

JERZY W. OCHMAŃSKI (Poznań)

## Weber – Jaspers – Forsthoff. U źródeł XX-wiecznej koncepcji administracji świadczącej

Współcześnie powszechny jest pogląd, że administracja „tradycyjnie nie tylko uczestniczy w kształtowaniu i wcielaniu w życie polityki oraz wydaje nakazy, zakazy i zezwolenia. Od dawna wykonuje też funkcje organizacyjno-prestacyjne: w miarę rozwoju cywilizacyjnego przejmuje coraz szerszej odpowiedzialność za rosnący zakres usług publicznych (administracja świadcząca)”<sup>1</sup>. Funkcje tak rozumianej administracji polegają na świadczeniu usług typu społecznego; z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury, takich, które mają charakter techniczny, jak komunikacja zbiorowa, zaopatrzenie w energię wodę itp. Funkcją administracji świadczącej staje się współcześnie również dbałość o rozwój rozmaitego rodzaju świadczeń społecznych.

Za jednego z klasyków administracji świadczącej uważa się słusznie niemieckiego teoretyka Ernsta Forsthoffa<sup>2</sup> i jego wczesne – kontynuowane póź-

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa 1999, s. 89. Por. przykładowo także J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1997, s. 332.; oraz H. Faber, *Verwaltungsrecht*, Tübingen 1989, s. 239 i nast.

<sup>2</sup> Por. I. Lipowicz, *Pojęcie administracji świadczącej w doktrynie zachodniemieckiej*, w: Karol Podgórski (red), *Regulacja prawna administracji świadczącej*, Katowice 1985; F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław – Warszawa – Kraków, 1968; *Administracja Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1983; Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, Georg – Christoph von Unruh, *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. IV *Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, Stuttgart 1985 i tam powołana obszerna literatura.

Odmienne stanowisko zajmuje F. Longchamps, który sytuuje początki takich zainteresowań badawczych we Francji początku XX stulecia i wiąże je ze szkołą *service public* począwszy od prac Leona Duguit. Por. F. Longchamps, op. cit., s. 120. Doskonałą charakterystykę tej szkoły dał J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, T. 1, Kraków 1948, s. 188 i nast.

W istocie wydaje się, że problem świadczenia usług przez państwo jest starszy niż teoria szkoły *service public*. O regulacji rzek w starożytności pisał choćby cytowany w niniejszym ar-

niej – prace z lat 1935–1938. Zaslugi Forsthoffa w badaniach nad sferą świadczeń administracji państwowej dla ludności wydają się ewidentne. Warto jednak bliżej zastanowić się nad źródłami jego koncepcji państwa administrującego. Sam Forsthoff przyznawał się do związków ideowych z dziełem Maxa Webera, zaś nauka wskazuje jednocześnie na źródła jego koncepcji powołując prace Karla Jaspersa.

Max Weber (1864–1920) to dla wielu „magiczne” nazwisko współczesnej myśli społecznej, w historii nauk społecznych niewiele jest postaci mu równych. Można powiedzieć, że jego prace dotyczące teorii społeczeństwa i stosunków społecznych, historii ustroju i prawa, problemów gospodarczych, filozofii, religii, muzyki, metodologii nauk wzbogaciły humanistykę światową służąc uczonym jako źródło autorytatywnej wiedzy oraz inspiracji<sup>3</sup>. Były one wprawdzie przeniknięte atmosferą Niemiec cesarskich, z których problemami się identyfikował, równocześnie jednak wyrażały myśl o walorze uniwersalnym, światowym<sup>4</sup>.

Także Ernst Forsthoff posługiwał się – dla wytłumaczenia źródeł swej teorii administracji – Weberowskim terminem *Appropriation* zaczerpniętym z klasycznego, wydanego już po śmierci Webera dzieła *Wirtschaft und Gesellschaft*<sup>5</sup>.

W *Wirtschaft und Gesellschaft* Weber podejmował badania nad społeczeństwem jako fenomenem *sui generis* łamiąc dotychczasową XVIII-wieczną wiarę w racjonalizm działania jednostek przeciwstawiający się historii, interesom klasowym, zwyczajom oraz XIX-wiecznym tendencjom sprowa-

tykule Max Weber, przykładowo wskazać można też na socjalną aktywność oświeconego władcy. Dla właściwej oceny istotny jest zakres przedmiotowy i podmiotowy tej funkcji administracji, problem jakości i ilości świadczonych usług.

<sup>3</sup> Max Weber i jego dzieło doczekało się ogromnej liczby literatury krytycznej. W języku polskim w szczególności prace (w większości niestety z jednowymiarową perspektywą materializmu historycznego): S. Kozyr-Kowalski, *Max Weber a Karol Marks. Socjologia Maxa Webera jako „pozytywna krytyka” materializmu historycznego*, Warszawa 1967 (wg Zdzisława Krasnodębskiego książka „wprawdzie obszerna ale nie wnikliwa”); Z. Krasnodębski (wstęp), *Max Weber, Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków 1998, s. 47; M. Orzechowski, *Polityka, władza, panowanie w teorii Maxa Webera*, Warszawa 1984. Nie pomija go w zasadzie żaden z podręczników por. np. J. Szczepański *Socjologia. Rozwój problematyki i metod*, Warszawa 1967; J.J. Wiatr, *Spoleczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1965; czy klasyczne *Studia Socjologiczne* T. Szczurkiewicza, Warszawa, 1969 lub M. Ossowskiej, *Moralność mieszczańska*, Warszawa 1956. O recepcji Webera w Polsce por. J. Szacki: *Max Weber in Polish Sociology*, w: *The Polish Sociological Bulletin*, 1982, 1–4. Z prac tłumaczonych klasyczne dzieło socjologii amerykańskiej: Reinhard Bendix, *Max Weber, portret uczonego*, Warszawa 1975. Z nowszych opracowań Eric Voegelin, *Die Größe Max Webers*, München 1995; Gregor Schöllgen, *Max Weber*, München 1998.

<sup>4</sup> Por. R. Bendix, op. cit. s. 15, passim.

<sup>5</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, T. 1, 2, Tübingen 1925. Oryginalna praca nie została ukończona. Weber zdołał przejrzeć korekty jedynie I części *Wirtschaft und Gesellschaft*; s. 1–180. Ostatecznie dzieło przeredagowali Marianne Weber, Melchior Palyi i Johannes Winkelmann.

dzającym jednostki do procesów społecznych czy biologicznych. Głosił, że zasady moralne funkcjonują zawsze w kontekście historycznym i społecznym, tworzą się i rozwijają w sposób typowo nieracjonalny. Wbrew poszukującemu koniecznych ekonomicznych czy społecznych determinant marksizmowi dowodził, że idee oraz zachowania jednostkowe mają swoisty wymiar, który należy zrozumieć. Weber starał się zajmować pozycję pośrednią, czego wyrazem są definicje wyjściowe *Wirtschaft und Gesellschaft*, w których podkreślał wagę sensu działań ludzkich dla zrozumienia działania jednostki w społeczeństwie. Definiował on „sensowne działanie”, jako przedmiot socjologii i później typy „sensownego działania” odróżniające od siebie zbiorowości społeczne, wyróżniając typy więzi społecznych (*Vergemeinschaftung* i *Vergesellschaftung*). Działania społeczne to dlań istotny element rzeczywistości społecznej. Z działań konstruował autor formy życia społecznego: „Stosunkiem społecznym będziemy nazywali zachowania się większej ilości ludzi, które według swojej treści znaczeniowej są wzajemnie na siebie nastawione i przez to kierowane. Stosunek społeczny istnieje więc wyłącznie przez pewną szansę, że zachodzą działania społeczne pewnego ściśle określonego rodzaju; obojętne na razie, na czym ta szansa polega. Stosunek społeczny istnieje, nawet jeżeli chodzi o tzw. „wytwory społeczne” jak „państwo”, „kościół”, „spółdzielnia”, „małżeństwo” itp. wyłącznie i jedynie w szansie, że pewne działanie, nastawione na siebie według pewnej treści znaczeniowej, zachodziło, zachodzi i zachodzić będzie w ściśle określony sposób”<sup>6</sup>.

Definiując stosunki społeczne Weber wprowadzał i tłumaczył socjologiczne pojęcie *Appropriation*<sup>7</sup>. Tłumaczył, że stosunki społeczne mogą mieć charakter na zewnątrz zamknięty lub otwarty, co generalnie zależy od tego, czy uczestnictwo w nich uzależnia się od spełnienia określonych przesłanek czy też jest wolne, „otwarte”<sup>8</sup>.

Uzasadnienia otwartości czy zamknięcia stosunków społecznych mogą mieć charakter tradycjonalistyczny (jak we wspólnotach, do których przynależność uzależniona jest od stosunków rodzinnych), uczuciowy (związki erotyczne) czy też racjonalistyczny (typowo w celowo zrjonalizowany sposób zamknięte są związki ekonomiczne – *Verbände* – o charakterze plutokratycz-

<sup>6</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, s. 13.

<sup>7</sup> Zapożyczone zapewne z języka francuskiego pojęcie tłumaczone na język niemiecki (czego Weber nie czynił) oznacza *Zueignung*, bądź *Aneignung* – w tłumaczeniu znów na język polski najbardziej adekwatne zdaje się „przyznanie” lub „darowanie”.

<sup>8</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1. Halbband, s. 23: *Eine soziale Beziehung (gleichviel ob Vergemeinschaftung oder Vergesellschaftung) soll nach außen „offen” heißen, wenn und insoweit die Teilnahme an dem an ihrem Sinngehalt orientierten gegenseitigen sozialen Handeln, welches sich konstituiert, nach ihren geltenden Ordnungen niemand verwehrt wird, der dazu tatsächlich in der Lage und geneigt ist. Dagegen nach außen „geschlossen” dann, insoweit und in dem Grade, als ihr Sachverhalt oder ihre geltenden Ordnungen die Teilnahme ausschließen oder beschränken oder an Bedingungen knüpfen*”.

nym czy monopolistycznym)<sup>9</sup>. Stosunek społeczny zamknięty racjonalnie „może otworzyć członkom szanse zaspokajania wewnętrznych czy zewnętrznych interesów, zgodnie z celem czy skutkiem, poprzez solidaryzm w działaniu czy wyrównanie interesów” (zamykanie do wewnątrz)<sup>10</sup>. Weber dowodził, że zamknięty stosunek społeczny może w sposób „apropriacyjny” gwarantować życiowe szanse członków społeczności, co oznacza, że określony porządek, także i stanowiący, reguluje i gwarantuje realizację określonych szans jednostek<sup>11</sup>. Motyw zamykania i apropiacyjnego gwarantowania szans może być rozmaity, jednym z nich może być nikłość szans społecznych w stosunku do potrzeb konsumpcyjnych. Szanse apropiacyjne winny nazywać się „prawami”<sup>12</sup>. Używanie przez Forsthoffa Weberowskiego pojęcia apropiacji oznacza, że jednostka korzysta z zagwarantowanego mu przez związek o charakterze politycznym – państwo – wyrównania szans społecznych czy ekonomicznych, poprzez rozdział rozmaitych zmonopolizowanych przez państwo świadczeń czy podejmowaniu określonych działań<sup>13</sup>.

U Maxa Webera władza państwowa opiera się na organizacji administracji. Weber definiuje zatem pojęcie „administracja publiczna” (öffentliche Verwaltung) jako administracji kierowanej przez legitymowane do tego organy państwa<sup>14</sup>.

Przedmiot działania tak rozumianej administracji Weber określał jako: tworzenie prawa, stosowanie prawa i rządzenie. Rządzenie (Regieren) definiować można pozytywnie poprzez wskazanie podstaw prawnych kompetencji oraz negatywnie, wskazując jedynie granice tzw. swobodnego uznania w działaniach administracji. Generalnie nowoczesne rządzenie polega na działaniu na podstawie „legitymowanej kompetencji”, wyznaczanej przez obowiązujące prawo, jest ono ograniczone przez nabyte prawa podmiotowe i zawsze musi być zgodne z normami konstytucyjnymi.

Specyfika owego rządzenia administracji dla Webera polega nie tyle na stosowaniu prawa, nie ogranicza się bowiem do niego, lecz sprowadza się także do realizowania innych materialnych zadań politycznych, zwyczajowych czy utylitarnych.

<sup>9</sup> M. Weber, op. cit, s. 24.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>11</sup> Przykładowo: *Das Höchstmaß dauernder Appropriation besteht bei solchen Chancen, welche dem einzelnen (oder bestimmten Verbänden einzelner, z.B. Hausgemeinschaften, Sippen, Familien) derart garantiert sind, daß 1. Im Todesfall der Uebergang in bestimmte andere Hände durch die Ordnungen geregelt und garantiert ist, – 2. Die Inhaber der Chance dieselbe frei an beliebige Dritte übertragen können, welche dadurch Teilhaber der sozialer Beziehung werden...* (Weber, op. cit. s. 24).

<sup>12</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>13</sup> M. Weber, op. cit. s. 184: *Denn ausnahmelos alles „Eigentum” an Naturgütern ist historisch aus der allmählichen Appropriation monopolistischer Genossenanteile entstanden und Objekt der Appropriation waren, anders als heute, nicht nur konkrete Sachgüter, sondern ganz ebenso soziale und ökonomische Chancen aller denkbaren Art.*

<sup>14</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1925, 2. Halbband, s. 389.

Wiadomo, że administracja w teorii M. Webera jest administracją modelowo biurokratyzowaną. Biurokratyzacja administracji była dla niego jednocześnie przesłanką jej jakościowego rozwoju i stanowiła o wewnętrznym rozwoju jej zadań. Biurokratyzacja sprawiała, że administracja stawała się bardziej intensywną (*Intensität der Verwaltung*), następowało zwiększanie zakresu zadań jej samej<sup>15</sup>.

Przyczyny i kierunek owych zmian nie były jednorodne. Ich źródeł Weber poszukiwał już w starożytności: były to chociażby konieczność wspólnego regulowania stosunków wodnych w sposób jednolity dla całego kraju, rozbudowa armii i związany z nią rozwój finansów publicznych. W państwie nowoczesnym jednak to złożoność kultury stawia nowe wymogi administracji, historyczne zaś przesłanki współcześnie nie odgrywają decydującej roli<sup>16</sup>.

Kultura, pisał Weber, choć wpływa silnie na strukturę władzy państwowej, to w mniejszym stopniu silny jest ten wpływ w odniesieniu do form, w jakich działa państwo – od wymiaru sprawiedliwości począwszy na wychowaniu zaś kończąc. Oczekiwania co do form działania państwa ciągle jednak rosną; przyczynia się do tego nieuchronny wzrost w warstwach społecznych liczby bogacących się. Konsekwencją tego rozwoju, bogacenia się jest wzrost potrzeb społecznych jednostek. Ten ostatni sprawia, że konieczna staje się biurokratyczna czyli oparta na działaniach administracji piecza (*Fürsorge*) w stosunku do najróżniejszych, wcześniej nawet nieznanych potrzeb życiowych jednostki.

Działalność administracji winna zatem odpowiadać po pierwsze wzrastającej potrzebie „stałego zaspokajania porządku i ochrony (policja) społeczeństwa we wszystkich obszarach”<sup>17</sup>. Po wtóre zaś chodzi jednocześnie o rozmaite zadania „socjalno-polityczne” raz podsuwane państwu przez samych zainteresowanych w ich realizacji, albo też przejmowane przez państwo z własnej inicjatywy, motywowanej ideologicznie lub z powodów czysto politycznych. Po trzecie natomiast rozwojowi współczesnej biurokracji sprzyjają potrzeby administrowania środkami komunikacji publicznej jak drogi, także wodne, kolej, telegraf itp. Także i „intensywność administracji” musiał mieć na uwadze Forsthoff, kiedy tworzył swój model administracji świadczącej. Drugim źródłem inspiracji, do którego się już *expressis verbis* nie przyznawał była twórczość Karla Jaspersa.

Karla Jaspersa (1883–1969) powszechnie uznaje się za czołowego reprezentanta niemieckiego egzystencjalizmu, przy czym – według słów W. Tatar-

---

<sup>15</sup> M. Weber, op. cit., s. 660: *Uebernahme möglichst vieler Aufgaben zu kontinuierlicher Bearbeitung und Erledigung in eigenen Betrieb des Staats.*

<sup>16</sup> M. Weber, o.p.: *Während sehr bedeutende Expansionen nach außen speziell die Ueberseeexpansion, auch und gerade von Staaten mit Honorationenherrschaft /Rom, Venedig, England/ betrieben worden sind, ist Intensität der Verwaltung /.../ relativ äußerst schwach entwickelt gewesen, verglichen mit bürokratischen Staatswesen.*

<sup>17</sup> Ibidem.

kiewiczza – jego wykład egzystencjalizmu miał bardziej przystępną formę niż to czynił choćby M. Heidegger<sup>18</sup>. Paradoksalnie jednak zarówno Heidegger, jak i Jaspers nie uważali się za egzystencjalistów. Jaspers bardzo szybko zrezygnował z nazywania swej filozofii egzystencjalną, określał ją jako filozofię rozumu. Zainteresowania i zakres prowadzonych przez Jaspersa badań były bardzo szerokie; dość przypomnieć, że bibliografia odpowiednich prac liczy kilkadziesiąt pozycji, znajdują się wśród nich dzieła dotyczące opisu struktury ludzkiego istnienia, podejmujące problem myślenia, takie, których przedmiotem stała się historia czy historia filozofii. Bliska mu była również polityka – niemną część dorobku Jaspersa stanowią bowiem prace publicystyczne, nie mające charakteru rozpraw filozoficznych, w których filozof angażował się politycznie analizując problematykę powojennego ładu politycznego<sup>19</sup>. Fundamentem spinającym całą twórczość Jaspersa jest, jako istota światopoglądu, wiara w wartości liberalizmu<sup>20</sup>.

Dla naukowego dzieła Karla Jaspersa punktem wyjścia stała się psychiatria, istnieją nawet interpretacje uznające jego twórczość za wielką terapię psychologiczną<sup>21</sup>. U progu kariery Jaspers podjął pracę w klinice psychiatrycznej i prowadził badania nad indywidualnością jednostki ludzkiej, jej patologiami psychicznymi. Postawił sobie jednocześnie zadanie wieloaspektowego ujmowania badanych zjawisk, nie rozstrzygając ich jednoznacznie. Uważa się, że jego zasługi dla postępu w badaniach psychiatrycznych są ogromne<sup>22</sup>. Najważniejsza z nich to wprowadzenie do psychiatrii przejętej od Husserla metody fenomenologicznej. (*Psychopatologia ogólna*, 1913). Jaspers z czasem porzucił psychiatrię i zwrócił się ku filozofii: człowiek przestaje być przedmiotem badania, ujęty zostaje jako „egzystencja”<sup>23</sup>.

Napisana w 1930 r. książka *Die geistige Situation der Zeit*<sup>24</sup> sygnalizowała ten zwrot zainteresowań badawczych Jaspersa; zbliżają się one ku ana-

<sup>18</sup> Por. W. Tatariewicz, *Historia filozofii*, Warszawa 1959, t. III s. 478 i n.

<sup>19</sup> W Polsce brak systematycznych badań obejmujących twórczość Jaspersa. W skromnym dorobku edytorskim na uwagę zasługują tłumaczenia i wybory pism: *Autobiografia filozoficzna*, tł. S. Tyrowicz, Toruń 1993, *Karl Jaspers, Filozofia egzystencji, Wybór pism* tł. D. Lachowska i A. Wołkovicz, Warszawa 1990; Hans Saner, *Jaspersa idea nadchodzącej filozofii świata*, Znak, 386, 1986; I. Alechnowicz, *Karl Jaspers – filozofia i polityka*, Wrocław 1996. Za najlepsze wprowadzenie w dzieło filozoficzne Jaspersa uważana jest praca Kurta Salamuna, *Karl Jaspers*, München 1985, por. również Reiner Wiel, Dominic Kaegi, *Karl Jaspers – Philosophie und Politik*, Heidelberg 1999; Werner Schüßler, *Jaspers zur Einführung*, Heidelberg 1995.

<sup>20</sup> Por. K. Salamun, op. cit. passim.

<sup>21</sup> I. Alechnowicz, op. cit., s. 10.

<sup>22</sup> Por. I. Alechnowicz, op. cit., s. 10–11.

<sup>23</sup> I. Alechnowicz, op. cit., s. 11.

<sup>24</sup> K. Jaspers, *Die geistige Situation der Zeit*, (siebenter Abdruck, der im Sommer 1932 bearbeiteten 5. Auflage) Berlin 1971. W napisanym w 1946 r. postowiu Jaspers pisał: *Dieses Buch ist im Jahre 1930 geschrieben. Ich hatte damals kaum Kenntnis vom Nationalsozialismus, etwas mehr Kunde vom Faschismus. In der Befriedigung über den gerade erreichten Abschluß*

lizie socjologicznej, formułując po raz pierwszy program filozofii egzystencji. W książce filozof poszukiwał odpowiedzi na pytanie o kondycję jednostki w obliczu radykalnie zmieniającego się świata cywilizacji masowej.

Analizując pozycję współczesnej mu jednostki Jaspers zwraca się ku przeszłości by pierwotnie odnaleźć źródła świadomości współczesnej (*Zeitbewußtsein*). Wychodząc od antyku poprzez kolejne stulecia i kluczowe dla nich zjawiska, dociera do punktu zwrotnego w kształtowaniu się świadomości, jakim była według jego przekonania rewolucja francuska<sup>25</sup>. Dla całego XIX stulecia skutek rewolucji miał dla świadomości jednostek dwojakie znaczenie: z jednej strony pojawia się wiara w nadejście nowej, wspaniałej przyszłości, z drugiej strach przed otchłanią, z której nie ma ratunku. Analizując jednak czasy wieku XIX czy to z punktu widzenia polityki (Niebuhr, Ranke, Cavour, Tocqueville), dobrobytu ludzkości, sztuki (Goethe, Stendhal, Burckhardt) dochodził do wniosku, iż charakteryzował je nastrój niebezpieczeństwa, jednostka czuła się zagrożona<sup>26</sup>. W filozofii pierwszą wszechogarniającą krytykę swoich czasów dali Kierkegaard i później Nietzsche, choć – pisał – wyprzedzali swój czas, oddając właściwy stan rzeczy – nie byli traktowani poważnie. Dziś jednak myśli obydwu filozofów przydawał Jaspers przymiot aktualności. Za najbardziej spektakularne odbicia najbliższej współczesności uważał wydane w 1912 r. *Zur Kritik der Zeit* Waltera Rathenau i opublikowany przez Oswalda Spenglera sześć lat później *Untergang des Abendlandes*. Szczególnie ta druga książka, uważana za najmodniejszą w latach dwudziestych w Europie, przepojona była głębokim katastrofizmem, pesymizmem i agonią<sup>27</sup>.

Pesymistyczne dziedzictwo myśli XIX stulecia tym bardziej potęgowało pytanie o byt i szanse jednostki na przyszłość. Czynnikiem, w którym Jaspers upatrywał znaczenie determinujące losy jednostek, była technika; jej rozwój wpływać miał na przyszłość: „To, co zewnętrznie widzialne, nowe, co wszystkim ludzkim bytom musi dać podstawę i przez to nowe warunki to rozwój

*des Manuskripts war ich bei Septemberwahlen 1930 erstaunt und erschrocken über damals ersten Erfolg des Nationalsozialisten (W wyborach narodowi socjaliści zdobyli 107 mandatów i poparcie 6,4 mln obywateli). Das Manuskript blieb ein Jahr liegen, da ich es nicht an die Öffentlichkeit lassen wollte ohne meine Philosophie („Philosophie“ – taki tytuł nosiło fundamentalne dzieło Jaspersa), die 1931 in drei Bänden einige Wochen nach dieser Schrift erschien.*

<sup>25</sup> *Seit der französischen Revolution lebt in der Tat ein spezifisch neues Bewußtsein der epochalen Bedeutung der Zeit*, (idem, s. 10).

<sup>26</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>27</sup> Dyskusja wokół dzieła Spenglera ilustrowana jest w piśmiennictwie przez prace G. Jastrzębskiej, *Człowiek w obliczu katastrofy. Antropologia filozoficzna teorii katastroficznych*, w: J. Litwin (red) *Zagadnienia historiozoficzne*. Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977, s. 225–259; S. Swieżawski, *Zagadnienie historii filozofii*, Warszawa 1966. Por. też H. Olszewski, *Nauka historii w upadku*, Warszawa – Poznań, 1982, s.145–150; czy też F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1985, s. 91–92.

technicznego świata”<sup>28</sup>. Gwałtowny i nieznany dotąd rozwój techniki determinuje rozwój społeczny: tworzy się społeczeństwo masowe, rozwija się panowanie aparatu (Apparat der Daseinordnung), który we wszechogarniający sposób kształtuje byt, pojawia się idea wodzostwa (Führertum).

Jaspers poddaje analizie stan i perspektywy rozwoju interesujących dla przyszłości ludzkiej egzystencji elementów społeczeństwa masowego: rodziny, życia rodzinnego, wychowania, kształcenia i nauki, problematykę pracy, analizuje rolę prasy. Nie pomija nawet sportu, który jako zjawisko masowe może w jego przekonaniu neutralizować niebezpieczne dla aparatu poglądy jednostek<sup>29</sup>. Stan świata, jaki wyłania się z przeprowadzonych badań jest pesymistyczny; jednostka w nim żyjąca odzierana jest z wolności, staje się jedynie funkcją dla wszechogarniającego aparatu<sup>30</sup>. Indywidualność i niepowtarzalność ludzkiego bytu wypierana zostaje przez typowość, powtarzalność. Analizując instytucje społeczeństwa masowego Jaspers zdawał się ciągle pytać o wolność jednostki w obliczu stehnicyzowanego i totalnego społeczeństwa masowego.

Niewątpliwie wiele zależy od tego, jakie jest (będzie) państwo, jak działa państwowa władza. Państwo bowiem dzięki swej potędze jest gwarantem „każdorazowej formy porządku masowego”<sup>31</sup>. Jednocześnie jednak o wiele większą wartość dla wizerunku przyszłości ma niezależna jednostka, która jest świadoma własnego bytu i walcząca o swą istotę<sup>32</sup>.

Współczesny byt rozumiany jest w powszechnym przekonaniu jako wynikające z racjonalnej produkcji zaopatrywanie w masowy, oparty na wynalazkach techniki sposób (Massenversorgung). Przekonanie to ma jednocześnie sprawiać wrażenie całości dającej się sprowadzić rozumowo do skończonego porządku. Tymczasem jednak „Gdy owa wiedza o całości dającego się zrozumieć procesu ludzkiego urządzania świata stanie się rozstrzygającą świadomości

<sup>28</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 60: *Der Sport als Massenerscheinung, organisiert zur Zwangsläufigkeit eines geregelten Spiels, lenkt Triebe ab, welche sonst dem Apparat gefährlich würden. Die Freizeit ausfüllend, schafft er eine Beruhigung der Massen.*

<sup>30</sup> Ibidem, s. 192: *Die Verwandlung des Menschen in Funktionen ihres Riesenapparates erzwingt eine allgemeine Nivellierung; man kann weder Menschen hohen Ranges noch das Ungewöhnliche brauchen, sondern nur das Durchschnittliche in partikularer Begabung; das nur Daseiende und darum relativ Beständige überlebt; der Zwang der Ordnung verlangt Berechtigungen zum Eintritt in die Verbände, Ausschließungen bis zur Aufhebung der Freizügigkeit in jedem Sinne. Der fast leidenschaftliche Drang zur Autorität, die die Ordnung garantiert, möchte die innere Leere ausgefühlt sehen.*

<sup>31</sup> Ibidem, s. 88, a także s. 78: *...kann er [der Staat], der die Massenordnung sichert, weil diese durch ihn allein Bestand hat, zugleich Schutz vor dieser Massenordnung sein.*

<sup>32</sup> Ibidem, s. 165: *Geht er [der Mensch] nicht den Weg des Selbstseins, so bleibt er übrig als der eigenwillige Daseinsgenuß in den Zwangsläufigkeiten des Apparats, gegen die er sich nicht mehr wehrt. Er muß aus eigener Unabhängigkeit sich in den Besitz seiner Daseinsmechanismen setzen oder, selbst Maschine werdend ihnen verfallen.*



mością o współczesnym bycie, zdaje się być rzeczywistość ludzka niczym innym jak porządkiem masowym troski o byt (*Massenordnung in Daseinsfürsorge*)<sup>33</sup>. Rzeczywistość to aparat działający w obliczu rozumianego jako konieczny rozwoju ekonomicznego. Współczesność opisywana przez Jaspersa to stulecie porządku masowego (*Massenordnung*), panowania aparatu (*die Herrschaft des Apparats*) ekonomiki i techniki. W przekonaniu filozofa rozwój techniki i jednocześnie, konieczne panowanie aparatu stają się przesłankami powstania i istnienia bytu masowego (*Massendasein*). W szczególności wiele uwagi poświęcał technice, przesłance determinującej rozwój społeczny. Odnotowywał przeto niespotykany dotąd wzrost liczby ludzkości, wskazując, iż nie był on możliwy bez rozwoju techniki. Nowe wynalazki i odkrycia techniczne tworzą całkowicie nowe podstawy dla sposobu produkcji dóbr materialnych; dzięki technice możliwe jest lepsze, bardziej metodyczne zorganizowanie procesów produkcji – wzrasta zatem wydajność pracy, powszechnie dostępny jest transport i łatwe komunikowanie. Porządek życia zapewniają formalizm prawa i godna zaufania policja. Możliwe jest centralne planowanie działaniami setek tysięcy ludzi. Rozwój ten oparty jest na racjonalizacji działania i mechanizacji. Oba te procesy sprawiają, że w podejmowaniu decyzji podstawowe znaczenie ma wiedza i chłodna kalkulacja, procesy pracy stają się zatem opartym o normy prawa, zaplanowanym do najdrobniejszych szczegółów działaniem.

Na skutek tego ludzkość nie może się już obyć bez aparatu świadczącego (*Leistungsapparat*), w którym jednostki „działają jako jego tryby, realizując swój byt”<sup>34</sup>. Aparat świadczący w swej politycznej strukturze jest demokratyczny, bez demokratyzacji struktur jego funkcjonowanie nie jest możliwe<sup>35</sup>. W tworzącym się porządku masowym (*Massenordnung*) buduje się zatem uniwersalny aparat opieki bytowej (*der Riesenapparat der Daseinsfürsorge*)<sup>36</sup>. Do jego zadań zaś należą działania polegające na aktywnym działaniu zmierzającym do, generalnie ujmując, masowego zaopatrywania społecznego [*Massenversorgung*], ubezpieczenia od bezrobocia i chorób, troska społeczna (*soziale Fürsorge*)<sup>37</sup>. Aparat ów kierowany jest przez biurokrację, która sama jednocześnie ma strukturę aparatu. Współczesne czasy wymagają organizacji i wielu ludzi dla jej urzeczywistnienia, biurokracja wprawia w ruch państwo, gminę, fabrykę, przedsiębiorstwo<sup>38</sup>.

Zaopatrywanie masowe nie odbywa się według jednego, z góry narzuconego planu, a jest wypadkową wielu czynników, jak powiedziano – kom-

---

<sup>33</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 33: *Niemand mehr vermag ohne Duldung durch die Masse das, was sie tun soll, nach einem erdachten Plan gewaltsam zu bestimmen.*

<sup>36</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 47.

binacji racjonalizmu i mechanizacji, opiera się na dobrej woli jednostek, gdzie chęć współpracy stanowi przesłankę funkcjonowania całego społeczeństwa.

Współczesne państwo gwarantuje porządek masowy, choć wiemy, że może również przed nim chronić. Dla całości rozważań niezwykle symptomatyczne i można przyjąć, że podsumowujące jest stwierdzenie Jaspersa, iż państwo „mieści w sobie ideę państwa dobrobytu (Wohlfahrtsstaat) jako ekonomiczny porządek bytu”<sup>39</sup>. Wnioski, które dają się wyprowadzić z tekstu *Die geistige Situation der Zeit* mają dwojaki charakter. Po pierwsze, gdy spoglądamy na książkę z perspektywy filozoficznej (mniej istotnej dla postawionej tezy) istotne jest sformułowanie programu filozofii egzystencji. Wedle filozofa wiedza o człowieku realizuje się w procesie egzystencjalnego urzeczywistniania się, pomaga człowiekowi stawać się sobą. Krytykuje jednocześnie socjologię, marksistowską psychologię i antropologię, oferujące wówczas programy całościowego poznania człowieka. Wiara bowiem w taką omnipotencję nauki – możliwe jest poznanie, czym jest człowiek w ogóle – nie jest możliwa. Proponowane przez te nauki całościowe, totalne ujmowanie człowieka groziło wolności jednostki, prowadziło do manipulacji, dzięki eliminacji krytycznego myślenia<sup>40</sup>. Jaspers staje się zatem obrońcą wolności, jednostkowości i niepowtarzalności ludzkiego istnienia, jest przekonany, iż jedynie poprzez uświadamianie sobie wolności ludzkiej możliwe jest zerwanie z egzystencją nieautentyczną.

Po wtórej konsekwencją analizy społeczeństwa masowego była teza, iż współczesne państwo silniej niż dotychczas tworzy określony porządek społeczny, posługując się własnym biurokratycznym aparatem. Współczesne państwo bowiem jest państwem dobrobytu (Wohlfahrtsstaat) i zadaniem jego jest troska o byt (Daseinsfürsorge) członków tworzącej je wspólnoty. Zaopatrywanie mas (Massenversorgung) wprawdzie jest możliwe dzięki rozwojowi techniki, ale i na skutek działania rozwiniętego państwowego aparatu świadczącego (Leistungsapparat).

Kilka lat później do idei Webera i Jaspersa nawiązał, przenosząc je na grunt niemieckiej teorii prawa administracyjnego, Ernst Forsthoff.

Ernst Forsthoff (1902–1974) żył i tworzył w trzech epokach: Republiki Weimarskiej, III Rzeszy i Republiki Federalnej Niemiec, stając się klasykiem tej ostatniej. Twórczość Forsthoffa, choć powstawała w diametralnie różnych od siebie czasach, wyróżnia się jednak konsekwencją w podejmowaniu problemów badawczych: administracji świadczącej, obowiązku zabezpieczania jednostce przez państwo bytu, zajmował się interpretowaniem norm konstytu-

---

<sup>39</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>40</sup> Por. Alechnowicz, op. cit., s. 20: W marksizmie jednostka zostaje wydana na łup historii, w psychoanalizie – na determinującą jej działanie moc podświadomości; wolność zostaje zastąpiona koniecznością historyczną bądź biologiczną (ta druga odnosi się także do antropologii).

tucji bońskiej, badał pojęcie i istotę współczesnego mu społecznego państwa prawnego<sup>41</sup>. Gdyby chcieć ująć zainteresowania Forsthoffa w jednym zdaniu, to właściwe byłoby stwierdzić, iż przedmiotem jego zainteresowań i badań było społeczne ujmowanie prawa<sup>42</sup>.

Wiek XX przyniósł tak dalekie zmiany w rzeczywistości społecznej, pisał w sławnej rozprawie o administracji świadczącej<sup>43</sup>, że w porównaniu ze stuleciem XIX współczesny człowiek żyje w obliczu nowej jakości. Zmiany dawały się dobrze dostrzec dzięki studiom empirycznym, a sam Forsthoff do badań empirycznych przywiązywał dużą wagę i za znaczące przyczyny zmian rzeczywistości społecznej podawał za Ortegą y Gassetem wzrost liczby ludności (w Europie i w samych Niemczech) od 25 mln na początku XIX w. do 65 mln w roku 1910), a także i fakt wzrostu liczby mieszkańców miast. Ten ostatni wzrost zmienia znacząco sposób życia, zwiększa liczbę jego form, na stosunkowo ograniczonym obszarze. Nie bez znaczenia będzie jednocześnie uświadomienie sobie jak wielką władzę zyskała nad człowiekiem współczesna administracja<sup>44</sup>. Zmiany te wg Forsthoffa muszą uzmysłowić nowe zadania i strukturę administracji. Skutek zaś o pierwszorzędym znaczeniu dla uzasadnienia swej koncepcji nowej dogmatyki administracji stanowił proces oznaczający „oddzielenie człowieka od dóbr doczesnych”<sup>45</sup>.

Tok myślenia autora jest następujący. Obszar aktywności życiowej człowieka daje się podzielić na przestrzeń efektywną i zdominowaną. Przestrzeń życiowa zdominowana to taka, którą człowiek podporządkował sobie tak intensywnie, że traktowany jest jak jej władca (Herr). Przestrzeń efektywna natomiast, to ta, w której życie – niejako ponad obszarem zdominowanym – w istocie się spełnia. Rozwój społeczny, postęp XIX i XX stulecia sprawił, że przestrzeń efektywna się zwiększa, zaś zdominowana ulega stałemu – w szczególności dzięki wspomnianej urbanizacji – zmniejszaniu<sup>46</sup>. W zamian,

<sup>41</sup> Przykładowo (podano daty jedynie pierwszych wydań): *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit* (1941), *Recht und Sprache* (1940), *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* (1950), *Rechtsfragen der leistenden Verwaltungen* (1959), *Der Staat als Auftraggeber* (1963), *Rechtsstaat im Wandel* (1964), *Der Staat der Industriegesellschaft* (1971).

<sup>42</sup> O Forsthoffie i jego koncepcji administracji w III Rzeszy pisał w Czasopiśmie E. Jędrzejowski, *Administracja państwowa w doktrynie politycznoprawnej III Rzeszy*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, T. XXVI, z. 1, s. 126, eksponując związek z ideologią wspólnoty narodowej. Por. też studium tego autora *Hitlerowska koncepcja administracji państwowej 1933–1945. Studium polityczno-prawne*. Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1975.

<sup>43</sup> E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart – Berlin, 1938, passim.

<sup>44</sup> E. Forsthoff, *Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft*, Deutsches Recht 1935/5, s. 398: *Die Lebensmöglichkeit von Millionen Volksgenossen hängt daran, daß die Wasserversorgung funktioniert, daß die Verkehrsmittel die Verbrauchsgüter in die Großstädte bringen, daß die Rentender Sozialversicherung und die sonstigen Unterhaltsleistungen pünktlich nach Satz und Tarif zur Auszahlung kommen*.

<sup>45</sup> E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, s. 1.

<sup>46</sup> *An die Stelle des Hauses ist die Etage, das möblierte Zimmer, die Schlafstelle getreten* (Ibidem, s. 5).

dzięki rozwojowi współczesnej techniki jednostka zyskuje możliwość przestrzennego rozwoju swych stosunków życiowych. Zależność ta ma jednocześnie inny, istotny dla rozwoju społecznego wymiar. Im bowiem szersza jest przestrzeń zdominowana, tym w większym stopniu jednostka zapewnia sobie ilość dóbr tworzących podstawę jej bytu. Innymi słowy wraz z jej wzrostem ulega zmniejszeniu socjalny niedostatek (soziale Bedürftigkeit). Niedostatek socjalny zaś oznacza stan, w którym jednostka się znajduje wówczas, gdy zmuszona jest dla udostępniania sobie dóbr koniecznych czy też niekoniecznych do życia korzystać nie tylko z własnej rzeczy, ale i czynić to na drodze Weberowskiej apriopriacji (Appropriation).

Tymczasem wracając do stawianej przez autora tezy o współczesnym zmniejszaniu się przestrzeni zdominowanej, mamy przed oczyma wniosek, iż wraz z jej zmniejszaniem się niedostatek apriopriacji powiększa się, zwiększając się zatem może niedostatek socjalny.

Forsthoff świadomie odrywa pojęcie społecznego niedostatku od sytuacji ekonomicznej jednostki. W jego rozumieniu nie należy utożsamiać go z opieką społeczną (soziale Fürsorge) na wypadek biedy, choroby czy tym podobnych potrzeb. U Forshoffa w miejsce opieki (Fürsorge) pojawia się pojęcie troski, dbałości (Vorsorge) i nie jest jego zamiarem, by w naukę administracji (Verwaltungslehre) ściślej niż to działo się dotąd włączać zagadnienia związane z opieką społeczną. Forsthoff bowiem podkreślał, że opieka (Fürsorge) należy się temu, który popadł w jednostkową biedę. W pojęciu zabezpieczenia bytu mieści się pojęcie opieki, lecz nie jest tak, by to drugie pochłaniało pierwsze<sup>47</sup>. Przedstawiana przez Forsthoffa koncepcja zabezpieczenia bytu odrywa się bowiem od jednostkowego popadnięcia w biedę i powinna być rozumiana jako od niego niezależna: „Również stojący stosunkowo wysoko w hierarchii społecznej, powiedzmy zamożny dyrektor dużego przedsiębiorstwa, jest również uzależniony od świadczeń... zabezpieczenia bytu w równym stopniu jak każdy członek jego załogi”<sup>48</sup>. Przesłanki udzielania świadczeń, podlegając społeczno-politycznym wymaganiom zawierają w sobie naturę związaną z pojęciem opieki.

Logiczną konsekwencję tych rozważań stanowi konstruowanie pojęcia troski o byt (Daseinsvorsorge) i odpowiedzialności za byt (Daseinsverantwortung). Troska (dbałość) o byt oznacza te wszystkie działania, które czynione są w celu zaspokojenia potrzeby apriopriacji (czyli zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych) (Appropriationsbedürfniss); zaś odpowiedzialność za powyższe działania oznaczała odpowiedzialność za byt.

Odpowiedzialność za byt jako kategoria ekonomiczna i polityczna kształtowała się od początku państwa liberalnego przechodząc kolejno fazy rozwo-

---

<sup>47</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>48</sup> Ibidem.

ju indywidualną i kolektywną<sup>49</sup>. Faza kolektywnego, solidarystycznego zabezpieczania bytu osiągnęła swe apogeum w Republice Weimarskiej. Forsthoff obarcza jednak czasy Weimaru brakiem klarowności w realizacji zasady odpowiedzialności za byt. Dopiero – pisał – era narodowego socjalizmu przewyciężyła dotychczasowe niejasności liberalizmu; w miejsce polegania jedynie na wzajemnym solidaryzmie grup społecznych narodowy socjalizm przyniósł ze sobą polityczne zabezpieczenie bytu – gwarantują je państwo i partia.

Nie należy zatem tracić z pola widzenia, iż konieczność zmiany dotychczasowego stanu nauki i dogmatyki administracji nie znajdują wyłącznie swych źródeł w przemianach czysto demograficznych czy ekonomicznych. Wielką rolę odgrywa ideologia narodowosocjalistyczna: przemiany, którym ulega państwo, zmierzać mają w jednym kierunku: „ku niemieckiemu socjalizmowi”<sup>50</sup>.

Kilka miesięcy po zdobyciu przez Hitlera władzy Ernst Forsthoff wydał pracę zatytułowaną *Der totale Staat*<sup>51</sup>. Wybitny badacz faszyzmu Franciszek Ryszka, choć uważał „broszurkę” Forsthoffa za „przypadek literatury apologetycznej na cześć panującego reżimu (...) a nie literatury teoretycznej”, to przyznawał, że Forsthoff był autorem „wyważonej”, uważanej jeszcze i dziś za skończoną koncepcji państwa totalnego<sup>52</sup>. Książka Forsthoffa jest atakiem na państwo liberalne i jego spadkobierczynię Republikę Weimarską i jednocześnie zwraca się według słów Ryszki „jednoznacznie ku takiej organizacji państwa i społeczeństwa jaką proponował Adolf Hitler”<sup>53</sup>. Zapowiadał w niej konstrukcję państwa totalnego, opartego na porządku panowania (*Herrschaftsordnung*) i porządku „Volku” (*Volksordnung*)<sup>54</sup>. Porządek panowania miał być w swej istocie koniecznie niedemokratyczny; zasadą porządku państwowego jest istnienie rządów autorytarnych opartych na uzasadnianym metafiz-

---

<sup>49</sup> Faza indywidualna, pierwotna opierała się generalnie na założeniu samodzielnej odpowiedzialności za własny byt. Kolektywna przypada na druga połowę XIX w., wówczas to jednostka zabezpieczenie własnego bytu realizować może jedynie w oparciu o solidaryzm grup społecznych.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> E. Forsthoff, *Der totale Staat*, Hamburg 1934.

<sup>52</sup> F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1985, s. 62.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> E. Forsthoff, *Der totale Staat*, s. 30, Autor artykułu nie decyduje się na tłumaczenie pojęcia Volk, ani bowiem tłumaczone jako „naród” czy też „lud” nie oddaje w pełni istoty tego kluczowego dla ideologii narodowosocjalistycznej terminu. Pojęcie „Volk” związane jest jeszcze z XIX wieczną ideologią złożoną z wielorakich tęsknot i tendencji. Z jednej strony ideologia ta zawierała w sobie protest przeciwko XIX w. cywilizacji i jej skutkach, z drugiej zaś antysemityzm, niemiecki mistycyzm i wiarę w mocarstwową pozycję wielkogermańskiej Rzeszy. Por. H. Olszewski, *Volk w ideologii nazizmu*, w: „Volk” i „Nation” w historii Niemiec, Poznań 1982.

zycznie autorytacie jednostki – Adolfe Hitlerze<sup>55</sup>. Jednocześnie Forsthoff po-woływał się na autorytet innego klasyka nauki prawa III Rzeszy Reinharda Höhna, dowodząc, iż nie sposób ujmować państwa w kategoriach osoby prawnej, państwo narodowosocjalistyczne bowiem to realność (Realität)<sup>56</sup>. Państwo wkracza swobodnie w sferę prywatną jednostek, podporządkowując życie „totalnemu planowemu porządkowi”<sup>57</sup>, w jego strukturze jednak ciągle jest miejsce na precyzyjnie funkcjonującą biurokrację. Biurokracja pozostaje, lecz w całkowicie zmienionej postaci, jest odnowiona, a „poprzez wprowadzenie zasady wodzostwa osobowość urzędnika tak dalece zyskuje na wartości, jak to jest możliwe do pogodzenia z tym rodzajem administracji”<sup>58</sup>. W istocie zatem chodzi o to, by „obok urzędnika zawodowego wystąpił namiestnik (Kommissar), nie jako neutralny, lecz politycznie ustanowiony i rozstrzygający eksponent woli politycznej, w swoich czynnościach ukierunkowany na konkretny cel, do tego wyposażony w pełnomocnictwa, koniecz-nie odpowiedzialny za wszystkie swoje działania, co oznacza, że odwoływalny w każdym czasie, bez ochrony praw nabytych”<sup>59</sup>.

Zadania podmiotów politycznej władzy (rozumianych zapewne w przed-stawionym totalnym kontekście – choć można przyznać im wymiar uniwer-salny, odrywając się od totalnej ideologii i rzeczywistości III Rzeszy w roku 1938) w zakresie odpowiedzialności za byt – kierują się na „sprawiedliwe, społecznie wyważone (sozial angemessen) kształtowanie szans apriopriacji”<sup>60</sup>. Tak zdefiniowane zadanie władzy sprowadzać się powinno zdaniem Forst-hoffa kolejno do:

<sup>55</sup> Ibidem, s. 31: *Eine autoritäre Regierung braucht eine über alles Persönliche hinaus-gehende Rechtfertigung. Diese Rechtfertigung muß eine metaphysische sein; sie muß eine Legitimität des Obrigkeitlichen neben dem Führungsmäßigen sein.*

<sup>56</sup> E. Forsthoff, *Von den Aufgaben...*, s. 399, Reinhard Höhn konstruował pojęcie pań-stwa w oparciu o wspólnotę (Gemeinschaft, Volksgemeinschaft), która staje się centralnym po-jęciem jego teorii. Wspólnota stanowiła realną rzeczywistość, a nie abstrakcyjne pojęcie, jakim była osoba prawna. Idea nowego państwa wodzowskiego (Führerstaat) Höhna wspierała się jed-nocześnie na pojęciach posłuszeństwa (Gefolgschaft) i przywództwa (Führung). Por. R. Höhn, *Wandlung im staatsrechtlichen Denken*, Hamburg 1934, *Der individualistische Staatsbegriff*, Hamburg 1935, *Rechtsgemeinschaft und Volksgemeinschaft*, Hamburg 1935. Zarys biografii Höhna w III Rzeszy przedstawił Bernd Rütters, *Carl Schmitt im Dritten Reich*, München 1990, s. 86–88.

<sup>57</sup> E. Forsthoff, *Von den Aufgaben*, s. 399.

<sup>58</sup> Idem. Por. także Forsthoff, *Der totale Staat*, s. 37: *Autorität und Totalität aber fordern ein persönliches, befehlförmiges Regiment.*

<sup>59</sup> E. Forsthoff, *Der totale Staat*, s.36. Urząd namiestnika Rzeszy wprowadzony został ustawami *Das Vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich* z dnia 31 i w szczególności ustawą z 7 IV 1933 *Das zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich*, RGBl 1933/33, s. 173. oznaczały generalnie koniec rządów konstytucyjnych i pa-rlamentaryzmu w Rzeszy, gdyż przekazywała władzę delegowanym przez Hitlera namiestnikom.

<sup>60</sup> E. Forsthoff, *Die Verwaltung...*, s. 7.

<sup>61</sup> Ibidem.

- 1) „zagwarantowania odpowiedniego stosunku pomiędzy płacą a ceną, przy czym u podstaw spoczywa prawo do pracy i odpowiednie osiągnięte przez pracę wynagrodzenie,
- 2) kierowania popytem, produkcją i obrotem,
- 3) świadczenia usług, na które zdany jest z konieczności życiowej zesłany w formy masowego życia człowiek”<sup>61</sup>.

Przy analizie tak przedstawionych funkcji zabezpieczenia bytu łatwo zauważyć, że każda z nich określana jest przez odmienne normy prawne. Inne bowiem – pisał Forsthoff – są środki i metody służące do gwarantowania właściwych proporcji pomiędzy płacą a pracą, inne służyć będą wpływaniu na popyt. Dla ich realizacji niewątpliwie znajdować ciągle będą zastosowanie tradycyjne formy takie jak ustawa, rozporządzenie czy system koncesyjny (staatliche Genehmigungspflicht)<sup>62</sup>. Efekty jednak takich działań nie mieszczą się już w ramach starego porządku prawnego i stanowią całkowicie nową, także i dogmatycznie, jakość. Nową jakość znajduje Forsthoff w ustawie z 13 grudnia 1935 r. *O gospodarce energetycznej* (Energiewirtschaftsgesetz), która w swych rozwiązaniach wznosi się ponad dotychczasowe podziały prawa publicznego i prywatnego, zaciera różnicę pomiędzy zakładem państwowym a przedsiębiorstwem prywatnym<sup>63</sup>.

Z tak szeroko pojętych funkcji władzy politycznej jedynie trzecia ujawnia zadania nowoczesnej administracji. Współczesny bowiem człowiek nie znajduje się już w posiadaniu elementarnych, koniecznych do życia dóbr; skazany jest na mechanizmy publicznej administracji i to w stopniu nadzwyczajnym. Jednocześnie skutek jej działalności jest niezadowolający i wręcz nie sprzyja dążeniom umacniania bytu jednostki: „Życie nowoczesnego człowieka okazuje się być zabezpieczane w sztuczny sposób, i przez to jest odpowiednio wrażliwe”<sup>64</sup>. Skala potrzeb współczesnego, przynależącego do cywilizacji miejskiej człowieka nie ogranicza się wszak do zaopatrzenia w wodę, gaz, elektryczność, chodzi o więcej, o „oddanie do dyspozycji środków komunikacji wszelkiego rodzaju: poczty, telefonii i telegrafu, bezpieczeństwa higienicznego, zabezpieczenia na starość, na wypadek inwalidztwa, choroby, bezrobocia i wielu, wielu innych”<sup>65</sup>.

Rozważania o sprawiedliwym porządku społecznym odnosił Forsthoff wprost do wspólnoty (Gemeinschaft): to w niej rodzi się sprawiedliwy porządek społeczny. Jednostka jednocześnie jest jej częścią, jej pozycja, obowiązki określone są dzięki wspólnocie. Forsthoff wyobrażał sobie, że współczesne mu powszechne (tj. najbliższe mu, powszechne w Niemczech) rozumowanie poprzez pryzmat kategorii wspólnoty i zasady wodzostwa jest wyrazem ogólnej

---

<sup>62</sup> Ibidem, s. 46.

<sup>63</sup> RGL 1935, I, S. 1451.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>65</sup> Ibidem.

tendencji światowej, ma przez to wymiar uniwersalny jako nowe prawo wskazujące kierunek zmian społecznych. Istota tych przemian, w ujęciu autora, to „przywroćenie znaczenia człowiekowi poprzez wprowadzenie na nowo jego prymatu nad rzeczami”<sup>66</sup>. Tezą staje się twierdzenie, iż jednostka stała się więźniem rzeczy w XIX-wiecznym państwie ustawowym. Istotą dążeń było wówczas takie konstruowanie porządku prawnego, by jednostka poddana była „nie monarsze a konstytucji, nie rozkazowi a normie, nie osobie a rzeczy (Ding), mianowicie państwu konstytucyjnemu”<sup>67</sup>. Istotą rozumowania Forsthoffa nie jest dowodzenie „rzeczowości” państwa; przecież państwo nie jest rzeczą, chodzi o to, że ustawy jednak czynią niekiedy człowieka niewolnikiem rzeczy. W Trzeciej Rzeszy tak rozumiana zależność jednostki od rzeczy nie miała jakoby miejsca; przeczyć miały temu – według zgodnego chóru wszystkich (nie tylko Forsthoffa) ideologów – konstrukcja nowego państwa z zasadą wodzostwa i osobą wodza umocowaną na jego szczycie. Przeobrażenie ustrojowe polegać miało w efekcie na tym, iż to „rzeczy” podporządkowane są ludziom, następować miał powrót ku prawdziwemu ustrojodawstwu, albowiem tworzenie ustroju nie oznaczało już jedynie określania stosunku jednostki do rzeczy. Jako jeden z wielu zatem Forsthoff dodawał jednocześnie, iż pełne zrozumienie tych zmian wymaga uświadomienia sobie, iż współcześnie także za sprawą rozwoju techniki, doszło do wykształcenia się nowego poczucia życia (Lebensgefühl). Polega ono na silnym i – co warto podkreślić – bezrefleksyjnym zaufaniu do instytucji zajmujących się w państwie troską o byt (Institutionen der Dasainsvorsorge). Jako skutek pojawiło się całkowicie obce liberalizmowi, pozbawione krytycznej refleksji poczucie jednostki bycia zdanym na państwo. Warto zważyć, że w narodowym socjalizmie ma być (i w ideologii było) ono jednak częścią świadomości ogólnej.

Dzięki temu, że owa zależność jednostki od państwa staje się częścią świadomości politycznej, troska o byt zyskała dla Forsthoffa także nowy, nietechniczny wymiar. Pojawia się konieczność sformułowania na nowo zadań nauki prawa w postaci ustalenia pozycji prawnej jednostki i jej udziału we wspólnocie. Jak wiemy w narodowym socjalizmie jednostka jest nieodłączną częścią wspólnoty, jest skazana na wszystko co oferuje wspólnota w zakresie dóbr koniecznych do życia. Forsthoff spodziewał się, że taka totalitarna idea znajdzie wyraz w nowej, zapowiedzianej przez Hitlera konstytucji, co – jak wiemy – nigdy jednak nie nastąpiło.

Prawo administracyjne wg Forsthoffa wypracowało własną naukową systematykę późno, w okresie panowania „państwa prawnego” w drugiej połowie XIX wieku. Za twórcę systematyki prawa administracyjnego w Niemczech uchodzi powszechnie Otto Mayer. Fundamentem systematyki Mayera są specyficzne dla państwa prawnego gwarancje wolności obywatelskich: wol-

---

<sup>66</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 17.



ności i prawa podstawowe i zasada związania prawem działań administracji: „Wolność indywidualna i przymus państwowy, norma generalna i zwierzchniczy rozkaz – oba te przeciwieństwa stanowią rusztowanie dogmatyki państwa prawa na gruncie prawa administracyjnego”<sup>68</sup>. W przekonaniu jednak Forsthoffa zasady te w części bezpowrotnie odeszły do przeszłości – jak prawa podstawowe<sup>69</sup>. Z kolei wprawdzie zasadzie zgodności z ustawą działań administracji przyznawał Forsthoff miano w dalszym ciągu podstawy współczesnej administracji, to jednak przypominał, że sens jej uległ współcześnie przemianie: w taki sposób zdaniem Forsthoffa nie stanowi ona już zasady konstytucyjnej (konstituives Prinzip).

Tradycyjnie prawo administracyjne pojmowane było jako ten dział prawa, który normuje ustrój administracji państwowej i jej działanie wobec osób postronnych, nacechowane nadrzędnością; podstawowym w nim zjawiskiem był akt administracyjny<sup>70</sup>. Dla hamburskiego profesora taka dogmatyka prawa administracyjnego jest nienowoczesna, gdyż obciążona piętnem ideologii liberalnej i opartej na zasadzie XIX-wiecznego państwa prawnego: „Dogmatyka, która zorientowana jest na własność i wolność, traci z pola widzenia rzeczywistość nowoczesnej administracji”<sup>71</sup>.

Dogmatyka utraciła bowiem z pola widzenia zmiany jakie zachodzą od początku XX w., w szczególności tych które dotyczą życia społecznego<sup>72</sup>. Państwo liberalne bowiem w jego XIX-wiecznym klasycznym wydaniu – Forsthoff nazywa je – całkiem słusznie – absolutnym państwem policyjnym – mogło określać i określało w najdrobniejszych szczegółach jak jednostka miała żyć, natomiast brak było w działaniach państwa troski (Vorsorge) o to, by można w ogóle żyć. W dwudziestym wieku zatem zależność jednostki od państwa niepomierne wzrosła w porównaniu ze stuleciem ubiegłym.

Wbrew rzeczywistości jednak troska o byt rozumiana jako troska o zabezpieczenie podstawowych konieczności życiowych nie znajduje, pisał Forsthoff, należytego odzwierciedlenia w rozważaniach współczesnej dogmatyki, w szczególności wątek ten pomijany był w rozważaniach dotyczących tworzenia nowych podstaw prawa administracyjnego. Niewątpliwie jest niedocenianie badań empirycznych i ich wyników. Tymczasem wyzwaniem i koniecznością nowych czasów jest właśnie taka dogmatyka prawa administracyjnego, która z rzeczywistością ma najściślejszy związek.

---

<sup>68</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>69</sup> *Die Grundrechte gehören der Geschichte an* (Ibidem).

<sup>70</sup> F. Longchamps, op. cit., s. 120.

<sup>71</sup> E. Forsthoff, *Die Verwaltung...*, s. 2: *So mußte es dieser Verwaltungsrecht dogmatik auch entgehen, daß ihre Ausgangspositionen: Freiheit und Eigentum inzwischen der Struktur der modernen Verwaltung immer weniger gemäß waren.*

<sup>72</sup> Ibidem, s. 4: *Die Feststellung ist erlaubt, daß sich die rechtsstaatliche Ideologie einem sozialen Bilde zugeordnet hat, das nur bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts Realitätswert besaß.*

Dla tworzenia nowej dogmatyki prawa administracyjnego Forsthoff znajdował przeto punkt odniesienia w sprawiedliwym porządku społecznym i gwarantowanym w nim udziale jednostki<sup>73</sup>. Przyjęcie założenia ścisłego łączenia dogmatyki z rzeczywistością społeczną determinowało jednocześnie przyjęcie tezy o koniecznym przedmiotowym poszerzeniu zadań administracji. Skoro państwo ma mieć charakter wszechogarniający, totalny, to i niewątpliwie zmienić się musiało jego podstawowe instrumentarium wpływania na życie jednostek; zmianie podlega dotychczasowy zakres prawa administracyjnego, które odtąd ma podejmować działania zmierzające do zabezpieczania jakości bytu jednostce. Dla Forsthoffa otwarta pozostawała kwestia techniki, pytanie o właściwość podmiotową: czy zabezpieczenie bytu stać się ma przedmiotem działania administracji publicznej czy też stać się domeną administracji samorządowej (gminy czy innych, jak je nazywał, wspólnotowych związków)<sup>74</sup>. Na tak postawione pytanie Forsthoff zdawał się nie dawać jednoznacznej odpowiedzi, z jednej strony powątpiewał czy gminy są w stanie realizować „kształtowanie pomyślności ich mieszkańców”, z drugiej zaś traktował je jako istotne praktycznie i problemu nie rozstrzygał ostatecznie negatywnie. Jedno było dlań pewne: odwrót państwa od aktywności w sferze zabezpieczania bytu nie może być w żadnym razie całkowity (poza dyskusją jest aktywność państwa w sferze regaliów). Możliwe jest natomiast, że odpowiedzialność państwa w tym zakresie stanie się jedynie subsydiarna; państwo ogranicza swą aktywność jedynie do tworzenia ogólnych podstaw działania, wytyczania ich granic i nadzoru nad wykonywaniem poruczonych autonomicznym „jednostkom wspólnotowym” zadań. Problem jest jednak tej wagi, zaś niejasności – tak wiele, podkreślał, że winno się stworzyć ustawę, określającą wyczerpująco gwarantowanie świadczeń. Postulowany *de lege ferenda* przez Forsthoffa model ustawy winien nakładać ogólny obowiązek świadczenia dla wszystkich istotnych z punktu widzenia zabezpieczania bytu stosunków; po wtóre określona powinna być forma korzystania, czy to oparta na prawie prywatnym czy też publicznym. Nieodzowne jest też unormowanie formy ochrony prawnej, co świadczy jednak o jego przywiązaniu do idei liberalnego państwa prawa. Forsthoff bowiem postuluje ochronę sądową – sąd powszechny albo administracyjny lub też pozostawienie wyboru pomiędzy sądem powszechnym a administracyjnym. W końcu ustawa określać powinna przesłanki, które upoważniają zobowiązanego do świadczeń do odmowy ich udzielania.

Wiadomo, że rozwiązaniu modelowemu najbliższa była niemiecka ustawa z dnia 13 grudnia 1935 r. *O gospodarce energetycznej* (Energiewirtschaftsgesetz). Na nowe prawo czeka ciągle wiele dziedzin życia społecznego.

---

<sup>73</sup> E. Forsthoff, *Von den Aufgaben...*, s. 399: *Ein weiter Teil der Verwaltung ist zunächst zu keinem anderen Zwecke da, als dem, die Lebensvoraussetzungen des Deutschen Volkes in einem ganz elementaren Sinne sicherzustellen.*

<sup>74</sup> E. Forsthoff, *Die Verwaltung...*, s. 47.

Zgodnie z proponowaną ideą administracji świadczącej konieczne byłoby podjęcie prac legislacyjnych nad – tu Forsthoff w pewnym sensie definiował zakres przedmiotowy administracji świadczącej – gospodarką wodną, urządzeniami publicznymi takimi jak zakłady kąpielowe, szpitale, sanatoria i ośrodki wypoczynkowe, instytucje sportowe, te wszystkie, „ z których można bez ograniczeń korzystać za opłatą, i od korzystania z których naród jest ze względów istotnych życiowo uzależniony”<sup>75</sup>. Ustawa miała by mieć charakter ramowy, byłaby jednocześnie ukoronowaniem procesu tworzenia się struktury administracji, której ślady dają się już zaobserwować w praktyce wytyczonej przez ustawę o gospodarce energetycznej.

Wiadomo też, że Forsthoff stawiał tezę o koniecznym poszerzeniu zakresu zadań administracji publicznej. Z powyższego wynika jednocześnie, że jednostce gwarantować się powinno udział (Teilhabe) w korzystaniu ze świadczeń administracji publicznej. Podejmowane w tym kierunku działania zmierzają powinny ku jednemu celowi: by wszystkie ryzyka egzystencjalne (Lebensrisiken), z którymi wiąże się życie jednostki w coraz to bardziej zurbanizowanym świecie wykluczyć wszędzie tam, gdzie są one do uniknięcia. Interesujące są zatem te formy prawne (Rechtsformen), które są instrumentami gwarantującymi udział jednostki w świadczeniach administracji i Forsthoff podejmuje się przedstawić zakorzenione już w systemie prawnym oznaczające nową jakość zmiany.

Dotychczasowa dogmatyka prawa administracyjnego, choć administracja podejmowała zagadnie troski o byt, nie dostarczała odpowiedniego dlań instrumentarium w postaci pojęć i form prawnych, co więcej – jak pisał Forsthoff „te świadczenia administracji nie dają się wpleść – o ile abstrahować od zakładu publicznego – w schemat prawa administracyjnego”<sup>76</sup>. Działo się tak dlatego, iż dotychczasowe prawo administracyjne zawierało normy określające z jednej strony stosowanie zwierzchniczej władzy w stosunku do jednostki, z drugiej zaś określające obowiązki świadczeń jednostki w stosunku do administracji. U podstaw takiego stanu rzeczy spoczywało rozróżnianie władzy zwierzchniczej i prywatnej autonomii jednostki z przyporządkowanymi jej regułami prawa prywatnego. Skutek tego był taki, że „administracja jako świadcząca usługi – o ile nie posługuje się zakładem prawa publicznego – sięga po przepisy prawa cywilnego” (Vorschriften des bürgerlichen Rechts)<sup>77</sup>.

Modelowa ustawa *O gospodarce energetycznej* (Energiewirtschaftsgesetz) prezentuje rozwiązanie, które unika kontrowersji związanych z różnicowaniem pomiędzy prawem prywatnym a publicznym; łączy w sobie elementy prawa publicznego (element imperium, autorytatywny) i prywatnego (element zobowiązaniowy). Odpowiadało to pożądaney przez Forsthoffa, bo na wskroś wła-

---

<sup>75</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 21.

staniu z danych jednostce przez państwo do dyspozycji świadczeń publicznego zabezpieczania bytu. Wolność wyboru ma jednak charakter pozorny: to państwo, w oparciu o ideologię, ustala arbitralnie listę społecznie istotnych świadczeń, co więcej to korzystanie z nich jest dla Forsthoffa normą. Odbywa się ono z reguły – choć niekoniecznie – na drodze umowy. Umowa ma jednak, co jest konsekwencją arbitralizmu, charakter jedynie umowy przystąpienia (adhezja) i nie jest wymagany aktywny udział jednostki w jej ukształtowaniu. Umowa zatem określa całość praw i obowiązków jednostki i przez to jej sytuacja prawna daje się porównać do bycia destynatariuszem zakładu prawa publicznego. Różnica polegałaby zaś na tym, że kontrola wykonania umowy podlegać by miała właściwości sądów powszechnych, realizacja zaś korzystania z zakładu podlega właściwości urzędów administracji.

W ten sposób zadaniem Forsthoffa zostaje ukształtowany jednolity – by użyć jego terminologii – totalny porządek, będący produktem kombinacji potrzeb egzystencjalnych i etatyzmu w przesłankach udzielania świadczeń. Konstrukcja stanowiła dla niego całkowicie nową jakość, daleko bardziej doskonałą niż minione i przestarzałe liberalne formy prawne<sup>81</sup>. W jej obrębie przyznawał jednocześnie możliwość dokonywania dalszych podziałów, czy wariantów funkcjonowania. Możliwe jest bowiem bliższe określenie zakresu przedmiotowego troski, zgodnie oczywiście z kierunkiem w którym zmierza nowy totalny porządek narodowosocjalistycznych Niemiec. Dla Forsthoffa oznacza to przede wszystkim wykluczenie z zakresu wszystkich stosunków jednostronnych, w których dochodzi ze strony administracji do świadczeń takich jak opieka państwowa (staatliche Fürsorge): „Jest ona jednostronnie państwowym zadaniem... Tym mniej może być mowa o zadaniach o charakterze władczym rozumianych w starym stylu. Takim choćby działaniami, jakie świadczy na korzyść jednostki jako członka społeczności w konkretnym przypadku policja, brak jest jakiegokolwiek przełożenia (Bezogenheit) na jednostkę, o którą tu chodzi, do tego działania takie mają jednostronną naturę i nie znajdują odzwierciedlenia w świadczeniu wzajemnym”<sup>82</sup>. W ten sposób Forsthoff przedstawia jasne kryteria tego, co daje się zaliczyć do kategorii troski o byt społeczny (Daseinsvorsorge). Tworzą je mianowicie: dwustronność stosunku świadczącego i uzależnienie jednostki od istnienia (Bestand) owego stosunku. Choć przyznawał, że nie są to kryteria, za pomocą których można by wyczerpująco dokonać klasyfikacji przedmiotowej, to uznawał je jednak za takie, dzięki którym daje się w miarę jasno ująć najbardziej dyskusyjną czy wątpliwą część problemu i przez to przyczynić do dogmatycznej klarowności zagadnienia<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Ibidem s. 41: *So hat das Energiewirtschaftsgesetz die Energiewirtschaft geordnet und verfaßt, ohne die Rechtsformenbestandauf dem Gebiete der Energiewirtschaft einzugreifen.*

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> *Denn es sind diejenigen Leistungsverhältnisse, welche der Verwaltung zu einem großen Teil erst in neuerer Zeit zugewachsen sind und die Residuen ihrer außerstaatlichen Herkunft noch nicht völlig abgelehnt haben.* (idem, s. 42).

Kierując się powyższymi przesłankami nie jest łatwo zatem wyznaczyć zakres przedmiotowy publicznej troski o byt społeczny. Tym niemniej jednak znajdują się w nim u Forsthoffa zakłady – jak je nazywał – zaopatrzenia (Versorgungsbetriebe), choćby te dostarczające energii, czy środków transportu (Verkehrsmittel). Kryterium przyporządkowania zależy jednocześnie od pewnej konwencji, mianowicie jak daleko sięgać ma potrzeba troski (Vorsorgebedürftigkeit) jednostki<sup>84</sup>. W takim przypadku nie mieści się w niej zdaniem Forsthoffa ani teatr, ani też kino (Lichtspiele), ale zarazem kąpiele (Bäder), w szczególności kąpiele lecznicze wręcz zasadniczo tak.

Już w czasie trwania II wojny światowej troska o byt (Dasainsvorsorge) stanowiła wedle Forsthoffa ilościowo największą, ale też i jakościowo najistotniejszą część porządku prawnego Rzeszy<sup>85</sup>. Forsthoff przedstawiał wówczas troskę o byt społeczny jako akt sprawiedliwości: Jest to sprawiedliwość, której materialna wartość (Werthaltigkeit) nie jest ukierunkowana na jednostkowe działanie czy zaniechanie, na szczęście czy nieszczęście pojedynczego obywatela (Rechtsgenosse), jej przedmiot to raczej po prostu pozycja i prawo obywatela we wspólnocie<sup>86</sup>. A zatem coś na kształt nowego prawa podstawowego.

W XIX stuleciu przestrzeń społeczna została zrationalizowana, pisał, troszczenie się o byt możliwe stało się dzięki generalnym regułom, klasyfikacjom społecznych potrzeb, taryfom. Forsthoff owo XIX-wieczne dziedzictwo gotów był nawet zachować; służy ono już jednak społecznej sprawiedliwości rozumianej w nowy sposób jako arbitralnie uznane za sprawiedliwe przydzielanie arbitralnie uznanych przez państwo za konieczne do życia dóbr. Według Forsthoffa tak oto dochodzić by miało do zespolenia ratio i ethos. Zespolenie takie jest jednak jedynie pozornie paradoksalne, uświadomienie sobie, iż jest tak w rzeczywistości sprawia, że możliwe jest zrozumienie współczesnej rzeczywistości społecznej. Błędem będzie, pisał, określanie i dyskwalifikowanie współczesnej administracji, choć w pełni zrationalizowanej i działającej w oparciu o normy generalne jako „martwą, mechaniczną”, tkwić ma w niej bowiem element, swoiście jednak rozumianego, etosu. Współczesna administracja, kieruje się zatem i sprawiedliwością rozumianą jako „konieczna wartość porządku ludowego”. Etos, czy treść pojęcia sprawiedliwości społecznej wyznaczał wówczas Forsthoff w zupełnej zgodzie z podstawowym dogmatem ideologii narodowosocjalistycznej – sprawiedliwość tkwi w duchu, czy porządku wspólnoty. Jednostka zatem odarta została z klasycznie rozumianych praw podmiotowych, „nowe” prawa podmiotowe

<sup>84</sup> Ibidem: *Im übrigen kommt es darauf an, wie weit man die lebenswichtige Angewiesenheit des einzelnen auf die Inanspruchnahme der für die Allgemeinheit bestimmten Einrichtungen, seine Vorsorgebedürftigkeit, ausdehnen will.*

<sup>85</sup> E. Forsthoff, *Grenzen des Rechts*, Königsberg 1941, s. 18.

<sup>86</sup> Ibidem, s. 19.

wynikają z bycia członkiem wspólnoty. Konsekwencją – przy nader labilnym pojęciu praw i ich ochrony we wspólnocie narodowej – będzie likwidacja pewności co do prawa i statusu jednostki w społeczeństwie.

Związki z ideą narodowego socjalizmu, idea państwa totalnego, sprawiły, że Forsthoff poddany został ciężkiej krytyce i zmuszony pierwotnie (1945) do opuszczenia katedry uniwersytetu w Heidelbergu. Warto jednak pamiętać o tym, że w 1942 r. został objęty zakazem nauczania na uniwersytecie w Wiedniu za to, że nie chciał poddać się bezwarunkowej współpracy z reżimem Hitlera. Forsthoff, kiedy zwalczał dziedzictwo liberalnego państwa prawnego i w 1933 roku był admiratorem państwa totalnego Hitlera miał ledwie 31 lat, i z pewnością nie przewidywał tego, co stanie się ze światem w niedalekiej przyszłości. Prognoza i wyobrażenia Forsthoffa o totalnym, także totalnie odpowiedzialnym społecznie państwie w stosunku do jednostek i grup społecznych okazała się fałszywa; koszmarne rzeczywistość III Rzeszy przerosła jednak nie tylko jego wyobrażenia.

Trwałe jednak pozostaje przekonanie, iż administracja urzeczywistniać może realizację społecznych założeń konstytucji, że zadaniem administracji publicznej jest także troska o byt jednostki często bezradnej i zagubionej we współczesnym globalnym społeczeństwie<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> O tym, w istocie swej, problemie subsydiarności pisali Ewa i Janusz Łętowscy, zauważając jednocześnie, że „obywatel współczesnego państwa bywa skłonny do łatwego przehandlowania własnej wolności i niezależności na życiowe ułatwienia”. Por. *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*. Warszawa 1995, s. 144.

WEBER – JASPERS – FORSTHOOF. AUPRÈS DES SOURCES DU CONCEPT DE  
L'ADMINISTRATION DE PRESTATION AU XX<sup>e</sup> SIÈCLE

Résumé

Grâce aux premiers travaux écrits dans les années 1935–1938 et continués plus tard, dans la doctrine contemporaine du droit administratif, on considère Ernst Forsthoff, théoricien allemand, comme un des classiques du concept de l'administration de prestation. Forsthoff lui-même admettait ses liaisons intellectuelles avec l'oeuvre de Max Weber. En même temps dans la doctrine, on indique les travaux de Karl Jaspers comme une source de concepts de Forsthoff. En vue d'expliquer les sources de sa théorie de l'administration, Forsthoff utilisait le terme „appropriation” lequel a été repris de l'oeuvre de Weber „Wirtschaft und Gesellschaft”. Utilisée par Forsthoff, la notion de l'appropriation signifie que l'individu bénéficie de l'égalisation des chances sociales et économiques garantie par l'Etat grâce à la distribution monopolisée de certaines prestations ou par la mise en oeuvre de certaines actions. Des écrits de Karl Jaspers viennent les thèses de Forsthoff que dans la manière plus forte qu'auparavant l'Etat contemporain crée l'ordre social en employant de son appareil bureaucratique. Du 1935 au 1938 sur cette base, Forsthoff construisait son concept de l'administration nouvelle, d'après lequel dans le domaine de la responsabilité pour le niveau de la vie, les devoirs de tous les teneurs du pouvoir politique se dirigent vers la „formation juste et socialement équilibrée des chances de l'appropriation”.