



Uniwersytet
Wrocławski

Jolanta Blicharz
Lidia Zacharko

Globalizm a personalizm wobec administracji publicznej

Studium prawn-administracyjne



Wrocław 2019

Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej

Studium prawno-administracyjne

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **e-Monografie**

Nr 146

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/103107>

DOI: 10.34616/23.19.072

Jolanta Blicharz

prof. zw. dr hab. nauk prawnych
Uniwersytet Wrocławski
ORCID [0000-0002-4581-8629](https://orcid.org/0000-0002-4581-8629)

Lidia Zacharko

prof. zw. dr hab. nauk prawnych
Uniwersytet Śląski
ORCID [0000-0002-3799-5502](https://orcid.org/0000-0002-3799-5502)

Globalizm a personalizizm wobec administracji publicznej

Studium prawno-administracyjne

Wrocław 2019

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywala – sekretarz

mgr Ewa Galyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Publikacja współfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach



Recenzent: *dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak, prof. US*

© Copyright by **Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko**

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66066-69-4 (druk)

ISBN 978-83-66066-70-0 (online)

Spis treści

WSTĘP	11
CZĘŚĆ PIERWSZA. GLOBALIZM WOBEC ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ (LIDIA ZACHARKO)	
ROZDZIAŁ I	
ADMINISTRACJA PUBLICZNA WE WSPÓŁCZESNYM PAŃSTWIE.....	15
1. Zagadnienia wprowadzające	15
2. Zadania i funkcje administracji publicznej i próby ich klasyfikacji	20
3. Bariery i uwarunkowania sprawnej realizacji funkcji i zadań administracji.....	28
4. Konkluzje	30
ROZDZIAŁ II	
WYZWANIA DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DOBIE WSPÓŁCZE- SNEGO GLOBALIZMU	31
1. Globalizacja a globalizm.....	31
2. Aktorzy globalizacji.....	37
3. Konkluzje	42
ROZDZIAŁ III	
GLOBALIZACJA A EUROPEIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	43
1. Zagadnienia wprowadzające	43
2. Europeizacja administracji jako odpowiedź na „dyktaturę globalizmu”	47
3. Globalizacja – globalizm a lokalność	58
4. Konkluzje	65
ROZDZIAŁ IV	
ZARZĄDZANIE W ADMINISTRACJI W DOBIE GLOBALIZACJI I GLOBALIZMU	67
1. Zagadnienia wprowadzające	67
2. Administracja publiczna zarządzana nowocześnie	68
3. Konkluzje	78

CZĘŚĆ DRUGA. PERSONALIZM A ADMINISTRACJA PUBLICZNA

(JOLANTA Blicharz)

ROZDZIAŁ I

ROZWAŻANIA WSTĘPNE.....	83
1. Personalizm i wyzwania współczesności.....	83
1.1. Istota personalizmu	83
1.2. Godność osoby ludzkiej jako jedna z podstaw personalizmu	90
1.3. Przyczyny depersonalizacji człowieka.....	93

ROZDZIAŁ II

PERSONALIZM I JEGO ZNACZENIE DLA ADMINISTRACJI

PUBLICZNEJ.....	105
1. Dobro wspólne a służebna rola administracji	105
2. Bezpieczeństwo socjalne a wartości personalistyczne.....	114
2.1. O współczesnych zagrożeniach bezpieczeństwa socjalnego.....	114
2.2. Rola państwa w podejmowaniu działań, które umożliwiłyby realizację praw socjalnych	122
3. Zagadnienie bezpieczeństwa socjalnego na gruncie prawa Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo socjalne a Europejski Model Społeczny.....	132
4. Konkluzje	139

ROZDZIAŁ III

POTRZEBA KONTYNUACJI PERSONALISTYCZNEJ ADMINISTRACJI

PUBLICZNEJ.....	141
1. O solidarności społecznej z małej litery pisanej	141
1.1. Hasło „solidarność” – trzy pojęcia w zależności od wizji człowieka.....	141
1.2. „Prywatne przed państwowym” czy dobro publiczne?.....	144
2. Dialog społeczny i współpraca z sektorem publicznym	146
2.1. Istota dialogu społecznego	146
2.2. Rola dialogu i partnerstwa przy współtworzenia polityk publicznych	151

Spis treści

3. Administracja publiczna a przestrzeń społecznej aktywności ...	156
4. Konkluzje	164
BIBLIOGRAFIA.....	167

Wstęp

Analiza opracowań naukowych poświęconych zagadnieniu globalizmu i personalizmu wobec administracji publicznej jest przedmiotem studiów wielu dyscyplin naukowych. Jest to dziedzina wybitnie kompleksowa; składa się na nią szereg nauk, a zwłaszcza nauki prawne, ekonomiczne, socjologiczne, filozoficzne oraz te, które można by określić mianem nauk o zarządzaniu (teoria organizacji i zarządzania, nauka administracji, prakseologia).

Nie podejmując oceny stopnia zaangażowania poszczególnych dyscyplin w rozwiązywaniu problemów dotyczących cywilizacji technicznej, można w każdym razie uznać duży udział nauk prawnych, które nabierają nowego i szerszego znaczenia w kontekście zrównoważonego rozwoju społeczeństw czy sprawności w realizacji usług publicznych.

Ukazanie nowych, podstawowych instytucji kształtujących organizację i system zarządzania administracją publiczną w dobie globalizacji, a także wartości personalistycznych w jej rozwoju jest właśnie celem niniejszej książki.

Całość zagadnień ujęta jest w dwóch podstawowych częściach. Pierwsza ma za zadanie przedstawienie złożoności procesów globalizacji, które implikują tworzenie globalnego rynku dóbr, kapitału i usług, a także istotne zmiany w modelu stosowania metod i technik zarządzania w administracji publicznej. Myśl ta była także punktem wyjścia do ukazania konieczności dostosowania działań administracji do potrzeb i zjawisk będących konsekwencją europeizacji prawa administracyjnego i globalizacji, które nakładają się na procesy globalizacyjne.

Część druga książki dotyczy zagadnień związanych z rozwojem administracji publicznej, który powinien iść w parze z cywilizacją etyczną; jej zadaniem jest więc przedstawienie działalności administracji publicznej w kontekście założeń filozofii personalistycznej, której fundament

stanowi człowiek-osoba. Ważność tego przekonania zasadza się na uznaniu dbałości o dobro człowieka oraz jego godności. Jednocześnie istnienie demokracji partycypacyjnej opartej na zasadach dialogu i partnerstwie zarówno decyduje o poczuciu współuczestnictwa obywateli (ich organizacji) w sferze życia publicznego, jak też sprzyja zwiększeniu spójności społecznej w zakresie włączenia społecznego.

Pragniemy wyrazić wdzięczność tym wszystkim, którzy przyczynili się do publikacji niniejszej książki. Dziękujemy bardzo serdecznie pani prof. Aleksandrze Monarsze-Matlak za trud włożony w przygotowanie recenzji wydawniczej. Wyrazy szczerych podziękowań przekazujemy też pani mgr Aleksandrze Dorywale i pani dr Magdalenie Wojcieszak za troskliwą pieczę nad techniczną stroną przygotowywania książki do druku.

Część pierwsza

Globalizm wobec
administracji publicznej

(Lidia Zacharko)

Rozdział I

Administracja publiczna we współczesnym państwie

1. Zagadnienia wprowadzające

Administracja publiczna na progu XXI wieku przechodzi etap rewolucji zapoczątkowany jeszcze na przełomie lat 70. i 80. XX wieku polegający na reformowaniu sektora publicznego. Zdaniem M. Kasińskiego od lat 70. XX wieku ma miejsce kryzys administracyjnego państwa prawnego, w wersji państwa opiekuńczego, następuje rozkład jego instytucji oraz ewolucja w różnych kierunkach, zwłaszcza w stronę neoliberalizmu, to znaczy ograniczenia ingerencji państwa w sprawy gospodarcze i zakresu państwowych świadczeń socjalnych¹. Jak dalej pisze Autor, kwestionowano wówczas paradygmat legalizmu jako podstawowego kryterium racjonalności działania administracji oraz rozwijała się krytyka tradycyjnego weberowskiego modelu jako nieefektywnego, zagrażającego wartościom demokratycznym. Zatem spór w istocie dotyczył z jednej strony stopnia związania administracji prawem i umiarkowanych zmian w modelu administracji, a z drugiej strony koniecznością rewolucyjnych zmian, opartych na paradygmacie „nowej administracji publicznej – sprawnej, to znaczy skutecznej, korzystnej i efektywnej”².

¹ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej, studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 192 i n., a także tego samego Autora, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce, Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales. Etyka w życiu zawodowym” 2011, vol. 14, nr 1, s. 217 i n.

² M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce...*, s. 217 i cyt. tam literatura.

Wynikiem ww. zmian stało się nasilenie procesów decentralizacyjnych, postępująca prywatyzacja zadań publicznych i nawiązanie współpracy z sektorem prywatnym³. Zlecenie zadań publicznych podmiotom spoza sektora administracji publicznej przełamuje monopol państwa oraz innych podmiotów publicznych na wykonywanie zadań, co implikuje zmianę powiązań pomiędzy administracją publiczną a podmiotami spoza aparatu administracyjnego⁴. Jednakże pod koniec dwudziestego wieku nasila się krytyka koncepcji *New Public Management* i konieczności jej uzupełnienia o wartości i zasady demokratycznego państwa prawa – co stało się implikacją do wykształcenia się koncepcji społeczeństwa sieciowego (społeczeństwa obywatelskiego). Administracja publiczna jest ujmowana jako sieć organów, instytucji państwowych i samorządowych powiązanych w systemem organizacji pozarządowych, organizacji społecznych. Administracja publiczna staje się częścią składową społeczeństwa obywatelskiego i uczestniczącą w rozwiązywaniu zbiorowych problemów⁵.

Zmiany w modelu realizacji usług publicznych są m.in. wynikiem tendencji przemian administracji we współczesnym świecie i prób jej reformowania, które mają charakter wielopłaszczyznowy uzależniony od wielu czynników, tj. politycznych, ekonomicznych, kulturowych, ideologicznych, procesów integracji europejskiej, a także zjawiska globalizacji,

³ W sprawie prywatyzacji zadań publicznych zob. L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 31. Także: A. Błaś, *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2002, s. 303 oraz A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 41.

⁴ Szerzej nt. J. Blicharz, *Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005; D. Fleszer, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjno-prawne*, Sosnowiec 2018.

⁵ Szerzej nt. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, a także M. Stahl, *Pojęcie administracji jej cechy i funkcje*, [w:], Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 13-30.

które prowadzą do uniwersalizmu rozwiązań⁶. To stawia przed administracją publiczną nowe wyzwania i nowe zadania do realizacji.

Podjmując problematykę funkcji administracji na tle procesów integracji europejskiej czy globalizacji, koniecznością staje się powrót do siatki pojęć i etymologii słowa administracja. Końcówka wyrazu „**administracja**” nie pozostawia wątpliwości co do jego **łacińskiego** pochodzenia. Potwierdzenie znajdujemy we wszystkich słownikach języka łacińskiego. W słownikach obszerniejszych zaznaczono, że rzeczownik *administratio* pochodzi od czasownika *administrare*. Łatwo dostrzec, że czasownik *administrare* powstał wskutek dodania do słowa *ministrare* (a ten prawdopodobnie pochodzi od rzeczownika *manus*, czyli ręka) przedrostka *ad-*. W słowniku łacińsko-polskim wylicza się następujące polskie odpowiedniki łacińskiego *ministrare*: 1) „służyć, usługiwać, krzątać się, podawać (do stołu)”, 2) „być pomocnym, pomagać”, 3) „dostarczać, dawać, udzielać, użyczać”, 4) „podać, przydać”⁷.

Pod względem metodologicznym, administrację publiczną można rozpatrywać z trzech punktów widzenia, tj. z pozycji normatywnej zwanej prawem administracyjnym, z pozycji empiryczno-prakseologicznej, noszącej miano nauki administracji oraz z pozycji teleologiczno-aksjologicznej określanej polityką administracyjną. Wśród charakterystycznych znamion współczesnej administracji podkreśla się to, że działa ona w imieniu państwa, tj. na rzecz szerokiego kręgu obywateli, co nie wyklucza oddziaływania na interes jednostkowy. Administracja publiczna⁸

⁶ P. Swianiewicz, *Urynkowanie, prywatyzacja i rekomunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2017, Nr 5, s. 11-26.

⁷ M. Janik, L. Zacharko, *Pojęcie i geneza nauki administracji*, [w:] L. Zacharko (red.), *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo PWSZ w Raciborzu, Racibórz 2016, s. 4 i n. i cyt. tam literatura.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93 – Autorzy definiują administrację publiczną jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy

wykonuje zadania, które zostały określone ustawowo, a zatem wynikają one z norm prawa. Zakres merytoryczny tych zadań zmienia się jednak, ponieważ zmieniają się cele administracji, które są wyznaczone w ramach funkcji pełnionych przez państwo. Jak pisze Z. Duniewska, ogrom spoczywających na niej zadań skłania do określenia współczesnego państwa mianem państwa administracyjnego⁹. Administracja publiczna działa na zasadzie względnej jawności, która rzutuje na system kontroli administracji publicznej. Jawność działania administracji ściśle się wiąże z wdrożeniem systemów jakościowych.

Zarówno Unia Europejska, jak i globalizujący się rynek wymusiły działania kierujące do ujednoczenia parametrów, kryteriów reguł i technik zapewniających jednorodność systemy jakości. Połowa lat 80. XX wieku to działalność przedsiębiorstw czy administracji na podstawie norm, audytów jakości, opracowania ksiąg jakości. Obecnie najlepszą formą zarządzania jakością w organizacji jest zarządzanie poprzez jakość, zwane również kompleksowym zarządzaniem jakością TQM. Klienci administracji szukają nowej jakości usług publicznych.

W latach 90. XX wieku jakość stała się najważniejszą ideą zarządzania. TQM to zarządzanie jakością połączone z zarządzaniem zasobami

i w określonych prawem formach”]; G. Zanobini, *L'amministrazione pubblica*, [w:] *Enciclopedia del diritto*, t. II, Milano 1958, s. 235 – odwołując się do nauki włoskiej, administracja publiczna to praktyczna działalność, którą państwo podejmuje w sposób bezpośredni dla ochrony interesów publicznych stanowiących jego naturalne cele, lub inne cele uznane za wymagające ochrony; J. Rivero, *Droit administratif*, Paris 1985, s. 9. Sięgając do literatury francuskiej, administracja w języku potocznym oznacza: działanie, administrowanie, to znaczy załatwianie jakichś spraw, albo organ, który wykonuje tę działalność. W tych dwóch znaczeniach, z których pierwsze jest nazwane „materialnym”, drugie – „organicznym”, pojęcie administracji odnosi się do spraw prywatnych, jak i publicznych. Dokonując opisowej definicji administracji, należy stwierdzić, że jest ona podporządkowana prawu regulującemu jego organizację, aktywność i związki z obywatelami, których potrzeby usiłuje zaspokoić poprzez działanie na rzecz interesu powszechnego, poprzez aktywność służby publicznej.

⁹ Z. Duniewska, *Administracja publiczna w sprawnym państwie rządzonej dobrym prawem – wyzwanie i rzeczywistość*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 91.

ludzkimi w administracji. Polityka TQM uznaje przywództwo (kierowanie) za jeden z najważniejszych czynników i przyjmuje, że od jakości pracy przełożonych uzależniona jest efektywność wszelkich działań. Kierownicy powinni być nie tylko merytorycznie kompetentni, ale przede wszystkim etyczni. Jakościowe kierowanie winno wspierać organizację poprzez łączenie odpowiednich grup ludzi w celu wykonywania stojących przed nimi zadań. R. Latherman uznaje, że jakość przywództwa można poprawić dzięki zastosowaniu doradztwa¹⁰.

Globalizacja stawia nowe i wielkie wyzwania przed kadrą kierowniczą w organizacji, w tym w administracji publicznej. W globalnym świecie poziom odbioru usług zależy przede wszystkim od poziomu i kwalifikacji pracownika. Według H. Drummonda zachowania personelu, mające wpływ na postrzeganie jakości usług, powinny cechować:

- niezawodność – solidność, utrzymywanie standardów usług;
- odpowiedzialność – wyrażająca się przestrzeganiem terminów, zadowoleniem ze świadczonych usług;
- kompetencja – wiedza fachowa, przygotowanie merytoryczne do wykonywanego zawodu i sprawowanej funkcji;
- dostępność – rozumiana jako umiejętność nawiązywania kontaktów;
- grzeczność – wyrażanie szacunku;
- komunikatywność – udzielanie rzetelnych informacji;
- wiarygodność oraz zrozumienie – rozpoznawanie potrzeb klienta¹¹.

Radykalna zmiana warunków funkcjonowania nowoczesnych organizacji, spowodowana globalizacją działalności i tworzenia się w związku z tym sieciowych form strukturalnych stawia problem kierownictwa w administracji w innym świetle. Jak podkreślał P. Drucker, efektywność kierownika można oceniać na podstawie dwóch kryteriów sprawności

¹⁰ R. Leatherman, *Jakościowe przywództwo*, przeł. P. Sut, Kludzienko 1997, s. 25 i n.

¹¹ H. Drummond, *W pogoni za jakością. Total Quality Management*, przeł. N. Pikielna, Z. Zielińska, Warszawa 1998, s. 99 i n.

i skuteczności¹². W jego ujęciu sprawność oznacza „robienie rzeczy we właściwym czasie”. Proces kierowania zjawiskami społecznymi rozpoczyna się od ustalania celów i zadań, a kończy się ich realizacją i podjęciem decyzji. W literaturze przedmiotu przedstawiony jest cykl łączący się z dającymi się wyodrębnić w typologii celów administracji celami powtarzalnymi (ciągłymi) pozostającymi w ścisłym związku z pojęciem zadań i funkcji administracji¹³.

2. Zadania i funkcje administracji publicznej i próby ich klasyfikacji

W literaturze administracyjnoprawnej i politycznej spotyka się różne sposoby ujmowania celów działania administracji. Na wstępie należy wskazać pogląd J.S. Langroda, który uznał, że ustalenie materialnych funkcji jako kryterium administracji, tzn. ujęcie pojęcia administracji w rozumieniu administrowania, jest rzeczą ponętną, gdyż umożliwia uchwycenie istoty zagadnienia na podstawie sięgnięcia do treści aktywności, a więc drogą analizy od wewnątrz¹⁴. J.S. Langrod wyróżnił następujące funkcje administracji: funkcje reglamentacji (władczą, prawotwórczą, reglamentacyjną i nadzorującą aktywność prywatną oraz policyjną); funkcję usługową (zawiadowczą, prestacyjną – polegającą na zabezpieczeniu obywatelom świadczeń w postaci dóbr i usług) oraz funkcję pośrednią, która występuje jako funkcja reglamentacji lub funkcja usługowa, co ma na celu zachęcenie do aktywności poprzez system rekompensat – odznaczeń, premii, nagród¹⁵.

¹² J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 1992, s. 23.

¹³ Szerzej nt. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.

¹⁴ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej (reprint)*, Kraków 2003, s. 196.

¹⁵ J.S. Langrod, *op. cit.*, s. 198 i n.

Według J. Starościaka „celem działania administracji nigdy nie może być jej dobro własne, a jedynie zawsze dobro obywateli”. Bardziej przekonujący jest pogląd, że „najszerzej rozumianym celem administracji państwowej jest zapewnienie ciągłości życia społecznego i kontynuacja czynności publicznych oraz stworzenie mieszkańcom możliwości zaspokajania różnego rodzaju potrzeb”¹⁶. Administracja publiczna, realizując swoje funkcje określone przez prawo, spełnia niewątpliwie znaczącą część szerzej pojmowanych celów państwa. W takim układzie cele stawiane administracji publicznej są wyznacznikiem jej funkcji spełnianych w imieniu i na rachunek państwa dla dobra państwa, społeczeństwa i jednostki. Ani prawo konstytucyjne, ani prawo administracyjne nie określają *expressis verbis* funkcji administracji państwowej.

Badanie funkcji administracji państwowej jest zadaniem nauk administracyjnych, a zatem zarówno doktryny prawa administracyjnego, nauki o administracji, jak i teorii polityki administracyjnej. Każda z wymienionych gałęzi wiedzy mieszczących się w pojęciu nauk administracyjnych zajmuje się funkcjami administracji państwowej z innego punktu widzenia. Zainteresowania doktryny prawa administracyjnego koncentrują się głównie wokół doboru prawnych form działania i procedur do określonych grup kompetencji łączących się w funkcje. Zainteresowania nauki administracji dotyczyć będą przede wszystkim sprawności działań podejmowanych dla realizacji określonych funkcji, gdyż, jak słusznie podkreśla się w literaturze, „funkcja jest nierozzerwalnie połączona z działaniem, nie może być jednak z nim utożsamiana”. Wydaje się, że w tym kontekście problematyka funkcji administracji państwowej interesować będzie teorię polityki administracyjnej, ze względu na ściśle

¹⁶ J. Starościak, *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 318 i cyt. tam literatura m.in.: T. Kuta, *Działalność administracji państwowej w sferze usług*, Wrocław 1969 oraz piśmiennictwo państw Europy Zachodniej: G. Preiser, *Droit administratif*, Paris 1967, s. 10 i n.; H. Hammerlein, *Öffentlichkeit und Verwaltung*, Göttingen 1966, s. 8 i n.

polityczny charakter działań administracji realizującej znaczną część polityki państwa.

W ostatnich dziesięcioleciach w literaturze nauk administracyjnych podejmowane były liczne próby wyodrębniania, określania i klasyfikowania funkcji administracji państwowej. Należy zgodzić się z J. Jeżewskim, który uważa, że „pojęcie funkcji służy ustaleniu ogólnych właściwości administracji państwowej, służy też systematyzacji ogólnych, podstawowych zadań administracji państwowej, ujmowanych w grupy, sfery lub działy, jest używane w kontekście opisu sposobów działania administracji. Funkcje stanowią też konstrukcyjny element organizacji podmiotów administracji, a ponadto w znacznie ogólniejszym odniesieniu, pojęcie funkcji służy wyodrębnieniu nowych zjawisk w działaniu administracji, zjawisk mających na ogół złożoną genezę i zróżnicowane, wielopostaciowe konsekwencje. Do zjawisk takich należy funkcja usługowa administracji sytuowana na szerszej płaszczyźnie, określonej jako administracją kształtującą”¹⁷.

Inny autor, J. Borkowski, widzi możliwości rozpatrywania funkcji administracji państwowej od strony przedmiotowej oraz od strony podmiotowej, przy czym ogranicza charakterystykę funkcji i zadań administracji do kwestii faktycznych. Autor ten funkcje administracji rozpatruje przez pryzmat zaliczenia ich do zasadniczych działów, wyodrębnionych stosownie do treści stosunków społecznych i gospodarczych. Dział taki stanowią np. zadania i funkcje związane z tworzeniem i utrzymywaniem, doskonaleniem i funkcjonowaniem struktury organizacyjnej administracji państwowej w znaczeniu podmiotowym. Jest to „wewnętrzna” funkcja administracji, która jednak warunkuje prawidłowe realizowanie innych zadań i funkcji organizacyjnych. Do odrębnego działu zalicza się: zagadnienia trybu i form działania, gdyż jest to dziedzina, w której kształtują się płaszczyzny kontaktu różnych podmiotów spełniających zadania

¹⁷ Szerzej nt. J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII, s. 109.

organizacyjne. Jest to też dziedzina, w której formowany jest model stosunków pomiędzy jednostką a organem państwowym w związku z wypełnianiem funkcji administracji państwowej. Dział trzeci tworzą te wszystkie dziedziny działalności, w których na czoło wysuwa się funkcja regulacyjna. Jako przykład służyć tu mogą różne dziedziny szczegółowe, takie np. jak zapewnienie porządku i spokoju publicznego, ochrona zdrowia publicznego itp. Do działu czwartego J. Borkowski zalicza całą sferę organizatorskich działań w gospodarce narodowej, przy czym ich charakter prawny i faktyczny jest zasadniczo różny od działań reglamentacyjnych. Zbliżony charakter mają natomiast działania w sferze organizowania życia kulturalnego, działalności oświatowej czy też w zakresie opieki społecznej¹⁸. J. Borkowski uważa, że wyodrębnienie funkcji administracji ma charakter umowny, „gdyż nie można bez reszty oddzielić od siebie poszczególnych funkcji i zadań wynikających w toku bezpośredniego i praktycznego organizowania wykonania zadań państwa”¹⁹.

Inaczej do klasyfikacji funkcji administracji podszedł M. Jełowicki, który wyodrębnił cztery sfery działania administracji państwowej i na tej podstawie podjął próbę wskazania najważniejszych funkcji administracji państwowej. Według tego Autora w działaniach administracji można wyodrębnić cztery sfery:

- 1) sfera obejmująca funkcje polityczne administracji,
- 2) sfera obejmująca funkcje reglamentacyjne,
- 3) sfera obejmująca funkcje społeczne i kulturotwórcze,
- 4) sfera obejmująca funkcje administracji w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową.

M. Jełowicki rozważa różne możliwości klasyfikacji omawianych funkcji „[...] funkcje w tym ujęciu dają z kolei możliwość dalszego ich

¹⁸ J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977, s. 56 i n.

¹⁹ *Ibidem*.

podziału na bardziej szczegółowe. Żaden jednak [...] ze sposobów klasyfikacji funkcji administracji nie wydaje się wyczerpujący”²⁰.

Przytoczone powyżej poglądy kształtują przekonanie o względności wszelkich klasyfikacji funkcji administracji państwowej oraz pomocniczym charakterze ich wyodrębniania i klasyfikowania w zależności od potrzeb. Tak więc ww. Autorzy widzą powiązanie funkcji administracji z polityką administracji, wskazując na podstawową w tym zakresie funkcję, tj. porządkowo-reglamentacyjną, ale także na ewolucję funkcji administracji publicznej w kierunku administracji świadczącej. Jak podkreślał T. Kuta, rozszerzenie funkcji administracji pociągnęło za sobą również zmianę sposobu jej działania – poprzez wykorzystanie instrumentów prawnych, a także pozaprawnych, skierowanych zarówno na efekty prawne, jak i efekty w sferze faktów²¹.

Istotne znaczenie funkcji administracji świadczącej znajduje źródło w koncepcji państwa socjalnego, mającej na celu wsparcie w sposób bezpośredni lub pośredni obywateli i działalności zakładów administracyjnych. Za prekursora pojęcia administracji świadczącej należy wskazać E. Forsthoffa, który otworzył naukę prawa administracyjnego na zmiany społeczne, zmiany form prawnych i funkcji administracji²². Na gruncie francuskim na przełomie XIX i XX wieku zrodziła się koncepcja *service public*, jako wyraz przemian państwa liberalnego i jego administracji, polegającej na rozszerzeniu świadczeń państwa na rzecz obywateli²³. J. Starościak wskazywał na rolę usługowości administracji jako ważnego składnika sprowadzenia administracji do właściwej jej roli społecznej

²⁰ M. Jełowicki, *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 85 i n.

²¹ T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji...*, s. 11.

²² I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985, s. 131 i n. i cyt. tam bogata literatura.

²³ F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 58.

i bycia użyteczną do wytworzenia się pożądaných i najbardziej korzystnych stosunków w układzie organ – obywatel²⁴.

Jak podkreśla R. Raszewska-Skałecka, administracja świadcząca jest jedną z tych sfer działalności administracji publicznej, której rola i znaczenie rośnie w związku z poszerzaniem się zadań administracji w zakresie świadczenia usług publicznych, służących zaspokajaniu potrzeb ludności²⁵.

A. Błaś, rozpatrując zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej, wskazuje, iż współcześnie wszystkie państwa europejskie realizują ideę państwa socjalnego, w różnych wariantach, z różnym nasileniem i zakresem publicznoprawnych obowiązków socjalnych względem obywateli, ze zróżnicowanymi standardami bezpieczeństwa socjalnego²⁶. Do tych podstawowych funkcji J. Zimmermann dodaje funkcję kierującą, która polega na popieraniu rozwoju oraz kierowaniu całymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego, na przykład poprzez instrumenty administracyjno-prawne w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego czy funkcję właścicielską, w ramach której realizowane są uprawnienia właścicielskie wobec majątku publicznego, jak i pozostaje w dyspozycji administracji publicznej²⁷.

Przedstawione poglądy niewątpliwie kształtują pewien obraz funkcji administracji. Pozwoli to na podjęcie rozważań dotyczących niektórych współczesnych warunków, w jakich następuje realizacja tych funkcji, oraz możliwości ich przekształceń w nowych warunkach ustrojowych. J. Skrzydło-Niżnik konstatuje, iż zasady ustroju państwa tworzą cele, kierunki,

²⁴ J. Starościak, *op. cit.*, s. 318 i cyt. tam literatura, np. G. Preiser, *op. cit.*, s. 10.

²⁵ R. Raszewska-Skałecka, *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 240.

²⁶ J. Błaś, *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 17.

²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 32 i n.

zadania, przestrzeń, formy i granice dla organizacji administracji publicznej. Ustrój administracji publicznej stanowi pochodną kreowanego przez konstrukcje ustroju państwa, sposobu zorganizowania państwa²⁸.

Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, pojęcie funkcji administracji publicznej i ich typologię należy wiązać z kategorią zadań publicznych oraz metod i form ich realizacji, wiązanych z uwagi na konkretny cel czy interesy publiczne, które mają być realizowane²⁹.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd T. Skoczego, który stwierdza, że zadania administracji państwowej oraz jej organów wynikają z potrzeb społecznych i norm prawnych. Aby uznać, że jakies zadanie jest zadaniem administracji państwowej, konieczne jest stwierdzenie celu państwa, którego urzeczywistnieniu ma służyć; podmiotem odpowiedzialnym za jego wykonanie jest administracja. Zadaniu temu służą określone środki jego wypełnienia w sensie preskryptywnym; dla wykonania zadań podejmowane są faktyczne środki lub działania w sensie deskryptywnym³⁰.

Jak pisze J. Filipek, zadania administracyjne wynikające z norm obowiązującego prawa można w pewien sposób identyfikować z obowiązkami administracyjnymi. Każde zadanie administracyjne jest jakimś obowiązkiem administracyjnym i każdy obowiązek administracyjny – jest jakimś zadaniem administracyjnym. Nadanie zadaniu administracyjnemu ogólnego znaczenia prowadzi w praktyce do identyfikowania zadania administracyjnego ze spełnieniem zadań społecznych, które nie zawsze muszą być spełniane działaniami prawnymi. Organy administracyjne powinny wybierać rozwiązanie najbardziej odpowiadające realizacji zadań³¹.

²⁸ J. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 59, 103.

²⁹ M. Janik, *Płasczyczyny działania organów policji sanitarnej w sferze nadzoru sanitarnego i epidemiologicznego. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2015, s. 23 i cyt. tam literatura.

³⁰ T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja. Metody. Technika” 1985, Nr 11-12, s. 20-21.

³¹ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1982, s. 65, 78.

Administracja publiczna wykonuje zadania, które zostały określone ustawowo, a zatem wynikają one z norm prawa. Zakres merytoryczny tych zadań zmienia się jednak, ponieważ zmieniają się cele administracji, które są wyznaczone w ramach funkcji pełnionych przez państwo.

Jak piszą H. Izdebski i M. Kulesza, administracja publiczna jest zespołem działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych formach prawnych³².

Z kolei J. Zimmermann zauważa, iż administracja jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny po to, aby przynieść jakąś korzyść ogółowi (wspólnocie, państwu) albo też dba o interes indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty, lub ze względu na wyznawane powszechnie wartości³³. Pojęcie funkcji czy zadań administracji stanowi nie tylko przedmiot dyskursu naukowego w polskiej nauce prawa administracyjnego, ale też doczekało się wielu opracowań w nauce europejskiej, głównie w nauce niemieckiej.

Według E. Mädinga publiczne zadania i publiczna administracja są w bezpośredniej zależności rzeczowej. Administracja wykonuje zadania państwa, a wykonawstwo to oznacza wykonywanie materialne podstawowych zadań. Zadanie jest często synonimem celu, funkcji, obowiązku i dla nich są tworzone odpowiednie instytucje administracyjne³⁴.

Zmiany w otoczeniu administracji publicznej, reaktywowanie samorządu terytorialnego implikują konieczność redefinicji funkcji współczesnej administracji publicznej, wskazując na ścisły związek funkcji

³² H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 93.

³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 26.

³⁴ E. Mäding, *Aufgaben der öffentlichen Verwaltung*, „Die Verwaltung” 1973, nr 3, s. 258-282; a także szerzej nt. L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy...*, s. 17.

administracji z potrzebami, jakie jej istnienie i działania zaspokaja³⁵. Jak słusznie stwierdza J. Supernat, odpowiednim określeniem administracji publicznej (w tym również można dodać jej funkcji) w odniesieniu do gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego jest pojęcie zarządzania publicznego czy też *public governance*³⁶. W dobie globalnej administracji władztwo administracyjne przestaje być podstawowym instrumentem działania administracji, a jego miejsce zajmuje informacja. Z kolei globalne prawo administracyjne nie jest zdominowane przez decyzje organów administracji publicznej, lecz przez porozumienia, upowszechnianie informacji i faktyczne działania różnych aktorów globalizacji³⁷.

3. Bariery i uwarunkowania sprawnej realizacji funkcji i zadań administracji

Działanie administracji państwowej we współczesnych warunkach uważane jest za szczególnie złożone i skomplikowane. Realizacja celów stawianych przed administracją napotyka na wiele barier. Bariery i trudności wynikają ze zmienności otoczenia zewnętrznego administracji i jego uwarunkowań, jak i innych czynników, np. ekonomicznych, prawnych (stanu legislacji) bądź ograniczeń środków rzeczowych czy osobowych.

T. Bąkowski podkreśla, iż zadania publiczne zmieniają się wraz z rozwojem cywilizacyjnym, koniunkturą gospodarczą, sytuacją polityczną, przeobrażeniami kulturowymi, zmianami klimatycznymi oraz z uwagi na wiele innych czynników. Na tym tle pojawiają się problemy związane z dostosowaniem aparatu administracji publicznej do determinowanego

³⁵ M. Janik, *op. cit.*, s. 26.

³⁶ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 139 i n.

³⁷ J. Supernat, *Globalna administracja i globalne prawo administracyjne; informacja przed władztwem*, [w:] J. Łukasiewicz, *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 604.

powyższymi czynnikami prawa, aktualizującego zadania administracji i kompetencje służące realizacji tychże zadań³⁸. Sytuacja taka komplikuje w znacznym stopniu stosunki pomiędzy administracją a społeczeństwem. Zatem nauka poszukuje kierunków i sposobów działań, które mogłyby chociaż w pewnym stopniu przyczynić się do złagodzenia napięć i trudności występujących w sytuacjach zetknięcia się administracji z nowymi zjawiskami i problemami.

Na przełomie XX i XXI wieku wiele uwagi poświęcono w nauce problematyce reform administracji zmierzającym do jej przystosowania do nowych, zmieniających się warunków działania. Obejmują one bądź zmiany ustrojowe całego aparatu administracji państwowej, bądź też istotne jego fragmenty. Po drugiej wojnie światowej reformy administracji miały miejsce we wszystkich niemal krajach Europy. Współczesna nauka organizacji i zarządzania proponuje różne metody i koncepcje stanowiące wsparcie dla realizacji przez organizację, w tym administrację publiczną celów i zadań, względem zmieniającego się otoczenia³⁹. Jedną z tych metod jest metoda *benchmarkingu*, która ma na celu usprawnienie procesów pracy w administracji publicznej.

W Polsce istotne reformy administracji miały miejsce w latach 90. XX wieku, dotyczyły reaktywowania samorządu terytorialnego i zmian podmiotowych w administracji państwowej rządowej. Reformy administracji państwowej są złożonymi przedsięwzięciami – z reguły o głębokim znaczeniu politycznym, społecznym, ekonomicznym, organizacyjno-technicznym i psychosocjologicznym. Zatem administracja publiczna

³⁸ T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych zadań*, Warszawa 2015, s. 15.

³⁹ B. Nogalski, K. Zduńczyk, *Benchmarking jako przejaw kultury organizacyjnej*, [w:] B. Nogalski et al., *Kultura organizacyjna – duch organizacji*, Bydgoszcz 1988, s. 194 i n., a także B. Nogalski, *Benchmarking metodą usprawniania procesów pracy administracji samorządowej*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I. *Prawo samorządowe i administracyjnej*, Opole 2000, s. 253-266 i cyt. literatura.

powinna poszukiwać skutecznych środków i metod przeciwstawienia omawianym trudnościom w przystosowaniu się do wymogów przyszłości.

4. Konkluzje

Administracja publiczna winna dążyć do zrównoważonego rozwoju społeczeństw, sprawności w realizacji usług publicznych oraz wprowadzać instrumenty administracyjno-prawne w sytuacji zagrożeń dla bezpieczeństwa (w tym bezpieczeństwa socjalnego), porządku, spokoju publicznego czy ochrony zdrowia i życia obywateli.

W zakończeniu należy przychylić się do poglądu J. Bocia, iż zmieniają się cele administracji, jej zadania, cele polityczne, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawnej, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic trwalszego z wyjątkiem jej samej⁴⁰.

⁴⁰ J. Boć, *W sprawie kształtowania się administracji publicznej*, [w:] A. Boć, A. Błaś, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2003, s. 18.

Rozdział II

Wyzwania dla administracji publicznej w dobie współczesnego globalizmu

1. Globalizacja a globalizm

Termin globalizacja pojawia się po raz pierwszy w latach 60. XX wieku, kiedy H. Marshall McLuhan wprowadził do teorii kultury pojęcie „globalnej wioski”, tj. świata, który się kurczy w wyniku wprowadzenia nowych technologii⁴¹. Wcześniej termin globalny był używany w odniesieniu do ekologicznych czy społeczno-ekonomicznych zmian na świecie.

Termin globalizacja wchodzi do domeny publicznej na początku lat 80. XX wieku, natomiast socjologowie podjęli debatę na temat globalizacji na początku lat 90. XX wieku. Podczas kongresu Międzynarodowego Stowarzyszenia Socjologii w Madrycie w 1990 r. została opublikowana praca *Globalizacja, wiedza i społeczeństwo*. Jednak rosnące zainteresowania na temat globalizacji datują się od 2000 r., o czym świadczy organizacja w UCL, w marcu 2001 r., dużego sympozjum „Wyzwania związane z globalizacją. Babel czy Pięćdziesiątnica”⁴². Jak podkreślają socjologowie globalizacji, transformacje związane z globalizacją od lat 80. XX wieku otwierają „nową erę” zakwalifikowaną jako „globalny wiek” czy „społeczeństwo informacyjne” (M. Albrow)⁴³.

⁴¹ Szerzej nt. H. Marshall Mc Luhan, *The Gutenberg Galaxy*, University of Toronto Press 1962; a także R.-E. Dagorn, *Une brève histoire du mot mondialisation*, [w:] M. Beaud, O. Dollfus *et al.*, *Mondialisations. Les mots et les choses*, Paris 1999.

⁴² G. Pleyers, *Sociologie de la mondialisation. Au-delà des globalistes et des sceptiques*, <https://www.journals.openedition.org/rsa/893> [dostęp: 15.02.2019].

⁴³ *Ibidem*.

Znany brytyjski socjolog A. Giddens zwraca uwagę na globalizację jako skomplikowany zbiór procesów, które często działają przeciwstawnie, powodując powstanie konfliktów oraz podziałów. Globalizacja odpowiada za intensyfikację stosunków społecznych w skali ogólnoswiatowej, które łączą odległe rejony, uwalniając od granic przestrzennych oraz czasowych⁴⁴. Jak pisze Z. Bauman, globalizacja stała się faktem. Jednakże jak wydobyć z procesów globalizacyjnych korzyści, jak uniknąć kosztów, które w chwili obecnej są olbrzymie – w postaci polaryzacji społeczeństw, nowej biedy, rozpadu tradycyjnych więzi społecznych, tendencji ekshluzywistycznych, albo nihilizmu etycznego⁴⁵. Zatem pojęcie globalizacji ma charakter interdyscyplinarny, zajmują się nim przedstawiciele wielu dyscyplin naukowych, ekonomii, prawa, socjologii, organizacji i zarządzania czy demografii. Zarówno prace z zakresu szeroko rozumianych nauk społecznych, jak i ekonomicznych wnoszą cenny wkład w określenie znaczenia pojęcia globalizacji i globalizmu.

Pojęcie globalizacji jest przede wszystkim pojęciem ekonomicznym i przeszło do klasyki nauk ekonomicznych. Jak piszą M. K. Nowakowski i J. J. Wajszczuk, globalizacja jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym, przebiegającym w wielu dziedzinach życia: gospodarce, polityce, nauce i kulturze. W dziedzinach związanych z gospodarką do jej cech należy zaliczyć: integrowanie, scalanie i wzajemne przenikanie prowadzonej w skali międzynarodowej działalności na różnych poziomach – produkcji, dystrybucji i handlu, co w rezultacie niesie wzrost międzynarodowej współzależności elementów systemu gospodarczego. Autorzy przytaczają pogląd P. Jaya, który definiuje pojęcie globalizacji jako współczesny kształt gospodarki światowej o wysokim stopniu

⁴⁴ B. Ślusarczyk, *Teoretyczno-prawne aspekty globalizacji gospodarczej*, Częstochowa 2010, s. 10 i n.

⁴⁵ Szerzej nt. Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000.

swobody przepływu towarów, usług, kapitału, technologii i zarządzania⁴⁶. W. Szymański podkreśla, iż globalizacja jest zjawiskiem o skali mikroekonomicznej, a nie o skali makroekonomicznej. Jest związana z interesami poszczególnych firm o charakterze globalnym, ponadnarodowym, ale nadal konkretnych firm. Mechanizmy wolnorynkowe są podporządkowane interesom dużych, transnarodowych korporacji. Globalizacja jest procesem, a nie stanem rzeczy. Zmienia ona zakres i charakter działania rynku. Globalizacja przynosi dominację wiedzy i kapitału intelektualnego. Kapitał intelektualny może być w warunkach globalizacji wykorzystany na wielką skalę⁴⁷. L. Balcerowicz stwierdza, iż globalizacja to wyraz wolności, a jej przeciwieństwem jest izolacjonizm. Izolacja i protekcjonizm zawsze ostatecznie powoduje wyłącznie negatywne skutki⁴⁸. I dalej podkreśla Autor, iż globalizacja wynagradza kraje prowadzące odpowiednią politykę makroekonomiczną, ale niesie ryzyko dla tych państw, które unikają reform lub je opóźniają⁴⁹. G. Kołodko przyjmuje, iż globalizacja to gospodarka i rynek. Globalizacja to historyczny oraz spontaniczny proces liberalizacji, a także postępującej wraz z nią integracji kapitału, rynków, siły roboczej, technologii oraz informacji w jeden współzależny rynek światowy. Szczególną rolę odgrywają tutaj trzy słowa: liberalizacja, integracja oraz współzależność⁵⁰. J. Kleer uważa, iż globalizacja wraz z uruchomieniem sił rynkowych oraz poszerzającym się i pogłębiającym się systemem powiązań, musiała naruszyć

⁴⁶ M.K. Nowakowski, J.J. Wajszczuk, *Globalizacja i biznes. Powrót do źródeł i wartości*, „Organizacja i Kierowanie” 2003, Nr 4, s. 58, cyt. tam literatura; P. Jay, *Road to Riches*, London 2000, s. 302 i n.

⁴⁷ Szerzej nt. W. Szymański, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001.

⁴⁸ P. Rutkiewicz, *Balcerowicz na Igrzyskach Wolności: Globalizacja to wyraz wolności*, <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,24153003,igrzyska-wolnosci-2018-nie-ma-odwrotu-od-globalizacji-poz.html> [dostęp: 15.02.2019].

⁴⁹ L. Balcerowicz, *Przymus odpowiedzialności*, https://balcerowicz.pl/pliki/artykuly/13_przymus_odpowiedzialnosci.pdf [dostęp: 15.02.2019].

⁵⁰ G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Warszawa 2008, s. 98 i n.; a także tego samego Autora, *Globalizacja i transformacja. Iluzja i rzeczywistość*, Warszawa 2000, s. 5.

spójność państwa narodowego (suwerennego). Globalizacja, upowszechniając gospodarkę rynkową w skali światowej, nie upowszechnia jednolitych systemów polityczno-rynkowych⁵¹.

Zdaniem Z. Dach globalizację charakteryzują następujące zjawiska:

- przełamywanie granic państwowych w sferze działań społecznych, politycznych i gospodarczych;
- możliwość koordynacji międzynarodowych systemów;
- narastanie zjawiska migracji ludności i wymykanie się spod kontroli państw narodowych;
- kompresja czasu i przestrzeni poprzez rozwój środków masowego przekazu⁵².

Według A. Zorskiej globalizacja działalności gospodarczej to proces integrowania (scalania) się coraz większej liczby gospodarek ponad granicami państwa, dzięki rozszerzaniu się wzajemnych powiązań (handlowych, instytucjonalnych, kooperacyjnych, produkcyjnych), w wyniku czego powstaje ogólnoswiatowy system ekonomiczny, o dużej współzależności i znaczących reperkusjach działań podejmowanych lub toczących się nawet w odległych krajach⁵³. K. Starzyk przyjmuje, iż globalizację ekonomiczną stanowią procesy realne i funkcjonalne, które zachodzą w światowej gospodarce, prowadząc do wzrostu efektywności gospodarowania w skali świata, czego przejawem jest wzrost światowego produktu brutto, rozwój handlu międzynarodowego, postęp naukowo-techniczny w skali globu oraz wzrost dobrobytu⁵⁴. W poglądach

⁵¹ J. Kleer, *Demokracja a globalizacja*, <http://globalizacja.wne.uw.edu.pl/abstrakt/kleer.pdf> [dostęp: 15.02.2019].

⁵² Z. Dach, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, [w:] Z. Dach (red.), *Polska wobec procesów globalizacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne*, Kraków 2009, s. 14-15.

⁵³ A. Zorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Warszawa 2002, s. 20 i n.

⁵⁴ K. Starzyk, *Globalizacja a struktura gospodarki światowej*, [w:] K. Kuciński (red.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty globalizacji*, Warszawa 2004, s. 12 i n.

C. Ghorra-Gobin globalizacja jest długotrwałym procesem, a ostatni jej etap stanowi globalizacja finansowa⁵⁵.

L. Carroué definiuje globalizację jako proces dyfuzji systemu gospodarki rynkowej w przestrzeni świata, który prowadzi do powstania światowej gospodarki. Według Autora każda skala przestrzenna (globalna, kontynentalna, krajowa, regionalna i lokalna) odgrywa swoją rolę. Globalizacja nie jest ani autonomiczna, ani mechaniczna, ale jest wynikiem relacji władzy i gier władzy między państwami. Globalizacja jest konstrukcją systemową, geohistoryczną, geoeconomiczną, geopolityczną, społeczną i kulturową⁵⁶. Z kolei M. Castells widzi problem globalizacji w złożoności zmian w skali światowej w wymiarze gospodarczym i społecznym⁵⁷. Podobnie J. Urry koncentruje się na złożoności zjawiska globalizacji i jego wymiaru interdyscyplinarnego, bowiem pojęcie globalizacji jest używane w filozofii, epistemologii, fizyce, biologii, informatyce i charakteryzuje wyzwania rozwojowe w skali światowej⁵⁸.

Globalizacja może mieć charakter:

- globalizacji komercyjnej, która polega na przyspieszeniu, otwarciu gospodarek narodów, obrazuje wskaźnik zależności, tj. zależności kraju od światowej gospodarki;
- globalizacji produktywnej – która obejmuje wdrażanie globalnych strategii firm w szczególności poprzez międzynarodowy podział procesów produkcyjnych i wzrost przepływów bezpośrednich i inwestycji zagranicznych;
- globalizacji finansowej – polegającej na łączeniu się krajowych rynków finansowych i deregulacji finansów⁵⁹.

⁵⁵ C. Ghorra-Gobin (dir.), *Dictionnaire des mondialisations*, Paris 2006.

⁵⁶ Szerzej nt. L. Carroué, D. Collet, C. Ruiz (dir.), *La mondialisation*, Paris 2006, a także L. Carroué, *Atlas de la mondialisation. Une seule terre, des mondes*, Paris 2018.

⁵⁷ Manuel Castells, http://pl.wikipedia.org/wiki/Manuel_Castells [dostęp: 25.02.2019]

⁵⁸ John Urry (sociologist), http://en.wikipedia.org/wiki/John_Urry [dostęp: 25.02.2019]

⁵⁹ D. Prokopowicz, *Globalizacja systemów finansowych*, [w:] A. Dmowski, D. Prokopowicz (red.), *Rynki finansowe*, Difin, Warszawa 2010, s. 270 i n.

Teoretycy również wyróżniają globalizację prawa. Globalizacja niesie ze sobą zagrożenia dla jednostki, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą czy gospodarek państw narodowych⁶⁰. Tak więc należy chronić jednostkę przed skutkami negatywnymi globalizacji, stąd zrodził się m.in. nurt zwany globalizmem, który jest współczesną ideologią, ściśle powiązaną z założeniami neoliberalizmu. Zwolennicy globalizmu podkreślają rangę globalizacji dla współczesnego świata, wskazując, iż dzięki globalizacji świat ulegnie pozytywnym przekształceniom, nastąpi wzrost dobrobytu, emancypacja i wolność jednostki. Globalizacja implikuje rewolucje w środkach komunikacji i transporcie, dyfuzję polityk liberalnych państw promującą swobodny przepływ towarów i usług, na przykład poprzez obniżenie ceł, tworzenie rajów podatkowych i stref wolnego handlu. Dzięki tym czynnikom pozytywnym globalizacja zorganizuje świat. Joseph Nye dostrzega jednak społeczny wymiar globalizacji, uznając, że teoria globalizmu powinna być reakcją na zagrożenia wynikające z globalizacji⁶¹.

Powszechną wadą globalizacji jest globalizacja ryzyka. Globalizacja powoduje rekonpozycję terytoriów, bowiem firmy rozwijają swoje strategie produkcyjne czy marketing globalny w ramach nowego podziału pracy, wykorzystując przewagi komparatywne różnych rejonów świata. Globalizacja naraża często gospodarki narodowe na skutki światowych kryzysów ekonomicznych, które powodują zmniejszenie liczby stanowisk pracy w tradycyjnych branżach gospodarek (bezrobocie) czy ubóstwo w krajach Trzeciego Świata. Globalizm tzw. społeczny winien być reakcją na wykluczenia, izolację jednostki oraz nierówności społeczne.

Zatem nasuwa się pytanie, czy jednostkę pozostawić na łasce prawa krajowego, czy też zbudować zbiór międzynarodowych zasad, tj.

⁶⁰ B. Stern, *La mondialisation du droit*, <https://www.revue-projet.com/articles/la-mondialisation-du-droit/7722> [dostęp: 15.02.2019].

⁶¹ J. Nye, *Globalizm Versus Globalization*, „The Globalist” 15.04.2002, <http://www.theglobalist.com/storyld.aspx?storyld=2392> [dostęp: 15.02.2019].

tw. uniwersalizację praw człowieka? Powinno się uznać, przyjmując pogląd M-B. Stegera, że globalizacja jest procesem nieuniknionym⁶². Należałoby zatem dążyć do harmonizacji systemów prawnych poszczególnych państw, bowiem interesy są wspólne dla całej ludzkości (łamanie praw człowieka, akty ludobójstwa, tortury, handel narkotykami czy terroryzm).

Jak podkreśla B. Stern za Zaki Laidi, ewoluowaliśmy od gospodarki rynkowej do społeczeństwa rynkowego, ale na tej drodze należy wziąć pod uwagę inne wartości niż wartości rynkowe i zysk. Istnieje wiele nadużyć, stąd konieczność tworzenia zglobalizowanego prawa w służbie ludzkości, na przykład w zakresie zagrożeń środowiska (normy środowiska i problem globalnego ocieplenia) czy opracowania zasad ochrony praw pracowników, zasad bezpieczeństwa i higieny, tj. tzw. klauzul społecznych, czy ochrona praw dzieci (w tym problem wykorzystywania pracy dzieci). Prawo powinno obejmować uniwersalne wartości tworzone przez wszystkich aktorów globalizacji⁶³, tj. państwa, organizacje finansowe, organizacje międzynarodowe i korporacje wielonarodowe.

2. Aktorzy globalizacji

W procesie globalizacji mamy system przepływów towarów, usług, migracje ludzi, a także przepływy niematerialne, dotyczące pomysłów, informacji, które dzięki technologiom informatycznym mogą być przekazywane. W ww. systemie niezbędnym ogniwiem są tzw. „aktorzy globalizacji”. Na szczególną uwagę zasługują organizacje międzynarodowe, które jednoczą państwa i są symbolami globalizacji, np. Światowa Organizacja Handlu (WTO) z siedzibą w Genewie, stworzona w 1995 r., która określa zasady w handlu międzynarodowym, Międzynarodowy Fundusz

⁶² M.B. Steger, *Globalization and Ideology*, [w:] G. Ritzer (ed.), *The Blackwell Companion to Globalization*, Malden-Oxford 2007, s. 367 i n.

⁶³ *Ibidem*.

Walutowy (MFW) utworzony w tym samym czasie co Bank Światowy – w 1944 r. w Bretton Woods. Jego zadaniem jest monitorowanie nierównowagi w wymianie gospodarczej między krajami. Z kolei G-20, która skupia 20 najbogatszych państw świat, została utworzona w 1999 r. po kryzysie finansowym w latach 90. XX wieku i promuje światowy dialog w sprawach gospodarczych i finansowych.

Na uwagę zasługują także: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, która została utworzona w 1951 r. Organizacja ta skupia 149 państw, a dalszych 12 posiada status obserwatora. Podejmuje ona szerokie działania m.in. w zakresie zwalczania handlu ludźmi. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) podejmuje zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego ofiar kryzysów humanitarnych. WHO jest liderem globalnego klastra zdrowia (Global Health Cluster – GHC), który rozpoczął działanie w 2005 r.⁶⁴

Ww. organizacje międzynarodowe współpracują z wieloma organizacjami pozarządowymi, jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (1863) czy Lekarze bez Granic (1971), działającymi na całym świecie. Zygmunt Bauman pozytywnie ocenia działalność ww. organizacji, pisząc, iż organizacje pozarządowe, takie jak Lekarze bez Granic czy ruchy ekologiczne, to „jaskółki” – stanowią one odpowiedź na globalne procesy⁶⁵.

Zdaniem B. Bierzanka i J. Symonidesa można wyróżnić cztery zasadnicze kierunki oddziaływania międzynarodowych organizacji pozarządowych:

- działalność na rzecz promocji i ochrony praw człowieka;
- wpływ na rozwój prawa międzynarodowego;

⁶⁴ Ł. Karaś, *Międzynarodowy wymiar działania organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego)*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Racibórz 2017, s. 119 i cyt. tam literatura; A. Florczyk, A. Lisowska, *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014, s. 260.

⁶⁵ Z. Bauman, *Globalizacja...*

- wpływ na rozwój współpracy naukowej;
- działalność na rzecz pokoju⁶⁶.

W dobie globalizacji działania podejmowane przez organizacje pozarządowe są szczególnie istotne, a na uwagę zasługują te, które zajmują się promowaniem i ochroną praw człowieka, w tym ochroną praw dzieci⁶⁷. Rozwój tych organizacji nastąpił po drugiej wojnie światowej, z momentem powstania Organizacji Narodów Zjednoczonych i przyjęcia aktów międzynarodowych w zakresie ochrony praw człowieka, w tym ochrony praw dzieci. Warto w tym miejscu wskazać podstawowe akty prawa międzynarodowego, które chronią jednostkę i wzywają państwa do odpowiedzialności w dobie globalnej gospodarki. Do tych aktów należy zaliczyć:

- Powszechną Deklarację Praw Człowieka, uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. Głosi, że każda jednostka ludzka jako członek społeczeństwa ma prawo do zabezpieczenia w przypadkach bezrobocia, choroby, inwalidztwa, wdowieństwa, starości oraz w innych przypadkach utraty środków utrzymania z przyczyn niezawinionych. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka to fundament dla ochrony praw człowieka. Deklaracja rozpoczęła proces kodyfikacji prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka.
- Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Zgodnie z art. 12 kobiety oraz mężczyźni, którzy są w wieku pozwalającym na zawarcie małżeństwa wedle prawa danego kraju, mogą zakładać rodzinę. Artykuł ten potwierdza prawo do równości małżonków w zakresie praw i obowiązków, których przedmiotem jest małżeństwo. Jednocześnie

⁶⁶ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005, s. 299 i n.

⁶⁷ W Polsce też działają organizacje pozarządowe o charakterze międzynarodowym w zakresie ochrony praw człowieka, jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Oddział Amnesty International.

- upoważnia państwa, aby zapewniały środki dla zabezpieczenia dobra dzieci w kontekście stosunków małżeńskich (art. 5).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych podpisany w Nowym Yorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Akt ten powtarza stwierdzenia innych dokumentów międzynarodowych – rodzina stanowi podstawową komórkę społeczeństwa, jest ona przedmiotem ochrony. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych stanowi m.in. o prawie do zabezpieczenia społecznego, prawie do odpowiedniego poziomu życia, prawie do pracy, prawie do nauki. Pakty zostały ratyfikowane przez 160 państw. Polska przyjęła je w dniu 18 marca 1977 r. Do ww. paktów zostały przyjęte trzy protokoły: z dnia 16 grudnia 1966 r. i z dnia 15 grudnia 1989 r. oraz protokół do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych z dnia 10 grudnia 2008 r.
 - Amerykańską Konwencję Praw Człowieka przyjętą w San Jose w dniu 22 listopada 1969 r. oraz
 - Konwencję o Prawach Dziecka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 listopada 1989 r. Polska podpisała Konwencję w dniu 7 stycznia 1991 r. Według postanowień Konwencji dzieci mają prawo do szczególnej ochrony.

Na uwagę zasługują również inne akty prawa międzynarodowego przyjęte przez ONZ, jak Międzynarodowa konwencja dot. ochrony praw migrujących pracowników i członków ich rodzin z 1990 r. czy Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych (2006). W 1993 r. został powołany Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka.

Szczególne znaczenie mają te organizacje pozarządowe, które działają w dziedzinie ekonomii społecznej czy ekonomii solidarności. Na terenie Unii Europejskiej działają organizacje pozarządowe jako podmioty ekonomii społecznej. Do nich należy zaliczyć m.in.: Europejską

Radę Organizacji Wolontariatu, Europejską Stałą Konferencję Spółdzielni, Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji czy Komitet Koordynacyjny Europejskich Stowarzyszeń Spółdzielczych⁶⁸. Podmioty ekonomii społecznej są istotnym ogniwem wdrażającym wartości zrównoważonego rozwoju. Jak pisze J. Hausner, ekonomia społeczna nie jest nowym podejściem do ekonomii czy też jej odrębną gałęzią, a sprecyzowaną częścią działalności gospodarczej ulokowaną w centralnym miejscu pomiędzy gospodarką rynkową, społeczeństwem obywatelskim oraz państwem demokratycznym, których celem jest zaspokojenie tych potrzeb, które nie mogą być zaspokojone przez inne sektory. Podmioty ekonomii społecznej nie są nastawione na zysk⁶⁹.

A. Modrzejewski podkreśla, iż coraz bardziej powszechnym zjawiskiem jest, że organy wykonujące zadania z zakresu globalnego prawa decydują się na przekazanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym czy przedsiębiorstwom prywatnym. Przykładem kontraktualizacji podejmowanej w ramach globalnego prawa administracyjnego jest działalność Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców Organizacji Narodów Zjednoczonych, który ma zawartych 649 umów z organizacjami pozarządowymi (75% tych organizacji ma cel lokalny lub narodowy). Organizacje te wykonują zadania z zakresu ochrony uchodźców, usług społecznych, ochrony dzieci czy telekomunikacji w sytuacjach kryzysowych. Na szczeblu Unii Europejskiej przykładem kontraktualizacji mogą być umowy zawierane w związku z realizacją polityki rozwoju czy pomocy humanitarnej⁷⁰.

⁶⁸ Szerzej nt. A. Juras, *Organizacje pozarządowe. Ekonomia społeczna. Rozwijanie przedsiębiorczości*, Warszawa 2003, s. 6.

⁶⁹ J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków 2008, s. 11-12.

⁷⁰ A. Modrzejewski, *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*. t. III, Warszawa 2012, s. 222, 226.

3. Konkluzje

Globalizacja jest procesem bardziej złożonym, nie tylko dotyka problemów ekonomicznych. W procesie globalizacji należy dostrzec cele kulturowe, informacyjne, społeczne, ekonomiczne czy polityczne. Globalizacja to szereg zmian w międzynarodowej gospodarce, które implikują tworzenie globalnego rynku dóbr, kapitału i usług.

Jak słusznie podkreśla C.M. Olszak, w dobie globalizacji informacja i wiedza stają się strategicznym zasobem organizacji. Organizacje XX i XXI wieku charakteryzuje coraz częstsze przechodzenie od form monopolistycznych i centralnie sterowanej przedsiębiorczości do zasad sieciowej kooperacji, wielobranżowości. Czynniki przyspieszającymi wymienione procesy są systemy komputerowe i technologie informatyczne. Globalny świat XXI wieku staje się „erą wiedzy”, a do jej przesyłania na potrzeby zarządzania strategicznego i taktycznego nadają się globalne sieci komputerowe. Internet staje się szansą na szybką wymianę informacji z otoczenia przy praktycznie nieograniczonej dostępności do tego medium⁷¹. Zatem w istotny sposób zmienia się komunikacja z klientami administracji i rozpoznanie ich potrzeb.

⁷¹ C.M. Olszak, *Systemy informatyczne w zarządzaniu wiedzą w przedsiębiorstwie*, „Organizacja i Kierowanie” 2001, Nr 4 (106), s. 77 i 84.

Rozdział III

Globalizacja a europeizacja administracji publicznej

1. Zagadnienia wprowadzające

Procesy globalizacji to wzrost powiązań ekonomicznych między krajami, co implikuje procesy integracyjne (Unia Europejska). Wraz z nasilającymi się procesami integracyjnymi pojawiło się w nauce prawa administracyjnego oraz nauce o administracji pojęcie europeizacji prawa administracyjnego⁷² i europeizacji administracji publicznej⁷³, a nawet jego globalizacji⁷⁴. Jest to jeden z najbardziej istotnych, charakterystycznych czynników kształtujących obraz i tendencje rozwojowe współczesnego prawa administracyjnego.

W piśmiennictwie prawniczym spotykamy różniące się określenia wskazujące na istotę tego procesu. Samo pojęcie europeizacji jest dość wieloznaczne, analizowane na płaszczyźnie politologicznej, socjologicznej, historycznej czy prawnej. W literaturze przedmiotu wyróżnia się cztery modele relacji czy oddziaływań wpływu prawa europejskiego na prawo krajowe:

⁷² Szerzej nt. A. Wróbel, [w:] *System Prawa Administracyjnego*. T. 3. *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014, s. 21-23; G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 15-16.

⁷³ Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 13 i n.; I. Lipowicz, *Administracja publiczna wobec europeizacji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 25 i n.

⁷⁴ J. Supernat, *Globalna administracja...*, s. 603-607 i cyt. tam literatura, a także A. Mordejewski, *Kontraktualizacja...*, s. 219-220.

- 1) europeizację typu *top-down*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw europejskich,
- 2) europeizację typu *bottoms-up*, czyli wertykalne i jednostronne oddziaływanie prawa administracyjnego państw europejskich na kształtowanie się europejskiego prawa administracyjnego,
- 3) europeizację horyzontalną, czyli poziome i wielostronne oddziaływanie wzajemne prawa państw europejskich,
- 4) europeizację *ad extra* czyli oddziaływanie prawa europejskiego na prawo państw pozaeuropejskich i ewentualnie organizacji międzynarodowych⁷⁵.

Odnośnie do oddziaływania prawa europejskiego na prawo państw europejskich, to wskazuje się na proces systematycznego wpływania prawa europejskiego, obejmującego prawo unijne⁷⁶, prawo traktatowe, na kształt formalny i merytoryczny polskiego porządku administracyjno-prawnego, przebiegający w sposób bezpośredni i pośredni. Z kolei jednostronne oddziaływanie prawa państw europejskich na prawo europejskie skutkuje włączaniem do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu własnych rozwiązań prawnych, przy jednoczesnym uwzględnianiu odrębności i specyfiki właściwych krajowym uwarunkowaniom. Istotnym czynnikiem uruchamiającym proces europeizacji administracji publicznej była ratyfikacja przez Polskę Statutu Rady Europy i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 października 1950 r.⁷⁷

⁷⁵ Szerzej nt. A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014, s. 21-23.

⁷⁶ Od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego należy posługiwać się raczej pojęciem prawa unijnego lub prawa Unii Europejskiej niż prawa wspólnotowego.

⁷⁷ Ratyfikowana przez Rzeczypospolitą Polską w 1993 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

Przystąpienie do RE było koniecznym warunkiem uruchomienia procesu integracji z Unią Europejską. Europeizacja odbywa się na trzech płaszczyznach:

- a) europeizacji standardów,
- b) europeizacji zadań,
- c) europeizacji rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych⁷⁸.

Ad a) **europeizacja standardów** – mówimy o europejskim modelu administracji publicznej opartym na fundamencie wartości i zasad funkcjonowania państwa demokratycznego. Wspólnotowy porządek prawny to istotny czynnik usprawniający administrację. Europeizacja administracji publicznej to unowocześnienie instytucji prawnych; wymuszenie pewnych standardów traktowania obywatela przez administrację; poprawa i ujednoczenie statusu obywatela wobec administracji; umożliwienie kooperacji między równorzędnymi organami w krajach członkowskich, a także z instytucjami i organami UE.

Kanony administracji publicznej są wyznaczone przez trzy podstawowe akty prawne:

- **Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej** przyjętą w grudniu 2000 r. w Nicei, w której wpisano prawo do dobrej administracji (art. 41). Artykuł ten jest fragmentem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, precyzując prawo każdego do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii⁷⁹.

⁷⁸ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, [w:] M. Seweryński, Z. Hajna, *Studia prawno-europejskie*, t. VI Łódź 2002, s. 72-111 i cyt. tam obszerna literatura.

⁷⁹ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7, s. 67-77, a także tego samego Autora, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 53-72.

- kolejnym dokumentem jest **Europejski Kodeks Dobrej Administracji** przyjęty przez parlament w dniu 6 września 2001 r. liczący 27 artykułów. Parlament Europejski za podstawowe zasady uznał zasadę praworządności, niedyskryminowania, współmierności przyjętych działań do obranego celu, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, uwzględnienia zgodnych z prawem oczekiwań jednostek i udzielania im porad dotyczących sposobu postępowania oraz sposobu rozstrzygnięcia sprawy, uczciwości, uprzejmości, odpowiadania na piśmie w języku traktatu, w którym zwróciła się jednostka, obowiązku przekazania sprawy do właściwej jednostki, organizacji czy instytucji, prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń, stosownego w terminie podjęcia decyzji i jej uzasadnienia, ochrony danych osobowych, udzielenia informacji i dostępu do dokumentów publicznych, czy możliwości złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁰.
- trzecim ważnym dokumentem jest **Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich** w sprawie oceny skutków regulacji z dnia 5 czerwca 2002 r. Przyjęto wówczas zasady polityki lepszego stanowienia prawa Unii Europejskiej (Belter Regulation): konieczność, proporcjonalność, subsydiarność, przejrzystość, odpowiedzialność, dostępność, prostota.

Ad b) **europelizacja zadań**. Z kolei europelizacja zadań jest ściśle związana z europelizacją rozwiązań w zakresie proceduralnym, organizacyjnym czy kadrowym i jest szczególnie istotna dla kształtu i funkcjonowania administracji publicznej w państwach, tj. konwergencji rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych. Europeizacja zadań daje możliwość m.in. uczestnictwa administracji krajowej w procesie

⁸⁰ J. Świątkowski, *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.

decyzyjnym w Unii Europejskiej oraz współpracy administracji krajowych w realizacji celów politycznych.

Ad c) **europeizacja rozwiązań organizacyjnych, proceduralnych, kadrowych.** Zasadą jednak jest, że prawo Unii Europejskiej nie normuje organizacji administracji publicznej państw członkowskich. Prawo wspólnotowe nie wskazuje, jakie organy administracyjne mają wykonywać kompetencje oparte bezpośrednio lub pośrednio na normach prawa wspólnotowego albo jakimi cechami mają się odznaczać te organy⁸¹. Jednak wpływ pośredni prawa Unii Europejskiej na ustrój i procedury administracyjne jest znaczący. Na sferę prawa ustrojowego duży wpływ miały Europejska Karta Samorządu Regionalnego z dnia 5 czerwca 1997 r. oraz Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁸².

Zdaniem J. Supernata „europejska przestrzeń administracyjna” to oznaczenie europejskiego modelu administracji publicznej. Model ten dotyczy „[...] konwergencji administracyjnej, czyli konwergencji idącej w kierunku powszechnych (wspólnych czy podobnych) rozwiązań administracyjnych w miejsce krajowych odrębności administracyjnych”⁸³.

2. Europeizacja administracji jako odpowiedź na „dyktaturę globalizmu”

Europeizacja administracji publicznej nakłada się na procesy globalizacyjne i jest odpowiedzią na tzw. „dyktaturę globalizmu”. Współpraca państw europejskich, unifikacja działań, prowadzenie wspólnej polityki gospodarczej, wzmocnienie konkurencyjności Europy stanowi ochroną przed skutkami globalizacji.

⁸¹ S. Biernat, *op. cit.* s. 93.

⁸² Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm., zob. nt. A. Ziółkowska, Źródła prawa administracyjnego, [w:] L. Zacharko, J. Blicharz (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018, s. 103 i n. i cyt. tam literatura.

⁸³ Szerzej nt. J. Superat, *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.

Jak pisze Z Bauman, Unia Europejska to nie jest jeszcze globalizacja. Ruch integracji europejskiej to ruch defensywny, wywołany chęcią obrony europejskiego *status quo*, natomiast globalizacja opiera się na niestabilności, tzw. chaosie procesów⁸⁴. P. Taylor wskazuje, iż integracja europejska opiera się na prawie wspólnotowym, negocjacjach, współpracy, konsensusie. Unia Europejska jest przykładem najdalej posuniętej integracji regionalnej – procesem, w którym organizacja międzynarodowa uzyskuje mandat do podejmowania decyzji w sferach wcześniej zarezerwowanych dla państwa⁸⁵. Zdaniem R. Mieńkowskiej-Norkiene europeizację można nazwać regionalną odmianą globalizacji, przy czym w większym stopniu opiera się na mechanizmach rządzenia charakterystycznych dla państw narodowych, niż to ma miejsce w przypadku globalizacji⁸⁶.

Europeizacja nie jest także procesem spontanicznym, wielostronnym jak globalizacja, nie bazuje także na tak skomplikowanej sieci powiązań i zależności, jak globalizacja. Europeizacja różni się od procesów globalnych, ponieważ nie opiera się w przeważającej mierze na niepaństwowych aktorach. Istotnym elementem europeizacji jest to, iż umożliwia dostosowanie się do standardów panujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej i dążenie do maksymalizowania zysków z członkostwa w tej organizacji. Unia Europejska jest ważnym centrum na poziomie globalnym, a państwa członkowskie uzyskują nowy kanał dostępu do korzyści wynikających z globalizacji⁸⁷.

W literaturze przedmiotu pojawił się termin globalizacji na państwowym szczeblu, gdzie państwa decydują się w imieniu obywateli na współpracę z podobnymi władzami rządzącymi w innych krajach. Ma to na celu realizację wspólnych celów. W ten sposób tworząc dobrowolne związki,

⁸⁴ Z. Bauman, *Europa. Niedokończona przygoda*, Kraków 2005, s. 58.

⁸⁵ P. Taylor, *The Limits of European Integration*, New York 1983, s. 26 i n.

⁸⁶ R. Mieńkowska-Norkiene, *Wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalnym i europeizacji*, „Studia Politologiczne” 2013, Vol. 27.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 68.

każda z tych stron coś zyskuje. Na szczególną uwagę zasługuje prowadzenie polityki regionalnej przez Unię Europejską. Jak podnosi W. Morawski, europejska współpraca regionalna jest postrzegana jako obrona Europy przed niekontrolowaną globalizacją⁸⁸.

Zdaniem J. Heller można wyróżnić trzy teorie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej:

- po pierwsze, maksymalizacja dochodu narodowego, która powinna automatycznie rozwiązać wszystkie problemy społeczne poprzez procesy konsumpcji i rosnącego dobrobytu. Automatyzm ten, przy założeniu maksymalizacji produktu krajowego jednak nie istnieje. Drugą przyczyną niepowodzeń może być wadliwy regionalny oraz strukturalny podział korzyści społecznych;
- po drugie, zrównanie tempa rozwoju gospodarczego i społecznego. Według tej teorii cele gospodarcze winny być realizowane równocześnie z celami społecznymi. Jednak istnieje wiele warunkowań realizacji celów gospodarczych, które implikują sukces w realizacji celów społecznych;
- po trzecie, dominacja celów społecznych nad gospodarczymi. Czynniki społeczne mają znaczenie decydujące (strategiczne)⁸⁹.

Fundusze strukturalne to finansowe instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej, które mają na celu pomagać władzom centralnym i regionalnym – słabiej rozwiniętym regionów Unii – w rozwiązywaniu ich najważniejszych problemów gospodarczych i społecznych. Zadaniem funduszy jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek, co ma wpływ na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej krajów Unii Europejskiej. Potrzeba prowadzenia wewnątrz Unii Europejskiej polityki regionalnej jest konsekwencją zróżnicowania stopnia rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych krajów członkowskich Unii

⁸⁸ W. Morawski, *Globalizacja. Wyzwania i problemy*, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 461.

⁸⁹ J. Heller, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Bydgoszcz 2003, s. 160-162.

Europejskiej. W latach 2007-2013 w wyniku reformy polityki spójności liczba funduszy strukturalnych została ograniczona do Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Do instrumentów finansowych polityki strukturalnej został włączony Fundusz Spójności, który podlegał tym samym zasadom, co Fundusze Strukturalne. Z kolei fundusze wspierające inwestycje w zakresie rolnictwa i rybołówstwa zostały włączone odpowiednio do Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Strategia Europa 2020 r. ma na celu inicjowanie inteligentnego i zrównoważonego rozwoju oraz spójnego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

W okresie programowania w latach 2014-2020 r. będą obowiązywać nowe ramy dotyczące pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego⁹⁰;
- Europejski Fundusz Społeczny⁹¹,
- Fundusz Spójności⁹²,
- Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁹³,
- Europejski Fundusz Morski i Rybacki⁹⁴.

⁹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE L 347/289 z 20.12.2013 r.

⁹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE L 347/470 z 20.12.2013 r.

⁹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE L 347/281 z 20.12.2013 r.

⁹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz. Urz. UE L 347/487 z 20.12.2013 r.

⁹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające

Warto w tym miejscu postawić pytanie o cele polityki regionalnej i rozdział środków pomocowych z Unii Europejskiej.

Pierwszy cel to konwergencja – cel priorytetowy funduszy strukturalnych o charakterze terytorialnym ukierunkowany na przyspieszenie osiągnięcia konwergencji najslabiej rozwiniętych krajów członkowskich. W ramach realizacji ww. celu udzielane są środki ze wszystkich funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Cele, które mają być realizowane w ramach konwergencji, to:

- poprawa warunków zatrudnienia i wzrost zatrudnienia poprzez rozwój zasobów ludzkich,
- rozwój innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy,
- poprawa zdolności adaptacyjnych do zmian gospodarczych i społecznych,
- ochrona środowiska naturalnego,
- zwiększenie wydajności administracji publicznej.

Celem drugim polityki regionalnej to konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Cel ten zmierza do umocnienia konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia. Programy pomagają regionom w przewidywaniu i propagowaniu przemian gospodarczych poprzez innowacje i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczości i ochrony środowiska, a także na poprawę dostępności tych regionów, czy przystosowaniu pracowników do zmian i inwestowaniu w kapitał ludzki.

Kolejnym celem jest Europejska Współpraca Terytorialna⁹⁵, która ma w założeniu umocnienie współpracy transgranicznej w drodze wspólnych inicjatyw lokalnych i regionalnych, współpracy międzynarodowej

rozporządzenie Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011, Dz. Urz. UE L 149/1 z 20.05.2014 r.

⁹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego

służącej zintegrowanemu rozwojowi przestrzennemu oraz międzynarodowej współpracy i wymiany doświadczeń.

W Unii Europejskiej zostały przyjęte podstawowe zasady polityki strukturalnej. Do nich należy zaliczyć: zasadę pomocniczości (subsydiarności), zasadę koncentracji, zasadę koordynacji, zasadę współfinansowania, zasadę partnerstwa, zasadę spójności, zasadę elastyczności oraz zasadę programowania wieloletniego.

Fundamentalną zasadą jest zasada pomocniczości (subsydiarności), podstawowa zasada funkcjonowania Unii Europejskiej. Polityka strukturalna jest jedynie uzupełnieniem działań podejmowanych na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym. Zatem Unia Europejska podejmuje interwencje, gdy cele zamierzonego działania nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a mogą być lepiej zrealizowane na poziomie wspólnotowym⁹⁶. Początkowo rozdział kompetencji dotyczył Wspólnoty i rządów państw członkowskich. Stopniowo zasada ta zaczęła obejmować niższe szczeble i stopnie władzy, tj. regiony i podmioty lokalne (władze samorządowe). Tak więc problemy państwowe Unia Europejska zostawia państwom członkowskim, każdy członek Wspólnoty jest odpowiedzialny za rozwój regionalny swoich terenów⁹⁷. Ostatecznie za realizację tej zasady odpowiada przede wszystkim Komisja Europejska, która podejmuje inicjatywy ustawodawcze, inicjatywy wspólnotowe, a przede wszystkim zatwierdza programy i projekty wykorzystujące fundusze strukturalne⁹⁸.

Zasada koncentracji stanowi, iż środki płynące z Unii Europejskiej są przeznaczone dla regionów, które znajdują się w najtrudniejszej

Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna”, Dz. Urz. UE L 347/259 z 20.12.2013 r.

⁹⁶ S. Naruszewicz, *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 275.

⁹⁷ M. Greta, T. Kostrzewa-Zielińska, *Zasady polityki regionalnej Wspólnot Europejskich wyrazem partnerstwa w polityce integracyjnej*, Łódź 2004, s. 44 i n.

⁹⁸ S. Naruszewicz, *op. cit.*, s. 276 i n.

sytuacji ekonomicznej; do tej grupy kwalifikują się regiony objęte pomocą w ramach celów polityki ekonomicznej. Zasada koncentracji nakazuje skupienie działań zarówno władzy rządowej, jak i władzy samorządowej szczebla regionalnego na wybranych celach, dziedzinach czy obszarach priorytetowych.

Zasada koordynacji polega na ujednoczeniu działań na trzech płaszczynach: finansowej, politycznej i rozwojowej. Koordynacja finansowa jest ściśle związana z zasadą koordynacji środków, ale polega na skupieniu się na celach priorytetowych i skoordynowaniu działań wszystkich instrumentów finansowych. Koordynacja polityczna ma na celu wspieranie konkurencji pomiędzy regionami. Następną płaszczyzną zasady koordynacji przejawia się w działaniach na rzecz współpracy w zakresie polityki, zagospodarowania przestrzennego i planu rozwoju naszego kontynentu w XXI wieku⁹⁹.

Zasada współfinansowania oznacza, że dofinansowanie z Unii Europejskiej ma uzupełnić fundusze z budżetu krajowego. Środki finansowe z funduszy strukturalnych mają charakter pomocniczy – dodatkowy. Zatem kraje członkowskie muszą wnieść przypadającą mu pozostałą część finansową. Jednostki samorządu terytorialnego są w tym gronie szczególnie klientem ze względu na ogromne potrzeby finansowe¹⁰⁰.

Zasada partnerstwa (współpracy) polega na współpracy Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, stąd środki pomocowe kierowane są do obszarów najbardziej potrzebujących. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwojakiego rodzaju rozumienie ww. zasady, tj. partnerstwo wertykalne i horyzontalne. Partnerstwo wertykalne nazywane też partnerstwem instytucjonalnym to współpraca Komisji Europejskiej i władz krajowych wszystkich

⁹⁹ Szerzej nt. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 160.

¹⁰⁰ M. Greta, T. Kostrzewa-Zielińska, *op. cit.*, s. 46 i n., a także D. Kornik (red.), *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, Wrocław 2005, s. 189 i n.

szczegli. Skutkiem tej współpracy ma być kierowanie najefektywniejszej pomocy regionalnej. Partnerstwo horyzontalne nazywane jest partnerstwem transwersalnym lub wprost partnerstwem publiczno-prywatnym dotyczy prowadzenia konsultacji władz samorządowych i rządowych z partnerami społecznymi i podmiotami gospodarczymi w zakresie planowanych działań. Konsultacje te mają na celu zwiększyć celowość pomocy¹⁰¹. Według I. Pietrzyk partnerstwo może być partnerstwem decyzyjnym lub konsultacyjnym, tj. w zależności od tego, jakie kompetencje w zakresie podejmowania decyzji mają poszczególni partnerzy¹⁰².

Zasada spójności jest rozszerzeniem zasady koordynacji na poziomie polityk regionalnych zarówno w odniesieniu do państw członkowskich, jak i do poszczególnych regionów. Zasada spójności jest adresowana do państw najmniej zamożnych w Unii Europejskiej o największych problemach strukturalnych, ale i do państw z wysokim zróżnicowaniem rozwoju regionów. Stopień kohezji mierzy się w trzech podstawowych wymiarach: spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, korzystając przy tym ze standardowych wskaźników, takich jak PKB lub agregaty makroekonomiczne.

Polityka spójności jest to polityka ustanowiona na mocy Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, służąca wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich. Celem polityki spójności nie jest pełne wyrównanie dysproporcji, a tylko osiągnięcie względnej równości warunków życiowych na obszarze Wspólnoty.

1. Wyróżniamy spójność:

- gospodarczą: wzrost spójności gospodarczej polega na zmniejszeniu różnicowań w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy obszarami bogatymi a biednymi;

¹⁰¹ K. Głębińska, M. Brewińska, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 64 i n.

¹⁰² I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 172.

- społeczną: mierzona jest za pomocą wskaźnika stopy bezrobocia. Wzrost bezrobocia kreuje wysokie prawdopodobieństwo występowania w regionie różnych patologii społecznych, co pogarsza spójność społeczną UE.
- terytorialną: rozumiana jako dostępność do wszystkich miast i regionów UE, niezależnie od ich położenia geograficznego. Wzrost tej spójności polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych poprzez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi Wspólnoty.

2. Cele polityki spójności:

- konwergencja: ma służyć przyspieszeniu konwergencji gospodarczej regionów gorzej rozwiniętych; polepszanie warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia dzięki inwestowaniu w zasoby materialne i ludzkie; innowacji i rozwojowi społeczeństwa;
- konkurencyjność i zatrudnienie w regionach: ma odegrać kluczową rolę w uniknięciu nowych dysproporcji, mogących pojawić się w regionach, które nie dysponują wystarczającą pomocą publiczną;
- europejska współpraca terytorialna: poświęcona jest dalszej harmonizacji i równomiernej integracji terytorium Unii poprzez wspieranie współpracy między jej różnymi obszarami w sprawach istotnych dla całej Wspólnoty na szczeblu przygranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym; za pomocą programów transgranicznych promuje się wspólne rozwiązywanie problemów przede wszystkim poprzez: turystykę, kulturę, stymulowanie przedsiębiorczości, wymianę handlową, ochronę środowiska naturalnego i jego zasobami, rozwój obszarów miejskich i wiejskich.

Cele te będą osiągnięte w wyniku realizacji różnorodnych programów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów wsparcia.

Dnia 6 października 2011 roku Komisja Europejska przyjęła projekt ustaw, w których określono ramy polityki spójności na lata 2014-2020. Komisja Europejska zaproponowała szereg istotnych zmian w sposobie kreowania i wdrażania celów tej polityki. Na to nowe podejście wpływ miała treść strategii wspólnotowej „Europa 2020”¹⁰³. W tej strategii opisano wizję społecznej gospodarki rynkowej dla Europy XXI wieku, polegającej na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju opartym na wysokich wskaźnikach zatrudnienia oraz większej spójności społecznej.

Strategia ta opiera się na 3 priorytetach:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności,
- rozwój zrównoważony: wspieranie efektywniej korzystniejszej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku oraz bardziej konkurencyjnej gospodarki,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Komisja Europejska określiła 7 projektów przewodnich, które przyczynią się do postępow w ramach każdego z priorytetów:

- „Unia innowacji”;
- „Młodzież w drodze”: projekt na rzecz poprawy jakości i atrakcyjności systemów szkolnictwa wyższego poprzez wspieranie mobilności studentów i młodych specjalistów. Przejawem reakcji tego projektu powinna być większa dostępność ofert pracy w państwach członkowskich, bezkolizyjne uznawanie kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, co z kolei ułatwi młodzieży wejście na rynek pracy;
- „Europejska Agenda Cyfrowa”;
- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”;

¹⁰³ uniaeuropejska.org/strategia-europa-2020 [dostęp: 10.06.2019].

- „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”: projekt na rzecz poprawy otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspierania rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencji na rynkach światowych;
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”;
- „Europejski program walki z ubóstwem”: projekt na rzecz zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej tak, aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa.

Poza ważnym aspektem skoncentrowania się na priorytetach strategii: „Europa 2020” polityka spójności ukierunkowana została na:

- nagradzanie wysokiej wydajności,
- wspieranie planowania zintegrowanego,
- skoncentrowanie na wynikach – monitorowanie postępów w osiągnięciu uzgodnionych celów,
- wzmacnianie spójności terytorialnej,
- uproszczenie systemów udzielania pomocy.

W odróżnieniu od poprzedniego okresu programowania 2007-2013, wsparcia unijne z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego uzyskać będą mogły wszystkie regiony Europy¹⁰⁴.

Zasada elastyczności – polega na respektowaniu specyfiki instytucjonalnej i organizacyjnej poszczególnych krajów członkowskich. Zasada elastyczności czasami uwidacznia się przy interpretacji kryteriów przydzielania pomocy finansowej oraz posługiwania się przez państwa

¹⁰⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pl [dostęp: 25.02.2019].

własnymi wskaźnikami statystycznymi niezharmonizowanymi z wskaźnikami unijnymi¹⁰⁵.

Polityka Unii Europejskiej ewoluowała od niewielkiego instrumentu pomocy do znaczącej pomocy dla regionów najuboższych. Jest to szczególnie ważne w dobie globalizacji, która wpływa na zróżnicowanie konkurencyjności poszczególnych obszarów i zamieszkujących je społeczności¹⁰⁶.

Głównym beneficjentem polityki regionalnej są polskie samorządy. Fundusze europejskie pomagają samorządom terytorialnym w rozwiązywaniu ważnych problemów społeczno-gospodarczych, stworzyć warunki poprawy życia mieszkańców, w tym m.in. w walce z bezrobociem, ochronie środowiska, rozwoju obszarów wiejskich czy regionów przygranicznych.

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, po 2020 r. nastąpi istotna zmiana priorytetów polityki budżetowej Unii Europejskiej na rzecz ograniczenia bezrobocia na południu Europy, walki ze skutkami kryzysu migracyjnego czy wspólnej polityki rozwoju, a nie jak dotychczas w ostatnich perspektywach finansowych – wspierania polityki spójności. Po 2020 r. organy samorządu terytorialnego w celach i instrumentach realizacji polityki regionalnej w mniejszym stopniu będą mogły uwzględniać środki funduszy strukturalnych. Wyzwaniem dla systemu finansów samorządu terytorialnego po 2020 r. będą rozwiązania dotyczące instrumentów polityki regionalnej prowadzonej przez samorząd województwa¹⁰⁷.

3. Globalizacja – globalizm a lokalność

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, renesans w globalnym świecie przeżywa lokalizm, który polega na dążeniu wspólnot lokalnych

¹⁰⁵ I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 166.

¹⁰⁶ Z. Bauman, *Europa. Niedokończona przygoda...*, s. 7.

¹⁰⁷ L. Patrzalek, *Wyzwania dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce po 2020 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 3, s. 6-7.

do osiągnięcia wysokiego stopnia samostanowienia¹⁰⁸. Wiktor Osiński stwierdza, iż wobec tych tendencji: globalizacji i oddolnej dezintegracji organizacji państwowej, współczesne państwa są zmuszone poddać się samoograniczeniu na dwóch płaszczyznach: zrezygnować z części swoich kompetencji na rzecz układów międzynarodowych oraz przekazać część swoich uprawnień społecznościom lokalnym¹⁰⁹. W krajach europejskich są realizowane projekty reform samorządowych dotyczące konsolidacji gmin, współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, zmiany w zakresie funkcjonowania metropolii czy zmiany na stopniu regionalnym, a także w szerokim zakresie zostały zapoczątkowane procesy prywatyzacyjne¹¹⁰.

Zapoczątkowane procesy prywatyzacyjne wymusiły zachowania przedsiębiorcze. Cechą przedsiębiorczości jest innowacyjność, wiedza oraz podążanie za zmianami w otoczeniu administracji – co daje określone efekty rynkowe. Początkiem procesu transformacji w gospodarce komunalnej było uchwalenie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹¹¹, która wymusiła zmianę zachowań od organów stanowiących i wykonawczych oraz stylu sprawowania władzy, tj. od administrowania po zarządzanie menedżerskie.

Gmina przestała bezpośrednio realizować zadania publiczne w sferze usługowej, a stała się ich organizatorem. Zmiany stały się również implikacją do stosowania nowoczesnych narzędzi, w tym również instrumentów administracyjno-prawnych. Do takich instrumentów należy zaliczyć: planowanie finansowe w aspekcie wieloletnim, planowanie

¹⁰⁸ A. Majer, *Lokalność w cieniu globalizacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, Vol. XXXVI, no 2, s. 27-46 i cyt. tam literatura.

¹⁰⁹ Szerzej nt. W. Osiński, *Instytucja państwa w świetle procesów globalizacji*, [w:] J. Osiński (red.), *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwo. Świat u progu XXI wieku*, Warszawa 2001.

¹¹⁰ Szerzej nt. T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.

¹¹¹ Dz.U. Nr 9, poz. 43; t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 712.

strategiczne, audyt wewnętrzny i kontrolę zarządczą, instrumenty bodźcowo-ekonomiczne, tj. wysokość podatków, opłat, i ulg, udostępnienie gruntów i budynków w ramach zarządzania mieniem (marketing zewnętrzny), ale także instrumenty instytucjonalne, na przykład tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju lokalnego, centrów technologicznych, parków przemysłowych czy technologicznych¹¹². Gminy stały się samodzielnymi podmiotami gospodarującymi. W okresie 29 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego można mówić o wykształceniu się modelu realizacji usług komunalnych, który wpisuje się w model europejski¹¹³.

Wynikiem wprowadzonych zmian jest przyjęcie modelu publiczno-prywatnego zarządzania sektorem komunalnym. Obok podmiotów w formach publiczno-prawnych, tj. jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, istotną częścią tego modelu stały się spółki kapitałowe: akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę również na specyficzne formy wspomaganie rozwoju

¹¹² L. Zacharko, *Przedsiębiorczość w gminie*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 333-340; E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjnoprawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń, 15-16 listopada, 2005, Toruń 2005, s. 315-323; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin prof. E. Knosali*, Warszawa 2008, s. 361-369; L. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 55-105; L. Zacharko, *Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2012, no 1 (5), s. 153-163; L. Zacharko, *Administracyjno-prawne instrumenty wspierania przedsiębiorczości komunalnej*, [w:] M.B. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. I, Sosnowiec 2013, s. 311-319; L. Zacharko, M. Janik, *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013, s. 12-18.

¹¹³ W Europie można wyróżnić trzech jego modele: model publiczny – Niemcy; model prywatny – Wielka Brytania; model publiczno-prywatny – Francja, Polska.

przedsiębiorczości przez gminy, na przykład tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, centrów technologicznych, parków technologicznych, przemysłowych czy agencji rozwoju regionalnego. Inkubatory przedsiębiorczości w globalnej gospodarce stały się ważnym instrumentem w walce z bezrobociem i we wdrażaniu nowych technologii.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy etapy rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości:

- pierwszy etap rozpoczął się w 1959 r., czyli od wdrożenia pionierskiego pomysłu utworzenia instytucji wspierającej nowo powstałe podmioty w gospodarce i trwał do 1984 r.
- drugi etap trwał do 1990 r., gdzie odnotowano średnie tempo wzrostu liczby inkubatorów przedsiębiorczości na świecie, tj. o ok. 10%,
- etap trzeci od 1990 do teraz – to dynamiczny rozwój inkubatorów przedsiębiorczości, w tym akademickich inkubatorów przedsiębiorczości¹¹⁴.

Inkubatory realizują programy wsparcia małych i średnich przedsiębiorców. W ostatnim okresie w wielu ośrodkach akademickich powstały Akademickie Inkubatory Przedsiębiorczości. Na uwagę zasługują również inkubatory społecznej przedsiębiorczości, np. Inkubator Społecznej Przedsiębiorczości Województwa Śląskiego, czy inkubatory technologiczne (które oferują wsparcie w procesie tworzenia firm). Dzięki inkubatorom małe i średnie przedsiębiorstwa otrzymują pomoc administracyjną, finansową i techniczną¹¹⁵.

¹¹⁴ K. Świeszczak, *Inkubatory przedsiębiorczości jako forma wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w wybranych krajach*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2010, nr 1, s. 28, zob. http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomia_Międzynarodowa/Ekonomia_Międzynarodowa-r2010-t-n1/Ekonomia_Międzynarodowa-r2010-t-n1-s26-37/Ekonomia_Międzynarodowa-r2010-t-n1-s26-37.pdf [dostęp: 25.02.2019].

¹¹⁵ L. Zacharko, *Administracyjno-prawne instrumenty...*, s. 312-313.

W ramach form organizacyjno-prawnych szczególne miejsce zajmują parki przemysłowe czy technologiczne, które realizują kompleksowe programy wsparcia małych i średnich przedsiębiorców.

W ramach instytucjonalnych form wspierania przedsiębiorczości istotne znaczenie mają agencje rozwoju regionalnego i lokalnego działające w dwóch zasadniczych kierunkach: promocja regionu oraz wspieranie rozwoju gospodarczego¹¹⁶. Agencje ściśle współpracują z jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami społeczno-kulturalnymi. Działania te są ściśle powiązane ze wspieraniem rozwoju gospodarczego szczególnie w zakresie małej i średniej przedsiębiorczości. W ramach wspierania przedsiębiorczości agencje i fundacje oferują szeroki zakres działań. Większość z nich tworzy różne formy inkubatorów przedsiębiorczości. Innym częstym działaniem jest doradztwo oraz szkolenia dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)¹¹⁷.

Polskie agencje nie są finansowane z budżetu centralnego czy samorządowego, o środki finansowe na działalność statutową muszą zadbać same. Inicjatywę utworzenia agencji podejmowały przeważnie władze wojewódzkie oraz władze samorządowe. Ważną rolę w tworzeniu agencji odegrały także dwie instytucje o zasięgu centralnym: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. W kilku przypadkach inicjatywę podjęli przedsiębiorcy regionu i instytucje finansowe¹¹⁸. W większości agencje rozwoju regionalnego powstały w formie spółek akcyjnych. Kilka agencji działa w formule fundacji czy w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością¹¹⁹.

Konkludując, należy skonstatować, iż procesy prywatyzacyjne w gospodarce komunalnej nie implikują automatycznego wzrostu

¹¹⁶ L. Zacharko, M. Janik, *Agencje i podmioty podobne...*, s. 17.

¹¹⁷ A. Jackson, *Zasady tworzenia i działania inkubatora przedsiębiorczości*, Lublin 1992, s. 27.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 32.

¹¹⁹ A. Kidyba, *Agencje Rozwoju Regionalnego*, Katowice 1998, s. 49.

efektywności¹²⁰, ale wpisują się w model zmian w gospodarce europejskiej i światowej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, efektywność gospodarowania jest ściśle związana z istnieniem konkurencji, a forma własności ma tu znaczenie drugoplanowe¹²¹.

Jak pokazuje powyższa analiza instrumentów wspierania rozwoju gospodarczego czy przedsiębiorczości, konieczne staje się opracowanie strategii rozwoju gminy na stopniu lokalnym, a następnie wskazanie podmiotów realizujących powyższy program. Istotnym aktem prawnym dla funkcjonowania samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹²². Art. 2 tejże ustawy stanowi, że jako politykę rozwoju rozumie się „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”¹²³. Realizacja ww. zamierzeń nie byłaby możliwa bez wsparcia środków z Unii Europejskiej, które zmieniły w sposób istotny możliwości realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W latach 2007-2013 środki przekazywane były beneficjentom w ramach realizacji tzw. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. celem realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia było tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy

¹²⁰ A. Zalewski, *Metody przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej i ich efektywność*, [w:] *Vademecum działacza i pracownika samorządowego – gmina gospodarzem*, Warszawa 1995, s. 52 i n.

¹²¹ A. Sztando, *Progospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2007, nr 1161, s. 253 i cyt. tam literatura.

¹²² T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.

¹²³ Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej¹²⁴.

Realizacja celów została oparta na kilka fundamentalnych zasadach, tj. m.in. wroście konkurencyjności polskich regionów, podniesieniu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw (w tym sektora usług), modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej czy poprawie funkcjonowania polskich instytucji. W wyniku wykorzystania środków na realizację polityki spójności samorządy terytorialne, w tym w szczególności gminy średnie i duże, realizowały przedsięwzięcia mające na celu dbałość o rozwój infrastruktury transportowej (drogi publiczne) środowiskowej¹²⁵.

Nadto jednostki samorządu terytorialnego podejmowały działania promujące gminy jako obszary sprzyjające inwestorom, np. wydzielenie atrakcyjnie położonych działek pod inwestycje (marketing zewnętrzny) czy udzielenie inwestorom ulg podatkowych. Najbardziej stosowane działania to rozwój instytucji poręczeń i gwarancji, udzielanie małej i średniej przedsiębiorczości dotacji i pożyczek¹²⁶.

W globalnym świecie szczególnie obiecująco rysują się rezultaty rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (czy partnerstwa trójsektorowego) jako jednego ze sposobów wsparcia finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie jest widoczny od połowy lat 90. XX wieku. Choć dłuższa jest jego tradycja w Stanach Zjednoczonych, to jednak w ostatnich latach

¹²⁴ W latach 2004-2006 jednostki samorządu terytorialnego realizowały przedsięwzięcia w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (sprawozdanie z realizacji: *Ewaluacja ex post Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012).

¹²⁵ Statystyka wykorzystania środków unijnych w ramach realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, www.mrr.gov.pl (sprawozdanie za 2011 r.).

¹²⁶ M.J. Nowak, *Spółki gminne w Polsce. Formuła, cele i zakres działalności*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2, s. 17 i n.

można obserwować jego wyraźny wzrost w różnych rejonach świata, w tym przede wszystkim w państwach europejskich i azjatyckich¹²⁷.

Warto w tym miejscu przytoczyć definicję partnerstwa sformułowaną przez Komisję Europejską, iż partnerstwo publiczno-prywatne to partnerstwo między sektorem publicznym i prywatnym podejmowane w celu realizacji projektu lub zaoferowania usług historycznie stanowiących domenę sektora publicznego. Zasadniczym celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem ukształtowanie relacji między stronami w taki sposób, aby poszczególne rodzaje ryzyka ponosiła strona, która potrafi je kontrolować lepiej niż druga strona, a wykorzystanie umiejętności i kompetencji sektora prywatnego doprowadziło do osiągnięcia dodatkowych korzyści¹²⁸. Te dodatkowe korzyści są dzisiaj widoczne na przykładzie obiektów zrealizowanych w Polsce czy na świecie i potwierdzają istotną rolę, jaką partnerzy prywatni ogrywają w realizacji zadań publicznych¹²⁹.

4. Konkluzje

Europeizacja administracji nakłada się na procesy globalizacyjne. Współpraca państw w ramach Unii Europejskiej jest odpowiedzią na wyzwania globalizacji i globalizmu. Ważną rolę odgrywa polityka regionalna Unii Europejskiej i wsparcie polskich samorządów. Fundusze Europejskie stwarzają warunki do poprawy życia wspólnot lokalnych

¹²⁷ A. Cenquier, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011, s. 153 i n.

¹²⁸ *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, 2003, https://www.ppp.gov.pl/Poradnik_inwestora/AktyPrawne/Documents/Wytyczne_Komisji_PPP_190111.pdf, s. 16 [dostęp: 25.02.2019].

¹²⁹ A. Bronikowska, M. Kurzyński, *PPP w infrastrukturze sportowej i rekreacji*, [w:] A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2007, s. 227 i n.; a także A. Górzyńska, N. Kolczyńska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji w różnych obszarach sfery użyteczności publicznej*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, R. 10, nr 2, cz. 1, s. 80 i n.

i wzrostu konkurencyjności regionów. Polska po wstąpieniu do Unii Europejskiej stała się odbiorcą znacznej części pomocy w ramach funduszy strukturalnych. Środki te wykorzystano m.in. na modernizację polskiej gospodarki czy walkę z bezrobociem, ochronę środowiska oraz rozwój obszarów wiejskich. Nie można zapominać o możliwościach, jakie dają unijne fundusze dla rozwoju społecznego. Czynnikiem decydującym o wykorzystaniu szans związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej jest bowiem kapitał ludzki. Fundusze europejskie dają możliwość otrzymania stypendiów z Europejskiego Funduszu Społecznego, kształcenia ustawicznego, reorganizacji zawodowej osób zagrożonych bezrobociem. W dobie globalizacji i globalizmu tylko silna i zamożna Unia Europejska może stać się równorzędnym partnerem Stanów Zjednoczonych, Chin, Rosji czy potężnych ponadnarodowych korporacji.

Rozdział IV

Zarządzanie w administracji w dobie globalizacji i globalizmu

1. Zagadnienia wprowadzające

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, administracja publiczna nie może być obojętna wobec procesów globalizacji, globalizmu i integracji europejskiej¹³⁰. W dobie przenikania się kultur, technologii i gospodarek koniecznością staje się zmiana w modelu zarządzania publicznego. W procesach transformacji i restrukturyzacji gospodarki istotną rolę odgrywają instrumenty wspierające przedsiębiorczość i innowacyjność.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd J. Bocia, iż administracja jest organizacją inteligentną, bowiem obejmuje ludzi, dotyczy ludzi i jest realizowana przez ludzi, bo tylko ludzie tworzą administrację i tylko ludzie są adresatem działań administracji¹³¹.

Administracja publiczna w demokratycznym państwie prawa wypełnia doniosłą misję społeczną. Jak słusznie wskazuje S. Fundowicz, nie ma sprawnego państwa bez dobrej administracji z wykwalifikowanymi, bezstronnymi i obiektywnymi administrującymi. Sprawne państwo ma z poszanowaniem zasady pomocniczości – zbliżającą administrację do administrowanych – traktować i wspierać swoich obywateli według

¹³⁰ Szerzej nt. M. Rudnicki, M. Jabłoński, *Wykłady specjalizacyjne. Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

¹³¹ J. Boć, *Ku administracji jako administracji inteligentnej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 31.

jednakowej, słusznej i sprawiedliwej miary, stwarzając im równe szanse i dbając o ich godność¹³².

W administracji publicznej akcentuje się trzy podstawowe czynniki: skuteczność, legalizm oraz podmiotowość klientów, mniej wspomina się o efektywności działania i zysku¹³³. Zorientowanie działań na klienta może przyczynić do poprawy jakości usług oraz ich lepszego dostosowania do zróżnicowanych potrzeb¹³⁴, co implikuje wdrożenie nowoczesnych metod i technik zarządzania, tj. systemu zarządzania jakością, zarządzania wiedzą (*Knowledge Management*) czy organizacji inteligentnej.

2. Administracja publiczna zarządzana nowocześnie

W ostatnich dziesięcioleciach jakość w zarządzaniu stała się najważniejszą ideą. Zarządzanie jakością to działania z zakresu zarządzania, które decydują o polityce jakości, celach i odpowiedzialności, a także ich realizacji w ramach systemu jakości za pomocą takich środków jak: planowanie jakości, sterowanie jakością, zapewnienie jakości i doskonalenie jakości¹³⁵. Obecnie ma ono postać całościowej filozofii zarządzania, zwanej kompleksowym zarządzaniem jakością TQM (*Total Quality Management*). Celem jej jest zaspokojenie wymagań klientów przez ciągłe doskonalenie. TQM zawiera większość nowoczesnych metod i technik zarządzania, łączy je w spójny, uniwersalny model. Zarządzanie jakością połączone jest z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Polityka TQM

¹³² S. Fundowicz, *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 107.

¹³³ W. Zieliński, *Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 11, s. 19.

¹³⁴ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 79.

¹³⁵ A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998, s. 98 i n.

uznaje przywództwo za jeden z najważniejszych czynników i przyjmuje, że od jakości pracy przełożonych uzależniona jest efektywność działań. Jak podkreślają A.W. Dahlberg, D.W. Connel i J. Landrum, jakość przywództwa jest kluczowym elementem satysfakcjonującym otoczenie pracy¹³⁶. W relacjach podwładny – przełożony silniejszą stroną jest z pewnością przełożony, niemniej w administracji dużą rolę odrywa personel pierwszego kontaktu z klientem.

Wdrażanie systemu TQM jest powiązane z prowadzeniem przez kierownictwo polityki długofalowej, długookresowej, która będzie obowiązywać wszystkich pracowników. Zatem należy: organizować wielostronne badania potrzeb klientów, określić wymogi dotyczące jakości, promować odpowiedzialność za wysoką jakość (opracować system samokontroli i motywacji pracowników), rozwijać ocenę jakości usług, czyli monitorować proces jakości, zmieniać złe procedury czy podejmować działania korygujące. TQM, jego stosowanie, może okazać się sukcesem, przynieść wymierne korzyści tylko wówczas, gdy potraktuje się jako proces ciągły, nigdy niekończący się, a nie incydentalny¹³⁷.

Drogą do zrealizowania TQM w administracji publicznej stają się normy ISO. Normy z serii ISO są wydawane przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO – International Organisation for Standardisation). Jej celem jest promowanie i tworzenie międzynarodowych standardów w różnych dziedzinach działalności. Normy ISO nie są normami dotyczącymi wyrobów, lecz odnoszącymi do sposobu zarządzania. W dniu 15 września 2015 r. Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna opublikowała nową wersję norm ISO 9001:2015. Nowa wersja zastąpiła dotychczasową wersję ISO 9001:2008, której ważność upłynęła 14 września 2018 r. Cechą przyjętego w organizacji systemu jakości

¹³⁶ A.W. Dahlberg, D.W. Connel, J. Landrum, *Budując nową firmę – w długim okresie*, [w:] F. Hesselbein, M. Goldsmith, L. Beckhard (red.), *Organizacja przyszłości*, przeł. A. Albigowski, A. Janiszewski, Warszawa 1998, s. 400 i n.

¹³⁷ H. Drummond, *op. cit.*, s. 55 i n.

powinny być ciągle zmiany organizacyjne, mające usprawnić system obiegu informacji, zadań i odpowiedzialności do wymagań otoczenia¹³⁸.

Dla realizacji zadań projakościowych w organizacjach, w tym w administracji publicznej, służą techniki, metody jako instrumenty przydatne do osiągnięcia zamierzonych celów. Kluczową rolę odgrywają m.in. metody takie jak: *benchmarking*, *benchlearning*, *reengineering*, *outsourcing* czy *regranting*.

Współczesna nauka organizacji i zarządzania proponuje różne metody i koncepcje stanowiące wsparcie dla realizacji przez organizację, w tym administrację celów i zadań, względem zmieniającego się otoczenia¹³⁹. Jedną z tych metod jest metoda *benchmarkingu*, która ma na celu usprawnienie procesów pracy w administracji publicznej. *Benchmarking* to nowa metoda wspomagająca zarządzanie, która powstała w latach 90. XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Zdaniem B. Nogalskiego i Z. Zduńczyka *benchmarking* posiada następujące atrybuty: systematyczność działania, uczenie się, poszukiwanie najlepszych możliwych rozwiązań¹⁴⁰.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa zasadnicze modele *benchmarkingu*, tj. *benchmarking* wewnętrzny, który opiera się na porównaniach względem tej samej organizacji (jednostki organizacyjne), i zewnętrzny, tzw. konkurencyjny, dzięki któremu procesy pracy w danej organizacji mogą być porównywalne z procesami stosowanymi przez inne organizacje, przy czym porównywać można wyłącznie procesy i rzeczy podobne¹⁴¹. Jak podnosi B. Nogalski, *benchmarking* daje bardzo dobre poznanie swojej organizacji i jej problemów oraz daje możliwość wprowadzania odpowiednich skutecznych zmian¹⁴².

¹³⁸ L. Zacharko, *Dylematy nauki administracji – problemy dyskusyjne*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014, s. 80.

¹³⁹ B. Nogalski, K. Zduńczyk, *op. cit.*, s. 194 i n.; a także B. Nogalski, *op. cit.*, s. 253-266. i cyt. literatura.

¹⁴⁰ B. Nogalski, K. Zduńczyk, *op. cit.*

¹⁴¹ B. Nogalski, *op. cit.*, s. 256 i n.

¹⁴² *Ibidem*, s. 264.

Benchmarking przebiega według następujących etapów:

- wybór przedmiotu *benchmarkingu*, tj. obszarów wymagających poprawy;
- przeprowadzenie wewnętrznych badań w celu określenie obecnej praktyki i wyników;
- wybór porównywalnego obszaru;
- zebranie danych z zewnątrz;
- analiza danych;
- określenie potencjału dla poprawy;
- utrwalenie programu poprawy¹⁴³.

Inni, jak np. T. Bendell i L. Boulter zaznaczają, że *benchmarking* musi mieć charakter systematyczny, czyli po ostatnim etapie musi nastąpić powrót do etapu pierwszego, wówczas mamy do czynienia z procesem ciągłej poprawy, co jest naczelną ideą w zarządzaniu jakością¹⁴⁴.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na *benchlearning*, który został wprowadzony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2014/UE w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia opartymi na analizie porównawczej (gromadzenie danych, ich walidowanie, konsolidowanie, ocenianie) i działaniami dotyczącymi wzajemnego uczenia się¹⁴⁵.

Reengineering jest nowoczesną metodą poprawy (tak jak system zarządzania przez jakość), lecz stanowi rozpoczęcie procesów od nowa. *Reengineering* stara się dokonać kluczowych zmian dla organizacji, nie poprzez usprawnianie procesów, ale odrzucenie dotychczasowych i zastąpienie ich nowymi, np. informatyzacja procesów administrowania wymusza istotne zmiany w obiegu dokumentów i informacji w administracji. Nowoczesna

¹⁴³ T. Bendell, L. Boulter, *Benchmarking*, przeł. E. Cisek, Kraków 1999, s. 83; B. Karlöf, S. Östblom, *Benchmarking*, przeł. D. Wagner, Warszawa 1995, s. 66.

¹⁴⁴ T. Bendell, L. Boulter, *op. cit.*, s. 83.

¹⁴⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 573/2014/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia, Dz. Urz. UE L 159/32 z 28.05.2014 r.

technologia to podstawa *reengineeringu*. Wśród cech tej metody wymienia się m.in.: uproszczenie procedur, decentralizację władzy, zmianę ról kierownictwa w organizacji, spłaszczenie struktur organizacji¹⁴⁶.

Reengineeringowi towarzyszy często *outsourcing*, czyli wykorzystanie zasobów zewnętrznych organizacji, tj. zlecenie zadań publicznych podmiotom spoza aparatu administracji publicznej, tworząc skuteczny mechanizm przekazywania m.in. zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które mogą być wykonywane przez nie (zasada pomocniczości)¹⁴⁷. Ponadto przekazując zadania na drodze umownej, państwo wspiera także finansowo rozwój instytucji obywatelskich, co w długim okresie czasowym prowadzi do obniżenia kosztów jego funkcjonowania (zasada efektywności)¹⁴⁸.

Kluczową zasadą do kontraktowania zadań publicznych jest zasada partnerstwa, która oznacza prawo organizacji pozarządowych do współdefiniowania zadań publicznych oraz przyjmowanie na siebie obowiązku

¹⁴⁶ M. Hammer, J. Champy, *Reengineering w przedsiębiorstwie*, przeł. U. Zreda, Warszawa 1996, s. 50 i n.

¹⁴⁷ Szerzej nt. E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000; J. Blicharz, *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonywania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, Nr LXXVI, s. 7-8; A. Pałka, *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] J. Korczak (red.) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, Wrocław 7-8 marzec 2005, Wrocław 2005, s. 95 i n.; J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] J. Blicharz (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012; L. Zacharko, A. Zacharko, *Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6-7, s. 44-55; J. Blicharz, *Działalność organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego) w ujęciu historycznym*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Racibórz 2017, s. 27 i cyt. tam literatura; J. Wróblewska-Jachna, *Misja organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Prawo organizacji*, s. 47-61 i cyt. tam literatura.

¹⁴⁸ L. Zacharko, *Uspokojenie procesu administrowania – przyczynek do dyskusji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 528-529.

informowania o planowanych i podejmowanych działaniach¹⁴⁹. Zatem niektóre cele z zakresu administracji publicznej można łatwiej i szybciej zrealizować przy pomocy organizacji pozarządowych tam zwłaszcza, gdzie potrzebna jest współpraca z ludnością zainteresowaną bezpośrednio określonymi działaniami administracji¹⁵⁰.

W problematyce innowacyjnych rozwiązań w zakresie kontraktowania usług społecznych na uwagę zasługuje model zadaniowy, tzw. „podwójny outsourcing” (*regranting*) – wprowadzony zmianą ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 22 stycznia 2010 r.¹⁵¹ Art. 16 ust. 7 wyżej wymienionej ustawy stanowił, iż organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z którymi organ administracji publicznej zawarł umowę, o której mowa w ust. 1, mogą zlecić realizację zadania publicznego wybranym, w sposób zapewniający jawność, uczciwą konkurencję organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, niebędącym stronami umowy, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie zadania publicznego. Z kolei zmiana ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 5 sierpnia 2015 r.¹⁵², która weszła w życie w dniu 9 listopada 2015 r., uchyliła ust. 7 art. 16 ww. ustawy, dokonując jednocześnie zmiany w treści ust. 4, który stanowi, iż zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot nie będący stroną umowy, o której mowa w ust. 1, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Zatem w wyniku *regrantingu* następuje redystrybucja środków, a zadanie publiczne jest

¹⁴⁹ L. Irish, K. Simon, R. Kushen, *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999, s. 95.

¹⁵⁰ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 161.

¹⁵¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 28, poz. 446. Szerzej nt. zmian wprowadzonych: A. Siennicka, *Nowelizacja ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie*, „Biuletyn” 2010, nr 1, s. 9.

¹⁵² Dz. U. z 2015 r., poz. 1339.

realizowane przez inną organizację, która nie jest stroną umowy¹⁵³. Po-
wyższe zmiany ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontaria-
cie kreują nowy model realizacji usług społecznych, modernizując system
ich dostarczania.

Pojęcie *regrantingu* przywędrowało do Polski w latach 80. i 90. XX
wieku. Regranting jako określenie angielskie dotyczy mechanizmu zleca-
nia zadania, w ramach którego środki otrzymywane w formie dotacji (gran-
tu) przez jeden podmiot są w dalszej kolejności przekazywane innym pod-
miotom. W ramach *regrantingu* jednostki samorządu terytorialnego same
nie organizują konkursów i nie przyznają dotacji, ale znajdują partnera
(operatora) – organizację pozarządową – która w jego imieniu zajmuje się
przygotowaniem konkursu oraz przyznaniem dotacji i jej rozliczeniem.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż w wyniku *regrantingu* po
stronie jednostki samorządu terytorialnego następuje m.in. zmniejszenie
obciążeń organizacyjnych związanych z przeprowadzeniem konkursów,
skuteczne dotarcie z ofertą do różnych środowisk, lepsza jakość składanych
ofert, efektywniejsze wykorzystanie środków oraz pomnożenie środków
dzięki wkładowi operatora i grantobiorców. Z kolei po stronie organizacji
pozarządowej korzyści mogą dotyczyć: uproszczenia procedur o dotację,
zdobycia większej ilości środków na dotacje¹⁵⁴. Należy podzielić stanowi-
sko prezentowane w literaturze przedmiotu, iż zakres zlecenia nie może
obejmować kompetencji kluczowych organów samorządu terytorialnego
związanych z prowadzeniem postępowania i wydawania decyzji admini-
stracyjnych¹⁵⁵, co znalazło odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych.

¹⁵³ <https://ling.pl/slownik/angielsko-polski> [dostęp: 25.02.2019].

¹⁵⁴ Szerzej nt. M. Arczewska, *Raport z badania potrzeb i możliwości regrantingu w ramach projektu „Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie”*, Warszawa lipiec 2012.

¹⁵⁵ J. Korczak, A. Miruć, *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 153 i n.

Zarządzenie jakością w administracji publicznej wymaga także wdrożenia zintegrowanego podejścia do identyfikowania i dzielenia się zasobami informacyjnymi, które obejmują bazy danych, dokumenty, polityki, sformalizowane procedury, jak też ekspertyzy (zarządzanie wiedzą)¹⁵⁶.

W dobie informatyzacji, wzrostu konkurencyjności i przedsiębiorczości instytucji oraz w dążeniu do poprawy jakości usług coraz większą rolę odgrywa wiedza. Jak podkreśla się w literaturze, rozwój koncepcji zarządzania wiedzą nastąpił w latach 90. XX wieku. Należy w tym miejscu wspomnieć o pracach A. Kuklińskiego¹⁵⁷, B. Wawrzyniaka¹⁵⁸, A. Kowalczyka¹⁵⁹, W. Grudzewskiego, I. Hejduk¹⁶⁰, B. Nogalskiego¹⁶¹ czy A. Jashapara¹⁶². Zarządzanie wiedzą w organizacjach, w tym w administracji publicznej, składa się z pięciu zasadniczych etapów: odkrywania, generowania, wartościowania, upowszechniania oraz wykorzystania wiedzy¹⁶³. Wiedza powinna być rozpatrywana wieloaspektowo w różnych procesach zarządzania organizacją. Proces zarządzania wiedzą powinien być ukierunkowany nie tylko na gromadzenie, korzystanie z danych będących w posiadaniu organizacji, ale także z danych pochodzących z otoczenia administracji. Jak podkreśla M. Morawski, wiedza jest kategorią dynamiczną, nie statystyczną. Wiedza stale ewoluuje, rozprzestrzenia się w obrębie i na zewnątrz organizacji. W systemie zarządzania wiedzą

¹⁵⁶ N. Snack (ed.), *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Operations Management*, Oxford 1998, s. 156 i n.

¹⁵⁷ A. Kukliński (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI wieku*, Warszawa 2001.

¹⁵⁸ B. Wawrzyniak (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2003.

¹⁵⁹ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *Zarządzanie wiedzą. Koncepcje i narzędzia*, Warszawa 2007.

¹⁶⁰ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2004.

¹⁶¹ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *Zarządzanie wiedzą. Koncepcje i narzędzia*, Warszawa 2004.

¹⁶² A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2006.

¹⁶³ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *Zarządzanie wiedzą...*, 2004, s. 15.

ważne są cele, ludzie, technologia, struktura organizacyjna i kultura organizacyjna¹⁶⁴.

Zarządzenie wiedzą należy odróżnić od procesu informacyjnych w organizacji, bowiem informacja jest jedynie pewną kategorią wiedzy. Zarządzanie informacją jest etapem początkowym (wstępnym) do budowania systemu zarządzania wiedzą¹⁶⁵. Zarządzanie wiedzą jest podstawą do inteligentnej działalności organizacji, tj. organizacji opartej na wiedzy, która ulepsza swoje procesy, zmienia się w zależności od potrzeb otoczenia. Wiedza jest podstawowym zasobem inteligentnej organizacji, która ma charakter twórczy i innowacyjny. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wiedza, umiejętności i zachowanie personelu ma decydujący wpływ na inteligentne działanie organizacji. Inteligentnie działająca organizacja to organizacja, która posiada następujące cechy: wiedza jest dostępna i efektywnie wykorzystywana w organizacji, zapewnia rozwój i kulturę wewnątrz organizacji, promuje jakość wiedzy, dostarcza wiedzę dla pracowników, czy ułatwia pracownikom działać skutecznie i inteligentnie¹⁶⁶.

Zarządzana nowocześnie administracja publiczna wymaga jednak dobrego prawa. Zdaniem Z. Duniewskiej złe prawo dezorganizuje i wypacza państwo, rodzi dezaprobatę, skłania do nieposłuszeństwa i buntu. Sprawne państwo i dobre prawo służą wspólnocie, wpływają na poprawę jakości jej życia, wspierają i motywują inicjatywność społeczną¹⁶⁷.

¹⁶⁴ M. Morawski, *Zarządzanie wiedzą – ujęcie systemowe*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, Nr 4, s. 56, 58.

¹⁶⁵ A. Kowalczyk, B. Nogalski, *Zarządzanie wiedzą...*

¹⁶⁶ M. Dolińska, *Zarządzanie wiedzą w uczącej się organizacji*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, Nr 4, s. 16 i cyt. tam literatura, m.in.: J.D. Teese, G. Pisano, A. Shuen, *Dynamic capabilities and strategic management*, „Strategic Management Journal” 1997, Vol. 18, no 7, s. 509-533; K.M. Wiig, *Knowledge Management. The Central Management Focus for Intelligent-Acting Organizations*, Arlington 1995; a także S. Stańczyk, E. Stańczyk-Hugiet, *Strategia wiedzy – kultura wiedzy*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, Nr 2 (128), s. 97-113 i cyt. tam literatura.

¹⁶⁷ Z. Duniewska, *Administracja publiczna w sprawnym państwie rządzonej dobrym prawem*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 105 i cyt. tam literatura.

W literaturze przedmiotu od dłuższego czasu prowadzony jest dyskurs naukowy stanu prawa administracyjnego, jego niestabilności, braku przejrzystości, niespójności unormowań, wadliwej techniki legislacyjnej, inflacji prawa, do tego należy dodać niejednorodność orzecznictwa sądów administracyjnych¹⁶⁸. Prawo powinno być nośnikiem aksjologicznych standardów i wdrażać zasady demokratycznego państwa prawnego zgodnie z art. 2 Konstytucji. Dobre prawo powinno być wynikiem przestrzegania przez ustawodawcę konstytucyjnych zasad przy stanowieniu i wprowadzaniu w życie aktów prawnych¹⁶⁹.

J. Zimmermann podkreśla, iż „Prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka, co można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury organizacyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. służą temu jednemu celowi. Nigdy prawo administracyjne nie powinno być tworzone dla samego siebie ani dla administracji, która ma za zadanie służyć człowiekowi lub wspólnotom ludzkim”¹⁷⁰.

Jak piszą K. Działocha i T. Zalasieński, prawo powinno cechować jasność i precyzyjność oraz poprawność pod względem językowym. Jasność wymaga od ustawodawcy tworzenia przepisów zrozumiałych dla adresatów, niebudzących wątpliwości co do treści praw i obowiązków

¹⁶⁸ Szerzej nt. S. Gebethner, *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i w Sejmie*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i preferowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 72 i n.; J. Wróblewski, *Zagadnienia jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawa*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 3; L. Zacharko, *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego – implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, [w:] D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Kryzys prawa administracyjnego*, t. IV. *Wykładnia i stosowania prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 161-162 i cyt. tam literatura; M. Stahl, Z. Duniewska, *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.

¹⁶⁹ Szerzej nt. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

¹⁷⁰ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

w nich zawartych, przy czym jasność przepisów powinna łączyć się z jego powszechnym zrozumieniem¹⁷¹. Wielokrotnie w orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podnosił, że prawo nie powinno być tworzone w sposób chaotyczny i przypadkowy, ale realizować cele założone w toku procedury legislacyjnej. Niejasne i nieprecyzyjne uregulowania implikują zjawiska niepożądane, gdyż rodzą niepewność sytuacji prawnej adresatów norm¹⁷².

Należy przychylić się do poglądu S. Wronkowskiej, iż zmiany w systemie prawa powinny cechować racjonalność, trafność i adekwatność do potrzeb podmiotów prawa funkcjonujących w zmiennej rzeczywistości. Groźnym zjawiskiem jest fasadowość zmian, tj. zmian dokonywanych z pobudek populistycznych, w związku z potrzebą odniesienia w krótkim okresie czasu sukcesów politycznych czy też potrzebą symbolicznej poprawy obowiązujących przepisów prawa, co działa niestabilizująco na system prawa¹⁷³. Problemy legislacyjne i niestabilność prawa są szczególnie widoczne w obszarze wdrażania i stosowania nowoczesnych technik i technologii w administracji publicznej¹⁷⁴.

3. Konkluzje

Druga połowa XX wieku przynosi istotne zmiany w modelu stosowania metod i technik zarządzania w administracji publicznej. Jakość w zarządzaniu stała się najważniejszą ideą. Wraz ze zmianą otoczenia administracji zmieniają się wskaźniki jakości. W administracji jako

¹⁷¹ K. Działocha, T. Zalasinski, *Określoność przepisów prawa jako przedmiot kontroli konstytucyjności prawa w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 45 i n.

¹⁷² Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217.

¹⁷³ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2001, nr 1, s. 38 i n.

¹⁷⁴ Szerzej nt. J. Jankowski, *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.

organizacji inteligentnej ludzie muszą ze sobą współpracować, wymieniać informacje, rozwiązywać problemy. Jak podkreśla się w literaturze, pracownik posiadający świadomość jakościową, przygotowany do posługiwania się metodami i technikami zarządzania przez jakość, przekonany jest o potrzebie ustawicznego samodoskonalenia¹⁷⁵. Podnoszenie umiejętności i kompetencji pracowników powinno stać się integralną częścią procesu nowoczesnie zarządzanej administracji, która jest obecna we wszystkich sferach życia człowieka.

¹⁷⁵ M. Bugdoł, *Zarządzanie przez jakość. Zagadnienia społeczne*, Opole 2003, s. 28.

Część druga

Personalizm
a administracja publiczna

(Jolanta Blicharz)

Rozdział I

Rozważania wstępne

1. Personalizm i wyzwania współczesności

1.1. Istota personalizmu

Dlaczego personalizm? Trudno odpowiedzieć na to pytanie bez zadawalającego wyjaśnienia szerszej kwestii: dlaczego dziś jest ważna ta filozofia? Otóż cenną inspiracją są w tej mierze rozważania francuskiego filozofa, twórcy i teoretyka personalizmu „społecznego zaangażowania” Emanuela Mouniera (1905–1950).

Podejmując problematykę antropologiczną, wielu przedstawicieli myśli filozoficznej zwróciło uwagę na fakt, ich zdaniem podstawowy, że człowiek jest – w odróżnieniu od innych istot żywych – osobą. Stąd też na określenie tego stanowiska posłużono się terminem „personalizm”¹⁷⁶. Już teraz należy podkreślić, że termin ten w odniesieniu do poglądów różnych filozofów nabywa nieco odmiennego sensu w zależności od tego, na gruncie jakiej koncepcji występuje.

Personalizm zdaniem Mouniera ma być nie systemem, lecz metodą, nie skodyfikowaną doktryną, lecz „perspektywą”, pewną wiedzą – umiejętność, dającą osobie ludzkiej bezwzględny prymat nad tym, co ją materialnie kształtuje¹⁷⁷. Jakkolwiek rozważania Mouniera są przede wszystkim inspirowane przez myśl chrześcijańską, to jednak nie oznacza to, że ujmuje on człowieka wyłącznie w perspektywie ponadhistorycznej, że ogranicza się do jego ogólnej charakterystyki, wyznaczonej określonymi

¹⁷⁶ L. Kasprzyk, A. Węgrzecki, *Wprowadzenie do filozofii*, Warszawa 1981, s. 280.

¹⁷⁷ J. Legowicz, *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1980, s. 466.

dogmatami religijnymi, które naświetlają jego pochodzenie, budowę i pośmiertne przeznaczenie¹⁷⁸. Z koncepcji personalizmu jako postawy „życiowego zaangażowania” wynika, że „terenem i zakresem tego zaangażowania jest bowiem prywatne i publiczne, społeczne, polityczne i ogólne życie człowieka jako osoby, mającej obowiązek coraz głębszego uświadamiania sobie swego historycznego powołania”¹⁷⁹. W realizowaniu tego powołania osoba nie może stawać się niczym narzędziem i musi mieć zapewniony taki dobór środków działania, aby mogła się doskonalić zarówno w sferze życia wewnętrznego, jak i w ścisłym powiązaniu z życiem społecznym¹⁸⁰.

W tym miejscu warto zaznaczyć, iż w poglądach Mouniera występuje wyraźne rozróżnienie jednostki i osoby. Jednostka oznacza tu wyodrębnienie od gatunku i w gatunku – w tym znaczeniu, że dzięki jednostkom gatunek ludzki różni się od wszelkiego innego gatunku, a zarazem jest zbiorem jednostek przynależnych do gatunku ludzkiego¹⁸¹. Można powiedzieć, że jednostka tkwi w materii i naturze, natomiast osoba to świat absolutny dla siebie, etyka, prawa¹⁸². W przeciwieństwie do jednostki osoba określa człowieka jako istotę rozumną, wolną, autonomiczną, niezniszczalną i decydującą o własnym losie¹⁸³. Innymi słowy osoba jest obecnością, a nie bytem – stąd zdefiniowanie osoby jest niemożliwe. Co więcej, nie jest ona jednym z wielu poznawanych przedmiotów, ale – jak powiada Mounier – jest jedyną rzeczywistością, którą znamy i którą jednocześnie od wewnątrz tworzymy¹⁸⁴. Jakkolwiek nauki szczegółowe pomagają w zrozumieniu pewnych pojedynczych aspektów osoby, niemniej jednak nie wyjaśniają

¹⁷⁸ Zob. L. Kasprzyk, A. Węgrzecki, *op. cit.*, s. 280.

¹⁷⁹ J. Legowicz, *op. cit.*, s. 468.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*, s. 469.

¹⁸² G. Barth, *Pojęcie i rozwój personalizmu*, <http://hosting0800050.az.pl/personalizm/?p=142> [dostęp: 24.02.2019].

¹⁸³ Zob. J. Legowicz, *op. cit.*, s. 470.

¹⁸⁴ Por. A. Drabarek *Dlaczego personalizm nie jest i nie może stać się filozofią niedzielnego popołudnia*, „*Studia Philosophiae Christianae*” 2012, t. 48/4, s. 101.

całości jej tajemnicy, tak jak „tysiąc zestawionych razem fotografii nie stanowi człowieka, który idzie, myśli i chce”¹⁸⁵.

Myśl personalistyczna określa człowieka jako diadę duszy i ciała¹⁸⁶. Owa diadyczność osoby ludzkiej z jednej strony nie pozwala tracić z oczu transcendentnego wymiaru człowieka, albowiem istnieją pewne niewzruszone wartości, których źródłem i gwarancją jest Bóg. Z drugiej zaś – człowiek, choć spełnia się ostatecznie jako osoba w ciele, to jednak czyni to właśnie w wymiarze duchowym i relacyjnym, głównie poprzez miłość. Mounier wyraził to w słowach „*Amo ergo sum*”¹⁸⁷. Z faktu, iż życie osobowe człowieka realizuje się zawsze w konkretnych warunkach, stąd właściwą dla człowieka postawą jest postawa zaangażowania, która „rozpina się” między konkretną, historyczną rzeczywistością a Absolutem, zyskując „zaczeplenie” w dwóch sferach bytowych¹⁸⁸.

Personalizm Mouniera jest odpowiedzią na kryzys człowieka, którego należy nie tylko pojąć i wyjaśnić, ale także przewyciężyć. Warto przede wszystkim zwrócić tu uwagę, że człowiekowi współczesnemu ciągle zagraża alienacja, która przybiera dwie różne formy. Jedna polega na zamykaniu się w sferze przeżyć wewnętrznych, odgradzaniu się od świata, ucieczce od niego, zaś druga – w pochłonięciu działalnością zewnętrzną, która prowadzi do zatraty samego siebie. „Ani życie wewnętrzne, ani zewnętrzne jako takie nie ciągnie nas – stwierdza Mounier w pracy *Co to jest personalizm* – ku przepaści; niebezpieczeństwo powstaje wtedy, gdy pozwolimy, aby jedno lub drugie nas przerosło i gdy związek między nimi zostanie przerwany”¹⁸⁹.

¹⁸⁵ M. Apiecionek, *Idea personalizmu Emmanuela Mouniera*, „Filozofia Chrześcijańska” 2016, t. 13. *Osoba i Doświadczenie Mistyczne (1)*, s. 153.

¹⁸⁶ K. Guzowski, M. Kosche *Personalizm jako próba jednoczenia „zwaśnionych” antropologii*, „Horyzonty Polityki” 2016, Vol. 7, No 19, s. 69.

¹⁸⁷ *Ibidem*, s. 63.

¹⁸⁸ Zob. L. Kasprzyk, A. Węgrzecki, *op. cit.*, s. 282.

¹⁸⁹ *Ibidem*, s. 280-281.

Jakkolwiek personalizm Mouniera jest w swych założeniach chrześcijański, to jednak w koncepcji człowieka jako osoby i jednostki usiłuje stworzyć coś w rodzaju neutralnej trzeciej siły między kapitalizmem i komunizmem¹⁹⁰. Widoczne to jest zwłaszcza w jego krytyce kapitalizmu, w którym niemożliwy jest pełny rozwój osoby. Zdaniem Mouniera „Ekonomia kapitalistyczna dąży do zorganizowania wszystkiego poza osobą wokół celu ilościowego, bezosobowego i wyłączonego: zysku”¹⁹¹. I choć jest też zwolennikiem nawiązania dialogu i współpracy z marksistami, to jednak tylko częściowo godzi się z marksistowską koncepcją rzeczywistości. Uważa bowiem, że przemiana jednostki i zbiorowości byłaby niezupełna, gdyby pominąć transcendentny wymiar człowieka, którego marksiści nie mogą już zaakceptować¹⁹².

Z uwagi na to, iż podstawowym atrybutem człowieka jest wolność, Mounier tej problematyce poświęcił wiele uwagi, usiłując wypracować własną koncepcję wolności, przede wszystkim uznając ją za niezbywalną część osoby ludzkiej¹⁹³. W opozycji do egzystencjalizmu i liberalizmu Mounier tworzy koncepcję tzw. „wolności uwarunkowanej”. Krytykując pojęcie wolności absolutnej Sartre’a (opartej na braku jakichkolwiek uwarunkowań i ograniczeń), Mounier zwraca uwagę na to, że wolność jest pojęciem relatywnym, związanym z określonym założeniem wartościującym¹⁹⁴. Dla zrozumienia wolności ważne jest nie tylko to, że się wybiera, ale i to, co się wybiera. Podstawowym wyborem, jakiego człowiek dokonuje, jest wybór dobra (ludzka wolność, stając się „wolnością wyzwalającą, kieruje się ku Bogu poprzez siłę wewnętrzną”, jest ona

¹⁹⁰ J. Legowicz, *op. cit.*, s. 471.

¹⁹¹ Dz. cyt. za: T. Mrówczyński, *Mouniera tragiczny optymizm*, [w:] H. Kraheńska (red.), *Filozofia i socjologia XX wieku*, Warszawa 1962, s. 226.

¹⁹² L. Kasprzyk, A. Węgrzecki, *op. cit.*, s. 283.

¹⁹³ Zob. S. Kowalczyk, *Personalizm społeczny Emmanuela Mouniera*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1990, t. XVIII, z. 1, s. 135.

¹⁹⁴ Por. J. Czarkowski, *Paradoksy „wolności uwarunkowanej” w personalizmie Mouniera*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici, Filozofia X. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1987, z. 182, s. 17.

zbawcza jako wolność przyjęcia wartości, jako zdolność osoby do doskonalenia się) lub wybór zła (jako tożsamy z odrzuceniem Boga, wartości, bytu, siebie, autodestrukcją osoby, zniszczeniem przez nią samą swej wolności)¹⁹⁵. Innymi słowy, w każdych warunkach społecznych osoba może wybrać dobro lub zło i na tym polega jej wolność. Zdaniem Mouniera to osoba, wybrawszy wolność, sama czyni siebie wolną, albowiem nigdzie nie znajduje ona wolności, danej i ukonstytuowanej. Nic na świecie nie zapewni jej, że będzie wolna, jeśli nie zdobędzie się na to, by doświadczyć wolności¹⁹⁶. Natomiast jeżeli człowiek nie jest wewnętrznie wolny, to nawet stworzenie odpowiednich prawnych i konstytucyjnych warunków wolności nie zagwarantuje mu wolności. „Nie można dać człowiekowi wolności z zewnątrz”, pisał Emmanuel Mounier, „wraz z życiowymi ułatwieniami czy konstytucjami: zasną w swych wolnościach i obudzą się jako niewolnicy. Wolności są jedynie szansami ofiarowanymi duchowi wolności”¹⁹⁷. Autor dodaje: „wolności nie da się zamknąć w gładkich definicjach i opisach, trzeba jej doświadczyć jako zdolności poczynania samych siebie, wybierania drogi i sposobu bycia sobą”¹⁹⁸. Stąd wniosek, że wolność osoby zawiera w sobie wiele zobowiązań: jedne z nich mają źródło w samym człowieku, w bycie jednostkowym, inne zaś – wynikają z powiązań ze światem¹⁹⁹.

Podsumowując, można powiedzieć, że osoba w ujęciu Mouniera jest rzeczywistością konkretną, cielesną i duchową, zaangażowaną w życie wspólnoty. Mówiąc o osobie, postrzegał ją jako przeżywaną działalność autokreacji, komunikacji i przynależności. Jednocześnie pragnął

¹⁹⁵ Por. *ibidem*, s. 17.

¹⁹⁶ E. Mounier, *Personalizm i chrześcijaństwo*, [w:] *idem*, *Wprowadzenie do egzystencjalizmów*, Kraków 1964, s. 131. Zob. też: B. Dziemidok, *Teoretyczne i praktyczne kłopoty z wolnością człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2010, Vol. XXXV, sectio I, s. 31.

¹⁹⁷ T. Gadacz, *Dyskusje o wolności. Filozofia wolności*, <https://www.goethe.de/ins/pl/pl/kul/sup/fee/21184099.html> [dostęp: 24.02.2019].

¹⁹⁸ W. Słomski, *Personalistyczna wizja wolności*, Warszawa 2000, s. 124.

¹⁹⁹ *Ibidem*, s. 125.

cywilizacji „personalistycznej i wspólnotowej”, otwierał swój personalizm na dialog z każdym nurtem myślowym, nawet ateistycznym, pod warunkiem jedynie akceptacji osoby ludzkiej wolnej i twórczej²⁰⁰. Oponował też silnie przeciw indywidualizmowi i kapitalizmowi, słusznie zauważając, iż nie są równoznaczne z procesem personalizacji, albowiem ten pierwszy wywoływał „alienację Narcyza zajętego sobą i alienację Herkulesa zniewolonego gromadzeniem dóbr materialnych”²⁰¹, zaś drugi – zubażał wewnętrzne życie człowieka, gdyż odwracał naturalną hierarchię wartości, podporządkowując życie duchowe konsumpcji, konsumpcję produkcji, a produkcję zyskowi²⁰². Ogólnie rzecz biorąc, personalizm Mouniera zmierzał do uwolnienia chrześcijaństwa od kryzysu cywilizacyjnego, wywołanego indywidualizmem liberalizmu ucieleśnionego w kapitalizmie²⁰³. Stąd liberalny kult jednostki znajduje u Mouniera przeciwwagę w postulatcie altruizmu i służby społeczeństwu.

Ten wątek rozumowania znalazł się również w wielu innych nurtach i szkołach myśli personalistycznej, nabywając bardziej uniwersalnego charakteru, z którym wiążą się takie elementy, jak np. troska o godność osoby ludzkiej, o prawa i wartości jej najbliższe, czy wyczulenie na osobistą i społeczną wolność²⁰⁴.

Warto też zauważyć, że współcześnie próbuje się na różny sposób systematyzować mnogość personalizmów. I tak mówi się m.in. o personalizmie klasycznym (tomistycznym – odwołującym się do greckich klasyków filozofii, przede wszystkim Arystotelesa, oraz do ich późniejszych kontynuatorów, np. Boecjusza, twórcy definicji osoby, a przede wszystkim

²⁰⁰ Zob. R. Tokarczyk, *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010, s. 383.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² J. Czarkowski, *Osoba – społeczeństwo – rewolucja w personalizmie E. Mouniera*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Filozofia” 1982, t. 6 (130), s. 39.

²⁰³ R. Tokarczyk, *op. cit.*, s. 383.

²⁰⁴ Por. R. Kozłowski, *Wokół problemu osoby w polskim personalizmie chrześcijańskim*, „Słupskie Studia Filozoficzne” 2005, nr 5, s. 79.

do Tomasza z Akwinu)²⁰⁵, fenomenologicznym (M. Scheler, R. Ingarden, E. Stein, J. Tischner, W. Pannenberg, R. Guardini), moralno-społecznym (E. Mounier, M. Blondel, G. Madinier), egzystencjalistycznym (G. Marcel, A. Brunner, L. Szeszow, A. Garnett), tomistycznym o charakterze integralno-społecznym (J. Maritain, W. Granat, S. Kowalczyk), tomistycznym o charakterze metafizycznym (A. Krapiec), tomistycznym o profilu fenomenologiczno-etycznym (K. Wojtyła), tomistycznym o charakterze społecznym (Cz. Strzeszewski, J. Majka), przyrodniczym o charakterze ewolucyjno-kosmicznym (P. Teilhard de Chardin), absolutystycznym (H. Green, E. Taylor, E. Hocking), panpsychistycznym (L. Ward, W. Stern, F. Tennant, H. Carr), a nawet ateistycznym²⁰⁶. Przy czym ten ostatni budowany jest zazwyczaj na ściśle materialistycznej wizji człowieka, z całkowitym lub częściowym pominięciem jego duchowego wymiaru, który to wymiar decyduje o bytowaniu osobowym i jest podstawą do wypracowania wizji człowieka jako osoby. Są to w sensie ścisłym humanizmy (np. humanizm L. Feuerbacha, K. Marksa, F. Engelsa, F. Nietzschego, S. Freuda, B. Russela, J. P. Sartre'a)²⁰⁷. Nadto w literaturze można spotkać jeszcze inne podziały personalizmów na: pragmatyczny amerykański czy psychologiczno-pedagogiczny niemiecki, jak również personalizm egzystencjalizmu chrześcijańskiego – francuski²⁰⁸.

Nie ulega jednak wątpliwości, że choć istnieje wiele określeń personalizmu, to jednak występują pewne cechy konieczne dla określenia tego nurtu filozoficznego. Przede wszystkim wskazanie na osobowy byt człowieka (materialny i duchowy wymiar jego natury) – rodzi zasadniczą

²⁰⁵ Zob. A. Andrzejuk, *Jaki personalizm? Szerokie i wąskie rozumienie personalizmu*, http://katedra.uksw.edu.pl/publikacje/artur_andrzejuk/jaki_personalizm.pdf [dostęp: 23.02.2019].

²⁰⁶ Szerzej w tej kwestii: I. Dec, *Typologia personalizmów*, [w:] P.S. Mazur (red.), *Spór o osobę w świetle klasycznej koncepcji człowieka. Studia i rozprawy*, Kraków 2012, s. 37 i n. Także: I. Dec, *Personalizm w filozofii (próba systematyzacji)*, „Biblioteka Teologii Fundamentalnej” 2008, t. 3, s. 302.

²⁰⁷ I. Dec, *Personalizm w filozofii...*, s. 303.

²⁰⁸ *Ibidem*.

konsekwencję uznania nadrzędnej wartości osoby ludzkiej wobec świata rzeczy oraz struktur ekonomiczno-społecznych i politycznych²⁰⁹. Stąd właśnie wynika podstawa stanowiska personalistycznego w odniesieniu do życia społecznego: podporządkowanie struktur i urządzeń zbiorowych służbie rozwojowi osobowemu człowieka w społeczeństwie. Niemniej jednak podstawowym dobrem, którego broni personalizm, jest godność człowieka, jako wartość niezbywalna i niepowtarzalna (od strony ontologicznej).

1.2. Godność osoby ludzkiej jako jedna z podstaw personalizmu

Aby rzucić nieco światła na współczesne dociekania na temat godności człowieka należy koniecznie zwrócić uwagę na fakt, iż stanowi ona wzorcową zasadę, podstawę, w oparciu o którą można by ustanawiać reguły, zasady i standardy prawa. Dla interpretacji tego, co należy rozumieć jako godność człowieka, zasadniczego znaczenia nabiera art. 30 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. Pojęcie „przyrodzonej” godności człowieka oznacza, że godność człowieka jest czymś swoście własnym, należnym każdemu człowiekowi, bo danym mu wraz z byciem sobą. Ustawa zasadnicza stwierdza słusznie, że godność jest niezbywalna, co nie tylko znaczy, że nie można jej nikomu odstąpić, ale że jest ona ściśle związana z człowieczeństwem. Godność człowieka jest dana jako rzeczywistość niezbywalna, domagająca się przyjęcia i uznania. Nienaruszalność godności oznacza, że nie można odebrać człowiekowi prawa do szacunku. Pojęcie „poszanowania” godności oznacza obiektywne prawo do szacunku oraz

²⁰⁹ Por. R. Czekalski, *Personalistyczna pedagogika wychowawcza Jana Pawła II*, „Warszawskie Studia Teologiczne” 2008, t. XXI, s. 186.

subiektywne respektowanie tego prawa do szacunku²¹⁰. Z tego, że prawo do szacunku jest nienaruszalne, wynika, że władze publiczne są zobowiązane do poszanowania tego prawa, a tam, gdzie byłoby ono zagrożone lub lekceważone, do jego ochrony²¹¹.

W szczególności problematykę godności osoby ludzkiej rozwija K. Complak. Autor bowiem stwierdza, że „godność osoby ludzkiej dotyczy ogółu konstytucyjnych przepisów wyznaczających położenie człowieka oraz obywatela w państwie”, jak również, że „omawiana kategoria wykracza jednak poza dogmatykę konstytucji²¹². Dalej wskazuje na chrześcijański, jak i świecki punkt widzenia pojęcia „godności człowieka”. I tak w świetle nauki Kościoła katolickiego „godność osoby ludzkiej ma podstawę w stworzeniu jej na obraz i podobieństwo Boże [...]; wypełnia się ona w powołaniu Boskiego szczęścia [...]. Jest właściwe istocie ludzkiej, że w sposób dobrowolny dąży do tego wypełnienia [...]. Osoba ludzka przez swoje świadome czyny [...] dostosowuje się lub nie do dobra obiecanego przez Boga i potwierdzonego przez sumienie moralne [...]. Ludzie kształtują samych siebie i wzrastają wewnętrznie; całe swoje życie zmysłowe i duchowe czynią przedmiotem swojego wzrostu [...]. Jeśli chodzi o świeckie pojęcie godności, to również akcentuje odmienność jakościową człowieka, w szczególności wyższość osoby ludzkiej nad materią martwą oraz w ogóle nad całym światem żywym, niemającym świadomości, rozumu czy swobody działania”²¹³.

Dokonując koniecznego uogólnienia, można powiedzieć, że norma konstytucyjna o nienaruszalności godności człowieka oraz nakaz jej poszanowania i ochrony wywodzą się i dają się wyprowadzić z bytu

²¹⁰ *Ibidem*, s. 27.

²¹¹ Szerzej: J. Blicharz, *W poszukiwaniu źródeł ochrony prawnej przed zjawiskiem wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 35-38.

²¹² K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5 (28), s. 45.

²¹³ K. Complak, *Uwagi...*, s. 41 i n.

człowieka. Innymi słowy, godność człowieka nie wynika z ustanowienia jej przez powołane do tego organy, albowiem w przypadku państw lub społeczeństw, w których brak jest odpowiednich przepisów konstytucji o ochronie godności człowieka, można by było ją lekceważyć, a prawa człowieka byłyby naruszane lub ograniczane. Godność człowieka jako odkryta rzeczywistość niezbywalna polega więc na uznaniu, a następnie sformułowaniu w postaci przepisów prawa.

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)²¹⁴. 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 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 osobowa 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 osobie²¹⁵.

²¹⁴ Patrz również art. 23 ust. 3 tej Deklaracji.

²¹⁵ Taki pogląd podziela doktryna konstytucyjna wielu krajów – zob. F.F. Segado, *Godność człowieka jako najwyższa wartość*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako*

1.3. Przyczyny depersonalizacji człowieka

Choć ustaliliśmy już, że pojęcie osoby kojarzy się z godnością człowieka oraz że istotnym znakiem cywilizacji, która zasługuje na to imię, jest zrozumienie i szacunek dla godności osoby ludzkiej – jak pisał J. Maritain, pozostaje nam jeszcze pytanie: czy współcześnie personalizizm stanowi receptę pozwalającą w jakiś cudowny sposób usuwać niepokoje związane z kryzysem człowieczeństwa, zachwianiem równowagi między materialnym a duchowym wymiarem życia, gdzie pojęcie osoby bywa obecnie używane przeciw samemu człowiekowi, czemu służy subtelne rozróżnienie między osobą a istotą ludzką, a co za tym idzie pewną dyskryminację tych ostatnich. Dotyczy to zwłaszcza embrionów, dzieci upośledzonych umysłowo, osób w podeszłym wieku lub będących w śpiączce²¹⁶.

Nawiązując do postawionego na początku pytania, nie bez racji można więc postawić inne jeszcze pytanie: jak przedstawia się wartość człowieka w porównaniu z innymi? I tak, przy podejściu chromosomowo-genetycznym człowieczeństwo płodu niczym nie różni się od człowieczeństwa jego czy jego matki. Przyjmując taki pogląd, uniemożliwia

kategoria prawna, Wrocław 2001, 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*, tłum. W. Kornatowski, Księga I, 106, Warszawa 1960. 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 szczególnie 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 „chwała” i „część” – Ps. 8, oraz „na Nasz [tj. Boga] obraz” Rdz 1,26 i n.; 9,6. Zob. też o godności: Z. Chlewiński, Z. Zaleski, *Godność*, [w:] L. Bieńkowski et al. (red.), *Encyklopedia katolicka*. T. 5, Lublin 1989, s. 1231.

²¹⁶ Zob. P. Chrabąszcz, *Personalistyczna koncepcja człowieka*, <http://www.ewangelia-nadziei.pl/o-malzenstwie-i-rodzynie/23-o-malzenstwie-i-rodzynie/57-antropologia-jana-pawla-ii?showall=&start=3> [dostęp: 22.02.2019].

się uzasadnianie zabijania płodu z wadami wrodzonymi poprzez wskazywanie na ich niepełne człowieczeństwo²¹⁷. Z kolei uznanie funkcjonalnego podejścia człowieczeństwa budzi wiele problemów, albowiem według niektórych zwolenników takiego poglądu (m.in. M. Tooleya) „był nie może być osobą, jeśli nie posiada lub nie posiadał w przeszłości zdolności do myślenia. A badania psychologiczne i neurofizjologiczne wskazują, że jest raczej mało prawdopodobne, aby ludzie posiadali tego typu zdolność w ciągu kilku pierwszych tygodni po urodzeniu”²¹⁸. Podkreśla się przede wszystkim, że w pewnych szczególnych warunkach niektórzy ludzie są „quasi-osobami” i mogą być uśmierceni²¹⁹. Podobne stanowisko wyraża amerykański bioetyk H. T. Engelhard, którego zdaniem nie wszyscy ludzie są osobami. Dotyczy to m.in.: płodów ludzkich, noworodków, upośledzonych umysłowo oraz będących w głębokiej śpiączce²²⁰. Również według P. Singera podmiotem moralnym jest osoba mająca pewne podstawowe zdolności umysłowe oraz świadomość. Posiadają je dorosłe, wysoko rozwinięte zwierzęta i ludzie mniej więcej od drugiego roku życia. Zaś istoty pozbawione samoświadomości nie są osobami (dotyczy to np. ludzi starszych i schorowanych, nienarodzonych, noworodków, a także dzieci do około drugiego roku życia)²²¹.

Wniosek, który te spostrzeżenia nasuwają, jest następujący: jeśli przyjmiemy, iż dzieci poczęte, noworodki, upośledzone umysłowo, osoby będące w głębokiej śpiączce oraz osoby starsze i schorowane nie zasługują na miano osoby – jako nie mające typowych dla ludzi zdrowych zdolności społecznych – to należy też uznać, że nie zasługują one również na ochronę prawną. Przyjęcie koncepcji Singera i innych zwolenników

²¹⁷ Zob. J.W. Montgomery, *Godność ludzka w momencie śmierci i narodzin*, [w:] K. Complik (red.), *op. cit.*, s. 68-69.

²¹⁸ *Ibidem*, s. 68.

²¹⁹ Zob. K. Gryżenia, *Etyczne implikacje (nie)osobowego traktowania człowieka*, „Forum Pedagogiczne UKSW” 2011, t. 2, s. 86-87.

²²⁰ *Ibidem*, s. 86-87.

²²¹ *Ibidem*, s. 85.

równie szokujących i kontrowersyjnych rozwiązań może w przyszłości prowadzić do wykluczania ze wspólnego prawa do życia także innych grup społecznych, które zgodnie z radykalnym utylitaryzmem należałoby uznać za zbędne, np. emerytów, rencistów czy bezrobotnych.

W istocie bowiem zarówno dążenie do tzw. „społeczeństwa doskonałego”, w którym określa się, czy dany kandydat funkcjonuje w sposób wystarczająco ludzki, aby zasługiwać na traktowanie go jako człowieka oraz w którym propaguje się zachodni konsumpcjonizm, indywidualizm, komercjalizm, kapitalizm i hedonizm nad wyższymi od nich wartościami etycznymi są najniebezpieczniejszymi naszymi złudzeniami. Doświadczenie nasze zdaje się pouczać, że możemy albo dążyć do „społeczeństwa doskonałego”, albo do takiego, w którym życie oparte jest na godności osoby ludzkiej, z której wynika imperatyw moralny bezwarunkowego szacunku wobec osoby; że pragnienie „społeczeństwa doskonałego” lub mniemanie, iż posiadało się klucz, który takie społeczeństwo otworzy, jest groźne i może produkować tylko formy antyludzkie i karykaturalne; że próba stworzenia nieba na ziemi kończy się z reguły czymś, co jest bliższe piekłu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę jeszcze na inne przyczyny depersonalizacji współczesnego człowieka (pozbawienie go osobowej podmiotowości). Są one związane z cywilizacją techniczną, która choć powinna zostać zrównoważona przez cywilizację etyczną, to jednak na naszych oczach ulega coraz większej degradacji²²². Przykładem depersonalizacji jest uprzedmiotowienie człowieka we wszystkich płaszczyznach życia, włącznie z manipulacją ideologiczną i polityczną²²³. W pierwszej kolejności chodzi tu o narzucany model konsumpcyjnego stylu życia, realizowany kosztem zubożania życia duchowego. W efekcie rodzi on

²²² Por. T. Gadacz, *Kryzys europejskiego człowieczeństwa*, <http://www.iuw.pl/kryzys-europejskiego-czlowieczestwa/articles/kryzys-europejskiego-czlowieczestwa.html> [dostęp: 12.02.2019].

²²³ Zob. J. Dębowski, *Wobec zagrożeń współczesnej cywilizacji*, „Res Humana” 2014, nr 5, s. 22-27.

frustrację, którą – zdaniem L. Kołakowskiego – wywołują nasze niemożliwe do zaspokojenia potrzeby rosnące, „w nieokiełznany sposób, po niekończącej się spirali łączywości”²²⁴.

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 rynku²²⁵. W praktyce oznacza to podporządkowanie wszystkich priorytetów (w tym zdrowia i życia) regułom 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 państwowej²²⁶. 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

²²⁴ L. Kołakowski, *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014, s. 7.

²²⁵ Zob. F. Piontek, B. Piontek, *Transformacja a koncepcje rozwoju – skutki dla kapitału: ekonomicznego, ludzkiego i przyrodniczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, z. 8. *Problemy globalizacji i regionalizacji*, cz. 1, Rzeszów 2006, s. 35.

²²⁶ *Ibidem*.

w Polsce (i zapewne w innych krajach) będziemy mieć do czynienia z występowaniem i trwałością nierówności ekonomicznych, a zwłaszcza ich pogłębianiem, co stanowić będzie przyczynę napięć i konfliktów społecznych.

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 skutecznej likwidować niż jakiegokolwiek arbitralne decyzje prawne. Nierówność jest wpisana w naturę społeczeństw [...]”²²⁷. Ta dość uproszczona teoria wyjaśniania przyczyn ubóstwa i bogactwa ma charakter potoczny, gdyż winę za problemy przypisuje się tym, którzy ich doświadczają.

Przed 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 nieuświadomionych 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

²²⁷ A. Zwoliński, *Etyka bogacenia*, Kraków 2002, s. 226.

osobę ludzką do wyłącznie jednego z elementów ekonomii, nie zapewni efektywnej 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.

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. M. Novak, R. Buttiglione, ks. R. Sirico) opierają swoją koncepcję na zrównoważonym rozumieniu dobra wspólnego i pełnym uznaniu rzeczywistości rynkowej²²⁸. Próba podjęcia obu tych zadań równocześnie jest model *personalizmu ekonomicznego*²²⁹, łączącego zarówno wiedzę ekonomiczną, jak i refleksję

²²⁸ 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.

²²⁹ 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

humanistyczną, w myśl zasady, że: „refleksja humanistyczna potrzebuje mocnego zakorzenienia w ekonomii, a myśl ekonomiczna potrzebuje pogłębionej wizji człowieka”²³⁰. Koncepcja ta, będąca próbą analizy 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 personalisci ekonomiczni nie są rzecznikami niczym nie skrępowanego rynku, to jednak proponowane przez nich sposoby ograniczenia rynku różnią się wszakże zasadniczo od typowych rozwiązań postulowanych przez etatystów²³¹ postulujących aktywne

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 personalisci 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 XX 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 transcendentnego idealizmu. Podjęli oni próbę pracowania w duchu realizmu podstaw różnych dyscyplin filozoficznych: logiki, epistemologii, filozofii nauki, estetyki i etyki – por. G.M.A. Gronbacher, *Personalizm ekonomiczny*, przeł. J. Merecki, Lublin 1999. Zob. też: A. Szadok-Bratuń, M. Bratuń, *Personalizm filozoficzny a kultura prawna*, [w:] G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj (red.), *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, Olsztyn-Bari 2008.

²³⁰ Zob. P. Urgacz, *Personalizm ekonomiczny i jego zasady w ujęciu G.M.A. Gronbachera*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2008, vol. 11, nr 1, s. 94.

²³¹ Jest doktryną polityczną postulującą aktywne zaangażowanie państwa w gospodarce. Oddziaływanie 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 występowania

zaangażowanie państwa w gospodarce. Innymi słowy, model proponowany przez personalistów ekonomicznych pozwala nam odróżnić rozumienie człowieka wyłącznie jako *homo oeconomicus*, 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.

Konsekwencje cywilizacji technicznej dotyczą także współczesnych szkół wyższych. Traktowanie uczelni tak, jak przedsiębiorstw, zaś nauki jako przedsięwzięcia produkcyjnego²³² powoduje dominację celowości technicznej nad celowością humanistyczną. Otóż nie wystarczy sprowadzić myślenia wyłącznie do rozumu instrumentalnego (jak osiągać techniczne cele) bez wskazania człowiekowi sensu życia, jego egzystencjalnego oparcia. Szczególnie ważną rolę mają tu do odegrania nauki humanistyczne, które otwierają człowieka na wartości wyższe, duchowe, etyczne. Jak pisał O. Marquard: „Modernizacja napędzana przez nauki eksperymentalne powoduje straty w środowisku życiowym, nauki humanistyczne natomiast straty te kompensują”²³³. Co więcej, owa kompensacja polega na tym, że nauki humanistyczne m.in. „uwrażliwiają człowieka i nadają mu orientację”²³⁴.

kryzysów ekonomicznych, walkę z inflacją i bezrobociem oraz redystrybucję podziału dochodu narodowego. Przeciwnieństwem etatyzmu jest doktryna liberalizmu. Liberalizm opiera się na założeniu, że najsukuczniejszym regulatorem gospodarki jest tzw. „niewidzialna ręka rynku”. Zadaniem państwa jest zagwarantowanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, które zapewniłyby będą możliwości prowadzenia nieskrępowanej działalności przez podmioty gospodarujące. Rola państwa w doktrynie liberalizmu sprowadza się do pełnienia jedynie 3 funkcji: ochrony obywateli przed 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).

²³² Por. T. Gadacz, *Kryzys...*

²³³ O. Marquard, *O nieodzowności nauk humanistycznych*, [w:] *idem, Apologia przypadkowości*, przeł. K. Krzemieniowa, Warszawa 1994, s. 108. Także: S. Czerniak, *Jürgen Mittelstrass: nauki humanistyczne w świetle idei jedności nauki*, „Filozofia i Nauka. Studia Filozoficzne i Interdyscyplinarne” 2018, t. 6, s. 29.

²³⁴ O. Marquard, *op. cit.*, s. 108-109.

W pojęcie „kształcenia” wkładać można, rzecz jasna, rozmaite treści. Często wszak opinia, iż posiadanie umiejętności i kwalifikacji koniecznych do życia we współczesnej cywilizacji technicznej oznacza w danym środowisku umiejętność życia zgodnie z rangą człowieka, życia godnego i mądrego, cennego z określonego, moralnego punktu widzenia. W grę wchodzi tu niewątpliwie „umiejętności” intelektualne i prakseologiczne, np. w zdobywaniu kwalifikacji, wyborze zawodu. Nie podważamy znaczenia tych umiejętności, kompetencji i kwalifikacji, ale wspólnie z nimi powinny wchodzić także „umiejętności” moralne – świadomość celów moralnych, aprobowana hierarchia wartości, motywacje i zasady postępowania. Teilhard de Chardin, przenosząc tę sprawę na szerszą płaszczyznę wiedzy, w ogólności pisał: „Moralność nie jest sprawą mniej ważną niż największe osiągnięcia mechaniki i biologii”²³⁵.

Jak kształcić? Punktem wyjścia i ośrodkiem takiej refleksji jest zachowanie podmiotowości człowieka. Kryzys ducha związany jest ściśle z prymatem wartości materialnych (hedonistycznych, użytecznościowych) nad wyższymi od nich wartościami etycznymi, intelektualnymi i estetycznymi²³⁶. Równie mało przydatna okazuje się nauka, która kieruje się kryterium prawdy, a nie dobrem człowieka. Przede wszystkim celem kształcenia nie może być jedynie przygotowywanie podmiotów na rynek pracy ani też – jak zauważa T. Gadacz – „ograniczać się do umiejętności porozumiewania się w języku angielskim i obsługiwanie komputerów czy tabletek”²³⁷. Powinno ono „być poznaniem tego, co obchodzi nas jako ludzi, a nie tylko jako członków społeczeństwa przemysłowego”²³⁸. Umiejętność kształcenia jest największą sztuką, a doświadczenia historyczne i współczesne to potwierdzają. Adam Mickiewicz ubolewał

²³⁵ M. Michalik, *Sfera uczuć*, Warszawa 1975, s. 46.

²³⁶ Por. T. Gadacz, *Kryzys...*

²³⁷ T. Gadacz, *Uniwersytet w czasach bezmyślności* – wykład inauguracyjny, <https://www.agh.edu.pl/info/article/uniwersytet-w-czasach-bezmyslnosci-wyklad-inauguracyjny/> [dostęp: 21.02.2019].

²³⁸ M. Horkheimer, *Odpowiedzialność i studia*, „Kronos” 2011, nr 2, s. 240.

w jednym z poematów, iż: „[...] młódź cierpi na tem, że nie ma szkół żyć z ludźmi i światem”²³⁹. Oczywiście, im wyższa jest dojrzałość intelektualna i moralna człowieka, im większa jego wrażliwość i poczucie odpowiedzialności, tym większe jest dla niego znaczenie takiej refleksji.

To zaledwie kilka przyczyn depersonalizacji współczesnego człowieka występujących w większości demokracji europejskich. Określają jednak one dobrze kontekst sporów o osobowy byt człowieka (materialny i duchowy wymiar jego natury).

Dotychczasowe refleksje prowadzą nas do takich oto wniosków:

- 1) personalizm nie stanowi recepty pozwalającej w jakiś cudowny sposób usuwać niepokoje związane z kryzysem człowieczeństwa, lecz pozwala patrzeć głębiej na człowieka i na społeczeństwo. Fundament personalizmu stanowi człowiek-osoba, której istnienia nie da się sprowadzić wyłącznie do funkcji biologicznych – w myśl zasady, że kto nie spełnia wszystkich właściwych funkcji biologicznych, nie jest człowiekiem. Taka postawa rodzi pokusę selekcyjonowania ludzi, prowadzi do eugeniki, eutanazji, tyrani i totalitaryzmów, a w konsekwencji do zapanowania człowieka nad pojęciem człowieczeństwa²⁴⁰. Człowiek to byt osobowy o najwyższej i niezbywalnej wartości, jaką jest godność. Ze względu na przyrodzoną wartość osoby nie może być ona wykorzystywana jako środek do jakichkolwiek celów ani przez inną osobę, ani przez żadną instytucję.
- 2) odrzucenie struktur moralnych w odniesieniu do wszystkich dziedzin życia społecznego (politycznej, kulturalnej i ekonomicznej) prowadzi w prostej linii do destrukcji osoby ludzkiej. Tak jak rozwój cywilizacji technicznej powinien iść w parze z cywilizacją etyczną, tak sens kształcenia musi być związany

²³⁹ M. Michalik, *op. cit.*, s. 45.

²⁴⁰ Zob. szerzej: A. Kijewska, *Filozof i jego muzy. Antropologia Boecjusza – jej źródła i recepcja*, Kęty 2011, s. 6-7.

z sensem życia. Przekonanie o onnipotencji techniki, za pomocą której możemy modelować swoje aktualne i przyszłe życie, stwarza niebezpieczeństwo utraty wartości kształtujących osobę. Dochodzi do depersonalizacji kultury, w której zapomnieniu ulega prawda o człowieku²⁴¹. Leszek Kołakowski zwraca uwagę, iż wytwory cywilizacji podlegają procesowi starzenia i eliminacji na rzecz innowacji cywilizacyjno-technicznych. Przypomnijmy tu słowa Autora w znanej pracy „Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań”: „[...] dawne wytwory są bądź wessane przez nowe, bądź zastąpione, tak że być może nie są rzeczywiście niezbędne w formie pierwotnej”²⁴². Odpowiedź ta dobrze wpisuje się też we współczesne rozważania w kwestii niepowtarzalnej wartości i godności każdej istoty. Tak jak w kulturze nie ma wytworów zbędnych, starzejących się i nieużytecznych, tak też osoba nigdy nie może być potraktowana jako jedno z dóbr, nad którym dominuje wiedza techniczna. Zachwianie stanu równowagi między materią a duchem i absolutyzacja wartości utylitarnych na rzecz moralnych prowadzi do zaniżenia człowieczeństwa. Zaniżając człowieczeństwo, dewaluujemy samych siebie.

²⁴¹ Por. A. Jucewicz, *Współczesne kulturowo-społeczne podłoże uzależnień*, „Forum Teologiczne” 2015, nr 16, s. 186.

²⁴² L. Kołakowski, *Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań*, Londyn 1984, s. 73.

Rozdział II

Personalizm i jego znaczenie dla administracji publicznej

1. Dobro wspólne a służebna rola administracji

Aktualność administracji publicznej nie polega na tym, że wszyscy dziś myślą o niej, lecz właśnie na tym, że już zapomnieli, co tak naprawdę jest jej misją i celem. Warto odwołać się w tym względzie do definicji J. Bocia, zgodnie z którą administracją publiczną jest przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach²⁴³. Cytowany Autor w uzasadnieniu swojej definicji podaje: „Wydaje się, że proponowanemu tu określeniu można przypisać istotne funkcje. Przede wszystkim przywraca ono właściwy wymiar państwowej i samorządowej dbałości o dobro obywateli, wskazując zarazem na służebną rolę administracji [...]”²⁴⁴. Ważność tego przekonania zasadza się w uznaniu dbałości o dobro obywateli (choć pełniej należałoby powiedzieć człowieka, który przecież nie musi być obywatelem), dlatego że żyje on w społeczności²⁴⁵.

Warto tu przede wszystkim odnotować, że właśnie dobro wspólne, tak zapomniana dzisiaj kategoria, a jednocześnie tak mocno podkreślana

²⁴³ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 16.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 17.

²⁴⁵ S. Fundowicz, *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 106–107.

w społecznej nauce Kościoła, traktowana jako powinność i prawo człowieka²⁴⁶ staje się kolejnym przełomem w myśleniu o relacjach podmiotowości człowieka – administracja publiczna. Trzeba też zaznaczyć, iż administracja, realizując funkcje państwa, w konsekwencji polega na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego, które pełni funkcję pojęcia-narzędzia, wskazując istnienie skonkretyzowanych wartości oraz celów w obowiązujących regulacjach prawnych²⁴⁷. Z treści art. 1 Konstytucji, który określa Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne obywateli, wynikają zobowiązania państwa wobec obywateli. Podkreśla się przede wszystkim, iż zasada ta jest i powinna być interpretowana jako stojąca na straży praw jednostek. Od realizacji tych praw zależy przecież pomyślność całej wspólnoty²⁴⁸. Dobro wspólne nie jest jednak sumą dóbr indywidualnych ani nie oznacza zbiorowej potrzeby²⁴⁹. Podążając za poglądem wyrażonym w literaturze, można uznać, iż „jest ono wynikiem skoordynowanych działań wszystkich (lub większości) członków zbiorowości, jednoczących się we wspólnym wysiłku w celu urzeczywistnienia większości ogółu”²⁵⁰. Można nawet postąpić o krok dalej i stwierdzić, że dążenie do dobra wspólnego jako najważniejszego prawa społecznego jest punktem wyjścia do osiągnięcia sprawiedliwości²⁵¹.

Obok pojęcia dobra wspólnego (powszechnego) występuje równoległe pojęcie interesu publicznego. Związek występowania ich w praktyce

²⁴⁶ 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.

²⁴⁷ Zob. S.L. Stadniczenko, *Etos pracowników zawodów administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 644.

²⁴⁸ Zob. B. Banaszak, *Zasady ustroju a prawa jednostki*, „Rzeczpospolita” 14-15.06.1995.

²⁴⁹ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 48.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Ibidem*.

jest dosyć bliski, stąd pojawiają się i trudności w pojęciowym, wyraźnym ich rozdzieleniu. Niejednokrotnie też dobro wspólne (powszechne) utożsamiane jest z interesem publicznym. Dobro wspólne z punktu widzenia moralnego i religijnego stanowi bez wątpienia wartość wyższą od interesu publicznego. Należy ono do sfery „być”²⁵². Dobro wspólne jako wartość nie tylko jest jakimś stałym elementem rzeczywistości, ale jednocześnie ma charakter powszechny, tj. dotyczy każdego człowieka. Zakłada ono wyobrażenie o człowieku oraz o jego stosunku do społeczeństwa. Upraszczając trochę, możemy stwierdzić że człowiek, w wymiarze statycznym, jest istotą otwartą na dobro wspólne (tj. posiadającą intuicję tej wartości), zaś w wymiarze dynamicznym jest istotą, której bycie jest byciem ku dobru (tj. kierunek życia i jego sens wyznaczany jest przez tę wartość).

W przeciwieństwie do interesu, który jest subiektywny i zmienny oraz należy do sfery „mieć”²⁵³, dobro wspólne jako wartość nie potrzebuje żadnego uzasadnienia swojego istnienia. Przede wszystkim wyjaśnia ono aktywność aksjologiczną człowieka. Można z tej perspektywy zaryzykować twierdzenie, że dobro to rodzaj wewnętrznego wzorca, w którym państwo ma swoją genezę, a przyczyną celową jest stworzenie warunków do jego rozwijania.

Z kolei jeśli chodzi o interes publiczny, to jego znaczenie opisowe związane jest z kontekstem społecznym i politycznym²⁵⁴. Interes publiczny jest uwarunkowany czasem, miejscem i wszelkiego rodzaju okolicznościami faktycznymi. Dodajmy, iż rozpowszechnienie przez rewolucję francuską kategorii interesu publicznego czy później w tzw. państwach socjalistycznych interesu społecznego²⁵⁵ spowodowało nie tylko utożsamianie tego ostatniego z interesem państwa, ale też przyczyniło się do

²⁵² *Ibidem*, s. 49.

²⁵³ *Ibidem*.

²⁵⁴ Zob. J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2642, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, s. 39.

²⁵⁵ K. Complak, *Normy...*, s. 47.

całkowitego zapomnienia nauki o dobru wspólnym. Współczesne rozumienie interesu publicznego znajduje przede wszystkim wyraz w obowiązującym prawie. Jest to pojęcie-narzędzie służące opisaniu relacji między położeniem jednostki (obywatela) a działalnością administracji publicznej²⁵⁶, szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie uprawnień indywidualnych. Co do relacji między interesem publicznym a dobrem wspólnym w prawie administracyjnym można powiedzieć, iż interes publiczny jest składnikiem aktu administracyjnego (nie wykracza poza prawo administracyjne), natomiast dobro wspólne jest (lub powinno być) atrybutem każdej normy prawnej.

W istocie bowiem można powiedzieć, że uznając „dobro wspólne” i jego konsekwencje aksjologiczne, tym samym dokonaliśmy wyboru etycznego na rzecz pewnej wizji państwa i jego instytucji w jego realizacji. Ale trzeba jednocześnie pamiętać, że siła władzy państwowej zależy dziś od tego, czy rządzący potrafią rozpoznać, co należy do zakresu ich obowiązków w realizacji dobra wspólnego, w którego obszarze znajduje się niewątpliwie ochrona przed depersonalizacją współczesnego człowieka (pozbawienie go osobowej podmiotowości).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż pojęcie dobra wspólnego wywodzi się z prawa naturalnego, którego podstawy tkwią w naturze człowieka, czyli w woli Stwórcy. Jest ono porządkiem obiektywnym, niezależnym od woli człowieka lub społeczeństwa²⁵⁷. Trzeba też zaznaczyć, iż samo prawo naturalne nie wystarcza, by stanowić organizację życia ludzi w społeczeństwie, gdyż jest ono tylko fundamentem, na którym człowiek może budować różne formy relacji wspólnotowych²⁵⁸. Jest

²⁵⁶ Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 97.

²⁵⁷ P. Zamelski, *Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i warunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, cz. I. *Współczesne rozumienie praw człowieka*, Warszawa 2012, s. 180.

²⁵⁸ J. Grzybowski, *Miecz i pastorał. Filozoficzny uniwersalizm sporu o charakter władzy. Tomasz z Akwinu i Dante Alighieri*, Kęty 2006, s. 310-311.

oczywiste, że różne formy życia społecznego i państwowego są regulowane i ustalane przez ludzkie prawo pozytywne. Z tego względu dobro wspólne (*bonum commune*) często pojmowane jest jako „ogół warunków, które umożliwiają ludziom osiągnięcie wszechstronnego rozwoju osobowego, a także jako gwarancje normatywne osiągnięcia przez człowieka pełnego rozwoju”²⁵⁹.

Trzeba tu jednak dla ścisłości zaznaczyć, że dobrem wspólnym, zajmowali się już starożytni filozofowie greccy i rzymscy, uczeni wczesnochrześcijańscy, uczeni średniowiecza i czasów nowożytnych. Wyrażone w myśli klasyków (w tym m.in. Tomasza z Akwinu) koncepcje dobra wspólnego łączą zarówno treści platońskie, jak i arystotelesowskie. Przede wszystkim dobro wspólne wyznacza cel wspólnoty, „udziela się” na zewnątrz i organizuje społeczność, która wszystko mu zawdzięcza²⁶⁰. Według Akwinaty zarówno dobro jednostki, jak i dobro wspólne są wzajemnie zależne i ze sobą ściśle związane. Autor *Sumy Teologii* pisze: „Kto służy dobru społecznemu (*bonum commune*), służy w konsekwencji dobru osobistemu. Wskazują na to dwa powody. Po pierwsze, nie może być dobra własnego bez dobra społecznego rodziny, miasta czy państwa. [...] Po drugie, człowiek jest częścią rodziny, miasta itd., wobec tego musi patrzeć na to, co dobre dla niego z punktu roztrzonego widzenia dobra społeczności, ponieważ dobro układu części mierzy się ich stosunkiem do całości”²⁶¹.

Wypada też wspomnieć, iż Tomasz uważa dobro wspólne za wyższe i doskonalsze od dobra jednostki i nazywa go *divinius*. Wynika to z tego, iż człowiek potrzebuje wspólnoty po to, aby mógł w pełni zrealizować swoją osobowość. Zatem istnienie wspólnoty, która ma do

²⁵⁹ J. Krukowski, *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993, s. 117.

²⁶⁰ J. Grzybowski, *op. cit.*, s. 302.

²⁶¹ F.W. Bednarski *Przydatność etyki św. Tomasza z Akwinu w wychowaniu młodzieży i dorosłych w naszych czasach*, „Studia Philosophiae Christianae” 1995, t. 31/1, s. 227 (II-II z. 47, a. 11).

zrealizowania swój konkretny cel, sprawia, że ten cel staje się celem także każdej jednostki²⁶².

Oczywistą jest rzeczą, że filozoficzno-społeczne poglądy Tomasza pozostawały w zgodzie z tomistyczną nauką teologiczną, opartą na idei celowości. Tomistyczna istota życia i porządku społecznego sprowadza się faktycznie do koncepcji tzw. personalizmu społecznego, gdzie społeczeństwo nie jest dla człowieka celem, ale niezbędnym środkiem do osiągnięcia jego celu. Z tej niezbędności społeczeństwa dla człowieka wynika, że jednostka ludzka, nie będąc tylko elementem składowym całego mechanizmu społecznego, państwowego, nie może być indywidualnością od państwa i społeczeństwa niezależną²⁶³. Człowiek potrzebuje społeczności innych zarówno do utrzymania się przy życiu, jak i dla osiągnięcia doskonałości. Również społeczność państwowa nie jest bytem istniejącym samym w sobie jako podmiocie²⁶⁴. Czynnikiem jedności w państwie jest dobro wspólne, ale także władza, której zadaniem jest troska o realizację dobra wspólnego. Zadaniem państwa jest umożliwienie i ułatwienie obywatelom osiągnięcia ich celów²⁶⁵. W szczególności współżycie ludzi w takiej społeczności powinno być określone przez normy prawne, a władza powinna zapewnić tym normom skuteczności społecznej.

Koncepcja dobra wspólnego wywodzona z zasad klasycznej filozofii politycznej, a następnie sukcesywnie rozwijana – od św. Tomasza z Akwinu oraz kontynuatorów jego myśli przez kolejnych papieży, przede wszystkim: Leona XIII (*Rerum novarum*), Piusa XI (*Quadragesimo anno*), Jana XXIII (*Mater et magistra i Pacem in terris*), Pawła VI (*Populorum progression*), Jana Pawła II (*Laborem exercens*, *Sollicitudo rei*

²⁶² Zob. R. Rybka, *Rola cnót politycznych w aktualizowaniu dobra wspólnego według św. Tomasza z Akwinu*, „*Studia Theologica Varsaviensia*” 2000, t. 38/1, s. 67.

²⁶³ G. Spychalski, *Myśl społeczno-ekonomiczna starożytności i średniowiecza*, Łódź 2000, s. 294.

²⁶⁴ J. Grzybowski, *op. cit.*, s. 296.

²⁶⁵ G. Spychalski, *op. cit.*, s. 295.

socialis i *Centesimus annus*) oraz Benedykta XVI (*Deus caritas est* i *Caritas in veritate*)²⁶⁶ – stała się punktem odniesienia dla rozważań nad istotą rozwoju ludzkości oraz jego nowymi uwarunkowaniami globalnymi, powodującymi erozję tradycyjnych systemów wartości i wzorów zachowania.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustabilizowało się już przeswiadczenie, że konstytucyjna zasada wyrażająca nakaz poszanowania dobra wspólnego nie może być przeciwstawiona zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Obie te podstawowe zasady konstytucyjne pozostają w ścisłym związku i wzajemnie się uzupełniają²⁶⁷. Można więc postawić ogólniejszą tezę, że gdzie nie ma ochrony dobra wspólnego i godności człowieka, nie ma też ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Należy w tym miejscu zaakcentować jeszcze inny element ujawniający się w doktrynie i orzecznictwie, a mianowicie stosunek dobra wspólnego do interesu publicznego. Z uzasadnień wyroków TK wynika, że stawia on znak równości między dobrem wspólnym a interesem publicznym²⁶⁸. Ponadto z wielu orzeczeń Trybunału można wywnioskować, że dobro wspólne jawi się zarówno jako cel ochrony równowagi budżetowej i stanu finansów państwa (wyrok z 27 lutego 2002 r., K 47/01)²⁶⁹, jak też przeciwdziałanie uchylaniu się od ponoszenia ciężarów publicznych przez obywateli (wyrok z 25 listopada 2003 r., K 37/02)²⁷⁰. Odrębnym problemem, który został dostrzeżony na tle dotychczasowego orzecznictwa, jest też kwestia zabezpieczenia dobra wspólnego przez odpowiednie organy państwa, w tym też organy uprawnione do stanowienia prawa, które w określonych sytuacjach nie tylko

²⁶⁶ Zob. M. Słodowa-Hełpa, *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 43 (3), s. 7. Także: W. Wesoly, *Idea dobra wspólnego w encyklikach społecznych*, „Forum Teologiczne” 2010, t. 11, s. 124.

²⁶⁷ Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212.

²⁶⁸ Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98, Dz. U. Nr 20, poz. 180.

²⁶⁹ OTK ZU 2002, nr 1/A, s. 109-110.

²⁷⁰ Sentencja została ogłoszona dnia 15 grudnia 2003 r. w M. P. Nr 56, poz. 877.

mogą, ale i mają obowiązek wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z wolności, jeżeli jest to konieczne dla takiej ochrony²⁷¹.

Z treści wielu orzeczeń Trybunału można wywnioskować, że dobro wspólne jawi się jako cel działań państwa i władzy²⁷². Jest przy tym niezwykle istotne i ważne, aby zrozumieć, że w przypadku państwa rządzenie powinno przybrać formę roztropnej troski o dobro wspólne, tak w znaczeniu ekonomicznym jak i duchowo-moralnym²⁷³. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że dobro, które jest zadane władzy do realizacji, nie może być identyfikowane jako sama władza. O wytworzeniu w przestrzeni publicznej świadomości istnienia dobra wspólnego i możliwości jego urzeczywistnienia można mówić wówczas, gdy działalność rządzących nie jest oderwana od rzeczywistości i pozbawiona rzeczywistej odpowiedzialności. W tym znaczeniu można dopiero skonstatować, że warunkiem urzeczywistnienia tego dobra jest przekonanie wśród rządzonych, że władza również je stosuje i że wierzy w jego skuteczność²⁷⁴.

Rozumienie, kim jest człowiek, rzutuje na koncepcję dobra wspólnego, które w cywilizacji łaćńskiej, personalistycznej, stało się czynnikiem charakteryzującym tę cywilizację. Realizacja dobra wspólnego zależy od oparcia reguł funkcjonowania państwa na zasadach wynikających z odczytania natury człowieka (jego godności jako wymiaru podmiotowości człowieka). O ocenie administracji jako funkcji państwa polegającej na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego decyduje stopień realizacji dobra wspólnego na gruncie określonego systemu prawnoustrojowego. Z błędnym rozumieniem dobra wspólnego mamy do czynienia wówczas, gdy prawo i państwo stawiają siebie, a nie człowieka,

²⁷¹ Wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 28/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 212.

²⁷² Zob. szerzej: A. Młynarska-Sobaczewska, *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis Iuridica” 2000, t. 69, s. 69.

²⁷³ Zob. P.S. Mazur, *Odpowiedzialność władzy za dobro wspólne w kontekście współczesnej marginalizacji państwa*, <http://realitas.pl/Archiwum/PSM20101104.html> [dostęp: 08.05.2018].

²⁷⁴ Por. *ibidem*.

za cel. Możemy mieć zatem do czynienia nie z dobrem wspólnym, ale ze wspólnymi interesami osób tworzących władzę.

Na władzy państwowej spoczywa obowiązek troski o dobro wspólne, które służy ochronie godności człowieka. Dobro wspólne jako ochrona osoby ludzkiej i wartości umożliwiających jej harmonijny rozwój konkretyzuje się w uznaniu uniwersalnej, niezmiennej i niezbywalnej ludzkiej godności. Trzeba jednak zarazem zdawać sobie sprawę z tego, że o dobrym lub złym funkcjonowaniu państwa decyduje, czy umożliwiono (lub nie) realizację wspólnego dobra²⁷⁵. Czy istnieje wobec tego dostateczne uzasadnienie dla twierdzenia, że władza występująca przeciwko wspólnemu dobru pozbawia samą siebie racji bytu? Problem ten ma jednak głębsze znaczenie praktyczne i mógłby zaistnieć realnie przede wszystkim wtedy, gdyby się okazało, że państwo nie umożliwia tego dobra przez swój system prawny. Jednoznaczne stanowisko w tej sprawie zajmuje M. Krąpiec: „[...] Udaremnienie realizacji dobra wspólnego przez aktualną ekipę rządzącą pozbawia ją władzy, jako przewodniczki społecznej ku wspólnemu dobru, które jest i celem, i zarazem racją dostateczną bytu społecznego. Kto uderza w swą rację bytu, pozbawia się «bytu» w danym zakresie”²⁷⁶. Tak więc państwo istnieje dla dobra człowieka, tak też i prawo jest dla dobra człowieka. Należy również przyjąć, że realizacja założeń dobra wspólnego (a więc realnego dobra każdego człowieka i zarazem całej społeczności) nie może podważać godności ludzkiej osoby jako jego zasadniczego źródła²⁷⁷ i wymaga doboru przez państwo właściwych środków strukturalnych i instytucjonalnych.

Dlatego administracja publiczna, która wyróżnia się tym, że jest sprawowana przez państwo (lub przez wyodrębnione podmioty działające

²⁷⁵ Zob. T. Ćwiertniak, *Spoleczeństwo, państwo, dobro wspólne i polityka w ujęciu M.A. Krąpca*, „Rocznik Filozoficzny Ignatianum” 2017, t. XXIII, z. 2, s. 106.

²⁷⁶ M.A. Krąpiec, *O ludzką politykę*, Lublin 1998, s. 76.

²⁷⁷ Zdaniem M. Piechowiaka „konstytucyjne pojęcie godności jest istotnym, strukturalnym elementem pojęcia dobra wspólnego” – zob.: M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 358.

z upoważnienia państwa) i realizuje dobro wspólne, pełniąc przy tym służebną rolę wobec społeczeństwa, powinna patrzeć na człowieka zawsze jako na cel, a nigdy jako na środek do realizacji celu.

2. Bezpieczeństwo socjalne a wartości personalistyczne

2.1. O współczesnych zagrożeniach bezpieczeństwa socjalnego

W polskiej doktrynie brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia, jak należy pojmować termin bezpieczeństwo socjalne, a we współczesnych publikacjach naukowych zwraca się uwagę, iż stanowi ono jedną z kluczowych kategorii polityki społecznej. Pomimo wieloznaczności interpretacyjnej należałoby przyjąć sposób rozumienia terminu bezpieczeństwo socjalne jako zagwarantowanie obywatelom poczucia pewności, że w zaspakajaniu potrzeb niezbędnych do życia nie zostaną pozostawieni własnemu losowi, lecz otrzymają od państwa, gminy lub instytucji społecznych środki na zachowanie egzystencji w trudnych okresach życia²⁷⁸.

Zrozumienie roli współczesnego bezpieczeństwa socjalnego jako stanu wolności od zagrożeń (nazywanych ryzykami socjalnymi), których skutkiem jest brak lub niedostatek środków zaspokojenia potrzeb²⁷⁹, jest na tyle istotne, że zainicjowanie globalnych przekształceń w naszym kraju wiąże szereg nierozstrzygniętych dotąd problemów związanych z wolnością od biedy, bezrobociem, bezdomnością, stałością zarobków czy nadzieją na spokojną starość²⁸⁰. I coraz mniej można liczyć, że ktoś

²⁷⁸ T. Zieliński, *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 86.

²⁷⁹ M. Księżpolski, *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001, s. 8.

²⁸⁰ Zob. też: J. Blicharz, *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014, s. 67-68.

nas przed tym uchroni. A zwłaszcza że pomoże nam państwo. Ryzyko życiowe jest prywatyzowane i indywidualizowane.

Przemiany o charakterze ustrojowym, które rodziły i nadal rodzą pewne kontrowersje w odniesieniu do transformacji podporządkowanej wolnemu rynkowi 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 – urynkowania, 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 kontynentu²⁸¹. 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 nieuniknionym²⁸².

Współcześnie każdy z europejskich systemów zмага się z tymi dylematami, o czym świadczą np. spory o powszechny dostęp do taniej, równej i opartej na najwyższych usługach opieki medycznej, czy np. o powszechny dostęp do wykształcenia (nie tylko na poziomie podstawowym i średnim, ale i wyższym). Nie bez powodu kwestionuje się

²⁸¹ Zob. A. Radziejewicz-Winnicki, *Społeczeństwo w trakcie zmiany. Rozważania z zakresu pedagogiki społecznej i socjologii transformacji*, Gdańsk 2004, s. 73.

²⁸² Szerzej: A. Hiroszowicz, E. Neyman, *Państwo opatrnościowe i jego ofiary*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3, s. 72.

obecnie thatcherowski model urynkowania usług publicznych²⁸³, 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.

Obecny rozwój sektora publicznego jest stymulowany w głównej mierze dokonywanymi transformacjami, procesami globalizacyjnymi oraz nowymi formami i metodami zarządzania, występującymi w krajach zachodnioeuropejskich lub amerykańskich. Takie pojęcia, jak nowa administracja publiczna, NPM, *e-government*, wyraźnie odzwierciedlają podstawowe trendy zmian w środowisku publicznym oraz konieczność stosownego reagowania na nowo powstające zadania. W kształtowaniu strategii rozwoju administracji publicznej w Polsce są to zmiany o charakterze rewolucyjnym, odwracające dotychczasowy sposób rządzenia; następuje podział ról w sprawach, które stanowiły domenę państwa. Szczególnego znaczenia w kwestii poprawy efektywności działalności administracji, zwłaszcza w sferze świadczonych usług publicznych, ich dostosowania do nowych zmian i oczekiwań społecznych, a także zwiększenia poczucia odpowiedzialności urzędników za zaspokajanie potrzeb publicznych, nabiera sam sposób realizacji tych zamierzeń. Częstsze sięganie w tym zakresie przez instytucje publiczne do najlepszych technik i instrumentów zarządzania administracji, które powstały w strukturach prywatnych, a także stosowanie w sektorze publicznym tzw. modelu rynkowego, łączącego rynek z elementami partycypacji społecznej, sprzyjają ściślejszemu związaniu organizacji publicznych ze strukturami

²⁸³ Znamiennym 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 rozmiękanie 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.

prywatnymi. Dzięki niemu zwiększa się nie tylko przejrzystość działań administracji, lecz także poszerza i demokratyzuje się dostęp do informacji publicznej oraz pojawia się szansa na pewnego rodzaju interaktywność relacji między administracją a obywatelami.

Wiąże się to ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami służb publicznych, które mają poprawić jakość świadczonych przez administrację usług.

Chociaż decentralizacja stwarza strukturom publicznym możliwości większej ingerencji na instytucje sektora obywatelskiego, to jednak aktywna partycypacja społeczna sprzyja procesom decentralizacji i wzmocnieniu odpowiedzialności instytucji publicznych. Należy także zauważyć, że aktywność instytucji społeczeństwa obywatelskiego nie może być postrzegana jako panaceum na trudności w zakresie wdrażania programów publicznych oraz świadczenia usług. Występujące obecnie trendy w rozwoju administracji publicznej, tj. doskonalenie metod zarządzania (wprowadzanie instrumentów ekonomicznych i technologii menedżerskich), zwiększenie uczestnictwa kapitału społecznego, są wynikiem procesów zachodzących między sektorem publicznym, prywatnym i pozarządowym, które zwiększają potencjał ekonomiczny społeczeństwa obywatelskiego. Współpraca międzysektorowa potwierdza znaczenie demokratyzacji procesów administracyjnych, a także zaangażowanie całego potencjału instytucjonalnego w sferze realizacji zadań publicznych. Doświadczenie wielu państw w zakresie poprawy efektywności sektora publicznego jest związane z zaangażowaniem instytucji społeczeństwa obywatelskiego, stanowiącego ważny instrument wpływający na bieżącą i planowaną strategię rządzenia. Ponieważ społeczeństwo obywatelskie we współczesnym państwie nie jest zwykłą zbiorowością ludzi, posłuszną rządzącej elicie, zarządzanie sektorem publicznym w XXI w. powinno więc obejmować zwiększanie wpływu grup obywateli na rozwój i wdrażanie projektów publicznych, a także tworzenie przez organizacje sprzyjających warunków do korzystania z praw jednostki. Instytucje społeczeństwa

obywatelskiego stają się w tym zakresie nie tylko ważnym współpracownikiem sektora publicznego, lecz także ważnym uzupełnieniem działalności, jaką w tym zakresie prowadzi sektor przedsiębiorczości prywatnej²⁸⁴.

Trzeba, niestety, rozpocząć od stwierdzenia, że zarówno sektor publiczny, jak i wolny rynek nie działają doskonale. Zauważa się przy tym, że związek między demokracją a wolnym rynkiem jest bez przyszłości i rysuje się perspektywa, że zwycięstwo rynku położy kres demokracji. Jednocześnie podkreśla się, iż dla polityki społecznej może to skutkować brakiem wpływu państw na nierównomierną dystrybucję przychodów, ponieważ rynek premiuje egoistycznie działające indywidualności²⁸⁵. 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”²⁸⁶.

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”²⁸⁷. 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

²⁸⁴ Zob. J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi* Wrocław 2009, s. 38-39.

²⁸⁵ Zob. K. Leśniak-Moczuk, *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekсклюzja i inkluzja społeczna*, Toruń 2005, s. 52.

²⁸⁶ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996, s. 22.

²⁸⁷ E. Wnuk-Lipiński, *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996, s. 46-48. Zob. też: J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 54.

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 [...]”²⁸⁸. Autor ten, przyjmując pojęcie tzw. „rządzenia ekonomicznego”, wymienia 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 w „rządzeniu ekonomicznym”, ale jego rola koncentruje się obecnie raczej na regulacji niż na administrowaniu²⁸⁹.

Jakkolwiek efektywne działanie administracji publicznej jest niezmiernie ważne, to jednak powinno być też wzmocnione poprzez kierowanie się interesem ogólnospołecznym. Nowa koncepcja, która dotyczy funkcjonowania administracji publicznej w dzisiejszych czasach,

²⁸⁸ A. Gamble, *Economic Governance*, [w:] J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford 2000, s. 111.

²⁸⁹ Grupy nacisku prowadzące lobbing 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, *op. cit.*, 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. *ibidem*, s. 110.

nazywana jest zarządzaniem etycznym. Chodzi o to, że proces „menedżeryzacji” sektora publicznego w różnych państwach powinien być związany ze sposobem wcielania jego w życie, z etyką życia publicznego. Państwo prawa powinno stwarzać pole szans 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 etosu²⁹⁰. Rzecz bowiem w tym, że potrzeba nam czegoś więcej, co nie może być tylko ubocznym produktem instytucjonalnych i technologicznych ulepszeń: „potrzeba nam reorientacji zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego podejścia do wartości”²⁹¹.

Jak słusznie zauważa niemiecki socjolog U. Beck, w przypadku globalizacji, której jesteśmy świadkami, gra toczy się o wszystko. „Gra toczy się o wolność polityczną i demokrację w Europie”²⁹². Z jednej strony, w wyniku globalizacji i rosnącego znaczenia organizacji międzynarodowych oraz coraz większej ilości międzynarodowych uregulowań, którym stopniowo muszą się podporządkować dotychczasowe państwa narodowe – ulegają one istotnemu osłabieniu. Z drugiej zaś – państwo jak nigdy przedtem jest nam potrzebne dla życiowego bezpieczeństwa²⁹³.

Pytanie o to, czy może istnieć państwo narodowe bez klasycznych zabezpieczeń socjalnych, nie jest czysto retoryczne, ale wręcz przeciwnie, domaga się pilnej odpowiedzi.

L. Kołakowski, zastanawiając się nad przyszłością zachodniej cywilizacji i trwałością instytucji demokratycznych, twierdził, iż „grozi nam raczej recesja duchowa niż ekonomiczna, innymi słowy, że

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ L. Kołakowski, *Niepewność...*, s. 7.

²⁹² U. Beck, *What Is Globalization?*. Cambridge 2000, s. 62.

²⁹³ Por. J. Makowski, *Jarosław Makowski o reformach Donalda Tuska*, <https://www.rp.pl/artykul/648705-Jaroslaw-Makowski-o-reformach-Donalda-Tuska-.html> [dostęp: 11.02.2019].

przyczyny zamętu w zamożnych społeczeństwach otwartych mają źródło w naszych głowach, nie zaś w cenie ropy”²⁹⁴.

Często słyszymy, że globalizacja jest w ten czy w inny sposób ważna lub nie, trzeba jednak nauczyć się rozumieć jej przyczyny – ekonomiczne i kulturowe. Jak się wydaje: zwrot „trzeba zrozumieć przyczyny” przyjmuje funkcję nieszkodliwego eufemizmu, który bynajmniej nie pozostaje neutralny. Chodzi tu o dwuznaczność zacierającą granice między rozszerzeniem rozwiązań ekonomicznych i politycznych na cały świat i losem zwykłych ludzi we wszystkich jego częściach. Jak powiada Martin Albrow, globalizacja wprowadza do naszego świata zupełnie nową jakość: „poczucie zerwania z przeszłością przenika świadomość naszej epoki”²⁹⁵. Zwraca się przy tym uwagę, iż skutkiem globalizacji jest „częściowe zdenacjonalizowanie terytorium narodowego” oraz „częściowe przekazanie niektórych składników suwerenności państwowej innym instytucjom, począwszy od bytów ponadnarodowych, a skończywszy na globalnym rynku finansowym”²⁹⁶.

Niestety, w tym kontekście musimy powiedzieć coś jeszcze. Wraz z „globalizacją”, która narzuca jednostkowym działaniom „sвій sposób myślenia i działania”²⁹⁷ oraz „kształtuje zachowania wedle swojej skali wartości”²⁹⁸ jako fundamentalny wyróżnik naszej egzystencji zbiorowej, nie zostawia ona miejsca na człowieczeństwo jako dobro wspólne i byt odpowiedzialny za siebie jako całość i za wszystkie swoje części²⁹⁹. Pewne jest w każdym razie, że ludzie nie chcą żyć w świecie beznarodowym,

²⁹⁴ L. Kołakowski, *Niepewność...*, s. 7.

²⁹⁵ M. Albrow, *The Global Age. State and Society beyond Modernity*, Stanford University Press, Palo Alto CA 1997, s. 246.

²⁹⁶ S. Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York 1996, s. XII.

²⁹⁷ Jan Paweł II, *Globalizacja i etyka (Przemówienie do uczestników VII Sesji Plenarnej Papieskiej Akademii Nauk Społecznych, Watykan, 27 IV 2001)*, „L'Osservatore Romano” 2001, nr 6 (234), s. 42.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ Por. L. Kołakowski, *Niepewność...*, s. 109.

że potrzebują etnicznego domu. Potrzebne nam są szkoły, które będą budziły radość przeżywania wspólnej przeszłości kulturalnej; gdzie młodzi ludzie będą uczyć się historii, by zrozumieć kim oni sami są jako dziedzice przeszłości. Jeśli utracimy przeszłość historyczną, jako część nas samych, grożą nam chaos duchowy i pustka³⁰⁰. Są powody, by przypuszczać, że również na uniwersytecie grozi nam wprowadzanie wraz z duchem europeizacji i globalizacji sposobów zarządzania zaczerpniętych wprost ze świata biznesu³⁰¹. Poza tym istnieje wiele niebłahych argumentów na rzecz tego, że przygniatająca przewaga kryteriów technicznej wydajności i produktywności, sprzężona z nadzwyczajną zdolnością wyrażania wszelkich wartości w kategoriach pieniężnych, stanowić może nieodzowną podstawę, by edukacja na poziomie wyższym była tylko prywatnym towarem, zaś badacze przedsiębiorczymi kapitalistami³⁰². Jeśli nasza cywilizacja dopuści do wyschnięcia swoich akademickich korzeni, to dziedzictwo, które jest nam potrzebne do wyraźnego uświadomienia sobie wyjątkowości uniwersytetu jako instytucji społecznej w naszej kulturze, obumrze razem z nimi.

Wszystko to powiedziano już po tysiąckroć. Warto jednak powtórzyć to samo jeszcze tysiąc razy.

2.2. Rola państwa w podejmowaniu działań, które umożliwiłyby realizację praw socjalnych

W koncepcję nowoczesnego państwa prawa jest wpisany określony model relacji praw jednostki i władzy publicznej. Model ten, mówiąc najkrócej, opiera się na uznaniu godności człowieka za wartość nadrzędną i nienaruszalną, zaś roli państwa za służebną i ochronną (gwarancyjną) w stosunku do wolności i praw jednostki, zwłaszcza w sferze socjalnej

³⁰⁰ *Ibidem*, s. 234.

³⁰¹ Por. M. Kwiek, *Tożsamość narodowa – państwo narodowe – demokracja. Filozoficzne i polityczne wyzwania epoki globalizacji*, [w:] Z. Drozdowicz, Z.W. Puślecki (red.), *Przewycięzanie barier w integrującej się Europie*, Poznań 2000, s. 79.

³⁰² *Ibidem*.

(prawo do zabezpieczenia społecznego, do ochrony zdrowia, do nauki, do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do wypoczynku)³⁰³. Pozwala to przyjąć, że w zakresie konstytucyjnego normowania wolności oraz praw jednostki zdecydowany prymat uzyskało podejście indywidualistyczne, które jest bliskie chrześcijańskiemu personalizmowi, a tym samym odejście od koncepcji kolektywistycznych, dopuszczających dominację interesu grupowego nad interesem jednostki (osoby ludzkiej)³⁰⁴.

Zdaje się nie ulegać wątpliwości, że gwarancja bezpieczeństwa socjalnego stanowi główny cel systemu zabezpieczenia społecznego. W polskiej doktrynie brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia, jak należy pojmować termin bezpieczeństwo socjalne, a we współczesnych publikacjach naukowych zwraca się uwagę, iż stanowi ono jedną z kluczowych kategorii polityki społecznej. Pomimo wieloznaczności interpretacyjnej należałoby przyjąć sposób rozumienia terminu bezpieczeństwo socjalne jako zagwarantowanie obywatelom poczucia pewności, że w zaspakajaniu potrzeb niezbędnych do życia nie zostaną pozostawieni własnemu losowi, lecz otrzymają od państwa, gminy lub instytucji społecznych środki na zachowanie egzystencji w trudnych okresach życia³⁰⁵.

Co jednak uczynić, aby bezpieczeństwo socjalne oznaczało pewność egzystencji? Trudno o wyczerpującą odpowiedź. Okazuje się bowiem, że nie wystarczy normatywna petryfikacja zasad i wartości, ponieważ dopiero ich urzeczywistnienie na poziomie realnych działań państwa, funkcjonowania jego struktur, może prowadzić do przekształcenia rzeczywistości. Pomimo wielu zasadniczych gwarancji prawnych ochrony praw socjalnych jak np. odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia zapewniającego jednostce i jej rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej, pomocy socjalnej (w warunkach, gdy znajdzie się w sytuacji

³⁰³ Por. M. Grzybowski, *Wpływ europejskich rozwiązań konstytucyjnych na unormowania Konstytucji RP z 1997 roku. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6 (143), s. 50.

³⁰⁴ *Ibidem*, s. 50.

³⁰⁵ T. Zieliński, *op. cit.*, s. 86.

uniemożliwiającej godne życie), prawa do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt³⁰⁶ – rozróżnienie między oczekiwaniami i odczuciami społecznymi a formalnym kształtem państwa prawa jest duże i zdaje się ulegać zwiększeniu.

Na gruncie międzynarodowym ochrona praw socjalnych³⁰⁷, jak np. prawa do nauki, odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia zapewniającego jednostce i jej rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej, pomocy socjalnej (w warunkach, gdy znajdzie się w sytuacji uniemożliwiającej godne życie), podejmowana jest w kontekście wykluczenia społecznego. Prawa te gwarantują jednostce minimum bezpieczeństwa ekonomicznego, bez którego nie mogłaby ona dochodzić swych praw w sposób godny³⁰⁸.

Niewątpliwie w aktach ustanawiających współczesną ochronę praw człowieka mówi się zasadniczo o przyrodzonej godności. Celem tak ujętej ochrony jest właśnie zwiększenie szans na zabezpieczenie godnej egzystencji oraz umożliwienie zaspokajania podstawowych potrzeb każdego człowieka³⁰⁹. Ochrony tej sfery dotyczy m.in. art. 22 Powszechnej

³⁰⁶ Ochrony tej sfery dotyczy m.in. art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, gwarantujący każdemu człowiekowi jako członkowi społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego. Warto odnotować jest jednak fakt, że już w następnych artykułach Deklaracja potwierdza prawo do pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 23); prawo do odpoczynku (art. 24); prawo do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt (art. 25). Istotne dla tej sprawy jest też zaakcentowanie znaczenia Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, w którym w art. 9 uznano prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego, zaś w art. 11 prawo do odpowiedniego poziomu życia oraz do stałego polepszania warunków bytowych, jak również prawo do wolności od głodu.

³⁰⁷ Zob. M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego*, [w:] Z. Kędzia, A. Rost (red. nauk.), *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009, s. 130.

³⁰⁸ Zob. szerzej: W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 08.02.2019].

³⁰⁹ Por. F. Pazderski, *Prawa ekonomiczne i społeczne też się liczą!*, http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Polityki%20Spolecznej/Ekonomia%20spoleczna/Prawa_ekonomiczno-spoeczne_sie_licza-F_Pazderski.pdf [dostęp: 08.02.2019].

Deklaracji Praw Człowieka, gwarantujący każdemu człowiekowi jako członkowi społeczeństwa prawo do zabezpieczenia społecznego. Warto odnotowania jest jednak fakt, że już w następnych artykułach Deklaracja potwierdza prawo do pracy i sprawiedliwego wynagrodzenia (art. 23); prawo do odpoczynku (art. 24); prawo do odpowiedniego poziomu życia, zapewniającego zdrowie i względny dobrobyt (art. 25).

Istotne dla tej sprawy jest też zaakcentowanie znaczenia Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, w którym w art. 9 uznano prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego, zaś w art. 11 prawo do odpowiedniego poziomu życia oraz do stałego polepszania warunków bytowych, jak również prawo do wolności od głodu.

Nie bez znaczenia dla ochrony praw socjalnych jest regulacja zawarta w art. 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³¹⁰, która m.in. „uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”. Ponadto art. 25 wprowadza pojęcie praw osób w podeszłym wieku, dotyczące w szczególności „godnego i niezależnego życia” oraz „uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym”.

Również Konstytucja gwarantuje obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1), a także w przypadku bezrobocia niewynikającego z woli danej osoby, która nie posiada innych środków utrzymania (art. 67 ust. 2). Inne prawa socjalne to np. prawo do ochrony zdrowia (art. 68), którego treść dopełnia prawo do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2), czy prawo do nauki (art. 70), z którym łączy się wolność wyboru szkoły (art. 70 ust. 3, zd. 1), czy

³¹⁰ Dz. Urz. UE C 326/02 z 26.10.2012 r.

wolność zakładania szkół niepublicznych wszelkich szczebli (art. 70, ust. 3, zd. 2) oraz wolność nauczania (art. 73). W odniesieniu do uniwersytetów wynika ona też z zasady autonomii szkół wyższych (art. 70, ust. 5)³¹¹. Warto przy tym zaznaczyć, iż do katalogu działań państwa, które służyć mają realizacji pozostałych praw zaliczanych do praw socjalnych, należy m.in.: obowiązek otoczenia specjalną opieką weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych; obowiązek podejmowania działań w zakresie szczególnej ochrony w zabezpieczeniu egzystencji osobom niepełnosprawnym (art. 69); obowiązek uwzględniania przez państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobra rodziny, w szczególności rodzin niepełnych i wielodzietnych oraz matki przed i po urodzeniu (art. 71), czy też obowiązek stworzenia podstaw i mechanizmów rzeczywistej ochrony praw dziecka (art. 72), jak również obowiązek prowadzenia polityki proekologicznej (art. 74), a także obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli w zakresie uzyskania własnego mieszkania, a także obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76)³¹².

Waga tych praw wynika co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, wpisują się one w skomplikowane dylematy występujące we wszystkich krajach przeżywających głęboką transformację ustrojową, masowe procesy – globalizacji, deregulacji rynków pracy, kryzysu *welfare state*. Po drugie, poprzez wyraźne związki dostrzegane pomiędzy nimi a ochroną godności każdego człowieka prawa te mogą być traktowane jako instrument, a ściślej skonkretyzowany środek ochrony godności człowieka.

³¹¹ Zob. E. Morawska, *Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP: zagadnienia systemowe*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, t. 6, nr 2, s. 241.

³¹² Zob. K. Nizioł, *Model ustroju społeczno-gospodarczego w świetle Konstytucji RP oraz wybranych krajów europejskich*, „Ekonomia i Prawo” 2006, t. 2, s. 435-436.

W wypadku praw socjalnych przedmiotem roszczenia jest świadczenie jakiegś wartości. Adresatem obowiązków wynikających z powyższych socjalnych praw i wolności człowieka jest państwo rozumiane w bardzo szerokim tego słowa znaczeniu, obejmującym wszelką władzę publiczną, a więc podmioty, organy i instytucje o państwowym i samorządowym charakterze, które sprawują kompetencje władcze, bądź w sprawowaniu tych kompetencji uczestniczą³¹³.

Jest oczywiste, że prawa i wolności powinny podlegać ochronie przed wszelkimi naruszeniami, niezależnie od tego, kto się tych naruszeń dopuszcza. Wskazanie na organy władzy publicznej jako podmioty zobowiązane do realizacji praw socjalnych przesądza o ich wertykalnym obowiązywaniu³¹⁴. Niemniej jednak w nauce prawa konstytucyjnego przyjmowana jest koncepcja horyzontalnego skutku norm konstytucyjnych jako przeciwieństwo „wertykalnego stosunku prawnego”. Problem ten, znany jako „horyzontalne działanie praw człowieka”, jest dyskusyjny.

Założeniem koncepcji horyzontalnego oddziaływania jest to, że oprócz stosunków prawnych między podmiotem prawa prywatnego a państwem konstytucja reguluje także niektóre stosunki prawne między równorzędnymi podmiotami konstytucyjnymi wolności i praw. Innymi słowy, materia konstytucyjna nie ogranicza się do relacji władczego podporządkowania jednostki władzy publicznej oraz klasycznie pojmowanych publicznych praw podmiotowych³¹⁵. Konstytucyjne regulacje gwarantujące ochronę praw człowieka mają skutki także w relacjach między podmiotami równorzędnymi, podmiotami prawa prywatnego, co oznacza, iż każdy może domagać się w określonych warunkach ochrony swoich praw nie tylko przed działaniem państwa, lecz także przed naruszeniami

³¹³ E. Morawska, *op. cit.*, s. 241.

³¹⁴ Zob. W. Osiatyński, *op. cit.*

³¹⁵ Por. P. Radziejewicz, *Pojęcie horyzontalnego skutku norm konstytucyjnych – uwagi wprowadzające z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz (red. nauk.), *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Warszawa 2015, s. 25.

spowodowanymi przez inne podmioty, z którymi pozostaje w relacji horyzontalnej (równorzędnej)³¹⁶. Tak zwany horyzontalny efekt norm konstytucyjnych oznacza, że wszystkie dziedziny i gałęzie prawa są zdeterminowane treścią norm konstytucyjnych, które oddziałują na ich treść, co obrazowo bywa nazywane efektem promieniowania³¹⁷.

Warto tu przede wszystkim odnotować, iż w Konstytucji RP z 1997 r. powinności związane z gwarantowaniem oraz ochroną wolności i praw jednostki adresuje się przede wszystkim do organów władzy publicznej. Jednocześnie w trybie art. 31 nałożono prawną powinność szanowania wolności praw innych na każdego, a więc zarówno na osoby fizyczne, jak i na podmioty prawne³¹⁸. Z tego punktu widzenia, należałoby odnieść „efekt horyzontalnego” oddziaływania konstytucyjnych unormowań dotyczących praw i wolności jednostki, zarówno pośrednio przez ustawy regulujące relacje między podmiotami prywatnymi, jak i przez zabezpieczająco-wymuszające oddziaływania władz publicznych na podmioty prywatne³¹⁹.

Jest oczywiste, że prawa socjalne gwarantują jednostce minimum bezpieczeństwa ekonomicznego, bez którego nie mogłaby ona dochodzić swych praw w sposób godny. Prawa te różnią się zasadniczo od innych praw tym, iż upoważniają jednostkę do tego, by domagała się od państwa pewnych dóbr i usług³²⁰. Na państwie ciąży zatem obowiązek polegający

³¹⁶ Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Wprowadzenie*, [w:] A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz (red. nauk.), *op. cit.*, s. 8.

³¹⁷ Zob. J. Limbach, „Promieniowanie” konstytucji na prawo prywatne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, z. 3, s. 405 i n. Według S. Jarosz-Żukowskiej horyzontalny efekt norm konstytucyjnych to w istocie „skrót myślowy”, pod którym kryje się zakres zastosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw w stosunkach prawa prywatnego – zob. S. Jarosz-Żukowska, *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 178 i n.

³¹⁸ M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 53.

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ Zob. W. Osiatyński, *op. cit.*

na zabezpieczeniu możliwości realizacji owych praw poprzez np. tworzenie odpowiednich struktur systemowych, w ramach których jednostki mogą je realizować (np. publicznego systemu szkolnictwa, systemu opieki zdrowotnej czy pomocy społecznej), czy też procedur umożliwiających skuteczne dochodzenie prawa do świadczenia, w tym procedur o charakterze odwoławczym³²¹.

Dzisiaj bardzo często słyszymy słowa o zanikaniu roli państwa pod wpływem globalizacji, która osłabia państwa narodowe z ich atrybutem – polityką socjalną³²². Przypomnijmy w tym miejscu słowa Z. Baumana z jego pracy o poczuciu niepewności towarzyszącym człowiekowi żyjącemu w czasie tzw. płynnej nowoczesności, który tak oto scharakteryzował wycofywanie się państwa z funkcji, które decydowały o jego legitymizacji: „Obecnie nie da się zbudować konsensusu [...] na zapewnieniach ochrony przed kapryсами rynku, który swoje wstrząsy przenosi na ludzi bez względu na ich pozycję społeczną i zagraża prawom wszystkich do społecznego poważania i osobistej godności”³²³.

Zrozumienie większości powiązań przyczynowo-skutkowych, wybierających z reguły postać sprzężeń zwrotnych, które leżą u podstaw intensywnie przebiegających zmian, jakie nastąpiły pod koniec XX wieku, związanych z procesami globalizmu, zaostreniem konkurencji

³²¹ A. Kalisz, *Prawa socjalne ich miejsce w systemie prawa oraz znaczenie w społeczeństwie*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. III, nr 1, s. 94. Jak pisze B. Adamiak, wypracowanie koncepcji właściwości instancyjnej organów administracji publicznej ma duże znaczenie dla samodzielności wykonywania przez administrację publiczną zadań, ale też dla skuteczności środków zaskarżenia przysługujących jednostce na drodze administracyjnej – B. Adamiak, *Uwagi o wpływie koncepcji ustrojowych na właściwość instancyjną w postępowaniu administracyjnym*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka, *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018, s. 44.

³²² S. Golinowska, *Nie każdy może być beneficjentem nowego świata - o społecznych aspektach globalizacji*, <https://publicystyka.ngo.pl/nie-kazdy-moze-byc-beneficjentem-nowego-swiata-o-spolescznych-aspektach-globalizacji> [dostęp: 08.02.2019].

³²³ Z. Bauman, *Płynny lęk*, Kraków 2008, s. 259-260.

w skali światowej, rozwojem postindustrializmu i społeczeństwa informacyjnego, stworzyły konieczność ponownego zbadania zależności między bezpieczeństwem socjalnym a efektywnością ekonomiczną.

Poniekąd są to kwestie nienowe, ale jakże aktualne. 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 szerszącego się ubóstwa społecznego poszukiwanie odpowiednich mechanizmów spójności społeczno-ekonomicznej staje się fundamentalnym problemem w dobie kapitalizmu globalnego. 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.

Jak dowodzi J.E. Stiglitz, globalizacja nie służy potrzebom ludzi biednych ani „poprawie” środowiska naturalnego, ani stabilności gospodarki światowej³²⁴. Uważa on, że globalizację należy w biegu reformować³²⁵. W tej kwestii warto przytoczyć też 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 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”³²⁶.

³²⁴ J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2004, s. 173.

³²⁵ *Ibidem*, s. 195.

³²⁶ J.M. Guéhenno, *Przyszłość wolności*, Kraków 2001, s. 34.

Jednym z widocznych przejawów postępującego procesu globalizacji jest ciągle umacnianie wolnego rynku, prowadzące do przyspieszenia procesów prywatyzacji³²⁷ zarówno sfery ekonomicznej, jak i nauki, oświaty, zdrowia czy szkolnictwa, a także obszarów tradycyjnie uważanych za podstawowe zadania państwa, jak np. zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego³²⁸. Konieczność rozwiązywania problemów socjalnych wynikających z funkcjonowania rynku pozostanie swoistym paradygmatem współczesnego państwa prawa, ale też nieosiągalnym ideałem, od którego to państwo coraz bardziej się oddala. 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”³²⁹. Z uwagi na to, 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.

Jak twierdzi J.E. Stiglitz w swojej znanej pracy *Szalone lata dziewięćdziesiąte*: „Ameryka nigdy nie zaakceptowała mitu, że duże państwo

³²⁷ W kwestii prywatyzacji zob.: L. Zacharko, *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10; L. Zacharko, E. Knosala, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 1999.

³²⁸ Zob. M. Rosińska, *Procesy globalizacji jako geneza kreowania globalnej przestrzeni gospodarczej*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2008, t. 9, s. 25.

³²⁹ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 34.

to złe państwo. Większość Amerykanów nadal uważa, że zadaniem państwa jest nie tylko wydawanie przepisów, lecz także zapewnienie istotnych świadczeń – edukacji, pomocy socjalnej i opieki zdrowotnej. Za granicą jednak Ameryka wychwala taką wersję kapitalizmu, która państwu wyznacza rolę minimalną i którą sama odrzuciła. Zamiast namawiać inne kraje do stworzenia instytucji, które tak dobrze służyły Ameryce – jak Rezerwa Federalna mająca obowiązek dbać o zatrudnienie i wzrost gospodarczy, a nie tylko o stabilność cen – Stany Zjednoczone pechały je do przyjęcia fundamentalistycznej wersji kapitalizmu rynkowego³³⁰. Odpowiedź ta dobrze wpisuje się w dzisiejsze rozważania o roli państwa w podejmowaniu działań, które umożliwiłyby realizację praw socjalnych.

3. Zagadnienie bezpieczeństwa socjalnego na gruncie prawa Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo socjalne a Europejski Model Społeczny

Pierwsze wstępne regulacje prawne w kwestii zabezpieczenia społecznego były zawarte w Traktacie Rzymskim o EWG z 1957 r. i w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. Ten ostatni poświęcony polityce społecznej wprowadził do TR artykuł 118a, w którym stwierdzono, iż „Państwa członkowskie podejmą starania w kierunku wprowadzania korzystnych zmian w zakresie środowiska pracy, w celu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, i stawiają sobie za zadanie ujednolicenie warunków w tej dziedzinie przy jednoczesnym rozwoju”.

Doniosłe znaczenie w dziedzinie wspólnotowej polityki socjalnej miał podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej uzupełniony m.in. Protokołem Społecznym, który nie tyle stanowił przełom w tworzeniu podstaw prawnych polityki społecznej UE, co raczej

³³⁰ J.E. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2006, s. 243.

zapowiedź takiego kierunku³³¹. Aspekty socjalne zostały bezpośrednio ujęte w kolejnych traktatach, poczynając od Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. przez Traktat Nicejski z 2001 r. po Traktat Lizboński z 2007 r. W Traktacie Amsterdamskim wskazano obszar zainteresowania takimi politykami jak przeciwdziałanie dyskryminacji, walka z wykluczeniem społecznym, równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze równej płacy i pracy oraz koordynacja polityki zatrudnienia³³². Z kolei podczas szczytu w Lizbonie w 2000 r. wypracowano stanowisko stwierdzające, że polityka społeczna, polityka gospodarcza i polityka zatrudnienia powinny być postrzegane jako wzajemnie uzupełniające się działania. Zwrócono też uwagę, że polityka społeczna nie może być traktowana jako wynik działalności gospodarczej, ale jako jej istotny składnik³³³. W Traktacie Lizbońskim z 2007 r. podzielono kompetencje w zakresie polityki społecznej pomiędzy Unię i państwa członkowskie, uwzględniając przy tym wymagania związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, wysokim poziomem kształcenia, szkolenia, ochrony życia ludzkiego oraz zwalczaniem wykluczenia społecznego³³⁴.

Istotnym narzędziem polityki społecznej stały się rozporządzenia dotyczące koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego to zbiór przepisów wspólnotowych służących realizacji jednej z naczelných zasad obowiązujących w zintegrowanej Europie – zasady swobodnego przepływu osób. Najważniejsze zagadnienia dotyczące koordynacji zostały uregulowane

³³¹ Zob. B. Mucha-Leszko, *Polityka społeczna jako instrument spójności Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 47 (3), s. 198.

³³² Zob. M. Polakowski, D. Szelewa, *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej*, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej #9, Warszawa 2014, s. 7.

³³³ Zob. Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2005, t. 3, s. 8.

³³⁴ http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20społeczna%20krajów%20UE_Rozdział_1.pdf [dostęp: 21.02.2019].

w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³³⁵ oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącym wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego³³⁶, a także rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającym rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo³³⁷.

Przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte w rozporządzeniach mają pierwszeństwo przed wewnętrznymi przepisami państw członkowskich UE. Oznacza to, że w przypadku kolizji przepisów krajowych z przepisami unijnymi zastosowanie mają zawsze te ostatnie.

Podstawowymi zasadami koordynacji są następujące zasady: równego traktowania (osoby korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego Państwa Członkowskiego, co jego obywatele)³³⁸, jednności stosowanego ustawodawstwa (zasada ta zabezpiecza przed sytuacją, w której osoba wykonująca pracę w jednym lub kilku państwach nie jest objęta zabezpieczeniem społecznym w żadnym z nich lub jest nim objęta w kilku państwach jednocześnie)³³⁹. Zasada zachowania praw nabytych oraz w trakcie nabywania (eksport świadczeń) zapewnia, że świadczenia przyznane w jednym z państw członkowskich UE są przekazywane osobie uprawnionej

³³⁵ Dz. Urz. UE L 166/1 z 30.04.2004 r.

³³⁶ Dz. Urz. UE L 284/1 z 30.10.2009 r.

³³⁷ Dz. Urz. UE L 344/1 z 29.12.2010 r.

³³⁸ Art. 4 cyt. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

³³⁹ Zob. art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

niezależnie od jej miejsca zamieszkania) oraz sumowania okresów ubezpieczenia (zasada ta umożliwia uwzględnianie okresów ubezpieczenia lub innych równorzędnych okresów przebytych w kilku państwach członkowskich UE przy ustalaniu prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego).

Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 stosuje się je do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działów zabezpieczenia społecznego: a) świadczeń z tytułu choroby; b) świadczeń z tytułu macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca; c) świadczeń z tytułu inwalidztwa; d) świadczeń z tytułu starości; e) rent rodzinnych; f) świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej; g) zasiłków na wypadek śmierci; h) świadczeń dla bezrobotnych; i) świadczeń przedemerytalnych; j) świadczeń rodzinnych.

Należy także zauważyć, że zgodnie z definicją świadczeń rodzinnych zawartą w art. 1 lit. z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 świadczenia rodzinne oznaczają wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń wspomnianych w załączniku I do ww. rozporządzenia.

Zatem świadczenia rodzinne spełniające powyższą definicję są korygowane; natomiast świadczenia, które nie podlegają przepisom o korekcie systemów zabezpieczenia społecznego, wymienione są w Załączniku I do cyt. rozporządzenia (w Polsce są to: świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka) i podlegają wyłącznie regulacjom krajowym.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie orzekał, że fakt, że dane świadczenie nie zostało zakwalifikowane jako świadczenie rodzinne w systemie danego państwa, nie oznacza, że nie jest to

świadczenie rodzinne w rozumieniu przepisów unijnych³⁴⁰. Świadczenie wychowawcze jest zatem koordynowane w ten sam sposób, jak świadczenia rodzinne, przewidziane ustawą z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych³⁴¹.

Szczególnie sporną w literaturze jest kategoria EMS (Europejski Model Społeczny), gdzie podważany jest nie tylko postulatywno-ideologiczny jej sens i wartość, ale też praktyczna jej użyteczność dla opisu rzeczywistości³⁴². Co z tego wynika? Czy mamy do czynienia z pustym frazesem ideologicznym, czy z wartością, która wywiera wpływ na funkcjonowanie polityk społecznych w państwach członkowskich UE?

W świetle poglądów pojęcie to odnosi się zarówno do charakterystycznych, wspólnych wszystkim krajom Unii Europejskiej wartości i cech strategii polityki społecznej realizowanych w tych krajach w okresie po II wojnie światowej, jak też różnych modeli socjalnych funkcjonujących w krajach europejskich. W tym kontekście wymienia się model brytyjski, skandynawski, niemiecki (kontynentalny) i śródziemnomorski³⁴³. Choć w dyskusjach naukowych EMS wiąże się z rozbudowanym zestawem „[...] celów, instrumentów i polityk zabezpieczenia społecznego, rozwiniętych i powszechnie stosowanych w państwach europejskich w okresie po II wojnie światowej, i opartych na wartościach, takich jak: solidarność, sprawiedliwość społeczna, poszanowanie godności i zapewnienie możliwości swobodnego rozwoju jednostki”³⁴⁴ – co oczywiście, sugerowałoby zestaw uniwersalnych rozwiązań z zakresu polityk społecznych w państwach

³⁴⁰ Zob. wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-245/94 i C-312/94 *Hoever i Zachov* oraz w sprawie C-78/91 *Hughes*, EUR-Lex - 62012CC0347 - EN - EUR-Lex.

³⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1952.

³⁴² Zob. W. Anioł, *Zagajenie dyskusji*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2007, t. 10, s. 180

³⁴³ M. Księżopolski, [w:] *Europejski model społeczny – czy istnieje? Czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, Warszawa 2007, s. 183.

³⁴⁴ D.K. Rosati, *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, [w:] D.K. Rosati (red.), *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Warszawa 2009, s. 23.

członkowskich UE – to jednak w rzeczywistości, poza ogólnymi charakterystykami zbieżnych wytycznych, w poszczególnych państwach istnieją rozmaite jego odmiany³⁴⁵. Dotyczą one różnych zakresów i rodzajów zabezpieczeń społecznych oraz stosowanych instrumentów³⁴⁶.

Warto też zaznaczyć, iż we współczesnych rozważaniach naukowych i debacie publicznej wokół EMS wyróżnia się trzy jego charakterystyczne cechy: 1) „przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej”; 2) „uznawanie tezy, że społeczna sprawiedliwość może przyczyniać się do ekonomicznej efektywności i postępu” oraz 3) „wysoki stopień zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań pomiędzy władzami państwowymi a partnerami społecznymi w sprawach związanych z polityką gospodarczą i socjalną”³⁴⁷.

Europejski Model Socjalny jako kategoria pojawił się wraz ze Strategią Lizbońską z 2000 roku, której zamierzeniem było, obok celów ekonomicznych, wprowadzenie nowej, partycypacyjnej metody zarządzania³⁴⁸. Jednocześnie sięgnięto do zastosowanej już wcześniej metody – Strategii Zatrudnienia, która została później określona, w zastosowaniu do innych niż zatrudnienie dziedzin społecznych, jako Otwarta Metoda Koordynacji³⁴⁹.

Warto tu przede wszystkim odnotować istotne znaczenie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który nawiązuje do głównych filarów Europejskiego Modelu Społecznego³⁵⁰. Z treści art. 8 wynika, iż Unia we wszystkich swoich działaniach zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet. Z kolei w art. 9 zwrócono

³⁴⁵ Zob. M. Baranowski, *Dochód podstawowy. Radykalna reforma europejskich modeli welfare state czy utopijna mrzonka?*, Sensus Historiae, Vol. XXIX, 2017/4, s. 162.

³⁴⁶ Zob. D.K. Rosati, *op. cit.*, s. 23.

³⁴⁷ Zob. W. Anioł, *op. cit.*, s. 180.

³⁴⁸ Z. Czapulis-Rutkowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica” 2013, t. 291, s. 23.

³⁴⁹ *Ibidem*, s. 24.

³⁵⁰ Zob. też: A. Chłoń-Domińczak, *Europejski Model Społeczny*. Wykład z cyklu „Ekonomia w muzeum” Warszawa, 27 września 2011 r., http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoeczny_achlon.pdf [dostęp: 22.02.2019].

uwagę, iż: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”. Nadto w art. 10 przyjęto, iż: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Jednocześnie w odniesieniu do dialogu społecznego, przyjęto, że: „Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię” (art. 152).

Traktat o funkcjonowaniu UE zawiera również ramy prawne dla europejskiego dialogu społecznego (art. 154-155) oraz ustanawia otwartą metodę koordynacji dla Europejskiej Strategii Zatrudnienia (art. 145-150)³⁵¹.

Również w przyjętej w 2010 r. strategii „Europa 2020” podtrzymano EMS, wskazując na przełomowe cele o charakterze społecznym (uchronienie do 2020 r. 20 milionów osób przed ryzykiem ubóstwa) oraz odnowione zobowiązanie na rzecz zatrudnienia (75% zatrudnienia osób w grupie wiekowej 20-64 lata). Jednocześnie opracowano siedem inicjatyw przewodnich, aby pomóc w osiągnięciu tych celów. Obejmują one program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, który skupia się na odnowieniu polityki *flexicurity*, inicjatywę „Mobilna młodzież”, której celem jest zwiększenie mobilności i podniesienie poziomu kształcenia i szkolenia, oraz Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym³⁵².

³⁵¹ Dz. Urz. UE C 202/13 z 7.06.2016 r. (wersja skonsolidowana).

³⁵² Zob. S. Kraatz, *Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/52/zatrudnienie-i-polityka-spoeczna-zasady-ogolne> [dostęp: 22.02.2019].

Wydaje się, iż w kontekście takich celów uzasadniona jest teza, że EMS w swej istocie zawiera propozycje reformowania europejskiego państwa opiekuńczego. Dlaczego? Używając słów J. Rifkina, dzieje się tak dlatego, że jest to: „[...] najbardziej ludzki system społeczny w historii. Warto i trzeba go bronić”³⁵³.

Jakkolwiek Europejski Model Społeczny nie posiada jednoznacznej definicji, to jednak należy go utożsamiać z pewnym systemem wartości³⁵⁴ (takich jak: równość, niedyskryminacja, solidarność i redystrybucja). Innymi słowy, stanowi on kierunkowskaz dla państw członkowskich, a nie twarde wytyczne, które odnosiłyby się do świadczeń i usług społecznych dostarczanych w tych krajach³⁵⁵. Trzeba jednocześnie pamiętać, że ujednolicenie zabezpieczenia społecznego w krajach Unii byłoby niemożliwe, albowiem istnieją w nich odmienne rozwiązania systemowe i instytucjonalne z dziedziny polityki społecznej oraz zabezpieczenia społecznego³⁵⁶. Zarówno rynek pracy, jak i reformy społeczne należą do wyłącznej gestii państw członkowskich, a nie Unii Europejskiej³⁵⁷.

4. Konkluzje

Choć w wielu państwach europejskich argumenty natury ekonomicznej są przedstawiane jako prawdy absolutne i stanowią najważniejszą wartość i cel, zaś inne wartości, takie jak równość, sprawiedliwość społeczna mają drugorzędne znaczenie, to jednak poprawa poziomu

³⁵³ J. Rifkin, *Nie dajcie się nabrać Ameryce*, „Gazeta Wyborcza” 18 listopada 2005.

³⁵⁴ Zob. M. Książkowski, *op. cit.*, s. 183.

³⁵⁵ Zob. M. Frączek, *Europejski model społeczny. Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, <https://docplayer.pl/50764449-Europejski-model-spoeczny-polityka-spoeczna-w-unii-europejskiej.html> [dostęp: 22.02.2019].

³⁵⁶ Por. M. Grewiński, *Europejski model społeczny – w kierunku welfare system*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2007, t. 10, s. 210-211.

³⁵⁷ Zob. szerzej: A. Sapir, *Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych*, <https://bazekon.uek.krakow.pl/gospodarka/100000181> [dostęp: 23.02.2019].

podstawowych wskaźników ekonomicznych z zachowaniem bezpieczeństwa socjalnego³⁵⁸ będzie zależała nie od szybkiego demontażu europejskiego państwa opiekuńczego, lecz jego reformowania. Odpowiedź na pytanie, „jak należy reformować państwo”, należy pozostawić przede wszystkim w kompetencji tych, którzy sferę polityki i sferę prawa powinni wyraźnie oddzielić grubą kreską.

³⁵⁸ Zob. A. Ciżmowska, *Spory o europejskie państwo opiekuńcze*, „Świat Idei i Polityki” 2006, t. 6, s. 157.

Rozdział III

Potrzeba kontynuacji personalistycznej administracji publicznej

1. O solidarności społecznej z małej litery pisanej

1.1. Hasło „solidarność” – trzy pojęcia w zależności od wizji człowieka

Idee solidarności pojawiały się wielokrotnie w licznych koncepcjach społeczno-politycznych starożytności, średniowiecza i czasów nowożytnych. Już we wczesnej refleksji filozoficznej pojawiają się dla opisu solidarności takie pojęcia, jak wzajemna współzależność łącząca ludzi, dobroczynność, współpraca społeczna. Dobitnie wyraził tę myśl Marek Aureliusz, stwierdzając, iż „Ten sam stosunek jedności, jaki zachodzi pomiędzy różnymi członkami ciała, zachodzi również pomiędzy istotami rozumnymi, choć są rozdzielone jedne od drugich, albowiem są one powołane do współdziałania we wspólnym dziele”³⁵⁹. W czasach nowożytnych wątki solidarystyczne można znaleźć w pracach francuskich myślicieli A. Comte’a i E. Durkheima. Jak twierdzi bowiem Comte: „Całokształt nowej filozofii wykrywa łączność każdego ze wszystkim w mnóstwie różnych postaci, wskutek tego głębokiego odczucia solidarności społecznej, rozszerzającej się na wszystkie czasy i na wszystkie miejsca, staje się mimo woli czymś bliskim i zrozumiałym”³⁶⁰.

³⁵⁹ A. Lenkiewicz, *Solidaryzm*, „Biuletyn Dolnośląski” 1985, nr 10 (68), s. 9-11.

³⁶⁰ *Ibidem*.

Ideę solidarności odnajdujemy również w twórczości H. Pescha uznawanego za twórcę katolickiej nauki społecznej. Zaslugą H. Pescha, a także G. Grundlacha i O. von Nell Breuninga, jest to, że od pontyfikatu Piusa XII pojęcie solidarności stało się trwałym elementem społecznej nauki Kościoła³⁶¹.

W polskiej tradycji intelektualnej i historycznej idei solidarności towarzyszy podobnie brzmiąca idea solidaryzmu. Jakkolwiek solidarność i solidaryzm używane są niekiedy zamiennie, to jednak ta pierwsza kategoria używana jest w kontekście wzajemnego wspierania się, współdziałania czy porozumienia w ramach grupy, zaś druga odnosi się w głównej mierze do określonych kierunków w myśli społecznej czy też poglądów³⁶².

W zależności od towarzyszącej im wizji człowieka można odnaleźć w pojęciu solidarności różne jego ujęcia, które zasadniczo się od siebie różnią. Zgodnie z interpretacją indywidualistyczną solidarność nie istnieje w ścisłym tego słowa znaczeniu. Indywidualizm to w ogólności pogląd, który uprzywilejowuje jednostkę (indywiduum) względem zbiorowości³⁶³. Można powiedzieć, że w indywidualizmie dobrem naczelnym jest dobro jednostki, „postawione nie tyle przed, co raczej ponad i poza dobrem wspólnoty”³⁶⁴. Z tego względu indywidualizm jest przeciwieństwem solidarności; jest to skoncentrowana na sobie postawa, która całe życie pojmuje jako wewnątrznie skierowane ku podmiotowi³⁶⁵. Liberalny indywidualizm akceptuje tylko obowiązek okazania solidarności w sytuacji, gdy jest ona

³⁶¹ Z. Stawrowski, *O zapomnianej solidarności*, „Teologia Polityczna” 2017.

³⁶² Zob. W. Giza, *Uzasadnienie idei solidaryzmu społecznego w koncepcji Leopolda Caro*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2015, t. 12 (948), s. 20.

³⁶³ Zob. P. Domeracki, *Między indywidualizmem a kolektywizmem. Rudymenty hermeneutycznej filozofii człowieka*, <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/1113/Piotr%20Domeracki%2C%20Między%20indywidualizmem%20a%20kolektywizmem.pdf?sequence=1> [dostęp: 28.02.2019].

³⁶⁴ Z. Ambrożewicz, *Filozoficzne korzenie jednostki i osoby. Personalizm i indywidualizm wobec kantyzmu*, „Diametros” 2015, t. 46, s. 22.

³⁶⁵ Zob. G.M.A. Gronbacher, *op. cit.*, s. 10.

elementem zapisu umowy społecznej, tzn. jeśli zachodzi zbieżność interesów osobistych i interesów i grupowych³⁶⁶.

Z kolei kolektywistyczną wizję solidarności można przedstawić na przykładzie systemu komunistycznego; solidarność oznacza wspólną walkę klas i dotyczy grup czy partii, które przewodzą i tę walkę prowadzą³⁶⁷. W istocie można powiedzieć, że kolektywizm w każdej postaci depersonalizuje osobę ludzką, albowiem przestaje ona żyć w tego rodzaju ustroju własnym życiem, stając się jedynie częścią kolektywu³⁶⁸ (zbiorowości), który ją podporządkowuje.

Personalistyczna interpretacja pojęcia solidarności obejmuje poczucie wspólnoty i wzajemnej odpowiedzialności, które wynika ze wspólnych interesów. „Solidarność” jest zatem kwestią wspólnej „tożsamości społecznej”, która żywi się podobnym sposobem życia i wspólnymi wartościami³⁶⁹.

Warto tu przede wszystkim odnotować, fundamentalne dla myślenia o solidarności stwierdzenie M. Walzera, iż solidarność może być niebezpieczna, „jeśli jest tylko uczuciem, emocjonalną namiastką kooperacji zamiast odzwierciedleniem rzeczywistej, praktykowanej, codziennej kooperacji”³⁷⁰.

Przed wszystkim kooperacja winna odnosić się do instytucji i struktur, w których może rozwijać się solidarność, przyczyniając się do bezpieczeństwa społecznego. Dodajmy przy tym, iż powszechne ubezpieczenia (na wypadek bezrobocia, zdrowotne, emerytalne i wypadkowe) to solidarne instytucje ludzi pracy. Dotyczy to także spółdzielczości jako

³⁶⁶ Zob. N. Neuhaus, H. Langes, *Wokół wartości chrześcijańskiej demokracji*, Gliwice 2012, s. 73. Zob. też: Z. Narecki, *Solidarność w nauczaniu Jana Pawła II*, <http://docplayer.pl/62754272-Artykuly-solidarnosc-w-nauczaniu-jana-pawla-ii-prof-dr-hab-zbigniew-narecki-kul-st-a-l-o-w-a-wo-l-a.html> [dostęp: 02.03.2018].

³⁶⁷ Zob. N. Neuhaus, H. Langes, *op. cit.*, s. 73.

³⁶⁸ Por. R. Lętocha, *Sprawiedliwość społeczna i katolicyzm. Ksiądz Antoni Szymański – pionier polityki społecznej w Polsce*, „Nowy Obywatel” 2017, t. 25 (76), s. 7.

³⁶⁹ Zob. T. Gombert *et al.*, *Podstawy demokracji socjalnej*, przeł. A. Peszke, Warszawa 2012, s. 39.

³⁷⁰ *Ibidem*.

wspólnoty solidarnej, którą tworzą członkowie na bazie wspólnego interesu³⁷¹. Trzeba też pamiętać, że solidarność jako więź społeczna wewnątrz społeczeństwa może być wspierana, ale nie wytwarzana przez instytucje społeczne. Nasuwa się zatem pytanie, czy w obecnej rzeczywistości można sobie jeszcze w ogóle wyobrazić solidarność?

1.2. „Prywatne przed państwowym” czy dobro publiczne?

Nie wymyślone, ale w pełni realne jest upowszechniające się przekonanie, iż „solidarność jest obecnie w naszym kraju wartością lekceważoną wobec dominującej wartości indywidualizmu i wolności, spychaną na margines czy nawet zapomnianą w podstawowych regulacjach oraz reformach instytucji życia społecznego”³⁷².

Po pierwsze, zacząć wypada od tego, co wydaje się najważniejszą barierą realizacji zasady solidarności, odnoszącej się do solidarnej współpracy dla dobra wspólnego – a mianowicie utrzymujący się stereotyp mniejszej wagi tego, co socjalne czy społeczne, w porównaniu z tym, co „wolnościowe”, czyli polityczne³⁷³. Dzieje się to w czasie, kiedy dobra publiczne: zdrowie, edukację, pracę, bezpieczeństwo socjalne, kulturę oddajemy we władanie rynkowi. Owa dobra wiara o budowanie gospodarki rynkowej nadająca tym dobrom status dóbr prywatnych z dostępem do nich regulowanych w coraz szerszym zakresie przez rynek³⁷⁴ stanowi zaprzeczenie deklarowanych i wpisanych w Konstytucję RP realizacji w działaniach władzy zasady sprawiedliwości, równości szans, solidarności, dobra wspólnego.

³⁷¹ *Ibidem*, s. 40.

³⁷² S. Golinowska, *O solidarności i solidaryzmie w polityce społecznej*, [w:] J. Orczyk et al., *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana z okazji jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza*, Warszawa 2012, s. 36.

³⁷³ Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *Jakie zmiany zaszyły w Polsce w latach transformacji?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2004, nr 6, s. 44-45.

³⁷⁴ *Ibidem*, s. 45.

Po drugie, nie da się wszak zaprzeczyć, że zarówno efektywność ekonomiczna, jak i solidarność są wzajemnie zależne. Przede wszystkim zasada solidarności obejmuje tworzenie warunków wyższej efektywności gospodarczej, a także eliminuje procesy, które temu przeszkadzają. Właściwie skonstruowane strategie dotyczące spraw społecznych neutralizują nie tylko skutki systemu opartego na konkurencji przed generowanymi przez ten system zagrożeniami, ale też stanowią pozytywną siłę wzmacniającą zarówno sprawiedliwość społeczną, jak i efektywność oraz wydajność gospodarczą. Jak pisze laureat Nagrody Nobla, Amartya Kumar Sen „[...] obecny kryzys nie domaga się [...] «nowego kapitalizmu», tylko nowego pojmowania starych idei – Smitha i Pigou, o których niestety zapomnieliśmy. Trzeba trzeźwego rozumienia tego, jak funkcjonują instytucje publiczne, od rynków po instytucje państwa – jak mogą one wykraczać poza doraźne rozwiązania i współtworzyć gospodarczo przyzwoitszy świat”³⁷⁵.

Po trzecie, najbardziej brzemienne w społeczne skutki jest prywatyzacja uniwersytetów, która nie tylko zagraża ich niezależności i jakości badań, ale też otwartemu charakterowi i publicznej misji. Wszechobecny kult „innovacyjności” w okresie płynnego kapitalizmu sprawia, że programy nauczania są nastawione na efektywność i pragmatyczność kształcenia³⁷⁶. Stawiane jest więc pytanie o zasadność tak wielu regulacji administracyjno-biurokratycznych mówiących o tym, w jakim wymiarze i w jaki sposób powinniśmy uczyć, a także oceniać nauczycieli. Zadziwiająca jest trafność spostrzeżenia E. Bendyka, iż „[...] wiedzy nie wyprodukują najlepsze nawet procedury”³⁷⁷.

Na jeden aspekt należy w tym miejscu zwrócić jednak szczególną uwagę – a mianowicie na groźny mit (a w ostatnich latach jego „nośność”

³⁷⁵ A.K. Sen, *Capitalism beyond the crisis*, „New York Review of Books” 2009, Vol. 56, No. 5.

³⁷⁶ Por. K. Messyasz, M. Kotras, K. Kubala, *O modelu kształtowania kadr. Jeszcze jeden przyczynek do kryzysu uniwersytetu*, <https://liberte.pl/o-modelu-ksztaltowania-kadr-jeszcze-jeden-przyczynek-do-kryzysu-uniwersytetu/> [dostęp: 04.03.2019].

³⁷⁷ E. Bendycki, *Zatruta studnia. Rzecz o władzy i wolności*, Warszawa 2002, s. 85.

ulega systematycznemu zwiększaniu) prowadzący się do uznawania prywatnego rynku badań oraz głównie angielskojęzycznych publikacji naukowych za jedyne kryterium wartości nauki polskiej³⁷⁸. To wszystko tworzy nieprawdopodobnie trudny splot spraw, który nie może być rozstrzygnięty posunięciem o charakterze rewolucyjnym, polegającym – jak niektórzy chcieli – na unicestwieniu „polskości” uniwersytetów, a tym samym prekaryzacji polskiej nauki. Dotyczy to także upokarzająco niskiej, w sensie relatywnym, kondycji finansowej współczesnych elit intelektualnych, w tym akademickich.

Warto w tym miejscu dodać, że wolny rynek jest instytucją ekonomiczną, która wcale nie promuje społecznego współdziałania, lecz zapewnia efektywne narzędzie równowagi handlowej. Solidarność społeczna powstać tylko może tam, gdzie istnieje duży kapitał społeczny, gdzie jest duży potencjał zaufania i bezinteresownego współdziałania.

Z niepokojem należy skonstatować, że sprawa solidarności jest przegrana; mamy wystarczająco wiele świadectw, by dojść do wniosku, że trend ekonomizacji i apoteoza rynku w każdej dziedzinie życia publicznego stanie się istotnym punktem odniesienia przyszłego demokratycznego państwa prawa również z punktu widzenia tej solidarności, którą należy wymyślić na nowo.

2. Dialog społeczny i współpraca z sektorem publicznym

2.1. Istota dialogu społecznego

Zacząć wypada od tego, że ramy dialogu społecznego w Polsce wyznacza Konstytucja, zwłaszcza artykuł 12, stanowiący zapewnienie swobody tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji

³⁷⁸ Por. T. Kochan, *Akademia, nie firma*, <https://trybuna.info/tag/uczelnie/> [dostęp: 04.03.2019].

społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji. Z kolei w artykule 20 wskazano na społeczną gospodarkę rynkową, solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych jako podstawy ustroju gospodarczego RP. Również w Preambule zawarto odniesienia do dialogu społecznego i zasady pomocniczości.

Szczególnie charakterystyczne jest to, że pojęcie dialogu społecznego w Polsce odnoszone jest do formy regulowania stosunków między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Zwłaszcza dobitnie zaznaczono to w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego³⁷⁹, gdzie RDS jest instytucją dialogu trójstronnego w Polsce, funkcjonującą na poziomie centralnym. Stanowi ona forum współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej.

W katalogu uprawnień RDS mieszczą się m.in.: prowadzenie dialogu w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej; podejmowanie działań na rzecz realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia, a także działalności na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych; budowania wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Nadto Rada wspiera prowadzenie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 2-5). Do właściwości Rady oraz jej stron należy też: wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk; opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych; opiniowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów strategii, projektów programów oraz

³⁷⁹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2232.

projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków; inicjowanie na zasadach określonych niniejszą ustawą procesu legislacyjnego (art. 2).

Ponadto w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁸⁰ wskazano na instytucje dialogu społecznego na rynku pracy, którymi są: 1) związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, 2) organizacje pracodawców, 3) organizacje bezrobotnych, 4) organizacje pozarządowe – jeżeli wśród zadań statutowych znajduje się realizacja zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej (art. 6 ust. 6).

Można powiedzieć, iż istotnym aspektem dialogu społecznego jest stosowana zasada partnerstwa. Z tego względu jest on narzędziem budowania konsensu. Według definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dialog społeczny obejmuje wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji oraz zwykłą wymianę informacji pomiędzy przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w obszarze polityki gospodarczej i społecznej³⁸¹.

Dialog społeczny jest również elementem Europejskiego Modelu Społecznego, ponieważ „odzwierciedla demokratyczną zasadę (zawartą w art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej), która mówi, iż organizacje przedstawicielskie powinny mieć prawo wyrażania swoich poglądów, prawo do uczestnictwa w konsultacjach i dialogu z władzami publicznymi” oraz że pracownicy i pracodawcy powinni być „zaangażowani w podejmowanie decyzji na temat spraw, które ich ściśle dotyczą”³⁸².

³⁸⁰ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 ze zm.

³⁸¹ <http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang—en/index.htm> [dostęp: 05.03.2019].

³⁸² Unia Europejska, *Social Europe Guide [Europa Socjalna – Przewodnik]*, t. 2. *Dialog społeczny*, Luksemburg 2012, s. 12.

Można postawić pytanie, czy pojęcie dialogu społecznego dotyczy wyłącznie formy kontaktów między partnerami w sferze stosunków pracy, czy też rozumiane jest szeroko – jako składnik kultury politycznej?

W dyskusjach naukowych podkreśla się przede wszystkim, że stanowiący podstawę ustroju gospodarczego RP – dialog partnerów społecznych według art. 20 Konstytucji RP, stanowi część szeroko rozumianego dialogu społecznego uregulowanego w Preambule³⁸³. Jest to zatem wąskie ujęcie dialogu społecznego, albowiem odbywa się on pomiędzy pracodawcami i pracownikami z udziałem władzy publicznej³⁸⁴, którego przedmiotem jest najczęściej kształtowanie warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych, a także innych obszarów z zakresu polityki społecznej i gospodarczej³⁸⁵. Natomiast użyte w Preambule Konstytucji RP pojęcie dialogu społecznego dotyczy nie tylko tradycyjnego obszaru stosunków pracy³⁸⁶, ale też obejmuje szersze spektrum zagadnień, jak np. „polityka podatkowa, funkcjonowanie ubezpieczeń społecznych, problemy systemu ochrony zdrowia, kwestie polityki międzynarodowej i inne”³⁸⁷. Dodać należy ponadto i to, że dialog społeczny jako sposób dochodzenia do konsensusu obywatelskiego w warunkach pluralistycznej demokracji dotyczyć może zarówno wszelkich jego form, jak i nieograniczonego zakresu podmiotowego i przedmiotowego³⁸⁸.

Nie chciałabym czynić przedmiotem moich refleksji poprawności różnych poglądów w sferze zakresu podmiotowego i przedmiotowego

³⁸³ Zob. S.L. Stadniczenko, *Konstytucjonalizacja dialogu...*, s. 329-330.

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ Zob. B. Abramowicz, *op. cit.*, s. 229-230.

³⁸⁶ Zob. S.L. Stadniczenko, *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 329. Także: B. Abramowicz, *Dialog społeczny w Polsce – instytucjonalizacja i praktyka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 4, s. 231.

³⁸⁷ Zob. K.W. Frieske, *Dialog społeczny i demokracja*, [w:] D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Warszawa 2005, s. 47.

³⁸⁸ Por. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 48-53.

dialogu społecznego. Moje zadanie jest daleko bardziej skromne, oparte na kilku założeniach.

Po pierwsze, przyjmuję założenie, że użyte w Preambule Konstytucji RP pojęcie dialogu społecznego jest szersze i dotyczy ono może jego różnych form. Jest on jedną z wartości demokracji, która zwraca uwagę na wymianę poglądów i otwartą debatę publiczną. Powiada się – nie bez racji przecież – że „[...] 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 z zasadami władzy subsydiarnej i w oparciu o aktywistyczną filozofię człowieka *In actu* zorientowanego na dobro wspólne”³⁸⁹.

Po drugie, zakładam, że dialog społeczny otwiera drogę do społeczeństwa dialogu, które jest alternatywą dla społeczeństwa monologu. Dotyczy to współdziałania administracji publicznej z partnerami społecznymi, które działają w oparciu o różne podstawy prawne, mają różne uprawnienia i cele działania. Podstawowy zakres podmiotowy partnerów społecznych – partnerów władz publicznych określa art. 12 Konstytucji RP stwierdzający, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych zrzeszeń oraz fundacji”.

Po trzecie, uznaję, że dialog jest narzędziem, które kanalizuje konflikty międzyludzkie i umożliwia ich rozwiązywanie – czasem nawet usuwanie, czasem osłabianie – bez użycia przemocy. Tak więc efektem dialogu społecznego powinny być z jednej strony pokój społeczny (harmonizowanie stosunków ekonomicznych i społecznych, łagodzenie

³⁸⁹ Zob. W. Bokajło, *Spoleczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spoleczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 64 i 72.

dysproporcji, napięć i konfliktów), z drugiej zaś uznanie godności człowieka za pierwszą wartość.

2.2. Rola dialogu i partnerstwa przy współtworzenia polityk publicznych

Zapewne nie zawsze uświadamiamy sobie, iż w miarę rozbudowy instytucji demokratycznych zaobserwować można także pogłębianie się deficytu demokracji. W takiej sytuacji rośnie znaczenie różnych organizacji i instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które próbują oddziaływać na rząd i władze samorządowe w celu podjęcia określonych decyzji, zgodnych z żądaniami czy interesami danej grupy społecznej. Silnym impulsem do rozwoju aktywności tych organizacji 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 może przybierać charakter horyzontalny bądź wertykalny. Organizacje tzw. horyzontalne skupiają grupy o jednej tematyce z 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 międzynarodowym³⁹⁰. 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

³⁹⁰ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spółczesność obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 130.

pozarządowe z całej UE, zajmujące się podobnymi zagadnieniami politycznymi (np. European Environmental Bureau – Europejskie Biuro Ochrony Środowiska, European Anti-Poverty Network – Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu)³⁹¹. 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 programu³⁹². 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 europejskim³⁹³.

W tym miejscu warto przypomnieć, że w niektórych krajach organizacje obywatelskie stosują dwie metody wywierania wpływu na treść decyzji danej władzy (państwowej lub samorządowej) – korporatywizm i lobbying. 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.

³⁹¹ *Ibidem*.

³⁹² D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 14.

³⁹³ Por. M. Witkowska, *op. cit.*, s. 132.

Natomiast lobbying³⁹⁴ uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Przyjmuje się, że lobbying 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”³⁹⁵. Działalność tych podmiotów staje się mechanizmem równoważenia wpływu na rząd różnych środowisk społecznych.

Z kolei w Unii Europejskiej lobbying uważa się za element dialogu obywatelskiego w trakcie podejmowania decyzji. Uczestniczą w nim organizacje biznesu, związki zawodowe oraz stowarzyszenia: konsumencie, ekologiczne itd. Nazywa się go „otwartym i strukturalnym dialogiem ze specjalnymi grupami interesu”³⁹⁶.

Jedną z podstawowych reguł, na których opiera się udział partnerów przy współtworzeniu polityk publicznych jest zasada partnerstwa. Zasada ta zajmuje istotne miejsce na gruncie prawa UE i oznacza ścisłą

³⁹⁴ 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 lobbying jest częścią demokratycznych reguł gry – zob. K. Jasiński, *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny” 13 lipca 2003, nr 28 (2818). 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. Jasiński, M. Molęda-Zdzech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000, s. 20.

³⁹⁵ K. Jasiński, *op. cit.*

³⁹⁶ A. Gwiazda, *Decyzje w polityce*, „Decydent & Decision Maker”, nr 65 z 2005 r.

współpracę między instytucjami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w trakcie całego cyklu programowania obejmującego przygotowanie, wdrożenie, monitorowanie i ocenę³⁹⁷. Jednocześnie na gruncie przepisów unijnych zalecono państwowym członkowskim organizowanie partnerstwa w celu zapewnienia poszanowania zasad wielopoziomowego zarządzania, a także pomocniczości i proporcjonalności oraz specyfiki ram instytucjonalnych i prawnych poszczególnych państw członkowskich, a także zagwarantowania odpowiedzialności zainteresowanych podmiotów za planowane interwencje oraz korzystanie z doświadczenia i wiedzy stosownych podmiotów³⁹⁸. W trybie art. 5 ust. 1 rozporządzenia ogólnego 1303/2014³⁹⁹ za partnerów należy uznawać nie tylko inne instytucje publiczne, ale też podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie w tym partnerów działających na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie równości i niedyskryminacji.

Realizacja partnerstwa umożliwi zaangażowanie partnerów biorących udział w istniejących strukturach dialogu społecznego i obywatelskiego przy współtworzeniu polityk publicznych. Należy tu wskazać uczestnictwo w stałych zespołach konsultacyjno-opiniodawczych, takich

³⁹⁷ Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 74/1 z 14.03.2014 r.).

³⁹⁸ Pkt 11 preambuły rozporządzenia ogólnego – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013 r., z późn. zm.).

³⁹⁹ Dz. Urz. UE L 347/320 z 20.12.2013 r. z późn. zm.

jak Rada Dialogu Społecznego, działająca na poziomie krajowym, oraz wojewódzkie rady dialogu społecznego, działające na poziomie województw, na podstawie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Dotyczy to także Rady Rynku Pracy oraz wojewódzkich i powiatowych rad rynku pracy, działających na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁰⁰ odpowiednio na poziomie kraju oraz województw i powiatu jako ciało opiniodawczo-doradczych ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy, marszałka województwa i starosty. Warto w tym miejscu przywołać również Radę Działalności Pożytku Publicznego, działającą na poziomie krajowym jako organ opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne Rady Działalności Pożytku Publicznego, działające odpowiednio na poziomie województwa, powiatu i gminy jako organ konsultacyjny i opiniodawczy marszałka, starosty i wójta na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego⁴⁰¹. Również jako organy opiniodawczo-doradcze, w których skład często wchodzi przedstawiciele pozarządowych organizacji ekologicznych, są: regionalne rady ochrony przyrody, rady naukowe parku narodowego, rady parku krajobrazowego czy rady zespołu parków krajobrazowych, działające na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁰².

Należy jednocześnie zaznaczyć, że rozwój dialogu społecznego i obywatelskiego a także realizacja zasady partnerstwa są odpowiedzialnością na postępującą globalizację w stosunkach gospodarczych oraz nowe zjawiska na rynku pracy⁴⁰³.

⁴⁰⁰ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 z późn. zm.

⁴⁰¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 688.

⁴⁰² T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1614.

⁴⁰³ Szerzej: *Rola dialogu społecznego na szczeblu regionalnym*, <https://www.solidarnosc.org.pl/zr.podlaskiego/userfiles/DIALOG.pdf> [dostęp: 11.03.2019].

W działania te wpisuje się również przyjęta w 2010 roku przez Radę Europejską, dziesięcioletnia strategia rozwoju Unii „Europa 2020”, będąca zarówno próbą korekty europejskiego modelu wzrostu gospodarczego, jak i zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W strategii podkreśla się, iż dla likwidacji wykluczenia społecznego konieczne jest świadczenie różnych form pomocy materialnej i niematerialnej przez organizacje non-profit (w tym usług społecznych) oraz stwarzanie – w ramach dialogu społecznego – korzystnych warunków dla integracji na rynku pracy oraz udostępnienie odpowiednich funduszy na szczeblu państw członkowskich i UE⁴⁰⁴.

Jakkolwiek strategia łączy w sobie trzy obszary priorytetowe: wzrost inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu, to jednak jej oparcie na miękkich instrumentach ciąży na efektywności wskazanych programów.

Nie bez powodu na czoło najważniejszych instrumentów wysuwa się obecnie dialog i partnerstwo, które z jednej strony umożliwiają budowanie szerokiego konsensusu społecznego wokół wartości i kwestii fundamentalnych dla państw i obywateli, z drugiej zaś sprzyjają zwiększeniu spójności społecznej w zakresie włączenia społecznego.

3. Administracja publiczna a przestrzeń społecznej aktywności

Ogólnie rzecz ujmując, zadaniem państwa jest takie uporządkowanie współżycia między ludźmi, aby każdy z obywateli miał szansę rozwoju własnej osobowości. Dzięki tej funkcji, pełnionej za pomocą praw i ustaw – a nierzadko również w oparciu o monopol władzy państwowej – państwo rozpościera coś w rodzaju parasola ochronnego, pod którym

⁴⁰⁴ Por. D. Kawiorska, A. Witoń, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w kontekście strategii „EUROPA 2020”*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 2 (53), s. 143.

społeczeństwo może się rozwijać. W ten sposób między daną osobą i państwem powstaje „przestrzeń społecznej aktywności”. Owa przestrzeń obejmuje społeczeństwo obywatelskie.

Lektura wielu współczesnych teorii na temat relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim w wielu krajach przywodzi na myśl, 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. niesterowanych przez państwo organizacji obywatelskich, pluralizmu instytucjonalnego, istnienia 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) pomiędzy tendencją do maksymalizacji autonomii sektora obywatelskiego a tendencją 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.

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”, poddyktowaną 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 sektorów⁴⁰⁵, jak i sektora obywatelskiego występującego w roli dostawcy świadczeń.

Choć postrzeganie procesu zmian wyływających z globalizacji i transformacji przez pryzmat kryzysu państwa demokratycznego jest jednostronne, nie wydaje się zaskakujące, zważywszy na szeroki zakres dolegliwości i konsekwencji tego kryzysu w zakresie poszerzania się sfery ubóstwa, wykluczenia, marginalizacji i zróżnicowań majątkowo-dochodowych. Jednocześnie istniejącym tym 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 społecznej⁴⁰⁶. 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 ekonomia społeczna jest reakcją na niezdolność zarówno rynku, jak i państwa w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej, w szczególności: w tworzeniu miejsc pracy i zwalczaniu wykluczenia społecznego. W tym miejscu warto

⁴⁰⁵ N. Deakin, „Przeciw umysłowej ciasnocie”. *Brytyjski sektor pozarządowy w nowym millenium*, [w:] A. Gałązka, *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008, s. 75.

⁴⁰⁶ Por. M. Sarapata, *Organizacje samorządu gospodarczego*, [w:] J. Dąbrowska, *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 61.

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 choć 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 społecznych⁴⁰⁷. 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 przedsiębiorstwa⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ Zob. J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *op. cit.*, s. 7.

⁴⁰⁸ *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 powodują oszczędności wydatków publicznych, w średnim okresie wprowadza rozwiązania, które prowadzą do reformowania tradycyjnego państwa opiekuńczego, w długim okresie kreuje i spożytkowuje kapitał społeczny. C. Leadbeater, *The Rise of the Social Entrepreneur*, London 1997, s. 25. Warto też dodać, że w nauce Kościoła katolickiego podkreślana jest myśl, że działalność gospodarza 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: „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*, Poznań 1994, s. 546. Zdaniem W. Kwaśnickiego gospodarka

Należy też wspomnieć, iż na poziomie ogólnoeuropejskim coraz częściej znajdujemy odwołanie do idei lub instytucji ekonomii społecznej w tekstach organów UE oraz organizacji międzynarodowych. Tak np. w Komunikacie Komisji Europejskiej „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej” z grudnia 2010 roku wskazano, że platforma ta stanowi wkład UE w rozwiązanie tych problemów w ramach strategii „Europa 2020”. Komisja określiła następujące obszary działania: realizacja działań mobilizująca wszystkie dziedziny polityki; intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie funduszy UE celem wsparcia włączenia społecznego; promocja innowacyjności społecznej opartej na dowodach; partnerska współpraca oraz wykorzystanie potencjału gospodarki społecznej. Podstawą dyskusji nad definiowaniem organizacji sektora ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społecznego była od początku Karta zasad gospodarki społecznej CEP-CMAF z 2002 roku⁴⁰⁹, w której stwierdzono, iż: „Organizacje ekonomii społecznej są to podmioty gospodarcze i społeczne działające we

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:] J. Richardson, (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York 1986, s. 34. Także: T. Cambell, *Seven Theories of Human*, 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:] G. Skąpska (red.), *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, Kraków 2002.

⁴⁰⁹ 4 Europejska Stała Konferencja Spółdzielni, Towarzystw Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji. W 2008 r. EP-CMAF przyjęła nazwę „Europejska Ekonomia Społeczna” (Social Economy Europe). Tekst Karty opublikowano w „Ekonomia Społeczna”, Kraków 2004; *II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej – Materiały*, Warszawa 2005.

wszystkich sektorach. Wyróżniają się one głównie swoimi celami oraz charakterystyczną formą przedsiębiorczości”.

Również na poziomie światowym ekonomia społeczna została uznana przez Organizację Współpracy i Rozwoju Ekonomicznego oraz Międzynarodową Organizację Pracy. Przyznanie ekonomii społecznej szczególnego miejsca w polityce państwowej oraz międzynarodowej prowadzi do jej stopniowej standaryzacji. Wspólną płaszczyzną krajów Unii Europejskiej jest Stała Konferencja Ekonomii Społecznej (CEP-CMAF) składająca się z europejskich ugrupowań spółdzielni, towarzystw pomocy wzajemnej, stowarzyszeń i fundacji oraz krajowych platform ekonomii społecznej. Instytucja ta pełni rolę instancji umożliwiającej uzgadnianie i prezentowanie stanowisk⁴¹⁰. Wypada też wspomnieć, iż w wydanym w dniu 25 października 2011 r. komunikacie „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” Komisja Europejska zaproponowała jedenaście kluczowych działań zmierzających do stworzenia przedsiębiorstwom społecznym lepszego dostępu do finansowania, skuteczniejszego promowania ich działalności oraz do poprawy otoczenia prawnego, w jakim one funkcjonują⁴¹¹. Jednym z takich działań jest propozycja priorytetowego traktowania przedsiębiorstw społecznych w korzystaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014-2020. Bez wątplenia gospodarka społeczna jest sektorem, który wnosi znaczący wkład w rozwój zatrudnienia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy. Działalność tego sektora podejmowana w zróżnicowanych formach (np. przedsiębiorstw społecznych) odgrywa istotną rolę w podnoszeniu konkurencyjności i efektywności europejskiej gospodarki na wiele różnych sposobów, m.in.:

⁴¹⁰ D. Pieńkowska, *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/83813.html> [dostęp: 12.03.2019].

⁴¹¹ 6 Komunikat Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorcom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji”, KOM (2011) 682 wersja ostateczna, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:PL:PDF> [dostęp: 12.03.2019].

poprzez przeznaczanie rozproszonych i niewykorzystywanych zasobów na działalność gospodarczą, pobudzanie wykorzystania zasobów na szczeblu lokalnym, rozwój kultury przedsiębiorczości, znoszenie ograniczeń rynkowych, zwiększanie elastyczności rynku czy promocję umiejscawiania produkcji w wielu miejscach. W Komunikacie Komisji „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” zwrócono uwagę, że w grupie podmiotów zaliczanych do ekonomii (przedsiębiorczości społecznej) znajdują się m.in. przedsiębiorstwa świadczące usługi społeczne lub dostarczające towary i usługi przeznaczone dla słabszych (wykluczonych) grup społecznych. Tak więc nadrzędną funkcją gospodarki społecznej jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Wśród badaczy podejmujących się próby analizy działalności ekonomicznej fundacji jako organizacji pozarządowych występuje powszechna świadomość, iż nakreślenie wyraźnej linii demarkacyjnej oddzielającej to, co „obywatelskie” i „ekonomiczne” jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe do przeprowadzenia. Niektórzy autorzy twierdzą, iż warunkiem do tego, by fundacje stały się nową instytucjonalną formą rozwiązywania problemów społecznych, jest posiadanie przez nie zdolności do generowania własnych środków, które pozwoliłyby na uniezależnienie się od publicznych czy prywatnych donatorów, a tym samym ustalanych przez nich i właściwych im celów oraz reguł działania⁴¹². 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 podmiotów z natury rzeczy musi 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

⁴¹² G. Przesławska, *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011, s. 363.

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.

Powodem, dla którego poszczególne teorie na temat sektora ekonomii społecznej cieszą się aktualnie dużym zainteresowaniem, jest z jednej strony pewne przyrzeczenie ich przewidywalności, to jest przekonanie, iż realizacja przez podmioty tego sektora szeroko rozumianych celów społecznych, na który przeznaczany jest wypracowany zysk, doprowadzi do nierynkowej gospodarki społecznej, gdzie będą zaspokajane potrzeby osobiste i społeczne, niemożliwe do zaspokojenia przez rynek⁴¹³. Z drugiej zaś strony sektor ten jest czynnikiem transformacji poprzez stwarzanie instytucjonalnych działań mających na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które na otwartym rynku pracy mają problemy ze znalezieniem pracy.

Nie można zignorować faktu, że różnorodność wykorzystywanych zasobów i podmiotów zrzeszanych w ramach organizacji gospodarki społecznej prowadzi do różnic w dynamice ich zachowań i w ich stosunkach z otoczeniem. Dla przykładu wolontariat występuje zasadniczo w podmiotach należących do podsektora nierynkowego (są to stowarzyszenia i fundacje), z kolei w podsektorze rynkowym gospodarki społecznej (spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i podobne przedsiębiorstwa) praktycznie nie spotyka się wolontariatu⁴¹⁴. Wydaje się sprawą oczywistą, że tak pomyślana gospodarka społeczna, która pozycjonuje się w społeczeństwie europejskim jako biegun użyteczności społecznej między sektorem kapitalistycznym a sektorem publicznym, obejmuje różne instytucje tworzone przez społeczeństwo obywatelskie w celu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych. Na to

⁴¹³ Por. K. Leśniak-Moczuk, *op. cit.*, s. 54.

⁴¹⁴ Zob. szerzej: *Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej*, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-784-pl-c.pdf> [dostęp: 12.03.2019].

nakłada się jeszcze jeden element: poza instrumentami wynikającymi z polityki spójności UE rozwój ekonomii społecznej w Polsce zależy również od instrumentów polityki rządowej i samorządowej.

4. Konkluzje

Istnienie demokracji partycypacyjnej opartej na zasadach dialogu i partnerstwie decyduje o poczuciu współuczestnictwa obywateli (ich organizacji) w sferze życia publicznego. Umożliwiają one budowanie szerokiego konsensusu społecznego wokół wartości i kwestii fundamentalnych dla państw i obywateli, z drugiej zaś – sprzyjają zwiększeniu spójności społecznej w zakresie włączenia społecznego. W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach następuje szybki rozwój różnych form i płaszczyzn współpracy między władzami różnego szczebla a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, które w różny sposób starają się wywierać wpływ na podejmowane decyzje przez władze samorządowe czy centralne. Jakkolwiek rola administracji publicznej ulega istotnym modyfikacjom, to jednak przeprowadzane reformy nie mogą polegać na tym, że działalność sektora ekonomii społecznej w kontekście działań prozatrudnieniowych oraz dostarczaniu usług publicznych będzie traktowana jako substytut pomocy socjalnej. Może natomiast być jej uzupełnieniem.

Zapewne nie zawsze uświadamiamy sobie, iż oddzielenie personalizmu filozoficznego od działalności współczesnej administracji publicznej wcale nie musi być oczywiste ani pożądane. Zagadnienia kluczowe dla pomyślnych przekształceń administracji publicznej dotyczą nie tyle reform przeprowadzanych w kierunku jej ekonomizacji, ale również tego, czy będziemy rozwijać moralną wizję osoby ludzkiej dla wzmacniania społecznie akceptowalnych zachowań we wszystkich sferach życia ludzkiego. Norma personalistyczna: „każdej osobie należna jest afirmacja ze

względu na nią samą” winna stać się podstawową zasadą utożsamianą przede wszystkim z przestrzeganiem standardów etycznych w działaniu administracji, a w dalszej dopiero kolejności – z postulatem efektywności ekonomicznej.

Bibliografia

- Abramowicz B., *Dialog społeczny w Polsce – instytucjonalizacja i praktyka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 4.
- Adamiak B., *Uwagi o wpływie koncepcji ustrojowych na właściwość instancyjną w postępowaniu administracyjnym*, [w:] A. Cudak, I.M. Szkotnicka, *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, Warszawa 2018.
- Albrow M., *The Global Age. State and Society Beyond Modernity*, Cambridge 1996.
- Albrow, M., *The Global Age. State and Society beyond Modernity*, Stanford University Press, Palo Alto C A 1997.
- Ambrożewicz Z., *Filozoficzne korzenie jednostki i osoby. Personalizm i indywidualizm wobec kandydyzmu*, „Diametros” 2015, t. 46.
- Andrzejuk A., *Jaki personalizm? Szerokie i wąskie rozumienie personalizmu*, http://katedra.uksw.edu.pl/publikacje/artur_andrzejuk/jaki_personalizm.pdf [dostęp: 23.02.2019].
- Anioł W., *Zagajenie dyskusji*, [w:] *Europejski model społeczny – czy istnieje? Czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, Warszawa 2007.
- Apiecionek M., *Idea personalizmu Emmanuela Mouniera*, „Filozofia Chrześcijańska”, t. 13, 2016, *Osoba i Doświadczenie Mistyczne* (1).
- Arczewska M., *Raport z badania potrzeb i możliwości regrantingu w ramach projektu „Regranting jako sposób zwiększenia zakresu, skali i efektywności realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w gminie i powiecie”*, Warszawa lipiec 2012.
- Balcerowicz L., *Przymus odpowiedzialności*, https://balcerowicz.pl/pliki/artykuly/13_przymus_odpowiedzialnosci.pdf [dostęp 15.02.2019].
- Banaszak B., *Zasady ustroju a prawa jednostki*, „Rzeczpospolita” 14-15.06.1995.
- Barth G., *Pojęcie i rozwój personalizmu*, <http://hosting0800050.az.pl/personalizm/?p=142> [dostęp: 24.02.2019].

- Bauman Z., *Europa. Niedokończona przygoda*, Kraków 2005.
- Bauman Z., *Globalizacja*, Warszawa 2000.
- Bauman Z., *Płynny lęk*, Kraków 2008.
- Bąkowski T. (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych zadań*, Warszawa 2015.
- Beck U., *What Is Globalization?*, Cambridge 2000.
- Bednarski F.W., *Przydatność etyki św. Tomasza z Akwinu w wychowaniu młodzieży i dorosłych w naszych czasach*, „*Studia Philosophiae Christianae*” 1995, t. 31, z. 1.
- Bendell T., Boulter L., *Benchmarking*, przeł. E. Cisak, Kraków 1999.
- Bendyk E., *Zatruta studnia. Rzecz o władzy i wolności*, Warszawa 2002.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, „*Studia Prawno-Europejskie*”, M. Seweryński, Z. Hajna (red.), t. VI, Łódź 2002.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2005.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.
- Blicharz J., *Działalność organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego) w ujęciu historycznym*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Racibórz 2017.
- Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 2642, „*Przeгляд Prawa i Administracji*” 2004, t. LX.
- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] J. Blicharz (red.), *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Lex 2012.
- Blicharz J., *Problem mobbingu jako formy wykluczenia społecznego i prawnego*, Wrocław 2014.
- Blicharz J., *Udział organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.

- Blicharz J., *W poszukiwaniu źródeł ochrony prawnej przed zjawiskiem wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
- Blicharz J., *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Blicharz J., *Znaczenie zasady subsydiarności w kontekście przekazywania wykonywania zadań administracji publicznej organizacjom pozarządowym*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3017*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, t. LXXVI.
- Błaś A., *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2002.
- Błaś A., *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2002.
- Błaś A., *Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym*, [w:] M. Giełda, R. Raszewska-Skałecka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015.
- Boć J., *Ku administracji jako administracji inteligentnej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004.
- Boć J., *W sprawie kształtowania się administracji publicznej*, [w:] A. Boć, A. Błaś J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2003.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004.
- Bokajło W., *Spółczesność obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spółczesność obywatelskie*, Wrocław 2001.
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościanek (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977.

- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, [w:] J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York 1986.
- Bronikowska A., Kurzyński M., *PPP w infrastrukturze sportowej i rekreacji*, [w:] A. Gajewska-Jedwabny, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Warszawa 2007.
- Bugdoł M., *Zarządzanie przez jakość. Zagadnienia społeczne*, Opole 2003.
- Cambell T., *Seven Theories of Human*, Oxford 1981.
- Carroué L., *Atlas de la mondialisation. Une seule terre, des mondes*, Paris 2018.
- Carroué L., Collet D., Ruiz C. (dir.), *La mondialisation*, Paris 2006.
- Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011.
- Chlewiński Z., Zaleski Z., *Godność*, [w:] L. Bieńkowski et al., *Encyklopedia katolicka*, t. 5, Lublin 1989.
- Chłoń-Domińczak A., *Europejski Model Społeczny. Wykład z cyklu „Ekonomia w muzeum”*, Warszawa, 27 września 2011 r., http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoeczny_achlon.pdf [dostęp: 22.02.2019].
- Chrabąszcz P., *Personalistyczna koncepcja człowieka*, <http://www.ewangelia.nadziei.pl/o-malzenstwie-i-rodzinie/23-o-malzenstwie-i-rodzinie/57-antropologia-jana-pawla-ii?showall=&start=3> [dostęp: 22.02.2019].
- Cicero Marcus Tullius, *Pisma filozoficzne*, t. 2. *O państwie, O prawach, O powinnościach, O cnotach*, tłum. W. Kornatowski, Księga I, 106, Warszawa 1960.
- Ciżmowska A., *Spory o europejskie państwo opiekuńcze*, „Świat Idei i Polityki” 2006, t. 6.
- Coleman J., *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1988, nr 94.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.
- Complak K., *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5.
- Czapulis-Rutkowska Z., *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2013, t. 291.

- Czarkowski J., *Osoba – społeczeństwo – rewolucja w personalizmie E. Mo-uniera*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Filozofia” 1982, t. 6, z. 130.
- Czarkowski J., *Paradoksy „wolności uwarunkowanej” w personalizmie Mo-uniera*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Filozofia” 1987, t. 10, z. 182.
- Czekalski R., *Personalistyczna pedagogika wychowawcza Jana Pawła II*, „Warszawskie Studia Teologiczne” 2008, t. XXI.
- Czerniak S., *Jürgen Mittelstrass: nauki humanistyczne w świetle idei jedności nauki*, „Filozofia i Nauka. Studia Filozoficzne i Interdyscyplinarne” 2018, t. 6.
- Ćwiertniak T., *Spoleczeństwo, państwo, dobro wspólne i polityka w ujęciu M.A. Krąpcza*, „Rocznik Filozoficzny Ignatianum” 2017, t. XXIII, z. 2.
- Dach Z., *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, [w:] Z. Dach (red.), *Polska wobec procesów globalizacji. Aspekty społeczno-ekonomiczne*, Kraków 2009.
- Dagorn R.-E., *Une brève histoire du mot „mondialisation”*, [w:] M. Beaud, O. Dollfus *et al.*, *Mondialisations. Les mots et les choses*, Paris 1999.
- Dahlberg A.W., Connell D.W., Landrum J., *Budując nową firmę – w długim okresie*, [w:] F. Hesselbein, M. Goldsmith, L. Beckhard (red.), *Organizacja przyszłości*, przeł. A. Albigowski, A. Janiszewski, Warszawa 1998.
- de Laubier P., *Myśl społeczna Kościoła katolickiego od Leona XIII do Jana Pawła II*, Warszawa 1988.
- Deakin N., *„Przeciw umysłowej ciasnocie”*. *Brytyjski sektor pozarządowy w nowym millenium*, [w:] A. Gałązka, J. Herbst (red.), *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.
- Dec I., *Personalizm w filozofii (próba systematyzacji)*, „Biblioteka Teologii Fundamentalnej” 2008, t. 3.
- Dec I., *Typologia personalizmów*, [w:] P.S. Mazur (red.), *Spór o osobę w świetle klasycznej koncepcji człowieka. Studia i rozprawy*, Kraków 2012.
- Dębowski J., *Wobec zagrożeń współczesnej cywilizacji*, „Res Humana” 2014, nr 5.
- Długosz D., Wygnański, J.J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

- Dolińska M., *Zarządzanie wiedzą w uczącej się organizacji*, „Organizacja i Kierowanie” 2000, nr 4.
- Domeracki P., *Między indywidualizmem a kolektywizmem. Rudymenty hermeneutycznej filozofii człowieka*, <https://repozytorium.umk.pl/bitstream/handle/item/1113/Piotr%20Domeracki%2C%20Między%20indywidualizmem%20a%20kolektywizmem.pdf?sequence=1> [dostęp: 28.02.2019].
- Drabarek A., *Dlaczego personalizm nie jest i nie może stać się filozofią niezależnego popołudnia*, „Studia Philosophiae Christianae” 2012, t. 48, nr 4.
- Drummond H., *W pogoni za jakością. Total Quality Management*, przeł. N. Pikielna, Z. Zielińska, Warszawa 1998.
- Duniewska Z., *Administracja publiczna w sprawnym państwie rządzonego dobrem prawem*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015.
- Działocha K., Zalasiński T., *Określoność przepisów prawa jako przedmiot kontroli konstytucyjności prawa w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- Dziemidok B., *Teoretyczne i praktyczne kłopoty z wolnością człowieka*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2012, sectio I, Vol. XXXV.
- Dziewięcka-Bokun L., *Jakie zmiany zaszły w Polsce w latach transformacji?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2004, nr 6.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1982.
- Fleszer D., *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjno-prawne*, Sosnowiec 2018.
- Florczyk A., Lisowska A., *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014.
- Frączek M., *Europejski model społeczny. Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, <https://docplayer.pl/50764449-Europejski-model-spoeczny-polityka-spoeczna-w-unii-europejskiej.html> [dostęp: 22.02.2019].

- Frieske K.W., *Dialog społeczny i demokracja*, [w:] D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, Warszawa 2005.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996.
- Fundowicz S., *Człowiek i administracja publiczna*, [w:] S. Fundowicz, F. Ry-marz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003.
- Gadacz T., *Dyskusje o wolności. Filozofia wolności*, <https://www.goethe.de/ins/pl/pl/kul/sup/fee/21184099.html> [dostęp: 24.02.2019].
- Gadacz T., *Kryzys europejskiego człowieczeństwa*, <http://www.iumw.pl/kryzys-europejskiego-czlowieczestwa/articles/kryzys-europejskiego-czlowieczestwa.html> [dostęp: 12.02.2019].
- Gadacz T., *Uniwersytet w czasach bezmyślności – wykład inauguracyjny*, <https://www.agh.edu.pl/info/article/uniwersytet-w-czasach-bezmyslnosci-wyklad-inauguracyjny/> [dostęp: 21.02.2019].
- Gamble A., *Economic Governance*, [w:] J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford 2000.
- Gebethner S., *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i w Sejmie*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Ghorra-Gobin C., *Dictionnaire des mondialisations*, Paris 2006.
- Giza W., *Uzasadnienie idei solidaryzmu społecznego w koncepcji Leopolda Caro*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2015, t. 12 (948).
- Głębacka K., Brewińska M., *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003.
- Golinowska S., *Nie każdy może być beneficjentem nowego świata – o społecznych aspektach globalizacji*, <https://publicystyka.ngo.pl/nie-kazdy-moze-byc-beneficjentem-nowego-swiata-o-spoecznych-aspektach-globalizacji> [dostęp: 08.02.2019].
- Golinowska S., *O solidarności i solidaryzmie w polityce społecznej*, [w:] J. Orczyk et al. (kom. red.), *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*.

Z okazji jubileuszu 90-lecia urodzin Profesora Antoniego Rajkiewicza, Warszawa 2012.

Gombert T., *Podstawy demokracji socjalnej*, Warszawa 2012.

Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej, <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-784-pl-c.pdf> [dostęp: 12.03.2019].

Górzyńska A., Kolczyńska N., *Partnerstwo publiczno-prywatne w finansowaniu inwestycji w różnych obszarach sfery użyteczności publicznej*, „Zarządzanie i Finanse” 2012, R. 10, nr 2, cz. 1.

Greta M., Kostrzewa-Zielińska T., *Zasady polityki regionalnej Wspólnot Europejskich wyrazem partnerstwa w polityce integracyjnej*, Łódź 2004.

Grewiński M., *Europejski model społeczny – w kierunku welfare system*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2007, nr 10.

Gronbacher G.M.A., *Personalizm ekonomiczny*, przeł. J. Merecki, Lublin 1999.

Grudzewski W., Hejduk I., *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2004.

Gryżenia K., *Etyczne implikacje (nie)osobowego traktowania człowieka*, „Forum Pedagogiczne UKSW” 2011, t. 2.

Grzybowski J., *Miecz i pastorał. Filozoficzny uniwersalizm sporu o charakter władzy. Tomasz z Akwinu i Dante Alighieri*, Kęty 2006.

Grzybowski M., *Wpływ europejskich rozwiązań konstytucyjnych na unormowania Konstytucji RP z 1997 roku. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 6 (143).

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

Guzowski K., Kosche M., *Personalizm jako próba jednoczenia „zwaśnionych” antropologii*, „Horyzonty Polityki” 2016, Vol. 7, No 19.

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

Hammer M., Champy J., *Reengineering w przedsiębiorstwie*, przeł. U. Zreda, Warszawa 1996.

Hammerlein H., *Öffentlichkeit und Verwaltung*, Göttingen 1966.

Hamrol A., Mantura W., *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa 1998.

Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków 2008.

- Havel V., Klaus V., Pithart P., *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy” 1996, vol. 7, nr 1.
- Heller J., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Bydgoszcz 2003.
- Herbst J., *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Hiroszowicz A., Neyman, E., *Państwo opatrnościowe i jego ofiary*, „Studia Socjologiczne” 1997, nr 3.
- Horkheimer M., *Odpowiedzialność i studia*, „Kronos” 2011, nr 2.
- https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pl [dostęp 25.02.2019].
- Irish L., Simon K., Kushen R., *Prawne regulacje działania organizacji pozarządowych*, Warszawa 1999.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 7.
- Jackson A., *Zasady tworzenia i działania inkubatora przedsiębiorczości*, Lublin 1992.
- Jan Paweł II, *Globalizacja i etyka (Przemówienie do uczestników VII Sesji Plenarnej Papieskiej Akademii Nauk Społecznych, Watykan, 27 IV 2001)*, „L'Osservatore Romano” 2001, nr 6.
- Janik M., *Płaszczyzny działania organów policji sanitarnej w sferze nadzoru sanitarnego i epidemiologicznego. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2015.
- Jankowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.
- Janku Z., Leoński Z., Szewczyk M., Waliński M. (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2005.
- Jarosz-Żukowska S., *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*,

- t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2006.
- Jasiecki K., *To nie kryzys, to rezultat*, „Tygodnik Powszechny”, 13 lipca 2003 r., nr 28 (2818).
- Jasiecki K., Mołęda-Zdzech M., Kurczewska U., *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków 2000.
- Jay P., *Road to Riches*, London 2000.
- Jełowicki M., *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 857, „Prawo” 1985, t. CXLIII.
- John Urry (sociologist), http://en.wikipedia.org/wiki/John_Urry [dostęp 25.02.2019].
- Jorens Y., *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2005, t. 3.
- Jucewicz A., *Współczesne kulturowo-społeczne podłoże uzależnień*, „Forum Teologiczne” 2015, nr 16.
- Juras A., *Organizacje pozarządowe. Ekonomia społeczna. Rozwijanie przedsiębiorczości*, Warszawa 2003.
- Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań 2005.
- Kalisz A., *Prawa socjalne ich miejsce w systemie prawa oraz znaczenie w społeczeństwie*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2014, t. III, nr 1.
- Karaś Ł., *Międzynarodowy wymiar działania organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego)*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Racibórz 2017.
- Karlöf B., Östblom S., *Benchmarking*, przeł. D. Wagner, Warszawa 1995.
- Kasiński M., *Monizm i pluralizm władzy lokalnej, studium prawnopolityczne*, Łódź 2009.
- Kasiński M., *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1.
- Kasprzyk L. Węgrzecki A., *Wprowadzenie do filozofii*, Warszawa 1981.

- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994.
- Kawiorska D., Witoń A., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w kontekście strategii „EUROPA 2020”*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 2 (53).
- Kidyba A., *Agencje Rozwoju Regionalnego*, Katowice 1998.
- Kijewska A., *Filozof i jego muzy. Antropologia Boecjusza – jej źródła i recepcja*, Kęty 2011.
- Kleer J., *Demokracja a globalizacja*, <http://globalizacja.wne.uw.edu.pl/abstrakt/kleer.pdf> [dostęp 15.02.2019].
- Knosala E., Zacharko L., Stasikowski R., *Nowe zjawiska organizacyjnoprawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, 15-16 listopada, 2005*, Toruń 2005.
- Kochan T., *Akademia, nie firma*, <https://trybuna.info/tag/uczelnia/> [dostęp: 04.03.2019].
- Kołąkowski L., *Czy diabeł może być zbawiony i 27 innych kazań*, Londyn 1984.
- Kołąkowski L., *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014.
- Kołodko G., *Globalizacja i transformacja. Iluzja i rzeczywistość*, Warszawa 2000.
- Kołodko G., *Wędrujący świat*, Warszawa 2008.
- Korczak J., Miruć A., *Outsourcing komunalny na rzecz organizacji pożytku publicznego w sferze pomocy społecznej w świetle najnowszych uregulowań prawnych*, [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012.
- Kornik D. (red.), *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, Wrocław 2005.
- Kowalczyk A., Nogalski B., *Zarządzanie wiedzą. Koncepcje i narzędzia*, Warszawa 2004.
- Kowalczyk A., Nogalski B., *Zarządzanie wiedzą. Koncepcje i narzędzia*, Warszawa 2007.
- Kowalczyk S., *Personalizm społeczny Emmanuela Mouniera*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1990, t. XVIII, z. 1.

- Kozłowski R., *Wokół problemu osoby w polskim personalizmie chrześcijańskim*, „Słupskie Studia Filozoficzne” 2005, nr 5.
- Kraatz S., *Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/52/zatrudnienie-i-polityka-spoeczna-zasady-ogolne> [dostęp: 22.02.2019].
- Krapiec M.A., *O ludzką politykę*, Lublin 1998.
- Krukowski J., *Kościół i państwo. Podstawy relacji prawnych*, Lublin 1993.
- Książkowski M., [w:] *Europejski model społeczny – czy istnieje? czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, Warszawa 2007.
- Książkowski M., *Zabezpieczenie społeczne*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2001.
- Kukliński A. (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwania dla Polski XXI wieku*, Warszawa 2001.
- Kuta T., *Działalność administracji państwowej w sferze usług*, Wrocław 1969.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Kwiek M., *Tożsamość narodowa – państwo narodowe – demokracja. Filozoficzne i polityczne wyzwania epoki globalizacji*, [w:] Z. Drozdowicz, Z.W. Puślecki, *Przewyciężanie barier w integrującej się Europie*, Poznań 2000.
- Langrod S.J., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej (reprint)*, Kraków 2003.
- Leadbeater C., *The Rise of the Social Entrepreneur*, London 1997.
- Leatherman R., *Jakościowe przywództwo*, przeł. P. Sut, Kłodzianko 1997.
- Legowicz J., *Zarys historii filozofii*, Warszawa 1980.
- Lenkiewicz A., *Solidaryzm*, „Biuletyn Dolnośląski” 1985, nr 10 (68).
- Leś E., *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.

- Leśniak-Moczuk K., *Podstawy polityki społecznej w społeczeństwie globalnym*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekсклюzja i inkluzja społeczna*, Toruń 2005.
- Łętocha R., *Sprawiedliwość społeczna i katolicyzm. Ksiądz Antoni Szymański – pionier polityki społecznej w Polsce*, „Nowy Obywatel” 2017, t. 25 (76).
- Limbach J., „*Promieniowanie*” konstytucji na prawo prywatne, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1999, z. 3.
- Lindquist Evert A., *Reconceiving the Center. Leadership, Strategic Review and Coherence In Public Sector Reform In Governmental of the Future*, OECD2000.
- Lipowicz I., *Administracja publiczna wobec europeizacji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Lipowicz I., *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodnoniemieckiej*, [w:] K. Podgórski (red.), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985.
- Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968.
- Mäding E., *Aufgaben der öffentlichen Verwaltung*, „Die Verwaltung” 1973, Bd 3.
- Majer A., *Lokalność w cieniu globalizacji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2011, Sectio I, Vol. XXXVI, 2.
- Makowski J., *O reformach Donalda Tuska*, <https://www.rp.pl/artykul/648705-Jaroslaw-Makowski-o-reformach-Donalda-Tuska.html> [dostęp: 11.02.2019].
- Manuel Castells, http://pl.wikipedia.org/wiki/Manuel_Castells [dostęp 25.02.2019].
- Marquard O., *O nieodczowności nauk humanistycznych*, [w:] *idem*, *Apologia przypadkowości*, przeł. K. Krzemieniowa, Warszawa 1994.
- Mastromarco D.R., Saffar A.P., Zieliński M., Biedrzycka U., Hryciuk K., *Sztuka lobbingu w Polsce*, Warszawa 1995.
- Mazur P.S., *Odpowiedzialność władzy za dobro wspólne w kontekście współczesnej marginalizacji państwa*, <http://realitas.pl/Archiwum/PSM20101104.html> [dostęp: 08.05.2018].

- Messyasz K., Kotras M., Kubala K., *O modelu kształtowania kadr. Jeszcze jeden przyczynek do kryzysu uniwersytetu*, <https://liberte.pl/o-modelu-ksztaltowania-kadr-jeszcze-jeden-przyczynek-do-kryzysu-uniwersytetu/> [dostęp: 04.03.2019].
- Michalik M., *Sfera uczuć*, Warszawa 1975.
- Mieńkowska-Norkiene R., *Wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalnym i europeizacji*, „Studia Politologiczne” 2013, Vol. 27.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Dobro wspólne jako kategoria normatywna*, „Acta Universitatis Lodzianensis Juridica” 2009, t. 69.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Wprowadzenie*, [w:] A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz (red. nauk.), *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Warszawa 2015.
- Modrzejewski A., *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, [w:] A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, t. III, Warszawa 2012.
- Montgomery J.W., *Godność ludzka w momencie śmierci i narodzin*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawa (opracowania i materiały)*, Wrocław 2001.
- Morawska E., *Prawa i wolności socjalne w Konstytucji RP: zagadnienia systemowe*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, t. 6, z. 2.
- Morawski M., *Zarządzanie wiedzą – ujęcie systemowe*, „Organizacja i Kierowanie” 2006, Nr 4.
- Morawski W., *Globalizacja. Wyzwania i problemy*, [w:] M. Marody (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2002.
- Mounier E., *Personalizm i chrześcijaństwo*, [w:] *idem*, *Wprowadzenie do egzystencjalizmów*, przeł. E. Krasnowolska, Kraków 1964.
- Mrówczyński T., *Mouniera tragiczny optymizm*, [w:] H. Krahelska (red.), *Filozofia i socjologia XX wieku*, Warszawa 1962.
- Mucha-Leszko B., *Polityka społeczna jako instrument spójności Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 47 (3).

- Narecki Z., *Solidarność w nauczaniu Jana Pawła II*, <http://docplayer.pl/62754272-Artykuly-solidarnosc-w-nauczaniu-jana-pawla-ii-prof-dr-hab-zbigniew-narecki-kul-st-a-l-o-w-a-wo-l-a.html> [dostęp: 02.03.2018].
- Naruszewicz S., *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003.
- Neuhaus N., Langes H., *Wokół wartości chrześcijańskiej demokracji*, Gliwice 2012.
- Nizioł K., *Model ustroju społeczno-gospodarczego w świetle Konstytucji RP oraz wybranych krajów europejskich*, „Ekonomia i Prawo” 2006, t. 2.
- Nogalski B., *Benchmarking metodą usprawniania procesów pracy administracji samorządowej*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I. *Prawo samorządowe i administracyjnej*, Opole 2000.
- Nogalski B., Zduńczyk K., *Benchmarking jako przejaw kultury organizacyjnej*, [w:] B. Nogalski et al., *Kultura organizacyjna – duch organizacji*, Bydgoszcz 1988.
- Nowak J., *Spółki gminne w Polsce. Formuła, cele i zakres działalności*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.
- Nowakowski K.M., Wajszczuk J.J., *Globalizacja i biznes. Powrót do źródeł i wartości*, „Organizacja i Kierowanie” 2003, nr 4.
- Nye J., *Globalizm Versus Globalization*, „The Globalist” 15.04.2002, <http://www.theglobalist.com/storyld.aspx?storyld=2392> [dostęp 15.02.2019].
- Olszak M.C., *Systemy informatyczne w zarządzaniu wiedzą w przedsiębiorstwie*, „Organizacja i Kierowanie” 2001, nr 4 (106).
- Osiatyński W., *Wprowadzenie do praw człowieka*, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/02/WiktorOsiatynskiWprowadzenieDoPojeciaPrawCzlowieka.pdf> [dostęp: 08.02.2019].
- Osiński W., *Instytucja państwa w świetle procesów globalizacji*, [w:] J. Osiński (red.), *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwo. Świat u progu XXI wieku*, Warszawa 2001.
- Pakuła A., *Samorząd terytorialny a działalność pożytku publicznego*, [w:] J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, Wrocław 7-8 marzec 2005, Wrocław 2005.

- Pazderski F., *Prawa ekonomiczne i społeczne też się liczą!*, http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Program%20Polityki%20Społecznej/Ekonomia%20społeczna/Prawa_ekonomiczno-społeczne_sie_licza-F_Pazderski.pdf [dostęp: 08.02.2019].
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Piechowiak M., *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego*, [w:] Z. Kędzia, A. Rost (red. nauk.), *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009.
- Pieńkowska D., *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/83813.html> [dostęp: 12.03.2019].
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Piontek F., Piontek B., *Transformacja a koncepcje rozwoju-sutki dla kapitału: ekonomicznego, ludzkiego i przyrodniczego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2006, Problemy globalizacji i regionalizacji, cz. 1.
- Pleyers G., *Sociologie de la mondialisation. Au-delà des globalistes et des sceptiques*, <https://www.journals.openedition.org/rsa/893> [dostęp 15.02.2019].
- Polakowski M., Szelewa D., *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej*, Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej #9, Warszawa 2014.
- Preiser G., *Droit administratif*, Paris 1967.
- Przesławska G., *Relacje administracji publicznej z trzecim sektorem w teorii i praktyce*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, Wrocław 2011.
- Radziejewicz P., *Pojęcie horyzontalnego skutku norm konstytucyjnych – uwagi wprowadzające z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz (red. nauk.), *Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka*, Warszawa 2015.
- Radziejewicz-Winnicki A., *Spółczesność w trakcie zmiany. Rozważania z zakresu pedagogiki społecznej i socjologii transformacji*, Gdańsk 2004.
- Raszewska-Skałecka R., *Przestrzeń administracji świadczącej w sferze oświaty samorządowej*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

- Rifkin J., *Nie dajcie się nabrać Ameryce*, „Gazeta Wyborcza” 18 listopada 2005.
- Rivero J., *Droit administratif*, Paris 1985.
- Rosati D.K., *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, [w:] D.K. Rosati (red.), *Europejski model społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, Warszawa 2009.
- Rosińska M., *Procesy globalizacji jako geneza kreowania globalnej przestrzeni gospodarczej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2008, t. 9.
- Rutkiewicz P., *Balcerowicz na Igrzyskach Wolności: Globalizacja to wyraz wolności*, <https://www.lodz.wyborcza.pl/lodz/7.3513624153003.igrzyska-wolnosc-2018-nie-ma-odwrotu-globalizacji-poza.html> [dostęp: 15.02.2019].
- Rybka R., *Rola cnót politycznych w aktualizowaniu dobra wspólnego według św. Tomasza z Akwinu*, „Studia Theologica Varsaviensia” 2000, t. 38, z. 1.
- Sapir A., *Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych*, <https://bazekon.uek.krakow.pl/gospodarka/100000181> [dostęp: 23.02.2019].
- Sarapata M., *Organizacje samorządu gospodarczego*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Sassen S., *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York 1996.
- Segado F.F., *Godność człowieka jako najwyższa wartość*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako kategoria prawna*, Wrocław 2001.
- Sen A.K., *Capitalism beyond the crisis*, „New York Review of Books” 2009, Vol. 56, No. 5.
- Siennicka A., *Nowelizacja ustawy o działalności organizacji pożytku publicznego i wolontariacie*, „Biuletyn” 2010, nr 1.
- Skąpska G., *O zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, [w:] G. Skąpska (red.), *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, Kraków 2002.
- Skoczny T., *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja. Metody. Technika” 1985, nr 11-12.

- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Słodowa-Hełpa M., *Odkrywanie na nowo dobra wspólnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 43 (3).
- Słomski W., *Personalistyczna wizja wolności*, Warszawa 2000.
- Snack N. (ed.), *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Operations Management*, Oxford 1998.
- Spychalski G., *Myśl społeczno-ekonomiczna starożytności i średniowiecza*, Łódź 2000.
- Stadniczenko S.L., *Etos pracowników zawodów administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Stadniczenko S.L., *Konstytucjonalizacja dialogu społecznego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Stahl M., *Pojęcie administracji jej cechy i funkcje*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009
- Stahl M., Duniewska Z., *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012.
- Stańczyk S., Stańczyk-Hugiet E., *Strategia wiedzy – kultura wiedzy*, „Organizacja i Kierowanie” 2007, nr 2 (128).
- Starościak J., *Administracja. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Starzyk K., *Globalizacja a struktura gospodarki światowej*, [w:] K. Kuciński (red. nauk.), *Ekonomiczne i społeczne aspekty globalizacji*, Warszawa 2004.
- Stawrowski Z., *O zapomnianej solidarności*, „Teologia Polityczna” 2017.
- Steger B.M., *Globalization and ideology*, [w:] G. Ritzer (ed.), *The Blackwell Companion to Globalization*, Malden-Oxford 2007.
- Stern B., *La mondialisation du droit*, <https://www.revue-projet.com/articles/la-mondialisation-du-droit/7722> [dostęp 15.02.2019].
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2004.

- Stiglitz J.E., *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa 2006.
- Stoner J.A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, przeł. A. Ehrlich, Warszawa 1992.
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Supernat J., *Administracja Unii Europejskiej. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2013.
- Supernat J., *Globalna administracja i globalne prawo administracyjne; informacja przed władztwem*, [w:] J. Łukasiewicz, *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.
- Swianiewicz P., *Urynkowienie, prywatyzacja i rekomunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5.
- Szadok-Bratuń A., Bratuń M., *Personalizm filozoficzny a kultura prawna*, [w:] G. Dammacco, B. Sitek, O. Cabaj (red.), *Człowiek pomiędzy prawem a ekonomią w procesie integracji europejskiej*, Olsztyn-Bari 2008.
- Sztando A., *Progospodarczy obszar komunalnej działalności gospodarczej*, [w:] D. Strahl (red. nauk.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wrocław 2007.
- Szymański W., *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001.
- Ślusarczyk B., *Teoretyczno-prawne aspekty globalizacji gospodarczej*, Częstochowa 2010.
- Świątkowski J., *Europejski Kodeks Administracji*, Warszawa 2002.
- Świeszczyk K., *Inkubatory przedsiębiorczości jako forma wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw w wybranych krajach*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2010, nr 1, [http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomia_Miedzynarodowa/Ekonomia_Miedzynarodowa-r2010-t-n1-s26-37/Ekonomia_Miedzynarodowa-r2010-t-n1-s26-37.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Ekonomia_Miedzynarodowa/Ekonomia_Miedzynarodowa-r2010-t-n1/Ekonomia_Miedzynarodowa-r2010-t-n1-s26-37/Ekonomia_Miedzynarodowa-r2010-t-n1-s26-37.pdf) [dostęp 25.02.2019].
- Taylor P., *The Limites of European Integration*, New York 1983.
- Teese J.D., Pisano G., Shuen A., *Dynamic capabilities and strategic management*, „Strategic Management Journal” 1997, Vol. 18, no 7.
- Tokarczyk R., *Współczesne doktryny polityczne*, Warszawa 2010.

- Wawrzyniak B. (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2003.
- Wesoły W., *Idea dobra wspólnego w encyklikach społecznych*, „Forum Teologiczne” 2010, t. 11.
- Wiig M.K., *Knowledge Management. The Central Management Focus for Intelligent-Acting Organizations*, Arlington 1995.
- Witkowska M., *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, [w:] M. Witkowska (red.), *Spółczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Wnuk-Lipiński E., *Demokratyczna rekonstrukcja. Z socjologii radykalnej zmiany społecznej*, Warszawa 1996.
- Wronkowska S., *Kryteria oceny prawa*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2001, nr 1.
- Wróbel A., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Warszawa 2014.
- Wróblewska-Jachna J., *Misja organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Prawo organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego). Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych*, Racibórz 2017.
- Wróblewski J., *Zagadnienia jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawa*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 3.
- Zacharko L., *Administracyjno-prawne instrumenty wspierania przedsiębiorczości komunalnej*, [w:] M.B. Ćwiertniak (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. I, Sosnowiec 2013.
- Zacharko L., *Dylematy nauki administracji. Problemy dyskusyjne*, [w:] A. Błaś, J. Boć (red.), *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, Wrocław 2014.
- Zacharko L., *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego – implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, [w:] D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak (red.), *Kryzys Prawa Administracyjnego*, Tom IV. *Wykładnia i stosowania prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji na przykładzie ustawy o specjalnych*

- strefach ekonomicznych*, [w:] L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Ewolucja prawnych form administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin prof. E. Knosali*, Warszawa 2008.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., *Przedsiębiorczość w gminie*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002.
- Zacharko L., *Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości*, „Gubernaculum et Administratio” 2012, t. 1 (5).
- Zacharko L., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012.
- Zacharko L., *Uspołecznienie procesu administrowania – przyczynek do dyskusji*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Zacharko L., *Wybrane problemy prywatyzacji zadań publicznych samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10.
- Zacharko L., Janik M., *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Zacharko L., Knosala E., Matan A., *Nauka administracji*, Kraków 1999.
- Zacharko L., Zacharko A., *Organizacje pozarządowe jako instytucjonalne formy nacisku na decydentów politycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 6-7.
- Zalaśiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.
- Zalewski A., *Metody przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej i ich efektywność*, [w:] *Vademecum działacza i pracownika samorządowego – gmina gospodarzem*, Warszawa 1995.
- Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007.
- Zamelski P., *Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i warunki*

- europiejskiego systemu ochrony praw człowieka*, cz. I. *Współczesne rozumienie praw człowieka*, Warszawa 2012.
- Zanobini G., *L'amministrazione pubblica*, [w:] *Enciclopedia del diritto*, 2° vol., Milano 1958.
- Zieliński T., *Ustrój społeczny w przyszłej konstytucji RP w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2.
- Zieliński W., *Misja administracji publicznej a motywy inicjowania zmian*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 11.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Zorska A., *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Warszawa 1998.
- Ziółkowska A., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] L. Zacharko, J. Blicharz (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Część ogólna*, Katowice 2018.
- Zwoliński A., *Etyka bogacenia*, Kraków 2002.

[...] monografia ponad wszelką wątpliwość dotyczy niezwykle istotnych, zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia zagadnień. Pozytywnie należy ocenić całość opracowania, które podejmuje problemy współczesnej administracji, a w którym wyeksponowano problematykę zadań i funkcji administracji. [...]

Autorki podjęły się zadania ambitnego, z pełnym sukcesem zrealizowanego, jest to dzieło autorskie, metodologicznie i warsztatowo skrupulatnie opracowane. Oryginalność tez formułowanych przez Panią Profesor J. Blicharz i Panią Profesor L. Zacharko oceniać można również z punktu widzenia pytań o dalsze rozbudowywanie i korygowanie twierdzeń dotyczących samej koncepcji globalizmu i personalizmu. Brak było jak dotąd opracowania przedstawiającego w sposób całościowy zagadnienie globalizmu i personalizmu wobec administracji publicznej.

Praca posiada istotne walory informacyjne i samokształceniowe. Z pełnym przekonaniem można ją rekomendować zainteresowanym czytelnikom, w tym studentom studiów z kierunku prawa i administracji oraz doktorantom podejmującym właśnie badania z zakresu tej interesującej tematyki, a także praktykom.

z recenzji wydawniczej dr hab. Aleksandry Monarchy-Matlak, prof. US



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH

ISBN 978-83-66066-69-4 (druk)

ISBN 978-83-66066-70-0 (online)