

RECENZJE

Kłopoty administratywistów ze sprawiedliwością

Stanisław Biernat, *Problemy prawne sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo*, Wyd. Uniw. Jagiellońskiego, Kraków 1985, s. 217.

Obserwacja życia społecznego, ekonomicznego i politycznego w Polsce w ciągu ostatnich kilku kryzysowych lat dostarcza wiele materiału do studiowania szczegółowych problemów sprawiedliwości rozdzielczej zarysowujących się w trakcie rozdziału dóbr przez państwo w sytuacji ich dotkliwego deficytu. Praca S. Biernata, reprezentującego naukę prawa administracyjnego, jest próbą podjęcia wskazanej problematyki z perspektywy właściwej dla tej dyscypliny szczegółowych nauk prawnych. Wszakże z uwagi na wyraźnie ponaddogmatyczne ujęcie przedmiotu oraz liczne odniesienia do etyki, jest ona warta zainteresowania także ze strony jej przedstawicieli.

Jakkolwiek problematyka sprawiedliwości tradycyjnie już stanowi punkt styczny etyki i prawoznawstwa, to jednak systematyczna refleksja aksjologiczna nad problemami administrowania podejmowana jest nader rzadko, co trudno zrozumieć, zważywszy, że są to problemy doniosłe i złożone aksjologicznie. Dla prawników praca poświęcona problemom prawnym sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo porządkuje i selekcjonuje etyczne koncepcje sprawiedliwości istniejące dla konkretnych rozważań nad wiążącymi się z rozdzielaniem dóbr przez państwo zjawiskami prawnymi ujmowanymi w ich aspekcie aksjologicznym. Takie wstępne zabiegi metodyczne są niezbędne, skoro zainteresowanie prawników skupiało się dotychczas przede wszystkim na koncepcjach sprawiedliwości wyrównawczej w kontekście prawa sądowego. Etykom natomiast praca taka ukazuje, jakie trudności powstają przy konkretnych próbach realizacji ogólnikowo zarysowanych formuł sprawiedliwości rozdzielczej za pomocą prawa.

Wstępne rozdziały pracy poświęcone są sprecyzowaniu przedmiotu rozważań. Określając zbiór dóbr, których rozdział może dotyczyć, autor czyni, jak się zdaje niesłusznie, milczące założenie, że o sprawiedliwości można orzekać w odniesieniu do rozdziału li tylko tak czy inaczej wydzielonych wartości pozytywnych. Organ administracji wymierzający grzywnę również powinien kierować się w swym postępowaniu określoną formułą sprawiedliwości rozdzielczej, a trudno traktować tego rodzaju dolegliwość ekonomiczną jako dobro. Nie da się także w sposób prosty sprowadzić do rozdziału dóbr stosowania niekiedy przez państwo ograniczeń dostępu do dóbr określonego rodzaju dla określonych kategorii podmiotów. Mniej wątpliwe jest natomiast wskazanie typów dóbr, pominiętych przez autora. Należą do nich

dobra polityczne (s. 12), wyróżnione ze względu na rodzaj potrzeb, których zaspokajaniu służą, dobra „nieprzenoszalne” (s. 13), nie nadające się w zasadzie do rozdzielania, a także dobra „nieskończenie podzielne” (s. 65), tj. takie, które nawet po wydzieleniu bardzo drobnych ich porcji nie tracą swej zdolności zaspokajania (przynajmniej częściowego) określonych potrzeb. Przykładem dóbr „nieskończenie podzielnych”, a raczej „rozdzielnych”, są pieniądze. Należy się zgodzić z autorem, że ich rozdział nie rodzi tylu i tak interesujących z punktu widzenia sprawiedliwości rozdzielczej problemów, ile rozdział dóbr „skończenie podzielnych”. Nie jest trafne scharakteryzowanie takich dóbr, jak szczęście, dobrobyt czy użyteczność jako „agregatów” (s. 12), gdyż nie można byłoby wskazać na ich taką czy inną złożoną strukturę, jednak trudno mówić o rozdziale dóbr oznaczonych takimi abstrakcyjnymi nazwami.

Autor posługuje się w bardzo swobodny sposób terminem „państwo”. W sytuacji powszechnie odczuwanego niedostatku jakichś dóbr ich autorytatywnym rozdziałem zajmują się różnorodne podmioty, korzystając z imperium państwowego. Niektóre z nich, np. samorząd pracowniczy w przedsiębiorstwie państwowym, nie należą do struktury państwowej w ścisłym tego terminu rozumieniu. Z tego względu nie jest pozbawione znaczenia dla przedmiotu rozważań to, czy przez państwo rozumie się organy państwowe oraz inne państwowe instytucje (np. s. 9, 41, 45), czy też organy państwowe oraz inne upoważnione instytucje publiczne (np. s. 16).

Zasadnicze wywody dotyczą rozdziału dokonywanego przez państwo metodą bezpośredniego oddziaływania polegającą na dysponowaniu dobrami poprzez przyznawanie praw do ich otrzymania, tudzież poprzez przydzielanie dóbr na mocy indywidualnych autorytatywnych aktów. W akceptowanej pod tym względem przez autora praktyce w roli tak określonego źródła świadczeń społecznych występują przede wszystkim organy administracji państwowej i zakłady administracyjne, a zjawisko to nazywane jest w nauce o administracji „administracją świadcząca” lub „usługową”. Zjawisko to potęguje się przez niedostatek dóbr na rynku, kiedy wymiana dóbr prowadzi często do rezultatów niepożądanych z punktu widzenia zakładanego przez prowadzącą system ocen. Przydatnym sposobem rozdziału okazuje się wówczas zwłaszcza przydział dóbr (zwany też „racjonowaniem”, „rozdzielnictwem”, „reglamentacją”). Niemożność respektowania przyznanych praw społecznych, w razie nadmiernego uszczuplenia zasobu dóbr przeznaczonych do rozdziału, grozi bowiem podważeniem autorytetu prawa.

W omawianej pracy zawarty jest wybiórczy przegląd koncepcji sprawiedliwości rozdzielczej (rozd. V). Autor dostrzega wtórność rozstrzygnięć problemów prawnych w stosunku do rozstrzygnięć problemów ekonomicznych, społecznych, politycznych, a zwłaszcza problemów etycznych związanych z rozdziałem dóbr. Racjonalny prawodawca przystępujący do regulacji prawnej omawianej dziedziny życia społecznego powinien dysponować wyraźnie zarysowanym systemem ocen, w tym ocen preferencyjnych, na gruncie których dopiero może formułować określoną koncepcję sprawiedliwości rozdzielczej, stanowiącą składnik ogólnej koncepcji rozdziału dóbr określonego rodzaju. O przydatności do tego celu poszczególnych koncepcji sprawiedliwości rozdzielczej decyduje stopień ich możliwej konkretyzacji. Z tego punktu widzenia, jak słusznie podkreśla autor, nieprzydatna okazuje się np. koncepcja sprawiedliwości rozdzielczej Johna Rawisa. Operatywna jest natomiast tradycyjna koncepcja sprawiedliwości rozdzielczej mająca swój początek w myśli Aristotelesa w jej zmodernizowanej postaci.

Wychodząc z tej koncepcji autor wskazuje na trudności, jakie napotyka regulacja prawna sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo. Po pierwsze, formuła

sprawiedliwości rozdzielczej musi być w wysokim stopniu skonkretyzowana; nie są takimi formuły: „każdemu według potrzeb”, „każdemu według zasług” czy „każdemu według pracy”. Po drugie, aby skłonić adresatów norm prawnych do zachowania się sprzyjającego realizacji jakiejś formuły sprawiedliwości, należy „przełożyć” tę formułę na język wypowiedzi nakazującej określonym podmiotom w określonych okolicznościach pewne zachowanie się. Nie wystarczy zapisać nawet najbardziej konkretnej formuły sprawiedliwości w tekście prawnym. Po trzecie, prawodawca zmuszony jest z reguły posługiwać się kilkoma kryteriami jednocześnie, wskazując złożoną wewnątrznie kategorię istotną dla rozdziału dóbr. Przy założeniu względnej stabilności prawa należy oczekiwać, jak trafnie podkreśla autor, że będzie ono przydatne do osiągnięcia zamierzonych celów w sytuacji zmiennej deficytowości danego rodzaju dóbr. Posłużenie się jednym tylko wyłącznym kryterium dla wyróżnienia kategorii istotnej prowadziłoby do niezamierzonego skupienia wszystkich dóbr danego rodzaju w rękach podmiotów należących do tej kategorii w wypadku, gdy na skutek zwiększenia się zasobu dóbr przeznaczonych do rozdziału możliwe byłoby zaspokojenie potrzeb także i innych podmiotów. Zmniejszenie się tego zasobu powodowałoby, iż nie wszyscy w ramach kategorii istotnej mogliby je otrzymać. Po czwarte, względy prakseologiczne przemawiają za wyróżnieniem oprócz kategorii istotnych, w obrębie których dobra mają być rozdzielone, także nadrzędnych w stosunku do nich kategorii podmiotów uprawnionych do ubiegania się o przydział dóbr określonego rodzaju. Konieczność wskazania kryteriów wyróżniania owych potencjalnych beneficjariuszy może rodzić spory, w których oceny pragmatyczne mogą konkurować z ocenami moralnymi. Po piąte, przy regulowaniu rozdziału różnych rodzajów dóbr należy brać pod uwagę różne kryteria wskazywania kategorii istotnych, jeżeli nie chce się dopuścić, aby wszystkie te dobra znalazły się w posiadaniu podmiotów należących do uprzywilejowanej, „uniwersalnej” kategorii istotnej.

Jakkolwiek rozdział dóbr w tej jego postaci, która skupia szczególną uwagę autora, winien być ze względu na swoją doniosłość społeczną i konieczność zapewnienia jego zgodności z przyjętymi formułami sprawiedliwości regulowany przez normy prawne, to jednak osobliwością problemów z nim związanych jest to, iż generalne normy prawne mogą jedynie ogólnie wyznaczać kryteria wyróżniania kategorii istotnych i niezbędne jest pozostawienie dla organu stosującego te normy pewnej swobody decyzji, w obrębie której organ ten doprecyzowuje owe kryteria. W ten sposób ustalanie w pełni skonkretyzowanej formuły sprawiedliwości rozkłada się w istocie na dwa etapy, trudne niejednokrotnie do odróżnienia. Autor słusznie zwraca uwagę na brak w prawoznawstwie precyzyjnej aparatury pojęciowej rozróżniającej stanowienie i stosowanie prawa, co ogromnie gmatwa podjęte przezeń rozważania.

Część pracy poświęcona bardziej szczegółowym zagadnieniom prawnym (rozdz. VII—IX) zawiera główne rozważania nad modelem-wzorcem struktury instytucji prawnych konstruowanych specjalnie w celu zapewnienia sprawiedliwego rozdziału dóbr przez państwo lub z tego punktu widzenia przydatnych, połączone z fragmentaryczną analizą formalną krytyką instytucji już funkcjonujących. Interesująca jest zwłaszcza konstrukcja instytucji pierwszeństwa do otrzymania rozdzielanych dóbr, która uwzględnia potrzebę elastycznego wskazywania granic kategorii istotnej poprzez uszeregowanie podmiotów uprawnionych do ubiegania się o przydział dóbr lub grup tych podmiotów. O miejscu danego podmiotu w tak uporządkowanym zbiorze potencjalnych beneficjariuszy decyduje kombinacja kilku jego cech lub stopień, w jakim posiada on pewną istotną dla rozdziału cechę mie-

rzalną. Przyjmując że na ocenę sprawiedliwego rozdziału dóbr składa się ocena rezultatu procesu rozdziału oraz ocena dochodzenia do tego rezultatu, autor rozważa cechy, jakimi powinien charakteryzować się organ rozdziałający dobra oraz procedura rozdziałcza, aby ocena globalna mogła być pozytywna. Praca w tej części zawiera też pewne uwagi odnoszące się do modelu-wzorca racjonalnego procesu tworzenia prawa oraz krytyczne uwagi dotyczące prawidłowości rysujących się w praktyce tworzenia prawa w analizowanej dziedzinie. Końcowe fragmenty pracy poświęcone są pozycji prawnej obywateli w procesie rozdziału dóbr dokonywanego przez państwo i zawierają m.in. postulaty demokratyzacji nie tylko tego procesu, ale także procesu odpowiedniego planowania i zarządzania gospodarką narodową oraz administrowania innymi odcinkami życia społecznego, którego realizacja mogłaby stworzyć materialne warunki do niezbędnej konkretyzacji konstytucyjnych praw socjalnych. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej tekst Konstytucji PRL ma bowiem niewielkie walory normatywne (s. 153).

Lektura książki S. Biernata nasuwa przede wszystkim refleksje, iż wiele jeszcze trzeba wysiłku, by abstrakcyjne rozważania etyków nad sprawiedliwością rozdziałczą mogły się stać bezpośrednio przydatne dla praktyki administratorów zmuszonych do podejmowania trudnych decyzji w złożonej rzeczywistości społecznej.

Wojciech Pogasz

Nowe ujęcie wartości

Wasil K. Prodanow, *Biosocjalni ценности*, Nauka i Isskustvo, Sofia 1982, s. 183.

W marksistowskiej literaturze etycznej ostatnich lat wzrasta zainteresowanie problematyką wartości, która dla filozofii XIX i XX wieku była źródłem żywych sporów, ideologicznych kontrowersji i przygotowała grunt dla nowej dziedziny wiedzy filozoficznej — aksjologii. Wymownym świadectwem powyższej tendencji jest recenzowana książka bułgarskiego uczonego Wasyla Prodanowa.

Czymże więc są wartości biosocjalne? Czy w ogóle istnieją? Jeśli tak, to jakie zajmują miejsce w ogólnej strukturze wartości ludzkich i jaki wpływ wywierają na życie człowieka? Do wartości biosocjalnych Prodanow zalicza te wartości w systemie stosunków „przyroda-człowiek-wartości”, które regulują stosunek do biologicznego substratu człowieka ze strony drugiego człowieka, grupy społecznej i całego społeczeństwa (s. 14). Prodanow dzieli je na cztery typy: 1) genetyczne właściwości człowieka, które są wspólne dla człowieka i wszystkich organizmów żywych, przede wszystkim dla świata zwierzęcego; 2) swoiste właściwości ludzkie, które zawarte są w genetycznej informacji i są wynikiem wzajemnego oddziaływania człowieka i środowiska przyrodniczego (np. cechy rasowe); 3) właściwości, które kształtują się w trakcie antropogenezy, a w programie genetycznym utrwalone