

Zagadnienie zakresu zadań socjalnych administracji publicznej we współczesnym państwie liberalnym

Streszczenie: We współczesnym państwie liberalnym zakres zadań socjalnych administracji publicznej zdeterminowany jest zasadą pomocniczości, a także wielorako złożonymi i interpretowanymi prawami socjalnymi człowieka i obywatela. W praktyce o zakresie zadań socjalnych administracji decyduje przyjęta przez rząd polityka społeczna.

Słowa kluczowe: zadania socjalne, administracja publiczna, państwo liberalne.

W klasycznych założeniach liberalizmu, państwo miało mieć zadania ochronne, to znaczy miało chronić naturalne prawa człowieka, rozszerzać jego wolności i gwarantować korzystanie z nich.

Sądzono, że państwo nie powinno przyjmować na siebie zobowiązań socjalnych wobec obywateli, gdyż może się to stać antyimpulsem dla naturalnej pracowitości człowieka, może zniechęcać do wrodzonej zaradności i co więcej – może wyzwać bierność. Tak zwana opiekuńczość socjalna państwa zamiast wyzwać zapobiegliwość człowieka i dążenie do samowystarczalności, może rodzić zniechęcenie do własnej przedsiębiorczości, studzić zapał, osłabiać inicjatywę indywidualną, odbierać chęć do podjęcia wysiłku we własnych sprawach. Twórcy doktryny liberalizmu twierdzili, że rząd opiekuńczy tworzy warunki, w których słabnie odpowiedzialność człowieka za własny los.

Alexis de Tocqueville pisał, że „potężna i opiekuńcza władza, która chce sama zaspokoić ludzkie potrzeby [...] wolną wolę ludzką czyni z każdym dniem bardziej nieużyteczną i sprawia, że wola ta przestaje się objawiać”¹.

Aby zilustrować stanowczość doktryny państwa liberalnego, warto zwrócić uwagę, że niektórzy zwolennicy tej doktryny krytykowali nie tylko socjalne funkcje państwa, ale ostrej krytyce poddawali samo państwo. Emile Faguet pisał, że państwo jest złem koniecznym, może zasługującym na szacunek, ale dobrem samym w sobie nie jest².

¹ A. Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976, s. 470.

² E. Faguet, *La Liberalisme*, Paris 1902, s. 440.

Friedrich August von Hayek uważał, że państwo dysponujące władczymi uprawnieniami, nieprzerwanie jest skłonne naruszać, a nawet ograniczać wolności człowieka. Autor ten wyrażał opinię, że „powodem dla którego wiele z nowych socjalnych poczynań państwa stanowi zagrożenie dla wolności jest to, że [...] opierają się one na państwowych uprawnieniach przymusu i na roszczeniu państwa do wyłącznych praw w pewnych dziedzinach”³.

Współczesny ekonomista Witold Kwaśnicki stwierdza, że „przez dziesięciolecia wydawało się, że to dzięki rządowi zniknie ubóstwo, ludzie będą zdrowi, zlikwiduje się analfabetyzm, dzięki subsydiom rządowym zapewni się wyżywienie społeczeństwu [...] a co najmniej od kilku lat przekonania te podawane są w wątpliwość”⁴.

Leszek Balcerowicz, rozpatrując zagadnienie tzw. państwa socjalnego z punktu widzenia skutków, jakie wydatki socjalne wywołują w sferze finansów publicznych, pisze, że „transfery socjalne [...] wywołują wiele niepożądanych zjawisk społecznych, takich jak ograniczenie podaży pracy, spadek oszczędności prywatnych, nadużycia w wykorzystywaniu środków publicznych przez beneficjentów czy powstawanie kultury zależności”⁵.

Pomimo oczywistych argumentów doktryny liberalnej, nie udało się w państwach europejskich urzeczywistnić w pełni idei państwa wolnego od zobowiązań socjalnych względem obywateli.

Zapewne pod wpływem skomplikowanych warunków społeczno-ekonomicznych zaczął się w Europie rozwijać na przełomie XIX i XX w. eksperyment państwa socjalnego (państwa opiekuńczego⁶, państwa dobrobytu⁷, państwa socjalnego⁸).

W 1870 r. wprowadzono w Wielkiej Brytanii publiczne szkoły podstawowe, w latach 1881–1882 obowiązkowe i bezpłatne nauczanie podstawowe w szkołach publicznych wprowadzono we Francji. Stopniowo państwa te zaczęły wprowadzać ustawodawstwo socjalne i publiczną ochronę zdrowia. Jak pisze Ewa Leś, do drugiej połowy XVIII w. w Rzeczypospolitej nie istniał zorganizowany system publicznej opieki społecznej⁹. Po

³ F. A. v. Hayek, *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 256.

⁴ Zob. W. Kwaśnicki, *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 46–47.

⁵ L. Balcerowicz, *W kierunku ograniczonego państwa*, World Bank Group, Washington 2004, wyd. 2, s. 23.

⁶ Zob. T. Włudyka, *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

⁷ Zob. S. Zawadzki, *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, PWN, Warszawa 1970.

⁸ Zob. na ten temat: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2012; S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

⁹ E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 39.

1791 r., zwłaszcza zaś po ukonstytuowaniu gminy jako jednostki nowożytnego samorządu terytorialnego, do obowiązku gmin włączono pomoc najuboższym.

Charakteryzując europejski eksperyment państwa socjalnego, wypada zwrócić uwagę na znaczenie dwóch koncepcji przyjętych w nauce prawa administracyjnego: francuskiej *service public* i niemieckiej *leistungsverwaltung*.

Były to koncepcje zasadniczo różne, lecz obydwie modernizowały model państwa liberalnego projektowany w doktrynie liberalnej.

Jak pisze Jerzy Posłuszny, koncepcja *service public* nakazywała postrzegać administrację jako służbę publiczną. Koncepcja ta implikowała rozszerzenie świadczeń państwa na rzecz obywateli¹⁰.

Zaś niemiecka koncepcja *leistungsverwaltung* (administracji świadczącej) zaproponowana przez Ernsta Forsthoffa (1938 r.), była pierwszą w Europie koncepcją radykalnego odejścia od zasad liberalizmu¹¹.

Współcześnie, wszystkie państwa europejskie realizują ideę państwa socjalnego, choć – wypada zauważyć – w różnych wariantach, z różnym nasileniem i zakresem publicznoprawnych obowiązków socjalnych względem obywateli, ze zróżnicowanymi standardami bezpieczeństwa socjalnego.

Zakres zadań socjalnych państw europejskich (a tym samym zakres obowiązków publicznoprawnych władz publicznych w sferze socjalnej) określany jest przez politykę społeczną państw. U podstaw tej polityki znajdujemy uregulowania prawa międzynarodowego, wspólnotowego i krajowego dotyczące szeroko rozumianych praw socjalnych człowieka i obywatela.

Wśród najważniejszych aktów prawnych wymienić należy Europejską Kartę Społeczną sporządzoną w Turynie dnia 18 października 1961 r. ratyfikowaną przez Polskę 25 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych podpisany w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), Traktat Lizboński zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., obowiązujący od 1 grudnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

Prawo do pomocy socjalnej jest potwierdzone także w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/389 z 30.03.2010 r.). Art. 34 Karty Praw Podstawowych stanowi, że Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego

¹⁰ J. Posłuszny, *Ewolucja administracji świadczącej – studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Rzeszów – Przemyśl 2004, s. 19.

¹¹ Zob. *ibidem*, s. 24.

oraz usług społecznych (pkt 1). W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej, które mają zapewnić każdej osobie z niewystarczającymi środkami, godny byt człowieka, zgodnie z prawem wspólnotowym i przepisami krajowymi oraz zwyczajami¹².

Gdy idzie o prawo polskie, podstawowym aktem prawnym jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.).

Polityka społeczna państwa, która jest podstawą dla prawnego uregulowania szczegółowych zobowiązań publicznoprawnych władz publicznych (administracji rządowej i samorządu terytorialnego) przyjmuje zwykle dwa warianty. Jak pisze Jan Baszkiewicz, socjalne państwo ma dwie wersje: socjaldemokratyczną i socjalliberalną.

Socjaldemokratyczna wersja państwa socjalnego zakłada prymat egalitaryzmu i sprawiedliwości społecznej, tzn. wartości nadrzędnych, którymi kierować się powinno państwo. Program socjaldemokratyczny zakłada istnienie silnego sektora publicznego w gospodarce i nakładania podatków progresywnych, aby finansować system świadczeń socjalnych („od kolebki aż po grób”, tj. od wyprawy dla niemowlaka po zasiłek pogrzebowy)¹³.

Socjalliberalna wersja państwa socjalnego kładzie nacisk na aktywność władz publicznych w granicach zasady pomocniczości. Dopuszcza zróżnicowanie społeczne, tworzenie warunków, które dają ludziom szansę utrzymywania się z własnej pracy. Polityka społeczna ma dać silny impuls dla indywidualnej pracowitości człowieka. Świadczenia socjalne winny ograniczać się jedynie do pomocy na wypadek niedostatku, czyli „stanu materialnej egzystencji człowieka poniżej podstawowego minimum”¹⁴.

O ile polityka społeczna w wariantie socjaldemokratycznym stawia na wykonywanie zadań socjalnych przez instytucje publiczne (publiczne zakłady administracyjne, spółki komunalne), o tyle w wariantie socjalliberalnym kładzie się nacisk na wykonywanie zadań socjalnych przez podmioty prywatne (spółki prawa handlowego, osoby fizyczne) i podmioty społeczne (organizacje społeczne, stowarzyszenia i fundacje).

We współczesnych państwach europejskich zdecydowanie dominuje socjalliberalny wariant polityki społecznej. Zakłada on kształtowanie zakresu aktywności państwa socjalnego według kryteriów ekonomicznych (państwo ograniczone) oraz prywatyzację jako podstawowy sposób wykonywania zadań socjalnych. Jest to w istocie model liberalny, eksponujący mechanizm rynkowy w sferze wykonywania zadań socjalnych państwa.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że zmienia się także postrzeganie praw socjalnych człowieka i obywatela.

¹² Zob. na ten temat: S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Wydawnictwo Sto, Bielsko Biała 2001, s. 23.

¹³ Zob. J. Baszkiewicz, *Władza*, Ossolineum, Wrocław 1999, s. 163.

¹⁴ *Ibidem*, s. 163.

Niektórzy autorzy w ogóle nie zaliczają praw socjalnych do praw człowieka¹⁵, inni uznają je za wzniosłą ideę, jeżeli prawa te zostały włączone do aktów prawnych (aktów prawa międzynarodowego, unijnego, krajowego) postrzegane są jako źródła programów polityki społecznej lub jako źródła wzorców pisanych dla władz publicznych, mających charakter ideowo-polityczny. L. Balcerowicz pisze, że prawa socjalne to puste, fasadowe pseudoprawo, niepodlegające egzekucji¹⁶. Wielu teoretyków odmawia prawom socjalnym statusu publicznych praw podmiotowych, co oznacza, że prawa te nie mogą stanowić podstaw do kierowania przez obywatela roszczeń o realizację określonego prawa socjalnego¹⁷, spotykamy także opinie, że prawa socjalne należą do grupy praw podmiotowych, które nie mogą być egzekwowane bezpośrednio na podstawie normy prawa międzynarodowego, unijnego czy krajowego. Jednak zgodnie się przyjmuje, że prawa te winny stać się podstawą formułowania zadań socjalnych (tzn. określonych obowiązków publicznoprawnych organów administracji publicznej) wyłącznie w granicach określonych w ustawie.

Tadeusz Zieliński polemizuje z tym poglądem, wskazując, że prawa socjalne są źródłem zadań socjalnych organów administracji publicznej a egzekwowanie wykonania tych zadań interpretowanych wszakże jako obowiązki tych organów, odbywa się w trybie kontroli nad działalnością rządu i innych organów zobowiązanych do wykonywania zadań socjalnych. Prawa socjalne – pisze T. Zieliński – nie są „pustym pseudoprawem”, gdyż sankcją ich niezrealizowania jest odpowiedzialność konstytucyjna i polityczna (ewentualnie także karna i cywilna) osób sprawujących funkcje publiczne¹⁸.

Ustawodawca określający zakres podmiotowych praw socjalnych winien dołożyć starań, by regulacja ustawowa (lub podustawowa) tych praw „nie zesłała poniżej pewnego minimum, poniżej którego dane prawo podmiotowe zostanie pozbawione rzeczywistej treści”¹⁹.

Wiktor Osiatyński podkreśla pomocniczy i warunkowy charakter praw socjalnych człowieka. Autor ten wyraża opinię, że trzeba zerwać z poglądem głoszącym, że prawa te realizowane są przez instytucje publiczne bez względu na „wkład podopiecznych”²⁰.

¹⁵ Pisze na ten temat W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Wyd. Znak, Kraków 2011, s. 186; zob. M. Cranston, *What Are Human Rights*, New York 1973, s. 65.

¹⁶ Zob. L. Balcerowicz, *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995, s. 38.

¹⁷ Polski Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd, że władze publiczne, mając obowiązek prowadzenia określonej polityki w sferze zadań socjalnych, zobowiązane są w ramach realizacji tych zadań realizować określone prawa socjalne z uwzględnieniem możliwości finansowych państwa, zaś z praw socjalnych, których obywatel może dochodzić w granicach określonych w ustawie, można wywodzić określone prawa podmiotowe, nawet o ograniczonym zakresie roszczeń.

¹⁸ Zob. T. Zieliński, *Czas prawa i bezprawia. Myśli niepokorne kustosza praw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 127.

¹⁹ Zob. postanowienie z 15.11.2000 r. Ts 86/00, OTK, 200, Nr 8, poz. 308.

²⁰ W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 216.

Jeżeli prawa socjalne konstytucyjnie określone stają się podstawą określonych obowiązków instytucji publicznych, to obowiązki tych instytucji winny być poprzedzone obowiązkiem świadczeniobiorcy świadczeń socjalnych dbania o własną godność i własne poczucie wartości. Autor ten wyraża opinię, że wielu potrzeb socjalnych nie da się zagwarantować za pomocą praw, wpisywanie bowiem tych praw do konstytucji, nie musi oznaczać poprawy sytuacji człowieka. Prawa socjalne nie przekładają się bowiem w prosty sposób na poprawę warunków socjalnych i nie zwiększają automatycznie kontroli nad własnym życiem człowieka²¹.

Przyjmując założenie, że zakres zadań socjalnych państwa i samorządu terytorialnego jest silnie zdeterminowany określoną polityką społeczną, w literaturze wskazuje się, że obywatel może się spotkać z pewną niestałością tej polityki, a tym samym brakiem stabilności zakresu zadań wyrastających z tej polityki. Nie da się ustalić niezmiennego zakresu zadań socjalnych państwa na dłuższą perspektywę ich obowiązywania.

Dlatego w literaturze formułowane są postulaty, jaka winna być polityka społeczna i jakie winny być instrumenty tej polityki w sferze socjalnej funkcji państwa²².

Uwzględniając sytuacje kryzysu gospodarczego i ograniczone możliwości finansowe współczesnego państwa, powszechnie wyrażana jest opinia, że polityka społeczna winna zapobiegać zjawiskom wykluczenia społecznego i pogłębiania się sfery niedostatku (ubóstwa). Państwo winno monitorować społeczne obszary niedostatku i uruchamiać pomoc społeczną dla najsłabszych i najbardziej upośledzonych grup społecznych. W sytuacjach wyjątkowych, państwo winno organizować dostarczanie osobom potrzebującym, minimum dóbr i minimum świadczeń. W szerszej zaś perspektywie, państwo winno prowadzić aktywną politykę społeczną na rzecz eliminowania niesprawiedliwości społecznej, skutecznie łagodzić sprzeczności społeczne, zmniejszać różnice w podziale dochodu narodowego między bogatych i biednych, winno też zapewniać jednostce równość szans w dążeniu do awansu społecznego poprzez rozwój edukacji i szerokie jej udostępnianie.

²¹ *Ibidem*, s. 227.

²² Zob. na ten temat: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004; L. Dziewiecka-Bokun, *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999; S. Zawadzki, *Państwo o orientacji społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996; L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009; M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007; *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003; *Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Górska, E. Rutkowska-Tomaszewska, Wrocław 2014; J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.

Literatura

- Balcerowicz L., *W kierunku ograniczonego państwa*, World Bank Group, Washington 2004.
- Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Kraków 1995.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Ossolineum, Wrocław 1999.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa Wrocław 2012.
- Cranston M., *What Are Human Rights*, New York 1973.
- Dziewięcka-Bokun L., *Systemowe determinanty polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- Faguet E., *La Liberalisme*, Paris 1902.
- Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003.
- Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Wydawnictwo Sto, Bielsko Biała 2001.
- Hayek F. A. v., *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Kwaśnicki W., *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Wyd. Znak, Kraków 2011.
- Posłuszny J., *Ewolucja administracji świadczącej – studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu, Rzeszów – Przemyśl 2004.
- Safjan M., *Wyzwania dla państwa prawa*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2012.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
- Ubóstwo w Polsce*, red. J. Blicharz, L. Klat-Górska, E. Rutkowska-Tomaszewska, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

Włudyka T., *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Zawadzki S., *Państwo dobrobytu. Doktryna i praktyka*, PWN, Warszawa 1970.

Zawadzki S., *Państwo o orientacji społecznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

Zieliński T., *Czas prawa i bezprawia. Myśli niepokorne kustosza praw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.

The Scope of Public Administration's Social Tasks in Modern Liberal State

Summary: The scope of public administration's social tasks in modern liberal state is determined both by the principle of subsidiarity, and multifaceted and differently interpreted social rights of people and citizens. In practical terms the scope of public administration's social tasks depends on the social policy framed by the government.

Key words: social tasks, public administration, liberal state.