

Administracja opiekuńcza: współczesna teoria i osiemnastowieczne treści

Tytuł opracowania miał początkowo zostać ujęty w znak zapytania. Zastanawiając się nad tematyką zaproponowaną przez redaktorów monografii postawiłem sobie bowiem pytanie: czy administracja opiekuńcza, rozumiana jako zjawisko kulturowe, mogła zaistnieć w osiemnastym wieku, a ściślej mówiąc – w państwach oświeconego absolutyzmu?

Do dalszych rozważań kluczowe stały się dlatego dwa terminy: administracji opiekuńczej i oświeconego absolutyzmu. O ile drugi nie budzi – moim zdaniem – wątpliwości, a zainteresowanym można polecić publikacje Stanisława Salmonowicza, o tyle problematyczny może wydać się pierwszy z wymienionych¹. Z konieczności jego definiowania zwolnili mnie jednakże redaktorzy monografii pisząc, iż administracja opiekuńcza to dział administracji publicznej, obejmujący działalność podmiotów administrujących (administracji rządowej, samorządowej, organizacji społecznych, a nawet przedsiębiorstw prywatnych) realizujących zadania publiczne w sferach: opieki społecznej, ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, przeciwdziałaniu patologiom społecznym, jak również zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego². Świadomie usunąłem z definicji proponowanej przez redaktorów wątek „ładu publicznego” na

¹ Zob. np. S. Salmonowicz, *Czy istniał oświecony absolutyzm w Europie XVIII wieku?*, [w:] H. Olszewski (red.), *Studia z historii ustroju i prawa. Księga dedykowana Prof. Jerzemu Walachowiczowi*, Printer, Poznań 2002, s. 333.

² <http://www.opiekuncza.strefa.pl/> (dostęp: 02.11.2014 r.).

rzecz pojęć porządku i bezpieczeństwa publicznego³. Kierowałem się też – jak można się domyślić – podmiotową definicją administracji publicznej, tworząc definicję opisową administracji opiekuńczej⁴.

Kwerenda biblioteczna pod kątem poszukiwania pojęcia „administracji opiekuńczej” nie dała satysfakcjonujących wyników, co skłania mnie do postawienia tezy, iż termin ten nie zakorzenił się jeszcze w polskiej literaturze naukowej. Ponadto istnieje trudność w odróżnieniu tak rozumianej administracji opiekuńczej od administracji świadczącej, gdyż w obu wypadkach chodzi o świadczenie usług zaspokajających potrzeby obywateli⁵. Być może więc w przypadku administracji opiekuńczej należałoby podkreślać aspekt „opieki” władz publicznych nad obywatelem. Obawiałbym się jednak, iż różnica między „opieką” a „świadczeniem” w przypadku administracji publicznej nie istnieje. Jeśli państwo „świadczy” obywatelom (z ich podatków) usługi z zakresu opieki społecznej, ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, przeciwdziałania patologiom społecznym, zapewniając przy tym jednocześnie porządek i bezpieczeństwo publiczne, to tym samym sprawuje „opiekę” nad obywatelami (za ich pieniądze) na tych samych obszarach. Tak krytykowane państwo opiekuńcze (*welfare state*) daje jednakże wartość dodaną, o której być może niekiedy się zapomina. Jeśli bowiem osoby gorzej sytuowane dzięki temu, że otrzymują szansę na nisko-kosztową (nie można przecież mówić o pełnej bezpłatności) opiekę medyczną, szkolnictwo, komunikację miejską itp., mogą poprawić swój ekonomiczny byt, na czym korzysta całe społeczeństwo, to ujmując potocznie „gra jest warta świeczki”. Pominijmy sytuacje, gdy – używając słów Anthony'ego de Jasaya – ten typ państwa z państwa transferowego przemienia się w „państwo przemiałowe”

³ Zob. np. S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 32 i 39.

⁴ Zob. np. rozważania Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 27.

⁵ Por. J. Posłuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 1/2005, s. 55-67.

(*churning state*). Cytując polskich wikipedystów, wówczas to „siła przetargowa rozmaitych interesów decyduje od kogo i w jakiej wysokości bierze się podatki, a następnie komu się je transferuje”⁶. James Buchanan ujął to tak: „Państwo przemiałowe» pobiera podatki od pewnych grup i oferuje wypłaty gotówkowe innym grupom, w zależności od siły pozycji politycznej we współzawodniczących koalicjach w ramach interakcji, jakie zachodzą w procesie podejmowania politycznej decyzji. (...) Wzór transferów w «państwie przemiałowym» jest zdeterminowany wyłącznie przez uwidaczniającą się w procesach polityczną walkę interesów i nie ma związku z normatywnie interpretowaną redystrybucją”⁷. Nie można wykluczyć, że zależność państwo ↔ społeczeństwo jest dwustronna: obywatele (być może często mimochodem i mniej świadomie) „opiekują” się państwem, a państwo opiekuje się nimi. Oba organizmy: państwowy i społeczny żyją jak syjamskie bliźnięta albo my je tak postrzegamy⁸. Porównanie dwóch podmiotów do syjamskich bliźniąt pojawi się także w dalszej części tekstu.

Współczesny ekonomista Alejandro A. Chafuen komentując kryzys bankowy stwierdził, że „dalsze rozszerzenie rządowych polityk społecznych i rozdzicie wydatków osłabia poczucie odpowiedzialności osobistej i za rodzinę. Rodzina, która jest najważniejszą komórką społeczną pomagającą chorym, bezrobotnym czy emerytom, ucierpiała na skutek absorpcji tych obowiązków przez państwo. Myślę, że należałoby przewartościować poparcie dla tego modelu. W obecnej postaci przynosi on więcej szkody niż pożytku”⁹. Z drugiej strony mówi się, że wyborcy oczekują „większej

opiekuńczości ze strony państwa”¹⁰, mimo faktycznie postępującego rozpadu zachodnioeuropejskiego modelu państwa opiekuńczego¹¹.

Wątpliwości wokół pojęcia administracji opiekuńczej błędą jednak w zestawieniu z koncepcjami głoszącymi pojawienie się państwa terapeutycznego. Grażyna Skąpska we wstępie do „Teorii politycznego państwa bezpieczeństwa socjalnego” Niklasa Luhmanna pisała, że państwo socjalne stało się państwem opiekuńczym czy też państwem bezpieczeństwa socjalnego, a „współcześnie mówi się nawet o państwie terapeutycznym, które za pośrednictwem swoich organów, w tym głównie rozmaitego rodzaju pracowników socjalnych, opiekunów społecznych, kuratorów, sprawuje nadzór nad życiem osobistym, rodzinnym, ingeruje w procesy wychowywania dzieci, stosunki między małżonkami, organizuje wypoczynek i sposoby spędzania wolnego czasu”¹². Obecność państwa w życiu prywatnym stała się nie tylko naturalna, ale i pożądana. Państwo zajmuje bardzo interesującą pozycję: stoi przed, obok i za obywatelem¹³. Oznacza to, że nagle usunięcie władzy publicznej z życia obywateli wywołałoby co najmniej znaczne poczucie dyskomfortu, jeśli nie dalekosiężne dramatyczne skutki dla narodu.

Państwo terapeutyczne potrzebuje... opiekuńczej wobec obywatela administracji, właściwie wychowanej i uplasowanej w uznanym za wiodący kierunek myślenia. Michał S. Szasz mówił o tym, że współcześnie to zdrowie stało się bożkiem dla ludzi, a pogląd ten wyrósł z postoświeceniowego „zeświecczenia Boga i medykalizacji Dobra”, gdy następował roz-

⁶ https://pl.wikipedia.org/wiki/Pa%C5%84stwo_opieku%C5%84cze (dostęp: 02.11.2014 r.).

⁷ J. Buchanan, *Ekonomia polityczna państwa dobrobytu*, [w:] W. Morawski (red.), *Socjologia ekonomiczna. Wypisy z literatury*, UW, Warszawa 1998, s. 195.

⁸ A. de Jasay, *Self-contradictory contractarianism*, [w:] A. de Jasay, *Against Politics: On Government, Anarchy, and Order*, Taylor & Francis e-Library, Nowy Jork 2004, s. 11.

⁹ *Chciwość nie była najważniejsza*, 14 października 2012 r., <http://www.rp.pl/artykul/9157,942318-Chciwosc-nie-byla-najwazniejsza.html?p=1> (dostęp: 02.11.2014 r.).

¹⁰ E. Olczyk, *Państwo socjalne ciągle w cenie*, 25 stycznia 2013 r., <http://www.rp.pl/artykul/17,973805-Panstwo-socjalne-ciagle-w-cenie.html?referer=redpol> (dostęp: 02.11.2014 r.).

¹¹ J. Bielecki, *Dziki Zachód zawitał do Europy*, 31 maja 2013 r., <http://www.rp.pl/artykul/1015134.html?p=3> (dostęp: 02.11.2014 r.). Zob. też K. Piławski, *Ludzie z lumpeksu – rozmowa z dr hab. Ryszardem Szarfenbergiem*, „Przeгляд” 2012, nr 41, <http://www.przeгляд-tygodnik.pl/pl/artykul/ludzie-lumpeksu-rozmowa-dr-hab-ryszardem-szarfenbergiem> (dostęp: 02.11.2014 r.).

¹² G. Skąpska, *Wstęp*, [w:] N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa 1994, s. 16.

¹³ Por. M. Zmełty, *Zadania samorządu terytorialnego z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, „Samorząd Terytorialny” 9/2014, s. 77.

dział państwa i Kościoła¹⁴. W XVIII wieku państwo szerzej, niż w wiekach poprzednich, zaczynało zajmować się zdrowiem publicznym. W XXI wieku z demokracji zaś popadać – według propagatorów koncepcji państwa terapeutycznego – mamy w farmakokrację. Zdaniem Tomasza Gabisia, „państwo terapeutyczne i korporacje farmaceutyczne są jak bracia syjamscy, nierozzerwalnie ze sobą złączeni. Ono dąży do rozszerzenia swej władzy i zwiększenia środków, które rozdziela, one chcą maksymalizować zyski i zarazem mieć pewien udział we władzy. Oba elementy są wobec siebie komplementarne tworząc wspólnie system «biowładzy», system, w którym kontroli podlega ciało człowieka, jego biologia i fizjologia, jego życiowe funkcje, zachowania, obyczaje, nałogi, które wcześniej pozostawały prywatną sprawą jednostki. Cały system buduje swoją legitymizację na zapewnieniu człowiekowi zdrowia, na zwalczaniu chorób, wykorzystując strach i nadzieję: dwa najpotężniejsze motory ludzkiego działania. Kwestia rozmaitych pandemii i epidemii chorób zakaźnych winna być widziana i wyjaśniana właśnie w tym kontekście. Choroba infekcyjna i zakaźna, jako «zagrożenie zdrowia publicznego», unieważnia dzisiaj prawo człowieka do bycia chorym, gdyż tutaj chory człowiek jest zagrożeniem dla innych ludzi, więc jego choroba nie jest jego prywatną sprawą, ale sprawą publiczną, która wymaga politycznej, administracyjnej, a także farmakologicznej interwencji¹⁵. Postulat M.S. Szasza oddzielenia medycyny od państwa (co jako prawnicy musimy uzupełnić o element odseparowania medycyny od prawa) wydaje się być owszem profetycznym i zarazem radykalnym, ale też jednostronnym¹⁶. Nikt zdroworozsądkowy nie oponowałby przeciwko przymusowym kwarantantom w czasie epidemii dżumy, a do tego konieczny jest zorganizowany aparat przymusu (administracja opiekuńcza!), którym przecież dysponuje nie kto inny, jak władza państwowa. Bez tego aparatu – jak postaram się wykazać na historycznym przykładzie

¹⁴ M.S. Szasz, *Państwo terapeutyczne. Tyrania farmakokracji*, „Laissez Faire” 6/2007, s. 6.

¹⁵ T. Gabiś, *Kilka uwag o państwie terapeutycznym*, „Nowa Debata” 18 marca 2012 r., <http://nowadebata.pl/2012/03/18/kilka-uwag-o-panstwie-terapeutycznym/> (dostęp: 05.01.2014 r.).

¹⁶ Zob. M.S. Szasz, op. cit., s. 9.

dotyczącym *nomen omen* Polski – zamierzenia podniesienia jakości życia obywateli poprzez rozwój publicznej służby zdrowia okazać się daremne.

Złagodzone tezy M.S. Szasza można rozumieć też jako pomysł zaprowadzenia podziału stanów chorobowych na „publiczne” i „prywatne” z uprawnieniem państwa do wkraczania w prywatność obywateli w stanach „publicznych”. Jest tak obecnie, gdy ustawodawca wyróżnia choroby zakaźne¹⁷. Krytycy państwa terapeutycznego podkreślają wszakże nieco inny aspekt: angażowania państwa w „zwalczanie” kreowanych „chorób” przez farmaceutyczne lobby w sytuacji, gdy dany stan zdrowia mógłby po prostu pozostać prywatną sprawą obywatela bez prawnego przemianowywania go w „pacjenta”. Zgadzają się z tezą, że wydatki na ochronę zdrowia ciągle są postrzegane jako obciążenie gospodarcze, ale walczą z dogmatem, że „rzeczywistym kosztem dla społeczeństwa są bezpośrednie i pośrednie koszty związane ze złym stanem zdrowia obywateli oraz brak wystarczających inwestycji w odpowiednie dziedziny zdrowia¹⁸. Niemalże libertariańsko uznają zdrowie za prywatną sprawę obywatela. Domagają się przerwania łańcucha „przeradzania pragnień w potrzeby¹⁹, a w dodatku sztucznego tworzenia nowych potrzeb/pragnień na koszt budżetu. Im mniej kompetencji przybierają sobie władze publiczne, tym mniejsza jest biurokracja. Dotyczy to także administracji opiekuńczej. Wbrew oczuciom istnieje granica biurokracji i prawa. Oba te zjawiska: biurokratyzacji i jurydyzacji mają swe granice. Jak wiele systemów dążą do kompletności i 100% nasycenia. Biurokracja zatrzyma się, gdy każdy członek społeczeństwa stanie się urzędnikiem a prawo, gdy wszystkie zachowania będą kazuistycznie nim normowane.

Nie postrzegałbym państwa ani jako „wcielonego zła”, ani remedium na całe „zło tego świata”. Nie wykluczałbym tego, że między zjawiskami rozrostu państwa, ucieczki obywateli od wspólnotowej odpowiedzialności

¹⁷ Zob. ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2013 r. poz. 947 ze zm.).

¹⁸ A. Bukowska-Piestrzyńska, *Finansowanie zadań jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony zdrowia*, „Samorząd Terytorialny” 1-2/2013, s. 70.

¹⁹ Ibidem.

oraz braków w samoorganizacji istnieje sprzężenie zwrotne. Przykładem niech będzie jedno stwierdzenie: „Do niedawna sądzono, że państwo powinno zapewnić ofiarom jedynie schroniska, do których mogłyby uciec przed sprawcą. Obecnie, coraz częściej mówi się o tym, że to sprawca powinien opuścić wspólny dom, a organy państwa powinny być wyposażone w kompetencje do skutecznego izolowania sprawcy od ofiary”²⁰. Krytykując funkcję opiekuńczą państwa prawdopodobnie pomija się – parafrazując Iwonę Sierpowską – opłacalność przejmowania odpowiedzialności za podopiecznych, wyłączenia go, ograniczania jego inicjatywy i samodzielności²¹. Gdyby nie robiły tego wyspecjalizowane służby, czynności opiekuńcze spadałyby na współobywateli. Są jednak tacy obywatele, którzy wolą zapłacić podatek, aby rolę opiekunów społecznych pełniło za nich Państwo (ściślej: inni obywatele zorganizowani w biurokrację). Państwo więc, jako organizm staje się i to dzięki administracji opiekuńczej, bardzo wygodnym mechanizmem transferu działań, oszczędzającym czas podatnikom, a wręcz dającym im zarobek. Nie wierzę, żeby w braku struktur państwowych ludzie, ze względu na niedostatki inteligencji, umiejętności, kompetencji społecznych, przeróżne różnice, rozbieżności interesów itd., byli w stanie wytworzyć tak wysoki stopień organizacji, jak dzieje się w przypadku systemu państwowego. Poza tym w sytuacji braku funkcji opiekuńczych państwa, absorbowania nimi jednostek dysfunkcyjnych, izolacji i obrony, warunki życia podatników mogłyby być zgoła odmienne.

Czytelnik ma prawo zadać pytanie: jaki powyższe rozważania mają związek z osiemnastym wiekiem i absolutyzmem oświeconym. Jeśli przyjmiemy, iż wspomniana absorpcja obowiązków opiekuńczych przez państwo

²⁰ S. Spurek, *Izolacja sprawcy przemocy w rodzinie od ofiary*, „Prokuratura i Prawo” 7-8/2013, s. 147.

²¹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, wydanie online w programie Lex Omega.

następowała właśnie wtedy, gdy w wieku XVIII kształtowała się nowożytna administracja publiczna, to być może uda się znaleźć odpowiedzi na pytanie postawione na początku rozdziału. Tendencje „opiekuńcze” można było przecież zaobserwować nie tylko w państwach absolutystycznych i nie jedynie w XVIII wieku. Być może nie bez przyczyny, to właśnie w epoce Polski stanisławowskiej pojawiły się w systemie administracyjnym ówczesnej Rzeczypospolitej komisje dobrego porządku, komisje szpitalne oraz Komisja Edukacji Narodowej²². Przytoczyć warto uzasadnienie powołania komisji szpitalnych, zawarte w konstytucji o wyznaczeniu komisji nad szpitalami w Koronie y Wielkim Xięstwie Litewskim. Pisano tak: „Litość nad bliźnimi starością, chorobą i ubóstwem przyciśnionymi, wzbudziła od dawnych czasów cnotliwych obywateli Rzeczypospolitej, że po różnych miastach i miejscach nędznym, chorym, zestarzałym i zarobić sobie nie mogącym ludziom, przytulenie obmyśliłi, ale że te pobożne rozrządzenia najwyższej władzy nie miały na siebie pilnego oka, już to okolicznościami czasów, już roztargnieniem dozorców, ledwie nie wszędzie wycieńczone, zamieszane, zrujnowane i prawie wniwecz obrócone zostały (...) nader zbawienną potrzebę sądzimy, ażeby wyznaczyć komisje z osób zdatnych i przyzwoitego szpitalom rządu gruntowną wiadomość mających, tak do Korony, jako Wielkiego Xięstwa Litewskiego, którymby jedynie dozór, staranie i władza nad szpitalami, podług artykułów niżej wyrażonych, poruczona była”²³.

Zupełnie inny miał być, niż obecnie w dobie deficytu budżetowego, mechanizm finansowania szpitali. Miały one czerpać dochód z nieruchomości przekazanych im w posiadanie. Zamyśl ówczesnych można też rozpatrywać dwojako: albo utworzenia funduszu szpitalnego albo przypisania do poszczególnych szpitali nieruchomości, które byłyby oddawane w dzierżawę,

²² Zob. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, PWN, Warszawa 2007, s. 72 i 74. Szerzej: T. Srogosz, *Problemy sanitarno-zdrowotne w działalności administracji Rzeczypospolitej w okresie stanisławowskim*, Akademia Medyczna w Łodzi, Łódź 1993, s. 122-146 i recenzja J. Maronia, odnosząca się bardziej do struktury recenzowanej monografii [w:] „Medycyna Nowożytna” 1/1995, s. 136-138.

²³ *Volumina legum*, t. 8, Jozafat Ohryzko, Petersburg 1860, s. 109.

a szpital utrzymywały się z czynszu dzierżawnego. Nieruchomości przyległe do placówek szpitalnych miały być zaś zużytkowane „dla wiktuałów, warzyw, miejsca prania bielizny, trzymania bydła, drobiu i innych nieuchronnych potrzeb i wygod szpitalnych”²⁴. Lokale i budynki mieszkalne należące do szpitali odległe od nich i niepotrzebne miały zaś zostać sprzedane a kwoty przeznaczone na rozbudowę budynków szpitalnych.

Z kolejnych kart konstytucji szpitalnej można się dowiedzieć, iż zadaniem komisji szpitalnych i kierownictwa szpitali miało być: sporządzenie rejestru i przeprowadzenie lustracji mienia szpitalnego, nadzorowanie szpitali istniejących w tym szpitali parafialnych i klasztornych, z rozdziałem szpitali innowierczych od katolickich, angażowanie ubogich osób a będących na utrzymaniu parafii do pomocy przy ich obsłudze, zakładanie nowych szpitali łącznie z ich rejonizacją, dbanie o ich finanse, wyznaczenie nowych miejsc na cmentarze, zapewnianie opieki osobom potrzebującym (w tym szczególnie kobiet w czasie porodu, brzemiennych, sierot i porzuconych dzieci), kierowanie osób żebrzących albo do szpitali, albo na roboty publiczne, podobnie „włóczęgów do roboty zdatnych”, przeprowadzanie szczepień przeciwko ospie, wizytowanie powiatów celem zapobiegania rozprzestrzeniania się epidemii oraz chorób bydła i owiec, prowadzenie aptek przyszpitalnych, a ponadto wyznaczanie kolegów lekarskich pełniących funkcję instytucji samorządu zawodowego.

Koncepcja stworzenia działającej sieci szpitali w Rzeczypospolitej jednak upadła. Przyczyny są bardzo pouczające szczególnie w kontekście czasów nam współczesnych. Zdaniem Tadeusza Srogosza wynikało to z niemożności dokonania lustracji dóbr szpitalnych, co z kolei spowodowane było brakiem aparatu wykonawczego i funduszy. Po prostu Komisja Szpitalna Koronna „nie mogła wyegzekwować w terenie realizacji swoich decyzji”²⁵. Odbyła tylko cztery posiedzenia w latach 1775–1776, a Komisja Litewska nie podjęła działań w ogóle. Problem polegał na tym, że ówczesni Polacy z jednej strony nie byli w stanie, a z drugiej nie chcieli dokonać

przeгляdu nieruchomości znajdujących się w posiadaniu szpitali lub im przekazanych, a rozdysponowanych w prywatne, szlacheckie ręce, a ponadto wyegzekwować przepisanych szpitalom sum czy to z darowizn, czy testamentów. Lustracja mogła być też sprzeczna z interesami zarządców szpitali (którzy musieliby rozliczyć się z powierzonego im majątku zwłaszcza, że istniała praktyka udzielania pożyczek z pieniędzy szpitalnych osobom trzecim) i paradoksalnie wierzycieli placówek (na wypadek, gdyby okazało się, że szpital zaciągnął pożyczkę bezprawnie). Jak wynika z badań cytowanego T. Srogosza zachowały się jedynie sprawozdania lustracyjne szpitali miasta Poznania, dekanatu chełmskiego i turobińskiego z diecezji chełmskiej, czyli trzech ośrodków z terenu rozległej przecież Rzeczypospolitej²⁶. Dodatkową przeszkodą mogło być rozdrobnienie pracy Komisji Koronnej, która do katalogu zadań przybrała sobie zwalczanie żebractwa w drodze administracyjnej, co było pomysłem utopijnym. Członkowie Komisji ze względu na zaangażowanie w bieżącą politykę, brak czasu, własne prywatne interesy nie byli też zainteresowani efektywną pracą na rzecz szpitalnictwa. Wystarczy powiedzieć, że w jej skład weszli: prymas, ośmiu biskupów, sześciu senatorów i 21 posłów. Reprezentowali więc ówczesne elity szlacheckie. Poza tym Komisja nie posiadała własnego aparatu urzędniczego, czyli administracji specjalnej. Próba zlecenia decyzji Komisji do wykonania administracji ziemskiej, miejskiej lub kościelnej zakończyła się fiaskiem. Formalnie komisje szpitalne koronna i litewska zostały zniesione w roku 1780²⁷. Interesujący był sam model samofinansowania się szpitali. Obawiać się jednak trzeba, że byłby trudny w obecnych czasach do osiągnięcia i zapewne przysparzałby więcej trudności szpitalom niż utrzymywanie ich z danin publicznych.

Moją refleksję wzbudziło też stanowisko autorów, którzy korzeni biopolityki poszukiwali w dobie osiemnastowiecznego absolutyzmu oświeconego. W momencie, gdy państwo „przejmuje na przykład zbieranie danych demograficznych na temat ludności, notuje wskaźniki zachorowań czy

²⁴ Ibidem.

²⁵ T. Srogosz, op. cit., s. 143.

²⁶ Ibidem, s. 133.

²⁷ Ibidem, s. 146.

długości życia”, a przy tym wyposaża się „w szerokie prerogatywy i prawo do ingerencji w prywatne życie obywateli, naturalnie dla ich dobra” – innymi słowy aspiruje do regulacji ludności za pośrednictwem swoich centralnych instytucji, to uprawia biopolitykę²⁸. Władza interesuje się wówczas wskaźnikami urodzin, śmiertelnością, poziomem zdrowia, długością życia i wytwarzaniem dóbr. Nie jest to zjawisko z istoty swej negatywne, gdyż dzięki temu obywatele *suma summarum* – mimo kontestacji i krytyki systemu – są zdrowsi a jakość ich życia jest wyższa. Wystarczy podać takie dobra, które jeszcze kilkadziesiąt lat temu zaliczono by do luksusowych, jak bieżąca ciepła woda oraz schłodzona, długo przechowywana, wolna od pasożytów żywność. Czy bez państwa i biurokracji ich osiągnięcie byłoby możliwe?

Nie można zapominać, iż jedną z wiodących doktryn politycznych XVIII wieku był eudajmonizm zakładający, iż szczęście jest najwyższą wartością a dążenie do niego głównym motywem ludzkiego postępowania. Rozwinął się następnie eudajmonizm państwowy, zgodnie z którym pomażanie szczęścia poddanych jest obowiązkiem monarchy. Eudajmonizm oświeconego absolutyzmu miał wiele twarzy. Wiązał się z wizją monarchy jako osoby, na której ciążył „obowiązek zapewnienia swym poddanym porządku prawnego, opieki i bezpieczeństwa. (...) Zatem tylko monarcha był w stanie określić, co dla poddanych jest dobre, i tak pokierować ich działaniami, aby zapewnić im szczęście i dobrobyt”²⁹. Prowadziło to do dalej posuniętej, niż w wiekach wcześniejszych, ingerencji ze strony władz państwowych w sferę prywatnego życia poddanych. Przy okazji eudajmonistyczne cele racjonalizowały monarszy absolutyzm nadając mu laickie uzasadnienie intelektualne. Skoro zaś monarcha absolutny był władcą wszechwładnym, to z „zasadą jego wszechwładzy wiązało się objęcie kontrolą państwową wielu tych dziedzin, którymi państwo dotąd się nie inte-

²⁸ Cytaty z: M. Gawin, *Eugenika peryferii w pierwszej połowie XX w. w kontekście polskim*, [w:] M. Gawin, K. Uzarczyk (red.), *Eugenika – biopolityka – państwo. Z historii europejskich ruchów eugenicznych w pierwszej połowie XX w.*, Neriton, Warszawa 2010, s. 8-9.

²⁹ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, UJ, Kraków 2003, s. 40.

resowało”³⁰. Reformy społeczne nie ograniczały więc omnipotencji władcy, ale pozwalały traktować jego rządy w duchu moralnego posłannictwa. Ponadto oświecony absolutyzm był skuteczną próbą modernizacji absolutystycznego porządku feudalnego³¹. Jak pisał Michał Sczaniecki, „reformy te, którym nie można odmówić znamion postępowości, prowadziły w rzeczywistości do osłabienia opozycji antyfeudalnej i do umocnienia oraz przedłużenia życia monarchii absolutnej”³². Autor ten dodawał, iż nie można „przeceniać postępowego charakteru reform monarchii oświeconej. Wynikały one ze zrozumienia przez niektórych władców konieczności przeprowadzenia przemian społecznych, aby umocnić i zabezpieczyć przed rosnącą opozycją społeczeństwa system rządów absolutnych”³³. Nie wolno zapominać, iż orędownikami reform były ówczesne warstwy intelektualne, stanowiące z jednej strony trzon aparatu biurokratycznego, a z drugiej podporę tronu monarszego, na których monarcha mógł polegać w razie konfliktu z możnowładztwem lub klerem. Modernizację państwa można postrzegać jako odpowiedź na ich potrzeby³⁴. Wyższe duchowieństwo rekrutowało się spośród szlachty, więc – jak można argumentować – bliższe mu były interesy monarchii niż papieżstwa. Stąd opór przed polityką absolutystyczną mógł być mniejszy, a akceptacja posunięć władcy większa. Z drugiej strony w warstwie normatywnej oświeconego absolutyzmu można dostrzegać tendencję obrony suwerenności państwa w sposób jednak dość prymitywny: poprzez ograniczanie obywatelom i Kościołowi kontaktów z zagranicą i zaprowadzanie cenzury. Nie pomijamy jednakże chęci ówczesnych propagowania tolerancji religijnej, jak

³⁰ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, oprac. K. Sójka-Zielińska, PWN, Warszawa 1995, s. 297.

³¹ J. Malec, D. Malec, op. cit., s. 40-41.

³² M. Sczaniecki, op. cit., s. 299.

³³ Ibidem, s. 268.

³⁴ Por. też stanowisko A. Sylwestrzaka wskazującego na potencjalny związek między doktryną oświeconego absolutyzmu a pierwiastkami kapitalistycznymi: A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 208.

też walki z ciemnotą i zabobonami³⁵. Naturalnie ingerencja monarchy w prywatność poddanych była hamowana brakiem możliwości technicznych. Współcześnie te możliwości istnieją i może dlatego biopolityka może się rozwijać – pytanie, czy na korzyść, czy ze szkodą dla obywateli. Jeśli więc mamy do czynienia z biopolityką, to tym bardziej z administracją opiekuńczą państwa terapeutycznego i tym samym trzy kluczowe pojęcia łączą się ze sobą.

Zdumiewa fakt, że ponad 200 lat od czasów oświeconego absolutyzmu jeden z wariantów przyszłości państwa opiekuńczego upatruje się w upodmiotowieniu rodziny i grup nieformalnych, które uprzednio albo uprzedmiotawiano, albo likwidowano. Mirosław Grewiński przytoczył argumenty mówiące, że „elementem mającym wpływ na zmniejszenie roli państwa jest zwiększenie odpowiedzialności rodziny (gospodarstw domowych) oraz grup nieformalnych (sąsiedzkich, partnerstw lokalnych, Kościoła), które to instytucje pełnią znaczącą rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych”³⁶. Warto pamiętać – dodawał cytowany autor – że „większość codziennych potrzeb była, jest i będzie zaspokajana w obrębie nieformalnego sektora – bliższej lub dalszej rodziny, sąsiadów, czy też poprzez indywidualne zakupy na rynku”, a „zaspokajanie potrzeb w rodzinie lub w najbliższym otoczeniu rodziny powodowałoby, że niepotrzebna byłaby interwencja państwa lub innych instytucji społecznych”³⁷. Działania państwa i administracji – obojętnie jak nazywanych – opiekuńczych, świadczących, terapeutycznych rozciągają się na tak wiele obszarów,

³⁵ Zob. np. rozporządzenie nr 112 z dnia 16 marca 1781 r. nakazujące proboszczom zwalczanie zabobonów związanych z pochówkiem samobójców, w tym mówiących o tym, że okolica, w której pochowano samobójcę była dotykana nieurodzajem, [w:] *Sammlung der Kaiserlich-Königlichen Landesfürstlichen Gesetze und Verordnungen in Publico-Ecclesiasticis vom Jahre 1767 bis Ende 1782*, J.T. Edlen von Trattnern, Wiedeń 1782, s. 133 (dalej jako: *Publico-Ecclesiastic*, cz. I).

³⁶ M. Grewiński, *Jaka przyszłość państwa opiekuńczego? – o przeobrażeniach welfare state*, [w:] K. Głębicka (red.), *Polska polityka społeczna wobec wyzwań spójności społeczno-ekonomicznej UE*, Radom 2007, s. 90.

³⁷ Ibidem.

że o związkach niektórych z polityką społeczną można nawet nie mieć świadomości³⁸.

Zakładam, iż kształtowanie się współczesnej administracji publicznej w Europie przypadło na koniec XVIII i początek XIX wieku³⁹. Co za tym idzie można wskazać ciągłość przyczynowo-skutkową między ówczesnymi, a współczesnymi instytucjami administracyjnymi. Z doktrynalnego punktu widzenia dopuszczam możliwość prób wprowadzenia w dobie oświeconego absolutyzmu administracji opiekuńczej, a skoro tak, to należy sprawdzić, czy rzeczywiście tak było, odwołując się do źródeł historycznych.

Jednym z najbardziej znanych monarchów wdrażających założenia oświeconego absolutyzmu był Józef II Habsburg. W latach 1765–1780 był współrządcą u boku matki Marii Teresy, a od roku 1780 do swej śmierci w roku 1790 władał Cesarstwem Austriackim samowładnie. Jego politykę: tworzenia kościoła państwowego, podporządkowywania kleru władzy państwowej, drobiazgowego regulowania życia religijnego poddanych, wkraczania w wewnętrzne sprawy Kościoła (łącznie z kwestiami liturgicznymi), laicyzacji małżeństwa, tolerancji religijnej (utrzymując dominację religii katolickiej), ale też indoktrynacji, wychowywania w duchu posłuszeństwa władzy, kształtowania patriotyzmu państwowego oraz – co najciekawsze z naszego punktu widzenia – przejmowania z rąk Kościoła katolickiego instytucji opiekuńczo-oświatowych, nazwano józefinizmem.

Dlatego sięgnąłem do trzytomowego zbioru ustawodawstwa w sprawach kościelnych z lat 1767–1784: „*Sammlung der k.k. landesfürstlichen Verordnungen in Publico-Ecclesiasticis*”⁴⁰. Tom pierw-

³⁸ Por. interesujący, multidyscyplinary artykuł: I. Jaźwiński, M.J. Nowak, *Realizacja celów lokalnej polityki społecznej w gospodarce przestrzennej gminy, „Samorząd Terytorialny”* 1-2/2012, s. 104.

³⁹ Zob. W. Witkowski, op. cit., s. 17.

⁴⁰ Oprócz wyżej cytowanego *Publico-Ecclesiastic*, cz. I są to: *Sammlung der Kaiserlich-Königlichen Landesfürstlichen Gesetze und Verordnungen in Publico-Ecclesiasticis vom Jahre 1782 bis 1783*, J.T. Edlen von Trattnern, Wiedeń 1784

szy obejmował przepisy z lat 1767–1782, tom drugi lata 1782–1783, a tom trzeci rok 1784. Do tomów drugiego i trzeciego dołączono suplementy z tym, że suplement do rozporządzeń z tomu pierwszego przynależy do tomu drugiego, a suplement do rozporządzeń z tomu drugiego do tomu trzeciego, co nasuwa początkowo trudności w rozeznaniu się w chronologii tych tekstów⁴¹. Łącznie dało to 536 stron materiału normatywnego, zgrupowanego w 472 rozporządzeniach.

Pominałem dwa inne zbiory: „Handbuch der k.k. Gesetze” (18 tomów z lat 1784–1790), „Justizgesetzsammlung” (6 tomów z lat 1780–1790). Dla dalszych badań warto byłoby przejrzeć akty prawne w nich zawarte zwłaszcza, że ustawodawstwo tam zawarte obejmuje cały okres panowania Józefa II. Poza tym na roku 1780 kończy się „Theresianisches Gesetzbuch” cesarzowej Marii Teresy a z rokiem 1790 rozpoczyna się „Sammlung der Leopoldinischen Gesetze”. cesarza Leopolda II. Skalę prawodawstwa józefińskiego uzmysławia fakt publikowania jeszcze do 1829 roku uzupełnień i wyjaśnień do przepisów prawa wyznaniowego ogłoszonych między rokiem 1790 a 1825. Zebrano je w ośmiu tomach zbioru: „Praktische Anwendung der in geistlichen Sachen (Publico Ecclesiasticis) ergangenen Verordnungen”. Skany znajdują się w bazie ALEX Austriackiej Biblioteki Narodowej⁴². Pozostają jeszcze „Edicta et Mandata Universalis Regnis Galiciae et Lodomeriae” („Rozkazy y Ustawy Powszechne Krolestwow Galicyi y Lodomeryi... Ogłoszone”), zwane zwyczajowo zbiorem Pillera (*Pilleriana*). 11 tomów z lat 1772–1789 zostało zdigitalizowanych w Tarnowskiej Bibliotece Cyfrowej⁴³.

(dalej jako: *Publico-Ecclesiastic*, cz. II) oraz *Sammlung der Kaiserlich-Königlichen Landesfürstlichen Gesetze und Verordnungen in Publico-Ecclesiasticis vom Jahre 1784*, J.T. Edlen von Trattner, Wiedeń 1785 (dalej jako: *Publico-Ecclesiastic*, cz. III).

⁴¹ *Nachtrag zum ersten Band der kaiserlich-königlichen Verordnungen und Gesetze in Publico-Ecclesiasticis von 1767 bis Ende 1782*, [w:] *Publico-Ecclesiastic*, cz. II (dalej jako: *Nachtrag*, cz. II) oraz *Nachtrag zu denen K. K. Verordnungen in Publico-Ecclesiasticis von 1782 und 1783*, [w:] *Publico-Ecclesiastic*, cz. III (dalej jako: *Nachtrag*, cz. III).

⁴² <http://alex.onb.ac.at/zeitlichegliederung.htm> (dostęp: 02.11.2014 r.).

⁴³ <http://dlibra.biblioteka.tarnow.pl/dlibra> (dostęp: 06.01.2014 r.).

Szczegółową analizę józefińskiego ustawodawstwa przedstawił Józef Krętosz, wskazując na jego jansenistyczne, episkopalne i protestanckie źródła. Jego zdaniem józefinizm dezorganizował życie Kościoła, niszczył jego dorobek i porządek wewnętrzny i liturgiczny był układany wedle uznania władcy. Należy zgodzić się z argumentami tego autora, że tak naprawdę prawo wyznaniowe józefinizmu było antykościelne. Jak obliczał J. Krętosz, o ile Maria Teresa wydała 164 rozporządzenia „znacznie dezorganizujące życie kościelne na terenie monarchii”⁴⁴, o tyle Józef II tylko od połowy września 1780 do końca 1783 roku około 6 tysięcy. Były one nierzadko nieracjonalne, a cechował je „skrajny radykalizm, pragmatyzm, fanatyzm oraz racjonalistyczny dogmatyzm w ustalaniu pozycji Kościoła w budowanym przez siebie państwie absolutystycznym, w doprowadzaniu go do pogranicza schizmy”⁴⁵. Fanatyczne burzenie życia kościelnego przyczyniło się także do porażek polityki wewnętrznej i zewnętrznej (np. powstań w Niderlandach i na Węgrzech), a zarazem dezawuowało pozytywne aspekty reform oświeconego absolutyzmu: ograniczenia poddaństwa chłopów, reformy prawa, rozluźnienia systemu stanowego, tolerancji religijnej i równouprawnienia Żydów. Swobodę Kościołowi katolickiemu w Austrii przywrócono mocą konkordatu z 1855 roku⁴⁶.

Akty zawarte w zbiorze „Publico-Ecclesiastic” odnosiły się do spraw kościelnych, a mimo to zawarto w nich przepisy związane z bezpieczeństwem publicznym, edukacją i opieką społeczną. Było to właśnie cechą charakterystyczną józefinizmu. Można więc twierdzić, iż jest to tylko „odprysk” prawodawstwa józefińskiego i to dotyczący administracji opiekuńczej, który znalazł się w obszarze prawa wyznaniowego, stając się w dodatku jego niewielkim fragmentem. Wśród wymienionych 462 doliczyłem się przecież 16 rozporządzeń, które zaliczyłem do sfery administracji opiekuńczej, co dało 3,5% wszystkich analizowanych aktów normatywnych.

⁴⁴ J. Krętosz, *Józefiński proces budowy kościoła państwowego na terenie monarchii habsburskiej w okresie rządów cesarza Józefa II (1780-1790)*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 26/1996, s. 43.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 65.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 60.

Przykładowo rozporządzeniem nr 127 z dnia 14 września 1781 r. nakazano we wszystkich kościołach wyposażonych w lichtarze, które jednocześnie były ozdobione tapetami, ustawić pojemniki z wodą do gaszenia możliwych pożarów. Wydanie przepisów uzasadniono pożarem w jednej ze świątyń⁴⁷. Poszerzono je rozporządzeniem nr 180 z dnia 14 maja 1782 r., w którym zakazano stosowania łatwopalnych materiałów tak z desek, listew, papieru, płótna i innych do ozdabiania kościołów, kaplic i domów modlitwy przez co „publiczność na oczywiste niebezpieczeństwo pożaru byłaby narażona”⁴⁸. Względę bezpieczeństwa oraz oszczędności służyły jako argument dla nakazów zamykania bocznych kaplic, ołtarzy i zakazów ich oświetlenia. Podobnie zabraniano „oświecania bocznych ołtarzy, obrazów i figur świętych w kościołach i domach prywatnych”⁴⁹. Zaciekawie może rozporządzenie nr 70 z 26 listopada 1783 r. o zakazie używania dzwonów kościelnych w czasie burzy⁵⁰. Brzmiało ono jak następuje:

„Szereg przykrych doświadczeń pokazuje bez żadnych wątpliwości, że biciem w dzwony w ruch wprawione metale, zamiast chmury burzowe rozpraszać, tym bardziej pioruny ściągają i niebezpieczeństwo zwiększają. W tym roku szczególnie szkodliwe działanie dzwonów ze wszelkich miejsc, przez bardzo częste wypadki ludzi, którzy podczas dzwonienia sami piorunem zostali zabici, a wieże i kościoły od błysku grzmotów zostały podpalone, tak oto zostało potwierdzone.

Jesteśmy więc przekonani, naszym poddanym, dowód naszej troski o ich dobro, w tym upatrując, że My niniejszym postanowieniem dzwonić w czasie burzy zakazujemy.”

W zakresie oświaty regulowano na przykład zagadnienia nauczania religii. Rozporządzeniem nr 109 z dnia 16 stycznia 1781 r. nakazano prowadzenie katechezy dwa lub co najmniej raz w tygodniu⁵¹. 21 września 1782 r. wydano rozporządzenie nr 216, zgodnie z którym proboszczowie

mieli upominać rodziców, aby ci swoje dzieci „pilnie do szkoły posyłali”⁵². Kontrolę wykonania tego obowiązku nakazano w rozporządzeniu nr 66 z dnia 29 września 1783⁵³. Styczeń 1783 roku przyniósł rozporządzenie nr 59, zgodnie z którym podręczniki szkolne miały zostać uzupełnione o treści dotyczące obowiązków poddanych wobec monarchów⁵⁴. Odwoływano się również do przepisów rozporządzenia nr 135 z dnia 20 października 1781 r. o funduszu szkolnym⁵⁵. W nurcie prawa oświatowego mieściło się rozporządzenie nr 56 z dnia 7 września 1784 r. o egzaminach szkolnych⁵⁶. Wedle jego przepisów nikt nie mógł zostać przyjęty na służbę państwową, kto swoich umiejętności nie potwierdził świadectwem wydanym przez krajowy, publiczny zakład szkolny (w szczególności: uniwersytet, liceum, gimnazjum). Egzaminowały być przeprowadzane przez nauczyciela dwa razy do roku po zakończeniu semestru ze wszystkich przewidzianych planem przedmiotów w obecności dyrektora szkoły. Pytania egzaminacyjne miały być tak stawiane, aby dawały egzaminowanym możliwość rozwijania pojęć i poprzez odpowiedzi uwydatniać opanowanie przez uczniów danych przedmiotów w pełni i nie miały ograniczać się jedynie do objaśniania słów i rozbioru zdań.

W roku 1783 wydano rozporządzenie nr 60 z dnia 1 sierpnia o opiece nad ubogimi⁵⁷. Rozporządzeniem nr 68 z dnia 11 października tego samego roku zakazano żebractwa⁵⁸. Jako to ujęto w treści rozporządzenia, osoby niezdolne do pracy i rzeczywiście cierpiące biedę miały być objęte opieką; żebracy poszukujący zarobku mieli być umieszczeni w domach pracy przymusowej tak, by mogli uzyskać zarobek i nie mieli wymówek do lenistwa, a próżniactwo mogło zostać wytepienie.

⁵² *Publico-Ecclesiastic*, cz. I, s. 242-243.

⁵³ *Publico-Ecclesiastic*, cz. II, s. 107.

⁵⁴ *Publico-Ecclesiastic*, cz. II, s. 92.

⁵⁵ *Publico-Ecclesiastic*, cz. I, s. 140. Zob. też *Nachtrag*, cz. II, s. 19.

⁵⁶ *Publico-Ecclesiastic*, cz. III, s. 71.

⁵⁷ *Publico-Ecclesiastic*, cz. II, s. 92. Zob. też *Publico-Ecclesiastic*, cz. III, s. 4, 73, 76 i 80.

⁵⁸ *Publico-Ecclesiastic*, cz. II, s. 108.

⁴⁷ *Publico-Ecclesiastic*, cz. I, s. 133.

⁴⁸ *Publico-Ecclesiastic*, cz. I, s. 206.

⁴⁹ J. Krętosz, op. cit., s. 56-57.

⁵⁰ *Publico-Ecclesiastic*, cz. II, s. 113.

⁵¹ *Publico-Ecclesiastic*, cz. I, s. 114.

Interesujące jest, że w tekstach normatywnych znajdzie się potwierdzenie faktów historycznych, podawanych w historiografii. Co więcej, uzasadnienia poszczególnych rozporządzeń lepiej tłumaczą motywy podejmowania decyzji politycznych i tło historyczne danych wydarzeń⁵⁹. Uświadamia to jednak rozmiar oddziaływania władzy poprzez prawo na życie ludzi. Skłania tym samym do refleksji nad słusnością postrzegania prawa jako instrumentu inżynierii społecznej a zarazem narzędzia biopolityki. Powołując się ponownie na N. Luhmanna można rzec, że prawo to medium, pozwalające w sposób zgeneralizowany (norma prawna jest przecież generalna i abstrakcyjna) i scentralizowany, przy pomocy organizacji (aparatu państwowego), sterować całością systemu i „uruchamiać całe sekwencje następstw powiązanych przyczynowo”⁶⁰. Celem zresztą polityki społecznej (a tym samym prawa) – o czym pisał przed wojną znany badacz Konstany Krzeczowski – jest stosowanie metod masowego działania, środków mających na celu zmianę układu klasowego społeczeństwa, przekształcenie porządku i ustroju społecznego, wreszcie: przekształcenie struktury społecznej danego społeczeństwa⁶¹. O tym, które działania ustawodawcy są postępowe, a które wsteczne najpewniej będą mogły się przekonać dopiero przyszłe pokolenia. Co więcej, z lektury niektórych rozporządzeń można dojść do wniosku, iż cesarz Józef II cierpiał na zaburzenia psychiczne. Racjonalnie myśląca osoba zarządzająca państwem raczej nie skupiałaby się na umiejscawianiu relikwiarza przy ołtarzu określając przy tym liczbę świeczników⁶². Prawo w rękach chorego jest więc bardzo niebezpieczną aparaturą.

⁵⁹ Przykładem może być rozporządzenie nr 6 z dnia 13 stycznia 1783 r. o kasacie zakonu trynitarzy w Galicji, [w:] *Publico-Ecclesiastic*, cz. II, s. 3.

⁶⁰ N. Luhmann, op. cit., s. 100.

⁶¹ K. Krzeczowski, *Uwagi nad drogami opieki społecznej*, Warszawa 1936 s. 4. Tekst jest odbitką artykułu opublikowanego w: „Samorząd Terytorialny” 1-2/1936.

⁶² Rozporządzenie nr 41 z dnia 19 marca 1784 r., [w:] *Publico-Ecclesiastic*, cz. III, s. 62.

Prowadząc rozważania nad przeszłością zastanawiałem się, czy „było możliwe”, aby administracja opiekuńcza była elementem państwa absolutyzmu oświeconego. Przy tak budowanej konstrukcji myślowej napotykałmy jednak na pewien problem, gdyż musimy odwrócić tok myślenia: najpierw wyobrazić sobie, czym jest administracja opiekuńcza – na czym polega, zdefiniować pojęcie tego zjawiska i poszukać jego desygnatów, innymi słowy skonstruować definicję opisową (jak podaną wyżej) i odszukać jej elementy składowe. Dopiero potem – poszukiwać elementów składowych odgórnie założonej definicji w przeszłości, a gdy zostaną zidentyfikowane – stwierdzić, czy tak zdefiniowane zjawisko rzeczywiście zaistniało. Takie podejście starałem się prezentować w przedkładanym rozdziale.

Celowo ograniczyłem się do warstwy normatywnej przeszłości. Chciałem spojrzeć, na ten „produkt” monarchii absolutnej, jakim jest prawo, a ściślej to „prawo”, które zostało wyrażone w formie pisanej i opublikowanej w urzędowym publikatorze. Założyłem, upraszczając proces badawczy, iż objawy istnienia administracji opiekuńczej we współczesnym tego słowa rozumieniu, dadzą się wychwycić właśnie z kart zbiorów aktów normatywnych.

W recenzji monografii Piotra Szreniawskiego stwierdziłem, iż prawo administracyjne należy postrzegać „przede wszystkim jako narzędzie, którym władca doby oświeconego absolutyzmu regulował życie swoich poddanych w sytuacji, gdy nie mógł już tego czynić w sposób dowolny. Prawo administracyjne nie ograniczało więc monarchy, ani jakiegokolwiek innej władzy, ale było instrumentem, za pomocą którego owa władza była sprawowana”⁶³. Dodałem też, że „przepisy tworzone są przez biurokrację i dla biurokracji, aby urzędnicy wiedzieli, jak mają postępować. Jednocześnie biurokracja dostarcza przepisy rządzącym, aby ci wykorzystali je, rządząc państwem. Raz wprowadzone do obiegu prawo – [i to moim zdaniem było interesującym aspektem omawianej problematyki] – uprawomocnia rządy i uprawnia rządzących do rządzenia rządzonymi. Upraszczając – [a zary-

⁶³ K. Dąbrowski, recenzja: Piotr Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, wydanie pierwsze, WSPA, Lublin 2014, ss. 211, [w:] „Ius et Administratio” 3/2014, s. 93.

zykowałem postawienie takiej tezy] – władza absolutna [w domyśle „państwa”] pozostała, tylko zmieniła się forma jej wyrazu” [gdyż nie jest już nią monarcha absolutny]⁶⁴.

Porównanie administracji opiekuńczej oświeconego absolutyzmu i administracji opiekuńczej współczesnego państwa uznawanego za demokratyczne może zatem dać asumpt do interesującej konkluzji: iż z punktu widzenia teoretycznego nie ma znaczenia, jaką formę przybiera władza, gdyż jeśli za cel postawi sobie „opiekę” nad ludnością⁶⁵, to i tak do sprawowania opieki wykorzysta prawo administracyjne. Przestaje być więc istotny tzw. trójpodział władzy, który i tak nie jest w pełni logiczny ani realny. Mimo więc zmieniającej się postaci władzy, która ciągle jest ta sama i uosabiana w podmiocie Państwa⁶⁶, forma jej oddziaływania, tj. prawo administracyjne w swej istocie się nie zmienia. Istotą prawa administracyjnego – w moim rozumieniu – jest władcze normowanie praw i obowiązków adresatów norm.

Traci przy tym na znaczeniu forma ustroju. Nie w pełni mogę zgodzić się, że aktualnie postępują: dekoncentracja zasobów i decentralizacja państwa⁶⁷. W moim mniemaniu koncentracja i centralizacja zasobów się zwiększa, ponieważ zwiększa się wolumen obrotów. Upraszczając: Fryderyk II Wielki nie mógłby decydować o takim transferze środków, jak Angela Merkel. Rynek z autarkicznego stał się globalny. Zasoby nadal znajdują się w posiadaniu władzy, która decyduje o ich przeznaczeniu. Absolutyzm monarszy zamienił się w absolutyzm szefa partii. Pod przykryciem demokracji rozwija się partyjna oligarchia. Partia i jej przywódca decydują o losie narodu za pomocą prawa, które sami każą tworzyć.

W moim odczuciu, z dwóch zjawisk wspomnianych przez Ewę Łętowską związanych z wyzbywaniem się władzy przez państwo, tj. demokryza-

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Świadomie użyłem słowa „ludność”, a nie „obywatele” (co by dotyczyło państwa demokratycznego) czy „poddani” (co odnosiłoby się do państwa absolutystycznego). Ludność jest przecież jedną z części trójelementowej definicji państwa Georga Jellinka.

⁶⁶ „Państwa” pisanego celowo po raz kolejny wielką literą.

⁶⁷ Por. R. Pyka, *Lokalne governance jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2/2011, s. 58.

cją bądź dzieleniem się kłopotami słuszniejsze jest drugie podejście⁶⁸. Dzielenie się kłopotami następuje w sytuacji, gdy władza zadłużona sama przez siebie nie chce dalej zajmować się daną sferą i szuka do tego modnego uzasadnienia intelektualnego, które i tak pozostaje fasadowe. Zamiast partycypacji otrzymujemy tokenizm⁶⁹. Naturalnie relacje między prawem a władzą są obustronne: „rządzący rządzą prawem, prawo musi też być w stanie nimi rządzić”⁷⁰. Przekłada się to na instytucjonalizację rządów prawa, ale to władza w dyskusji z prawem posiada rację ostateczną.

Pozostaje jeszcze kwestia stosunku administracyjnego, który, w podręcznikowym ujęciu, ulega przekształceniu z jednostronnie do dwustronnie zobowiązującego. Warto jednak zadać pytanie, czy nastąpiło to w wyniku rozwoju prawa administracyjnego materialnego? Wydaje się, że nie – dwustronność obowiązywania stosunku administracyjnoprawnego to domena procedury administracyjnej. Zaryzykuje twierdzenie, iż dopiero rozwój prawa administracyjnego formalnego dał – o czym pisał wspomniany P. Szreniawski – obywatelom narzędzia sprzeciwu wobec wszechmocy i nie absolutnego króla a państwa. Przepisy postępowania administracyjnego gwarantowały zarazem prawa jednostek i umożliwiały działanie aparatowi władzy wykonawczej państwa⁷¹. Nie zamykałbym na tym etapie procesu badawczego i zostawiłbym jednak „furtkę” dopuszczającą istnienie nie w pełni sformalizowanego stosunku dwustronnie zobowiązującego w państwach oświeconego absolutyzmu. Znaleźć można bowiem przepisy zobowiązujące ówczesnych urzędników do reagowania na pisma wnoszone przez petentów z możliwością złożenia skargi do wyższych instancji. Te rozważania pozostawiam na inną okazję.

⁶⁸ E. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 3/2014, s. 23.

⁶⁹ Zob. M. Furmankiewicz, *Współzrządzenie czy ukryta dominacja sektora publicznego? Koncepcja governance w praktyce lokalnych grup działania LEADER*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1/2013, s. 71.

⁷⁰ M. Krygier, *Cztery zagadki o rządach prawa: Dlaczego? Co? Gdzie? I kogo to obchodzi?*, cz. II, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2/2012, s. 5.

⁷¹ P. Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*, WSPA, Lublin 2014, s. 20 i 55.

