

JOLANTA Blicharz

ADMINISTRACJA PUBLICZNA
I SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE
W PAŃSTWIE PRAWA

WROCLAW 2012

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

e-Monografie

Seria: Nr 13

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/37553>

Jolanta Blicharz

ADMINISTRACJA PUBLICZNA
I SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE
W PAŃSTWIE PRAWA

Wrocław 2012

Recenzja wydawnicza: *prof. zw. dr hab. Jan Szreniawski*

© **Copyright by Jolanta Blicharz**

Korekta:

Aleksandra Dorywała

Projekt i wykonanie okładki:

Daniel Kaźmierczyk

Skład i opracowanie techniczne:

Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Wydawca

Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-05-5

*Pamięci moich Rodziców
i Siostry Haliny
poświęcam*

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE9

Rozdział 1.

RELACJE MIĘDZY PAŃSTWEM A SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM..... 13

- 1.1. Poglądy na istotę społeczeństwa obywatelskiego na tle tradycji jego relacji z państwem 13
- 1.2. Granice autonomii społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa 25
 - 1.2.1. Problemy w zakresie pojmowania autonomii we współczesnym państwie prawa..... 25
 - 1.2.2. Autonomia jednostki wobec współczesnej globalizacji ekonomicznej i kulturowej 38
 - 1.2.3. Spór o zakres i granice autonomii społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa 54

Rozdział 2.

ZAKRES POWIĄZANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z INSTYTUCJAMI SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W PAŃSTWIE PRAWA..... 63

- 2.1. Transformacja sektora obywatelskiego tworząca nowy kontekst rozwoju dla funkcjonowania administracji publicznej..... 63
 - 2.1.1. Kilka refleksji o kształcie współczesnej polskiej administracji publicznej..... 63
 - 2.1.2. Rola sektora obywatelskiego w przeobrażeniach w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce i w krajach europejskich..... 67
- 2.2. Administracja publiczna a ekonomizacja sektora obywatelskiego ... 84

- 2.2.1. Znaczenie ekonomii społecznej jako narzędzia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w kontekście działań prozatrudnieniowych oraz dostarczania usług publicznych 84
- 2.2.2. Czy współczesna globalizacja ekonomiczna współdeterminuje sytuację prawną osób wykluczonych? 99

Rozdział 3.

WPLYW GRUP INTERESU NA PODEJMOWANE DZIAŁANIA PUBLICZNE W PAŃSTWIE PRAWA.....	113
3.1. Pojęcie i typologia grup interesu	113
3.2. Aktywność grup interesu w sferze publicznej	119
3.3. Związki administracji i grup interesu w kształtowaniu polityki publicznej	124

Rozdział 4.

WYZWANIA DLA SEKTORA PAŃSTWOWEGO I OBYWATELSKIEGO W WARUNKACH KAPITALIZMU GLOBALNEGO.....	131
4.1. Czy możliwe jest godzenie sprawiedliwości społecznej z efektywnością ekonomiczną w państwie prawa?	131
4.2. Czy bez dobrze działającego państwa może dobrze funkcjonować społeczeństwo obywatelskie?	150
ZAKOŃCZENIE.....	159
BIBLIOGRAFIA.....	163

WPROWADZENIE

Coraz intensywniejszy rozwój organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz wzrastająca rola problemów społecznych w całokształcie stosunków społeczno-politycznych państwa pociąga za sobą konieczność szerokiego podejmowania badań w tej dziedzinie oraz szukania nowych i doskonalszych metod w realizowaniu polityki społecznej. Relacje zachodzące między administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim w zakresie realizacji polityki społecznej są przedmiotem studiów wielu dyscyplin naukowych. Jest to dziedzina wybitnie kompleksowa; składa się na nią szereg nauk, a zwłaszcza nauki prawnicze, ekonomiczne oraz socjologiczne. Zakres poszczególnych z nich wyznacza charakter stosunków między administracją publiczną a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego w rozwiązywaniu problemów społecznych wynikających z przeobrażeń zbliżających nas – praktycznie z dnia na dzień – do pełni rozwiniętej gospodarki rynkowej.

Nie oceniając stopnia zaangażowania poszczególnych dyscyplin w rozwiązywaniu problemów społecznych, można w każdym razie uznać duży udział nauk prawnych. W związku z nasilającymi się procesami podporządkowanymi wolnemu rynkowi i przede wszystkim – a nawet wyłącznie – efektywności ekonomicznej, która wyznacza kierunki urzeczywistniania polityki społeczno-gospodarczej, zagadnienia prawne nabierają nowego i szerszego znaczenia. Zadaniem nauk prawnych jest m.in. interpretowanie obowiązującego prawa oraz ukazywanie jego roli w powiązaniu z całym mechanizmem wolnorynkowym, a także badanie przydatności i skuteczności rozwiązań prawnych. Zobowiązuje to jednakże do szerszego potraktowania problematyki wzajemnych relacji między administracją publiczną a sektorem obywatelskim w rozwiązywaniu problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku w państwie prawa.

Jednym z motywów mojej pracy było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy tworzone lub stosowane przez organy państwa normy prawne

sprzyjają efektywnej działalności administracji publicznej i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie kształtowania się nowego modelu państwa – państwa sieciowego. Nie ulega wątpliwości, że po latach bądź ignorowania, bądź wręcz zwalczania społeczeństwa obywatelskiego wraz z jego ideą społeczną wyraźniej dzisiaj ono wraca do normalnego obiegu życia, także w sferze nauki. Stąd naturalna konieczność uwzględnienia w nieco już szerszym zakresie problematyki dotyczącej relacji między administracją publiczną a sektorem obywatelskim, a także jego wpływu nie tylko w obszarze rynku pracy i polityki społecznej, w tym w działaniach na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej, ale także we włączaniu się w realizację polityk publicznych. Refleksja naukowa w tym zakresie potrzebuje mocnego zakorzenienia w prawie, a myśl prawnicza potrzebuje pogłębionej wizji społeczeństwa obywatelskiego. Praca jest próbą podjęcia obu tych zadań równocześnie. Jednocześnie jest ona wektorem dla przyszłych badań zarówno teoretycznych, jak i empirycznych.

Całość zagadnień na temat administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa ujęta jest w czterech podstawowych rozdziałach. Za decydujący zawsze uznaję fakt, że dla właściwego zrozumienia roli sektora obywatelskiego we współczesnym państwie prawa istotne znaczenie będzie mieć przede wszystkim zagadnienie istoty społeczeństwa obywatelskiego na tle jego relacji z państwem. To zagadnienie wyeksponowałam w specjalny sposób w rozdziale pierwszym – obok zakresu i granic autonomii społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa. W rozdziale drugim przejdę do omówienia problemu o znaczeniu podstawowym, dotyczącym zakresu powiązania administracji publicznej z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego na tle istniejących przemian ekonomicznych i społecznych w państwie prawa. W licznych debatach związanych z posocjalistyczną transformacją zazwyczaj mówi się tylko o fundamentalnych zmianach systemu gospodarczego. Tymczasem nowy, wyłaniający się w wyniku transformacji ustrój implikuje nie tylko nowy kształt państwa, ale też nowy model

społeczeństwa obywatelskiego, ten zaś zwrotnie oddziałuje na przeobrażenia w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce. To prawda, że rola administracji publicznej musi ulec istotnym modyfikacjom, ale przeprowadzane reformy nie mogą polegać na tym, że działalność sektora obywatelskiego (pozarządowego i ekonomii społecznej) w kontekście działań proza-trudnieniowych oraz dostarczania usług publicznych będzie traktowana jako substytut pomocy socjalnej. Może natomiast być jej uzupełnieniem. W rozdziale trzecim zamierzam określić znaczenie grup interesu na podejmowane działania publiczne w państwie prawa. Posłuży mi to do wskazania, że z perspektywy czasu grupy interesu są w wielu państwach coraz bardziej aktywne, co nie tylko związane jest z pogłębiającym się „deficytem demokracji”, lecz także z osłabieniem władzy suwerennych państw w postępującym procesie globalizacji. Zdecydowałam się na zamieszczenie w rozdziale czwartym również refleksji odnoszących się do kwestii związków, jakie występują pomiędzy silnym państwem a społeczeństwem obywatelskim, a także do wyłaniającego się współcześnie problemu: czy możliwe jest godzenie sprawiedliwości społecznej z efektywnością ekonomiczną w państwie prawa?

Badając te zagadnienia, starałam się oprzeć na najnowszym dorobku doktrynalnym, uwzględniając przy tym niektóre regulacje prawne z zakresu tzw. prawa socjalnego.

Na zakończenie zauważę, że problematyka administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa jako samodzielny przedmiot zainteresowania badawczego jest nieczęsto poruszana w piśmiennictwie naukowym. Trudno wskazać monografię zajmującą się bezpośrednio tym zagadnieniem. Istniejące prace empiryczne dotyczą najczęściej istotnego, ale wycinkowego obszaru, ograniczającego się do relacji administracji publicznej z organizacjami trzeciego sektora przy wykonywaniu usług publicznych. Należy oczekiwać jednak większego zainteresowania kwestiami przeprowadzanych reform, które nie mogą polegać na nierozważnym wycofywaniu się państwa z wielu obszarów życia społecznego bez uprzedniego wzmocnienia

instytucjonalnej strony społeczeństwa obywatelskiego. Podobnie rzecz się ma z gospodarką rynkową, która nie może być postrzegana jedynie jako nieskrępowanie działający rynek wraz ze swobodnym dostępem do różnych form aktywności ukierunkowanej na osiągnięcie zysku. To także określona regulacja stosunków ekonomicznych, za którą odpowiedzialność ponosi państwo. Zdaję sobie sprawę, że praca jest tylko próbą oceny działalności administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego w kontekście rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku we współczesnym państwie prawa. Byłabym rada, gdyby moja praca została rozwinięta, skorygowana czy udoskonalona.

Pragnę wyrazić wdzięczność tym wszystkim, którzy przyczynili się do publikacji niniejszej książki. Pozwolę sobie zatem podziękować panu prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu za życzliwość oraz trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Równocześnie dziękuję bardzo serdecznie panu prof. dr hab. Włodzimierzowi Gromskiemu - Dziekanowi Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, za dofinansowanie niniejszej publikacji. Wyrazy szczerych podziękowań przekazuję również pani mgr Bożenie Górnej i pani mgr Aleksandrze Dorywale za wnikliwą i troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowania książki do druku.

Rozdział 1.

RELACJE MIĘDZY PAŃSTWEM A SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM

1.1. Poglądy na istotę społeczeństwa obywatelskiego na tle tradycji jego relacji z państwem

Współczesne relacje państwa ze społeczeństwem obywatelskim są rezultatem długiej ewolucji wzajemnych stosunków, której punktem wyjściowym było ścisłe zespolenie obydwu organizacji. W trakcie tej ewolucji zmieniało się przede wszystkim państwo, jego struktura organizacyjna, zakres i sposoby działania, a w konsekwencji treść i formy jego stosunków z organizacjami obywatelskimi. Ewolucja ta, uwarunkowana różnorodnymi czynnikami, nie przebiegała jednakowo w różnych krajach, które hołdowały tej zasadzie. Stąd wzajemne relacje cechują współcześnie znaczne nieraz rozbieżności, gdy chodzi o sytuację prawną i rolę organizacji obywatelskich w życiu publicznym.

Pojęciem-kluczem do podejmowania rozważań w kwestii relacji między państwem a organizacjami obywatelskimi jest określenie istoty *społeczeństwa obywatelskiego*. Mimo że samo pojęcie społeczeństwa obywatelskiego nie jest obce, to jednak określenie jego zakresu, a przede wszystkim przedmiotu i podmiotu (podmiotów) budzi wiele wątpliwości. Nie brak też rozbieżności. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest różnie rozumiane¹.

¹ Między innymi przyjmuje się, że: „Społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów” – zob. P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2000. Według R.D. Putnama: „Społeczeństwem obywatelskim jest społeczeństwo,

Posiada bogatą literaturę. Znalazło również swoje odbicie w polskiej literaturze prawniczej, chociaż związane to było początkowo raczej z podjęciem transformacji systemu polityczno-gospodarczego. Szersze zainteresowanie wzbudziło dopiero od czasu rozszerzenia Unii Europejskiej i otwarcia dla polskich organizacji obywatelskich drogi do nowych środków i nowych

w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy” – zob. R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Warszawa, Kraków 1995. H. Anheier pod pojęciem społeczeństwa obywatelskiego rozumie sferę instytucji, organizacji, sieci i osób oraz ich nastawienia wobec wartości, znajdującą się pomiędzy rodziną z jednej strony a państwem i rynkiem z drugiej strony, powiązaną szeregiem zasad, w ramach której ludzie dobrowolnie działają w duchu dobra ogólnego – zob. H. Anheier: *Civil Society. Measurement and Policy Dialogues*, Londyn 2004, s. 22. Zgodnie z opisem berlińskiego politologa H. Munklera w wypadku społeczeństwa obywatelskiego chodzi „o organ kompensujący efekty dynamiki rozwoju rynku i państwa”, który uzupełnia zasadę legalizmu i władzy politycznej w sferze państwa i maksymalizację korzyści w sferze gospodarki dzięki dobremu pod względem obyczajów i zorientowanemu na dobro ogółu życia obywateli, który nie może być „stworzony przez państwo dzięki zastosowaniu środków przymusu ani być zrealizowany przez gospodarkę kierującą się zasadami konkurencji” – zob. H. Munkler: *Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das?* Wykład dla fundacji VW-Stiftung, Hannover 21 marca 2006, s. 5. E.E. Wnuk-Lipiński konstatuje, iż społeczeństwo obywatelskie może pojawić się, gdy spełnione zostaną trzy warunki: „(1) Istnienie przestrzeni publicznej pozwalającej na swobodną samoorganizację powstających sił społecznych, (2) istnienie kanałów komunikacji społecznej, które nie są kontrolowane przez państwo, (3) istnienie wolnych rynków, na których występuje wymiana dóbr i usług wraz z ochroną własności prywatnej. Jeśli sfera publiczna nie jest dostępna dla swobodnej samoorganizacji sił społecznych, jak dzieje się to wtedy, gdy jest kontrolowana przez państwo niedemokratycznie, to niemożliwe jest wyłonienie się organizacji i stowarzyszeń autonomicznych, w stosunku do państwa, które stanowią instytucjonalny wyraz społeczeństwa obywatelskiego”. Zob. E. Wnuk-Lipiński, *Spółeczeństwo obywatelskie a demokracja*, [w zbiorze:] *Zachowania polityczne* T.2, red. R.J. Dalton, H-D. Klingemann, Warszawa 2010, s. 312. F. Fukuyama z kolei definiuje społeczeństwo obywatelskie jako: „społeczeństwo zorganizowane w spójne grupy – jak komitety rodzicielskie (*parent-teacher organizations*), organizacje kontroli standardów w życiu publicznym (*watchdog groups*) czy organizacje rzecznictwa interesów poszczególnych środowisk (*advocacy organizations*)” – zob. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Wyd. Rebis, Poznań 2005, s. 46. w kwestii relacji społeczeństwa obywatelskiego z państwem – zob. też: A. Antoszewski, *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, red. A. Czajkowski, L. Sobkowiak, t. 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 9 oraz *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. M. Witkowska, A. Wierzbicki, Warszawa 2005, s. 9.

wzorców działania, jak również zmian reguł rządzących ich współpracą z partnerami publicznymi.

Zakres społeczeństwa obywatelskiego ujmowany jest wspólnie **rozszerzająco** lub **zwięźająco**. Interpretacja rozszerzająca obejmuje zasięgiem tego pojęcia zarówno zespół określonych idei, jak i kompleks pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei oraz obszarów, w których są realizowane². Interpretacja zwięźająca – terminologicznie i praktycznie bardziej uzasadniona – ogranicza zakres tego pojęcia do systemu struktur pośredniczących, które są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej bądź podejmują w tym kierunku odpowiednie starania. Przesłanką tego

² I. Słodkowska, *Spółczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska 1980–1989*, Warszawa 2006, s. 37 oraz s. 47–48. Wypada również wspomnieć, iż pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jako program oporu wobec władz systemu socjalistycznego pojawiło się w Polsce na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. W literaturze zwraca się uwagę, że społeczeństwo obywatelskie 1980 było „projekcją w przyszłość wizji – uformowanej wprawdzie w gronie elit, ale wizji, która mogła się wesprzeć na jedności emocji” – zob. B. Geremek, *Spółczeństwo obywatelskie i współczesność*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, red. K. Michalski, Kraków 1994, s. 238–249. Zaznaczyć też trzeba, iż w zachodnim kręgu kulturowym idea społeczeństwa obywatelskiego ukształtowała się na początku XIX wieku. Twórcy tego terminu próbowali w ten sposób wyrazić niektóre cechy rozwijającej się cywilizacji zachodniej. Ch. Taylor zwraca uwagę, iż „termin społeczeństwo obywatelskie”, korzeniami sięgający początków XIX stulecia – w ostatnich latach wyciągnięty z lamusa – posłużył przede wszystkim do opisu społeczności Europy Wschodniej. Autor pisze w tej kwestii następująco: „Spółczeństwo obywatelskie” miało określać to, czego społeczności te zostały pozbawione i co usiłowały odbudować: sieć instytucji niezależnych od państwa, które jednoczą obywateli wokół spraw wspólnej troski i dzięki samemu swemu istnieniu – lub dzięki podejmowanym działaniom – mogą wywierać wpływ na kształt prowadzonej polityki. w tym sensie można uznać, iż w liberalnych demokracjach Zachodu funkcjonują już „spółczeństwa obywatelskie” – zob. Ch. Taylor, *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa...*, s. 54. Zob. także E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa...*, s. 12. Na uwagę zasługuje teza tego autora, zgodnie z którą „spółczeństwo, w którym udział elementu obywatelskiego jest stosunkowo duży, uznąć można za społeczeństwo obywatelskie. Obywatelski element społeczeństwa to ta struktura lub «sieć» instytucji, działań i podzielanych przekonań, które wiążą jednostki, agregaty grupy i instytucje z centralnymi, «reprezentatywnymi» instytucjami, a przez to ze społeczeństwem jako całością i ze sobą nawzajem” – zob. też J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 10.

ujęcia jest przekonanie o specyficznym charakterze zewnętrznej formy aktywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako uczestników sfery publicznej, w której podmioty te dyskutują ze sobą i z państwem o sprawach publicznych i angażują się w publiczne działania³.

Z punktu widzenia roli i funkcji społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym można określić typy możliwych jego relacji z państwem. Pierwsza możliwość polega na współdziałaniu państwa i społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje obywatelskie realizują preferencje społeczne z pomocą państwa, wypowiadają się w różnych kwestiach społecznych, ograniczając informacyjny monopol państwa, zastępują ociążałe struktury państwowe w produkcji usług społecznych, szczególnie w przypadkach nietypowych dla nieprzeciętnych (odmiennych) odbiorców⁴. Druga – przeciwna – zakłada wyraźną niezależność organizacji społeczeństwa obywatelskiego od instytucji państwowych. Społeczeństwo obywatelskie przeciwstawia się na ogół państwu; podkreśla się pewną niezależność sfery obywatelskiej od instytucji państwowych.

Nie podejmując w tym miejscu głębszej analizy postawionego w rozdziale zagadnienia, trzeba stwierdzić, że w koncepcję nowoczesnego państwa prawa jest wpisany określony model relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim. Model ten, mówiąc najkrócej, opiera się na założeniu istnienia nieprzekraczalnych granic dla ingerencji państwa w sferę praw i podstawowych swobód obywatelskich, a jednocześnie ustanawia właściwą proporcję pomiędzy interesem grupowym a interesem publicznym. Takie ujęcie założeń wyznacza więc pole naszych refleksji.

Jakkolwiek idea społeczeństwa obywatelskiego jest nienowa, jej początki można odnaleźć w starożytności, a wyrazistą postać uzyskała w XVIII

³ I. Słodkowska, *op. cit.*, s. 47-48.

⁴ Zob. szerzej: S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*. Wybór i opracowanie L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s.67.

i XIX wieku, to jednak pojęcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego wciąż jest wieloznaczne i niełatwe do zdefiniowania. Należy zwrócić uwagę, że w rozwoju historycznym teorii społeczeństwa obywatelskiego większość rozważań dotyczących jego istoty odnosi się do relacji społeczeństwo obywatelskie – państwo, odmiennie opisywanych w zależności od konkretnych uwarunkowań ustrojowo-politycznych w danym okresie.

W kręgu antycznej cywilizacji greckiej idea społeczeństwa obywatelskiego powiązana była z praktyką ustrojową greckiej *polis*. Wśród współczesnych badaczy nie brak sporów co do tego, czy antyczni Grecy zauważali różnice między państwem a społeczeństwem. Według jednych Grecy widzieli je już od czasów Solona. Inni natomiast uważają, iż w starożytności nie oddzielano państwa od społeczeństwa⁵. Choć idea demokracji ateńskiej utrwaliła się w literaturze naukowej jako prawzór ustroju gwarantującego wszystkim obywatelom prawo do współdecydowania o losach państwa, to wbrew potocznym wyobrażeniom ustroj polityczny demokracji ateńskiej cechował silny ekskluzywizm, albowiem tylko nieliczna mniejszość dorosłych mieszkańców Aten korzystała z praw obywatelskich, co było równoznaczne z zanegowaniem kwalifikacji obywatelskich pozostałej części społeczeństwa (kobiet, cudzoziemców, niewolników)⁶.

W odróżnieniu od starożytnych koncepcji traktujących społeczeństwo w kategoriach struktury politycznej (np. zarówno Grecy, jak i Rzymianie określali tożsamość własnych społeczeństw pojęciem *politeia*, czyli ustroju) idea, która narodziła się we wczesnym średniowieczu, przedstawia władzę jako tylko jeden ze społecznych organów. Władza królewska była np. *singulis*

⁵ Zob. E. Stylianidis, *Wpływ antycznej cywilizacji greckiej na rozwój praw człowieka*, [w:] *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, red. B. Banaszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1993, s. 120.

⁶ Zob. K. Dziubka, *Teoria demokratycznej obywatelskości – zarys problemu*, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie* pod red. W. Bokajły i K. Dziubki, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 99. Także: J. Baszkiewicz, *Władza*, Ossolineum, Wrocław 2009, s. 15.

maior, ale nie *universis minor*⁷. Przyjęcie idei, iż społeczeństwo nie jest tożsame ze swoją strukturą polityczną, można uznać za jedno ze źródeł późniejszego terminu „społeczeństwo obywatelskie” i jeden z korzeni zachodniego liberalizmu.

Warto zauważyć, że pojawiające się w ostatnich stuleciach różne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego nawiązywały do obywatelskich wolności przeciwstawianych samowoli absolutystycznych władców. Według Johna Locke’a (1632–1704) społeczeństwo obywatelskie powstało w wyniku umowy społecznej na fundamencie społeczeństwa naturalnego. Umowa miała być zawierana w dwóch etapach. W pierwszym ludzie najpierw konstytuowali społeczeństwo obywatelskie; w drugim powoływali społeczeństwo polityczne i władzę⁸. W świetle locke’owskiej konstrukcji umowy społecznej społeczeństwo poprzedza władzę i sprawuje nad nią kontrolę oraz może rozwiązać umowę, gdy władza złamie jej warunki. Koncepcja umowy społecznej znalazła również rzeczników wśród myślicieli tej rangi co Hobbes, Spinoza, Rousseau, a potem jeszcze i Kant. Dla klasyków umowy społecznej: Hobbesa, Locke’a i Rousseau idea umowy w sprawie

⁷ Zob. Ch. Taylor, *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie* red. K. Michalski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994, s. 63.

⁸ Zob. H. Izdebski, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. III rozszerzone, Liber, Warszawa 2004, s. 313-314. Można powiedzieć, że według Locke’a społeczeństwo jest nie tylko autonomiczne wobec państwa, ale i „pierwotne” w stosunku doń oraz nadrzędne. Łączy ono bowiem – według niego – osoby posiadające prawa naturalne dane im przez Boga. Jeśli zatem państwo narusza ich wolności, mają one obowiązek moralny wystąpienia przeciwko niemu. Tę szkołę myślenia można by nazwać „konfrontacyjną” i z niej wywodzą się nurty jakobińskie w życiu politycznym Europy. Zob. Charles Taylor, *Modes of Civil Society*, „Public Culture”, vol. 3, no 1 (Fall 1990), s. 95-118. Ta szkoła myślenia uformowała również demokrację amerykańską i obecnie zdaje się dominować w myśli społecznej Zachodu. Jej zwolennicy przeciwstawiają społeczeństwo – państwu, do którego odnoszą się nader podejrzliwie. Traktują je jako nieustanne zagrożenie dla obywateli i przyrodzonych im wolności, w związku ze stosowaniem przezeń przemocy oraz represji. Domagają się więc ograniczania jego funkcji i zakresu władzy do minimum, ścisłej nad nim kontroli ze strony obywateli, jak też przez prasę reprezentującą opinię publiczną.

zorganizowania społeczeństwa była ideą podstawową⁹. Było to podejście typowo socjocentryczne, przyjmujące istotę społeczeństwa za twór pierwotny w stosunku do państwa¹⁰. Inną koncepcję społeczeństwa obywatelskiego można znaleźć u Georga Wilhelma Friedricha Hegla (1770–1831), reprezentanta myśli statocentrycznej¹¹. Jego zdaniem państwo jest pierwotne wobec społeczeństwa obywatelskiego, w sensie historycznym i logicznym – stanowi przesłankę społeczeństwa obywatelskiego. Istotę społeczeństwa obywatelskiego Hegel upatrywał w sferze przewycięzania „antynomii pomiędzy partykularyzmem działań rynkowych a ogólnością zasad i norm rządzących życiem społeczeństwa i państwa”. Przewycięzanie tej antynomii dokonuje się za pośrednictwem instytucji państwa¹².

Koncepcję społeczeństwa obywatelskiego jako idei złożonej, stanowiącej „amalgamat” koncepcji Locke’a i Monteskiusza¹³, można znaleźć w poglądach Alexisa de Tocqueville’a (1805–1859), autora dwutomowego dzieła *O demokracji w Ameryce*, uchodzącego za najbardziej przenikliwą analizę społeczeństwa demokratycznego. Szczególne znaczenie mają jego analizy konfliktu między wolnością a równością, pożytków płynących z samorządu i stowarzyszeń oraz relacji między państwem a Kościołami. W ujęciu Tocqueville’a dobrowolne stowarzyszenia działające na wielu poziomach „zdecentralizowanej wspólnoty” i służące samorządności czynią z tych organizacji obszar aktywności sfery publicznej¹⁴. W tocqueville’owskim modelu

⁹ Szerzej na ten temat: Z. Ogonowski, *Locke*, Warszawa 1972, s. 184-185.

¹⁰ Zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 314.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Szerzej: W. Bokajło, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie*, *op. cit.*, s. 37.

¹³ Monteskiusz (1689–1755), według którego ideałem dla społeczeństwa i państwa jest równowaga między władzą centralną a siecią stowarzyszeń, instytucji, ograniczających władzę i składających ją do poszukiwania porozumienia ze społeczeństwem. Ujęcie to można by określić jako „partnerskie”, z dążeniem do współpracy.

¹⁴ Zob. W. Bokajło, *op. cit.*, s. 53.

społeczeństwa obywatelskiego występuje rozdzielenie kompetencji pomiędzy społeczeństwo a państwo tak, aby nie było miejsca na zawładnięcie przez którąś z tych stron tych prerogatyw, które z natury rzeczy przysługują bądź to państwu, bądź społeczeństwu¹⁵.

Wątki zbliżone do koncepcji Tocqueville'a można znaleźć w poglądach Feliksa Konecznego (1862–1949). Jakkolwiek w koneczniańskim modelu społeczeństwa obywatelskiego następuje rozdzielenie społeczeństwa politycznego od społeczeństwa obywatelskiego, to jednak F. Koneczny nie przeciwstawia społeczeństwa państwu, lecz szuka raczej właściwego rozdziału kompetencji. Prezentuje on taki typ państwa, który będzie „współmierny” do natury społeczeństwa obywatelskiego. Jednakowoż owa współmierność, jej charakter, zależna jest ostatecznie od osoby ludzkiej, będącej podmiotem zarówno społeczeństwa, jak też państwa¹⁶.

Zrodzoną w XIX wieku ideę rozdziału społeczeństwa i państwa przewyciężyły koncepcje formułowane przez niektórych czołowych myślicieli politycznych XX wieku, m.in. Antonia Gramsciego (1891–1937). Gramsci, definiując państwo jako system polityczny oparty na równowadze społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa politycznego, podkreśla zarazem, że społeczeństwo obywatelskie stanowi z jednej strony integralny składnik *ogólnego* pojęcia państwa, z drugiej zaś – zostaje umiejscowione między „bazą ekonomiczną i państwem z jego ustawodawstwem i siłą”. W konkluzji swoich rozważań stwierdza, że samo odróżnienie panowania oraz kierownictwa intelektualnego i moralnego ma charakter metodyczny, ponieważ w praktyce jedno nie może utrzymać się od drugiego¹⁷.

¹⁵ Grabowiec, *Osoba ludzka – obywatel jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego w koncepcji Feliksa Konecznego*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, s. 138.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Zob. B. Ponikowski, *Dialektyka społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa politycznego w myśli politycznej Antonia Gramsciego*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, op. cit., s. 171-172.

Por. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 129-130.

Zaznaczyć też trzeba, iż pod koniec XIX wieku termin „społeczeństwo obywatelskie” wyszedł z szerszego użycia, by dopiero stosunkowo niedawno powrócić do teorii społecznych. Jego renesans uzasadniony był próbą wyrażenia niektórych cech rozwijającej się cywilizacji zachodniej, o korzeniach sięgających o wiele głębiej, jak również spontanicznymi, oddolnymi ruchami, jakie miały miejsce w Europie Wschodniej w schyłkowej fazie realnego socjalizmu. Choć w ostatnich latach nośność pojęcia „społeczeństwo obywatelskie” w Polsce rośnie, to jednak fakt ten nie uzmysławia nam, że mamy do czynienia nie tyle z budowaniem go na nowo, ale jego odtwarzaniem, albowiem społeczeństwo obywatelskie w Polsce ma długą tradycję. Przywołam słuszną uwagę F. Konecznego, który pisał, że od „czasu sporu św. Stanisława z Bolesławem Śmiałym społeczeństwo poczyna zgłaszać się do współpracownictwa politycznego, a już od połowy XIII w. zaczyna się w Polsce okres państwa wytworzonego przez społeczeństwo”¹⁸. Ponadto, przyjmując poglądy niektórych współczesnych badaczy demokracji (m.in. Antony’ego Blake’a), według których społeczeństwo obywatelskie z jednej strony stanowi zespół określonych idei, z drugiej zaś kompleks pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei – można powiedzieć, iż zespół wyżej wymienionych idei i wartości był już zakorzeniony w systemie instytucjonalnym Rzeczypospolitej szlacheckiej¹⁹. Koronnym przykładem procesu budowania określonego typu struktur społecznych opierających się na pewnym zespole idei byłby zapewne ruch egzekucyjny w wieku XVI albo okres Sejmu Wielkiego w wieku XVIII²⁰. Niemniej jednak trzeba również zaznaczyć, że w historii Polski nie brakowało wydarzeń, które idei obywatelskości dobitnie zaprzeczały. Nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu chociażby o sytuacji w zaborze rosyjskim po klęsce powstania

¹⁸ P. Grabowiec, *op. cit.*, s. 131.

¹⁹ I. Słodkowska, *op. cit.*, s. 37-38.

²⁰ *Ibidem*.

styczniowego, (gdzie rozwiązana została większość zgromadzeń zakonnych), czy o regresie w sferze działalności społecznej w okresie zmian ustrojowych po zakończeniu II wojny światowej²¹.

Termin „społeczeństwo obywatelskie” stał się obecnie tematem wielu prac badawczych, podejmowanym przez teoretyków Europy Zachodniej, którzy w mniejszym lub większym stopniu powołują się na przykład Polski. Niektórzy z nich (m.in. Christopher G.A. Bryant) uważają, iż w ostatniej fazie komunizmu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej opozycja społeczeństwa obywatelskiego do państwa wynikała w głównej mierze z rozczarowania systemem, który nie dotrzymał obietnicy zapewnienia sprawiedliwości społecznej i ekonomicznego dobrobytu. Według niego przykład Polski jako kraju, w którym protest przeciwko centralistycznemu porządkowi państwa komunistycznego znalazł swe miejsce w obrębie „Solidarności”, wywołał pojęcie „społeczeństwo obywatelskie kontra państwo”²². Teza ta może być jedynie z trudem obroniona, gdy uwzględni się, że to, co było sensowne jako strategia opozycji przeciwko państwu opartemu na ideologii socjalizmu i „partii przewodniej”, nie może być korzystne dla państwa, w którym dokonały się przemiany demokratyczne. Wynika to choćby z faktu, iż społeczeństwo obywatelskie rozumiane jako sieć autonomicznych (tj. nie sterowanych przez państwo ani inny ośrodek) organizacji i instytucji nie może pozostać w teorii demokracji ani w relacji negatywnej do państwa, ani w relacji pozytywnej, oznaczającej zgodnie z heglowską filozofią polityczną jego całkowite zespolenie z państwem, ani też takiej, która spycha je do roli drugorzędnej wobec państwa. Nie można wszak zaprzeczyć, że instytucje społeczeństwa obywatelskiego, choć umieszczone na zewnątrz państwa, nie są odłączone od jego instytucjonalnej struktury.

²¹ Por. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 129-130.

²² R. Śnieżek, *Społeczeństwo obywatelskie w kategoriach dualizmu System/Lebenswelt w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie*, op. cit. s. 190.

We współczesnych teoriach społeczeństwa obywatelskiego wyrażany jest pogląd, iż „rdzeniem” społeczeństwa obywatelskiego nie są instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń, które można określić jako prawa obywatelskie²³. U podstaw tej koncepcji leży myśl, iż bez praw obywatelskich nie może istnieć społeczeństwo obywatelskie. Należy jednak z całą mocą przestrzec przed nieporozumieniami często związanymi z tą koncepcją. Wynikają one z identyfikacji społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*) ze społeczeństwem obywateli (*civic society*), a więc zbiorowości jednostek posiadających prawa i obowiązki obywatelskie²⁴. Jakkolwiek prawa obywatelskie sprzyjają powstawaniu instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, to jednak sam pluralizm nie tworzy jeszcze społeczeństwa obywatelskiego. Jak podkreśla Edward Shils – cechą konstytutywną dla społeczeństwa obywatelskiego jest „obywatelska samoświadomość zbiorowa”, która decyduje o poczuciu współuczestnictwa w społeczeństwie oraz o zainteresowaniu poszczególnych jego członków wspólnym dobrem²⁵. Wspomniany autor wskazuje jeszcze na inne czynniki, które decydują o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, a mianowicie: patriotyzm oraz element *sacrum*, a więc sfera religijnej transcendencji²⁶. Można tu przywołać również stanowisko Charlesa Taylora, zgodnie z którym samo istnienie „poza kuratelą państwa autonomicznych stowarzyszeń” nie stanowi jeszcze cechy charakterystycznej społeczeństwa obywatelskiego, bo „to jedynie opisuje strukturę życia społecznego”, ale właśnie istnienie demokracji partycypacyjnej opartej na zasadach dialogu i negocjacji decyduje o poczuciu współuczestnictwa obywateli (ich organizacji) w sferze życia publicznego. Chodzi o to, że tylko taka demokracja może realizować zasadę „bliżej obywatela” w związku

²³ W. Bokajło, *op. cit.*, s. 36.

²⁴ W. Bokajło, *op. cit.*, s. 36.

²⁵ Zob. I. Słodkowska, *op. cit.* s. 71.

²⁶ *Ibidem*, s. 72

z zasadami władzy subsydiarnej i w oparciu o aktywistyczną filozofię człowieka *in actu* zorientowanego na dobro wspólne²⁷.

Konsekwentnie podążając tropem wyznaczonym przez powyższą koncepcję, należałoby przyjąć, że decydującym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych, a także instytucjach solidaryzmu społecznego²⁸, stanowiących odpowiedź na wyzwania, jakie niosą ze sobą przemiany ekonomiczne i społeczne oraz wydarzenia polityczne.

²⁷ W. Bokajło, *op. cit.*, s. 64 i 72.

²⁸ Solidaryzm – kierunek społeczno-polityczny powstały w II połowie XIX wieku i głoszący naturalną wspólnotę interesów różnych grup i warstw społecznych w państwie, niezależną od ich statusu ekonomicznego lub zawodowego i związanych z nimi różnic interesów. Idee solidaryzmu pojawiały się wielokrotnie w licznych koncepcjach społeczno-politycznych starożytności, średniowiecza i czasów nowożytnych. Na gruncie solidaryzmu społecznego stanął papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum*, przyznając robotnikom prawo do własnych organizacji zawodowych, dopuszczając interwencjonizm państwowy. Przez partie reformistyczne obwołany „papieżem robotniczym”. Za głównych twórców współczesnych teorii solidaryzmu uważa się Emila Durkheima, Leona Duguita i Georgesa Gurvitcha. Podstawową kategorią teorii solidaryzmu jest według Durkheima koncepcja świadomości zbiorowej i społeczeństwa. Wyrazem solidarności społecznej jest jedność myśli i działań członków społeczeństwa. Konieczność współpracy jest konsekwencją podziału pracy. Durkheim wyróżniał dwa rodzaje solidarności: mechaniczną – reprezentowaną w szczególności przez prawo karne i opartą na represji oraz organiczną – wyrażaną przez prawo rodzinne, konstytucyjne, administracyjne oraz służącą przede wszystkim przywróceniu stanu poprzedniego (sankcje restytucyjne). Stoi w opozycji do liberalizmu, któremu zarzuca przedkładanie jednostki i jej dobra nad interesy społeczeństwa jako całości. w przeszłości elementy solidaryzmu były wykorzystywane przy tworzeniu nauk społecznych Kościoła katolickiego, stały u podstaw korporacjonizmu. Współcześnie liczne akcenty idei solidaryzmu pojawiają się w doktrynach politycznych chadecji, socjaldemokracji, syndykalizmu i nurtu organicznego konserwatyzmu. Zob.: Roman Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, WL, Lublin 1984, s.178-179.; Rudolf Fischer-Wollpert, *Leksykon papieży*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1990, s.185.

1.2. Granice autonomii społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa

1.2.1. Problemy w zakresie pojmowania autonomii we współczesnym państwie prawa

Czym jest autonomia? Trudno odpowiedzieć na to pytanie bez nawiązywania do znaczeń filozoficznych, etycznych i prawnych tego pojęcia. Nie może więc dziwić, że samo poprzestanie na sięgnięciu do greckiej etymologii tego pojęcia – złożonego z dwóch członów: *autos* (sam) oraz *nomos* (prawo), które składają się na znane wszystkim określenie „właściwość stanowienia o sobie lub kierowania się własnymi prawami” – nie oddaje wiernie obrazu skomplikowanej jego treści oraz skali oddziaływania autonomii na koncepcje prawne w perspektywie historycznej.

W tej zasadniczej, w moim przekonaniu, części niniejszego rozdziału pozwolę sobie zarysować zarówno istotę, jak i przyczyny występowania wielu problemów w zakresie pojmowania autonomii w sensie prawnym. Warto nadmienić, iż w ciągu kilkunastu ostatnich lat ukazało się szereg opracowań opisujących problematykę autonomii jako podstawy jednej z najważniejszych zasad współczesnego systemu prawnego. W kwestiach dotyczących problemu autonomii należy wyróżnić dwie płaszczyzny możliwych do prowadzenia rozważań. Pierwsza dotyczy sposobów pojmowania autonomii. Druga płaszczyzna – wyraża się w spojrzeniu na autonomię prawną podmiotu z punktu widzenia relacji: jednostka – władza publiczna.

Wydaje się sprawą oczywistą, że powyższe płaszczyzny rozważań z natury rzeczy muszą zderzać się z pytaniem o to, czy można uznać autonomię za wartość prawną nadającą nowy wymiar pojęciom prawnym powszechnie uznanym w krajowych i ponadnarodowych porządkach prawnych? Pytanie to nie jest czysto retoryczne, wręcz przeciwnie, domaga się pilnej odpowiedzi.

Współczesne dyskusje o autonomii prowadzą niejednokrotnie do wniosku, że pojęcie to z istoty swej zakłada wolność każdej osoby przy kształtowaniu swej drogi życiowej (możność samodzielnego decydowania w najważniejszych sprawach jednostki), a jednocześnie niezależność od ingerencji otoczenia (decyzje i czynności jednostki muszą być wolne od ingerencji z zewnątrz)²⁹. Jest przy tym sprawą oczywistą i naturalną, że wolność zachowań jednostki nie jest absolutna i może napotykać na bariery wynikające przede wszystkim z ochrony praw i wolności innych osób. W tym kontekście trzeba pamiętać, że również podstawy szeroko rozumianej autonomii prawnej zostały ujęte w postanowieniach konstytucyjnych, które mówią wprost o wolności (art. 31 – wolność człowieka podlega ochronie prawnej, a także art. 47 – każdy ma prawo do decydowania o swoim życiu osobistym). Jeśli przyjąć, że Konstytucja powinna nadawać działaniom ludzkim kierunek uwzględniający autonomię jednostki jako przejaw wolności wyrażający się w prawie do samodzielnego rozstrzygnięcia o jej życiu w tym zakresie, w jakim jej decyzje nie dotyczą innych osób, to aktualność wolności osobistej winna być rozumiana nie tylko w sensie „fizycznym”, ale także „moralnym”. Łatwo można zauważyć, kierując się choćby tylko intuicją, że autonomia jednostki (osoby) w tej szczególnej perspektywie przybiera różne formy i staje się, między innymi, problemem moralnej, a nie jedynie fizycznej, wolności osoby w znaczeniu ochrony wykraczającej poza tradycyjnie rozumianą prywatność, także życia wewnętrznego każdego człowieka, swobody dostępu do pełnej informacji, ochrony higieny umysłowej osoby wystawionej

²⁹ Por. J. Kaczor, *Autonomia i wolność a prawo*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa, Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wrocław 2011, s. 111. Zob. też w kwestii autonomii: A. Bator, *Autonomia pojęć związanych z prawem a problem integracji prawnoznawstwa (na marginesie rozważań nad normą prawną)*, *op. cit.*, s. 14-17. Także W. Gromski, *Autonomia prawa jako funkcja kultury prawnej*, *op. cit.*, s. 36-42. W kwestii rozróżnienia czterech znaczeń tezy o autonomii prawa: W. Gromski, *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000, s. 22. Zob. też: Z. Pulka, *Opozycja. Instrumentalizm – autonomia w perspektywie filozofii prawa*, [w:] *Z zagadnień..., op. cit.*, s. 175-178.

na znane formy reklamowego „bombardowania”, a w szczególności na wszelkie odmiany tak zwanej reklamy podprogowej, etc. Dylematy te ujawniają się przede wszystkim na tle nowoczesnych uwarunkowań (np. techniczno-elektronicznych), które – zazwyczaj wpływając w ukryty sposób na świadomość – sprawiają, że niezwykle aktualny staje się problem *habeas mentem* obok znanego już problemu *habeas corpus*. Aktualność autonomii jednostki (osoby) może i musi być konkretyzowana także na tym delikatnym gruncie.

Nie trzeba szczególnej przenikliwości, żeby zdać sobie sprawę, że art. 47 Konstytucji RP mówiący o pozytywnej treści tego składnika wolności, który najsilniej wiążemy z autonomią³⁰, ma charakter programowy; niełatwo go stosować w konkretnych przypadkach współczesnej rzeczywistości, zwłaszcza, jeśli następuje zderzenie autonomii z inną wartością prawną – godnością osoby ludzkiej. Jakkolwiek obowiązująca Konstytucja wskazuje, że godność człowieka jest „źródłem praw i wolności” (a nie obowiązków), a więc nie nakłada wprost na jednostkę obowiązku poszanowania godności innych³¹, to jednak nie oznacza to braku powinności wzajemnego poszanowania

³⁰ Zob. M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 116. Zob. też na temat związku między autonomią jednostki a ideą rządów prawa- Z.Pulka, *Legitymizacja państwa w prawoznawstwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLII, Wrocław 1996, s. 216. Także: A.Bator, *Autonomia pojęć związanych z prawem a problem integracji prawoznawstwa (na marginesie rozważań nad normą prawną)*, [w:] Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa, (red.), W.Gromski, Wrocław 2001, s. 14-24. Także na temat złożoności uwarunkowań zagadnienia autonomii gałęzi prawa- S.Każmierczyk, *Kryteria autonomii gałęzi prawa* [w:] Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa, (red.), W.Gromski, Wrocław 2001, s.117-119.

³¹ W ten sposób prawo do godności ludzkiej jest również potwierdzone przez polską Konstytucję z 1997 r., która mówi *expressis verbis* o „godności ludzkiej” jako przyrodzonej i niezbywalnej, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30). Z konstytucyjnego punktu widzenia odróżnia się bowiem godność człowieka od prawa do poszanowania i ochrony godności człowieka. O ile brzmienie art. 30 zd.1 może wywoływać wątpliwości, czy dany fragment tekstu ustawy zasadniczej ma znaczenie normatywne i czy może on stanowić podstawę do dekodowania norm prawnych, o tyle w przypadku zdania 2 cytowanego artykułu podobne wątpliwości nie powstają. Jakkolwiek godności człowieka nie można uznać za jedno z praw człowieka, to jednak wynikają z niej szczególne

przez ludzi cudzej godności. Co więcej, poszanowanie godności staje się obowiązkiem osób fizycznych, państw oraz, co oczywiste, osób prawnych. Omawiany przepis konstytucyjny oznacza, że osoba i jej godność jest wartością nadrzędną w stosunku do całego systemu pozytywno-prawnego i istnieje jako taka. Uznanie nadrzędnej wartości osoby ludzkiej prowadzi przede wszystkim do stwierdzenia, że godność zakłada życiową autonomię osoby i jej samostanowienie odnośnie do państwa, pozostałych publicznych jednostek organizacyjnych i innych osób. Jest rzeczą bezsporną, że państwo istnieje za sprawą człowieka, a nie człowiek za sprawą państwa, chociaż zbyt często się o tym zapomina, bądź tę myśl wypacza. Tak więc prawo istnieje w mniejszym stopniu przez człowieka, w większym zaś dla człowieka.

Czy godność ludzka to „alfa i omega” konstytucyjnego systemu ochrony wolności? Taka myśl nie jest wcale niczym nowym. Zapisano ją już we wstępie i przepisach *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*: „Uznanie godności przynależnej wszystkim członkom rodziny ludzkiej oraz ich niezbywalnych praw stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie...”; „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe pod względem godności i praw” (art. 1)³². W tym kontekście nie byłoby przesadą stwierdzenie, że wszelkie prawa i wolności są w pewnym sensie podporządkowane realizacji godności osoby ludzkiej. Gdyby pozbawić człowieka godności, jaki byłby sens wolności, która jest „narzędziem” godności obok innych wartości, jak np.: życia, zdrowia, nienaruszalnych praw człowieka, nietykalności, psychicznej intymności, przyzwoitości, etc.

Zresztą, podobnie jak w przypadku nienaruszalnych praw człowieka, można powiedzieć, że nie jest możliwy wyczerpujący przepis-opis idei

obowiązki organów władzy publicznej wobec jednostki, które można ująć właśnie jako prawo do poszanowania i ochrony godności człowieka. Zob. P. Czarny *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 191.

³² Patrz również art. 23 ust. 3 tej Deklaracji.

godności, jak też autonomii, będącej jej częścią. Przejawem wielkiej naiwności byłoby bowiem przekonanie, że można wyczerpująco opisać, w jednym albo kilku przepisach, to, co należy się człowiekowi jako takiemu. Nie ulega jednak wątpliwości, że godność osoby i autonomia jednostki nie znajdują się na tym samym poziomie. Godność jest wartością absolutną, co oznacza, że nawet osobie postępującej niegodnie nie można odmówić takiej samej godności równej jakiegokolwiek innej osobie³³.

Aby ocenić autonomię jednostki (osoby), jaka znana jest nam obecnie, należy cofnąć się do wydarzeń historycznych, które towarzyszyły jej narodzinom. W dalszej kolejności prześledzimy sposób, w jaki nabrała ona bardziej uniwersalnego charakteru i, ulegając kolejnym zmianom, weszła do wewnętrznego porządku prawnego.

Pojęcie osoby jako bytu autonomicznego i obdarzonego własną godnością ma długą historię w filozofii i teologii, ale krótką w prawie. W rzeczywistości stajemy wobec pasjonującego, lecz złożonego problemu. Nie budzi dzisiaj wątpliwości pogląd, że serce praw człowieka – to znaczy godność osoby ludzkiej – jest podstawowym punktem odniesienia dla jej autonomii

³³ Taki pogląd podziela doktryna konstytucyjna wielu krajów – zob. F.F. Segado, *Godność człowieka jako najwyższa wartość*, [w:] *Godność człowieka*, op. cit., s. 181. Trzeba też dodać, że już w I wieku przed Chrystusem Cynceron wprowadził pojęcie „dostojność” natury ludzkiej (*dignitas humana*) – zob. Marcus Tullius Cicero, *Pisma filozoficzne*, t. 2.: *O państwie, O prawach, O powinnościach, O cnotach*, Warszawa 1960, tłum. Wiktor Kornatowski, Księga I, s. 106. Używa on pojęcia godności w odniesieniu do człowieka w dwóch różnych znaczeniach: z jednej strony pojęcie to ma oznaczać życie godne szacunku, które przysługuje poszczególnym ludziom ze względu na ich szczególne zasługi czy pozycję. Może to dotyczyć np. ludzi będących wzorem dla innych (dobroczyńców ludzkości), grup osób (starszyny), grup zawodowych (głów państw) lub elit (wybitnych wynalazców lub odkrywców). Od powyżej omówionej godności odróżnić należy *godność człowieka*, która nie zależy od wymienionych wyżej różnic i nie kieruje się zakładaną lub zamierzoną uniformizacją jednostek, lecz opiera się jedynie na łączącym nas i wspólnym dla każdego fakcie, że wszyscy jesteśmy ludźmi. Mimo że prawdopodobnie pojęcie godności człowieka (*dignitas humana*) wywodzi się z filozofii stoickiej, judaizm już kilka stuleci wcześniej wyraził tę myśl za pomocą terminów „chwala” i „cześć” – (Ps. 8) oraz „na Nasz [tj. Boga] obraz” (Rdz 1, 26n; 9,6). Zob. też o godności: Z. Chlewiński, Z. Załeski, *Godność*, [w:] *Encyklopedia katolicka*. T. 5, red. L. Bieńkowski [i in.], Lublin 1989, s. 1231.

i wolności. Rozumowanie to jest jak najbardziej prawdziwe, niemniej jednak konieczne jest rozpatrzenie jeszcze dalej idącej kwestii, a mianowicie, dotyczącej wartości wolności, która jest kluczem do wyjaśnienia autonomii. Musimy w tym miejscu odpowiedzieć sobie na pytanie: czy człowiek jest źródłem wolności sam dla siebie?

Od jakiegoś czasu spostrzec można znaczne zainteresowanie zagadnieniami wolności. Mówi się o niej w mediach, w oficjalnych wystąpieniach, wzywa się do wolności, padają słowa, by ją szanować i chronić. W rzeczywistości potwierdzenie wolności człowieka – posiadającego swe jedyne, niepowtarzalne powołanie i przeznaczenie, które powinny dokonać się w sposób wolny i odpowiedzialny, na płaszczyźnie istniejącego związku solidarności wspólnotowej, w taki jednak sposób, aby żaden człowiek nie został sprowadzony do roli prostego narzędzia lub „poddanego” innego (niezależnie od tego, czy pod pojęciem tym kryłoby się państwo lub też człowiek) – jest tożsame z uznaniem jego samodzielności etycznej.

Nagromadzenie prac naukowych podejmujących kwestię wolności oraz wielość instytucji starających się wprowadzić w życie jej zasady leżą u podstaw nieustannych zmian granic pojęcia wolności, jednocześnie przysparzając trudności w dokładnym określeniu jego treści. Bez wątplenia pojęcie to jest wynikiem splątania czy też wzajemnego przenikania się wpływów religii, filozofii i prawa. Można wyróżnić cztery wymiary bądź płaszczyzny wolności człowieka: a) aspekt religijny lub teologiczny; b) aspekt ontologiczny związany z faktem, że istota ludzka obdarzona jest inteligencją, racjonalnym myśleniem, wolnością oraz samoświadomością; c) aspekt etyczny w rozumieniu autonomii moralnej, nie tyle absolutnej, ile rozumianej jako stała funkcja świadomości poddająca ocenie wszelkie normy lub sposoby zachowania; gotowej przeciwstawić się wszelkiego rodzaju naciskom manipulującym, uprzedmiotowiającym, i d) aspekt społeczny: wolność wynikająca z zachowania pozytywnie wartościowego, zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym oraz społecznym.

Rozpocznijmy od stwierdzenia, iż idea wolności człowieka jest trwałym wątkiem Biblii. Zgodnie z zasadami naszej cywilizacji judeochrześcijańskiej „osoba ludzka stworzona na obraz Boga jest istotą zarówno cielesną, jak i duchową”. Następstwem tego jest wyniesienie godności osoby ludzkiej. Co więcej, godność człowieka, wywiedziona z jego charakteru Stworzenia Bożego jest w centrum całego myślenia starotestamentowego. Już na samym początku Księgi Rodzaju (1, 26–27) pojawia się jej główne założenie: „Uczyńmy człowieka – mówi Bóg – na Nasz obraz, podobnego Nam”; „Stworzył więc Bóg człowieka na swój obraz, na obraz Boży go stworzył”³⁴. Bóg, stwarzając człowieka na swój obraz, wyposażył go w atrybut wolności, dał mu możliwość samodzielnego podejmowania decyzji, umiejętność myślenia i kreowania własnych poglądów. Warto dodać, że Pismo Święte jest słowem Bożym skierowanym do człowieka jako wolnego partnera dialogu. To słowo człowiek może przyjąć lub odrzucić, wierność wobec Boga zależy wyłącznie od jego „dobrej woli” (Mądrość Syracha 15, 11)³⁵.

W dziejach filozofii zagadnienie wolności było jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów. Spory toczone wokół niego odznaczały się szczególną ostrością. Prezentowane przez niektórych filozofów koncepcje materialistyczne przeważnie dawały odpowiedź negatywną w kwestii wolności. W poglądach takich filozofów, jak np. Demokryt, Thomas Hobbes, Paul Henri Holbach, zazwyczaj towarzyszyło przekonanie, że wolność nie istnieje. „Życie nasze – jak pisał Holbach w *Systemie przyrody* – jest linią, którą z rozkazu przyrody musimy opisać na powierzchni ziemi i od której ani na chwilę nie możemy zboczyć”³⁶. Pewną próbę przełamania owego fatalistycznego poglądu można dostrzec w poglądach jednego z atomistów starożytnych – Epikura, który sądził, że z terminem „wolność” wiąże się

³⁴ *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Biblia Tysiąclecia*, wydanie czwarte, wyd. Pallottinum, Poznań 1991.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Zob. szerzej: L. Kasprzyk, A. Węgrzecki, *Wprowadzenie do filozofii*, Warszawa 1981, s. 103.

jakaś pozytywna treść³⁷. Osiągnięcie szczęścia (główny cel życia) – zdaniem Epikura – oznacza wolność człowieka, której uzasadnienie musi tkwić w świecie fizycznym³⁸.

Z kolei inni filozofowie przypisywali człowiekowi wolność absolutną (np. Benedykt Spinoza, Georg Wilhelm Hegel, Friedrich Nietzsche). Koncepcja wolności łączy się u Spinozy z poznaniem, gdyż człowiek, powodując się wyłącznie rozumem, wyzwala się od uczuciowego stosunku do zdeterminowanej rzeczywistości. Dla tego myśliciela „wola jest to jedynie określony sposób myślenia, podobnie jak rozum”. Takie twierdzenie wynikało z przekonania, że akty woli nie wykraczają poza sferę intelektualnego poznania. W ujęciu Hegla wolność to przede wszystkim umiejętność racjonalnego myślenia i wyjaśniania rzeczywistości. Odróżniał on przy tym wolę indywidualnego człowieka od „woli ogólnej”. Sądził, że w subiektywnym przekonaniu człowiek jest wolny i dlatego odpowiada za swoje czyny, lecz w aspekcie obiektywno-universalnym prawa rozwoju historycznego są nieuchronne i działają w sposób konieczny³⁹. W interpretacji Nietzschego wolność stanowiła całkowite wyzwolenie człowieka od wszelkich kodeksów etycznych, religijnych czy społecznych⁴⁰. Jego materialistyczno-witalistyczna koncepcja człowieka nie pozwoliła na przyjęcie klasycznej teorii wolnej woli. W jej miejsce postulował tzw. wolę mocy, która jest atrybutem ludzi wyjątkowych, zwanych Nadludźmi. Wola mocy pełniła u niemieckiego filozofa funkcję kreacyjną w dwojakim sensie: ontologicznym i aksjologicznym. W *Wiedzy radosnej* pisał: „Każdy, kto chce być wolny, musi się stać nim przez samego siebie”⁴¹.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Por. C. Bailey, *The Greek Atomists and Epicurus*, Russell & Russell Inc., New York 1964, s. 320.

³⁹ Por. J. Baszkiewicz, F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1973, s. 318.

⁴⁰ Por. Z. Pawlak, *Problem wolności we współczesnej kulturze. Refleksje filozoficzne*, „Studia Włocławskie”, 1(1998), s. 165-166.

⁴¹ *Antynomie wolności. z dziejów filozofii wolności*, Warszawa 1966.

Szczególnie znaczący wpływ zarówno w sferze etyki, jak i filozofii wywarła koncepcja wolności w ujęciu Immanuela Kanta. O istocie autonomii jako „podstawie godności natury ludzkiej i każdej natury rozumnej”⁴² często pisze się przywołując Kanta, który stwierdza m.in., że: [...] prawo moralne nie wyraża nic innego, jeno autonomię czystego, praktycznego rozumu, tj. wolności, i autonomia ta jest sama formalnym warunkiem wszystkich maksym, pod którym one mogą być jedynie zgodne z najwyższym prawem praktycznym⁴³. Kant wiąże tu rozum praktyczny z autonomią, która, po części, stanowi zdolność do wykraczania poza własną naturę poprzez samokierowanie.

Przeciwieństwem formalizmu etycznego Kanta była etyka utylitarystyczna, czyniąca miarą moralności użyteczność czynów dla jednostki i (lub) społeczeństwa, a za użyteczne uznająca to, co może przynieść najwięcej szczęścia. Klasycy liberalizmu, tacy jak Wilhelm von Humboldt, Benjamin Constant i John Stuart Mill, przyjęli, w odróżnieniu od Kanta, perspektywę empiryczną oraz oparli swoją wizję liberalnej jednostki na etosie samodoskonalenia⁴⁴. Ogólnie rzecz biorąc, klasyczna liberalna myśl polityczna zawierała pojęcie wolności uzyskanej na skutek wysiłku samej jednostki.

⁴² I. Kant, *Uzasadnienie metafizyki moralności*, PWN 1953, s. 72 i 75. Zob. też: Z. Pulka, *Opozycja. Instrumentalizm-autonomia w perspektywie filozofii prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, (red.) W. Gromski, Wrocław 2001, s. 175 i n.

⁴³ Zob. M. Safjan, *op. cit.*, s. 99.

⁴⁴ Słowo „liberalizm” wywodzi się od łacińskiego przymiotnika „*liber*”, odpowiadającego w języku polskim słowu „wolny”. Znało się pierwotnie wolnościowym ruchom społecznym. Do słownika politycznego zostało wprowadzone w 1812 r. przez użycie go w nazwie Hiszpańskiej Partii Liberalów, nieco później przejęte w nazwie partii we Francji. Znacznie dłużej pojęcie „liberalizm” związane było z ekonomią. W średniowieczu oznaczało reakcję mieszczaństwa na ograniczenia możliwości jej rozwoju. W XIX wieku było powszechnie znane i wywoływało przerażenie sił związanych ze starym porządkiem społecznym. Zob. S. Jarocki, *Katolicka nauka społeczna*, wyd. Société d’Editions Internationales, Paris 1964, s. 101-105; F.A. Hayek, *Liberalizm*, „Arka”, nr 6, Kraków 1984, s. 2-8.

⁴⁵ Zob. Z. Rau, *Zapomniana wolność. W poszukiwaniu historycznych podstaw liberalizmu*, Warszawa 2008, s. 33-34.

Tak np. według Milla niezbędnym składnikiem autonomicznego sposobu życia jest m.in. zdolność dokonywania wyborów. Uznaje on autonomię podmiotu raczej za coś, co należy zdobyć, choć nigdy nie zdobywa się tego całkowicie, niż za naturalne ludzkie uposażenie czy dziedzictwo⁴⁶.

Koncepcję wolności można odnaleźć również we współczesnym liberalizmie. Współcześni liberałowie (m.in.: Friedrich A. Hayek, Robert Nozick, John Rawls, Ronald Dworkin), w odróżnieniu od przedstawicieli liberalizmu klasycznego, odrzucają perfekcjonizm, gdyż implikuje on istnienie bardziej szlachetnych cech ludzkiego życia i charakteru⁴⁷. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż u podstaw współczesnej liberalnej myśli politycznej, reprezentowanej zarówno przez zwolenników rynku, jak i liberałów egalitarnych, leży przekonanie o neutralności państwa wobec postaw obywateli, niezależnie od tego, czy dążą do jakiejś formy samodoskonalenia, czy też nie⁴⁸.

Można powiedzieć, iż istotnym rysem ideologicznym współczesnego liberalizmu jest apoteoza nieskrępowanej wolności, a w konsekwencji przekonanie, że człowiek jest kreatorem wszelkich wartości, w tym także etycznych i religijnych, których funkcję ogranicza się do sfery indywidualno-prywatnej⁴⁹. W tym właśnie szerokim rozumieniu liberalizm domaga się zarówno wolności politycznej, słowa, prasy, szkoły, a także wolności gospodarczej, która jest warunkiem właściwego działania sił konkurencji, środka porządkującego ludzkie wysiłki. Zdaniem niektórych współczesnych liberałów skuteczne wykorzystanie konkurencji jako podstawy organizacji społeczeństwa wyklucza pewne typy wkraczania przymusu w życie gospodarcze⁵⁰. Wśród przykładów negatywnych zastosowań liberalnej koncepcji prawa i prawotwórstwa w praktyce stosowania prawa należy wymienić m.in.: ogromną

⁴⁶ Z. Rau, s. 30 i s. 60.

⁴⁷ *Ibidem*, s.45.

⁴⁸ Por. *Ibidem*, s. 17.

⁴⁹ S. Kowalczyk, *Liberalizm i jego filozofia*, wyd. Unia, Katowice 1995, s. 9-13.

⁵⁰ Por. F.A. Hayek, *Droga do niewolnictwa*, wyd. Wektor, Wrocław 1989, s. 23.

liczbą niedoskonałych, szybko i często zmienianych norm prawnych, a także eksplozję potrzeb ludzkich, za którymi nie jest w stanie podążać prawo⁵¹. W centrum dyskusji współczesnego liberalizmu prawnego pozostają również kwestie sztucznej prokreacji i ewentualnego klonowania człowieka, eutanazji, transseksualizmu, granic swobody wypowiedzi prasowej, tworzenia banków danych osobowych, etc. Można więc uznać, że nigdy wcześniej idea wolności człowieka nie została z taką wyrazistością wyrażona przez prawo⁵².

Na nowo wypada więc zapytać: czym jest wolność? Można oczywiście stawiać to pytanie w nieskończoność. Zgodnie z tym, co zostało wcześniej powiedziane, zasada wolności wypływa z godności ludzkiej. Ten wspólny dla powojennych rozwiązań konstytucyjnych humanistyczny rys odnaleźć można w różnych – nierzadko sobie odległych – kulturach⁵³. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że to, co w obecnym okresie obserwujemy jako symbiozę liberalizmu i demokratyzmu i co stanowi istotę regulacji podstawowych praw jednostki w konstytucjach państw demokratycznych, stanowi niekiedy zaprzeczenie idei godności osoby, która jest podstawowym punktem odniesienia dla jej autonomii i wolności. Z faktu, iż godność i wolność człowieka

⁵¹ R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Zakamycze 2005.

⁵² Zob. M. Safjan, *op. cit.*, s. 92.

⁵³ Np. art. 2 Konstytucji Włoch stanowi, że: „Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka, zarówno jako jednostki, jak i uczestnika grup społecznych, w których rozwija on swą osobowość oraz wymaga wypełniania niezbędnych obowiązków politycznej, ekonomicznej i społecznej solidarności”. Bońska ustawa zasadnicza z 1949 r. posunęła się jeszcze dalej. Jej art. 1 ust. 1 stanowi, że „Godność człowieka jest nienaruszalna. Jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem wszystkich władz państwowych”. Zob. F.F.Segado, *Godność człowieka jako najwyższa wartość porządku prawnego w Hiszpanii*, [w:] *Godność człowieka...*, s. 170-171. W zupełnie innych warunkach – pod względem społecznym, kulturalnym i religijnym – w warunkach Republiki Islamskiej Iranu spotykamy się z tą tak charakterystyczną wrażliwością. Art. 2 Konstytucji z 1979 r. tego kraju stanowi, że „osoba ludzka, jej życie, dobra, prawa, godność, ognisko domowe oraz praca są nienaruszalne”. Jako przykład wskazać można również art. 13 Konstytucji Japonii z 1946 r., który stanowi że: „Każdemu człowiekowi przysługuje szacunek wynikający z jego istoty”. Można też przytoczyć art. 1 Konstytucji Portugalii z 1976 r., który rozpoczyna się od stwierdzenia: „Portugalia jest suwerenną republiką opartą na godności osoby ludzkiej”. Zob. F.F. Segado, *op. cit.*, s. 169-172.

pozostają ze sobą w ścisłym związku wolność tworzona przez prawa podstawowe w demokratycznym państwie konstytucyjnym nakłada również obowiązki. Można w tym zakresie postawić pytanie: czy godność osób pokoleńowo mieszczących się w przedziale zwanym „trzecim wiekiem” nie wymaga określonych świadczeń władz publicznych? Odpowiedź jest tak oczywista, a wielość przykładów, które można by było przytoczyć jest tak przekonująca, że sądzimy, iż zwalnia nas z dodatkowych dowodów. Podążając w tym samym kierunku, można również zapytać: czy prawa do czci, dobrego imienia oraz prywatności osobistej i rodzinnej przewidziane w art. 47 Konstytucji jako prawa podstawowe, szczególnie związane z godnością osoby ludzkiej, nie są w stopniu znacznie wyższym niż kiedykolwiek wcześniej zagrożone wskutek stosowania nowoczesnych technologii, a także występujących procesów globalizacji? Nie można ukrywać, że również ostatnie postępy biologii stwarzają w niedalekiej przyszłości możliwość uzyskania przez człowieka całkowitej kontroli nad procesem rozmnażania czy zjawiskiem dziedziczenia, co w konsekwencji może doprowadzić do przekształcenia gatunku ludzkiego i sięgnięcia po całkowitą władzę nad nim.

Można oczywiście zapytać, czy fenomen wolności, który najsilniej wiążemy z autonomią, uwypuklający godność osobową człowieka, jest do pogodzenia z nieskrępowanym indywidualizmem, który nie stawia jednostce żadnych barier w kreowaniu norm moralnych. W niedoskonałym świecie, w jakim przyszło nam żyć, jasne widzenie kwestii moralnych nie uwalnia nas od zmagania się z rzeczywistymi konfliktami zasad i koniecznością wyboru mniejszego zła. Dla realizacji wartości związanych z prawami podstawowymi konieczne jest z jednej strony ukształtowanie rozsądnej demokracji – przy czym szanse przetrwania demokracji i tworzonego przez nią państwa konstytucyjnego zależą od tego, na ile obywatele są gotowi i zdolni do czynienia użytku z przysługujących im praw podstawowych – z drugiej, rozpoznania wartości tkwiących w godności człowieka, nie statuowanej przez państwo, lecz przez państwo uznawanej. W tym zakresie nie można

przemilczeć faktu, że tylko uzyskanie *wolności od niedostatku* pozwala pracownikowi i jego rodzinie wieść godziwe życie i, podobnie, że tylko godziwe życie pozwala uznać za rzeczywistą ochronę swobód. Wypada podkreślić, że prawa podstawowe w demokratycznym państwie prawnym są kwestią sumienia, nie można więc nikogo ich pozbawić, jeżeli nie chce się zaprzeczyć wolności człowieka. Czemu miałyby służyć autonomia jednostki, będąca częścią godności, jeśli życie to byłoby wyzute z najbardziej elementarnej godności? Nie bez racji papież Jan Paweł II w swojej encyklice *Centesimus annus* z 1991 r. zwrócił uwagę, że „Demokracja bez wartości przeradza się, jak to udowodniła historia, łatwo w otwarty lub ukryty totalitaryzm” (nr 46) i stwierdził, że „prawdziwa demokracja istnieje tylko w państwie prawnym i jest możliwa tylko na podstawie prawidłowego traktowania ludzi” (nr 46)⁵⁴.

Podsumowując dotychczasowe rozważania zauważę, że autonomię jednostki należy rozumieć jako zdolność wyboru – w sposób wolny i rozumowy – określonego wzorca postępowania, z jednoczesnym uszanowaniem tej decyzji przez innych. Autonomia osoby jest nieodłącznie związana z wymiarem moralnym życia ludzkiego, które szczególnie przejawia się w świadomym stanowieniu i odpowiedzialności za swoje własne życie, zawierając w sobie roszczenie do poszanowania ze strony innych jednostek. Rzecz oczywiście w tym, aby nie przekształcić afirmacji wolności w jej absolutyzację. Poszukiwanie normatywnych stanów faktycznych, w których najwyraźniej przejawia się autonomia jednostki, jest trudnym i ambitnym zadaniem także dlatego, że chodzi o wartość prawnie gwarantowaną we współczesnym zglobalizowanym i stechnicyzowanym świecie. Jest to rezultat przełomu cywilizacyjnego, kreującego pewną sprzeczność autonomicznych zachowań człowieka. Może dojść do „zderzenia” ochrony autonomii informacyjnej człowieka z wolnością wypowiedzi (otwartością informatyczną) na niekorzyść tej pierwszej. Wszystkie te zjawiska zagrażają autonomii człowieka, dla

⁵⁴ Por. też: Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005, s. 51.

której podstawą materialną jest także zasada powstrzymywania się od naruszania gwarantowanej sfery wolności postępowania innych osób.

1.2.2. Autonomia jednostki wobec współczesnej globalizacji ekonomicznej i kulturowej

Intensywnie dyskutowany w obszarze nauk prawnych problem dotyczy nie tylko autonomii jednostki w relacjach poziomych, a więc łączących jednostkę z innymi jednostkami w sferze prawa prywatnego⁵⁵, ale przede wszystkim autonomii prawnej podmiotu na płaszczyźnie relacji jednostka-państwo. Problem dotyczy rozstrzygnięcia następującej kwestii: zakresu ochrony państwa w sferze prawnie gwarantowanej autonomii jednostki wobec współczesnej globalizacji ekonomicznej i kulturowej.

Próbując znaleźć odpowiedzi na powyższe kwestie, należałoby w pierwszej kolejności rozpatrzeć problem demokratyczności państwa prawnego. Według Konstytucji polskie państwo prawne powinno być demokratyczne. Spośród wielu definicji demokracji, najbardziej akceptowaną jest ta, która oznacza „rządy ludu, dla ludu i przez lud”⁵⁶. Warto przy tym wskazać,

⁵⁵ Chodzi, ogólnie rzecz biorąc, o związek pomiędzy ukształtowanym we współczesnej cywilistyce pojęciem autonomii w ujęciu podmiotowym a preferowaną ochroną wolności w jej wersji liberalno-indywidualistycznej. Warto w tym miejscu przypomnieć, że autonomia woli podmiotów w sferze stosunków prywatnoprawnych przejawia się w trzech aspektach: swobody dokonania lub niedokonania czynności prawnej (swobody zawiązania, zmiany i zakończenia stosunku prawnego), swobody doboru partnera do relacji oraz swobody kształtowania treści stosunku cywilnoprawnego. Jest rzeczą oczywistą, że prawo dopuszcza samodzielność podmiotu w dziedzinie kształtowania jego własnej sytuacji prawnej, co oznacza, iż zasadę autonomii woli nie można pozostawić samej sobie, w szczególności nie może ona dawać żadnej legitymacji do „autokratycznego” działania ze skutkiem dla innych.

⁵⁶ Zob. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CCCI, Wrocław 2007, s. 61. Por. też: G. Burdeau, *La Démocratie*, Paris 1966. Termin „demokracja” powstał prawdopodobnie jeszcze w czasach starożytnych w V w. p.n.e. Pierwsze jego zastosowanie przypisuje się Herodotowi, niemniej jednak zdaniem niektórych autorów, jak np. R. Ludwikowskiego, samo pojęcie pojawiło się dopiero w tłumaczeniu, a nie w oryginalnej wersji jego prac. Demokracja, której fundamenty można odnaleźć w reformach Kleistenesa (508-507 r. p.n.e.),

że w naszym kraju lud, a ściślej obywatele, nie sprawują samodzielnie władzy zwierzchniej. Zgodnie z Konstytucją sprawują ją przedstawiciele narodu

była systemem rządów ateńskiej *polis*, czyli miasta- państwa. Zob. w tej sprawie: A. Radziejewicz-Winnicki, *Spoleczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004, s. 13-14. Joseph Shumpeter przedstawił w 1942 r. najdokładniejszą wykładnię takiego pojęcia demokracji. Zob. J. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 336 i nast. Zwrócił uwagę na niedoskonałości „klasycznej teorii demokracji”, która definiowała demokrację w kategoriach „woli ludu” (źródła) oraz „dobra ogółu” (celu). Swoją definicję demokracji Shumpeter określił mianem „innej”. „Metoda demokratyczna – pisał – jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”. Zob. *Ibidem*, s. 336-337. Definicja Shumpetera ostatecznie zwyciężyła w latach siedemdziesiątych. Zgodnie z tradycją Shumpetera systemy polityczne są demokracjami w takim stopniu, w jakim ich najsilniejsi decydenci życia zbiorowego wybierani są w równych, uczciwych i okresowych wyborach, w trakcie których kandydaci swobodnie konkurują o głosy i w których praktycznie ma prawo uczestniczyć cała dorosła ludność. Tak zdefiniowana demokracja zawiera w sobie dwa komponenty: walkę i partycypację. Implikuje to istnienie praw obywatelskich i politycznych wolności: słowa, druku, zgromadzeń i organizacji, które są potrzebne dla prowadzenia debat politycznych i kampanii wyborczych. Według Roberta Dahla – R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971, s. 1-10 – ta proceduralna definicja pozwala na wyodrębnienie wskaźników niezbędnych do oceny systemu politycznego. Demokracje dzielimy na skonsolidowane, pełne, czyli liberalne oraz na demokracje nieskonsolidowane, czyli elektoralne. Pomiedzy demokracją a autorytaryzmem znajduje się „szara strefa” – demokracje delegatywne stanowiące zaprzeczenie demokracji przedstawicielskich. w dalszym punkcie *continuum* wyróżniamy autorytaryzm nieskonsolidowany i autorytaryzm pełny, skonsolidowany. Skonsolidowane demokracje funkcjonują w podobnym otoczeniu ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Są one systemami zintegrowanymi, gdyż zapewniają duży stopień spójności pomiędzy wartościami, strukturami i zachowaniami politycznymi. Demokracje te są ponadto elastyczne, czyli „reprodukcyjne”, posiadają zdolność przewyższania sytuacji kryzysowych. Jest to cecha istotna, bowiem nie rezygnują ani z prawa do prowadzenia wojny – zob. J. Świeca, *Wyzwania historyczne wobec zagrożeń metodologicznych polemologii, peace research oraz teorii procesu pokojowego*, „Zeszyty Naukowe” Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, 1998, vol. 7, s. 80. Jak trafnie zauważa J. Szreniawski: „zasady demokracji wynikają z elementarnych i powszechnie uznawanych w cywilizowanym świecie wartości, takich jak np. wolność czy tolerancja. Demokracja to m.in. stwarzanie warunków dla autentycznego i dobrowolnego uczestnictwa w życiu publicznym. Liczenie się sprawujących władzę z interesami obywateli i odpowiedzialność rządzących przed rządzonymi, a także zapewnienie wolności osobistej, politycznej i gospodarczej”. Zob. J. Szreniawski, *Węzłowe zagadnienia prawa ustrojowego*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 88.

polskiego. Równocześnie urzeczywistnienie tej demokracji – w formie demokracji przedstawicielskiej – napotyka szereg trudności.

Otóż, system reprezentacji politycznej, który na podstawie umowy społecznej stara się zapewnić zgodność między wolnością indywidualną i wspólną organizację społeczeństwa⁵⁷, nie zawsze sprzyja budowaniu wolności wewnętrznej jednostki (osoby). Najbardziej uderzającym w naszych czasach (zarówno w Polsce, jak w innych krajach) zjawiskiem jest rozszerzanie się demokratycznej przestrzeni wolności zewnętrznej, która niesie ze sobą nowe rozwiązania związane z liberalną koncepcją myślenia o godności ludzkiej. Z jednej strony skrajny liberalizm, który osiągnął sukces ekonomiczny, kreuje wolność tragiczną jako atrybut współczesnego człowieka. Za sprawą koncepcji liberalnej państwo przesłonięte przez wyolbrzymienie *homo oeconomicusa* coraz częściej przestaje pełnić funkcje instytucji strzegącej demokratyczne przeobrażenia. Nie chodzi więc o mniej lub bardziej złożone konsekwencje dostosowania regulacji prawnych do działań związanych z funkcjonowaniem rynku i wolnej konkurencji rządzącej życiem gospodarczym. Chodzi o coś znacznie więcej, a mianowicie o to, czy mechanizmy te nie przekreślają wolności wewnętrznej człowieka. Refleksja nad tymi problemami jest tym bardziej potrzebna, że nadal istnieje przecież dość silne przekonanie, że nieskrępowany, „zliberalizowany” rynek, oparty na „fundamentalizmie rynkowym” zawiera wiele błędów⁵⁸. Tymczasem w dzisiejszej dobie wolność wewnętrzna człowieka jest coraz bardziej zagrożona prymatem czy presją liberalizmu, globalizacji i postmodernizmu, które usiłują narzucić modele życia z jakichś względów (ideologicznych, politycznych, prestiżowych, materialnych i innych) im właśnie odpowiadające. Nie

⁵⁷ *Raport dla UNESCO, Edukacja – jest w niej ukryty skarb*, red. J. Delors, Warszawa, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Wyd. UNESCO, 1998, s. 51-52.

⁵⁸ Zob. F.J. Mazurek, *Miejsce fundamentalnej normy moralności i norm moralnych jako reguł w dziedzinie gospodarczej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M.G. Woźniak, zeszyt 8, Rzeszów 2007, s. 61.

można pomijać faktu, że występujące obecnie w wielu krajach zgubne pomieszanie ze sobą praw i obowiązków państwa i życia gospodarczego prowadzi w konsekwencji do obniżenia majestatu państwa, które – jak pisze Stiglitz – zostało podporządkowane władzy oligarchów, która dyktuje swoje reguły gry władzom państwowym⁵⁹. Jak zauważa Pius XI w encyklice *Quadragesimo anno* (1931): „[...] to skupienie się nie tylko samych bogactw, ale także ogromnej potęgi i despotycznej władzy gospodarczej w rękach niewielu [...], że nikt nie ma wbrew ich woli oddychać [...], jest naturalnym następstwem nieograniczonej wolności konkurencji dającej zwycięstwo tylko najsilniejszemu [...]”⁶⁰. Jedno jest pewne: nasilająca się „liberalizacja” w różnych dziedzinach działalności człowieka (gospodarce, polityce, filozofii, moralności) przyczynia się do absolutyzacji wolności człowieka jako jednostki. Taka sytuacja rodzi ogromne zagrożenie dla człowieka i jego życia, które jest zredukowane przez narzucone modne idee ukierunkowane na określony rodzaj wartości związanych z posiadaniem, konsumpcją i tym podobnymi działaniami postrzeganymi w aspekcie utylitarynym.

Nikt nie zaprzeczy, iż żyjemy obecnie w świecie paradoksów politycznych, społecznych, kulturowych, a nade wszystko moralnych. W naszym kraju sytuacja ta wydaje się szczególna, chociaż mówimy przecież o trendzie ogólnoswiatowym. Rzeczywistość polska stanowi znakomity przykład „przemieszczenia”, a także i „pomieszczenia” wpływów idei zachodniej myśli społecznej. Polskie społeczeństwo i gospodarka nie po raz pierwszy zostały poddane ekspertyzom w zakresie kreowania przeciwstawnych sobie systemów społeczno-ekonomicznych. Zmiana układu politycznego w Europie oraz nieefektywność socjalistycznej gospodarki wymusiły przemiany o charakterze ustrojowym, które rodziły i nadal rodzą pewne kontrowersje w odniesieniu do transformacji podporządkowanej wolnemu rynkowi

⁵⁹ Zob. J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, przekład H. Simbowicz, PWN, Warszawa 2004, s. 62-90.

⁶⁰ Pius XI, encyklika, *Quadragesimo anno*, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, wyd. 2, cz. 1, nr 74.

i przede wszystkim, a nawet wyłącznie – efektywności ekonomicznej, której nadrzędnym celem jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym modelu: liberalizację, prywatyzację, likwidację państwa opiekuńczego oraz proces globalizacji przedstawia się jako absolutną konieczność i źródło powszechnej szczęśliwości – w wymiarze perspektywicznym. Jednocześnie rzut oka na proces zmian systemowych – urynkowienia, demokratyzacji, integracji i globalizacji – nie pozwala jednak zachować nadmiernego entuzjazmu w ocenie rzeczywistości i istniejących zagrożeń. Dotyczy to zarówno społeczeństw intensywnie się rozwijających, jak i tych postindustrialnych. Teza, że stajemy się „społeczeństwem ryzyka” jest nie tylko popularna w naszej części Europy, ale znajduje swoich mocnych orędowników w wielu krajach starej części kontynentu⁶¹. Konsekwencją słabych stron zmian w porządku społeczno-ekonomicznym w wielu krajach jest poszerzanie się sfery ubóstwa, wykluczenia, marginalizacji i zróżnicowań majątkowo-dochodowych. Truizmem stało się stwierdzenie, że życie ludzi bez pracy jest stanem normalnym, chronicznym i nieuniknionym⁶².

Oto bowiem, jak starałam się podkreślić, akcentowane z taką mocą przez protagonistów nowej koncepcji *rozwoju systemów społeczno-gospodarczych i politycznych* opartej na ideologii, zakładającej, że istnieje tylko jedna politycznie i ekonomicznie racjonalna droga, która urzeczywistnia zasadę utilitaryzmu i wolnej konkurencji, rządzącej życiem gospodarczym, reguły moralne straciły – jak można się domyślać – swe znaczenie w społeczeństwach współczesnych, a więc nie istnieją. W mechanizmie tym nie ma miejsca nie tylko na normy moralne, ale i na rolę państwa. W tej sytuacji logicznie i merytorycznie uzasadnione jest pytanie: czy mechaniczne, bezosobowe działanie rynku nie przekreśla wolności wewnętrznej człowieka,

⁶¹ Zob. A. Radziejewicz-Winnicki, *Społeczeństwo w trakcie zmiany. Rozważania z zakresu pedagogiki społecznej i socjologii transformacji*, Gdańsk 2004, s. 73.

⁶² Szerzej: A. Hiroszowicz, E. Neyman, *Państwo opatrnościowe i jego ofiary*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3, s. 72.

zmierzającej do zapewnienia jakości życia odpowiadającej wszystkim wymiarom bytu ludzkiego?

Trudno oczywiście zaprzeczyć, że dokonujące się w świecie przemiany implikujące rozwój krajów postkomunistycznych wydają się dziwnie niespójne. Rejestrują one rozbieżność między nadziejami, jakie miała spełnić wolność i prawdziwie rozwijająca się demokracja, a w miarę obiektywną rzeczywistością – przede wszystkim natury ekonomicznej – dzielącą ludzi na tych, którzy przegrali i nie korzystają z dokonującego się rozwoju (bezrobotni) oraz na grupę osób osiągających pełny sukces finansowy. Przeważająca część społeczeństwa w transformujących się krajach (dotyczy to również tych środowisk, które kiedyś składały się na inteligencję, związaną ze „sferą budżetową”) dzieli losy na ogół niezbyt pomyślne: niepewność, redukcje, polityzacja, kolejna degradacja materialna⁶³. W naszych czasach wyraźnie zaczyna dominować mentalność, która może być określana jako typ subkultury demokratyczno-liberalnej, nie potrafiącej uchwycić fenomenu więzi społecznej⁶⁴. Jedyłą znaną miarą tych więzi jest wartość rynkowa określana na podstawie relacji popytu i sprzedaży, tj. kategorii relatywizujących preferencje konsumentów względem ekonomicznej efektywności. Co nie jest efektywne ekonomicznie, nie ma znaczenia. Taki redukcjonizm natury ludzkiej można zauważyć w doświadczeniach demokracji zachodnioeuropejskiej i kapitalizmu globalnego, dla których moralność staje się dobrem transakcyjnym, polegającym na wymyślaniu zasad służących zaspokajaniu jednostkowych upodobań, preferencji oraz pragnień⁶⁵.

Niepokoje powstałe z powodu poczucia niezgodności trendów rozwoju współczesnej globalizacji ekonomicznej i kulturowej z wyznawanymi

⁶³ Zob. J. Żarnowski, *Dawne i nowe role inteligencji w Polsce, Kultura i Społeczeństwo* 2000, nr 2, s. 129-136.

⁶⁴ Zob. A. Radziewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 117.

⁶⁵ Szerzej: M.G. Woźniak, *Kapitalizm globalny w kontekście aksjologicznym*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, część 1, Rzeszów 2006, s. 22.

dotychczas wartościami stają się prawdziwym dylematem naukowców. Wielu bardzo kompetentnych intelektualistów znalazło się dziś w nieznanej sobie sytuacji. Niemniej jednak w niektórych wypowiedziach publikowanych na łamach prasy to właśnie ludzie kompetentni i wykształceni wygrali na polskich przemianach⁶⁶. W istocie jednak ta warstwa stanowi dziś raczej wspomnienie niż realną formację społeczną. Funkcje ekspertów i kierowników życia społecznego, wokół których ogniskowała się rola społeczna inteligencji w ciągu minionych bez mała dwustu lat, przestały być znaczące. Czynnikiem wpływającym na aktualny status polskiej inteligencji są w głównej mierze różnice, jakie zachodzą między sferą „budżetową” a sektorem gospodarczym. W obydwu sektorach powstały odrębne i zasadniczo różniące się grupy ekspertów. Dominująca pozycja ludzi biznesu, zasadniczo różniących się od inteligencji⁶⁷, którzy sprawują kierownictwo w sektorze gospodarczym, a także kurczenie się sektora budżetowego w związku z prywatyzacją gospodarki i usług, spowoduje, iż kurczyć się będą także zatrudnione w nim kategorie zbliżone do inteligencji⁶⁸. Dyskusje toczą się także wokół zagadnienia przyszłości nauki w rozwoju cywilizacyjnym Polski. Chodzi o to, że politycy często wypowiadali gładkie sentencje o roli nauki w procesie przemian społeczno-gospodarczych, składali deklaracje poparcia i obietnice. Tymczasem, wobec nowych reguł gry tworzących swoistą nerwicę transformacyjną, można przypuszczać, iż w ciągu najbliższych lat liczba polskich naukowców znacząco zmaleje (dotyczy to nie tylko osób, które odejdą na emeryturę i nie wiadomo, czy wystarczy następców), ale również

⁶⁶ T. Bogucka, *Miejsce na górze*, „Gazeta Wyborcza”, 10-11 luty 2001, nr 35 (3639), s. 16-18.

⁶⁷ Specyfika polskiej inteligencji staje się uchwytna dopiero wówczas, gdy przestaniemy utożsamiać pojęcia inteligenta oraz inteligencji z ogółem osób posiadających wyższe wykształcenie. Misją cywilizacyjną polskiej inteligencji jest wrażliwość społeczna, która każe inteligentowi pochylać się nad tymi, którzy są pokrzywdzeni i pomagać się wznosić im w górę – zob. T. Merta, *W obronie inteligencji*, [w:] *W obronie zdrowego rozsądku*, red. M.A. Czyżewski, T. Merta, Wydawnictwo UJ, Kraków 2000, s. 156.

⁶⁸ J. Żarnowski, *op. cit.*, s. 138-139.

tych, którzy uznani zostaną jako mało produktywni i niepotrzebni i których należałoby zwolnić. Warto zauważyć, że w państwach Europy Zachodniej nadal przecież utrzymuje się pogląd, że jest to warstwa, która z powodu wyznawanego etosu oraz misji historycznej nigdy by nie powstała w państwach liberalnych, przodujących gospodarczo tak w przeszłości, jak i obecnie⁶⁹. Można zatem powiedzieć, iż aktualny status społeczny polskiej inteligencji jest związany – w dużej części – z następującą w świecie globalizacją. Konsekwencje procesów globalizacyjnych dotyczą także współczesnych uniwersytetów i szkół wyższych, ponieważ zmieniają ich charakter i podstawową misję. Niepokój wzbudza to, że uniwersytety i szkoły wyższe zaprzestały współzawodniczenia w poszukiwaniu prawdy, a zaczęły współzawodniczyć w poszukiwaniu innowacji podporządkowanych maksymalizacji stopy zysku⁷⁰. Wydaje się sprawą oczywistą, że tylko współzawodniczenie w poszukiwaniu prawdy, oparte na depozycie niezrelatywizowanych wartości, może przyczynić się do wysokiej jakości badań naukowych, uzyskiwanych stopni naukowych czy odpowiedniej jakości kształcenia⁷¹.

W celu wywiązania się z przyjętych na siebie zobowiązań badawczych – zakresu ochrony państwa w sferze prawnie gwarantowanej autonomii (wolności) jednostki wobec współczesnej globalizacji ekonomicznej i kulturowej – moją analizę rozpocznę od pojęcia globalizacja. Na wstępie trzeba zauważyć, iż pojęcie to należy do nielicznych, które w ostatnich latach zrobiły niespotykaną karierę. Choć w środowisku naukowym pojawiło się ono na początku lat osiemdziesiątych XX wieku, to jednak współcześnie odgrywa

⁶⁹ J. Jedlicki, *Historia inteligencji polskiej*, „Kultura i Społeczeństwo” 2000, nr 2, s. 144-150.

⁷⁰ Zob. F. Piontek, B. Piontek, *Transformacja a koncepcje rozwoju – skutki dla kapitału: ekonomicznego, ludzkiego i przyrodniczego*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, część 1, Rzeszów 2006, s. 31.

⁷¹ F. Piontek, B. Piontek, *op. cit.*, s. 31.

kluczową rolę w dyskusjach reprezentantów nauk społecznych, polityków i ekonomistów⁷².

Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki postępujący we współczesnym świecie globalizm jest następstwem pojawienia się i zastosowania najnowszych technologii wytwarzania dóbr, kierowanych ku masowemu odbiorcy, w tym również technologii umożliwiających nieustanne rozszerzanie się możliwości wzajemnego komunikowania się ludzi⁷³. Tę sferę często określa się mianem rewolucji medialnej. Cechą charakterystyczną globalizacji jest to, że podporządkowuje rozwiązania instytucjonalne systemu ekonomicznego przekonaniu, że przyszłość ludzkości zależy od technologii. W literaturze nie brak też głosów, że „globalizacja liberalizacji i stylów życia oznacza próbę kanalizowania sprzeczności między rozwojem materialnym i duchowym poprzez komercjalizację sfery duchowej”⁷⁴. Z tego też względu powszechnie obowiązujące normy moralne i wartości duchowe stają się w tej ideologii balastem dla aktywności jednostki koncentrującej się wokół własnej korzyści⁷⁵. Można więc powiedzieć, że wizja globalizacji staje się

⁷² Historia procesu globalizacji jest równie bogata, jak historia stosunków międzynarodowych. Wzmianki o tym zagadnieniu pojawiły się już w okresie pierwszych odkryć geograficznych (koniec XVII w.) – zob. T. Łoś-Nowak, *Encyklopedia politologii*, Kraków 2002, s. 121. Pojęcie globalizacji po raz pierwszy zostało użyte przez R. Robertsona w 1985 r. Jego zdaniem globalizacja jest zespołem procesów, które współorganizują wspólny świat – zob. W.J. Cynarski, *Globalizacja a spotkanie kultur*, Rzeszów 2003, s. 17. W literaturze mianem globalizacji określa się m.in. wielość powiązań i wzajemnych oddziaływań państw i społeczeństw, tworzących obecny system światowy – zob. A. Zorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Warszawa 2002, s. 15. Zdaniem Z. Baumana globalizacja to proces „[...] niekontrolowany i żywiołowy, sprowadzający się do [...] globalnych następstw, z reguły nie zamierzonych i nie przewidywalnych, a nie do globalnych w założeniu swych przedsięwzięć. Sugeruje ono, że nasze poczynania mogą mieć i często mają skutki o globalnym zasięgu: ale zaprzecza temu, że posiadamy środki, aby planować i realizować poczynania globalnej, ogólnoswiatowej skali” – zob. Z. Bauman, *Globalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3, s. 55.

⁷³ Por. A. Radziewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 116.

⁷⁴ M.G. Woźniak, *op. cit.*, s. 16.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 15.

w dużej mierze atrakcyjna z jednostkowego punktu widzenia, gdyż uwalnia ona ją od uniwersalnych wartości moralnych.

Konsekwencje rozwoju globalizacji ekonomicznej i kulturowej również dla państwa prawa są dalekosiężne. Obok pozytywnych przejawów globalizacji: upowszechnienia wiedzy, transferu technologii, nadzwyczajnych możliwości postępu w zakresie organizacji pracy czy wydajności, należy też wziąć pod uwagę jej negatywne elementy, do których zalicza się m.in.: inflację, wzrost bezrobocia, nędzę, zadłużenie państw biednych⁷⁶. Jak dowodzi J.E. Stiglitz globalizacja nie służy potrzebom ludzi biednych ani „poprawie” środowiska naturalnego, ani stabilności gospodarki światowej⁷⁷. Uważa on, że globalizację należy w biegu reformować⁷⁸. Jest też i inna istotna kwestia, a mianowicie, globalizacja – w przeciwieństwie do znanych teorii modernizacji⁷⁹ – zakłada, że natura rozwoju ekonomicznego nie polega na wyrównaniu

⁷⁶ F.J. Mazurek, *op. cit.*, s. 81.

⁷⁷ J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 173.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 195.

⁷⁹ W języku potocznym modernizacja oznacza „przerabianie czegoś na sposób nowoczesny”. W naukach społecznych mianem modernizacji określa się wszelkie formy unowocześniania techniki, sposobów życia, organizacji społecznej, jak również sztuki czy produkcji, a nawet obowiązującej mody – zob. S. Chodak, J. Kleer, *Socjalizm a modernizacja w „Czarnej Afryce”*, Warszawa 1967, s. 138. W nauce przedstawia się kilka interpretacji pojęcia modernizacji, nadających mu odmienną i często różną treść. I tak wg M.J. Levy’ego modernizacja jest zjawiskiem, które ma wystąpić w danym społeczeństwie w większym lub mniejszym natężeniu. Im większy jest stopień wykorzystania środków technicznych w produkcji i im bardziej narzędzia używane przez ludzi przyczyniają się do wzrostu tej produkcji, tym wyższy jest stopień modernizacji – zob. M.J. Levy, *Modernization and the Structure of Societies*, Princeton: The University Press 1966, t. 1-2, s. 138-139. Z kolei wg R. Bendixa modernizacja historycznie odnosi się do zmian społecznych zapoczątkowanych w XVIII wieku. Pewne „pionierskie społeczeństwa” dokonały postępu technicznego i politycznego, stając się wzorem dla innych państw – zob. R. Bendix, *Modernization and Inequality*, „Comparative Studies In Society and History” 1967, t. 5, s. 79. Zdaniem N.H. Friedland modernizacja stanowi konieczną umiejętność nowoczesnego społeczeństwa, polegającą na przejściu na inny etap rozwoju i przyjęciu nowych wyzwań, jakie niesie za sobą nieuchronnie następujący proces przemian – zob. N.H. Friedland, *a Sociological Approach to Modernization by Design. Social Change in the Twentieth Century*, Ithaca and London: CUP 1969. Warto wspomnieć, że modernizacja jest pojęciem występującym

wzrostu przez aktywne oddziaływanie instytucji państwa na gospodarkę, ale na bezpośrednim stymulowaniu wzrostu globalnego w warunkach rozszerzającej się wymiany towarowej⁸⁰. Jednym z widocznych przejawów postępującego procesu globalizacji jest dominacja finansowa pewnych grup kapitałowych podejmujących szereg inwestycji nastawionych na szybki zysk⁸¹. Istotnym znamieniem globalizacji jest liczebny rozrost organizacji o charakterze międzynarodowym oraz coraz większa liczba międzynarodowych uregulowań, którym stopniowo muszą się podporządkować dotychczasowe państwa narodowe. Można oczywiście zastanawiać się, jaki może być przyszły model wolności dotychczasowego państwa narodowego w sytuacji istnienia władzy ponadnarodowej. W tych warunkach czasu i miejsca, gdzie problem zacieśniania więzi międzynarodowych w określonych sferach życia podporządkowany zostaje zamysłowi ścisłej integracji w sferach pozostałych w celu zbudowania jednej struktury politycznej z trudnymi do przewidzenia skutkami dla dotychczasowych państw, kultur i narodów, nasuwa się pytanie: jak będzie wyglądać sprawa suwerenności i przyszłości państwa narodowego⁸². W tej kwestii warto przytoczyć pogląd J.M. Guéhenno, który stwierdza: „[...] Państwo w coraz mniejszym stopniu jest wyrazem suwerenności, nie jest już czymś stojącym ponad społeczeństwem, a tylko jedną z instytucji

także w psychologii. W dziedzinie tej oznacza m.in. przekształcenie osobowości jednostki pod wpływem zabiegów edukacyjnych, uczestnictwa w społecznym podziale pracy – zob. szerzej Z. Ratajczak, *Człowiek w sytuacji innowacyjnej*, Warszawa 1980, s. 285-288.

⁸⁰ Zob. szerzej: A. Radziejewicz-Winnicki, *op. cit.*, s. 116.

⁸¹ *Ibidem*, s. 117.

⁸² Sektory procesu globalizacji – informacyjny, techniczny, ekonomiczny i ekologiczny – są ewidentnym faktem. Niektórzy globoentuzjaści na tej podstawie wnioskujeją o potrzebie globalizacji również w zakresie ideologii, cywilizacji i aksjologii, co z kolei budzi sprzeciw wielu środowisk” – zob. S. Kowalczyk, *Naród, państwo, Europa*, Radom 2003, s. 201. Dalej zaś autor stwierdza: „Podstawowym błędem ideologii globalizmu jest sprowadzenie kultury do nauk empirycznych, techniki i ekonomii, a niedocenywanie podstawowej roli kultury duchowo-religijnej, moralnej, narodowej. Narody świata należą do różnych kręgów cywilizacyjno-kulturowych, dlatego unifikacja techniczna czy ekonomiczna nie jest równoznaczna z globalizacją ideologiczną i aksjologiczną”. Tamże, s. 203.

organizujących społeczeństwo. W konkurencji z innymi aktorami sceny politycznej nie znika, ale musi nieustannie adaptować się, na nowo określać swoje kompetencje i dzięki oddawanym przez siebie usługom powściągliwie uzasadniać swoje istnienie”⁸³. Powstaje również problem, na ile przydatny i funkcjonalny jest obecny system ochrony autonomii (wolności) jednostki w demokratycznym państwie prawa wobec kapitalizmu globalnego. Jak twierdzi G. Soros „[...] związek łączący kapitalizm z demokracją jest co najmniej wątpliwy. Kapitalizm i demokracja podlegają różnym zasadom. Różne też są stawki: w kapitalizmie celem jest dobrobyt, w demokracji – polityczny autorytet. Kryteria, którymi się te stawki mierzy, są również odmienne: w kapitalizmie jednostką miary są pieniądze, w demokracji – głos wyborczy obywatela. Rozbieżne są interesy, które mają być zaspokajane: w kapitalizmie jest to interes prywatny, w demokracji – interes publiczny”⁸⁴. W tym kontekście rodzą się obawy o skuteczność prawnych instrumentów służących ochronie praw podstawowych (zarówno na płaszczyźnie prawa krajowego, jak i międzynarodowego), przy założeniu, że niczym nieograniczony globalny kapitalizm jest zabójczy dla demokracji i tym samym dla praw człowieka.

Dziś bowiem bardziej niż kiedykolwiek wolność człowieka może (musi!) być chroniona nie tylko w wymiarze czysto hedonistyczno-konsumenckim, ale również w sferze kształtowania wrażliwości na uniwersalne wartości moralne. W mechanizmie tym aktywność państwa winna wyrażać się nie tylko w łagodzeniu niepowodzeń rynku, lecz także w zapewnieniu sprawiedliwości społecznej⁸⁵. Warto w tym miejscu przypomnieć słowa Jana Pawła II zawarte w encyklice *Redemptor hominis*: „Rozwój techniki oraz

⁸³ J.M. Guéhenno, *Przyszłość wolności*, Kraków 2001, s. 34.

⁸⁴ G. Soros, *Kryzys światowego kapitalizmu*, Warszawa 1999, s. 150.

⁸⁵ J.E. Stiglitz zwraca uwagę, że wolnego rynku nie można pozostawić samemu sobie. Jego zdaniem państwo może nadal odgrywać rolę w łagodzeniu nieprawidłowości rynku – zob. J.E. Stiglitz, *op. cit.*, s. 173 i s. 195.

naznaczone panowaniem techniki rozwój cywilizacji współczesnej domaga się proporcjonalnego rozwoju moralności i etyki. Tymczasem ten drugi zdaje się, niestety, wciąż pozostawać w tyle [...]. Niepokój zaś dotyczy zasadniczej i podstawowej sprawy: czy ów postęp, którego autorem i sprawcą jest człowiek, czyni życie ludzkie na ziemi pod każdym względem „bardziej ludzkim”, bardziej „godnym człowieka”. Nie można żywić wątpliwości, że pod wieloma względami czyni je takim. Pytanie jednak, które uporczywie powraca, dotyczy tego, co najistotniejsze: czy człowiek jako człowiek w kontekście tego postępu staje się lepszy, duchowo dojrzałszy, bardziej świadomy godności swojego człowieczeństwa, bardziej odpowiedzialny, bardziej otwarty dla drugich, zwłaszcza dla potrzebujących, dla słabszych, bardziej gotowy świadczyć i nieść pomoc wszystkim?⁸⁶ Jan Paweł II zwraca też uwagę na pilną potrzebę poszukiwania nowego modelu gospodarczego, celem przewyciężenia negatywnych przejawów globalizacji. Procesy globalizacji wymagają według niego „[...] ponownego rozpatrzenia problemu współpracy międzynarodowej w kategoriach nowej kultury solidarności”. Potrzebna jest „[...] odnowa prawa międzynarodowego i innych instytucji”, aby uniknąć błędów ideologicznych XX wieku, które inspirowały dramatyczny podział świata na dwie części – bogaty i ubogi. Stąd też „[...] pilnie potrzebne jest ponowne przemyślenie modeli, które wpływają na wybór kierunków rozwoju”. „Być może nadszedł czas, aby podjąć nową i pogłębioną refleksję nad sensem ekonomii i nad jej celami”⁸⁷.

Poniższe uwagi będą poświęcone kilku refleksjom na temat autonomii (wolności) człowieka w sferze relacji wertykalnych państwo-jednostka. Uznanie bowiem, że wolność i autonomia tworzą prawa podmiotowe jednostki (tzw. publiczne prawa podmiotowe) ma ogromne znaczenie. Jednostka

⁸⁶ Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Wydawnictwo Rafael, Kraków 2011, s. 39.

⁸⁷ Jan Paweł II, *Orędzie na Światowy Dzień Pokoju* (01.01.2000), *Spółczesność. Studia, prace badawcze, dokumenty z zakresu nauki społecznej Kościoła*, 2000, [w:] F.J. Mazurek, *op. cit.*, s. 81.

uzyskuje w ten sposób instrument, narzędzie w postaci możliwości domagania się od państwa (władzy publicznej) zarówno wprowadzenia niezbędnych gwarancji materialnych ochrony wolności, jak też powstrzymywania się od zachowań wkraczających w sferę zastrzeżoną dla jej autonomii⁸⁸. Zasadnicze konflikty, które pojawiają się dzisiaj we współczesnej Polsce (ale też przecież w całym świecie), dotyczą nie tylko zakresu ochrony wolności konstytucyjnie gwarantowanej (np. wolności sumienia i wyznania, wolności słowa, nietykalności osobistej, wolności wyboru zawodu czy miejsca zamieszkania, etc.), ale daleko bardziej idącego wymiaru autonomii, jaki jest związany z absolutyzacją tej wartości wskutek wpływu wyznawców relatywizmu moralnego i kulturowego. Czy można uznać, że autonomia (wolność) człowieka stanowi uzasadnienie nieograniczonej wolności konkurencji dającej zwycięstwo tylko najsilniejszemu? Albo, czy powszechnie uznawana autonomia nauki, rozumiana jako swoboda prowadzenia badań naukowych, np. w związku z przeprowadzaniem eksperymentów na osobach, które ze względu na wiek lub stan psychiczny niezdolne są świadomie wyrazić swą zgodę na takie uczestnictwo, winna być uznawana za wartość nie podlegającą żadnym ograniczeniom? Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że człowiek jest zdolny – jak pisze H. Marcuse – do „idiotyzmów naukowych”⁸⁹. Czy wreszcie z formuły art. 30 Konstytucji RP, w świetle której źródłem wolności oraz praw człowieka i obywatela jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka, nie wynika, że tylko uzyskanie *wolności od niedostatku* pozwala człowiekowi i jego rodzinie wieść godziwe życie? Jakkolwiek nie podaje się wyraźnie, iż godność osoby ludzkiej stanowi podstawę także prawa do pracy, to jednak wszelka wolność bez praw człowieka (także bez prawa do pracy) będzie mocno ułomna, a demokracja osłabiona i niepełna. W tym przypadku, trawestując powiedzenie Sokratesa: „życie, którego nikt nie zgłębia, jest nic

⁸⁸ M. Safjan, *op. cit.*, s. 100.

⁸⁹ Zob. F. J. Mazurek, *op. cit.*, s. 64.

nie warte”, można stwierdzić: wolność, której nikt nie zgłębia, w istocie rzeczy nie zasługuje na miano wartości będącej częścią innej wartości naczelnej w systemie prawnym, jaką pozostaje godność osobowa.

Próba znalezienia rozwiązania powyższych dylematów, które wyłaniają się z coraz większą wyrazistością, stanowi jedno z ważnych zadań podejmowanych przede wszystkim w obszarze międzynarodowych dyskusji w kwestii przestrzegania uniwersalnych norm moralnych w dziedzinie gospodarki globalnej. Tak np. w ogłoszonej przez ONZ Deklaracji Szczytu Milenijnego stawia się postulat, by oprzeć proces globalizacji na zasadzie godności osoby ludzkiej, na prawdzie, że jest ona fundamentalną wartością, że ludzkość stanowi jedną rodzinę ludzką⁹⁰.

Konieczne więc staje się poszukiwanie pewnej metodologii podejścia prawa do tych zagadnień. Istnieją co najmniej trzy poważne argumenty na rzecz tezy, że prawo musi zareagować i zająć stanowisko wobec dokonujących się zmian w dziedzinie autonomii (wolności) jednostki w kontekście współczesnej globalizacji ekonomicznej i kulturowej.

Po pierwsze, nie da się już w sposób sensowny opierać wolności z liberalnego punktu widzenia – jako wolności „od”: od norm moralnych i „od” władzy państwowej. Utrzymywanie takiego podejścia do wolności, która „rościłaby sobie prawo do takiej autonomii moralnej, która w praktyce oznaczałaby zupełną jej suwerenność”⁹¹ jest niebezpieczne dla fundamentalnych praw jednostki, grozi ogromną niepewnością jej sytuacji prawnej w sferze spraw najbardziej dla niej żywotnych. Uniwersalizacja tak pojmowanej wolności niesie za sobą szkodliwe następstwa moralne, społeczno-gospodarcze i polityczne. Jednocześnie stwarza niebezpieczną podstawę arbitralności dla

⁹⁰ *Ibidem.*, s. 82.

⁹¹ Jan Paweł II, encyklika *Veritatis splendor*; [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Wydawnictwo Rafael, Kraków 2011.

tych, którzy mają ostatecznie odpowiedzieć na pytanie, co jest dobrem albo złem, a więc także co jest prawnie dopuszczalne, a co jest prawnie zakazane.

Po drugie, etosem demokratycznego państwa prawa, a więc zespołem wartości, których to państwo strzeże za pomocą właściwych sobie instytucji, jest autonomia jednostki, której punktem odniesienia jest idea godności osoby. Płyne stąd wniosek, że prawo do ochrony godności człowieka winno z jednej strony zapobiegać jej naruszeniom przez organy władzy publicznej oraz podmioty prywatne, z drugiej – umożliwić wykorzystanie odpowiednich środków w celu usuwania skutków ewentualnych naruszeń godności człowieka.

Po trzecie, podstawowy dylemat związany z pytaniem o skutki komercjalizacji sfery duchowej sprowadza się w konsekwencji do pytania, czy pozostawić ją tylko „żywiłowym rynkom, czy też chronić za pomocą instytucjonalnych i organizacyjnych wysiłków państwa”⁹². Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że konsekwencje eksperymentowania w dziedzinie aksjologicznej i moralnej, które rzekomo mają uczynić człowieka twórcą sensu swojego życia, mają jednak szersze znaczenie. Dotyczą bowiem problemu ingerencji nauk biomedycznych w naturalne procesy narodzin, życia i śmierci człowieka (kreacja człowieka przy pomocy zróżnicowanych metod medycznie wspomaganej prokreacji, klonowanie dla celów diagnostycznych i terapeutycznych czy kwestia eutanazji), a także granic swobody wypowiedzi prasowej, manipulowania potrzebami i mentalnością całych społeczeństw przez środki masowego przekazu, etc. Zmieniają również charakter i podstawową misję szkół wyższych, które zaprzestały współzawodniczenia w poszukiwaniu prawdy, a zaczęły współzawodniczyć w poszukiwaniu innowacji podporządkowanych maksymalizacji stopy zysku⁹³.

Współczesne dyskusje na temat autonomii jednostki wobec dzisiejszej globalizacji ekonomicznej i kulturowej prowadzą do wniosku, że

⁹² M. G. Woźniak, *op. cit.*, s. 16.

⁹³ F. Piontek, B. Piontek, *op. cit.*, s. 31.

wprowadzanie prymatu jednych systemów moralnych nad innymi przy jednoczesnym zastępowaniu kategorii efektywności społecznej przez efektywność ekonomiczną – obowiązującą na tzw. wolnym rynku – prowadzi do podporządkowania wszystkich priorytetów (w tym zdrowia i życia) opłacalności ekonomicznej urzeczywistnianej przez kapitał globalistyczny⁹⁴. Człowiek, uwikłany coraz silniej w skomplikowany układ powiązań społecznych służących pomnażaniu zysków ekonomicznych, coraz silniej od tych powiązań uzależniony, coraz częściej będzie narażony na utratę godności zakorzenionej cywilizacyjnie w kulturze i religii odpowiadającej tej godności egzystencji. Nieocenioną pomocą może tu służyć wypowiedź G. Kalinowskiego, który pisał: „jeśli nie ma Boga, nie ma ogólnej moralności ani prawa powszechnie wiążącego. Dla każdego człowieka są tylko wartości, które on sam stwarza oraz normy moralne i prawne, które sobie nadaje lub na które przyzwala. Jeśli Bóg nie istnieje, każdy człowiek jest Bogiem samego siebie”⁹⁵. W ten sposób nawiązuje się do butnej wypowiedzi sofistę Protagorasę mówiącego, że „człowiek jest miarą wszystkiego”⁹⁶, jak i etyka egzystencjalnego Sartre’a, że wolności należy szukać dla niej samej⁹⁷.

1.2.3. Spór o zakres i granice autonomii społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa

Sfera aktywności obywatelskiej w państwie to stare i nowe, a zawsze aktualne zagadnienie, choć nauka o społeczeństwie obywatelskim jest świeżej daty. Różne etapy i wymiary dyskusji – toczącej się wśród historyków, socjologów, politologów, a także prawników – doczekały się obszernej literatury na świecie i w Polsce. Większość rozważań podejmowanych w nauce

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ E.S. Kloss, *Starotestamentowe podstawy godności człowieka*, [w:] *Godność człowieka...*, *op. cit.*, s. 55.

⁹⁶ Zob. J. Legowicz, *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1976, s. 68.

⁹⁷ Zob. L. Kasprzyk, A. Węgrzecki, *op. cit.*, s. 269.

koncentruje się na wiązaniu koncepcji społeczeństwa obywatelskiego z ideą subsydiarności. Rozważania te rzutują bez wątpienia na kształt zarówno nowoczesnego państwa, jak i nowoczesnej federacji w formie, do której zmierza Unia Europejska.

Jakkolwiek na temat społeczeństwa obywatelskiego powiedziano już bardzo wiele, to jednak do najdelikatniejszych należą kwestie związane z zakresem autonomii sektora obywatelskiego w państwie prawa, a ściślej jego prawa do niezależnej przestrzeni dla działalności obywatelskiej. Jednym z mitów wytwarzanych konsekwentnie na temat relacji *civil society* a państwo jest teza o tym, że istnienie państwa demokratycznego, z jego systemem wartości i zasad, odzwierciedla postulat państwa preferującego solidaryzm społeczny (akceptującego obywatelskość jako zasadę działania w ramach demokracji partycypacyjnej). W istocie bowiem można powiedzieć, że uznając wartość demokracji jako takiej, tym samym już dokonaliśmy określonego wyboru na rzecz pewnej wizji relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim. Okazuje się jednak, że oblicza demokracji partycypacyjnej bywają różne i trudno byłoby zapewne uznać, że wszędzie istnieje jednakowy model funkcjonowania jej mechanizmów. Również błędem byłoby utożsamianie zakresu autonomii społeczeństwa obywatelskiego, wykreowanego w aktach normatywnych, z praktyką funkcjonowania tego społeczeństwa, która może w sposób zasadniczy odbiegać od obrazu wyidealizowanego czy wręcz wirtualnego.

Nie podejmując w tym miejscu głębszej analizy postawionego w tytule zagadnienia, trzeba stwierdzić, że w koncepcję nowoczesnego państwa prawa jest wpisany określony model relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim. Model ten, mówiąc najkrócej, opiera się na założeniu istnienia nieprzekraczalnych granic dla ingerencji państwa w sferę praw i podstawowych swobód obywatelskich, a jednocześnie ustanawia właściwą proporcję pomiędzy interesem grupowym a interesem publicznym.

Okazuje się jednak, że pomimo dobrze określonego punktu wyjścia, jakim jest model relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim, nie zawsze jesteśmy w stanie osiągnąć powszechny konsensus w zakresie toczących się sporów w Polsce, jak i w wielu starych demokracjach, w których pytanie o zakres autonomii społeczeństwa obywatelskiego względem państwa bywa niekiedy stawiane z większą siłą. Wynika to w głównej mierze z realnych zagrożeń autonomii dla sektora obywatelskiego, pojawiających się we współczesnym świecie, uzasadniających ryzyko instrumentalizacji go ze strony państwa oraz służalczości wobec niego.

Przypomnijmy, iż podstawy autonomii prawnej instytucji społeczeństwa obywatelskiego są ujęte, w sensie formalnym, bardzo szeroko. Wystarczy odwołać się do formuły art. 12 Konstytucji RP, przepisu zawierającego gwarancje wolności, którą najsilniej wiążemy z autonomią tworzenia i działania stowarzyszeń, fundacji i różnych organizacji społecznych. Przepis ten, pomimo pozornej prostoty wyrażonej w nim zasady, cechuje pewna nieokreśloność, która nie pozwala na wypracowanie pewnego i jednoznacznego stanowiska odnośnie do charakteru wzajemnych relacji pomiędzy państwem a sektorem obywatelskim.

Nie może więc zdumiewać, że we wszelkich dyskusjach na temat relacji między państwem a społeczeństwem obywatelskim nacisk jest położony – niejako z natury rzeczy – na postulat postrzegania społeczeństwa obywatelskiego jako kategorii antagonistycznej wobec państwa. Często przywołuje się w tym kontekście fakt narodzin instytucji społeczeństwa obywatelskiego w opozycji do państwa (ta opozycja jest przeniesiona z czasów państwa totalitarnego na państwo suwerenne i demokratyczne)⁹⁸. Wyrażane są również poglądy oparte na teorii zawodności państwa. Zwraca się w nich uwagę, że mechanizm państwa nie wystarcza, by zaspokoić ludzkie potrzeby, a to

⁹⁸ Zob. S. Golinowska, *op. cit.*, s. 73 i s. 68.

znaczy, że człowiekowi potrzebne są jeszcze instytucje innego rodzaju⁹⁹. Wśród nich można spotkać się z niezbyt wyszukanymspostrzeżeniem, gdzie jednym z głównych argumentów przemawiających za przeniesieniem działań z państwa na instytucje społeczeństwa obywatelskiego jest naprawienie błędów sektora państwowego, charakteryzującego się biurokratyczną sztywnością paraliżującą jego zdolność do skutecznego i elastycznego świadczenia usług. Jest to jedna z teorii opowiadających się za prywatyzacją jako teorią sprawowania władzy¹⁰⁰. Prezentowana jest również koncepcja o roli sektora pozarządowego (jako jednego z sektorów społeczeństwa obywatelskiego), stanowiącego równoważącą trzecią siłę pomiędzy państwem i rynkiem. Koncepcja ta zakłada istnienie organizacji pozarządowych tam, gdzie zawodzi i rynek, i państwo¹⁰¹.

W piśmiennictwie zachodnim nie brak też opinii, iż czynnikami determinującymi charakter relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim w poszczególnych krajach są mechanizmy gospodarki rynkowej. Niektórzy autorzy (m.in. Robert Whelan) postrzegają jako zagrożenie dla niezależności sektora obywatelskiego jego związek z państwem, który ma finansowe implikacje¹⁰². Argumentują to szerokim zakresem usług świadczonych przez sektor obywatelski w dużej mierze finansowanych przez państwo, co w rezultacie, ich zdaniem, pozwala przyjąć, że sektor obywatelski staje się biernym przedstawicielem państwa – przedłużeniem sektora państwowego, posiadającym niewiele odrębnej tożsamości. W ostatnich latach przedmiotem krytyki jest również działalność niektórych organizacji

⁹⁹ *Ibidem*, s. 63.

¹⁰⁰ Por. N. Deakin, *Przeciw umysłowej ciasnocie: Brytyjski sektor pozarządowy w nowym millenium*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008, s. 75.

¹⁰¹ Por. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 19.

¹⁰² Por. R. Whelan, *The Corruption of Charity: from moral renewal to contract culture*, IEA Health and Welfare Unit, London 1996.

społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności organizacji pozarządowych) w dziedzinach, w których istnieje wolna konkurencja. Według Donalda P. DiMaggio i Waltera W. Powella opieranie relacji pomiędzy partnerami na kontraktowaniu i przetargach opartych na rywalizacji może przyczynić się do utraty integralności roli i celów podmiotów pozarządowych, które dla podniesienia sprawności ekonomicznej przyjmują nowe metody pracy stopniowo upodabniając się do modeli istniejących już w otoczeniu, co zdaniem socjologów określa się dziś mianem izomorfizmu¹⁰³.

W literaturze kwestią sporną pozostaje również charakter relacji pomiędzy państwem i sektorem pozarządowym. Ujmowany jest on najczęściej jako instrumentalny, współdziałania, czy niezależny. Według jednych autorów (Jeremy Kendall i Martin Knapp) sektor trzeci, świadczący usługi na życzenie i często na zlecenie państwa, przedstawiany jest jako drugorzędny w stosunku do państwa oraz, praktycznie rzecz biorąc, jako jego instrument¹⁰⁴. Inaczej tę cechę relacji między państwem a sektorem pozarządowym postrzega Dennis Young. Jego zdaniem, powyższe relacje wskazują na model współdziałania, gdzie organizacje pozarządowe są partnerami rządu, pomagając dostarczać dobra publiczne w znacznej mierze finansowane przez rząd¹⁰⁵. Z kolei Ralf Dahrendorf przestrzega przed zagrożeniami dla sektora pozarządowego wynikającymi z jego partnerstwa z państwem. Jego zdaniem działalność sektora trzeciego, występującego w roli alternatywnego dostawcy świadczeń, może przyczynić się do utraty przestrzeni dla prowadzonej przez niego niezależnej – w znaczeniu nieskrępowanej – działalności¹⁰⁶.

¹⁰³ Por. E. Leś, *op. cit.*, s. 28.

¹⁰⁴ Por. J. Kendall, M. Knapp, *The third sector and welfare state modernization: inputs, activities and comparative performance*, working paper 14, London School of Economics, Centre for Civil Society 2000.

¹⁰⁵ Zob. w tej sprawie: M. Rymsza, A. Zimmer, *Zakorzenie organizacji non profit: relacje między rządem a sektorem non profit*, [w:] *Trzeci sektor...*, *op. cit.*, s. 51.

¹⁰⁶ J. Lewis, *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, [w:] *Trzeci sektor...*, *op. cit.*, s. 24.

Wskazuje się również na model przeciwstawiania się organizacji non-profit względem państwa. Jako przykład podaje się prowadzenie przez te organizacje działalności lobbingowej, mającej na celu skłonienie rządu do zmiany polityki publicznej¹⁰⁷.

Lektura wielu współczesnych teorii na temat relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim w wielu krajach przywodzi na myśl refleksję, że relacje te stają się coraz wyraźniej symbolem najważniejszego sporu współczesności o zakres praw obywatelskich, a ściślej, o zakres dopuszczalnej ingerencji państwa w sprawy instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wydaje się, że z tak szerokiej, pojemnej konstrukcji, jaką jest zagadnienie relacji pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim, należy wydobyć to, co jest istotą sporu. Spory te dotyczą, przypomnijmy pokrótce, takich spraw, jak: istnienie autonomicznych, tj. nie sterowanych przez państwo, organizacji obywatelskich, pluralizm instytucjonalny, istnienie przestrzeni publicznej, w której są artykułowane i poddawane pod dyskusję różnorodne interesy społeczne czy wykorzystywanie sektora pozarządowego i jego potencjału jako narzędzia prywatyzacji w dziedzinie usług społecznych przy finansowaniu publicznym. Również zasadnicze konflikty, które pojawiają się dzisiaj we współczesnej Polsce (ale też przecież w całym cywilizowanym świecie), wynikające z tendencji do maksymalizacji autonomii sektora obywatelskiego oraz z tendencji uczestnictwa w publicznym życiu, opartym na dialogu i negocjacji, są w istocie przejawem głębokiego konfliktu aksjologicznego naszej cywilizacji. Różne formy samoorganizacji społecznej, uwikłane coraz silniej w skomplikowany układ powiązań społeczno-ekonomicznych występujących w stechnicyzowanym i zglobalizowanym świecie, coraz silniej od tych powiązań uzależnione, coraz częściej będą narażone na to, że jakiegokolwiek przejawy autonomii z ich strony będą zawsze rzucały pewien refleks na sytuację innych uczestników sfery publicznej.

¹⁰⁷ M. Rymsza, A. Zimmer, *op. cit.*, s. 51.

Spostrzeżenie to nie jest oczywiście wskazywane po to, by rozpoczynać w tej chwili debatę nad sensownością i zasadnością tych lub innych rozwiązań przyjmowanych na gruncie doktryny. Chodzi o identyfikację problemu związanego z modelem relacji między sektorem państwowym i obywatelskim w demokratycznym państwie prawa.

W tym kontekście – jak się wydaje – celowe jest przyjęcie założenia, że umiejscowienie społeczeństwa obywatelskiego poza państwem, ze względu na całkowicie odmienny charakter i metody działania, nie unicestwia jego punktów stykowych z państwem. Styk sektora państwowego i obywatelskiego jest widoczny w trzech wymiarach. Po pierwsze w tym, co bym nazwała jego zakorzenieniem w państwie. Po drugie w tym, co jest związane z szerokim wachlarzem instytucji świadczących usługi socjalne (państwo, rynek, trzeci sektor). I wreszcie trzecią płaszczyzną jest to, że działalność organizacji sektora obywatelskiego (również ta wykraczająca poza świadczenie usług) wymaga wsparcia państwa poprzez tworzenie regulacji prawnych umożliwiających to działanie.

Swoistego rodzaju paradoks społeczeństwa obywatelskiego polega na tym, że choć zazwyczaj pozostaje ono poza państwem (a niekiedy również *contra* niemu)¹⁰⁸, to zarazem jego członkowie pełnią także rolę obywateli tegoż państwa. Możemy z przekonaniem potwierdzić pogląd sformułowany przez Marka Safjana, iż: „Nie ma państwa prawa bez społeczeństwa obywatelskiego”, jak też „nie ma społeczeństwa obywatelskiego bez odpowiedzialności za wspólny los [...]”¹⁰⁹. Sfera odpowiedzialności obywatelskiej uwarunkowana jest przede wszystkim aktywnością poszczególnych członków

¹⁰⁸ Zależność negatywna między państwem a społeczeństwem obywatelskim zachodzi w wypadku niedemokratycznego systemu politycznego. Ich podłożem są negatywne postawy członków danej społeczności wobec określonego kształtu ustrojowego i normatywnego państwa. Mamy tu do czynienia ze społeczeństwem obywatelskim, przeciwstawiającym się oficjalnemu systemowi władzy. Zob. I. Słodkowska, *op. cit.*, s. 66-67.

¹⁰⁹ M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 35.

społeczeństwa w życiu publicznym, ich zainteresowaniem wykraczającym poza ramy partykularnych interesów (w tym własnej aktywności zarobkowej). Jej impulsem i podłożem jest członkostwo oraz zaangażowanie poszczególnych jednostek i grup ludzi w działalność na korzyść obywateli i państwa zarazem.

Jednym z oczywistych przykładów zależności sektora państwowego i obywatelskiego jest również sfera wykonywania usług publicznych. Mamy tu do czynienia z szeroko rozwijającą się „kulturą kontraktu”, podyktowaną zmianą roli państwa, które jest mniej monolityczne i bardziej zróżnicowane pod względem sposobu pełnienia swoich funkcji, które dziś często są wyraźnie wzorowane na praktyce innych sektorów¹¹⁰, jak i sektora obywatelskiego występującego w roli dostawcy świadczeń.

Zwróćmy uwagę teraz na element, w pewnym sensie oczywisty, o którym nie można zapominać: wzajemna zależność pomiędzy państwem a społeczeństwem – jak zauważa Michael Walzer – wynika z tego, iż państwo stwarza ramy dla społeczeństwa obywatelskiego, jak i wypełnia przestrzeń wewnątrz niego¹¹¹. Oznacza to, iż organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie rozwijają się bez wsparcia państwa, przede wszystkim bez tworzenia regulacji umożliwiających to działanie od strony prawnej.

Dotychczasowe refleksje prowadzą nas do takich oto wniosków.

Po pierwsze, choć polski sektor obywatelski wyposażony jest w znaczny kulturowy bagaż, częściowo przejęty z wcześniejszych okresów, to jednak jego rola w nowym otoczeniu ustrojowym zmusza nas do postrzegania jego rozwoju w szerszym kontekście zmian dokonujących się w całym rozwiniętym świecie. Przeobrażenia, jakie zachodzą w całym społeczeństwie obywatelskim, nie tylko w krajach, gdzie doszło do zmiany ustroju – choć to one dostarczają najbardziej spektakularnych przykładów – ale również

¹¹⁰ N. Deakin, *op. cit.*, s. 75.

¹¹¹ Por. I. Słodkowska, *op. cit.*, s. 66-67.

w krajach Europy Zachodniej, które zazwyczaj uchodzą za wzór stabilności wyposażony w niezmienny zestaw tradycyjnych wartości, ukazują potrzebę zajęcia się charakterem jego relacji z sektorem państwowym.

Po drugie, szybki rozwój sektora obywatelskiego w Polsce, wynikający z jednej strony z dużej różnorodności pod względem branży i typów organizacji, form prawnych, rozmiarów i zakresu działalności, a także stałego wzrostu świadczonych przez niego usług, z drugiej zaś z rosnącego znaczenia sektora obywatelskiego w gospodarce społecznej, tworzą nowy charakter jego relacji z państwem. Jednym z oczywistych przykładów takiej relacji jest również zmiana roli państwa. Decentralizacja władzy, uważana dziś za kluczową funkcję państwa na szczeblu lokalnym i regionalnym, wymaga dostosowania się państwa, zarówno jeśli chodzi o jego charakter, jak i sposób działania. Wycofywanie się państwa z roli głównego dostawcy świadczeń, a także większe zróżnicowanie pod względem sposobu pełnionych przez niego funkcji, które obecnie często są wyraźnie wzorowane na praktyce innych sektorów, tworzą nowy kontekst dla funkcjonowania podmiotów społecznych i wspólnot lokalnych.

Po trzecie, i tu wracam do kwestii granic autonomii społeczeństwa obywatelskiego względem państwa, uznając autonomię za wartość silnie gwarantowaną w prawie współczesnym, musimy jednocześnie mieć świadomość, że spór o jej zakres i granice tak naprawdę nigdy nie zostanie w sposób definitywny rozstrzygnięty, ponieważ nierozstrzygnięty jest spór o charakter relacji państwo–społeczeństwo obywatelskie. Uznanie bowiem, że autonomia i wolność tworzą prawa podmiotowe jednostki niezbędne do powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, powoduje, iż jednostka (obywatel) może żądać od państwa, aby respektowało jej autonomię przez zachowania pozytywne, tj. wprowadzanie niezbędnych gwarancji materialnych ochrony wolności w sferze tworzenia instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz negatywne, tj. powstrzymywania się od zachowań wkraczających w sferę zastrzeżoną dla autonomii aktywności obywatelskiej.

Rozdział 2.

ZAKRES POWIĄZANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z INSTYTUCJAMI SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W PAŃSTWIE PRAWA

2.1. Transformacja sektora obywatelskiego tworząca nowy kontekst rozwoju dla funkcjonowania administracji publicznej

2.1.1. Kilka refleksji o kształcie współczesnej polskiej administracji publicznej

Na początek kilka słów o polskiej administracji publicznej. Żyjemy w kraju, w którym dzieje administracji publicznej, podobnie jak w innych państwach, określone były formami ustrojowymi utrwalonymi w państwie. Rozwój administracji publicznej w Polsce w płaszczyźnie strukturalno-funkcjonalnej przebiegał odmiennie niż w krajach Europy Zachodniej. Odbudowywanie struktur państwa po ponad wiekowym podziale Polski między trzy państwa zaborcze, a także doświadczenia ustroju społeczno-gospodarczego PRL nie pozostawały bez wpływu na proces przemian administracyjnych państwa. Te doświadczenia, a może raczej brak doświadczeń z demokracją, kulturą prawnoadministracyjną i polityczną, kształtującą się w Europie Zachodniej ewolucyjnie i w oparciu o kumulujące się doświadczenia, a także rozpoczęty w 1989 roku proces przemian ustrojowych wpłynęły na nasz sposób rozumienia istoty administracji i znaczenia mechanizmów demokratycznych w sferze jej funkcjonowania.

Kwestią sporną pozostaje to, co charakteryzuje nasze podejście (jako społeczeństwa) do funkcjonowania administracji publicznej, a zarazem co odróżnia nasze myślenie w tym obszarze od tego, które pojawia się w typowych, utrwalonych demokracjach. Aby podjąć próbę odpowiedzi na postawiony problem, warto dokonać identyfikacji niektórych często spotykanych postaw wobec administracji publicznej, a przede wszystkim sposobów jej funkcjonowania.

Pierwsza postawa nawiązuje do swoistego „mistycyzmu władzy wykonawczej” w państwie. Administracja publiczna, stanowiąca część aparatu wykonawczego, traktowana jest zarazem jako ważny element ornamentyki państwa. Taka postawa naznaczona jest stwierdzeniem o przewadze parlamentu nad administracją, która prowadzi do używania przez polityków stanowisk dla wywarcia nacisku na administrację lub wymiar sprawiedliwości.

Druga postawa, o zabarwieniu infantylnym, wynika z głębokiej, naiwnej wiary, że wystarczy ustanowić „dobre” prawo zapewniające skuteczność działania sektora publicznego. Jest to postawa typu „efektywność administracji publicznej zmienia się wraz ze zmianą ustawodawstwa”. Tu niezbędne jest uczynienie pewnego zastrzeżenia. Nie oznacza to jednak, że nie warto podejmować dyskusji, jak skutecznie dostosować prawo do potrzeb praktyki, jak je zmienić, jak osiągnąć lepiej i skuteczniej ustalone cele związane z zarządzaniem sprawami publicznymi i wykonywaniem usług publicznych. Prawo oczywiście nie jest doskonałe i nigdy, a także nigdzie takim nie było. Rzecz bowiem w tym, że problemy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej leżą przede wszystkim nie tyle w sferze niepełnej i wadliwej legislacji, ile w przyzwoitości stosowania prawa. Trafnie akcentuje się w doktrynie, że dobre prawo wymaga właściwych wykonawców¹¹². Z niedostrzegania tej zależności, zwłaszcza przez urzędników administracji

¹¹² Por. M. Safjan, *op. cit.*, s. 32.

publicznej, wynikają nieustannie nasze zasadnicze problemy z rozumieniem instrumentów prawa publicznego.

Osią wszystkich toczonych w ostatnich latach sporów o kształt współczesnej polskiej administracji jest kwestia demokratyzacji administracji w sferze efektywnego wykonywania zadań publicznych. Istotne znaczenie ma w szczególności idea „otwartej administracji publicznej” realizowana poprzez szerokie włączanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego do realizacji zadań publicznych. Idea taka, co do zasady słuszna i kierunkowo wyznaczająca na pewno trafne myślenie o współczesnej administracji, nie może jednak anulować potrzeby dyskusji nad etycznymi wartościami całej sfery publicznej.

Po pierwsze, w warunkach administracji otwartej najważniejsza jest relacja administracji publicznej z instytucjami sektora obywatelskiego. Stanowi ona część złożonego mechanizmu kontroli i równowagi. Jak się niekiedy trafnie zauważa, nie ma „inteligentnej administracji” poza „inteligentnym państwem”, a ich obu poza dojrzałym społeczeństwem obywatelskim¹¹³. Na jeden aspekt należy w tym miejscu zwrócić jednak szczególną uwagę – a mianowicie na termin „inteligentna administracja”, który jest hipostazą, jeśli nie odnieść go do struktury i zasad funkcjonowania administracji. Co więcej, ważne jest zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób zapewnić skuteczne funkcjonowanie administracji publicznej w demokracji, by mogła ona w sposób odpowiedzialny i etyczny świadczyć swoje usługi. Służyć temu powinno ściśle zespolenie administracji publicznej ze społeczeństwem obywatelskim, które oczekuje, że wywrze jakiś wpływ na rząd i jego politykę. Efektywność administracji publicznej w Polsce o tradycji w dużej mierze legalistycznej zależy zarówno od jej pracowników, jak i jej struktury oraz

¹¹³ Zob. A. Z. Kamiński, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 64.

prawa, a także poziomu zaangażowania w jej rozwój sektora obywatelskiego. Kwestie te rzutują na jakość administracji publicznej, bez których nasz sposób myślenia o „inteligentnej administracji” będzie nakierowany bardziej na emocje niż intelekt, bardziej na zewnętrżność niż poszukiwanie istoty problemu.

Po drugie, na pewnym poziomie funkcjonowania instytucji państwa prawa nie da się już oddzielić sfery publicznej od sfery obywatelskiej. Organizacje obywatelskie nie funkcjonują w próżni, ale w określonym otoczeniu prawnym i społecznym, są niejako „wezwane” do osiągnięcia celów, które łączono z ich wprowadzeniem do systemu wartości demokratycznych. Jedną z wartości demokracji, bez której byłoby trudniej o niej mówić, pozostaje jednak mechanizm wykonywania przez te organizacje zleconych im przez administrację zadań publicznych.

Po trzecie, nie da się zbudować prestiżu administracji i jej realnego oddziaływania na rzeczywistość, jeżeli zarazem przekreślimy rolę i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w polityce publicznej. Utopią byłoby jednak przekonanie, że z chwilą uczestnictwa społeczeństwa w przestrzeni publicznej znikną definitywne spory i dylematy w kwestii jakości funkcjonowania administracji publicznej. Warto sobie zawsze uświadamiać fakt, iż same rozwiązania instytucjonalne i prawne precyzujące partnerskie stosunki między sektorem publicznym i sektorem obywatelskim nie zawsze mogą być użyte w interesie ogółu, mogą być nadużyte albo też służyć realizacji dobra wspólnego. Wzajemne relacje między administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim oparte na doktrynie pomocniczości, aby spełniły swoje funkcje, nie mogą być jedynie odczytywane w sensie normatywnym, ale muszą lokować się w optyce takich zachowań, które zawsze na pierwszy plan wysuwać będą interes i dobro publiczne oraz które potrafią się wzniesć ponad partykularyzmy partyjne i bieżący interes.

2.1.2. Rola sektora obywatelskiego w przeobrażeniach w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce i w krajach europejskich

W dalszych rozważaniach uwagę poświęcimy roli, jaką odgrywa sektor obywatelski w przeobrażeniach w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce i w krajach europejskich. Ten kierunek badań jest szczególnie ważny ze względu na szybką transformację sektora obywatelskiego tworzącą nowy kontekst rozwoju dla funkcjonowania administracji publicznej. Rzutuje on także na debatę o jakości sektora publicznego i sposobach jego naprawy w systemie usług społecznych.

Podobnie jak każde inne, organizacje sektora obywatelskiego są zakorzenione w swoim otoczeniu. Z historycznego punktu widzenia działalność tych organizacji (zwłaszcza należących współcześnie do sektora non profit), we wszystkich niemalże krajach, wiązała się z pracą charytatywną instytucji kościelnych (zakonów, bractw, czy lokalnych parafii). Co więcej, rola Kościoła i różnych związanych z Kościołem stowarzyszeń i fundacji, nadal jest dość znacząca w dziedzinie usług społecznych, zwłaszcza w zakresie edukacji i opieki socjalnej. Tak np. w Polsce organizacje non profit związane z Kościołem katolickim i innymi Kościołami stanowią mniej więcej połowę infrastruktury sektora non profit w wymienionych obszarach¹¹⁴. W istocie bowiem można powiedzieć, że obecny rozwój sektora obywatelskiego (głównie pozarządowego) zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej (na Węgrzech, w Czechach i na Słowacji) przebiega dwutorowo. Z jednej strony, nawiązuje on do demokratycznych korzeni danego kraju, z drugiej zaś, wdraża rozwiązania i modele stosowane na półkuli zachodniej, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych¹¹⁵.

¹¹⁴ Zob. M. Rymśza, A. Zimmer, *op. cit.*, s. 46-47.

¹¹⁵ Por., *Ibidem*, s. 47 i s. 52.

Rzut oka na kondycję sektora obywatelskiego w krajach wyszehradzkich i w krajach Europy Zachodniej nie pozwala jednak zachować nadmiernego entuzjazmu w ocenie rzeczywistości i istniejących zagrożeń co do roli i funkcji tego sektora w badanych krajach. Podkreśla się przede wszystkim, że w krajach Europy Zachodniej potencjał sektora obywatelskiego wykorzystywany jest do zwalczania problemów bezrobocia i wykluczenia społecznego, podczas gdy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej organizacje tego sektora używane są w głównej mierze dla celów polityki prywatyzacji i decentralizacji¹¹⁶. Jednocześnie, przynajmniej w niektórych kręgach intelektualnych, panuje przekonanie o słabnącej pozycji organizacji pożytku publicznego jako organizacji typu non profit. Zwraca się uwagę na istniejące zagrożenie przekształcenia wyróżnionych podmiotów w organizacje *quasi-rządowe*, realizujące cele polityki prywatyzacyjnej rządu.

Jest jeszcze też i inna istotna, a kto wie, czy nie zasadnicza, kwestia związana z zaprezentowaną wyżej diagnozą. Oto bowiem, w życiu publicznym, jak pouczają nas liczne doświadczenia i przykłady historyczne, zawsze jest zagrożeniem metoda operowania w relacjach administracja publiczna – społeczeństwo obywatelskie niejasnymi kryteriami współpracy między tymi instytucjami. Tym samym społeczeństwo obywatelskie i administracja publiczna w najlepszym razie się dopełniają, często stanowią alternatywę dla siebie lub nawet wchodzą ze sobą w konflikt. Na obraz ten, nienapawający nadmiernym optymizmem, kładzie się cień coraz wyraźniejszy, pochodzący od nie do końca zidentyfikowanych zagrożeń, które wpisują się niejako w istotę naszej współczesnej cywilizacji. Słyszymy więc liczne wyrażające niepokój głosy: o roli sektora obywatelskiego jako czegoś niewiele lepszego od „miękkiego autorytaryzmu” w przebraniu, jako „ogniska zarazy” zagrażającego modelowi demokracji. W ocenie niektórych przedstawicieli partii prawicowych w Europie Zachodniej społeczeństwo obywatelskie jest zdolne

¹¹⁶ Por. *Ibidem*, s. 53.

nie tylko do współpracy, opieki i solidarności społecznej, ale również do piętnowania, rasizmu i przemocy¹¹⁷.

Można postawić pytanie, czy rzeczywiście dzisiaj ma sens dostrzeganie zagrożenia dla demokracji ze strony społeczeństwa obywatelskiego, czy –zważywszy na powszechne i mocno zakorzenione podstawy jego rozwoju w większości krajów – potrzebujemy nadal społeczeństwa obywatelskiego, instytucji równoważącej siły w państwie, korygującej i weryfikującej decyzje podejmowane przez organy władzy. Słynny dylemat: czy społeczeństwo obywatelskie może okazać się szczególnie potrzebne dla rozwoju sektora publicznego, powraca dzisiaj ze szczególną mocą.

W Polsce odczuwamy wyraźnie niedosyt myślenia o roli społeczeństwa obywatelskiego w przeobrażeniach w funkcjonowaniu administracji publicznej. W pracach z zakresu socjologii politycznej znaczenie sektora obywatelskiego upatruje się wyłącznie z politycznego punktu widzenia, badając czy i w jaki sposób organizacje społeczeństwa obywatelskiego otwierają obywatelom drogę uczestnictwa w życiu politycznym¹¹⁸. Również na gruncie doktryny prawniczej postrzeganie działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego jedynie poprzez pryzmat regulacji prawnych powoduje, że znika z pola widzenia to, co uważano zawsze za fundament demokratycznego państwa – budowanie mechanizmów i instytucji demokratycznych przy udziale i zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego, a więc komponentów określających zawsze konieczny autentyzm zmian i gwarantujących ich przyszłe powodzenie.

Zwróćmy uwagę teraz na element, w pewnym sensie oczywisty, o którym nie można zapominać: koncepcja społeczeństwa obywatelskiego jest ściśle powiązana z korzeniami współczesnego podejścia do administracji

¹¹⁷ Zob. N. Deakin, *op. cit.*, s. 85.

¹¹⁸ Zob. szerzej: S. Golinowska, *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wybór i opracowanie: L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 64 i s. 72.

publicznej. Współczesne rozumienie słowa „publiczny” (*public*) w administracji publicznej jest, jak trafnie zauważa się w literaturze, bliskie znaczeniu pojęcia „obywatelski”, jak i „powszechny”, oznacza też społeczeństwo¹¹⁹. Łatwo, kierując się choćby tylko intuicją, można zauważyć, że zwrot „publiczna” jako integralny element pojęcia „administracja publiczna” odnosi się nie tylko do władzy wykonawczej (rządowej i samorządowej)¹²⁰, ale też do różnych wzorców wspólnego działania, prowadzonych przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach. Nie budzi dziś zdziwienia fakt, że współczesna administracja publiczna upodabnia się do różnych organizacji obecnych w każdym społeczeństwie i przejmuje im właściwe i dla nich charakterystyczne sposoby, metody i instrumenty działania. Zauważa się również szeroką tendencję integrowania działań wszystkich sektorów (publicznego, prywatnego i non profit) celem budowania mechanizmów zarządzania uczestniczącego¹²¹. Nie można tego rozumieć inaczej niż jako zapowiedź wprowadzenia „demokratycznej administracji” – tej więc, którą niektórzy autorzy określają jako otwartą na inicjatywy i innowacje w zarządzaniu przedsięwzięciami publicznymi. W istocie bowiem można powiedzieć, że w dobie obecnej szczególnie ważna staje się zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach

¹¹⁹ Por. P.J. Suwaj, *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, [w:] *Nauka administracji*, red: B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 35.

¹²⁰ Pojęciem szerszym od administracji publicznej jest „sektor publiczny” – zakres tego pojęcia odnosi się nie tylko do państwowych i komunalnych osób prawnych, ale też do nieposiadających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych podległych organom władzy publicznej. Zob. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 23.

¹²¹ Por. S. Mazur, *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 58. Także: J. Blicharz, *Rola partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego a problem biurokracji*, [w:] *Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006, Rzeszów 2006, s. 83-86.

jak odpowiedzialność oraz współpraca z podmiotami obywatelskimi i prywatnymi w świadczeniu usług.

Jednym z oczywistych przykładów takiego podejścia w rozwoju administracji publicznej jest zmiana roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w krajach Europy Zachodniej, a także Europy Środkowej i Wschodniej, jak również w Stanach Zjednoczonych, podyktowane są między innymi transformacją sektora obywatelskiego, którego działalność nie ogranicza się jedynie do charytatywności i dobroczynności, ale do pracy wysoce wykwalifikowanych specjalistów zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych¹²². W większości krajów organizacje społeczeństwa obywatelskiego stanowią nie tylko odrębny sektor instytucjonalny, ale mają też istotne znaczenie w polityce publicznej. Takie ustalenia mogą mieć niewątpliwie znaczenie praktyczne, jak i odegrać określoną rolę z punktu widzenia mechanizmu działania administracji publicznej. Ukazuje to w nowym świetle kwestię charakteru działalności współczesnej administracji publicznej. Stosowanie nowych technik zarządzania publicznego – między innymi zarządzania kontraktowego – kładące w ten sposób nacisk na zlecenie zadań publicznym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego nie jest wynikiem wycofania się z roli głównego dostawcy świadczeń, lecz dostosowania się administracji publicznej, zarówno jeśli chodzi o jej charakter, jak i sposób działania. „Nowa administracja publiczna”, bardziej zróżnicowana pod względem sposobu realizacji swoich zadań, nie jest administracją słabszą czy mniej znaczącą, lecz innym rodzajem administracji.

Rozwój demokratyzacji administracji publicznej w państwach zachodnich wpłynął na właściwe zrozumienie istoty społeczeństwa obywatelskiego

¹²² Przykładem rozwoju jest zmiana roli sektora non profit – przejście od filantropii do idei *empowerment*, samopomocy, samorealizacji i działania pewnych grup w interesie własnym. Zob. L.M. Salamon, *Sektor non profit na rozstajach. Przypadek Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Trzeci sektor...*, *op. cit.*, s. 68.

i ukazał szerokie możliwości jego wykorzystania również w Polsce w nowych warunkach społeczno-politycznych od 1990 roku do chwili obecnej. Ten nagły kierunek zmian rozbudził dyskusję naukową, nie pozbawioną zresztą sporów polemicznych. Zadaniem nauki stało się w szczególności określenie roli sektora obywatelskiego w ramach działalności administracji publicznej. Problem społeczeństwa obywatelskiego (kapitału społecznego)¹²³ miał istotne znaczenie w latach dziewięćdziesiątych, gdzie dokonano znacznej restrukturyzacji wszystkich europejskich państw opiekuńczych. W literaturze tego okresu panował pogląd, że organizacje trzeciego sektora (stanowiące składnik społeczeństwa obywatelskiego) sprostają wymaganiom „kultury kontraktu”, głównego mechanizmu „nowego zarządzania publicznego”, za pomocą którego zasady rynkowe zostały wprowadzone do usług publicznych¹²⁴. Ścisłe z tym związana była dalsza kwestia, a mianowicie, promowanie pojęcia partnerstwa, w którym rynek i trzeci sektor miały pełnić

¹²³ W literaturze zagranicznej można znaleźć przykłady szerokiego i wąskiego definiowania pojęcia kapitału społecznego. I tak wg D.C. Northa do kapitału społecznego zalicza się więzi wynikające z istnienia zinstytucjonalizowanego środowiska społecznego oraz politycznego, tworzonego nie tylko przez nieformalne działania aktorów, ale także przez prawo i formalne procedury instytucji administracyjnych. Zob. D.C. North, *Institution, Institutional Change In Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990. Nieco węższą definicję podaje J.S. Coleman, według którego do kapitału społecznego zalicza się więzi wynikające z istnienia sieci instytucji zarówno ekonomicznych (organizacje o więziach wertykalnych – firmy), jak i społecznych (o więziach horyzontalnych), ułatwiające aktorom działanie i pozwalające na zmniejszenie kosztów transakcyjnych – zob. J.S. Coleman, *Fundation of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass 1990. Wąskie ujęcie kapitału społecznego znajdziemy również u R.D. Putnama, wg którego kapitał społeczny tworzy sieć instytucji społecznych o więziach horyzontalnych – zob. R.D. Putnam, D. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1993.

¹²⁴ Wśród zasad Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) szczególną rolę odgrywają te, które związane są z u rynkowieniem i wprowadzeniem do sektora publicznego konkurencji jako mechanizmu wymuszającego wzrost efektywności – zob. w tej sprawie: Ch. Hood, *A public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, Vol. 69, nr 1, s. 4-5. Także: Ch. Hood, *The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme*, „Accounting, Organizations and Society”, 1995, Vol. 20, nr 2-3, s. 96. Zob. w tej sprawie także: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja*

rolę alternatywnych usługodawców w stosunku do sektora rządowego. W tym zakresie pod koniec lat osiemdziesiątych i we wczesnych latach dziewięćdziesiątych panowały w literaturze anglosaskiej dość daleko idące rozbieżności. Chodziło mianowicie o rozstrzygnięcie pomiędzy dwoma różniącymi się dość zasadniczo poglądami: czy trzeci sektor powołany jest do dostarczania usług na podstawie kontraktu, co zdaniem wielu autorów wiązało się z uznaniem go za alternatywnego dostawcę świadczeń, a tym samym podmiot *quasi*-rządowy, czy też zastąpić „kulturę kontraktu” „kulturą partnerstwa”, by zagwarantować niezależność sektora¹²⁵. W tym też można było dopatrywać się przyczyn powstania pod koniec lat dziewięćdziesiątych tzw. kompaktów¹²⁶ (porozumień) zawieranych między brytyjskim sektorem rządowym i pozarządowym na szczeblu lokalnym i centralnym. Jednym z istotnych argumentów przemawiających za tworzeniem tego rodzaju porozumień było dążenie do zapewnienia stanu równowagi między instrumentalizacją a niezależnością trzeciego sektora.

Obecnie na nową pozycję społeczeństwa obywatelskiego i jego wpływ na dokonujące się przeobrażenia w funkcjonowaniu sektora publicznego w zakresie świadczenia usług socjalnych zarówno w Polsce, jak i w innych krajach zachodnioeuropejskich wpływają także inne jeszcze czynniki. Przypuszcza się bowiem, że instytucje publiczne nie są w stanie w dostarczaniu usług

publiczna. Zagadnienia ogólne, Wydanie 3 rozszerzone, Liber, Warszawa 2004, s. 112 oraz H. Izdebski, *Historia administracji*, Wydanie 5, Liber, Warszawa 2001, s. 150.

¹²⁵ Zob. J. Lewis, *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, [w:] *Trzeci sektor...*, *op. cit.*, s. 24.

¹²⁶ Kompakty – porozumienia między jednostkami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi zawierane zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Zob.: J. Lewis, *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo* wypowiedziane w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych przez laburzystowski rząd w Wielkiej Brytanii. Zob. J. Lewis, *op. cit.* s. 24.

socjalnych dorównać sektorowi obywatelskiemu (w szczególności przedsiębiorstwom komercyjnym) w zakresie wydajności i orientacji na klienta¹²⁷.

W kontekście badanego zjawiska należy przede wszystkim zwrócić uwagę na dwa zagadnienia:

- 1) jak w przyszłości będzie wyglądać świadczenie usług społecznych w Polsce i w państwach europejskich oraz
- 2) czy stanie się ono głównym obszarem działalności organizacji komercyjnych, czy też sektor non profit pozostanie ważnym aktorem w branży usług społecznych.

Istnieje sporo podobieństw w stanie starych, zachodnich i nowych, wschodnioeuropejskich, demokracji. Załamywanie się starych systemów zabezpieczenia społecznego i wysokie koszty ustrojowej transformacji wiodą do znacznego osłabienia poczucia bezpieczeństwa socjalnego¹²⁸. Można oczywiście tłumaczyć, że na Zachodzie kryzys dotknął instytucje publiczne i organizacje non profit, które już się postarzały, natomiast w Europie Środkowo-Wschodniej instytucje owe nie zdążyły się jeszcze ukształtować. Wydaje się jednak oczywiste, że sektor publiczny i obywatelski, w skali całego kontynentu europejskiego, staje w obliczu przemian. Nie ma na nie prostych recept; wyobrażenia, że redukcja suwerennej władzy państw narodowych w systemie europejskiej jedności niesie rozwiązanie wszystkich dylematów zarządzania (skutecznego wdrażania strategii rozwojowych w sferze wydajności sektora publicznego), są bardzo uproszczone.

Rzeczywistość jest oczywiście znacznie bardziej złożona. Dużą uwagę wzbudza specyficzna na gruncie piśmiennictwa zagranicznego typologia modeli, ujawniająca pewną logikę leżącą u podstaw zmiennej intensywności relacji między sektorem publicznym a sektorem non profit w sferze polityki socjalnej i ich udział w gospodarce rynkowej. Prezentowane w literaturze

¹²⁷ Zob. szerzej: M. Rymsza, A. Zimmer, *op. cit.*, s. 33.

¹²⁸ Por. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 2009, s. 170.

kategorii modeli – liberalnego, socjaldemokratycznego i konserwatywnego – wykorzystywane są jako narzędzie analizy procesów zachodzących w sferze finansowania i realizacji usług społecznych między sektorem publicznym a sektorem organizacji społeczeństwa obywatelskiego. I tak charakterystyczny dla modelu liberalnego, którego ostoją są Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, jest stosunkowo nieznaczny udział sektora publicznego w finansowaniu świadczeń społecznych. Model ten wyróżnia szerokie promowanie kultury kontraktowej. Skutkiem takiego rozwiązania jest tendencja zbliżonego do modelu komercyjnego działania organizacji non profit, co w konsekwencji może przyczynić się do „zatarcia” linii podziału między działalnością tych organizacji a działaniami komercyjnymi¹²⁹.

Pod wieloma względami antytezą modelu liberalnego stanowi model socjaldemokratyczny (występujący w Szwecji), który wyróżnia wysoki udział sektora publicznego w finansowaniu i świadczeniu usług społecznych. W modelu tym rola organizacji trzeciego sektora w świadczeniu usług jest raczej ograniczona i oparta w głównej mierze na działalności wolontarystycznej¹³⁰. Wreszcie, pewne podobieństwa między dwoma poprzednimi modelami można znaleźć w modelu konserwatywnym występującym w Niemczech i Austrii. Jego istotą jest wysoki udział sektora państwowego w finansowaniu świadczeń społecznych, a równocześnie także wysoki udział organizacji sektora obywatelskiego w ich realizacji. Szczególną rolę w budowaniu wyróżnionego modelu odegrała zasada subsydiarności, dzięki której przez dziesięciolecia chroniono organizacje non profit jako usługodawców przed komercyjnymi konkurentami w świadczeniu usług socjalnych i opieki zdrowotnej. Obecnie model ten przechodzi zmianę paradygmatu, czego

¹²⁹ Szerzej: E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości*, Warszawa 2000, s.26.

¹³⁰ Por. M.Rymsza, A. Zimmer, *op. cit.*, s. 46.

dowodem jest wprowadzanie konkurencyjnych przetargów i kontraktowania usług społecznych również na rzecz przedsiębiorstw zarobkowych¹³¹.

W Polsce – podobnie, jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej – odnotowujemy wyraźną tendencję do kreowania heterogenicznego modelu relacji między sektorem publicznym (administracją publiczną) a sektorem organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zakresie świadczenia niektórych usług publicznych. Z jednej strony jest to kontynuowanie dawnych wzorców i źródeł działalności organizacji obywatelskich w danych krajach, z drugiej zaś – wdrażanie rozwiązań modelowych stosowanych w krajach Europy Zachodniej. Z punktu widzenia polskich rozwiązań prawnych można dostrzec niektóre przejawy rozwiązań nawiązujące do modelu konserwatywnego, szczególnie, jeśli chodzi o udział sektora non profit w realizacji świadczeń społecznych. Jednocześnie jednak – zgodnie z teorią neoliberalną – wprowadzanie konkurencyjnego środowiska złożonego z mieszanki komercyjnych, pozarządowych oraz publicznych dostawców usług wskazuje na pewne elementy charakterystyczne dla modelu liberalnego. Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, iż w Polsce w ostatnich latach notuje się nasilenie współpracy między podmiotami publicznymi i podmiotami komercyjnymi w realizacji określonych przedsięwzięć. Dobitym tego przykładem jest obowiązująca ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym¹³², która z zakresu podmiotowego pojęcia partnera prywatnego wyłączała organizacje trzeciego sektora. Pozostaje jeszcze jednak zasadnicza kwestia – o charakterze już dyskusyjnym – czy za powyższym rozwiązaniem stoją dobrze znane obawy, że organizacje trzeciego sektora źle sobie radzą w sytuacji wolnorynkowej i często z tego powodu są poddawane krytyce w związku z niską efektywnością, czy też relacje

¹³¹ Zob. H. Anheier, W. Seibel, *Defining the nonprofit sector: Germany*, Working Paper No. 6, John Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore, Maryland 1993, s. 18f.

¹³² Dz.U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100.

współdziałania międzysektorowego zorganizowane według biznesowych technik, które charakteryzują liberalny model zakorzenienia, spowodują, że trzeci sektor nie zachowa integralności roli i celów i przyjmie działania zbliżone do modelu komercyjnego.

Próbując kontynuować to spostrzeżenie, zwróćmy teraz uwagę na zagadnienia postawione wcześniej, odnoszące się do kształtu polityki społecznej oraz roli i funkcji organizacji sektora non profit w rozwijającym się rynku usług społecznych. Śledząc rozwój relacji między sektorem publicznym i sektorem non profit w zakresie realizacji usług społecznych, można dostrzec zarówno wzmocnienie roli sektora publicznego (państwowego) w realizacji powyższych usług, ale również aktualną tendencję do decentralizacji i „dewolucji”¹³³ w usługach społecznych w Europie. Mimo stałej dyskusyjności tych zagadnień, bezsporny jest fakt postępującego procesu zlewania się rynkowych i państwowych cech organizacyjnych i mechanizmów regulacyjnych, wynikający przede wszystkim z założeń nowego zarządzania publicznego, powodującego restrukturyzację administracji publicznej zgodnie z modelami postępowania w prywatnych przedsiębiorstwach¹³⁴. W związku z tym różny może być wzajemny układ dwóch organizmów – sektora publicznego i sektora non profit – do siebie. Mogą występować w pozycji niezależnych od siebie sektorów lub w pozycji podrzędności (dotyczy to sektora non profit).

Pierwsze z tych założeń wpisuje się, najogólniej rzecz biorąc, w podtrzymanie wizerunku sektora non profit w społecznym zaangażowaniu poza

¹³³ Termin „dewolucja” (*devolution*) został wprowadzony w Wielkiej Brytanii na oznaczenie szerokiej decentralizacji, dotyczącej określonych zadań nie tylko władzy wykonawczej (rządu i administracji), ale i władzy ustawodawczej, i oznaczającej kształtowanie się odrębnych instytucji ustawodawczych i wykonawczych Szkocji i Walii – zob. H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, *op. cit.*, s. 19.

¹³⁴ Por. A. Evers, *Mieszane systemy opieki społecznej i organizacje hybrydowe. Zmiany władze organizacyjnych i świadczeniu usług społecznych*, [w:] *Trzeci sektor...*, *op. cit.*, s. 190.

biznesem i państwem. Warto zdawać sobie sprawę z tego, że takie właśnie podejście do tematu przyszłości sektora non profit postrzegane jest zarówno w USA, jak i w krajach europejskich o rozwiniętych gospodarkach rynkowych. Ze strategii takiej płynie wiele korzyści, jednak ma ona również swoje ograniczenia. Koncepcja organizacji non profit oparta jedynie na wolontariacie i środkach płynących z prywatnej filantropii, bez wsparcia finansowego ze strony państwa, może stanowić ryzyko dla ich istnienia. Zwróćmy uwagę na element, w pewnym sensie oczywisty, o którym nie można zapominać: organizacje non profit podlegają szybkiej transformacji, podobnie jak instytucje publiczne, które nie zawsze skutecznie realizują usługi społeczne, szczególnie w przypadkach nietypowych dla nieprzeciętnych (odmiennych) odbiorców. Z tego względu organizacje non profit, zarówno dzięki niskim kosztom (praca wolontariuszy) oraz dzięki zasilaniu finansowemu darczyńców, kierujących się chęcią pomocy w specjalnej działalności na rzecz specjalnych klientów, ale przede wszystkim dzięki zasilaniu finansowemu ze strony państwa, mogą skompensować zawodność rynku i państwa na rozwijającym się rynku usług społecznych.

Drugie z założeń kładzie nacisk na ryzyko instrumentalizacji trzeciego sektora ze strony administracji publicznej oraz służalczości wobec niej. Podstawowy argument sprowadza się do stwierdzenia, iż pozostawianie realizacji usług społecznych organizacjom non profit niekoniecznie czyni z tych organizacji niezależnych usługodawców, jeśli świadczone usługi prowadzone są na podstawie ściśle zdefiniowanych kontraktów, a sektor publiczny jest płatnikiem¹³⁵. Wynikają stąd istotne wnioski interpretacyjne. Po pierwsze, nie można zaprzeczyć, że pozostawianie organizacji trzeciego sektora, świadczących usługi, pod coraz większym wpływem finansowania państwowego i publicznego oraz jego celów i uregulowań, a także przy wzrastającym znaczeniu menedżerskiego zarządzania i konkurencyjnego

¹³⁵ Zob. J. Lewis, *op. cit.*, s. 15.

otoczenia, stwarza zagrożenia dla ich niezależności. Po drugie, choć systematyczne finansowanie organizacji non profit przez sektor publiczny w ramach realizowanych przez nie usług społecznych z jednej strony poprawia ich bezpieczeństwo finansowe, to jednak z drugiej strony wymuszana gospodarką rynkową konkurencja o środki publiczne między organizacjami non profit a podmiotami komercyjnymi, a także samym sektorem publicznym, wzmacnia niepewność finansową tych organizacji¹³⁶.

Można jednak oczekiwać, że wraz ze zmniejszaniem się roli sektora państwowego w sferze społecznej na rzecz decentralizacji, samorządności społeczności lokalnych i instytucji pozarządowych, które przejmują część zadań polityki społecznej, z coraz lepszym rozumieniem będzie spotykała się teza o koniecznej współpracy sektora publicznego i sektora organizacji społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności organizacji non profit) w realizacji usług społecznych, o potrzebie uznawania faktu, że wyróżnione organizacje mogą być nie tylko partnerem administracji publicznej i realizować preferencje społeczne z jej pomocą, ale stać się narzędziem nierynkowej gospodarki społecznej w produkcji usług społecznych, niemożliwych do zaspokojenia poprzez rynek i legislację. Jest to nie tylko „teza ornamentacyjna”, ale właśnie wyrażająca konieczną i niezbywalną cechę sektora non profit, który chce wypełnić dobrze swoje powołanie i utrzymać swoją wiarygodność jako ważna instytucja państwa prawnego.

Odrębnym problemem, który został dostrzeżony na tle dotychczasowych uwag odnoszących się do kształtu polityki społecznej oraz roli i funkcji organizacji sektora non profit na rozwijającym się rynku usług społecznych, jest kwestia przeobrażeń samego sektora publicznego (administracji publicznej). Po pierwsze zacząć wypada od tego, co wydaje się być najważniejszą zmianą w działalności sektora publicznego – a mianowicie – przekształcenie z pasywnego w aktywnego uczestnika rynku usług społecznych.

¹³⁶ Por. E. Leś, *op. cit.*, s. 147.

O ile bowiem w latach osiemdziesiątych minionego stulecia sektor publiczny jako główny dostawca usług nie musiał konkurować z innymi podmiotami, to w chwili obecnej, w wyniku coraz wyraźniejszej presji ku ich efektywności sektor publiczny skupia się raczej na ułatwieniu tego zadania innym, z tego względu coraz więcej wagi przywiązuje się (zarówno na szczeblu państwowym, jak i europejskim) do partnerstwa pomiędzy sektorem publicznym, rynkiem i organizacjami trzeciego sektora.

Po drugie, administracje publiczne, które w wielu krajach przechodzą wyżej opisane przemiany, wyraźnie uzmysławiają nam zawarte w nich problemy. Niektóre wyzwania dla działalności sektora publicznego mają charakter bardziej podstawowy, inne natomiast mogą być przejściowe. Należy wziąć pod uwagę, że procesy związane ze świadczeniem usług społecznych przez trzy sektory nie mogą być postrzegane jako rodzaj „strategii przetrwania” dla sektora publicznego, lecz należy je rozumieć jako część powszechnie stosowanej przez ten sektor strategii.

Po trzecie, nie jest przesadą stwierdzenie, że od wyniku starcia między modelami: niekomercyjnym i rynkowym zależeć będzie w dużej mierze przyszły charakter sektora publicznego. Będzie on inny, gdy ludzi postrzega się jako klientów, i inny, gdy widzi się w nich obywateli. Nie wymyślone, ale w pełni realne są też wspomniane wcześniej zagrożenia dla krajów Europy Centralnej i Wschodniej, które związane są z dążeniem do zachodniego modelu, bez pełnego zrozumienia konsekwencji, jakie niesie ze sobą zmuszający do rywalizacji otwarty rynek. Nie mniej trudne i powodujące poważne konsekwencje społeczne, prawne, polityczne i moralne są dylematy, pojawiające się na tle ochrony interesów osób z ograniczonymi zasobami finansowymi i umiejętnościami (tradycyjna klientela trzeciego sektora). Dzisiaj jednych bulwersuje, a niektórych szczególnie niepokoi proces prywatyzacji oraz przywiązywanie zbyt dużej wagi do zysku z interesów robionych bezpośrednio z prywatyzacji, a zbyt małej do usług skierowanych do konsumentów. Każdy z europejskich systemów zмага się z tymi dylematami, o czym

świadczą np. spory o powszechny dostęp do taniej, równej i opartej na najwyższych standardach usług opieki medycznej, czy np. o powszechny dostęp do wykształcenia (nie tylko na poziomie podstawowym i średnim, ale wyższym). Nie bez powodu kwestionuje się obecnie tatcherowski model urynkowania usług publicznych¹³⁷, jeśli chodzi o komercyjną praktykę realizacji usług publicznych, opartą na konkurencyjnym środowisku. To zaledwie kilka przykładów sporów występujących w większości współczesnych demokracji europejskich, dotyczących adaptowalności do sektora publicznego narzędzi charakterystycznych dla zarządzania, znanych sektorowi prywatnemu.

Po czwarte, trzeba niestety zaakceptować gorzką prawdę, że zarówno sektor publiczny, jak i wolny rynek nie działają doskonale. Założenie scenariusza, że mechanizmy rynkowe poradzą sobie z wieloma problemami jest niebezpieczne poprzez iluzję, którą roztacza. Nie bez przekąsu zauważa się, że związek między demokracją a wolnym rynkiem jest bez przyszłości i istnieje perspektywa, że zwycięstwo rynku położy kres demokracji. Podkreśla się, iż dla polityki społecznej może to skutkować brakiem wpływu państw na nierównomierną dystrybucję przychodów, ponieważ rynek premiuje egoistycznie działające indywidualności¹³⁸. Nie bez racji stwierdza więc Francis Fukuyama: „W społeczeństwie kapitalistycznym rynek w gospodarce wytwarza nierówności społeczne, a liberalna demokracja w polityce nie uznaje obywateli za równych”¹³⁹.

¹³⁷ Zmianym tego przykładem jest – zdaniem niektórych autorów – upadek rządów konserwatystów w Wielkiej Brytanii. Zwraca się uwagę, że jedną z konsekwencji stosowania instrumentów „nowego zarządzania publicznego” jest rozmijanie się wizji elit politycznych ze społecznymi oczekiwaniami i odczuciami. Zob. A. Lindquist Evert, *Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform in Governmental of the future*, OECD, 2000, s. 60.

¹³⁸ Zob. K. Leśniak-Moczuk, *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] *Ekсклюzyja i inkluzja społeczna*, red. J. Grotowska-Leder i K. Faliszek, Wydawnictwo Akapit, Toruń 2005, s. 52.

¹³⁹ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996, s. 22.

Czy na tle powyższych uwag można mówić o kryzysie sektora publicznego w państwach demokratycznych? Daleka jestem od takiej diagnozy, ale też dostrzegam zagrożenia. Nie są one jednak związane z samym procesem „menedżeryzacji” sektora publicznego w różnych państwach, ale ze sposobem wcielania go w życie, z etyką życia publicznego. Niepokój wzbudza często wyrażane przekonanie, że taki stan rzeczy jest normalny, nieunikniony i ma określać funkcje tego sektora na przyszłość. W każdym wolnym i demokratycznym kraju kultura administracyjna jest kształtowana w drodze procesu ewolucyjnego, a nie rewolucyjnego. O ile bowiem łatwo jesteśmy w stanie zaakceptować tezę, że partnerstwo sektora publicznego (administracji publicznej) i sektora obywatelskiego zmierza w kierunku realizacji wspólnej sprawy, jaką jest działanie na rzecz społeczeństwa, to jednak może już budzić zdumienie, a nawet sprzeciw, że w tych relacjach pojawiać się może jakieś wynaturzenie tego dobra wspólnego, gdyż zaangażowanie społeczne i państwo etyczne schodzi na dalszy plan, a pozostaje realizacja usług społecznych oparta na ekonomicznej racjonalności kontraktu.

Nadto, obszarem niekończących się kontrowersji w literaturze światowej jest pogłębiający się proces profesjonalizacji trzeciego sektora¹⁴⁰. Jak stwierdza Lester Salamon: „profesjonaliści niszczą tkankę społeczną lokalnej wspólnoty i budują relacje klienckie tam, gdzie wcześniej działała sama obywatelskość”¹⁴¹. Przypomnijmy w tym miejscu również wypowiedź Benedykta XVI w najnowszej encyklice *Caritas in veritate*, w której papież pisze, że aby zrozumieć mechanizm działania współczesnego świata, nie wystarczy przywoływanie logiki zysku, którym kieruje się gospodarka wolnorynkowa, ani logiki celów i zasad związanych z funkcjami państwa, potrzebne jest również wzięcie pod uwagę obecności coraz liczniejszego „trzeciego sektora” – organizacji oraz przedsięwzięć, uwzględniających zasady ekonomii

¹⁴⁰ Zob. L. Salamon, *Sektor non profit...*, *op. cit.*, s. 63.

¹⁴¹ *Ibidem*.

i regulacji państwowych kierujących się logiką służebności, a także stawiające za cele nie zysk, lecz konkretne działania na rzecz innych obywateli¹⁴². Najogólniej rzecz biorąc zasady, na których opiera się współczesne ustawodawstwo europejskie w dziedzinie świadczenia usług społecznych, wynikają z tworzenia równoległych usług społecznych (rynkowych, państwowych i pozarządowych), przy realizacji których zarówno w sektorze publicznym, jak i pozarządowym są adaptowane modele wypracowane w biznesie. Zmiany te prowadzą do hybrydowych form świadczenia usług, co samo w sobie może być nawet korzystne, ale stwarza zagrożenie dla organizacji trzeciego sektora. Otóż taki kierunek ewolucji organizacji non profit działających na polu usług społecznych zmierza wyraźnie do ograniczenia autonomii aktywnego uczestnictwa społecznego w jego spontanicznych i nieprofesjonalnych formach¹⁴³.

Podsumowując te uwagi, trzeba stwierdzić, że przeobrażenia w funkcjonowaniu sektora publicznego w Polsce i w krajach europejskich są następstwem transformacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tych państwach. Rezultatem transformacji sektora obywatelskiego jest jego działalność, wywierająca realny wpływ na politykę państwa w sferze społecznych potrzeb obywateli. Obecne twierdzenie o administracji publicznej przeobrażającej się stopniowo w „administrację otwartą” staje się dzisiaj powszechnym składnikiem dyskursu na temat realnego bytu demokratycznego państwa prawa. W określeniu „administracja otwarta” tkwi, to trzeba wyraźnie i otwarcie przyznać, spora doza prawdy o znaczeniu i sensie administracji i całego sektora publicznego, tyle tylko, że temu określeniu należy przypisać wartość pozytywną. Bo istotnie, znaczenie administracji publicznej wynika z jej zaangażowania się w proces włączania aktorów życia publicznego i społecznego w proces zarządzania państwem i przez to jest ona kojarzona

¹⁴² *Caritas in veritate zasadą polityki społecznej*, (red. ks. T.Adamczyk, J.Mazur), Wydawnictwo KUL, 2011.

¹⁴³ Zob. W. Toczyski, *Pomiędzy rynkiem, państwem i społeczeństwem. Czy można udowodnić, że trzeci sektor stanowi bastion naszej kultury*, [w:] *Sektor obywatelski a Kościół*, Trzeci Sektor nr 15, 2008, s. 110.

z budowaniem demokracji obywatelskiej. Jednakże pozytywna wartość „administracji otwartej” zależeć będzie od tego, czy wzajemne relacje między sektorem publicznym i obywatelskim będą autentycznie partnerskie czy też oparte na instrumentalizacji ze strony sektora publicznego. Jednak najistotniejsza kwestia związana ze stosowaniem mechanizmów rynkowych w polu usług społecznych wiąże się z konfliktem wartości, który pojawia się przede wszystkim w wypadku zderzenia ekonomicznej racjonalności (profesjonalizacji systemów usług społecznych) z duchem społeczeństwa obywatelskiego, opartego na solidaryzmie, współpracy i zaufaniu.

2.2. Administracja publiczna a ekonomizacja sektora obywatelskiego

2.2.1. Znaczenie ekonomii społecznej jako narzędzia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w kontekście działań prozatrudnieniowych oraz dostarczania usług publicznych

Założeniem podstawowym jest tu twierdzenie, że **procesy zmian systemowych – urynkowienia i globalizacji – zmieniają uwarunkowania współpracy między administracją publiczną a sektorem obywatelskim**, a to znaczy, że **wymuszają procesy dostosowawcze zarówno jej form, środków, jak i podmiotów**. Procesom tym towarzyszą z jednej strony rozwiązania prawne oparte na logice działania państwa subsydiarnego, zastępującego dotychczasowy model państwa opiekuńczego, z drugiej, tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga, tak od sektora publicznego, jak i sektora obywatelskiego, dostosowania ich działań do konieczności rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku.

Jednocześnie tym istniejącym wciąż przemianom towarzyszy presja społeczna na utrzymanie dotychczasowej roli państwa w systemie polityki

społecznej. Społeczeństwo oczekuje i domaga się od państwa i jego struktur sprawnego dostarczania usług publicznych, pomocy finansowej i innych świadczeń, a także wyraźnej odpowiedzialności za pewien wymiar dobrobytu obywateli (nie tylko w formie deklaracji politycznej). W Polsce po prawie półwieczu przypisywania państwu pełnej odpowiedzialności za organizowanie i realizację zadań publicznych nastąpił okres ograniczania roli państwa oraz wprowadzania mechanizmów i procedur współdecydowania i współdziałania państwa z partnerami sektora prywatnego i organizacjami non profit. Obszarem niekończących się kontrowersji, bardzo zresztą wzmocnionych doktryną neoliberalną, jest wreszcie problem postępującego procesu prywatyzacji. Możliwość uzyskania niektórych świadczeń w obszarze społecznym, np. zasada równego dostępu do świadczeń medycznych, do której społeczeństwo polskie zdaje się być szczególnie mocno przywiązane, ściera się tu wyraźnie z ograniczeniami natury ekonomicznej¹⁴⁴. Państwo wskutek finansowych trudności ograniczyło swą aktywność również w innych obszarach polityki społecznej (żłobki, przedszkola, dotacje do budownictwa mieszkaniowego, wczasy pracownicze) w imię tworzenia warunków zagospodarowania tych obszarów przez rynek, prywatną przedsiębiorczość, społeczny altruizm itp.¹⁴⁵ Można postawić tezę, że w miarę dalszego rozwoju systemu opartego na mechanizmie rynkowym rozbieżność między oczekiwaniami społeczeństwa w stosunku do państwa w zakresie rozwiązywania problemów socjalnych wynikających z funkcjonowania rynku a możliwościami ich zaspokojenia przez państwo będzie się poszerzała.

W którym punkcie jest więc obecnie polska administracja publiczna ze swoją najważniejszą cechą, jaką jest działanie w interesie publicznym?

¹⁴⁴ Por. co do tych zasadniczych dylematów wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 K 14/03 OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 1.

¹⁴⁵ Por. L.Dziewięcka-Bokun, *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, [w:] *Polityka społeczna, op. cit.*, s. 47.

Co jest osobliwością współczesnego ujęcia administracji publicznej działającej w interesie publicznym w porównaniu do wcześniejszych, znanych doktrynie, definicji administracji, które mają przede wszystkim służyć swym obywatelom? Pozostawianie bez polemik takich problemów czyni, w moim przekonaniu, ogromne spustoszenie w świadomości społecznej. Oczywiście trzeba tu dokonać radykalnej selekcji problemów. Zdecydowałam się na ograniczenie wyводу do zasadniczej kwestii: relacji sektora publicznego i obywatelskiego w kontekście realizacji zadań w sferze rynku pracy i polityki społecznej.

Choć postrzeganie procesu zmian wpływających z globalizacji i transformacji przez pryzmat kryzysu państwa demokratycznego jest jednostronne, nie wydaje się zaskakujące, zważywszy na szerokie spektrum dolegliwości i konsekwencji tego kryzysu w zakresie poszerzania się sfery ubóstwa, wykluczenia, marginalizacji i zróżnicowań majątkowo-dochodowych. Jednocześnie istniejącym zagrożeniom towarzyszy od niedawna rozwój nowych typów instytucji i organizacji, łączących w sobie cechy przedsięwzięć ekonomicznych i społecznych zarazem. Jakkolwiek powstawanie niektórych z nich jest owocem spontanicznej ewolucji sektora obywatelskiego, to jednak nasilające się zjawisko „ekonomizowania się” niektórych organizacji i instytucji tego sektora stymulowane jest też odgórnie, m.in. przez administrację, która widzi w nich sposób na poradzenie sobie z niewydolnością sektora publicznego systemu pomocy społecznej¹⁴⁶. Warunkiem wzrostu produktywności usług społecznych jest w szczególności tworzenie podmiotów ekonomii społecznej, m.in. spółdzielni socjalnych oraz zakładów aktywności zawodowej, jak i centrów integracji społecznej.

Wydaje się sprawą oczywistą, że nowa ekonomia społeczna jest reakcją na niezdolność zarówno rynku, jak i państwa do realizacji polityki spójności

¹⁴⁶ Por. M. Sarapata, *Organizacje samorządu gospodarczego*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klin/Jawor 2008, s. 61.

społeczno-gospodarczej, w szczególności w tworzeniu miejsc pracy i zwalczaniu wykluczenia społecznego. W tym miejscu warto przypomnieć o pewnej odrębności organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej. Jakkolwiek trzeci sektor stał się punktem styczności różnych koncepcji, zasadniczo „sektora niedochodowego” i „ekonomii społecznej” (gospodarki społecznej), które, pomimo że opisują rzeczywistości o znacznych obszarach wspólnych, to jednak nie pokrywają się w pełni. Musimy pamiętać o tym, że „ekonomię społeczną” tworzy w gruncie rzeczy ten sam zbiór instytucji i działań, które zwykło się opisywać za pomocą terminu „trzeci sektor”. Tym niemniej istotnym elementem, który różni te dwa pojęcia, jest akcent, jaki kładzie się na ekonomiczny charakter i ekonomiczne znaczenie działań społecznych¹⁴⁷. We wszystkich państwach europejskich cechą charakterystyczną podmiotów ekonomii społecznej, do których zalicza się m.in. rozmaite fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, towarzystwa pomocy wzajemnej, jest działalność w zakresie produkcji dóbr i usług, które zapewniają członkom tych podmiotów realizację określonych potrzeb społecznych. W uproszczeniu można powiedzieć, że pojęcie ekonomii społecznej odnosi się do wszelkich form aktywności społecznej związanych w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną, nawet, jeśli jest to działalność o zakresie na tyle niewielkim, aby podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Zob. J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 7.

¹⁴⁸ *Ibidem*. Ciekawie rozwojowe funkcje ekonomii społecznej ujmuje Ch. Leadbeater, łącząc je z rolą społecznego przedsiębiorcy, który: w krótkim okresie generuje miejsca pracy, tworzące dodatkową wartość lub powodujące oszczędności wydatków publicznych; w średnim okresie wprowadza rozwiązania, prowadzące do reformowania tradycyjnego państwa opiekuńczego; w długim okresie kreuje i spożytkowuje kapitał społeczny. Zob. C. Leadbeater, *The Rise of the Social Entrepreneur*, Demos, London 1997, s. 25. Warto też dodać, że w nauce Kościoła katolickiego podkreślana jest myśl, że działalność gospodarcza nie może być celem samym w sobie, lecz służyć powinna człowiekowi i nie ma uwłaczać jego godności. Sobór Watykański II w konstytucji *Gaudium et spes* ogłosił:

W Polsce podstawowym instrumentem tzw. sektora „nowej ekonomii społecznej” są spółdzielnie socjalne. Instytucja spółdzielni socjalnej została wprowadzona ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴⁹, która odpowiednio znowelizowała ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze¹⁵⁰. Obecnie zasady zakładania

teoria, która czyni z zysku wyłączną normę i ostateczny cel działalności gospodarczej, jest moralnie nie do przyjęcia. Jan Paweł II, ustosunkowując się do systemu kapitalistycznego, potępił związany z tym systemem indywidualizm oraz „prymat prawa rynku nad pracą ludzką” – zob. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, 1994, s. 546. Zdaniem W. Kwaśnickiego gospodarka społeczna powinna sprzyjać godzeniu odmiennych racjonalności przypisywanych rynkowi (racjonalność alokacyjna), państwu (racjonalność dystrybucyjna) i społeczeństwu (racjonalność solidarności). Zob. W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor”, 2005, nr 2, s. 12. W kwestii ekonomii społecznej zob. też: E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 36-44 oraz P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, red. John Richardson, New York: Greenwood Press, 1986. Także: T. Cambell, *Seven Theories of Human*, Society Clarendon Press, Oxford 1981, s. 101-102 oraz J. Coleman, *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology”, 1988, nr 94, s. 95-120. Na temat zagadnień moralnych w polityce, kwestii obywatelskiej solidarności oraz wagi pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego – zob. V. Havel, V. Klaus, P. Pithart, *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy”, 1996, vol. 7, nr 1, s. 15. Zob. też: G. Skąpska, *o zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, [w:] *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, red. G. Skąpska, Kraków 2002.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001. Zob. też w sprawie spółdzielczości socjalnej: W. Boguta, *Przedsiębiorstwo spółdzielcze a spółka kapitalowa – różnice, przewagi, wady i problemy, specyfika zarządzania. Odmienność podmiotów spółdzielczych od spółek prawa handlowego*, materiały konferencyjne, II Spółdzielcze Forum Społeczno-Ekonomiczne, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2006, s. 50-51. Zob. też w kwestii odmienności spółdzielni socjalnych – S. Dyka, P. Grzegorzewski, *Zarządzanie spółdzielnią*, Warszawa 2000, s. 14. Polskie spółdzielnie socjalne w sposób bardzo wyraźny wzorowane są na doświadczeniach włoskich, których rozwój był jednak bardzo blisko powiązany z uznaniem i sięgnięciem do wartości spółdzielczych, głęboko w społeczeństwie zakorzenionych – zob. w tej sprawie: C. Borzaga, A. Santuari, *Social Enterprises and New Employment in Europe*, Trento 1999, s. 343. Włoska ustawa z 1991 roku, która usankcjonowała funkcjonowanie tzw. spółdzielni społecznych, regulowała działanie dwóch ich rodzajów: typu „A”, których celem było świadczenie usług w sektorze społecznym oraz typu „B”, które z kolei miały na celu reintegrację zawodowo-społeczną grup zagrożonych wykluczeniem – Social Enterprises, OECD, Paris 1999, s. 22.

¹⁵⁰ Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.

i prowadzenia spółdzielni socjalnych opisane są w oddzielnej ustawie¹⁵¹. Nowa ustawa, poświęcona wyłącznie spółdzielniom socjalnym, rozwija ideę spółdzielni, opisuje zasady jej zakładania i prowadzenia, wylicza uprawnienia spółdzielni socjalnych. Ze względu na typ i formę prowadzonej działalności – chodzi o działalność spółdzielczą – dla osób współpracujących w ramach spółdzielni socjalnej nadal ważne są również ogólne regulacje dotyczące spółdzielczości, zapisane w prawie spółdzielczym.

Aktualnie, spółdzielnie socjalne są podmiotami szeroko rozumianej ekonomii społecznej. W literaturze wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej zasady „jeden członek, jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo: oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania¹⁵².

Wypada zaznaczyć, iż działalność spółdzielni socjalnych w Polsce, odwołująca się do włoskich wzorców, wskazuje, iż mają one za zadanie łączyć integrację społeczną osób wykluczonych (ekskludowanych) z działalnością gospodarczą i zawodową swoich członków – osób doświadczających trudności na rynku pracy¹⁵³. Wypada wspomnieć, że włoska ustawa z 1991 r. wprowadziła rozróżnienie dwóch rodzajów tych instytucji, tj. spółdzielni socjalnych, których celem było świadczenie usług w sektorze społecznym oraz spółdzielni socjalnych, które z kolei miały na celu reintegrację zawodowo-społeczną grup zagrożonych wykluczeniem¹⁵⁴. Dodajmy, iż to właśnie na

¹⁵¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).
¹⁵² zob. J. Herbst, *op. cit.*, s. 7.

¹⁵³ Por. A. Baczko, A. Ogrocka, *Społeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 23.

¹⁵⁴ Por. J. Brzozowska, *Spółdzielnie socjalne, [w:] Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klin/Jawor 2008, s. 67.

tym drugim typie oparty jest polski model spółdzielni socjalnych. Warto przy tym zaznaczyć, iż w modelu tym istotny jest nie tyle rodzaj usług, ile rodzaj członkostwa. Polska ustawa o spółdzielniach socjalnych daje możliwość tworzenia takich podmiotów nie tylko przez trzy zasadnicze grupy, tj.: osoby bezrobotne, osoby niepełnosprawne oraz osoby wymienione w ustawie o zatrudnieniu socjalnym (m.in.: bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności czy też osoby uzależnione od alkoholu, narkotyków lub innych środków odurzających itp.), ale też przez inne osoby prawne. Stosownie do przepisów ustawy spółdzielnię socjalną mogą również założyć co najmniej dwie spośród następujących osób prawnych: organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne. Pewną niejasność może wzbudzać zapis dopuszczający podmioty sektora publicznego (jednostki samorządu terytorialnego) do tworzenia spółdzielni socjalnych. Tak więc, jeżeli spółdzielnie socjalne są tworzone i prowadzone przez podmioty sektora publicznego, to trudno mówić o przynależności tych instytucji do sektora ekonomii społecznej. Dotyczy to również centrum integracji społecznej oraz zakładu aktywności zawodowej, które mogą być tworzone i prowadzone zarówno przez instytucje niepubliczne, jak i podmioty publiczne.

Należy zaznaczyć, iż spółdzielczość w nowoczesnym tego słowa znaczeniu powstała i rozwinęła się w Europie w XIX w. Ogólnie mówiąc, przesłanką powstania spółdzielczości była sytuacja ekonomiczna i społeczna w XIX w., wywołana szybkim rozwojem kapitalizmu po rewolucji przemysłowej. W literaturze za początek nowoczesnej spółdzielczości uważa się zorganizowanie w 1844 r. przez robotników w Rochdale w Wielkiej Brytanii spółdzielni o nazwie Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów. Demokracja rochdelczyków oparta była nie tylko na prawach, ale i na obowiązkach wobec spółdzielni. Członkowie spółdzielni byli zobowiązani do lojalności

wobec spółdzielni, tj. do koncentrowania w niej wszystkich swoich zakupów, oraz wykonywali bezpłatnie szereg funkcji na rzecz spółdzielni¹⁵⁵.

W tym samym czasie równoległe ze spółdzielniami produkcyjnymi czy rolniczymi w całej Europie rozwijały się spółdzielnie kredytowe, między innymi Kasy Raiffeisena. Animatorami wczesnych form spółdzielczości byli w wielu krajach (Wielka Brytania, Belgia, Skandynawia) socjaliści, którzy budowanie gospodarki spółdzielczej uważali za metodę zbudowania alternatywy dla kapitalizmu. Warto też dodać, iż pod koniec XIX w. pojawiły się pierwsze akty legislacyjne poświęcone spółdzielczości, np. w Danii, Holandii, Francji czy Niemczech¹⁵⁶.

Jakkolwiek spółdzielczość stanowi współcześnie rdzeń tradycyjnej ekonomii społecznej w realizacji nowej polityki społecznej i zatrudnienia, to jednak – jak wskazuje wielowiekowe doświadczenie historyczne – tradycje polskiego ruchu spółdzielczego mają swoją specyfikę w porównaniu z innymi krajami Europy czy świata. Do ważnych przesłanek rozwoju spółdzielczości na ziemiach polskich należała chęć samoobrony przed dyskryminacją ekonomiczną i społeczną narodu nie mającego własnego bytu państwowego. Przejawiało się to w organizowaniu niezależnych od zaborcy spółdzielni o wyraźnym charakterze narodowym. Prekursorem idei spółdzielczości – realizatorem zespołowego gospodarowania – był Stanisław Staszic. Kierując się względami społeczno-reformatorskimi Staszic utworzył w 1816 r. Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach. Jakkolwiek podstawą Towarzystwa była fundacja o charakterze filantropijnym, to jednak jego działalność miała wiele z elementów samopomocy zrzeszeniowej¹⁵⁷. Później powstawały w Polsce, na terenach zaboru pruskiego, spółdzielnie kredytowe Mieczysława Łyskowskiego, banki ludowe pod patronatem ks. Augustyna Szamarzewskiego czy ks. Piotra Wawrzyniaka

¹⁵⁵ Szerzej: K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1979, s. 56.

¹⁵⁶ Zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 64.

¹⁵⁷ Zob. K. Boczar, *op. cit.*, s. 74-75.

i spółdzielnie kredytowe Maksymiliana Jackowskiego. Natomiast na terenach zaboru austriackiego rozwinęły się różne typy spółdzielczości. Poza spółdzielczością spożywców, działającą w miastach i ośrodkach górniczych, na szczególną uwagę zasługiwały na wsi „stefczykówki” odpowiadające założeniom Raiffeisena¹⁵⁸.

Po uzyskaniu niepodległości działalność spółdzielni warunkowały trudności, przed jakimi stanęło państwo polskie. Chodziło o trudny problem narodowościowy oraz o skomplikowane stosunki polityczne. Jedną z podstawowych trudności funkcjonowania spółdzielni w Polsce była różnorodność ustawodawstwa regulującego ich działalność w poszczególnych zaborach. Spółdzielczość okresu międzywojennego odegrała istotną rolę w rozwoju kraju, zwłaszcza w zakresie budownictwa mieszkaniowego, handlu i produkcji rolnej. Sprzyjały temu zarówno przejrzyste i przyjazne spółdzielczości przepisy prawne, jak i atmosfera, jaka otaczała ruch spółdzielczy i jego idee.

Szczególną kartę swej historii zapisała spółdzielczość w okresie okupacji dzięki swej zaradności gospodarczej, postawie patriotycznej i prężnemu nurtowi postępowemu. Spółdzielczość stwarzała oparcie materialne w formie posad lub bezpośrednich zasiłków dla wielu działaczy politycznych czy kulturalnych, często ukrywających się pod przybranymi nazwiskami. Pomagała też ruchowi oporu, skupiając część wyników na nieoficjalnych kontaktach (tzw. „lewe kasy”)¹⁵⁹.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej ruch spółdzielczy rozwijał się dwutorowo. W krajach bloku socjalistycznego (w tym m.in. w Polsce) został wprzęgnięty w walkę ideologiczną na potrzeby nowego systemu. Pozbawiono spółdzielczość ważnych i istotnych cech, takich jak: samorządność, niezależność, uzależniając ruch spółdzielczy (i spółdzielnie) od decyzji politycznych i organów centralnych. Dopiero na przełomie lat 80. i 90. XX w. ruch spółdzielczy w Polsce zaczął odzyskiwać niezależność.

¹⁵⁸ Szerzej: K. Boczar, *op. cit.*, s. 81.

¹⁵⁹ Por. K. Boczar, *op. cit.*, s. 140-141.

Tymczasem, w większości rozwiniętych krajów demokratycznych spółdzielczość ewoluowała i dostosowywała się do realiów nowoczesnej gospodarki rynkowej, przejmując od firm komercyjnych sposoby i metody funkcjonowania na konkurencyjnym rynku, zachowując jednak zasady spółdzielczości.

Trzeba jednocześnie zdawać sobie sprawę z tego, że w wielu krajach istnieje tendencja do „uspółkowiania” spółdzielni, czyli w praktyce do likwidacji ruchu spółdzielczego. Tymczasem spółdzielczość to nie tylko gospodarowanie, lecz także ruch społeczno-gospodarczy. Spółdzielnia, w odróżnieniu od spółki prawa handlowego, zajmuje się równolegle i działalnością gospodarczą, i społeczną na rzecz swoich członków. Działalność spółdzielni służy nie tylko maksymalizacji dochodów, ale i zaspokajaniu rozmaitych potrzeb spółdzielców. W ten oto sposób w 1995 r. na Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze wyraźnie wskazano różnice między spółdzielniami a spółkami. Wedle przyjętej tam definicji spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia aspiracji i potrzeb ekonomicznych, kulturalnych i socjalnych, poprzez założenie wspólnego, demokratycznie zarządzanego przedsiębiorstwa. Spółdzielnie opierają działalność na wartościach samopomocy, wspólnej odpowiedzialności, demokracji, równości, sprawiedliwości i solidarności. Takich zasad nie muszą zaś przestrzegać spółki, które w odróżnieniu od spółdzielni (jako zrzeszenia osób) są zrzeszeniem kapitału.

W tym też znaczeniu można zauważyć, że relacje między administracją publiczną a sektorem ekonomii społecznej powinny opierać się na równoległości zasad funkcjonowania, czyli wzajemnego uzupełniania swoich działań, a nie na wyłącznym działaniu szeroko rozumianych podmiotów ekonomii społecznej (spółdzielni socjalnych, stowarzyszeń, fundacji, towarzystw wzajemnościowych itp.) w zakresie reintegracji zawodowej osób marginalizowanych (z wielu różnych względów) na rynku pracy. Wprawdzie cel zawodowej reintegracji mogą realizować wyróżnione podmioty na różne

sposoby, to jednak jednym z nich jest tzw. „przejściowe zatrudnienie”, które polega na nabywaniu doświadczenia zawodowego, czego konsekwencją ma być późniejsze znalezienie miejsca pracy na otwartym rynku. Nadto, w literaturze przestrzega się bardzo wyraźnie przed mającymi tylko znaczenie polityczne takimi hasłami jak „decentralizacja”¹⁶⁰ czy „prywatyzacja”¹⁶¹.

¹⁶⁰ W literaturze przyjmuje się, że decentralizacja jest drugą po komercjalizacji tendencją, a zarazem strategią na ograniczenie państwa opiekuńczego. Mimo znaczniejszej skali zdecentralizowania struktury administracji państwowej w krajach zachodnich, także w nich podejmuje się w ostatnich latach reformę polegającą na decentralizacji usług społecznych. Dokonuje się to pod hasłem odbiurokratyzowania, deregulacji, demokratyzacji, partycypacji i samorządności. Zob.: S. Golinowska, *Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna...*, s. 59.

¹⁶¹ Warto przypomnieć, że pojęcie prywatyzacji nie należy do kategorii pojęć prawnych, z tych względów – jak pisze M. Waligórski – może podlegać różnicowanej ocenie zarówno z punktu widzenia prawa, jak i ekonomii czy polityki społecznej. Zob. M. Waligórski, *Spółki prawa publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 209. Zatem zakres pojęcia prywatyzacji zadań publicznych z tego właśnie punktu widzenia jest trudny do jednoznacznego ustalenia. Interpretacja może iść w kierunku możliwie szerokiego określenia prywatyzacji, która – zdaniem S. Biernata – daje dwojakie jej rozumienie. A więc po pierwsze, jako pewnego procesu, kierunku przekształceń dotychczasowego sposobu wykonywania zadań (czyli jako prywatyzowanie), gdzie miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego (cywilnego lub handlowego), po drugie, jako wyniku tego procesu, tj. nowego sposobu wykonywania zadań publicznych, polegającego na zmianie form wykonywania zadań wyrażającej się w przechodzeniu od form prawa publicznego do form prawa prywatnego – S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1994, s. 26-27. Z kolei w ujęciu A. Błasia prywatyzacja zadań publicznych oznacza „proces polegający na przekazywaniu podmiotom prywatnym zadań publicznych przypisanych prawnie administracji rządowej i samorządowi terytorialnemu. A. Błaś wskazuje na dwa sposoby ujmowania prywatyzacji zadań publicznych: w znaczeniu szerszym i węższym. W ujęciu wskazanym wyżej chodzi o prywatyzację *sensu stricto*. Natomiast przez prywatyzację w znaczeniu szerszym rozumie się „przekazywanie podmiotom prywatnym zadań publicznych przypisanych prawnie państwu” – zob. A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej*, red. S. Michałowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 303. Zdaniem A. Błasia sprywatyzowane zadania publiczne zostają bowiem w wyniku prywatyzacji przekształcone w usługi publiczne świadczone przez podmioty prywatne, zob. *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 41. Zob. też: J. Boć, *Podmioty prywatne pełniące funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna...*, s. 65.

Trudno też zaprzeczyć, że decentralizacja może faktycznie oznaczać chęć „przerzucania problemów” niżej, a prawdziwym celem prywatyzacji ma

Z. Leoński zwraca uwagę na fakt, iż procesy prywatyzacyjne obejmują także sferę wydawania decyzji (*Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 272. Zob. także w sprawie powierzania funkcji publicznych organizacjom społecznym: Z. Leoński, *Funkcje (zadania i kompetencje) realizowane przez podmioty prawa prywatnego (tezy referatu)*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2000, s. 270. Ponadto w doktrynie przyjmuje się, iż prywatyzacja zadań publicznych może być różnie rozumiana: jako rozdzielenie inicjowania i organizowania zadań od ich wykonania (tzw. prywatyzacja wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej) – por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 30. Tak rozumiana prywatyzacja ma miejsce w odniesieniu do przekazywania wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym jako podstawowym instytucjom społeczeństwa obywatelskiego. Również zdaniem L. Zacharko prywatyzacja oznacza twórczy proces w zakresie sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie, a prowadzące je w interesie wyższym, „ogólnym”, nie zaś w interesie jednostkowym. Realizacja odbywa się w formach i metodami obowiązującymi w prawie prywatnym (cywilnym). Zob. *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 31. Także w kwestii prywatyzacji zob. A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 27 i n.; *idem*, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej*, red. S. Michałowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 303; *idem*, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 355. Także w kwestii umów jako form przekazywania zadań publicznych – zob. J. Szreniawski, R. Waszkiewicz, *Umowy zawierane przez organy administracji jako prawne formy ochrony zabytków*, [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 314. Zob. też: J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009 oraz J. Blicharz, *Powierzenie wykonywania zadań publicznych w drodze umownej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Prawo CCXCV, Wrocław 2005. Także: J. Blicharz, *W kwestii modelu współczesnej polskiej administracji publicznej*, [w:] *Przegląd Prawa i Administracji*, red. B. Banaszak, Tom LXXVII, Wrocław 2008.

być odcięcie się państwa od odpowiedzialności za realizację usług publicznych¹⁶².

Dlaczego w kontekście takich stwierdzeń uzasadniona jest teza o zawodności państwa w sferze społecznej odpowiedzialności? Przyczyną istniejących problemów jest nie tylko kryzys państwa opiekuńczego na Zachodzie Europy czy niedoskonałość prawa, choć warto podejmować dyskusje nad tym, jak je zmienić, jak osiągnąć lepiej ustalone cele. Skupmy się obecnie nad tym, co sytuje się najbliższej tej tematyki.

Niezwykle istotne jest mocne zaakcentowanie tego, że funkcjonujące od lat 90. XX w. nowe podejście do administracji publicznej, określane w naukach społecznych jako *public governance*, oznacza w szczególności „koordynowanie zadań działań podmiotów należących do różnych sektorów”¹⁶³ przy równoczesnym pomniejszeniu znaczenia struktur władzy, pozycji i kompetencji funkcjonariuszy publicznych czy polityków. W modelu tym eksponuje się rolę obywateli jako współdecydentów i kreatorów nowego ładu demokratycznego¹⁶⁴. Podstawowym elementem służącym realizacji tego celu jest zmiana systemowa, która obejmuje trzy wymiary, a mianowicie: instytucjonalizację polityczną, utożsamianą z kształtowaniem liberalnej demokracji, instytucjonalizację rynkową, związaną z rozwojem prywatnej gospodarki rynkowej i instytucjonalizację społeczno-kulturową, rozumianą

¹⁶² G. Przesławska, *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2011, s. 371. Warto wspomnieć, że decentralizacja ma wiele wariantów. Może mieć charakter przede wszystkim fiskalny, kiedy rząd centralny przekazuje całkowitą odpowiedzialność za finansowanie usług społecznych rządowi lokalnym, bądź przede wszystkim administracyjny, kiedy władze lokalne samodzielnie decydują o alokacji środków oraz o zarządzaniu, lecz finansowanie przyjmują od rządu centralnego. Naddo, zwraca się uwagę, że decentralizacja administracyjna ma w skrajnym przypadku polegać na rozluźnieniu odpowiedzialności za finansowanie usług i permanentne zgłaszanie roszczeń wobec rządu centralnego (klientelizm). Zob. S. Golinowska, *op. cit.*, s. 59.

¹⁶³ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 15.

¹⁶⁴ *Ibidem*, s. 16.

jako budowanie społeczeństwa obywatelskiego¹⁶⁵. Warto przy tym podkreślić, że zmiana instytucjonalna w zakresie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – jak wskazuje J. Hausner – polega na „kreowaniu sieci wielopodmiotowych, zdecentralizowanych i horyzontalnych w miejsce struktur hierarchicznych i administracyjnych”¹⁶⁶.

Powyższe stanowiska wprowadzają nas w problematykę teoretycznych oraz praktycznych aspektów przewycięzania kryzysów związanych z ekonomicznymi funkcjami państwa: alokacyjnej, redystrybucyjnej i regulacyjnej. Rozwój przedsiębiorczości społecznej jest więc odpowiedzią na wyzwania współczesności, jest poszukiwaniem nowych form realizacji polityk publicznych, które nie są już tylko zlecane odgórnie i wpisane w system pomocy państwowej. Jednocześnie rzut oka na kondycję trzeciego sektora nie pozwala jednak zachować nadmiernego entuzjazmu w ocenie rzeczywistości i istniejących zagrożeń. W literaturze ekonomicznej od dawna istnieje spór o sens istnienia organizacji trzeciego sektora w gospodarce rynkowej¹⁶⁷. Dodajmy przy tym, że we współczesnych systemach demokratycznych nakreślenie wyraźnej linii demarkacyjnej oddzielającej to co „obywatelskie” od tego co „ekonomiczne” jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe do przeprowadzenia. Warunkiem, by organizacje trzeciego sektora stały się nową instytucjonalną formą rozwiązywania problemów społecznych, jest ich zdolność do generowania własnych środków, które pozwoliłyby na niezależenie się od publicznych czy prywatnych donatorów, a tym samym ustalanych przez nich i właściwych im celów oraz reguł działania¹⁶⁸. Wydaje się sprawą oczywistą, że tak pomyślana ekonomizacja (która nie może być przy tym utożsamiana z działalnością gospodarczą, gdyż stanowi tylko jedną z form ekonomizacji działań) wyróżnionych organizacji z natury rzeczy musi

¹⁶⁵ Zob. W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Warszawa 1998, s. 12.

¹⁶⁶ J. Hausner, *Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów*, „*Ekonomista*” 2007, nr 6, s. 843.

¹⁶⁷ G. Przesławska, *op. cit.*, s. 363.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

zderzać się z działaniami instytucji i firm rynkowych. Trudno oczywiście zaprzeczyć, że powyższa sytuacja rodzi szereg poważnych wyzwań dla organizacji trzeciego sektora. Jakkolwiek dobrze zorganizowana, skuteczna działalność ekonomiczna może być istotnie źródłem środków koniecznych dla rozwoju organizacji, to jednak skutkiem tego rodzaju procesów może być izomorfizacja sektorów, czyli w tym przypadku zaniknięcie różnic pomiędzy sektorem trzecim a biznesem lub administracją. Trend ten widoczny jest w krajach zachodnich, ale także w coraz większym stopniu w Polsce.

Dotychczasowe refleksje prowadzą nas do takich oto wniosków:

- 1) choć znaczenie ekonomii społecznej jako narzędzia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest znaczące w kontekście działań prozatrudnieniowych oraz dostarczania usług publicznych, to jednocześnie nie może ona być przy tym traktowana jako substytut pomocy socjalnej, może natomiast być jej uzupełnieniem;
- 2) nie można tracić z pola widzenia faktu, że globalizujący się gospodarczo i politycznie świat powoduje, że coraz silniej poszukuje się rozwiązań, które pozwoliłyby na zmierzenie się z nowymi wymiarami problemów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych. Jakkolwiek jednym z nich, chociaż na pewno nie jedynym i nie zaradzającym wszystkim problemom, jest idea ekonomii społecznej, to jednak konieczne są również działania regulacyjne państwa w kształtowaniu spójności społeczno-ekonomicznej zmierzającej do zharmonizowania rozwoju wszystkich sfer egzystencji ludzkiej;
- 3) konkurencyjność rynków jest koniecznym, lecz nie wystarczającym warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa prawa. Wolna gra sił rynkowych musi być zatem korygowana przez państwo nie tylko w celu umocnienia konkurencyjnego porządku, lecz przede wszystkim, aby sprostać wyzwaniom rozwojowym globalnego kapitalizmu związanym z powiększaniem się ryzyka w zakresie ubóstwa, wykluczenia poprzez utratę pewnych praw czy relatywizmu

moralnego. Chodzi tu nie tylko o relacje między ekonomicznością i sprawiedliwością, lecz również o zapewnienie jakości życia odpowiadającej wszystkim wymiarom bytu ludzkiego;

- 4) rodzące się problemy w warunkach globalnych regulacji sprzyjających dominacji i radykalizacji liberalnych ideologii, a także myślenia w kategoriach utylitarystycznych i zaniku idei państwa jako instytucji odwołującej się do kapitału moralnego nie może być usprawiedliwieniem zdjęcia odpowiedzialności z decyzji związanych z urzeczywistnianiem spójności społeczno-gospodarczej dla zapewnienia rozwoju w wymiarze lokalnym i ogólnokrajowym. Ma zatem powody J. Stiglitz, by stwierdzać: „bez dobrze działającego państwa rynek nie może dobrze funkcjonować”¹⁶⁹, a my dodajemy: kreatorem w rozwiązywaniu kwestii społecznych, m.in. w zakresie: programów tworzenia miejsc pracy, wywieraniu wpływu na firmy ponadnarodowe i dobrobyt obywateli – powinno być dobrze funkcjonujące państwo.

2.2.2. Czy współczesna globalizacja ekonomiczna współdeterminuje sytuację prawną osób wykluczonych?

Choć pytanie to brzmi nieco paradoksalnie, to jednak ocena rzeczywistości zdaje się takie przekonanie potwierdzać. Przy bliższej analizie paradoks przestaje być zresztą paradoksem. Jak twierdzi A. Dylus: „Niedocenia- nie globalizacyjnych zagrożeń jest stanowiskiem równie nierealistycznym, jak ich przecenianie. Tymczasem globalizacja jest procesem powodującym ambiwalentne skutki. Obok jednoznacznie dobroczynnych znajdują się wśród nich i takie, które muszą budzić wielką troskę. Krystalizacja biegunów nieprawdopodobnego bogactwa i straszliwego ubóstwa jest jednym

¹⁶⁹ F. Piontek, B. Piontek, *op. cit.*, s. 36.

z nich”¹⁷⁰. Można więc wysunąć hipotezę, że wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy nie zwiększają automatycznie spójności społecznej ani nie poprawiają sytuacji osób najbardziej zmarginalizowanych w naszym społeczeństwie. Inna z hipotez sprowadza się do stwierdzenia, że gospodarki rynkowe funkcjonujące w systemach demokratycznych, poddawanych procesowi globalizacji, generują nierówności społeczne, dlatego konieczne są zabezpieczenia społeczne, pozwalające jednostce ludzkiej zaspokoić potrzeby na poziomie godnego życia. Najkrócej rzecz ujmując, za przedstawionymi hipotezami kryje się problem znacznie poważniejszy, a mianowicie, istotnym zagadnieniem są nie tyle procesy marginalizacji społecznej – ponieważ w mniejszym lub większym stopniu podlegamy im wszyscy – ile, przede wszystkim to, że ludzie o stosunkowo niskim statusie społecznym marginalizowani są niejako „hurtem” oraz że jest to zjawisko podlegające mechanizmom międzygeneracyjnego dziedziczenia¹⁷¹. Można wręcz dostrzec w tym ogólniejszą zależność: **im większy postęp cywilizacyjny, im bardziej jest „globalny”, stymulowany nowymi technologiami determinującymi życie publiczne, tym bardziej nasilają się procesy ekskluzji społecznej, marginalizacji, a także dyskryminacji i alienacji, również na skalę „globalną”, którym sprzyja urzeczywistnianie zasady subsydiarności, która jednocześnie determinuje i uzasadnia normatywne kształtowanie administracyjnoprawnej sytuacji jednostki.** Proces ten będzie się nasilał, jak sądzę, w następnych latach. Konieczność rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku pozostanie swoistym paradygmatem współczesnego państwa prawa, ale też nieosiągalnym ideałem, od którego to państwo coraz bardziej się oddala.

¹⁷⁰ A. Dylus, *Globalizacja. Refleksje etyczne*, Wrocław 2005, s. 35–45.

¹⁷¹ *Ibidem*, s. 258.

Trzeba zdawać sobie sprawę z tego, że choć procesy globalizacyjne, które tylko z pozoru jawią się jako czynnik ograniczania regulacji prawnej, w istocie rzeczy – biorąc pod uwagę zagrożenia jakie niosą ze sobą – stają się również uzasadnieniem dla zwiększenia liczby aktów ustawowych z zakresu tzw. prawa socjalnego, których celem jest ochrona wartości jednostkowych lub zbiorowych przed skutkami globalizacji¹⁷². Należą do nich przede wszystkim przepisy ustaw: z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁷³, z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁷⁴, z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹⁷⁵, z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁷⁶. Powyższe unormowania stanowią podstawę regulacji administracyjnoprawnej sytuacji osób wykluczonych (w szczególności: bezdomnych oraz osób niepełnosprawnych). Ogólnie można stwierdzić, że wyróżnione regulacje przewidują zastosowanie środków mających na celu wsparcie osób z powodu m.in.: ubóstwa, bezdomności, bezrobocia czy niepełnosprawności, a także wspieranie osób pozostających bez pracy z powodu przeszkód, których czasowo lub trwale nie są w stanie same przezwyciężyć. Niestety, jest wiele powodów, dla których skuteczne ograniczanie wykluczenia społecznego przez działania aktywizujące w wymienionych wyżej regulacjach administracyjnoprawnych napotyka na wiele przeszkód.

Celowe w tym względzie wydaje się więc przyjrzenie się prawnym rozwiązaniom, które w swej istocie mogą przyczyniać się do utrudnień związanych z podjęciem pracy przez osoby wykluczone, w szczególności

¹⁷² Por. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 103.

¹⁷³ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362.

¹⁷⁴ Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

¹⁷⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., Nr 43, poz. 225.

¹⁷⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

osoby bezdomne¹⁷⁷, których sytuację prawną wyznaczają przepisy ustawy o pomocy społecznej. Kluczowym elementem, realnie utrudniającym podjęcie

¹⁷⁷ Istnieje wiele teorii naukowych i różnorodnych definicji bezdomności – szczególnie w Europie – powodujących wypaczenie istoty tego zagadnienia poprzez częściowe ujmowanie pewnych jego kwestii. Mamy definicje odnoszące się do sytuacji prawnej i administracyjnej (brak meldunku), definicje zdroworozsądkowe odnoszące się do fizycznego nieposiadania domu, mamy szereg definicji, traktujących bezdomność w kategoriach jednostkowych i psychologicznych. Jak wszystkie ujęcia definicyjne, mniej lub bardziej rozmiągają się one z rzeczywistością, niedoścignoną w swojej złożoności. Definicje jako abstrakt mają tę właściwość, że ukazują nam refleksy, odbicie lustrzane opisywanych przezeń zjawisk. Sytuację taką znamy z fizyki, gdzie obiekt przez nas badany nie jest już tym samym obiektem, poprzez fakt samego dokonywania badań. Pewnym rozwiązaniem, jakkolwiek połowicznym, jest dokonanie syntezy. Otóż bezdomność manifestuje się w kilku płaszczyznach. W płaszczyźnie administracyjnej i prawnej brakiem prawa do lokalu mieszkalnego, w płaszczyźnie fizycznej brakiem domu, natomiast w społecznej niemożnością nawiązywania prawidłowych relacji, np. rodzinnych czy sąsiedzkich, zaś w płaszczyźnie psychologicznej objawia się specyficznym poczuciem wyizolowania i kompilacją różnorodnych problemów jednostkowych (choroba alkoholowa, syndrom bezdomności, wyuczona bezradność itd.). Można śmiało zaryzykować twierdzenie, że bezdomność właśnie w związku z oddziaływaniem na różne sfery – fizyczną, psychiczną, społeczną i administracyjną, jest jednym z najtrudniejszych do rozwiązania problemów społecznych. Nowatorską formą ujmowania problematyki bezdomności jest konceptualna definicja bezdomności przygotowana w ramach FEANTSA (Federacji Europejskich Organizacji Pracujących z Ludźmi Bezdomnymi), nazwana ETHOS (Europejska Typologia Bezdomności i Wyłączenia Mieszkańowego). Definicja ta, stworzona na potrzeby badawcze, zawiera kategorie konceptualne bezdomności, a odnośnie do każdej kategorii operacyjne podkategorie i ich opis. Owe podejście z pewnością nie wyczerpuje tematu – choćby właśnie poprzez jedynie strukturalne ujęcie – jakkolwiek w bardzo interesujący sposób porządkuje i systematyzuje wiedzę o kategoriach bezdomności i „deprawacji mieszkaniowej”. W związku z kompilacją różnorodnych problemów skorelowanych z bezdomnością, ze wszech miar słuszne wydaje się ujmowanie właśnie w tak szerokim kontekście tego problemu. Twórcom typologii chodzi o możliwie elastyczne ujmowanie problematyki bezdomności w obliczu zmieniających się warunków zamieszkiwania. Bezdomność jest tutaj procesem społecznym, który ma swoje przyczyny i skutki. Typologia ta podzielona jest na cztery kategorie. Pierwszą z nich jest ROOFLESS (bez dachu nad głową). Bezdomność ta dotyczy przebywania osób „pod chmurką” w tzw. miejscach mieszkalnych, takich jak: dworce, kanały, zsypy, klatki schodowe, piwnice, altanki, parki itp., czyli zamieszkiwania szeroko rozumianej przestrzeni życia publicznego. Kolejną kategorią jest HOUSELESS (bez domu). Sytuację osób w ramach tej kategorii konstytuuje fakt braku domu, przebywania w wyspecjalizowanych placówkach, takich jak: schroniska, mieszkania treningowe czy szpitale. Dwie ostatnie kategorie INSECURE HOUSING (niezabezpieczone mieszkanie) oraz INADEQUATE HOUSING (nieodpowiednie mieszkanie) odnoszą się do sytuacji „deprawacji mieszkaniowej”. Rzeczą niejako oczywistą wydaje się to, iż dwie pierwsze

zatrudnienia, jest nieposiadanie tzw. „meldunku”. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o pomocy społecznej osobą bezdomną jest „osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”¹⁷⁸. Okazuje się więc, że definicja ustawowa wyróżnia dwie kategorie osób. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji braku zameldowania na pobyt stały w jakimkolwiek lokalu mieszkalnym, druga zaś odnosi się do sytuacji, gdy osoba posiada meldunek na pobyt stały, ale nie ma możliwości zamieszkiwania w danym lokalu. Brak zameldowania na pobyt stały implikuje problem zatrudnienia osób bezdomnych przez pracodawcę. Zasadnicze trudności wynikają m.in. z braku możliwości założenia przez takie osoby konta bankowego, co na współczesnym rynku pracy jest dla wielu pracodawców warunkiem fundamentalnym

kategorie odnoszą się do sytuacji BEZDOMNOŚCI, natomiast dwie ostatnie odnoszą się do sytuacji ZAGROŻENIA BEZDOMNOŚCIĄ. Osoby zajmujące się profesjonalnie bezdomnością wiedzą doskonale, że sytuacja „mieszkaniowa” osób bezdomnych nieustannie się zmienia. Jednego dnia ludzie ci mogą „spać pod gołym niebem”, zaś następnego dnia przebywać na działkach, zajmując nielegalnie budynek, innego dnia mogą trafić do szpitala lub zakładu penitencjarnego. Stąd też ujęcie bezdomności w tak szerokim kontekście wydaje się ze wszech miar słuszne i pożyteczne, a ponadto może przyczyniać się do przełamywania stereotypów związanych z postrzeganiem bezdomności w kategoriach żebractwa, ubóstwa i przebywania w miejscach niemieszkalnych. Jeden z twórców typologii ETHOS, Bill Edgar, w odniesieniu do kategorii zawartych w typologii stworzył diagram trzech płaszczyzn wykluczenia w związku z sytuacją bezdomności i „deprawacji mieszkaniowej”. Pierwszą sferą jest obszar prawny (administracyjny) związany z brakiem prawa do lokalu mieszkalnego, drugą sferą jest obszar fizycznego braku „dachu nad głową”, natomiast trzecią sferą jest obszar społeczny związany z brakiem prywatności i bezpieczeństwa w nawiązywaniu społecznych relacji. Osoby w sytuacji „braku dachu nad głową” zgodnie z ETHOS są wykluczone ze wszystkich tych sfer, natomiast osoby w sytuacji „braku domu” z dwóch ostatnich sfer (prawnej i społecznej). Bill Edgar, *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, Brussels 2004.

¹⁷⁸ Art. 6 pkt 8. Zob. też w kwestii pomocy społecznej: B. Adamiak, *Postępowanie w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 7-8.

i absolutnie koniecznym. Nadto, brak zameldowania na pobyt stały w lokalu mieszkalnym utrudnia także w znacznym zakresie rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Warto też dodać, iż brak meldunku objawia się także innego rodzaju dyskryminacją na rynku pracy. Mianowicie notorycznym i chronicznym wykorzystywaniem osób bezdomnych przez pracodawców jako taniej siły roboczej. Wykorzystywanie to wyraża się w różnych postaciach, czy to przez brak zapłaty za wykonaną pracę, zaniżanie wynagrodzenia, pracę „na czarno” czy też wiąże się z nieodprowadzaniem należnych świadczeń pracowniczych (np. składek na ZUS).

Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że w Polsce nie ma standardów usług dla ludzi bezdomnych, które byłyby określone w ustawie o pomocy społecznej. Namiastki standardów sformułowane w różnych aktach prawnych są bardzo nieostre. Przykładowo w ustawie o finansowym wsparciu dla gmin w budowie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹⁷⁹ jedyne rozróżnienie między noclegownią a domem dla bezdomnych polega na ich półstacjonarnym (pobyt nocą) i stacjonarnym (pobyt przez całą dobę) charakterze. Nadto, w obowiązującym prawie nie ma żadnych szczegółowych regulacji określających na przykład, czym różnią się usługi świadczone przez noclegownie od usług świadczonych przez schroniska. Formalnie nie istnieją żadne regulacje, gwarantujące odpowiednią jakość usług, oferowanych ludziom bezdomnym.

Inna kwestia dotyczy dającej się zaobserwować orientacji na radzenie sobie z bezdomnością (opiekuńczość), a nie na zwalczanie bezdomności (integracja, profilaktyka). Nie ulega wątpliwości, że sytuacja taka powoduje zwiększenie systemu pomocy doraźnej przy ciągle niskiej skuteczności i efektywności w pracy na polu reintegracji. Można więc postawić ogólniejszą tezę, że brak odpowiednich mechanizmów prawnych mających na celu skuteczne zwalczanie bezdomności, a także brak stabilnego finansowania

¹⁷⁹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 251, poz. 1844).

działań poza pomocą doraźną, które mogą i powinny być wprowadzone, a zostały przez ustawodawcę pominięte, powoduje, że główna orientacja pomocy osobom bezdomnym ma charakter bardziej interwencyjny niż reintegracyjny.

Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że nasilające się procesy bezdomności w wielu państwach o najbardziej ustabilizowanej demokracji mają swoją przyczynę nie tylko w postępach globalizacji, ale także w braku przepisów regulujących funkcjonowanie całościowej polityki społecznej. Wydaje się ponadto, że problem z bezdomnością tkwi również w zasadniczej rozbieżności pomiędzy charakterem przyczyn, które do niej prowadzą (bezrobocie, zapaść rynku mieszkaniowego) i rodzajem środków, które w sposób efektywny mogą być wykorzystywane do jej przezwyciężenia (np. posiadanie przez państwo strategicznego planu, ukierunkowanego na rozwiązywanie problemów związanych z bezdomnością).

Nie mniej trudne i wazące w swych konsekwencjach społecznych, prawnych, politycznych i moralnych są dylematy związane ze skuteczną integracją społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych. W polskich realiach dochodzą do tego jeszcze i inne utrudnienia, związane w dużym stopniu z powstaniem i rozwojem gospodarki wolnorynkowej, deregulacją rynku pracy, zmianą funkcji socjalnych i opiekuńczych państwa oraz przekształceniami ustrojowymi administracji publicznej (decentralizacja).

Jakkolwiek podstawowy trzon regulacji administracyjnoprawnej sytuacji osób niepełnosprawnych w Polsce wyznaczają przepisy ustaw: o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁸⁰,

¹⁸⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. (jedn. tekst Dz.U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721). Na mocy ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych powołany został Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Celem Funduszu jest realizacja zasady równości szans osób niepełnosprawnych i tworzenie polityki ich zatrudniania (w tym przede wszystkim wspierania instytucji zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz pomoc w tworzeniu nowych zakładów i miejsc pracy). Środki Funduszu przeznaczone są m.in. na: tworzenie nowych oraz przystosowywanie istniejących miejsc pracy do potrzeb osób niepełnosprawnych; tworzenie zakładów pracy chronionej; likwidację barier architektonicznych; udzielanie pożyczek na rozpoczęcie

o pomocy społecznej, o ochronie zdrowia psychicznego¹⁸¹, o zatrudnieniu socjalnym¹⁸², o emeryturach i rentach z FUS¹⁸³ – to jednak nadrzędnym i podstawowym aktem prawnym także dla działań w zakresie polityki społecznej jest Konstytucja RP, która w trybie art. 32 wprowadza zakaz dyskryminacji kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny, a także odnosi się w sposób szczególny do powinności władz publicznych wobec niepełnosprawnych obywateli, nakładając na władze ten obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczególnej opieki zdrowotnej, udzielania pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Nadto, szczególnym dokumentem odnoszącym się w całości do osób niepełnosprawnych jest uchwalona przez Sejm RP w dniu 1 sierpnia 1997 r. – *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*¹⁸⁴, która potwierdza niezbywalne prawa osób niepełnosprawnych we wszystkich dziedzinach życia oraz wzywa rząd i władze samorządowe do podjęcia działań ukierunkowanych na urzeczywistnienie tych praw¹⁸⁵.

działalności gospodarczej; organizowanie szkoleń i przekwalifikowań; organizowanie warsztatów terapii zajęciowej; rehabilitację leczniczą i społeczną. W ramach działań PFRON realizowane są również programy celowe: „Papyrus” (wspieranie publikacji i wydawnictw dotyczących problematyki osób niepełnosprawnych); „Partner” (wspieranie zadań realizowanych przez organizacje działające na rzecz osób niepełnosprawnych); „Student” (pomoc osobom niepełnosprawnym w zdobyciu wykształcenia na poziomie wyższym).

¹⁸¹ Przyjęta w dniu 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.

¹⁸² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (jedn. tekst Dz.U. z 2011 nr 43 poz. 225).

¹⁸³ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jedn. tekst Dz.U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.).

¹⁸⁴ M.P. Nr 50, poz. 475.

¹⁸⁵ *Karta Praw Osób Niepełnosprawnych*, przyjęta w 1997 roku uchwałą Sejmu, określa prawa osób niepełnosprawnych do: dostępu do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym; dostępu do leczenia i opieki medycznej, wczesnej diagnostyki, rehabilitacji i edukacji leczniczej, a także do świadczeń zdrowotnych uwzględniających rodzaj i stopień niepełnosprawności, w tym do zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze, sprzęt rehabilitacyjny; dostępu do wszechstronnej rehabilitacji społecznej; nauki w szkołach wspólnie ze swymi pełnosprawnymi rówieśnikami, jak również do korzystania ze szkolnictwa specjalnego lub edukacji

Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że na polskie rozwiązania prawne dotyczące osób niepełnosprawnych miały wpływ dokumenty przyjmowane przez organizacje międzynarodowe. Na szczególną uwagę zasługują m.in.: *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*¹⁸⁶, która wywarła zasadniczy wpływ na sposób stanowienia i stosowania prawa w krajach demokratycznych, zwłaszcza w zakresie ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, stanowiąc polityczny i moralny fundament do tworzenia innych aktów prawnych, a także *Światowy Program Działań Dotyczący Osób Niepełnosprawnych* przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 3 grudnia 1982 r., jak również *Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych* przyjęte 20 grudnia 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, które są dokumentem szczególnie ważnym dla sposobu postrzegania tych osób jako równoprawnych członków społeczności i stanowią silne, moralne zobowiązanie dla państw do zorganizowanych wysiłków na rzecz zapewnienia warunków dla takiego uczestnictwa. Dokumenty powyższe wpływają na kształtowanie polityki społecznej Unii Europejskiej wobec osób niepełnosprawnych, dając podstawy do tworzenia ogólnych

indywidualnej; pomocy psychologicznej, pedagogicznej i innej pomocy specjalistycznej umożliwiającej rozwój, zdobycie lub podniesienie kwalifikacji ogólnych i zawodowych; zatrudnienia na otwartym rynku pracy zgodnie z kwalifikacjami, wykształceniem i możliwościami oraz do korzystania z doradztwa zawodowego i pośrednictwa, a gdy niepełnosprawność i stan zdrowia tego wymaga – do pracy w warunkach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych; zabezpieczenia społecznego uwzględniającego konieczność ponoszenia zwiększonych kosztów wynikających z niepełnosprawności, jak również uwzględniania tych kosztów w systemie podatkowym; życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym: dostępu do urzędów, punktów wyborczych i obiektów użyteczności publicznej, swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu, dostępu do informacji, możliwości komunikacji międzyludzkiej; posiadania samorządnej reprezentacji swojego środowiska oraz konsultowania z nim wszelkich projektów aktów prawnych dotyczących osób niepełnosprawnych; pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz rekreacji i turystyce odpowiednio do zainteresowań i potrzeb.

¹⁸⁶ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* uchwalona została przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu.

i strategicznych aktów prawnych, do których między innymi należą: Europejska *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z dnia 4 listopada 1950 r.¹⁸⁷ stanowiąca podstawę europejskiego systemu ochrony praw człowieka oraz *Europejska Karta Społeczna*¹⁸⁸ zawierająca zobowiązania prawne o charakterze międzynarodowym, których stosowanie podlega kontroli przewidzianej w Karcie, a także *Europejska Strategia Zatrudnienia* z 1997 r., której wytyczne ukierunkowane są na aktywne zapobieganie bezrobociu oraz promocję integracji i przeciwdziałanie dyskryminacji na rynku pracy. Trzeba też wspomnieć o Traktacie Amsterdamskim z 1999 r. zobowiązującym instytucje Wspólnoty do działań na rzecz osób niepełnosprawnych i zakazującym wszelkiej dyskryminacji oraz Strategii Lizbońskiej na lata 2000–2010, której podstawowym celem jest wprowadzenie gospodarki dynamicznej, światowej, konkurencyjnej, opartej na wiedzy, dążącej do tworzenia miejsc pracy oraz spójności społecznej. Można powiedzieć, że dokumenty powyższe są wyznacznikiem budowy krajowych działań strategicznych, do których należą w szczególności: *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski* z 2004 r., która ma pełnić funkcję pomocniczą w procesie włączania się Polski w realizację drugiego z celów Strategii Lizbońskiej, stawiającego na modernizację europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi oraz zwalczanie wykluczenia społecznego oraz *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007 – 2013* przygotowana przez Ministerstwo Polityki Społecznej, która za jeden z priorytetów uznaje kompleksową rehabilitację i aktywizację osób niepełnosprawnych.

Zagadnieniem wyjściowym dla przedstawienia statusu prawnego osób niepełnosprawnych jest ustalenie zakresu pojęciowego niesprawności. Pojęcie „niepełnosprawność” jest szeroko stosowane, ale definiowane niezbyt

¹⁸⁷ Ratyfikowana przez Polskę w dniu 19.01.1993 r.

¹⁸⁸ Sporządzona w dniu 18.10.1961 r. w Turynie, która weszła w życie w dniu 26.02.1965 r. – (ratyfikowana przez Polskę w 1997 r.).

precyzyjnie. Często jest tak, że tworzy się odpowiednie definicje do celów rehabilitacji, zatrudnienia, kształcenia, zabezpieczenia socjalnego, opieki medycznej czy orzecznictwa. Tak np. obowiązująca w polskim systemie prawa definicja niepełnosprawności zawarta w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, definiuje „niepełnosprawność” jako „*trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy*” (art. 2 pkt 10). Jednocześnie przepisy ustawy dotyczą „osób niepełnosprawnych”, czyli tych osób, „których niepełnosprawność została potwierdzona orzeczeniem: 1) o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności określonych w art. 3 lub 2) o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy na podstawie odrębnych przepisów lub 3) o niepełnosprawności, wydanym przed ukończeniem 16 roku życia” (art. 1). Ponadto, w ustawie ustalone zostały „trzy stopnie niepełnosprawności”, które stosuje się do realizacji celów określonych tą ustawą, a mianowicie: „niepełnosprawność w stopniu znacznym”, „niepełnosprawność w stopniu umiarkowanym” oraz „niepełnosprawność w stopniu lekkim”, wydawane przez powołane w tym celu „zespoły orzekające o niepełnosprawności”¹⁸⁹. Posiadanie

¹⁸⁹ „1. Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. 2. Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. 3. Do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazuje osoba o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mająca ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub środki techniczne. 4. Niezdolność do samodzielnej egzystencji oznacza naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych

takiego orzeczenia pozwala korzystać ze wszystkich uprawnień osób niepełnosprawnych, oprócz prawa do renty. Oznacza to, że obowiązują dwa rodzaje orzecznictwa, regulowane dwoma różnymi ustawami i prowadzone przez dwie różne instytucje: tzw. orzecznictwo do celów rentowych, które prowadzą lekarze-orzecznicy ZUS oraz tzw. orzecznictwo do celów poza-rentowych, prowadzone przez powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności.

Podstawą ubiegania się o rentę jest orzeczenie „o niezdolności do pracy” wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w trybie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Stosownie do art. 12 ust. 1 tej ustawy niezdolną do pracy jest „osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje

potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację”. (art. 4).

Kolejna definicja została zawarta w Karcie Praw Osób Niepełnosprawnych:

„Niepełnosprawne są osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi”.

Inną, lecz równie ważną jest definicja Europejskiego Forum Osób Niepełnosprawnych. Forum uznało iż nie popiera Klasyfikacji Uszkodzeń, Upośledzeń i Niepełnosprawności opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia i zdefiniowało własną:

„Osobą niepełnosprawną jest jednostka w pełni swych praw, znajdująca się w sytuacji upośledzającej ją na skutek barier środowiskowych, ekonomicznych i społecznych, których z powodu występujących u niej uszkodzeń nie może przezwyciężyć w taki sposób jak inni ludzie. Bariery te zbyt często są zwiększane przez deprecjonujące postawy ze strony społeczeństwa”.

Definicja ta mówi nam, że społeczeństwo powinno zmniejszać bariery, by każda jednostka mogła w pełni korzystać z dóbr publicznych i aby respektowano jej prawa i przywileje. Istnieją także szczegółowe definicje niepełnosprawności. A mianowicie: Osoby niepełnosprawne psychicznie – są to osoby umysłowo upośledzone, osoby z zaburzeniami świadomości, osoby chore psychicznie, z zaburzeniami osobowości i zachowania; Osoby niepełnosprawne fizycznie – są to osoby z niepełnosprawnością ruchową wynikającą z przewlekłych schorzeń bądź uszkodzeń narządu ruchu; Osoby z niepełnosprawnością sensoryczną – są to osoby z uszkodzeniem narządów zmysłów, w tym niesłyszący i słabo słyszący oraz niewidomi i słabo widzący; Osoby z niepełnosprawnością złożoną – są to osoby z więcej niż jednym rodzajem niepełnosprawności.

odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu”. Ustęp drugi cytowanego art. stanowi, że „całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy”, natomiast „częściowo niezdolną do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji” (art. 12 ust. 3). Z kolei w przypadku stwierdzenia u danej osoby „naruszenia sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych”, oprócz całkowitej niezdolności do pracy „orzeka się niezdolność do samodzielnej egzystencji” (art. 13 ust. 5).

Trzeba jednocześnie zaznaczyć, że w trybie art. 13 ust. 4 cyt. ustawy zachowanie zdolności do pracy w warunkach określonych w przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie stanowi przeszkody do orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy. Można powiedzieć, że z faktu orzeczenia u danej osoby całkowitej niezdolności do pracy nie wynika, że nie może ona podjąć lub nadal wykonywać pracy w warunkach przystosowanych do jej możliwości. Paradoks polega więc na tym, że orzeczenia, lekarza-orzecznika ZUS oraz Zespołu do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności nie są względem siebie równorzędne. Wynika to z tego, że na podstawie orzeczenia wydanego przez Zespół do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności nie można ubiegać się o rentę w instytucji ubezpieczenia społecznego, natomiast orzeczenia wydane przez ZUS traktuje się na równi z orzeczeniami wydanymi przez Zespół do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności. W ten oto sposób dochodzimy do podstawowej różnicy pomiędzy pierwszym systemem, który można nazwać „rentowym” i drugim „pozarentowym”. W pierwszym chodzi o stałe świadczenie, czyli rentę, a w drugim o pewne uprawnienia, zapisane głównie w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Trudno oczywiście zaprzeczyć, że problem – jak zwykle – tkwi w pieniądzach. Sytuacja obu systemów jest

bowiem finansowo zupełnie różna. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje orzeczenia bardzo ostrożnie, bo wiąże się to z jego własnymi wydatkami. Z kolei Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności nie ma takich ograniczeń, bo jego orzeczenia nie przekładają się na wydatki samorządów, którym podlegają.

Można powiedzieć, że w obrębie wyróżnionych regulacji prawnych występuje swoista dysfunkcjonalność rozwiązań, które z jednej strony zapewniają gwarancje udzielenia jednostce wsparcia adekwatnego do potrzeb, których zaspokojenie leży poza jej rzeczywistymi możliwościami (stąd wszelkie rozwiązania mające na cele wsparcie osób z powodu m.in.: ubóstwa, bezdomności czy niepełnosprawności), z drugiej – nie przeciwdziałają i nie modyfikują dotkliwych następstw w wymagającym uwagi życiu ludzi, rodzin czy społeczności.

Bez względu na to, jakie zmiany społeczne zaczynają wchodzić w grę, czy chodzi o czysty i twardy liberalizm, czy centralizujący korporatyzm, skuteczne jest każde działanie wykorzeniające przejawy wykluczenia społecznego. Oznacza to, że nie istnieje droga na skróty dla osiągnięcia realizacji polityki społecznej, by w imię aksjologicznie usprawiedliwionych argumentów wprowadzać w życie instrumenty nieco sztucznie regulujące. Konieczne zatem jest opracowanie polityki aktywnej integracji i aktywnej polityki rynku pracy, które będą skierowane do osób najbardziej defaworyzowanych. Można zakończyć to sybiliczną uwagą, że najlepszy sposób walki z wykluczeniem społecznym polega na tym, by nie dopuścić do jego powstania.

Rozdział 3.

WPLYW GRUP INTERESU NA PODEJMOWANE DZIAŁANIA PUBLICZNE W PAŃSTWIE PRAWA

3.1. Pojęcie i typologia grup interesu

Trzeba, niestety, rozpocząć od stwierdzenia, że w polskiej literaturze zagadnienie wpływu grup interesu na podejmowane działania publiczne nie zostało szczegółowo omówione. Celowe jest jednak, zanim pokrótce odniesiemy się do postawionego zagadnienia, podjęcie próby określenia pojęcia grup interesu. Kłopot z użyciem tego terminu bierze się stąd, iż bywa ono raz stosowane do opisu prowadzonej przez nie działalności, a kiedy indziej wykorzystuje się je w odniesieniu do wypełnianych przez nie podstawowych funkcji w stosunku do struktur państwa¹⁹⁰. Pojęcie to doczekało się szeregu

¹⁹⁰ Według P. Prossa grupy nacisku wypełniają trzy podstawowe funkcje w stosunku do struktur państwa: artkulacyjną, która polega na reprezentowaniu wobec państwa zróżnicowanych interesów społeczno-ekonomicznych oraz prowadzeniu mediacji z rządem w imieniu określonych interesów; ekspercką – polegającą na dostarczaniu administracji i politykom szczegółowej wiedzy na temat poszczególnych obszarów życia społecznego; legitymizacyjną – polegającą na publicznej akceptacji określonych działań państwa i braniu na siebie części odpowiedzialności za realizowaną politykę. Zob. P. Pross, *Group Politics and Public Policy*, Toronto 1986, s. 69-71. Grupy nacisku prowadzące lobbying, wpływając na decyzje polityczne, kształtują również rzeczywistość gospodarczą. Demokratyczny system rządzenia, który powstał w wyniku procesu historycznego, opiera się na trzech podstawowych zasadach: wolności jednostki, równości i uczestnictwie obywatela w rządzeniu. Zob. A. Downs, *The Evolution of Democracy: How Its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces*, [w:] „Daedalus”, 116 (3), Summer 1987, [w:] A. Downs, *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs Volume One*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 1998, s. 131. A. Downs definiuje demokrację jako system polityczny charakteryzujący się następującymi cechami: – występuje konkurencja pomiędzy dwoma lub większą liczbą partii politycznych o zdobycie kontroli; – partię lub koalicję partii, która zdobyła większość głosów, kontroluje do następnych wyborów aparat rządzący; – przegrywające w wyborach partie nie próbują zapobiec przejściu władzy przez zwycięzców; – partie, które wygrywają

trafnych analiz, głównie w socjologicznej i politologicznej literaturze przedmiotu. Dla przykładu: Gabriel Almond i G. Bingham Powell definiują grupę interesu jako grupę jednostek połączonych więzami wspólnych interesów lub korzyści, której członkowie mają świadomość istnienia tych więzów¹⁹¹. Poza tym w najnowszych studiach socjologicznych i politologicznych zwraca się uwagę, że grupy interesu oddziałują na rząd, parlament, partie polityczne, opinię publiczną i tym samym wpływają na polityczne rozstrzygnięcia. Tak np. w politologii niemieckiej pod pojęciem grup interesu rozumie się „trwałe organizacyjne zespolenia, oparte na swobodnej inicjatywie zainteresowanych, które starają się zapewnić najróżniejszym [...] interesom grupowym wpływ na decyzje państwa, na rynek lub inne ekonomiczne, socjalne lub kulturalne procesy; nie są one jednak gotowe uczestniczyć w procesach politycznych poprzez przyjęcie odpowiedzialności za rządy”¹⁹². Podobne stanowisko wyraża Samuel Finer, według którego grupy interesu to „ogół organizacji o tyle, o ile ich aktywność w danym momencie dotyczy uzyskania wpływu na działania władz publicznych w kierunku przez nie wybranym, chociaż (odmiennie niż partie polityczne) nigdy nie przygotowały się do bezpośredniego rządzenia krajem”¹⁹³. Warto również zaznaczyć, że obok

wybory nie próbują wykorzystać władzy w celu uniemożliwienia startu przegranym w następnych wyborach; – każdy obywatel posiada jeden i tylko jeden głos podczas każdego wyborów. A. Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, [w:] „Journal of Political Economy”, LXV (2), April 1957, [w:] A. Downs, *Political...*, *op. cit.*, s. 3.

¹⁹¹ G. Almond, G. Bingham Powell, *Grupy interesu*, [w:] *Władza i polityka*, red. M. Ankwic, Warszawa 1986. Przekład z: Gabriel Almond, G. Bingham Powell, *Comparative Politics: a Developmental Approach*, Boston 1966, s. 74-79. O grupie interesu możemy mówić, jeśli istnieje jakaś zbiorowość połączona wspólnymi celami lub interesami, która podejmuje działania wpływające na politycznych decydentów – zob. S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie”, nr 3 z 1998, s. 106.

¹⁹² S. Łodziński, *Parlamentarny korporacjonizm – grupy interesu w niemieckim systemie politycznym*, s. 3.

¹⁹³ Zob. D. Długosz, *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 219.

terminu „grupa interesu” stosuje się również określenia: grupy nacisku, podmioty wpływu, które odnoszą się przede wszystkim do grup interesów ekonomicznych, takich jak związki zawodowe czy organizacje pracodawców¹⁹⁴, oraz grupy lobbingujące koncentrujące się wyłącznie na procesie legislacyjnym i jego uczestnikach¹⁹⁵. W krajach wysoko rozwiniętych grupy nacisku – chociaż często krytykowane – uważane są za element społeczeństwa obywatelskiego. Traktowane są jako integralny składnik społeczeństw pluralistycznych, gospodarki rynkowej i konkurencji, a *lobby* jest czymś w rodzaju pośrednika między obywatelem a władzą. Jakkolwiek grupy interesów mają wpływ na politykę państwa oraz decyzje organów państwowych, to jednak ich celem nie jest udział w sprawowaniu władzy. Można powiedzieć, że wyróżnione grupy dążą „do maksymalizacji wpływu na władzę bez konieczności jej zdobywania”¹⁹⁶.

Warto również w tym miejscu zwrócić uwagę na typologię grup interesu. Istnieją różne podziały klasyfikacyjne występujące w obrębie omawianego pojęcia. Są one zawsze uzależnione od przyjętych kryteriów. Jeśli przyjmiemy kryterium struktury i siły wpływu, wyróżnimy: grupy nieustrukturyzowane (stanowiące krótkotrwałe wyraz zbiorowych emocji negatywnych), grupy niezrzeszeniowe (charakteryzujące się słabym zorganizowaniem lub nawet jego brakiem i działające epizodycznie), grupy instytucjonalne (dobrze zorganizowane i zdolne do wywierania wpływu na

¹⁹⁴ H. Izdebski, *Administracja w systemie politycznym*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 226.

¹⁹⁵ S.S. Andersen i K.A. Eliassen definiują lobbing jako uczestnictwo w procesie tworzenia polityki takich aktorów, którzy niekoniecznie muszą być reprezentatywni i których uczestnictwo nie jest regulowane. Odróżniają oni lobbing od reprezentacji interesów, która z kolei charakteryzuje się wysokim stopniem reprezentatywności i uporządkowanymi kontaktami z instytucjami podejmującymi decyzje – zob. S.S. Andersen, K.A. Eliassen, *Complex Policy-Making: Lobbying the EC*, [w:] *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*, red. S.S. Andersen, K.A. Eliassen, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications 1996, s. 45. Zob. D. Długosz, *op. cit.*, s. 220.

¹⁹⁶ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 142 i 216.

państwo, jak np. armia, biurokracja, kościoły), grupy zrzeszeniowe (powołane specjalnie w celu promowania interesów swoich członków, do których należą między innymi organizacje przedsiębiorców i pracodawców, stowarzyszenia etniczne, stowarzyszenia wyznaniowe, grupy obywatelskie). Jeżeli założymy kryterium celu – odróżnić wówczas możemy grupy interesu, których zadaniem jest obrona interesów sektorowych i grupy powołane do osiągnięcia specyficznie określonych celów, których członków nie łączą wspólne interesy, ale raczej postawa wobec pewnych problemów¹⁹⁷. Inny typ klasyfikacji to podział na grupy wewnętrzne i zewnętrzne, według kryterium relacji do instytucji publicznych. Grupy wewnętrzne (*insider groups*) mają zagwarantowany, uprzywilejowany zinstytucjonalizowany dostęp do ośrodków władzy za pomocą stałych konsultacji oraz dostarczania fachowych ekspertyz na żądanie¹⁹⁸. Dość często grupy te stają się również immanentną częścią procesu decyzyjnego i otrzymują określone uprawnienia formalne. W praktyce europejskiej są to wyłącznie wielkie ekonomiczne grupy interesu (związki zawodowe czy organizacje pracodawców). Jeśli chodzi o zewnętrzne grupy interesu (*outsider groups*), to – w przeciwieństwie do grup wewnętrznych – znajdują się one poza głównym nurtem procesu decyzyjnego. Nie posiadają formalnych uprawnień konsultacyjnych i dlatego nie biorą udziału w konsultacjach lub ma to charakter sporadyczny¹⁹⁹. W obszarze szerokiej konstrukcji pojęciowej grup interesu znajdują się również organizacje o charakterze niekomercyjnym (*non-profit organizations*) oraz profesjonalne podmioty komercyjne (konsultanci, doradcy, firmy public relations)²⁰⁰.

¹⁹⁷ F. Castles, *Pressure Groups and Political Culture*, Routledge and Kegan Paul, London 1967, s. 3, [w:] D. Austen-Smith, *Voluntary Pressure Groups*, „Economica”, No. 48, 1981, s. 143.

¹⁹⁸ D. Długosz, *op. cit.*, s. 220-221.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ Innego, bardziej szczegółowego, podziału dokonał F.M. Bindi, który wyróżnił co najmniej pięć kategorii grup interesu; są to: 1) ekonomiczne grupy interesu, 2) grupy interesu publicznego, 3) grupy

Nie można pomijać faktu, że obecnie – zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych – działalność rozmaitych grup interesu nie tylko jest uznawana za oczywisty składnik życia politycznego, lecz – co więcej – legalną i oficjalnie akceptowaną formę uczestnictwa w procesach kształtowania ważnych decyzji publicznych. Tak właśnie jest w Niemczech czy w Holandii, a także w krajach skandynawskich. Istotną kwestią jest tzw. powiązanie między określonymi grupami nacisku i administracją publiczną, której warto poświęcić nieco więcej miejsca. Tytułem egzemplifikacji można np. wymienić powiązania legalne i nielegalne. I tak wśród powiązań legalnych mówi się o: neokorporatyzmie, gdy w procesy decyzyjne na szczeblu ogólnopaństwowym, zwłaszcza w obszarze polityki gospodarczej i społecznej, włącza

promocyjne, 4) grupy terytorialne oraz 5) profesjonalni lobbyści. Do największych i najbardziej wpływowych grup lobbingsowych należy zaliczyć europejskie konfederacje zawodowe, jak: Zrzeszenie Izby Przemysłowo-Handlowych – EUROCHAMBRES, Organizacje Związków Rolniczych – COPA/COGECA (ugrupowanie z najdłuższą, bo od 1958., tradycją w lobbingu, reprezentującą interesy 29 członków) czy Związek Przemysłu Wspólnot Europejskich – UNICE (konfederacja 32 narodowych stowarzyszeń i 22 państw europejskich, w tym także Polski). Public Relations w ujęciu klasycznym jest oddziaływaniem na zewnętrzne otoczenie danej organizacji za pomocą informacji. Definicje szeroko traktujące PR każą nam dostrzegać w nim system działań z zakresu komunikowania społecznego. PR traktowany jest jako proces o charakterze konstruktywnego dialogu. W tym przypadku nacisk kładziony jest na proces zarządzania informacją, który ma za zadanie stworzenie w świadomości odbiorcy przekonania o integralności organizacji z otaczającym ją środowiskiem. Kluczowe jest zdobycie zaufania odbiorców do firmy oraz wykreowanie jej pozytywnego wizerunku. Teoretycy i praktycy zgodnie podkreślają, że PR jako element komunikowania społecznego musi być działaniem świadomym, celowym, opartym na badaniach i analizach, trwałym i długookresowym, ukierunkowanym na osiągnięcie określonych efektów. Z kolei ujęcie zawężające definicję Public Relations przyporządkowuje ten rodzaj działań dziedzinie promocji, która jest elementem marketingu. Zgodnie z klasyczną koncepcją Philipa Kotlera, określającą kompozycję marketingową jako zespół czterech elementów, PR jest elementem promocji (4P: z ang. *product, price, place, promotion*). Służy oddziaływaniu na odbiorców produktów danej firmy poprzez przekazywanie im informacji, które mają zwiększyć ich wiedzę na temat produktów oraz samej firmy w celu stworzenia dla nich preferencji na rynku. System promocji zawiera tzw. czyste formy promocji. Są to reklama, promocja osobista, promocja uzupełniająca oraz właśnie Public Relations. Z punktu widzenia organizacji, wszystkie formy promocji pełnią funkcję informacyjną i wspierają wizerunek firmy. Zob. K. Wójcik, *Public Relations*, Centrum Kreowania Liderów, Międzyborów 1992, s. 21-22.

się przedstawiciele określonych grup interesów (organizacje pracodawców, przedstawicielstwa przedsiębiorców itp.); obligatoryjnych konsultacjach wydawanych decyzji z określonymi grupami interesów (np. organizacjami ekologicznymi); zlecaniu organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych²⁰¹.

Innego rodzaju powiązaniem jest klientelizm. Zachodzi on wówczas, gdy administracja publiczna faktycznie uznaje określoną grupę nacisku za reprezentanta danej społeczności lub wyraziciela zdania fachowców z określonej dziedziny, mimo że liczebność tej grupy może być niewielka. Zjawisko takie jest widoczne szczególnie w USA. Dochodzi wówczas do symbiozy pewnych organizacji z wyodrębnioną jednostką administracji publicznej. Inną formą klientelizmu jest opanowanie danej jednostki administracyjnej przez określoną grupę interesu. Wówczas jednostka staje się wyrazicielem interesów tej grupy nacisku. Natomiast istotną cechą parantelizmu jest – inaczej aniżeli w przypadku klientelizmu – pośredni charakter związków między administracją publiczną i grupami interesu. Ogniwami pośrednimi stanowią partie polityczne, z którymi grupy interesu muszą nawiązać bliskie kontakty, jeśli tylko chcą uczestniczyć w zarządzaniu sprawami publicznymi²⁰². Najogólniej rzecz ujmując, administracja publiczna podlega różnym wpływom, zarówno ze strony grup nacisku, grup interesów, *lobby* czy partii politycznych. Co więcej, zdarza się wewnątrz systemu administracji, że jeden z jego podsystemów (np. jakieś ministerstwo) występuje jako grupa nacisku wobec innych. Sumując, wypadałoby stwierdzić, że powiązania między grupami

²⁰¹ Według G. Petersa wyróżnia się cztery wzory relacji łączących administrację publiczną z grupami nacisku: legalny charakter wzajemnych powiązań, klientelizm, parantelizm oraz nieprawomocny charakter wzajemnych powiązań, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2006, s. 227.

²⁰² Por. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 228.

nacisku a administracją są różnorodne, legalne i nielegalne, ustrukturalizowane i przypadkowe, formalne i nieformalne²⁰³.

3.2. Aktywność grup interesu w sferze publicznej

Zacząć wypada od tego, że chociaż grupy interesów wypierają się związków z państwem, wykazują duże zainteresowanie polityką publiczną²⁰⁴. Wykazują dużą aktywność w takich dziedzinach jak lobbiny, formułowanie zasad polityki i świadczenie usług. Zapewne nie zawsze uświadomiamy sobie, iż w miarę rozbudowy instytucji demokratycznych zaobserwować można także pogłębianie się deficytu demokracji. W takiej sytuacji rośnie znaczenie różnych grup interesu, które próbują oddziaływać na rząd i władze samorządowe w celu podjęcia określonych decyzji, zgodnych z żądaniami czy

²⁰³ W sprawie formalnych i nieformalnych grup interesu – zob. R. Herbut, *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski i L. Rubisz, Toruń 2003, s. 100-109. Także: J. Sroka, *Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców*, Wrocław 2004.

²⁰⁴ W literaturze politologicznej (szczególnie amerykańskiej) często występuje wyrażenie *public policy*. R.T. Dye proponuje następującą definicję tego terminu: „polityką publiczną jest to, co rządy wybierają, aby robić lub nie robić” – zob. R.T. Dye, *Understanding Public Policy*, s. 3. Krytykuje to podejście J.E. Anderson, dla niego *public policy* to „celowy kierunek działania aktora lub zespołu aktorów wobec problemu lub przedmiotu obaw (*matter of concern*)”, a polityki publiczne wiążą się z rządowymi aktorami czy zespołami aktorów. Zob. J.E. Anderson, *Public Policymaking*, s. 5-6. Pojęcie polityki publicznej odnosi się do polityki rozumianej jako *Policy* i dotyczy działalności państwa i jego struktur organizacyjnych zmierzających do realizacji wytyczonych celów oraz wykonywania przypisanych państwu zadań i kompetencji. Politykę publiczną należy rozumieć jako zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego (oświata, nauka, zdrowie publiczne, pomoc społeczna, ochrona środowiska etc.), które mogą wynikać z „polityki” rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym), zaś ich celem jest zaspokajanie potrzeb społecznych (np. w przypadku polityki w zakresie ochrony zdrowia) lub szerszej potrzeb i interesów państwa, a tym samym potrzeb społecznych (np. polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego). Aktorzy polityki publicznej – podmioty zewnętrzne – to te podmioty, które bezpośrednio nie podejmują decyzji co do kształtu polityki publicznej, aczkolwiek ich głos ma mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu. Są to różnego rodzaju ośrodki opiniotwórcze i grupy interesów. Do tej grupy możemy zaliczyć np. organizacje pozarządowe, lobbystów, związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców, partie polityczne, media, również kościoły i związki wyznaniowe.

interesami danej grupy społecznej. Zjawiska takie zaobserwować można nie tylko na szczeblu państwa narodowego, regionu, województwa czy gminy, ale także na poziomie unijnym, gdzie o kształcie UE decydują obok rządów państw członkowskich, instytucji ponadnarodowych, partii politycznych na poziomie krajowym i europejskim również grupy interesu, w tym i lobbyści²⁰⁵. Silnym impulsem do rozwoju aktywności grup interesu jest możliwość ich uczestnictwa w decyzjach i politycznych rozstrzygnięciach podejmowanych w UE, które dotyczą wszystkich istotnych obszarów publicznej polityki, w tym m.in. rynku, środowiska naturalnego, rolnictwa, polityki regionalnej i społecznej, spraw konsumenckich, transportu, zdrowia publicznego, edukacji i kultury, badań i rozwoju spraw wewnętrznych, obywatelstwa, handlu międzynarodowego, polityki zagranicznej. Warto tu przede wszystkim odnotować, że działalność niektórych organizacji interesu może przybierać charakter horyzontalny bądź wertykalny. Organizacje tzw. horyzontalne skupiają grupy o jednej tematyce ze wszystkich państw członkowskich, często z innych państw, czy nawet organizacje międzynarodowe. Natomiast organizacje wertykalne stanowią reprezentację krajową. Przypisuje się im dążenie do osiągnięcia wartości dodanej na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym²⁰⁶. Jako przykładowe sposoby ich zorganizowania można wymienić: międzynarodowe organizacje pozarządowe, np. *Greenpeace*, *Amnesty International*, *Oxfam*, które otworzyły swoje przedstawicielstwa w Brukseli, a także organizacje patronackie skupiające organizacje pozarządowe z całej UE, zajmujące się podobnymi zagadnieniami politycznymi (np. *European Environmental Bureau* – Europejskie Biuro Ochrony Środowiska, *European Anti-Poverty Network* – Europejska Sieć

²⁰⁵ B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009, s. 53.

²⁰⁶ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] *Regulacje prawne...*, *op. cit.*, s. 130.

Przeciwdziałania Ubóstwu)²⁰⁷. Nadto, europejskie organizacje pozarządowe mogą także tworzyć różne grupy celem wyrażania wspólnego stanowiska w kwestiach horyzontalnych. I tak, do najczęściej wymienianych organizacji patronackich i grup należą: Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych, nazywana też Platformą Społeczną, Sieć na rzecz Praw Człowieka i Demokracji, grupa Green 10 skupiająca organizacje ekologiczne, a także Unijna Grupa Kontaktowa Społeczeństwa Obywatelskiego, wspierająca zasady demokracji uczestniczącej. Warto przy tym dodać, iż wymienione powyżej formy organizacyjne stanowią tzw. sieci problemowe (*issue networks*), wspólnoty interesu, organizacje pozarządowe, grupy ekspertów i stowarzyszenia zainteresowane kształtem danej regulacji czy programu²⁰⁸. Głównym celem europejskich organizacji pozarządowych jest reprezentacja swoich członków na arenie politycznej poprzez wywieranie nacisku na aktorów politycznych w określonych kwestiach, np. projektowania ustaw, dokumentów prezentujących stanowisko i komunikatów prasowych, a także zbieranie i przekazywanie informacji pomiędzy szczeblem krajowym a europejskim²⁰⁹.

Można więc powiedzieć, że proces zwiększania dostępności organizacji interesu do instytucji i procesu decyzyjnego w Unii oznacza w praktyce „nowy” proces decyzyjny, w którym biorą udział różne grupy interesu reprezentujące ekonomiczne i społeczne oczekiwania poszczególnych grup społecznych z państw członkowskich. Także w ramach państwa narodowego mamy do czynienia ze swoistym *redivivusem* korporatywizmu²¹⁰. W modelu tym zasadnicze decyzje ekonomiczne, polityczne lub społeczne podejmowane

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 14.

²⁰⁹ M. Witkowska, *op. cit.*, s. 132.

²¹⁰ Jego korzenie sięgają średniowiecza, kiedy korporacje zawodowe czy handlowe kontrolowały aktywność swych członków, niejednokrotnie dysponując przywilejem wyłączności na prowadzenie działalności gospodarczej czy handlowej w danym mieście czy regionie. Z kolei na początku XX wieku korporacje zawodowe miały umożliwić wykształcenie się pomiędzy ludźmi więzi emocjonalnych

są w wyniku negocjacji między państwem a różnymi grupami interesów. Negocjacje takie przybierają techniczną, administracyjną formę. Model ten realizowany jest w krajach takich jak: Austria, Holandia, Niemcy czy Szwecja²¹¹. Na marginesie tych rozważań można zauważyć, że organizacje interesu stają się częścią struktury administracji publicznej i wykonują szereg uprawnień delegowanych im przez państwo. Jednocześnie wypada wspomnieć, że w państwach, gdzie istnieje dość słaby korporatywizm (np. we Francji, Włoszech, Hiszpanii czy Stanach Zjednoczonych), brak jest trwałych form współpracy między władzami różnego szczebla a organizacjami interesu²¹².

W tym miejscu warto przypomnieć, że w niektórych krajach grupy interesu stosują dwie metody wywierania wpływu na treść decyzji danej władzy (państwowej lub samorządowej) – korporatywizm i lobbing. Ten pierwszy można określić jako wysoce zinstytucjonalizowaną i sformalizowaną metodę partycypacji politycznej i wywierania wpływu na treść i kierunki polityki państwa. Odbywa się to często poprzez negocjacje i dochodzenie do porozumień obowiązujących obie strony. Natomiast lobbing²¹³

nowego typu, a korporatywizm miał być ideałem społecznym spełniającym funkcję integracyjną, mobilizacyjną czy dyscyplinującą.

²¹¹ We współczesnym znaczeniu korporatywizm jest ściśle związany z pozaparlamentarnym układem stosunków politycznych, czyli mechanizmem rozstrzygania kwestii industrialnych wynikłych na tle pojawiających się konfliktów społecznych i ekonomicznych. Innymi słowy korporatywizm to coś więcej niż tylko system artykułowania interesów. Jest to raczej zinstytucjonalizowany system służący tworzeniu kierunków polityki państwa, w ramach którego wielkie organizacje interesu kooperują ze sobą oraz z państwem, nie tylko w procesie artykułowania interesów, lecz również w procesie wprowadzania ich w życie. Zob. *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1995, s. 177, a także G. Lehbruch, *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism*, 1979.

²¹² A. Gwiazda, *Decyzje w polityce*, „Decydent & Decision Maker”, nr 65 z 2005 r.

²¹³ Kolebką współczesnego lobbingu są państwa anglosaskie. Jego powstanie związane jest z rozwojem parlamentaryzmu oraz z relacjami między przedstawicielami władz i środowiskami pragnącymi uzyskać do nich dostęp. Słowem „lobby” nazywano pomieszczenia przylegające do sal posiedzeń parlamentu, służące do nieformalnych spotkań posłów, polityków oraz urzędników państwowych z interesantami. Rozwój form reprezentacji interesów ugruntował przeświadczenie, że lobbing jest częścią demokratycznych reguł gry – zob. K. Jasiocki, *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik

uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Przyjmuje się, że lobbing jest częścią demokratycznych reguł gry. Tak np. w USA lobbyści powołują się na zapisy konstytucji gwarantujące wolność słowa i na prawo do „spokojnego odbywania zebrań i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd”²¹⁴. Działalność grup nacisku staje się mechanizmem równoważenia wpływu na rząd różnych środowisk społecznych. Warto w tym miejscu przytoczyć wypowiedź J.F. Kennedy’ego z 1956 r. o lobbystach: „[...] potrafią najbardziej skomplikowane sprawy przedstawić jasno i przekonująco, mogą szczegółowo wyłuszczyć powody przemawiające za interesami, które reprezentują; mogą też dostarczać dane i opracowania, których nigdzie indziej nie można by zdobyć. Oczywiście, nie są oni bezstronni, ale tak jest też przecież z adwokatami, broniącymi interesów klienta, którzy odgrywają tak pozytywną rolę. O ile legislatura zbudowana jest na zasadzie terytorialnej, to lobbyści wyrażają interesy w innym przekroju i dlatego ich rola posiada tak ważne znaczenie dla procesu legislacyjnego”²¹⁵. Z kolei w Unii Europejskiej lobbing uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Uczestniczą w nim organizacje biznesu, związki zawodowe oraz stowarzyszenia: konsumenckie,

Powszechny”, nr 28 (2818) z 13 lipca 2003 r. Współcześnie praktyki lobbystyczne rozumie się jako „zdolność przekonywania decydenta do zrobienia czegoś, czego w normalnych warunkach nie zrobiłby bez perswazji lobbysty, lub też do zaniechania czegoś, co normalnie by zrealizował” – zob. D.R. Mastromarco, A.P. Saffar, M. Zieliński, U. Biedrzycka, K. Hryciuk, *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995, s. 10. Nie każde działanie mające na celu wpływanie na władzę można określić mianem lobbingu. W literaturze przyjmuje się, że o lobbingu możemy mówić dopiero wtedy, gdy jest spełnionych łącznie kilka warunków, a mianowicie gdy: podmiotem oddziaływanie jest władza publiczna, oddziaływanie jest zamierzone, prowadzone przez jakiegoś pośrednika w imieniu innych osób (można być lobbystą, także gdy występuje się we własnym imieniu, pod warunkiem jednak, że równocześnie reprezentuje się interesy innych), wreszcie musi być to forma komunikacji jako technika wpływu na decydenta – zob. K. Jasiocki, M. Mołęda-Zdzech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 20.

²¹⁴ K. Jasiocki, *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny”, nr 28 (2818) z 13 lipca 2003 r.

²¹⁵ A. Holtzman, *Interest Group and Lobbying*, New York 1966.

ekologiczne itd. Nazywa się go „otwartym i strukturalnym dialogiem ze specjalnymi grupami interesu”²¹⁶. Konkludując, można stwierdzić, że w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, następuje szybki rozwój różnych form i płaszczyzn współpracy między władzami różnego szczebla a grupami interesu, czyli poszczególnymi organizacjami interesu lub powoływanymi coraz częściej na szczeblu lokalnym stowarzyszeniami i ruchami społecznymi, które w różny sposób starają się wywierać wpływ na podejmowane decyzje przez władze samorządowe czy centralne.

3.3. Związki administracji i grup interesu w kształtowaniu polityki publicznej

Trudno oczywiście zaprzeczyć, że decyzje związane z wyborem tempa przeobrażeń zbliżających nas – praktycznie z dnia na dzień – do w pełni rozwiniętej gospodarki rynkowej wiążą się również z dylematami dotyczącymi jej realizacji, której towarzyszą próby modernizowania stosunków między administracją publiczną a sektorem obywatelskim. Powstaje jednak szereg kolejnych wątpliwości. Co oznaczać zatem mogą dla jednostki kryjące się za nimi trendy rozwoju? Czy stosowanie się do nich będzie decydować jeszcze o skutecznym udziale jednostki w życiu ogółu, naszym lub kolejnej generacji? Jak wyglądać będą rozwój i przyszłość sektora publicznego i obywatelskiego? Czy dominować będzie współdziałanie, kooperacja formalna i nieformalna oraz współpraca symbiotyczna, czy też konflikt, opozycja, bezwzględna konkurencja, konfrontacja i rywalizacja? Z perspektywy czasu możemy dziś mówić, że grupy interesu są w wielu państwach coraz bardziej aktywne, co nie tylko związane jest z pogłębiającym się „deficytem demokracji”, lecz także z osłabieniem władzy suwerennych państw w postępującym procesie globalizacji. Jest pewnym paradoksem, że na szczeblu narodowym

²¹⁶ A. Gwiazda, *ibidem*.

mamy do czynienia z coraz większym rozproszeniem i swoistą pluralizacją procesu podejmowania decyzji pomiędzy różne rządowe, samorządowe i pozarządowe instytucje i organizacje²¹⁷. Zmiany te, przez jednych uważane za trafne, oczekiwane, normalne i pożądane, przez innych zaś za sztuczne, trudne do zaakceptowania, niepotrzebne i przyjmowane z lękiem i poczuciem niepewności. Z drugiej strony pod wpływem globalizacji następuje stopniowe ujednoczenie nie tylko stylów życia, lecz także systemów sprawowania władzy. W coraz większym stopniu władza ta wymyka się spod kontroli rządów i jest przejmowana przez korporacje wielonarodowe i różne organizacje ponadnarodowe. Również spojrzenie ekonomistów na przebieg dokonujących się procesów – naznaczone wizją neoliberalnej gospodarki, uznanej za wybór najbardziej trafny dla polskiego rynku i kapitalizmu, który miałby zapewnić trwałe ukształtowanie stosunków bardziej racjonalnych, pragmatycznych, mających wyzwolić wyższą efektywność zbiorowego działania – przyczynia się do tego, że w innym zupełnie tempie dokonują się zmiany w sferze administracji, a w innym w sferze gospodarki. Nawet nieprofesjonalne spojrzenie na przełom wieków przywołuje obraz barwnej panoramy pełnej wewnętrznych sprzeczności. Obok postępu dostrzegamy także liczne załamania. Obejmują one na ogół przekonania polityczne, ekonomiczno-gospodarcze i społeczne, wśród których znajdują się skrajnie liberalne (ściśle ekonomiczne), według których wdrażanie określonego pakietu zmian strukturalnych w całej gospodarce oraz instytucjonalizacja pewnych reguł czy ustaw wyzwoli funkcjonowanie mechanizmów gospodarki wolnorynkowej. Z tego punktu widzenia dostrzega się współistnienie obok siebie odrębnych obszarów rzeczywistości, różniących się pod względem kryterium czysto własnościowego (własność państwowa i prywatna), które – co ważniejsze – są zasadniczo odmienne na poziomie samej logiki ich

²¹⁷ *Ibidem.*

funkcjonowania, a zwłaszcza w sferze oczekiwań i świadomości ze strony społeczeństwa.

W literaturze wskazuje się, że utrzymywanie dobrych relacji między władzą publiczną (sfera rządzenia) a prywatną (sfera gospodarki) staje się sprawą bardzo ważną z punktu widzenia zapewnienia przejrzystości i wysokiej efektywności systemu rządzenia na szczeblu centralnym i lokalnym. Jednocześnie przyjmuje się, że „decyzje w sprawach publicznych są racjonalne wówczas, gdy podejmowane są zgodnie z wolą większości zbiorowej, której skutki tych decyzji mają dotyczyć”²¹⁸. Przyjmując to założenie należałoby postrzegać nie tylko państwo narodowe, ale też Unię Europejską jako *multi-level governance*. Chociaż państwo jest zawsze włączone w proces rządzenia, to często pełni rolę podmiotu ułatwiającego rządzenie, a nie funkcję jedyne go decydenta. W systemie tym pozostaje duża sfera działania dla różnych pozapaństwowych podmiotów. Jakkolwiek sfera rządzenia i gospodarki, czyli inaczej publiczna i prywatna, przenikają się wzajemnie, to jednak żadna z nich nie jest samowystarczalna. Warto odwołać się w tym względzie do oceny A. Gamble’a, który słusznie twierdził, że „choć gospodarka jest *rządzona* niekoniecznie jest rządzona przez państwo [...]”²¹⁹. Autor ten przyjmując pojęcie tzw. „rządzenia ekonomicznego” wyróżnia różne sposoby rządzenia, przy czym wiele z nich ma charakter niepaństwowy. Jego zdaniem lista ta obejmuje rynki (różne ich rodzaje), hierarchie (w tym firmy i agendy publiczne), stowarzyszenia (organizacje prywatnych interesów oraz wspólnoty polityczne), a także wspólnoty (prywatne, lokalne, relacje osobiste). W zaistniałej sytuacji nie oznacza to jednak, że państwo całkowicie wycofało się ze sfery gospodarczej. Nadal pozostaje kluczowym podmiotem

²¹⁸ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 46-48.

²¹⁹ A. Gamble, *Economic Governance*, [w:] *Debating Governance*, red. J. Pierre, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 111.

w „rządzeniu ekonomicznym”, ale jego rola koncentruje się obecnie raczej na regulacji niż na administrowaniu²²⁰.

W dyskusji o możliwości wpływu grup interesu na sprawy publiczne można posłużyć się zaproponowaną przez A. Lijpharta koncepcją demokracji konsocjonalnej²²¹, której wyróżnienie następuje poprzez zastosowanie kryterium dostępu do sprawowania władzy. Według Lijpharta w państwach homogenicznych, gdzie istnieje niski stopień kulturowej segmentacji, występuje model westminsterski, natomiast modelowi konsocjonalnemu odpowiada sfragmentaryzowane kulturowo społeczeństwo²²². Koncepcja demokracji

²²⁰ Grupy nacisku prowadzące lobbging, wpływając na decyzje polityczne, kształtują również rzeczywistość gospodarczą. Demokratyczny system rządzenia, który powstał w wyniku procesu historycznego, opiera się na trzech podstawowych zasadach: wolności jednostki, równości i uczestnictwie obywatela w rządzeniu. Jednak demokrację trudno pogodzić z gospodarką, jeżeli ta druga jest rozumiana jako „spontaniczny” porządek wynikający z niezliczonych decyzji i wymiany pomiędzy pojedynczymi podmiotami. Praktyka pokazuje jednak, że rządzenie nie jest domeną sfery publicznej, a gospodarka nie jest domeną jednostek. Zdaniem A. Gamble’a „rządzić to wpływać, kształtować, regulować lub określać wyniki, i w tym sensie występuje wiele innych agend i instytucji, które są włączone w rządzenie społecznym porządkiem” – zob. A. Gamble, *Economic Governance*, [w:] *Debating Governance*, red. J. Pierre, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 110. Ten sam autor wyróżnia dwa poziomy rządzenia: po pierwsze są to podstawowe prawa, reguły, standardy i zasady, które określają ramy konstytucyjne, po drugie są to techniki, narzędzia, praktyki, etos rządzenia związany z poszczególnymi instytucjami i agendami – zob. tamże, s. 110.

²²¹ Systemy oparte na współdecydowaniu różnią się od „demokracji większościowych”. To rozróżnienie terminologiczne po raz pierwszy wprowadzili Arend Lijphart oraz Gerhard Lehmbruch w 1967 r. Do początku lat sześćdziesiątych na myślenie politologów o rządach demokratycznych wpływ miały doświadczenia USA, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i innych państw. Dwa pierwsze państwa posiadały niezwykle stabilne systemy demokratyczne. Gabriel A. Almond już w 1956 r. wskazywał na kulturę polityczną jako czynnik najważniejszy w trwałości i stabilności systemu demokratycznego. Zob. G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „Journal of Politics”, VIII 1956, s. 391-409. Zob. też: A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R.E. Herbut, Wrocław 1997, s. 27.

²²² Według G. Majonego demokracja konsocjonalna jest formą demokracji większościowej, w której ochrona interesów mniejszości stanowi jednocześnie zabezpieczenie przed przejęciem pełni władzy przez silne grupy interesu i umożliwia podejmowanie decyzji w sposób deliberacyjny. G. Majone, *Regulatory Legitimacy*, [w:] G. Majone et al, *Regulating Europe*, Londyn-Newy Jork 1996, s. 286.

konsensualnej jest zuniwersalizowaną i sformalizowaną wersją modelu demokracji konsocjonalnej. Opiera się na możliwie szerokiej dekoncentracji władzy – pomiędzy instytucje oraz poszczególne poziomy systemu politycznego. Kontynuując ujęcie A. Lijpharta konsensualizm to „podział, ograniczenie i rozproszenie władzy”²²³. Można powiedzieć, że demokracja konsocjonalna jest taką formą rządów, w której, w głęboko podzielonym na wiele segmentów społeczeństwie, występują jednocześnie regulacje wspólne, oparte o umowę, oraz regulacje autonomiczne poszczególnych segmentów²²⁴. Istnienie demokracji konsocjonalnej dostrzega się również w Unii Europejskiej, gdzie regułą jest podejmowanie decyzji w drodze uzgodnienia przez wszystkie państwa członkowskie, a także z zainteresowanymi grupami interesu. W rezultacie w systemie politycznym Unii Europejskiej wzrasta znaczenie grup interesu, które zostają włączone w szerokim zakresie w mechanizm decyzyjny w Unii i stają się ważnymi podmiotami politycznymi²²⁵. Z faktu, iż w polityce europejskiej funkcjonują rozmaite grupy interesu, zarówno krajowe jak i międzynarodowe, wynika, iż układy sił między poszczególnymi grupami interesu mogą być bardzo różne. Pewne jest natomiast, że silne grupy interesów w dużych i bogatych krajach mają nieporównanie większe możliwości działania na szczeblu unijnym niż grupy interesów silne w małych i biednych krajach. Nie bez przekąsu zauważa się, że w tych warunkach integracja europejska prowadzi do zasadniczej przebudowy krajowego układu sił między grupami interesów, sprzyjając jednym, tym silniejszym na poziomie europejskim, ograniczając inne, silne na poziomie niektórych krajów, ale słabsze na poziomie unijnym. Jednocześnie zwraca się

²²³ A. Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, [w:] *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central European Realities*, red. G. Szoboszlai, Budapest 1991, s. 76.

²²⁴ Zob. P. Dosiek, *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Poznań 2007, s. 38.

²²⁵ Por. P. Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris 2009, s. 211 i n.

uwagę, że w Polsce integracja europejska zdecydowanie osłabia m.in. pozycję lobby przemysłu górniczego czy stoczniowego, ale wzmacnia m.in. pozycję polskiego lobby ekologicznego czy konsumenckiego²²⁶. W literaturze wskazuje się bardzo wyraźnie, że integracja europejska prowadzi do „europeizacji” grup interesu, polegającej na współdziałaniu grup interesu z różnych krajów w sytuacji zbieżności ich interesów²²⁷.

Wiele grup interesu uprawia mniej lub bardziej subtelny lobbying i próbuje wpływać na to, co będzie później treścią polityki publicznej, ale nie oznacza to, że należy porzucić pojęcie administracji publicznej, która jest podstawowym systemem w procesie wykonywania władzy, elementem, który znajduje się pomiędzy władzą a społeczeństwem. W pluralistycznym ujęciu polityki publicznej uznaje się jej treść za wynik walki grup interesów o wpływ na rząd. W mechanizmie tym bierze się pod uwagę wymiar wpływu grup interesu na kształt zapadających decyzji politycznych i gospodarczych oraz wymiar posiadania władzy nad państwem przez daną grupę interesu (czy ma swoich przedstawicieli w rządzie). Jednocześnie umiejscowienie grup interesu w koniecznej opozycji do świata administracji, ze względu na całkowicie odmienne cele i metody działania, nie unicestwia *per se* pytania o styk obu tych światów: administracji i grup interesu.

Mówiąc o związkach administracji i grup interesu, należałoby zwrócić szczególną uwagę na fakt, że oba te światy nie są w pełni homogeniczne i wspólne²²⁸. Nie da się wszak zaprzeczyć, że administracja rzadko występuje jako jeden wewnętrznie spójny układ interesów. Zarówno w interesie administracji, jak i grup interesu jest odnoszenie sukcesów legitymizujących

²²⁶ We Francji integracja europejska degraduje pozycję na przykład lobby myśliwych i ogranicza możliwości działania lobby rolniczego – zob. J. Świeca, *Współczesne demokracje. Analiza instytucjonalna*, <http://www.sbc.org.pl/Content/10184/>.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Por. D. Długosz, *op. cit.*, s. 223.

wzajemne ich istnienie²²⁹. Ale trzeba jednocześnie pamiętać, że poparcie wpływowych politycznie grup interesu, z którymi rząd musi się liczyć, nie może podważać rządów prawa. Załóżmy np., że rząd nie zamierza polegać na współpracy z grupą interesu, która w negatywny sposób może odczuć skutki wprowadzenia konkretnych przepisów skierowanych przeciwko niej. Jeśli żadna inna grupa nie przyłączy się do opozycji, ucierpią na tym rządy prawa w związku z tym, że inne grupy interesu niczego nie stracą w sytuacji, gdy rząd nada pewne specjalne przywileje innym grupom, odbiegając tym samym od zasad rządów prawa. Postanowienia konstytucyjne mogą pomóc w określeniu dozwolonych ram działania rządu, lecz nie są gwarantem powstania opozycji w reakcji na próby przekroczenia uprawnień konstytucyjnych przez rząd. Jeśli konstytucja stwarza warunki dla rządów prawa, szanse przestrzegania go zależą od stosunków panujących między grupami interesu a rządem. Oznacza to, że nie istnieje droga na skróty dla osiągnięcia obopólnych celów dla organów władzy wykonawczej i poszczególnych grup interesu, jeśli prowadziłyby to do naruszenia gwarancji konstytucyjnych. W tym też znaczeniu można zauważyć, że samo istnienie konstytucji jest dowodem na to, że w działaniu władzy publicznej istnieje sfera niemożliwych czy niedopuszczalnych rozstrzygnięć i decyzji.

²²⁹ *Ibidem.*

Rozdział 4.

WYZWANIA DLA SEKTORA PAŃSTWOWEGO I OBYWATELSKIEGO W WARUNKACH KAPITALIZMU GLOBALNEGO

4.1. Czy możliwe jest godzenie sprawiedliwości społecznej z efektywnością ekonomiczną w państwie prawa?

Zrozumienie większości powiązań przyczynowo-skutkowych, przybierających z reguły postać sprzężeń zwrotnych, które leżą u podstaw intensywnie przebiegających zmian, jakie nastąpiły pod koniec XX wieku, związanych z procesami globalizmu, zaostreniem konkurencji w skali światowej, rozwojem postindustrializmu i społeczeństwa informacyjnego, stworzyły konieczność ponownego zbadania zależności między sprawiedliwością społeczną²³⁰ a efektywnością ekonomiczną. Poniekąd są to kwestie nienowe, ale jakże aktualne.

²³⁰ Najbardziej ogólne sformułowanie zasady sprawiedliwości pochodzi z czasów starożytnego Rzymu i jest rezultatem refleksji nad istotą i zadaniami prawa. Znalazło ono swoje odbicie w sformułowanej przez Ulpiana formule „*Ius est ars boni et aequi: honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere*” (czyli „Prawo jest sztuką dobra i słuszności: szlachetnie żyć, nikomu nie szkodzić, każdemu świadczyć co mu się należy”). Zob. W. Lang, *Sprawiedliwość*, [w:] *Encyklopedia socjologii. Supplement*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005, s. 291. Zasadę *suum cuique* uznawał też za podstawę sprawiedliwości między innymi Cyceron. Zob. Marcus Tullius Cicero, *o naturze bogów*, [w:] *Idem, Pisma filozoficzne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960, Tom I, s. 187; Por. M. Ossowska, *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985, s. 138-139. Tym znaczeniem posługiwał się również Kazimierz Ajdukiewicz, kiedy pisał o sprawiedliwości ścisłej i będącej jej odmianą sprawiedliwości moralnej: „W sensie ścisłym natomiast sprawiedliwie postępuje ten i tylko ten, kto wyświadcza każdemu należne mu dobro oraz należne mu zło, zaś nie wyświadcza ani dobra ani zła nienależnego. [...] Pojęcie sprawiedliwości moralnej wiąże się ściśle z pojęciem należenia się wedle słuszności [...]. Jakieś dobro należy się Janowi wedle słuszności,

Głównym celem tego rozdziału jest przedstawienie znanych, aczkolwiek mało dostrzeganych, punktów widzenia na procesy podporządkowane wolnemu rynkowi i przede wszystkim, a nawet wyłącznie, efektywności ekonomicznej, która wyznacza kierunki urzeczywistniania polityki społeczno-gospodarczej i sprawia, że warunki funkcjonowania państwa dyktuje szeroko rozumiany kapitał ekonomiczny. W aktualnej sytuacji społecznej naszego kraju, na jakże wrażliwym etapie przekształceń ekonomicznych, wyjątkowo trudna wydaje się sytuacja zmierzająca do pogodzenia efektywności ekonomicznej z możliwymi do zaakceptowania nierównościami społecznymi. W warunkach postępującego bezrobocia i szerzącego się ubóstwa społecznego poszukiwanie odpowiednich mechanizmów spójności społeczno-ekonomicznej staje się fundamentalnym problemem w dobie kapitalizmu globalnego. W często przywoływanym wizerunku opisywanego rozwoju kapitalizmu globalnego jest on utożsamiany z powszechną wolnością w realizowaniu celów, której towarzyszy duch innowacyjności i przedsiębiorczości, a także powszechnej rywalizacji. Z założenia w kapitalizmie globalnym status materialny jest wartością nadrzędną i uniwersalną, natomiast handel i konsumpcja stanowią podstawę tak rozumianego dobrobytu, a w związku z tym pomyślności i szczęścia.

Jest wreszcie w jakimś stopniu znakiem dzisiejszych czasów spór pomiędzy konkurencyjnym porządkiem opartym na maksymalizowaniu indywidualnej korzyści własnej a sprawiedliwością społeczną, wartością coraz trudniej osiągalną w ramach cywilizacji globalnej współczesnego świata. Próbując znaleźć odpowiedzi na wiele pytań związanych ze sposobem pojmowania idei sprawiedliwości społecznej, tej niezwykle żywej, a zarazem spornej wartości, obecnej w różnych doktrynach politycznych, a także w potocznych wyobrażeniach i kryteriach oceny stosunków gospodarczych

to znaczy tyle, co moralnie słusznym jest, aby Jan owo dobro od Piotra otrzymał, zaś [...] moralnie niesłusznym jest, aby go nie otrzymał". Zob. K. Ajdukiewicz, o sprawiedliwości, „Kultura i Wychowanie” 2 (1939), s. 111-114.

i prawnohistorycznych, trzeba w pierwszej kolejności odnieść się do polskiej ustawy zasadniczej, która odwołuje się kilkakrotnie do pojęcia sprawiedliwości. Już we wstępie Konstytucja RP zaliczyła ją do jednej z czterech najważniejszych uniwersalnych wartości obok prawdy, dobra i piękna. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Niezwykle istotne jest mocne zaakcentowanie tego, że działalność państwa prawa opiera się na: demokratyzmie, równości, wolności i sprawiedliwości. Państwem prawa jest państwo, które przestrzega następujących zasad: suwerenności narodu, równości obywateli wobec prawa, podziału władzy, prawa do sądu, poszanowania praw i wolności obywateli, funkcjonowania samorządu terytorialnego, sprawiedliwości społecznej. Nie może więc zdumiewać, że we wszelkich dyskusjach na temat sprawiedliwości społecznej nacisk jest położony – niejako z natury rzeczy – na postulat równego traktowania wszystkich obywateli oraz zapewnienia każdemu człowiekowi prawnego bezpieczeństwa z zabezpieczeniem społecznym. Mówiąc najkrócej państwo prawa to państwo, w którym istnieje właściwie ustalona hierarchia wartości i celów (gdzie cel bieżący, dobro jednego środowiska lub ugrupowania) nigdy nie będzie preferowany kosztem dobra całości państwa i społeczeństwa.

Jako decydujący zawsze przyjmuję jeden fakt, że dla właściwego zrozumienia idei sprawiedliwości istotne znaczenie mieć będzie przede wszystkim nurt myśli chrześcijańskiej. Nie ulega wątpliwości, że po latach bądź ignorowania, bądź wręcz zwalczania chrześcijaństwa wraz z jego myślą społeczną, wyraźniej dzisiaj ono wraca do normalnego obiegu życia, także w sferze nauki. Stąd naturalna jest konieczność uwzględnienia w nieco szerszym zakresie w rozwoju idei sprawiedliwości tych nurtów, które zawsze tkwiły u najwcześniejszych źródeł współczesnego katolicyzmu społecznego.

W pierwszym rządzie musimy nawiązać do idei sprawiedliwości w ujęciu *Starego Testamentu*. Punktem odniesienia sprawiedliwości w *Starym*

Testamencie jest zawsze Bóg. *Stary Testament* podkreśla, że świat odzwierciedla w sobie Bożą sprawiedliwość („niebiosa głoszą porządek” Boży Ps 97)²³¹. Przede wszystkim warto zauważyć, że temat sprawiedliwości w *Starym Testamencie* nie jest tylko zwykłą sprawiedliwością ludzką, ale fundamentalnym aspektem sprawiedliwości, rozumianej jako religijna postawa odpowiedzi na Bożą wierność i miłosierdzie, które zostało przez Niego okazane poprzez Przymierze z Izraelem. Boga określano również słowem „sprawiedliwy”. Hebrajskie odpowiedniki słów „sprawiedliwy” i „sprawiedliwość” pochodzą od rdzenia *cdq*, którego sens oddać można jako „być szlachetnym, prawym, dobrym, niewinnym, słusznym (mieć rację)”. „Być sprawiedliwym” w języku biblijnym nie oznacza zgodności z normą, ale bycie dobrym, szlachetnym, prawym. Zatem biblijne pojęcie sprawiedliwości nie do końca odpowiada naszemu potocznemu rozumieniu, szczególnie wtedy, gdy to ostatnie bazuje na pozabiblijnym rozumieniu pojęcia prawa.

²³¹ Sprawiedliwość w *Piśmie Świętym* jest pojęciem bardzo bogatym i należy do najważniejszych wymiarów rzeczywistości religijnej. Wyrażają ją przede wszystkim dwa hebrajskie rdzenie *cdq* i *špt*, od których pochodzą dwa kluczowe rzeczowniki: *cedaqa*^h i *mišpat*. w starożytnym przekładzie greckim Biblii hebrajskiej, *Septuagincie*, odpowiada im termin *dikaiosyne*, który został następnie przejęty przez autorów *Nowego Testamentu*. Obydwa hebrajskie określenia stoją bardzo blisko siebie i w pierwszej kolejności odnoszą się do Boga: Prawo i sprawiedliwość podstawą Twego tronu; łaskawość i wierność idą przed Tobą (Ps 89,14), Pan miłuje prawo i sprawiedliwość, ziemia jest pełna jego łaski (Ps 33,5) – zob. K. Mielcarek, *Sprawiedliwość pośród wielu przymiotów Boga*, „Zeszyty Karmelitańskie”, 4/2009. Występujący w tekście Psalmu termin *sedeq* tłumaczy się przez sprawiedliwość, a oznacza on w gruncie rzeczy „odpowiednie postępowanie i działanie” – zob. J. Schreiner, *Teologia Starego Testamentu*, Warszawa 1999, s. 206 oraz G. von Rad, *Teologia Starego Testamentu*, Warszawa 1986, s. 291. *Stary Testament* często powtarza prawdę, że Bóg jest „sędzią sprawiedliwym, który bada nerki i serca” (Jr 11,20). Bóg czyni tak, aby „każdemu oddać, według owoców jego uczynków” (Jr 17,10). Ale sprawiedliwość Boża w *Starym Testamencie* to nie tylko wyrok potępienia lub kara zsyłana na grzesznych ludzi (Pwt 33,21; Iz 10,22; Dn 9,6-16), lecz także wyrok łaskawy i uwalniający (Jr 9,23; 23,6). Wynika stąd, że Bóg jest i sprawiedliwy, i miłosierny (Ps 116,5-6; 129,3-4). „Jego darem jest zbawienie. Już przez proroków obiecuje On poślubić swój lud <<przez sprawiedliwość i prawo, przez miłość i miłosierdzie>> (Oz 2,21)” – W. Hryniewicz, *Nadzieja uczy inaczej. Medytacje eschatologiczne*, Warszawa 2003, s. 78.

W kulturze Zachodu odziedziczyliśmy po Grecji i Rzymie nieco inne pojmowanie tych terminów. Rzymski jurydyzm spowodował, iż pojęcie sprawiedliwości umieszczamy przede wszystkim w kontekście postępowania sądowego. Idealem sprawiedliwości jest tu ślepa Temida bezstronnie wymierzająca karę na podstawie formalnych norm prawa. Grecy natomiast rozumieli sprawiedliwość w kontekście porządku społecznego, ładu, harmonii, piękna. Stąd też m.in. wywodzą się nowożytne idee sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość jest w kulturze grecko-rzymskiej głównie cnotą odpowiedniej dystrybucji dóbr, kar etc. W Biblii jest natomiast przymiotem Boga i tych, którzy przyjmują Jego naukę. Jahwe, zawierając z ludem Przymierze, ofiarował mu Prawo oparte na normie sprawiedliwości. Przepisy Prawa ujawniały i piętnowały nadużycia, wskazując granice ludzkiego postępowania²³². Równocześnie prawodawstwo Biblii starało się na każdym kroku przeciwstawiać wszelkim zjawiskom społeczno-gospodarczym nadużyć, społecznych krzywd i niesprawiedliwości (por. Pwt 1,16; 16,18.20; Kpł 19,15.36; Wj 22,20-23; Pwt 16,11-12; 24,14-22)²³³.

W ewangelicznym ujęciu sposobem doskonałej realizacji sprawiedliwości – kierowniczej zasady życia społecznego w *Starym Testamencie* – jest przede wszystkim głoszone przez Chrystusa prawo miłości. W *Nowym Testamencie* chodzi głównie o miłość uzupełniającą sprawiedliwość. Ona to zresztą czyni humanizm ewangeliczny znacznie głębszym niż humanizm *Starego Testamentu*²³⁴. Warto zauważyć, że, pośrednio, właśnie Ewangelie swoim stwierdzeniem, że wszyscy ludzie są równi wobec Boga, w jakiejś mierze musiały zapoczątkować długie procesy przemian w cywilizacji europejskiej prowadzące do wzrostu idei demokratyzacji społeczeństw, do wzrostu poszanowania życia ludzkiego, podniesienia godności kobiety itp. Trzeba

²³² J. Kudasiewicz (2000), *Poznawanie Boga Ojca. Szkice z teologii biblijnej. Tom I. „Błogosławiony Pan, Bóg Izraela” (Łk 1,68)*, Kielce. s. 347-348.

²³³ *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Biblia Tysiąclecia*, wydanie IV, Poznań 1991.

²³⁴ Zob. G. Spychalski, *Mysł społeczno-ekonomiczna starożytności i średniowiecza*, Łódź 2000, s. 234.

przypomnieć, że to właśnie Chrystus był pierwszym, który w jednakowej mierze nauczał mężczyzn i kobiety, bez różnic płci – co przecież niemożliwe było jeszcze na wyższych uczelniach w XIX w. – ras i narodowości²³⁵. Zarówno w nauczaniu samego Chrystusa, jak i jego najbliższych uczniów można dostrzec fundamentalne wręcz założenia czy przekonania swą aktualność zachowujące w polityce społecznej i gospodarczej najbliższych dwóch tysięcy lat. Tu w końcu tkwić będą fundamenty do dziś funkcjonującej i nie-raz szeroko dyskutowanej nauki społecznej Kościoła²³⁶.

Niemalý wpływ na kształt chrześcijaństwa naszych czasów, a także kwestię sprawiedliwości społecznej wywarły poglądy Augustyna z Hippony (354–430). Jego maksyma: „Tam gdzie nie ma sprawiedliwości, nie ma i również i ludu, którego rzecz można by nazwać państwem”²³⁷, uczyni ideę sprawiedliwości biskupa z Hippony czymś o wiele lat przekraczającym jego

²³⁵ *Ibidem*.

²³⁶ *Ibidem*, s. 233.

²³⁷ Augustyn ujmując sprawiedliwość w sensie religijnym i w prawnym. W pierwszym pojmuje ją jako świętość życia, co znaczy, że człowiek akceptuje wolę Bożą i angażuje się w służbę bliźniego, tak jak Chrystus. Hipponczyk uważa, że chrześcijanin powinien po prostu miłować sprawiedliwość, a jego dobre postępowanie nie może być motywowane jedynie lękiem przed karą, lecz przede wszystkim umiłowaniem sprawiedliwości. O prawdziwej sprawiedliwości człowieka można mówić z kolei tylko jako o partycypacji człowieka w sprawiedliwości Bożej. Augustyn, wiążąc ściśle ludzką sprawiedliwość ze służbą Bogu, naucza, że dotyczy ona zarówno spraw cielesnych, jak i duchowych. Tu bierze swój początek wszelkie uporządkowanie myśli, podporządkowanie pożądań woli oraz dobre czyny: „Służąc zaś Bogu, dusza rozkazuje ciału sprawiedliwie. [...] sprawiedliwie rozkazuje żądzy i innym pierwiastkom. Jeśli zatem człowiek nie służy Bogu, to co należy uznać w nim za sprawiedliwość?”. Tak więc według Augustyna jej przeznaczeniem jest służenie drugiemu człowiekowi. Augustyn wręcz mówi: „Tam gdzie nie ma sprawiedliwości, nie ma i również i ludu, którego rzecz można by nazwać państwem”. Sprawiedliwość społeczna, sprawiedliwość obywateli i władców jest zatem warunkiem *sine qua non* istnienia państwa. Innym warunkiem istnienia sprawiedliwego społeczeństwa jest kult prawdziwego Boga oraz ściśle z tym związane posłuszeństwo Jego prawu. Ojcowie Kościoła uczą, że tego domaga się sprawiedliwość, aby człowiek stworzony i odkupiony przez Boga oddawał Mu cześć: „Tam, gdzie nie ma tej sprawiedliwości, zgodnie z którą jedyny i najwyższy Bóg stosownie do swej łaski rozkazuje posłusznemu państwu, by nikomu prócz Niego nie składano ofiar”. To posłuszeństwo prawu Boga oraz oddawanie Mu należnej czci sprawia, że rozum zaczyna górować nad

własny horyzont czasowy. Z niezwykłą siłą podnosząc, zapewne po raz pierwszy w tak wyraźny sposób, znaczenie sprawiedliwości społecznej jako warunku *sine qua non* istnienia państwa, torować będzie drogę niemalże już ideom chrześcijaństwa naszych czasów.

Sprawiedliwość społeczna, która począwszy od XIX wieku stała się nieodłącznym elementem katolickiej nauki społecznej, nawiązywała do koncepcji *bonum commune* Tomasza z Akwinu. Idea zapewnienia „dobra powszechnego” jako podstawowego zadania państwa została przedstawiona w encyklice *Rerum novarum* (1891) Leona XIII²³⁸. Papież, podobnie jak

ciałem i „zgodnie z ustanowionym porządkiem rządu wadami”. Zob. W. Jaeger, *Wczesne chrześcijaństwo i grecka Paideia*, Bydgoszcz 1997.

²³⁸ W przekonaniu ks. Jana Kruciny dla papieża dobro wspólne stanowi główną przesłankę moralną wyłożoną w *Rerum novarum* – Ks. J. Krucina, *Po Bogu – pierwsze i ostatnie prawo w społeczności*, [w:] „Colloquium salutis, Wrocławskie Studia Teologiczne” 9, 1977, s. 24. W ocenie Ch.E. Currana była to encyklika, która uwzględniała dwa aspekty antropologii: ludzką godność i ludzką solidarność zob. Ch.E. Curran, *The Moral Theology of Pope John Paul II*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2005, s. 204. Z kolei D. Hollenbach uważa, że kluczem do interpretacji katolickiej nauki społecznej jest koncepcja ludzkiej godności i jej rozwój, począwszy od Leona XIII. J. Courtney, *Murray and the Question on Religious Liberty*, [w:] J. Courtney Murray & the Growth of Tradition, J.L. Hooper SJ, T.D. Whitmore (eds.), Sheed & Ward, Kansas City 1996, s. 162. Kluczowa dla myśli św. Tomasza jest idea „dobra wspólnego” (*bonum commune*). Realizacja tego dobra to domena państwa, prawa, władzy. Jak pisał św. Tomasz „królem jest ten, kto jako jeden rządzi społecznością miasta lub kraju, dla jej dobra wspólnego” – Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy*, [w:] Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999, s. 228. „Tylko w myśl takiej koncepcji wspólnego dobra – pisze o. Krąpiec – [...] wzrost dobra poszczególnej osoby (w jej poznaniu, moralnym postępowaniu i twórczości) staje się zarazem wzrostem dobra całego społeczeństwa. Doskonalenie się [...] osobowe nie dokonuje się wtedy niczym kosztem, a służy wszystkim, gdyż tym lepsze jest społeczeństwo, im lepsi intelektualnie, moralnie i twórczo są jego obywatele. Dlatego też naczelnym celem państwa (społeczeństwa) jest umożliwienie pełnej realizacji „wspólnego dobra” – M.A. Krąpiec, *Sens państwa w oczach klasyków – Arystotelesa i Tomasza*, [w:] *Człowiek, jego wolność i prawa a polityka. Tradycja i współczesność*, red. A. Prebenda, W. Kaute, Katowice 2002, s. 12. Tomasz z Akwinu w „*Sumie teologicznej*” do cnoty sprawiedliwości dodał miłosierdzie (*misericordia*) i dopiero te dwie reguły uznał za wzajemnie komplementarne elementy natury ludzkiej. Do takiej tezy zainspirowała Akwinatę tradycja biblijna, a nie kultura antyku. U proroka Izajasza możemy przecież przeczytać: „Troszczcie się o sprawiedliwość, wspomagajcie uciśnionego, oddajcie słusność sierocie, w obronie

Akwinata, wyróżniał sprawiedliwość wymienną (*iustitia commutativa*) i sprawiedliwość rozdzielczą (*iustitia distributiva*). Pierwsza z nich odnosi się do stosunków pomiędzy jednostkami i zakłada pełną równowartość wymienianych między nimi dóbr i usług. Z kolei sprawiedliwość rozdzielcza stosowana jest w stosunkach związanych z funkcjonowaniem władzy państwowej²³⁹. Encyklika Leona XIII zapoczątkowała rozwój katolickiej nauki społecznej. Co więcej, rewolucje i socjalistyczne prądy, jakie pojawiły się w XIX-wiecznej Europie, skłoniły papieża Leona XIII do ustosunkowania się do problemu rażących nierówności społecznych i ekonomicznych rodzących te niebezpieczne ideologie.

Kontynuator nauczania społecznego Leona XIII, papież Pius XI, odwoływał się, podobnie jak jego wielki poprzednik, do poglądów wypracowanych przez Tomasza z Akwinu, uznając je za wyraz doktryny Kościoła. W ogłoszonej w czterdziestolecie *Rerum novarum* encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 r. papież Pius XI zwrócił uwagę na chrześcijańską moralność, której upowszechnienie miało stanowić gwarancje urzeczywistnienia sprawiedliwego ustroju społecznego. Papież był przekonany, że władza

wdowy stawajcie” (Iz 1,17). Realizacja tego przesłania nie jest łatwa, ale rezygnacja z niego to jednocześnie odrzucenie prawdziwego człowieczeństwa. Tomasz z Akwinu w pojęciu sprawiedliwości uwzględniał formy postępowania wobec innych podmiotów życia społecznego. Podniósł on sprawiedliwość do rangi cnoty, postawy moralnej i określił ją jako stałą i trwałą wolę oddania każdemu tego, do czego ma prawo. Wyróżnił sprawiedliwość ogólną (prawną), której przedmiotem jest dobro ogółu i która obciąża obowiązkami członka społeczeństwa w stosunku do całości, oraz sprawiedliwość szczegółową (rozdzielczą), której przedmiotem jest dobro jednostki i obciąża ona obowiązkami społeczeństwo w stosunku do jednostki. Sprawiedliwość zamienna natomiast określa obowiązki jednostki w stosunku do jednostki. Dla św. Tomasza z Akwinu państwo jest całością złożoną z obywateli. Obywatel przynależy więc do społeczności państwowej i to stanowi jego istotę. Nie znaczy to jednak, że jednostka roztapia się w państwie. Będąc podstawową częścią składową państwa, zachowuje ona swoją odrębność i tylko naturalny popęd łączy jednostki w państwo. Zob. J. Majka, *Katolicka nauka społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym 1986, s. 95; Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 521.

²³⁹ M. Sadowski, *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Wrocław 2002, s. 190.

państwowa powinna nie tylko stać na straży porządku prawnego państwa, ale także podejmować aktywne działania, aby za pośrednictwem systemu prawnego i ustrojowego prowadzić do wzrostu dobrobytu powszechnego i indywidualnego. Jego zdaniem sprawujący władzę powinni jednak działać tak, aby uwzględniać zasadę subsydiarności, to jest w taki sposób, aby zarówno jednostkom, jak i rodzinom zostawić swobodę działania. Przedsięwzięcia te mogą być podejmowane o tyle, o ile pozwala na to dobro publiczne i prawa innych osób. Jednocześnie Pius XI przypomniał, że tak samo należy przestrzegać zasad sprawiedliwości wymiennej, jak sprawiedliwości społecznej, która nakłada obowiązki zarówno na pracodawców, jak i robotników. Sprawiedliwość społeczna wymaga od jednostek aktywnego działania na rzecz dobra wspólnego²⁴⁰. Pius XI, łącząc w swoim wywodzie ideę sprawiedliwości społecznej z dobrem ogółu (jako elementami koniecznymi do rozwoju i egzystencji człowieka, istoty obdarzonej godnością osobową)²⁴¹, zwraca równocześnie uwagę, że obowiązkiem państwa winno być zapewnienie swoim obywatelom odpowiednich warunków egzystencji, a zwłaszcza pracy. Z tych względów sprawujący władzę powinni wpływać na pracodawców, aby w trosce o *bonum commune* przyczyniali się do rozwoju społeczeństwa. Jednocześnie władze państwowe przy obronie praw osób prywatnych muszą uwzględniać zwłaszcza interesy ludzi słabych i ubogich, bogaci bowiem nie potrzebują aktywnej opieki ze strony państwa.

Rozważania nad realizacją zasady sprawiedliwości w odniesieniu do modelu gospodarki zawiera także encyklika Jana Pawła II *Centesimus annus* z 1991 r. Dokument ten daje wizję gospodarki wspartej na dwóch podstawowych wartościach: wolności i sprawiedliwości. Papież uważa, że właściwy model

²⁴⁰ D. Bohr, *Catholic Moral Tradition, Our Sunday Visitor*, Huntington, Indiana 1999, s. 338.

²⁴¹ Szerzej na ten temat por. M.P. Hornsby-Smith, *An Introduction to Catholic Social Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 188, a także J.J. Mueller SJ et al., *Theological Foundations: Concepts and Methods for Understanding Christian Faith*, Saint Mary's Press, Winona, Minnesota 2007, s. 273–274.

gospodarczy powinien być dostosowany do okoliczności społeczno-ekonomicznych i historycznych. Zwraca uwagę na konieczność interwencji państwa w wolny rynek, zwłaszcza po to, by najuboższym warstwom społeczeństwa nie działa się krzywda. Interwencja ta nie może być jednak zasadą, a jedynie wyjątkiem: „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 ludziom”²⁴².

Warto tu jednak dla ścisłości zaznaczyć, że wielu myślicieli doby współczesnej dostrzegło możliwość powiązania personalizmu i dzieła Jana Pawła II z ekonomią wolnorynkową. Niektórzy z nich (m.in. Michael Novak, Rocco Buttiglione, ks. Robert Sirico) opierają swoją koncepcję na zrównoważonym rozumieniu dobra wspólnego i pełnym uznaniu rzeczywistości

²⁴² *Ibidem*. Trzeba też dodać, że niewiele jest monografii dotyczących wyłącznie sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza jako kategorii prawnej. W piśmiennictwie światowym można wymienić książkę pod red. R.B. Brandta *The Concept of Social Justice*, Englewood Cliffs 1962. Prezentowane są różne poglądy na temat sprawiedliwości społecznej. Najczęściej sprawiedliwość społeczna dotyczy zobowiązań jednostki wobec społeczeństwa, a jej celem jest dobro wspólne. W skrajnej wersji przedmiotem sprawiedliwości społecznej jest układ biedni–bogaci, podczas gdy inne rodzaje sprawiedliwości dotyczą relacji między jednostkami bądź jednostki ze społeczeństwem. W związku z tym celem materialnym sprawiedliwości społecznej jest przeciwdziałanie nadmiernemu bogactwu, a formalnym – przyznanie ubogim w tym zakresie publicznych praw podmiotowych. Inaczej to ujmuje Z. Ziemiński, który widzi w sprawiedliwości społecznej „konglomerat różnych formuł sprawiedliwości” – Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 130-136. Zob. też w kwestii koncepcji sprawiedliwości: J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przekł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994, s. 414-416, F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, t. 2, s. 10 oraz J. Rawls, *Constitutional Liberty and the Concept of Justice*, „Nomos IV, Justice”, New York 1963, s. 102. Także: R. Hamowy, *Law and the Liberal Society: F.A. Hayek's Constitution of Liberty*, „Journal of Libertarian Studies”, vol. 2, no. 4, 1978, por. też: Cz. Porębski, *Umowa społeczna – Renesans idei*, Kraków 1999, s. 156; F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960, s. 90, 91.

rynkowej²⁴³. Próbą podjęcia obu tych zadań równocześnie jest model *personalizmu ekonomicznego*²⁴⁴, łączącego zarówno wiedzę ekonomiczną, jak i refleksję humanistyczną, w myśl zasady, że: „refleksja humanistyczna potrzebuje mocnego zakorzenienia w ekonomii, a myśl ekonomiczna potrzebuje pogłębionej wizji człowieka”. Koncepcja ta, będąca próbą analizy

²⁴³ Drugim intelektualnym ojcem personalizmu ekonomicznego jest Rocco Buttiglione, włoski filozof, znawca myśli Jana Pawła II i jego doradca. Buttiglione był uczniem włoskiego filozofa Augusto Del Noce, a następnie studiował fenomenologię i myśl Jana Pawła II. Buttiglionemu przypisuje się zwrócenie uwagi Jana Pawła II na prace F.A. von Hayeka i L. von Misesa w czasie, gdy Ojciec Święty przygotowywał encyklikę *Centesimus annus*. Buttiglione sądził, że katolicka nauka społeczna ma odpowiednią podstawę antropologiczną, potrzebuje natomiast wejścia w dialog z jakąś szkołą ekonomiczną. Tak jak Novak, odpowiedniego partnera widział w ekonomii wolnorynkowej. Również ks. Robert Sirico w końcu lat osiemdziesiątych dostrzegł korzyści płynące z syntezy ekonomii wolnorynkowej z katolicką nauką społeczną. Wszyscy ci myśliciele odegrali istotną rolę w rozwoju personalizmu ekonomicznego.

²⁴⁴ Terminu „personalizm” po raz pierwszy użył Schleiermacher, a następnie Feuerbach, dla wyrażenia poglądu, że Bóg jest osobowy, tj. że Bóg jest osobą, a nie abstrakcyjną zasadą. W 1868 roku esej o personalizmie opublikował poeta Walt Whitman; prawdopodobnie od niego zapożyczył ten termin Bronson Alcott. Istnieje wiele rodzajów personalizmu. Niektórzy personaliści są filozoficznymi idealistami utrzymującymi, że rzeczywistość jest tworzona przez świadomość; istnieje jednak również personalizm realistyczny, który twierdzi, że porządek natury jest stworzony przez Boga, a nie konstytuowany przez ludzką świadomość. Większość personalistów to teiści, ale istnieją też personaliści ateistyczni. Polski personalizm został stworzony przez grupę intelektualistów – głównie katolików, spośród których wielu to osoby duchowne – którzy opracowali różne, ale dopełniające się intuicje dotyczące ludzkiej natury i nawiązujące do istniejących teorii personalizmu. Tym, co łączyło ich wszystkich, była filozoficzna metodologia realistycznej fenomenologii. W Niemczech, w latach dwudziestych naszego wieku, Edmund Husserl rozwinął metodę fenomenologiczną, która była odpowiedzią na Kantowski idealizm. Do odrzucenia kantyizmu doszedł on poprzez pracę nad obaleniem psychologizmu w logice. Pierwsi uczniowie Husserla, wśród których byli Adolf Reinach, Edyta Stein, Max Scheler, Roman Ingarden i Dietrich von Hildebrand, pozostali wierni temu programowi nawet wówczas, gdy sam Husserl zdawał się popadać w nową formę transcendentalnego idealizmu. Podjęli oni próbę przepracowania w duchu realizmu podstaw różnych dyscyplin filozoficznych: logiki, epistemologii, filozofii nauki, estetyki i etyki. Por. G.M.A. Gronbacher, *Personalizm ekonomiczny*, Lublin 1999. Zob. też: A. Szadok-Bratuń, M. Bratuń, *Personalizm filozoficzny a kultura prawna*, [w:] *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, red. G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj, Olsztyn-Bari 2008.

moralnych wymiarów aktywności ekonomicznej z perspektywy wiary chrześcijańskiej, a zwłaszcza obecnego w niej uznania godności osoby ludzkiej i płynącej stąd troski o sprawiedliwość, staje się współcześnie istotnym drogowskazem dla przyszłych badań zarówno filozoficznych, jak i empirycznych. W świetle tej koncepcji jest jasne, że choć personaliści ekonomiczni nie są rzecznikami niczym nieskrępowanego rynku, to jednak proponowane przez nich sposoby ograniczenia rynku różnią się zasadniczo od typowych rozwiązań postulowanych przez etatystów²⁴⁵ domagających się aktywnego zaangażowania państwa w gospodarkę. Innymi słowy, model proponowany przez personalistów ekonomicznych pozwala nam odróżnić rozumienie człowieka wyłącznie jako *homo economicusa*, jednocześnie stanowiąc punkt wyjścia dla analizy społecznej, pozwala przyjąć, że system gospodarczy musi pozostawać w zgodzie z ludzką naturą, a nie odwrotnie, w myśl zasady, że gospodarka istnieje dla osoby, a nie osoba dla gospodarki.

Czy więc system ekonomiczny odwołujący się do wartości etycznych może być efektywny ekonomicznie we współczesnym świecie targanym

²⁴⁵ Etatyzm jest doktryną polityczną postulującą aktywne zaangażowanie państwa w gospodarce. Odziaływanie państwa w tej sferze powinno się dokonywać poprzez zakładanie przedsiębiorstw państwowych oraz bezpośrednią ingerencję administracji państwowej w sferę gospodarki. W XIX w. wielu ekonomistów uzasadniało konieczność bardzo szerokiego zaangażowania państwa we wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego. Doktryna ta była popularna również w XX w. W wielu krajach państwo kreowane było na podmiot, który powinien utrzymywać cały system społeczno-gospodarczy. Zgodnie z ideą etatyzmu aktywna i znacząca rola państwa w gospodarce ma na celu przeciwdziałanie występowaniu kryzysów ekonomicznych, walkę z inflacją i bezrobociem oraz redystrybucję podziału dochodu narodowego. Przeciwnieństwem etatyzmu jest doktryna liberalizmu. Liberalizm opiera się na założeniu, że najskuteczniejszym regulatorem gospodarki jest tzw. „niewidzialna ręka rynku”. Zadaniem państwa jest zagwarantowanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, które zapewniały będą możliwości prowadzenia nieskrępowanej działalności przez podmioty gospodarujące. Rola państwa w doktrynie liberalizmu sprowadza się do pełnienia jedynie 3 funkcji: ochrony obywateli przez niebezpieczeństwami zewnętrznymi (np. utrzymanie wojska), dostarczania społeczeństwu dóbr i usług o charakterze publicznym, które nie są wytwarzane przez sektor prywatny (np. zapewnienie bezpieczeństwa publicznego), prowadzenia skutecznej administracji, która powinna gwarantować poszanowanie zasad umów społecznych (np. wymiar sprawiedliwości).

potężnymi siłami globalizacji? Zanim przejdziemy do odpowiedzi na to centralne pytanie, warto się pokrótce zastanowić, czym w praktyce jest albo może być efektywność ekonomiczna.

Współcześnie, na gruncie nauki, przyjęto interpretować pojęcie efektywności w kategoriach efektywności ekonomicznej. Wyróżnikiem omawianego pojęcia jest fakt, że odnosi się ono do wycenianej wartości produkcji i usług. Poruszam zatem tę problematykę dlatego, że w dobie obecnej opłacalności ekonomicznej, urzeczywistnianej przez kapitał globalistyczny, często dochodzi do zastępowania kategorii efektywności społecznej przez efektywność ekonomiczną – obowiązującą na tzw. wolnym rynku²⁴⁶. W praktyce oznacza to podporządkowanie wszystkich priorytetów (w tym zdrowia i życia) regułą maksymalizacji stopy zysku. Zdaniem niektórych autorów istotną barierą w kształtowaniu spójności społeczno-ekonomicznej jest kwestia zawodności mechanizmów regulacji uruchamianych za pomocą świadomych decyzji ośrodków władzy państwowej²⁴⁷. Mówi się więc powszechnie o celowości działań regulacyjnych państwa ukierunkowanych na spójność społeczno-ekonomiczną poprzez świadome kierowanie polityką społeczną i polityką gospodarczą.

Pomimo teoretycznych refleksji na temat sprawiedliwego porządku społecznego w demokratycznym państwie, w praktyce życia codziennego, niestety, stale mamy do czynienia z redukcjonizmem natury ludzkiej, opartym na paradygmacie ekonomii neoliberalnej. Nieskuteczność neoliberalnych recept przewycięzania braku spójności społeczno-ekonomicznej wiąże się z ignorowaniem strefy egzystencji ludzkiej w kontekście jej sprzężeń z uwarunkowaniami kulturowymi, społecznymi, etycznymi oraz przecenianiem mechanizmów rynkowych. Prognoza sprowadza się zatem do przypuszczenia, że jeszcze przez długi czas w Polsce (i zapewne w innych krajach)

²⁴⁶ Zob. F. Piontek, B. Piontek, *op. cit.*, s. 35.

²⁴⁷ *Ibidem*.

będziemy mieć do czynienia z występowaniem i trwałością nierówności ekonomicznych, a zwłaszcza ich pogłębianiem, co stanowić będzie przyczynę napięć i konfliktów społecznych.

Stale aktualne pozostają liczne pytania na temat przydatności idei sprawiedliwości w stabilizowaniu rozchwianych systemów społecznych. Zdaniem niektórych przedstawicieli nauki przydatność tej idei, a w zasadzie już teorii, ujawnia się zwłaszcza w ostatnich latach, gdy istniejący ład międzynarodowy i wewnętrzny niektórych krajów podważany jest przez nasilające się ataki terrorystyczne. Uzasadnienia ideologów tych ataków wskazują na niesprawiedliwości, których obliczem najczęściej bywa wymiar ekonomiczny²⁴⁸. Warto nadmienić, że u podstaw podjętej przez wielu zwolenników liberalnego podejścia do procesów gospodarczych analiz przyczyn występowania ubóstwa i bogactwa legło przekonanie, że występujące nierówności w jakimkolwiek wymiarze życia indywidualnego i społecznego nie dają się wyeliminować w żadnym ustroju, nie należy ich jednak w pełni akceptować. Wielu spośród nich wręcz odwołuje się do ewangelicznego opisu wykorzystania talentów. Warto się więc zawsze niepokoić, gdy słyszymy zdanie, że „[...] bogactwo nie powstaje kosztem biedy, lecz jego źródłem jest pracowitość, dyscyplina, ambicja i gotowość podejmowania ryzyka. Jest niezależne od problemu biedy, którą można skuteczniej likwidować niż jakiegokolwiek arbitralne decyzje prawne. Nierówność jest wpisana w naturę społeczeństw [...]”²⁴⁹.

Ta dość uproszczona teoria wyjaśniania przyczyn ubóstwa i bogactwa ma charakter potoczny, gdyż winę za problemy przypisuje się tym, którzy ich doświadczają. Od koncepcji wyjaśniających ubóstwo zależą też strategie przeciwdziałania mu. Skupianie się jedynie na transferach pieniężnych pomija kilka ważnych aspektów, w tym pozycję państwa w dobie gospodarki wolnorynkowej.

²⁴⁸ A. Szalkowski, *Nierówności społeczne i sprawiedliwość a rozwój kapitału ludzkiego*, s. 372.

²⁴⁹ A. Zwoliński, *Etyka bogacenia*, Kraków 2002, s. 226.

Założenie scenariusza, że państwo w wolnej gospodarce rynkowej nie powinno być aktywne, jest z gruntu fałszywe i niebezpieczne poprzez iluzję, którą roztacza. Mówi się więc powszechnie, że silne państwo paraliżuje przedsiębiorczość i rozwój wolnego rynku. Tymczasem wcale się to nie wyklucza, więcej nawet, silne państwo może przyczynić się do rozwoju gospodarki wolnorynkowej. Często zapomina się, że wolny rynek nie może funkcjonować poza suwerennym państwem prawa, że równie ważne jak prywatyzacja są stabilne instytucje i ochrona własności, które może zapewnić tylko silne państwo. Jasno wyraża to M. Friedman, stwierdzając, że „[...] rządy prawa są ważniejsze od prywatyzacji”²⁵⁰. Przeciwno słabości państwa wypowiada się także F. Fukuyama, zwracając uwagę na kwestię silnego państwa w dobie globalizacji. Autor wyraża przekonanie, że słabość państw jest największym zagrożeniem dla globalnego ładu. Ostatecznie stwierdza: „Dla konkretnych społeczeństw, jak też wspólnoty globalnej, obumieranie państwa nie jest preludium do utopii, lecz do katastrofy”²⁵¹. W następstwie tego dochodzi do wniosku, że: „Sztuka budowania państwa będzie kluczowym komponentem siły narodowej, równie ważnym dla zachowania ładu światowego, jak zdolność do alokacji tradycyjnej siły militarnej”²⁵². Z uwagi na to,

²⁵⁰ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 34.

²⁵¹ F. Fukuyama, *op. cit.*, s. 22.

²⁵² Zdaniem F. Fukuyamy istnieje konieczność rozróżnienia siły państwa (zdolności do planowania i realizowania polityki oraz egzekwowania prawa w sposób jasny i dla wszystkich zrozumiały) od jego zakresu (szeregu funkcji realizowanych przez rząd). Autor wyodrębnia i analizuje dwa wymiary państwowości (zakres i siłę państwa) oraz kwestie „podaży” instytucji i „popytu” na nie. Fukuyama definiuje zakres aktywności państwa jako „zbiór rozmaitych funkcji i celów realizowanych przez rządy” i przeciwstawia go pojęciu „siły” (potencjału) państwa, przez które rozumie „zdolność do planowania i realizowania polityki oraz egzekwowania prawa w sposób jasny i dla wszystkich zrozumiały”. Zob. F. Fukuyama, *Budowanie państwa...*, *op. cit.*, s. 22. Autor pisze, że lukę po cofającym się suwerennym państwie narodowym wypełniają ponadnarodowe korporacje, organizacje, grupy, struktury o charakterze przestępczym, a w skrajnych przypadkach nawet terrorystyczne. Dlatego głównym celem polityki globalnej nie jest już kwestia ograniczania państwowości, ale jej budowy. Tamże.

że państwo jest powołane do reprezentowania najszerzej pojętych interesów ogólnospołecznych, słabe państwo ułatwia podejmowanie decyzji takich, gdzie interesy partykularne przeważają nad interesem publicznym. Przy małej aktywności państwa i braku z jego strony zainteresowania stosunkami społecznymi, utrwała się przekonanie, że stanowi ono jedynie formę jakiegoś „socjalnego gorsetu” dla niezaradnych.

Dzisiaj bardzo często słyszymy słowa, że silne państwo nie jest do pogodzenia ze społeczeństwem obywatelskim i mechanizmem rynkowym. Niezbędne jest jednak podjęcie próby polemiki z takim sposobem myślenia. Po pierwsze, jest niezwykle istotne i ważne, aby zrozumieć, że bezpieczeństwo życia i rozwoju to podstawowe zadanie państwa. Aktywność państwowa w życiu społeczno-gospodarczym nie musi wcale ograniczać wolności jednostki i hamować indywidualnej inicjatywy. Jednak dla rozwoju państwa i społeczeństwa obywatelskiego dobra jest równowaga w ich współdziałaniu. Silne państwo i społeczeństwo obywatelskie warunkują się nawzajem oraz dopełniają. Z tych też względów traktowanie silnego państwa jako podstawy zagrożenia wolności społeczeństwa i jednostki jest modelowym uproszczeniem usprawiedliwionym różnymi dramatycznymi przypadkami w rozwoju historycznym (chodzi głównie o systemy totalitarne, które pozostawiły w Polsce, ale też w całej europejskiej świadomości ogromny ślad). Dopóki więc nie upowszechni się świadomość istnienia prostej zależności, że o jakości społeczeństwa obywatelskiego decydują nie tylko normatywne podstawy jego działania oraz obywatelska świadomość zbiorowa, ale także jakość państwa, dopóty nie zmienimy rzeczywistości. Powtórzmy więc w tym miejscu raz jeszcze: silne społeczeństwo obywatelskie to jeden z podstawowych fundamentów istnienia silnego państwa, co więcej – silne państwo ułatwia funkcjonowanie silnego społeczeństwa i stwarza mu możliwości do działania.

Po drugie, katalog postulatów formułowanych w obrębie tematu państwo i gospodarka rynkowa, nie może oczywiście pominąć kluczowego

zagadnienia dotyczącego aktywności państwowej w życiu gospodarczym²⁵³. Na jeden aspekt należy w tym miejscu zwrócić jednak szczególną uwagę, a mianowicie na groźny mit, którego „nośność” ulega systematycznemu zwiększaniu, sprowadzający się do uznawania, że silne państwo jest nam niepotrzebne, gdyż wiele zasadniczych kwestii rozwiązuje jakoby sam mechanizm rynkowy. Pójście takim tropem „doktrynalnym” jest jednak zbyt proste, by nie powiedzieć prymitywne i naiwne. Sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana i wymaga większego namysłu. Zwróćmy uwagę teraz na element, w pewnym sensie oczywisty, o którym nie można zapominać: wolny rynek nie może zastąpić państwa, bo nie jest w stanie rozwiązywać wszystkich problemów związanych m.in. z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo obrotu handlowego oraz regulację rynków kapitałowych i finansowych. Warto również przypomnieć, że zawsze domeną państwa pozostanie świadczenie wielu usług związanych z obsługą gospodarki, przedsiębiorstw i ludności. Obowiązkiem państwa jest zająć się również tymi, którzy nie radzą sobie w wolnorynkowych warunkach. Ich zupełne odrzucenie i zepchnięcie na margines groziłoby poważnymi wstrząsami o charakterze społeczno-politycznym. A zatem rola państwa nie może ograniczać się tylko do postulowanej przez liberałów roli nocnego stróża.

Po trzecie, i tu wracam do pytania pierwotnego postawionego na początku tego rozdziału: czy możliwe jest godzenie sprawiedliwości społecznej z efektywnością ekonomiczną w państwie prawa? Otóż poszukiwanie punktu równowagi w sporze o tworzenie instytucjonalnych warunków realizacji efektywności ekonomicznej, które byłyby zgodne z ideą sprawiedliwości w państwie prawa, powinno być jednym z głównych celów polityki. Wydaje się sprawą oczywistą, że tak pomyślany cel z natury rzeczy musi się zderzać

²⁵³ Por. J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited 2009.

z zadaniami instytucji państwowych tworzących prawo. Trudno oczywiście zaprzeczyć, że w dobie współczesnego kapitalizmu globalnego polityka zespała się z gospodarką. Wręcz jest to cel, który dla polityków identyfikowany jest z utrzymaniem władzy, albowiem podstawowym warunkiem tego utrzymania jest wzrost dochodów ludności, która tej władzy podlega. W związku z takim podejściem zawsze mamy do czynienia z pewnym uzasadnieniem prymatu celów ekonomicznych, w kontekście którego lansowana jest zasada: „najpierw efektywność, choćby kosztem nierówności społecznej”. Co więc w tych warunkach ma robić państwo? Odpowiedziałabym: rola państwa polega nie tyle na wycofywaniu się z gospodarki, ile na przeformułowaniu jego funkcji. System ekonomiczny zakładający konkurencję ma sens tylko wówczas, jeśli państwo nie zapomina o tych, którzy bez swojej winy ponoszą jej koszty. Siłę państwa widać nie w przyjmowaniu nowych regulacji prawnych, ale w zdolności do ich przestrzegania. Państwo prawa nie może się zdegradować do roli zwykłego narzędzia działań usprawniających konkurencję, jak chcieliby tego liberałowie, których zdaniem najpierw trzeba rozszerzyć dobrodziejstwa dobrobytu postrzeganego przez pryzmat korzyści własnej, a potem, w odpowiednim czasie, będzie można mówić o sprawiedliwości, moralności i prawach z nich wypływających. Ale to zastosowanie zasady *primum vivere, deinde philosophari* jest całkowicie błędne. W rzeczywistości nie jest możliwe rozwiązanie problemu efektywnego państwa w oderwaniu od aksjologicznego wymiaru bytu ludzkiego. Pozostaje pytanie: czy więc system ekonomiczny odwołujący się do wartości etycznych (solidaryzmu społecznego) może być efektywny ekonomicznie we współczesnym świecie targanym potężnymi siłami globalizacji? Przede wszystkim trudno jednak obronić tezę, że odrzucenie struktur moralnych w odniesieniu do wszystkich dziedzin życia społecznego – dziedziny politycznej, kulturalnej i ekonomicznej – jest warunkiem koniecznym sukcesu ekonomicznego państwa. Próby te okazały się jednak z różnych powodów niewystarczające. Argument ten fałszywie przedstawiany jest jako praktyczny,

a w swojej istocie wypływa z głęboko nieświadomionych założeń doktrynalnych, absolutyzujących życie gospodarcze, gdzie produkcja i konsumpcja stają się centrum życia społecznego, pomijając tym samym inne wymiary życia ludzkiego, które wykraczają poza rachunek ekonomiczny. Promowanie porządku ekonomicznego, który czerpie korzyści z aktywności rynkowej, redukując osobę ludzką do wyłącznie jednego z elementów ekonomii, nie zapewni ekonomicznej efektywności systemowi gospodarczemu, tak jak zapewnienie wszystkim ludziom standardu życia właściwego obecnie krajom najbogatszym nie zagwarantuje społeczeństwa w pełni ludzkiego. Fundamentalną troską moralną każdej gospodarki jest los wszystkich ludzi. Preferowanie wartości solidaryzmu społecznego (sprawiedliwości społecznej w ujęciu obecnej Konstytucji) nie oznacza państwa mniej efektywnego gospodarczo. Znalezienie punktu równowagi między konkurencyjnymi wartościami, tj. efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną, rozumianą jako równość dostępu do usług leczniczych, edukacyjnych itp., będzie ostatecznie zależała od tego, jakie znaczenie przyznamy każdej z tych wartości. Choć w praktyce państwo musi troszczyć się zarówno o wzrost gospodarczy, jak i społeczną sprawiedliwość, to jednak wielkim wyzwaniem dla państwa prawa jest znalezienie efektywnych metod zarządzania sferą publiczną, tak aby nie kojarzyła się ona z biurokratyzacją, formalizmem, nieefektywnością i korupcją. Można to ująć dziś w ten sposób, że działalność sektora publicznego nie może odstawać za bardzo od sektora prywatnego, jeśli chodzi o efektywność. Z kolei rynek, aby mógł funkcjonować właściwie, powinien być zawsze otwarty na wpływ instytucji moralnych i kulturowych, w ramach których istnieje.

4.2. Czy bez dobrze działającego państwa może dobrze funkcjonować społeczeństwo obywatelskie?

Goethe powiedział kiedyś, że walka między wiarą i niewiarą jest najważniejszym tematem historii powszechnej. Chciał w ten sposób nawiązać do filozofii historii świętego Augustyna, który, prawdę mówiąc, wyraził się inaczej²⁵⁴. Również współcześnie twierdzenie o ścieraniu się dwóch instytucji: państwa i społeczeństwa obywatelskiego byłoby nie tylko zarozumiałe, ale i naiwne. Naszym zamiarem jest zaproponowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego nie jako kategorii antagonistycznej wobec państwa, ale jako niezbędnego składnika, który nadaje naturalną dynamikę państwu.

Już wcześniej sygnalizowaliśmy, że silne państwo i społeczeństwo obywatelskie warunkują się nawzajem oraz dopełniają. Jednocześnie jednak trzeba też pamiętać o tym, że siła państwa wymaga nie tylko silnych i autonomicznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ale też efektywnych instytucji pomostowych łączących administrację z partnerami społecznymi. Mówiąc nieco inaczej wypadałoby stwierdzić, że relacje między administracją publiczną i społeczeństwem obywatelskim winny kształtować się na wzór państwa sieciowego. Chodzi ogólnie rzecz biorąc o włączanie sektora obywatelskiego (w szczególności pozarządowego) w realizowanie polityk publicznych. Warto w tym miejscu wspomnieć, że szeroki udział NGO w zarządzaniu publicznym i kontroli działań administracji zakłada Strategia Lizbońska²⁵⁵, szczególnie w implementacji polityk i prawa europejskiego przez poszczególne państwa. Z treści dwóch zasadniczych dokumentów,

²⁵⁴ W historii rodzaju ludzkiego Augustyn widział ścieranie się dwóch różnych rodzajów miłości: miłości siebie posuniętej aż do pogardy Boga i miłości Boga, posuniętej aż do pogardy siebie.

²⁵⁵ Strategia Lizbońska jest dokumentem określającym kierunki reform gospodarczych Wspólnoty Europejskiej. Stała się ona najważniejszym programem gospodarczo-społecznym UE. Zdecydowana większość działań podejmowanych w zakresie Strategii Lizbońskiej związana jest z modernizacją polityki zatrudnienia oraz kreowaniem pozytywnych zmian na rynku pracy. Jej cel, jakim jest wzrost zatrudnienia i aktywności zawodowej, uelastycznienie rynku pracy, poprawa edukacji,

tj. *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015* i *Krajowego Programu Reform na lata 2008–2011*, stanowiących realizację wyzwań lizbońskich, wynika, że zadania tych organizacji mają się wyrażać nie tylko w działaniach na rzecz wzrostu zatrudnienia, wdrażaniu modelu *flexicurity*²⁵⁶, ale także w udziale w przygotowywaniu i realizowaniu polityk publicznych²⁵⁷. W praktyce oznacza to kształtowanie się nowego modelu państwa – państwa sieciowego.

Jest oczywiste, że z praktycznego punktu widzenia zarówno administracja, jak i sektor pozarządowy nie są mechanizmami doskonałymi. Sens tezy o niedoskonałości tych instytucji w Polsce wynika – jak przekonują nas eksperci – ze słabej administracji państwowej oraz słabych, uzależnionych od zewnętrznego wsparcia, organizacji pozarządowych²⁵⁸. Trudno oczywiście zaprzeczyć, że mamy również stosunkowo pasywne społeczeństwo obywatelskie, nieufne wobec polityki i własnego państwa. Z tego powodu niektórzy badacze zagadnienia uważają, że jednym z większych, a zarazem dość powszechnych błędów, jakie popełniano podczas pierwszej dekady transformacji, było (i w dużym stopniu jest nadal) lekceważenie roli państwa, jego znaczenia jako instytucji dla całokształtu przeobrażeń ekonomicznych i jakości społeczeństwa obywatelskiego²⁵⁹. W literaturze zwraca się uwagę, że do zawodności państwa przyczyniają się nie tylko politycy, ale także

ograniczenie biedy i wykluczenia społecznego, jest i będzie realizowany przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego – zob. *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu Europy*, Warszawa, maj 2002.

²⁵⁶ *Flexicurity* to model zatrudnienia łączący elastyczność rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym – zob. L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze a idea flexicurity*, „*Ekonomista*” 2009, nr 2, s. 227 i n. Ogólnie rzecz biorąc celem *flexicurity* jest także elastyczne organizowanie pracy, pozwalające na szybkie i skuteczne zaspokajanie potrzeb, opanowywania nowych umiejętności i godzenie pracy z życiem prywatnym – zob. *Flexicurity bezpieczny i elastyczny rynek pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

²⁵⁷ Zob. G. Przesławska, *op. cit.*, s. 382.

²⁵⁸ Zob. T.G. Grosse, *Silne państwo, czyli jakie?*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 59, s.7.

²⁵⁹ Por. G.W. Kolodko.

biurokracja. Zawodność polityków jako reprezentantów państwa polega na rozmięciu się ich celów politycznych z realnymi problemami społecznymi. To powoduje, że polityka nie jest postrzegana jako służba publiczna, a bardziej jako rozgrywka interesów partyjnych i okazja do osiągnięcia uprzywilejowanej pozycji społecznej²⁶⁰. Istotną przyczyną zawodności państwa są również urzędnicy, których motywacje – jak ukazują to nie tylko teoretyczne modele, lecz także doświadczenie – nie bywają zbieżne z preferencjami społecznymi w zakresie produkcji dóbr publicznych. Dodatkowo, zwiększa ich przestrzeń oddziaływania to, że w wielu krajach mają oni pozycję niezależną, w odróżnieniu od polityków, którzy są zależni od swych partii i wyborców²⁶¹.

To zaledwie kilka przyczyn zawodności państwa. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na ograniczenia w rozwoju państwa sieciowego, w zamyśle Unii Europejskiej współzarządzanego przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Głównymi barierami w rozwoju modelu tzw. państwa sieciowego jest nie tylko niski poziom kapitału społecznego, ale też wynikający z procesu transformacji prymat indywidualnych korzyści nad interesem społecznym i dobrem publicznym. Budowę takiego państwa utrudniają też bariery biurokratyczne, uniemożliwiające organizacjom trzeciego sektora (stanowiącym podstawowy składnik społeczeństwa obywatelskiego) udział w zarządzaniu publicznym i realizacji zadań przewidzianych w Strategii Lizbońskiej²⁶².

Można postawić pytanie, czy w wiek XXI wkroczyliśmy z coraz mniej sprawnym państwem i coraz wolniej rozwijającym się społeczeństwem obywatelskim? A jeśli jest tak istotnie, to jak wytłumaczyć znaczną liczbę uchwalonych aktów prawnych, związanych z dostosowaniem prawa polskiego

²⁶⁰ Por. T.G. Grosse, *ibidem*.

²⁶¹ Zob. S. Golinowska, *Teoretyczne podstawy działania...*, *op. cit.*, s. 66-67.

²⁶² Por. G. Przesławska, *op. cit.*, s. 383.

do *acquis communautaire*²⁶³? To prawda, że w ciągu ostatnich lat powstało wiele aktów prawnych regulujących mechanizmy współpracy państwa, w tym administracji publicznej, z sektorem obywatelskim w ramach realizacji usług społecznych. Przykładem jest m.in. ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁶⁴, która w sposób całościowy uregulowała zlecenie zadań w sferze pożytku publicznego podmiotom pozarządowym. Rzecz jednak nie w formalnym przyjmowaniu nowych regulacji prawnych, definiujących tryb kontraktowania usług publicznych na rzecz sektora pozarządowego, ale w upowszechnianiu aksjologii nowego modelu partnerstwa zarówno po stronie sektora publicznego, jak i po stronie sektora społecznego. Oczywiście zawsze można prowadzić dyskusję, na ile państwo ma być zdecentralizowane, a społeczeństwo obywatelskie wypełnione aktywnością w realizowaniu usług publicznych z jego pomocą. Zasadnicze trudności wyłania jednak problem idei silnego państwa w relacji z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli używamy terminu „silne państwo”, musimy pamiętać o tym, że nie chodzi tutaj o moc państwa opartą na szerokim

²⁶³ Formą dokonywania poszerzenia zakresu materialnego obowiązywania prawa wspólnotowego stało się zapisanie zasady poszanowania *acquis communautaire* (art. 2 i 3 TUE), która gwarantuje ciągłość, trwałość i postępowy charakter prawa wspólnotowego. Definicję pojęcia *acquis communautaire*, tłumaczonego jako „dorobek prawny wspólnot”, tworzą: traktaty założycielskie wspólnot europejskich oraz całokształt dotychczas wypracowanych norm prawnych w tym zakresie, czyli pierwotne i wtórne źródła łącznie z ukształtowanymi sposobami ich rozumienia i stosowania, obszary polityki wspólnotowej, orzecznictwo sądowe, a także wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania tych organizacji. Przypisuje się mu pozycję nadrzędną względem prawa krajowego państw członkowskich. Każde państwo w umowie akcesyjnej zobowiązuje się do poszanowania *acquis communautaire*. Brak traktatowej regulacji czy definicji tego pojęcia stwarza możliwość zawierania w tym pojęciu wszystkich najważniejszych norm prawnych i tym samym rozszerzania materii prawnej obowiązywania prawa wspólnotowego.

²⁶⁴ Partycypacja społeczna zajmuje także istotne miejsce w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* z dnia 25 marca 1957 r. uznaje dialog między partnerami społecznymi za kluczowy – Dz.Urz. UE C 2006, nr 321E, s. 37. W 1957 r. powołany został do życia Komitet Ekonomiczno-Społeczny – instytucja doradcza i opiniodawcza Rady Unii Europejskiej, zrzeszająca przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

zakresie jego kompetencji, władzę penetrującą wszelkie dziedziny życia, ale na konsekwentnym, skutecznym, opartym na jednoznacznych regułach wykonywaniu tych zadań, które do niego niezbywalnie należą, szczególnie zaś na zapewnieniu społeczeństwu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego²⁶⁵. Można powiedzieć, że silne państwo to jeden z podstawowych fundamentów istnienia silnego społeczeństwa obywatelskiego, które stwarza mu możliwości do działania. i na odwrót – warunkiem silnego państwa jest silne społeczeństwo obywatelskie, które nie tylko przejmuje od państwa wiele z jego prerogatyw dzięki instytucjom takim, jak samorządy lokalne czy organizacje pozarządowe, ale też dzięki zapewnianiu zasobów etycznych kompensuje i ugruntowuje obowiązujące w sferze państwa i gospodarki zwyczajowe zasady i tworzy tym samym „instancję społeczno-politycznego ograniczenia ryzyka”²⁶⁶.

Istnieją co najmniej trzy poważne argumenty na rzecz tezy, że struktury państwa i społeczeństwa winny wspierać się nawzajem i współpracować na drodze dążenia do dobra wspólnego, co oznacza, że społeczeństwo obywatelskie nie może być tylko ozdobnikiem dla porządku społeczno-politycznego, z którego można w razie konieczności zrezygnować, lecz koniecznym elementem komplementarnym, bez którego zostanie zaburzona równowaga ładu polityczno-społecznego.

Po pierwsze, państwa, które nie są oparte na solidnej podbudowie społeczeństwa obywatelskiego, zawierają w sobie „niebezpieczny deficyt”, który już niejednokrotnie doprowadził do ich niepowodzenia. Tak jak nie da się zastąpić społeczeństwa obywatelskiego przez państwo, nawet gdy nazywa

²⁶⁵ Zob. Szerzej: A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, nr 6, 1996 r.

²⁶⁶ Por. H. Munkler, *Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das?* Wykład dla fundacji VW-Stiftung, Hannover 21 marca 2006, 9, s. 10: www.hannover.de/data/download/gesundheit_soiales/s/M_nklerVortrag.pdf, *op. cit.*, s. 10.

samo siebie „państwem solidarnym”²⁶⁷, tak i państwa nie zastąpi społeczeństwo obywatelskie silną siłą i sprawnością swoich instytucji.

Po drugie, bez efektywnego wypełniania przez państwo jego zadań nie jest możliwe skuteczne funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. O sprawności państwa i społeczeństwa obywatelskiego decyduje zagwarantowanie obywatelom jednocześnie poczucia wolności i poczucia bezpieczeństwa. Rzecz nie w uchwalaniu licznych nawarstwiających się zmian prawa, powodujących jego niestabilność i nieczytelność, która niszczy podstawy państwa prawnego, ale w jakości i moralności prawa poprzez ścisłe oddzielenie działalności prawotwórczej od aktywności partyjnej i przetargów politycznych. Prawo musi być jednakowo dostępne dla wszystkich adresatów, a także ma skutecznie chronić i bronić bezpieczeństwa obywateli, co oznacza, że „państwo prawa jest dla wszystkich”, a nie jest „państwem prawa dla niektórych”.

Po trzecie, jakość państwa rzutuje nie tylko na modele jego relacji ze społeczeństwem obywatelskim, ale też na charakter relacji z obywatelami. Państwo prawa powinno stwarzać szanse na godne i spełnione życie dla wszystkich obywateli (szczególnie w sferze edukacji, ochrony zdrowia, sprawiedliwego wynagrodzenia, poczucia codziennego bezpieczeństwa), a także budować barierę ochronną przed agresją zglobalizowanego i eksploatorskiego rynku czy konsumpcyjnego etosu²⁶⁸. Być może nadszedł czas, aby podjąć nową i pogłębioną refleksję nad sensem dobra wspólnego, z jego etycznym i politycznym przesłaniem, a zarazem jako nieodzownej kategorii we wszelkiej refleksji o państwie²⁶⁹. Nie bez racji stwierdza więc papież Pius XI, że „[...] obniżenie majestatu państwa, które stało się niewolnikiem wydanym

²⁶⁷ P. Sztompka, *Zaufanie i współpraca: fundament rozwoju Polski* (Wystąpienie na Ogólnopolskim Kongresie Obywatelskim w Warszawie, 10 marca 2007).

²⁶⁸ *Ibidem*.

²⁶⁹ Szerzej na temat dobra wspólnego – zob. P. Śpiewak, *Dobro wspólne to publiczna aktywność*, Areopag 2001.

na łup ludzkich żądz i namiętności, podczas gdy wolne od wszelkiej stronniczości, a jedynie dobru ogółu i sprawiedliwości oddane, na wysokim winno zasiadać tronie jako władca i najwyższy rozjemca²⁷⁰. Zdanie to dobrze wpisuje się w dzisiejsze rozważania o państwie i wartościach etycznych.

Warto tu przede wszystkim odnotować, że właśnie dobro wspólne, tak zapomniana dzisiaj kategoria, a jednocześnie tak mocno podkreślana w społecznej nauce Kościoła, traktowana jako powinność i prawo człowieka²⁷¹ staje się kolejnym przełomem w myśleniu o relacjach państwo – społeczeństwo obywatelskie. W społecznej nauce Kościoła „dobro wspólne” obejmuje „sumę warunków życia społecznego, jakie zrzeszeniom bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość”²⁷². Przypomnijmy w tym miejscu, że Kościół katolicki jako najbardziej zinstytucjonalizowana część polskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz jako jeden z najsilniejszych jego promotorów i stabilizatorów dzięki swym różnorodnym organizacjom i ruchom, ale również dzięki swej nauce społecznej dysponuje nadzwyczaj cennym potencjałem dla tworzenia i wspierania społeczeństwa obywatelskiego²⁷³. Czy istnieje wobec tego

²⁷⁰ Zob. *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II, op. cit.*

²⁷¹ Tak np. w encyklice *Populorum progressio* Pawła VI i *Laborem exercens* Jana Pawła II. Dla Jana Pawła II źródłem i wyznacznikiem *bonum commune* jest dobro osoby ludzkiej, tym samym ludzka godność staje się kryterium dobra wspólnego. Jeśli państwo przestanie służyć dobru wspólnemu, rozumianemu jako możliwie najszersza realizacja praw człowieka, może dojść do rozwoju totalitaryzmów. Zob. P. de Laubier, *Myśl społeczna Kościoła katolickiego od Leona XIII do Jana Pawła II*, Warszawa 1988, s. 138.

²⁷² Sobór Watykański II, konst. *Gaudium et spes*, s. 26.

²⁷³ Zob. D. Lenschen, *Kirche und Zivilgesellschaft in Polen*, [w:] Manfred Spieker (wyd.): *Katholische Kirche und Zivilgesellschaft in Osteuropa. Postkommunistische Transformationsprozesse in Polen, Tschechien, der Slowakei und Litauen*, Paderborn 2003, s. 367-450. Aktywność społeczeństwa obywatelskiego rozwijająca się w otoczeniu Kościoła jest znacznie bardziej rozpowszechniona niż znajduje to swoje odbicie w dostępnych statystykach. Odnośnie roli Kościoła w Polsce zob. m.in.: K. Ziemer: *Kirche*, [w:] *Deutsche und Polen*, wyd. Andreas Lawaty, Hubert Orłowski, Monachium 2003, s. 418-425; P. Buras, Henning Tewes: *Polens Weg. Von der Wende bis zum EU-Beitritt*, wyd. Fundacja Konrada Adenauera, Hohenheim Verlag, Warszawa, Stuttgart 2005, s. 193-218, K.O. Lang:

dostateczne uzasadnienie dla twierdzenia, że „bez współdziałania Kościoła katolickiego w Polsce nie powiedzie się budowa społeczeństwa obywatelskiego i konsolidacja systemu demokratycznego”²⁷⁴? To oczywiście niektóre tylko z wielkich pytań, na jakie powinniśmy odpowiedzieć. Spieramy się głównie o to, czy Kościół jako instytucja propagująca wartości i normy uniwersalne jest do pogodzenia z demokracją, będącą ustrojem „zinstytucjonalizowanej niepewności” i „zinstytucjonalizowanego relatywizmu”²⁷⁵, a także czy jest możliwe prowadzenie przez Kościół dialogu ze społeczeństwem o zróżnicowanych interesach i wartościach²⁷⁶. Co jednak uczynić, aby Kościół stał się komplementarnym komponentem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego? Trudno o wyczerpującą odpowiedź. Wszystko przemawia wyraźnie za potrzebą podjęcia przez Kościół wyzwań praktyki społecznej. W związku ze stale zmieniającymi się realiami społeczno-gospodarczymi oraz kształtowaniem się ładu pluralistycznego działania takie są konieczne. O wadze zasygnalizowanych kwestii świadczy m.in. oczekiwanie ze strony duchownych do prowadzenia dialogu nie tylko z ludźmi myślącymi krytycznie o Kościele, ale też z ludźmi prezentującymi selektywną religijność. Chodzi więc o to, aby Kościół nie postrzegał swej funkcji wyłącznie w kategoriach „nawracania nawróconych”²⁷⁷, lecz o wiele bardziej jako instytucji,

Polens Katholizismus und die europäische Integration, Bericht des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien nr 14, Kolonia 2000. Warto też dodać, że w aspekcie historycznym Kościół był przez ponad 200 lat siłą kształtującą, która integrowała naród polski w czasach zaborów i obcego panowania (1772–1918), okupacji niemieckiej i rosyjskiej (od roku 1939) oraz komunistycznej dyktatury (1945–1989) jako swojego rodzaju naród duchowy i orędownik polskiego społeczeństwa.

²⁷⁴ D. Lenschen, *op. cit.*, s. 449.

²⁷⁵ J. Mariański, *Kościół katolicki a rozwój społeczeństwa obywatelskiego*, „Rocznik Lubuski”, Tom XXIX, cz. I, 2003.

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ M. Ikonowicz, *Czy Kościół podlega prawom rynku*. Rozmowa z ks. prof. J. Mariańskim, Tygodnik „Przegląd”, 12/2002.

która przyczynia się do budowy podstaw demokracji. Brzmi to paradoksalnie, ale ocena rzeczywistości zdaje się takie przekonanie potwierdzać.

Podsumowując te uwagi trzeba stwierdzić, że dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego uzmysławia dzisiaj niezbędność poszukiwania w płaszczyźnie jego relacji z państwem zgodnej współpracy w zakresie podejmowania inicjatyw służących dobru ogólnemu. Nie ulega wątpliwości, że im silniejsze społeczeństwo obywatelskie, tym bardziej ugruntowane są rządy prawa. W demokratycznym państwie jest ono niezbędnym warunkiem osiągnięcia konsolidacji demokracji. Jednak żeby mogło powstać silne społeczeństwo obywatelskie, państwo powinno zapewnić jego swobodny rozwój: określając jasne zasady, pilnując ich przestrzegania, gwarantując równość szans. Wspomnieć także można, że w warunkach polskich sojusznikiem społeczeństwa i państwa powinien być Kościół katolicki ze swoją wielką pracą wychowawczą i pozytywną nauką społeczną, w szczególności w procesie potrzebnego przywrócenia wartości moralnych do życia gospodarczego i politycznego, solidarności i sprawiedliwości oraz w przewyciężeniu neoliberalnego egoizmu.

ZAKOŃCZENIE

Omawiane kwestie administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego w państwie prawa, jak również próba znalezienia odpowiedzi na zadane w tej książce pytania, nie mogą być oczywiście pełne i wyczerpujące.

Istotną bowiem właściwością nauki jest zmienność teorii oraz metod, zachodząca skokowo i gwałtownie, jak twierdzą jedni, lub też ewolucyjnie i stopniowo, jak sugerują inni. W przedstawionej ocenie czy lansowanych poglądach często starałam się uwolnić od wpływu tradycyjnych kanonów, analiz, uznawanych powszechnie za jedyną prawdę naukową. Pragnęłam zaś – poprzez analizę treści literatury przedmiotu oraz na podstawie wybranych regulacji prawnych – publicznie odślonić osobiste wizje oraz zasadnicze konflikty, które pojawiają się dzisiaj we współczesnej Polsce (ale też przecież w całym cywilizowanym świecie) pomiędzy tendencją do maksymalizacji autonomii sektora obywatelskiego a tendencją uczestnictwa w publicznym życiu, opartym na dialogu i negocjacji. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że globalizujący się gospodarczo i politycznie świat powoduje, że coraz silniej poszukuje się rozwiązań, które pozwoliłyby na zmierzenie się z nowymi wymiarami problemów ekonomicznych i społecznych. Wycofywanie się państwa z roli głównego dostawcy świadczeń, a także bardziej zróżnicowane pod względem sposobu pełnione przez niego funkcje, które obecnie często są wyraźnie wzorowane na praktyce innych sektorów, tworzą nowy kontekst dla funkcjonowania podmiotów społecznych i wspólnot lokalnych.

W pełni zdaję sobie sprawę z tego, że każda prezentacja natury uogólniającej, wiążąca się z zarysowaniem syntetycznego obrazu relacji między sektorem publicznym i obywatelskim, napotyka na trudności i ograniczenia, zwłaszcza że nadal mamy do czynienia z pewną nieprzejrzystością prawa. Z tego względu błędem byłoby utożsamianie tych relacji, wykreowanych w aktach normatywnych, z praktyką funkcjonowania społeczeństwa, które może w sposób zasadniczy odbiegać od obrazu wyidealizowanego czy wręcz

wirtualnego. To prawda bowiem, że o ile łatwo jesteśmy w stanie zaakceptować tezę, iż partnerstwo administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego zmierza w kierunku realizacji wspólnej sprawy, jaką jest działanie na rzecz dobra ogółu, to jednak może już budzić zdumienie, a nawet sprzeciw, że w tych relacjach pojawiać się może jakieś wynaturzenie tego dobra wspólnego, gdyż zaangażowanie społeczne i państwo etyczne schodzi na dalszy plan, a pozostaje realizacja usług społecznych oparta na ekonomicznej racjonalności kontraktu.

Nowe oblicze współczesnej cywilizacji jest już faktem, a nam chodzi o to, by rodzące się problemy w warunkach globalnych regulacji sprzyjających dominacji i radykalizacji liberalnych ideologii, a także myślenia w kategoriach utylitarystycznych i zaniku idei państwa jako instytucji odwołującej się do kapitału moralnego nie mogły być usprawiedliwieniem zdjęcia odpowiedzialności z podejmowanych decyzji związanych z urzeczywistnianiem spójności społeczno-gospodarczej dla zapewnienia rozwoju w wymiarze lokalnym i ogólnokrajowym. Co więcej, poszukiwanie punktu równowagi w sporze o tworzenie instytucjonalnych warunków realizacji efektywności ekonomicznej, które byłyby zgodne z ideą sprawiedliwości w państwie prawa, powinno być jednym z głównych celów polityki. Tym samym należy zastanowić się nad dwiema sprawami: relacją między administracją publiczną a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w kontekście mechanizmów rynkowych oraz stosunkiem między efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną.

Po pierwsze, tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga, tak od sektora publicznego, jak i sektora obywatelskiego dostosowania ich działań do konieczności rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku. Konsekwencją takiego stanu rzeczy może być jednak to, że relacje współdziałania międzysektorowego, zorganizowane według biznesowych technik, które charakteryzują liberalny model zakorzenienia, spowodują, że trzeci sektor nie zachowa integralności roli i celów i przyjmie działania zbliżone do modelu komercyjnego. Jednocześnie

wykorzystywanie sektora obywatelskiego (w szczególności pozarządowego) i jego potencjału jako narzędzia prywatyzacji w dziedzinie usług społecznych przy finansowaniu publicznym może prowadzić do ograniczenia autonomii aktywnego uczestnictwa społecznego w jego spontanicznych i nieprofesjonalnych formach.

Po drugie, promowanie porządku ekonomicznego, który czerpie korzyści z aktywności rynkowej, redukując osobę ludzką wyłącznie do jednego z elementów ekonomii, nie zapewni ekonomicznej efektywności systemowi gospodarczemu, tak jak zapewnienie wszystkim ludziom standardu życia właściwego obecnie krajom najbogatszym nie zagwarantuje społeczeństwa w pełni ludzkiego. Fundamentalną troską moralną każdej gospodarki jest los wszystkich ludzi. Chodzi tu nie tylko o relacje między ekonomicznością i sprawiedliwością, lecz również o zapewnienie jakości życia odpowiadającej wszystkim wymiarom bytu ludzkiego. Tak więc konkurencyjność rynków jest koniecznym, lecz nie wystarczającym warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa prawa. Wolna gra sił rynkowych musi być zatem korygowana przez państwo nie tylko w celu umocnienia konkurencyjnego porządku, lecz przede wszystkim, aby sprostać wyzwaniom rozwojowym globalnego kapitalizmu związanym z powiększaniem się ryzyka w zakresie ubóstwa, wykluczenia poprzez utratę pewnych praw czy relatywizmu moralnego. Kreatorem w rozwiązywaniu kwestii społecznych – m.in. w zakresie: programów tworzenia miejsc pracy, wywierania wpływu na firmy ponadnarodowe i dobrobytu obywateli – powinno być dobrze funkcjonujące państwo.

Sumując można powiedzieć, że głównymi celami socjalnych działań państwa prawa powinny być: rozwój kapitału społecznego, minimalizowanie poczucia zagrożenia i stanów niepewności ekonomiczno-społecznej, zarządzanie konfliktami społecznymi. Jednocześnie duże znaczenie dla wzmocnienia tych działań może mieć umiejętne wykorzystanie aktywności społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności potencjału organizacji trzeciego sektora. Wymaga to jednak zasadniczej zmiany obowiązującego obecnie modelu państwa administracyjnego w kierunku państwa sieciowego.

BIBLIOGRAFIA

Adamiak B., *Postępowanie w sprawach pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 7-8.

Ajdukiewicz K., *O sprawiedliwości*, „Kultura i Wychowanie”, 2 (1939).

Almond G.A., *Comparative Political Systems*, „Journal of Politics”, VIII 1956.

Almond G., Bingham Powell G., *Grupy interesu*, [w:] *Władza i polityka*, red. Michał Ankwicz, Warszawa 1986.

Andersen S.S., Eliassen K.A., *Complex Policy-Making: Lobbying the EC*, [w:] red. S.S. Andersen, K.A. Eliassen, *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*, London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1996.

Anheier H., W. Seibel, *Defining the nonprofit sector: Germany*, Working Paper No. 6, John Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore, Maryland 1993.

Antoszewski H., *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R.E. Herbut, Wrocław 1997.

Antynomie wolności. Z dziejów filozofii wolności, Warszawa 1966.

Archambault E., *Defining the Nonprofit Sector: France*, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Working Paper, Number 7, 1993.

Baczko A., Ogrocka A., *Społeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008.

Bailey C., *The Greek Atomists and Epicurus*, Russell & Russell Inc., New York 1964.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999.

Banaszak B., *Rola referendum w społeczeństwie obywatelskim* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited 2009.

Baszkiewicz J., *Władza*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 2009.

Baszkiewicz J., Ryszka F., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1973.

Bator A., *Autonomia pojęć związanych z prawem a problem integracji prawoznawstwa (na marginesie rozważań nad normą prawną)*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wrocław 2011.

Bauman Z., *Globalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3.

Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.

Bendix R., *Modernization and Inequality*, „Comparative Studies In Society and History”, 1967, t. 5.

Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.

Bill E., *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe*, FEANTSA, Brussels 2004.

Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited 2005.

Blicharz J., *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited 2009.

Blicharz J., *Rola partnerstwa trójsektorowego w ramach nowego zarządzania publicznego a problem biurokracji*, [w:] *Biurokracja*, III Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006, Rzeszów 2006.

Blicharz J., *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

Blicharz J., *Powierzanie wykonywania zadań publicznych w drodze umownej*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Prawo CCXCV, Wrocław 2005.

Blicharz J., *W kwestii modelu współczesnej polskiej administracji publicznej*, [w:] red. B. Banaszak, „Przegląd Prawa i Administracji”, Tom LXXVII, Wrocław 2008.

Błaś A., *Między swobodą i prawnym związaniem administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki*, AUW No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999.

Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej*, red. S. Michałowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.

Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002.

Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.

Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2001.

Błaś A., Boć J., *Umowy*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2001.

Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited 2009.

Boć J., *Podmioty prywatne pełniące funkcje administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2002.

Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1985, Prawo CXXXVIII, nr 827.

Boć J., *Administracja publiczna w postanowieniach Konstytucji*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, red. S. Dolata, Opole 1997.

Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998.

Boć J., Miemiec M., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2004.

Boczar K., *Spółdzielczość*, Warszawa 1979.

Bogucka T., *Miejsce na górze*, „Gazeta Wyborcza”, 10-11 lutego 2001, nr 35 (3639).

Bohr D., *Catholic Moral Tradition*, Our Sunday Visitor, Huntington, Indiana 1999.

Bokajło W., *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło i K. Dziubka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.

Bourdieu P., The Forms of Capital, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, red. John Richardson, New York: Greenwood Press, 1986.

Brandt R.B. (red.), *The Concept of Social Justice*, Englewood Cliffs 1962.

Bryant Ch.G.A., *Civil Society and Pluralism: a conceptual analysis*, „Sisyphus” 1992, No 1 (VII).

Brzozowska J., *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klin/Jawor 2008.

Buras P., Tewes H., *Polens Weg. Von der Wende bis zum EU-Beitritt*, wyd. Fundacja Konrada Adenauera, Hohenheim Verlag, Warszawa, Stuttgart 2005.

Burdeau G., *La Démocratie*, Paris 1966.

Cambell T., *Seven Theories of Human*, Society Clarendon Press, Oxford 1981.

Castles F., *Pressure Groups and Political Culture*, Routledge and Kegan Paul, London 1967.

Caritas in veritate zasadą polityki społecznej, (red. ks. T. Adamczyk, J. Mazur), Wydawnictwo KUL, 2011.

Cicero M.T., *O naturze bogów*, [w:] *Idem, Pisma filozoficzne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960, Tom I.

Cicero M.T., *Pisma filozoficzne*, t. 2.: *O państwie, O prawach, O powinnościach, O cnotach*, Warszawa 1960, tłum. Wiktor Kornatowski, Księga I.

Coleman J.S., *Fundation of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass 1990.

J. Coleman, *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology”, 1988, nr 94.

Complak K., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo CCCI, Wrocław 2007.

Curran Ch.E., *The Moral Theology of Pope John Paul II*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2005.

Cynarski W.J., *Globalizacja a spotkanie kultur*, Rzeszów 2003.

Chlewiński Z., Zaleski Z., *Godność*, [w:] *Encyklopedia katolicka*. T. 5., red. L. Bieńkowski [i in.], Lublin 1989.

Chodak S., Kleer J., *Socjalizm a modernizacja w „Czarnej Afryce”*, Warszawa 1967.

Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Outsourcing komunalny*, [w:] *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Praca zbiorowa pod red. J. Muszyńskiego, Gdynia-Warszawa 2000.

Czajkowski A., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

Czaputowicz J., [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Czarny P., *Konstytucyjne pojęcie godności człowieka a rozumienie godności w polskim języku prawnym*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. K. Complak, Wrocław 2001.

Dahl R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven 1971.

Deakin N., *Przeciw umysłowej ciasnocie: Brytyjski sektor pozarządowy w nowym millenium*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.

Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

Długosz D., *Władza wykonawcza a grupy interesów. Podstawowe kwestie teoretyczne i praktyka polskiej administracji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.

Dolnicki B., *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach*, [w:] *w kręgu zagadnień konstytucyjnych*, red. M. Kudej, Katowice 1999.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze 2000.

Dosiek P., *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, [w:], *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, red. M. Musiał-Karg, Poznań 2007.

Downs A., *The Evolution of Democracy: How Its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces*, [w:] Daedalus, 116 (3), Summer 1987, [w:] A. Downs, *Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs. Volume One*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton 1998.

Downs A., *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, [w:] „Journal of Political Economy”, LXV (2), April 1957.

Dylus A., *Globalizacja. Refleksje etyczne*, Wrocław 2005.

Dziewięcka-Bokun L., *Rola państwa w realizacji polityki społecznej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, red. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003.

Dziubka K., *Teoria demokratycznej obywatelskości – zarys problemu*, [w:] *Spółczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło i K. Dziubka, Wrocław 2001.

Fąka M., *Państwowe prawo wyznaniowe, Wybór tekstów źródłowych*, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1978.

Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995.

Fischer-Wollpert R., *Leksykon papieży*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1990.

Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II., Wydawnictwo Rafael, Kraków 2011.

Evers A., *Mieszane systemy opieki społecznej i organizacje hybrydowe. Zmiany w ładzie organizacyjnym i świadczeniu usług społecznych*, [w:]

Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe, Warszawa 2008.

Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 1995.

Flexicurity bezpieczny i elastyczny rynek pracy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

Friedland N.H., *A Sociological Approach to Modernization by Design. Social Change in the Twentieth Century*, Ithaca and London: CUP 1969.

Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996.

Gamble A., *Economic Governance*, [w:] *Debating Governance*, red. J. Pierre, Oxford University Press, Oxford 2000.

Geremek B., *Spółczesność obywatelska i współczesność*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, red. K. Michalski, Kraków 1994.

Golinowska S., *Teoretyczne podstawy działania organizacji pozarządowych*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*. Wybór i opracowanie L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003.

Golinowska S., *Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wybór i opracowanie L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.

Gonet W., *Partnerstwo publiczno-prywatne – kierunki zmian*, „Przegląd Legislacyjny”, 2008, nr. 3.

Gonet W., *Nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – możliwości wykorzystania do realizacji zadań w sektorze publicznym*, „Finanse Komunalne”, 2009/1-2.

Grabowiec P., *Osoba ludzka – obywatel jako podmiot społeczeństwa obywatelskiego w koncepcji Feliksa Konecznego*, [w:] *Spółczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło i K. Dziubka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.

Grabski G.J., *Organizacje pozarządowe*, „Rzeczpospolita” z dnia 27 V 1997.

Gromski W., *Autonomia i instrumentalny charakter prawa*, Wrocław 2000.

Gromski W., *Autonomia prawa jako funkcja kultury prawnej*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa, Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wrocław 2011.

Gronbacher G.M.A., *Personalizm ekonomiczny*, Lublin 1999.

Grosse T.G., *Silne państwo, czyli jakie?*, Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, nr 59.

Guéhenno J.M., *Przyszłość wolności*, Kraków 2001.

Hamowy R., *Law and the Liberal Society: F. A. Hayek's Constitution of Liberty*, „Journal of Libertarian Studies”, vol. 2, no. 4, 1978.

Hausner J., *Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów*, „Ekonomista”, 2007, nr 6.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

Havel V., Klaus V., Pithart P., *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy”, 1996, vol. 7, nr 1.

Hayek F.A., *Law, Legislation and Liberty*, t.2. *The Mirage of Social Justice*, Chicago 1976.

Hayek F.A., *The Constitution of Liberty*, Chicago 1960.

Hayek F.A., *Liberalizm*, „Arka”, nr 6, Kraków 1984.

Hayek F.A., *Droga do niewolnictwa*, Wrocław 1989.

Herbst J., *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.

Herbut S., *Grupy interesu a proces decyzyjny*, [w:] *Grupy interesu. Teorie i działanie*, red. Z. Machelski i L. Rubisz, Toruń 2003.

Herbut R., *Proces reformowania administracji publicznej (sektora publicznego) – wyzwania i ograniczenia*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniewski, Wrocław 2008.

Hiroszowicz A., Neyman E., *Państwo opatrnościowe i jego ofiary*, „Studia Socjologiczne”, 1997, nr 3.

Holtzman A., *Interest Group and Lobbying*, New York 1966.

Hood Ch., *A public Management for All Seasons?*, „Public Administration”, 1991, Vol. 69, nr 1.

Hood Ch., *The New Public Management in the 1980s: Variations on ea Theme*, „Accounting, Organizations and Society”, 1995, Vol. 20, nr 2-3.

Hornsby-Smith M.P., *An Introduction to Catholic Social Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

Hryniewicz W., *Nadzieja uczy inaczej. Medytacje eschatologiczne*, Warszawa 2003.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.

Izdebski H., *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.

Izdebski H., *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] *Zarządzanie publiczne*, red. J. Hausner, Kraków 2007, Nr 1.

Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.

Jabłoński M., *Spółczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjne*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Boć, J. Blicharz, Kolonia Limited 2009.

Jan Paweł II, *Pamięć i tożsamość*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2005.

Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Wydawnictwo Rafael, Kraków 2011.

Jan Paweł II, *Orędzie na Światowy Dzień Pokoju (01.01.2000)*, „Społeczeństwo. Studia, prace badawcze, dokumenty z zakresu nauki społecznej Kościoła”, 2000, [w:] F.J. Mazurek, *Miejsce fundamentalnej normy moralności i norm moralnych jako reguły w dziedzinie gospodarczej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M.G. Woźniak, zeszyt 8, Rzeszów 2007.

Jan Paweł II, encyklika *Veritatis splendor*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego bł. Jana Pawła II*, Wydawnictwo Rafael, Kraków 2011.

Jarocki S., *Katolicka nauka społeczna*, wyd. Société d'Éditions Internationales, Paris 1964.

Jaworska-Dębska B., *Kierunki reform ustrojowych administracji publicznej w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LII, 1995.

Jaworska-Dębska, B., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia – instytucje – zasady w teorii i orzecznictwie*, pr. zbior. pod red. M. Stahl, Difin, Warszawa 2000.

Jasiecki K., *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny”, nr 28 (2818), 13 lipca 2003 r.

Jasiecki K., Mołęda-Zdzech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000.

Jedlicki J., *Historia inteligencji polskiej*, „Kultura i Społeczeństwo”, 2000, nr 2.

Jeżewski J., *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny”, 1992, nr 3.

Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze a idea flexicurity*, „Ekonomista”, 2009, nr 2.

Kallas M., Prawna pozycja Kościoła Katolickiego w Księstwie Warszawskim, „Zeszyty Naukowe KUL” R. 29, 1986.

Kamiński A.Z., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J Czaputowicz, Warszawa 2008.

Kant I., *Uzasadnienie metafizyki moralności*, PWN 1953.

Kasprzyk L., Węgrzecki A., *Wprowadzenie do filozofii*, Warszawa 1981.

J. Kaczor, *Autonomia i wolność a prawo*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa*, red. W. Gromski, Wrocław 2011.

Kalina-Prasznic U., *Trzeci sektor a zawodność państwa i rynku* [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2011.

Katechizm Kościoła Katolickiego, Pallottinum 1994.

Kaźmierczyk S., *Kryteria autonomii gałęzi prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, (red.) W. Gromski, Wrocław 2001.

Kendall J., Knapp M., *The third sector and welfare state modernization: inputs, activities and comparative performance*, working paper 14, London School of Economics, Centre for Civil Society 2000.

Kieres L., *Wolność gospodarcza w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001.

Kloss E.S., *Starotestamentowe podstawy godności człowieka*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. K. Complak, Wrocław 2001.

Knosala E., *Zadania współczesnej administracji publicznej*, [w:] *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005.

Konopacki S., *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, *Studia Europejskie*, nr 3, 1998.

Kowalczyk S., *Liberalizm i jego filozofia*, Katowice 1995.

Kowalczyk S., *Naród, państwo, Europa*, Radom 2003.

Krawczyk-Krogulecka B., *Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009.

Krąpiec M.A., *O ludzką politykę*, Wydawnictwo „Gutenberg – Print”, Warszawa 1996.

Krąpiec M.A., *Sens państwa w oczach klasyków – Arystotelesa i Tomasza*, [w:] *Człowiek, jego wolność i prawa a polityka. Tradycja i współczesność*, red. A. Prebenda, W. Kaute, Katowice 2002.

Krucina J., *Po Bogu – pierwsze i ostatnie prawo w społeczności*, [w:] „Colloquium salutis, Wrocławskie Studia Teologiczne” 9, 1977.

Kudasiewicz J., *Poznawanie Boga Ojca. Szkice z teologii biblijnej. Tom I. „Błogosławiony Pan, Bog Izraela” (Łk 1,68)*, Kielce 2000.

Kundera E., *Państwo w gospodarce w ujęciu doktryny liberalnej*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2011.

Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor”, 2005, nr 2.

Lang K.O: *Polens Katholizismus und die europäische Integration, Bericht des Bundesinstituts für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien nr 14*, Kolonia 2000.

Lang W., *Sprawiedliwość*, [w:] *Encyklopedia socjologii. Suplement*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2005.

Laubier P., *Myśl społeczna Kościoła katolickiego od Leona XIII do Jana Pawła II*, Warszawa 1988.

Leadbeater C., *The Rise of the Social Entrepreneur*, Demos, London 1997.

Lehmbruch G., *Consociational Democracy, Class Conflict and the New Corporatism*, 1979.

Leksykon politologii, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1995.

Lenschen D., *Kirche und Zivilgesellschaft in Polen*, [w:] Manfred Spieker (wyd.): *Katholische Kirche und Zivilgesellschaft in Osteuropa. Postkommunistische Transformationsprozesse in Polen, Tschechien, der Slowakei und Litauen*, Paderborn 2003.

Leon XIII, encyklika *Rerum novarum*, „Znak”, 1982, nr 7-9.

Leoński Z., *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.

Leoński Z., *Funkcje (zadania i kompetencje) realizowane przez podmioty prawa prywatnego (tezy referatu)*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2000.

Legowicz J., *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1976.

Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.

Leś E., *Sektor non-profit*, maszynopis.

Leś E., *Działalność dobroczynna w Europie i Ameryce. Tradycje i współczesność*, Fundusz Współpracy Program Phare – Dialog Społeczny, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych, cz. I, II, III, Warszawa 1999.

Leś E., *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.

Leśniak-Moczuk K., *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] *Ekсклюzja i inkluzja społeczna*, red. J. Grotowska-Leder i K. Faliszek, Toruń 2005.

Lewis J., *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.

Levy M.J., *Modernization and the Structure of Societies*, Princetown: The University Press, 1966.

Lijphart A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, [w:] *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central European Realities*, red. G. Szoboszlai, Budapest 1991.

Lindquist E.A., *Reconceiving the Center: Leadership, Strategic Review and Coherence in Public Sector Reform in Governmental of the future*, OECD, 2000.

Łoś-Nowak T., *Encyklopedia politologii*, Kraków 2002.

Magnette P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris 2009.

Majka J., *Katolicka nauka społeczna. Studium historyczno-doktrynalne*, Rzym 1986.

Majone G., *Regulatory Legitimacy*, [w:] G. Majone et al., *Regulating Europe*, Londyn-Nowy Jork 1996.

Mastromarco D.R., Saffar A.P., Zieliński M., Biedrzycka U., Hryciuk K., *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995.

Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.

Mazurek F.J., *Miejsce fundamentalnej normy moralności i norm moralnych jako reguł w dziedzinie gospodarczej*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M.G. Woźniak, zeszyt 8, Rzeszów 2007.

Merta T., *w obronie inteligencji*, [w:] *w obronie zdrowego rozsądku*, red. M.A. Czyżewski, T. Merta, Kraków, 2000.

Miemiec M., *Fundacje w społeczeństwie obywatelskim Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited 2009.

Miruć A., *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka”, 2006, nr 4(5).

Miruć A., *Zasada pomocniczości w prawie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 3.

Miruć A., *Współpraca międzysektorowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited, 2009.

Mueller J.J., *Theological Foundations: Concepts and Methods for Understanding Christian Faith*, Saint Mary's Press, Winona, Minnesota, 2007.

Munkler H., *Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das?* Wykład dla fundacji VW-Stiftung, Hannover 21 marca 2006.

North D.C., *Institution, Institutional Change In Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

Ogonowski Z., *Locke*, Warszawa 1972.

Olszewski L., *Rozwój gospodarczy a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited, 2009.

Ossowska M., *Normy moralne. Próba systematyzacji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985.

Pakuła A., *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Wyd. UŁ, Łódź 2000.

Pakuła A., *Umowa jako forma finalizacji procedury zlecenia realizacji zadań publicznych w obszarze działalności pożytku publicznego*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited 2008.

Pawlak Z., *Problem wolności we współczesnej kulturze. Refleksje filozoficzne*, „Studia Włocławskie”, 1 (1998).

Peters G., [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2006.

Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny”, 1995, nr 5.

Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 1982.

Piontek F., Piontek B., *Transformacja a koncepcje rozwoju – skutki dla kapitału: ekonomicznego, ludzkiego i przyrodniczego*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, część 1, Rzeszów 2006.

Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Biblia Tysiąclecia, wydanie czwarte, wyd. Pallottinum, Poznań, 1991.

Pius XI, encyklika *Quadragesimo anno*, [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, wyd. 2, cz.1, nr 74.

Ponikowski B., *Dialektyka społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa politycznego w myśli politycznej Antonia Gramsciego*, [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło i K. Dziubka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.

Porębski Cz., *Umowa społeczna – Renesans idei*, Kraków 1999.

Pross P., *Group Politics and Public Policy*, Toronto 1986.

Pulka Z., *Legitymizacja państwa w prawoznawstwie*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCLII, Wrocław 1996.

Pulka Z., *Opozycja. Instrumentalizm – autonomia w perspektywie filozofii prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Autonomia prawa*, red. W. Gromski, Wrocław 2011.

Przesławska G., *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, red. U. Kalina-Prasznik, Wrocław 2011.

Putnam R.D., Leonardi D., Nanetti R.Y., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1993.

Rad G. von, *Teologia Starego Testamentu*, Warszawa 1986.

Radziewicz-Winnicki A., *Spółeczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004.

Raport dla UNESCO, Edukacja – jest w niej ukryty skarb, red. J. Delors, Warszawa, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Wyd. UNESCO, 1998.

Raszewska-Skałeczka R., *Organizacje pozarządowe w systemie oświaty – zarys problematyki*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited 2009.

Ratajczak Z., *Człowiek w sytuacji innowacyjnej*, Warszawa 1980.

Rau Z., *Zapomniana wolność. w poszukiwaniu historycznych podstaw liberalizmu*, Warszawa 2008.

Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, przekł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994.

Rawls J., *Constitutional Liberty and the Concept of Justice*, „Nomos IV, Justice”, New York 1963.

Rymsza M., Zimmer A., *Zakorzenie organizacji non profit: relacje między rządem a sektorem non profit*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.

Sadowski M., *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Wrocław 2002.

Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Salamon L.M., *American's Nonprofit Sector, A. Primer*, The Foundation Center 1992.

Salamon L.M., *The Resilient Sector*, in Lester M. Salamon, ed., *The State of Nonprofit America*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2002.

Salamon L.M., Anheier H.K., List R., Toepler S., Sokolowski W., *Global Civity Society Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore 1999.

Salamon L.M., *Sektor non profit na rozstajach. Przypadek Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.

Sarapata M., *Organizacje samorządu gospodarczego*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klin/Jawor 2008.

Segado F.F., *Godność człowieka jako najwyższa wartość*, [w:] *Godność człowieka jako kategoria prawna*, red. K. Complak, Wrocław 2001.

Schreiner J., *Teologia Starego Testamentu*, Warszawa 1999.

Schultz, A., *Katolickie organizacje pozarządowe wspierają rozwój samorządności gminy, powiatu i województwa*, [w:] *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka. Materiały szkoleniowe*, Reforma administracji publicznej, Warszawa 1999, z. 11.

Schumpeter J., *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa 1995.

Shils E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, red. K. Michalski, Kraków 1994.

Siciński A., *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, nr 6, 1996.

Siegel D., Yancey J., *Odrodzenie Społeczeństwa Obywatelskiego*, Fundacja Braci Rockefellerów, 1992.

Skąpska G., *O zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, [w:] *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, red. G. Skąpska, Kraków 2002.

Słodkowska I., *Społeczeństwo obywatelskie na tle historycznego przełomu. Polska 1980–1989*, Warszawa 2006.

Soros G., *Kryzys światowego kapitalizmu*, Warszawa 1999.

Spoleczeństwo obywatelskie, red. Witkowska M., Wierzbicki A., Warszawa 2005.

Stahl M., *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia–instytucje–zasady w teorii i orzecznictwie*, pr. zbior. pod red. M. Stahl, Difin, Warszawa 2000.

Stiglitz J.E., *Globalizacja*, przekład H. Simbowicz, Warszawa 2004.

Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985.

Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Kolonia Limited 2003.

Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Kolonia Limited 2009.

Suwaj P.J., *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

P. Śpiewak, *Dobro wspólne to publiczna aktywność*, Areopag 2001.

Szacki J., *Ani książkę, ani kupiec: obywatel*, Kraków 1997.

Szadok-Bratuń A., *Administracja publiczna prowadzona przez Kościół Katolicki*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja Publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2002.

Szadok-Bratuń A., Bratuń M., *Personalizm filozoficzny a kultura prawna*, [w:] *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, red. G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj, Olsztyn-Bari 2008.

Sztompka P., *Zaufanie i współpraca: fundament rozwoju Polski* (Wystąpienie na Ogólnopolskim Kongresie Obywatelskim w Warszawie), 10 marca 2007.

Szpor A., Martysz C., Nitecki S., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, Gdańsk 1999.

Szreniawski J., *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1996.

Szreniawski J., *Wstęp do prawa administracyjnego*, Lublin 1992.

Szreniawski J., *Status prawny osób fizycznych i wybrane prawa obywatelskie*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa*, red. J. Szreniawski, Oficyna Wydawnicza Branta, 1997.

Szreniawski J., *Prawa człowieka a problemy obywatelstwa*, [w:] *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga Pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego*, Wyd. Terra, Poznań 1999.

Szreniawski J., [w:] J. Szreniawski, R. Waszkiewicz, *Umowy zawierane przez organy administracji jako prawne formy ochrony zabytków. Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.

Szreniawski J., *Prawo administracyjne ustrojowe. Podstawy administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak i J. Szreniawski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Lublin 2002.

Szreniawski J., *Węzłowe zagadnienia prawa ustrojowego*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997.

Szurgacz H., *Wstęp do prawa o pomocy społecznej*, Wrocław 1993.

Śniezek R., *Spółczeństwo obywatelskie w kategoriach dualizmu System/Lebenswelt w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, [w:] *Spółczeństwo obywatelskie*, red. W. Bokajło i K. Dziubka, Wrocław 2001.

Św. Tomasz z Akwinu, *O władzy*, [w:] św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999.

Świeca J., *Wyzwania historyczne wobec zagrożeń metodologicznych polemologii, peace research oraz teorii procesu pokojowego*, „Zeszyty Naukowe” Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, 1998, vol. 7.

Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007.

Taylor Ch., *Kiedy mówimy: społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie*, red. K. Michalski, Kraków 1994.

Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, t. II, Kraków 1996.

Toczyski W., *Pomiędzy rynkiem, państwem i społeczeństwem. Czy można udowodnić, że trzeci sektor stanowi bastion naszej kultury*, [w:] *Sektor obywatelski a Kościół*, Trzeci Sektor nr 15, 2008.

Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Zakamycze 2005.

Trzynadłowski J., *Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1817-1967*, Wrocław 1967.

Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.

Waligórski M., *Spółki prawa publicznego*, [w:] *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Bydgoszcz-Lublin 2002.

Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.

Whelan R., *The Corruption of Charity: from moral renewal to contract culture*, IEA Health and Welfare Unit, London 1996.

Whitmore T.D., *Immunity or Empowerment?: John Courtney Murray and the Question on Religious Liberty*, [w:] *John Courtney Murray & the Growth of Tradition*, J.L. Hooper SJ, T.D. Whitmore (eds.), Sheed & Ward, Kansas City 1996.

Weitzman M.S., Jaladoni L.M., Lampkin L.M. and Pollak T.H., *The New Nonprofit Almanac and Desk Reference*, New York: Jossey-bass, 2002.

Wiatr J., *Społeczeństwo (Wstęp do socjologii systematycznej)*, Warszawa 1973.

Witkowska M., *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009.

Woźniak M.G., *Kapitalizm globalny w kontekście aksjologicznym*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, część 1, Rzeszów 2006.

Woźniak Z., *Państwo, władza publiczna a trzeci sektor. Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *The New Public Contracting: Public Versus Private Ordering?*, red. P. Gliški, Peter Vincent-Jones, [w:] „Indiana Journal of Global Legal Studies”, Vol. 14, No. 2 (Summer 2007).

Wójcik K., *Public Relations*, Centrum Kreowania Liderów, Międzyborów 1992.

Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.

Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.

Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. granic prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.

Zacharko L., Nitecki S., *Umowa jako forma prywatyzacji zadań publicznych w świetle ustawy o pomocy społecznej*, [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć i L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001.

Ziemer K., *Kirche*, [w:] *Deutsche und Polen*, wyd. Andreas Lawaty, Hubert Orłowski, Monachium 2003.

Ziemiński Z., *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.

Zorska A., *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Warszawa 2002.

Zwoliński A., *Etyka bogacenia*, Kraków 2002.

Żarnowski J., *Dawne i nowe role inteligencji w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo”, 2000, nr 2.

ISBN 978-83-61370-05-5