Jerzy Kuciński

Nauka o państwie współczesnym

Nr 87
Studia i Monografie
Łódź-Warszawa 2019

Społeczna Akademia Nauk
Łódź

Jerzy Kuciński

Nauka o państwie współczesnym

Nr 87
Studia i Monografie
Łódź-Warszawa 2019

Społeczna Akademia Nauk
Łódź

Recenzent: dr hab. prof. UTH Stefan Korycki
Korekta językowa: Maria Walaszczyk
Komputerowy skład tekstu: Jadwiga Poczyczyńska
Projekt okładki: Marcin Szadkowski

© Copyright by: **Społeczna Akademia Nauk**

ISBN: 978-83-64971-55-6

Wydawnictwo
Społecznej Akademii Nauk
ul. Kilińskiego 109, 90-011 Łódź
tel. 42 67625 29 w. 339, e-mail: wydawnictwo@spoleczna.pl

Druk i oprawa:
Mazowieckie Centrum Poligrafii
http://www.c-p.com.pl/
e-mail: biuro@c-p.com.pl

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne 9

Rozdział I. Istota, definicja i pochodzenie państwa 13

1. O niektórych próbach definiowania i sposobach postrzegania państwa .. 13
   1.1. Kilka uwag o historii pojęcia państwa 13
   1.2. Niektóre próby definiowania państwa 15
   1.3. Sposoby postrzegania państwa w myśli polityczno-prawnej 17
2. Definicja państwa i jego zasadnicze cechy 20
   2.1. Definicja państwa 20
   2.2. Cechy państwa 21
3. Powstawanie państw i kończenie przez nie bytu 29
   3.1. Charakterystyka głównych koncepcji genezy państwa 29
   3.2. Współczesne sposoby powstawania państw i kończenia przez nie bytu 35

Rozdział II. Społeczne „otoczenie" państwa 39

1. Społeczeństwo a państwo 39
   1.1. Społeczeństwo 39
   1.2. Relacje między społeczeństwem a państwem 44
2. Naród a państwo 47
   2.1. Naród 47
   2.2. Relacje między narodem a państwem 51
3. Społeczeństwo obywatelskie a państwo 54
   3.1. Społeczeństwo obywatelskie 54
   3.2. Relacje między społeczeństwem obywatelskim a państwem 60

Rozdział III. Państwo a jednostka ludzka 65
1. Jednostka ludzka – jej wolności, prawa i obowiązki 65
1.1. Jednostka ludzka – człowiek i obywatel 65
1.2. Wyznaczniki statusu prawnego jednostki w państwie 67
2. Rys historyczny rozwoju wolności i praw jednostki 70
2.1. U źródeł unormowań dotyczących wolności i praw jednostki 70
2.2. Wiek XX przełomem w rozwoju wolności i praw jednostki 72
3. Status prawny jednostki we współczesnym państwie demokratycznym 76
3.1. Status prawny jednostki w świetle regulacji normatywnych 76
3.2. Gwarancje wolności i praw jednostki 80
Rozdział IV. Cele i funkcje państwa 85
1. Cele państwa 85
1.1. Rozumienie celów państwa i ich klasyfikacje 85
1.2. Próby charakteryzowania celów państwa 90
2. Pojęcie funkcji państwa i ich klasyfikacje 93
2.1. Pojęcie funkcji państwa 93
2.2. Problem klasyfikacji funkcji państwa 97
3. Charakterystyka poszczególnych funkcji państwa 101
3.1. Funkcje wewnętrzne 101
3.2. Funkcje zewnętrzne 108
Rozdział V. Formy państw 113
1. Problemy klasyfikacji państw 113
1.1. Historyczne próby klasyfikowania państw 113
1.2. Pojęcie typu i formy państwa w klasyfikacjach dwustopniowych 116
1.3. Współczesne sposoby klasyfikowania państw 118
2. Pojęcie formy państwa i jej elementy składowe 120
2.1. Pojęcie formy państwa 120
2.2. Trójelementowa koncepcja formy państwa 122
3. Charakterystyka elementów składowych formy państwa 123
3.1. Forma rządu 123
3.2. Ustrój terytorialny 130

3.3. Reżim polityczny ... 137
4. Czynniki wpływające na formę państwa ... 147
Rozdział VI. Władza państwowa ... 151
1. Pojęcie i cechy władzy państwowej ... 151
1.1. Zjawisko władzy ... 151
1.2. Władza państwowa na tle innych rodzajów władzy ... 154
2. Problem legitymizacji władzy państwowej ... 157
2.1. Rodzaje legitymizacji władzy w ujęciu M. Webera ... 158
2.2. Współczesne koncepcje legitymizacji władzy państwowej ... 159
3. Funkcje władzy państwowej i jej sprawowanie ... 163
3.1. Funkcje władzy państwowej ... 163
3.2. Sprawowanie władzy państwowej ... 165
3.3. Zjawiska patologii w strukturach i procesie sprawowania władzy państwowej ... 169
Rozdział VII. Organy państwowe ... 175
1. Pojęcie organu państwowego i systemu organów państwowych ... 175
1.1. Pojęcie organu państwowego i klasyfikacje organów państwowych ... 175
1.2. System organów państwowych i aparat państwowy ... 180
2. Zasady tworzące teoretyczne podstawy systemów organów państwowych ... 182
2.1. Zasada podziału władzy ... 183
2.2. Zasada jedności władzy ... 187
3. Modelowe rozwiązania systemów rządów w państwach demokratycznych ... 189
3.1. Rozumienie określenia „system rządów" oraz klasyfikacje systemów rządów ... 189
3.2. Charakterystyka podstawowych modeli systemów rządów ... 191
4. Zasadnicze kierunki władczych działań organów państwowych ... 202
Rozdział VIII. Demokracja w państwie ... 207
1. Pojęcie i istota demokracji ... 207
1.1. Pojmowanie demokracji i jej typologie ... 207
1.2. Definiowanie demokracji ... 213
1.3. Procesy demokratyzacji w czasach nowożytnych ... 215

2. Demokracja liberalna i demokracja nieliberalna 218
2.1. Demokracja liberalna i jej obecny stan 218
2.2. Demokracja nieliberalna i jej współczesne postacie 228
3. Demokracja przedstawicielska i jej instytucje 231
3.1. Istota i znaczenie ustrojowe demokracji przedstawicielskiej 231
3.2. Instytucje demokracji przedstawicielskiej 232
4. Demokracja bezpośrednia i jej formy 241
4.1. Istota i znaczenie ustrojowe demokracji bezpośredniej 241
4.2. Formy demokracji bezpośredniej 245

Rozdział IX. Państwo a inne formy organizacji społeczeństwa 255

1. Państwo a partie polityczne 256
1.1. Partie polityczne i systemy partyjne 256
1.2. Stosunek państwa do partii politycznych 266
2. Państwo a grupy nacisku 272
2.1. Grupy nacisku 272
2.2. Stosunek państwa do grup nacisku 279
3. Państwo a samorządy 281
3.1. Samorządy 281
3.2. Stosunek państwa do samorządów 288

Rozdział X. Państwo a prawo 293

1. Związki państwa z prawem 293
1.1. Pojęcie prawa 293
1.2. Związki genetyczne i funkcjonalne państwa z prawem 295
1.3. Prawo jako instrument sprawowania władzy państwowej 296
2. Konstytucja podstawą porządku prawnego w państwie 299
2.1. Pojęcie, geneza i funkcje konstytucji 299
2.2. Konstytucja ustawą zasadniczą państwa 303
2.3. Gwarancje konstytucji 309
3. Państwo prawa 313
3.1. Geneza koncepcji państwa prawa i jej rozwój 313
3.2. Formalna i materialna koncepcja państwa prawa 315

3.3. Treść współczesnej koncepcji państwa prawa 318

Rozdział XI. Państwo w stosunkach międzynarodowych 323

1. Stosunki międzynarodowe 323

1.1. Pojęcie stosunków międzynarodowych 323

1.2. Uczestnicy stosunków międzynarodowych 326

2. Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych 333

2.1. Aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych – aspekty formalne 334

2.2. Organy państwa w stosunkach międzynarodowych 339

2.3. Status prawny i status rzeczywisty państwa w stosunkach międzynarodowych 343

Rozdział XII. Państwo w warunkach globalizacji 349

1. Globalizacja 349

1.1. Pojmowanie globalizacji 349

1.2. Siły sprawcze i zasięg obecnej fali globalizacji 355

1.3. Cechy i skutki obecnej fali globalizacji 359

2. Globalizacja a państwo 362

2.1. Generalne przejawy zmian w państwach w warunkach globalizacji 362

2.2. Obszary zmian w państwach w warunkach globalizacji 366

Rozdział XIII. Państwo w warunkach integracji w ramach Unii Europejskiej 373

1. Integracja w ramach Unii Europejskiej 373

1.1. Rys historyczny integracji w ramach wspólnot europejskich i Unii Europejskiej 374

1.2. Charakter prawny Unii Europejskiej 377

1.3. Dziedziny integracji w ramach Unii Europejskiej 379

2. Integracja w ramach Unii Europejskiej a państwa członkowskie 387

2.1. Uwagi wprowadzające 387

2.2. Wpływ integracji w ramach Unii Europejskiej na państwa członkowskie 388

Wykaz wykorzystanej literatury 399

SŁOWO WSTĘPNE

Nauka o państwie jest bardzo stara. Wielu myślicieli obserwowało współczesne im instytucje państwowe oraz analizowało wcześniejsze, formułując na tej podstawie oceny i wnioski uogólniające – bieżące i wybiegające w przyszłość. Państwem zajmują się współcześnie przedstawiciele wielu dyscyplin naukowych, starając się określić jego istotę, sformułować definicję, „umiejscowić" w realiach życia społecznego, politycznego i gospodarczego, ukazać ewolucję, uwypuklić zalety i słabości.

Udostępniany Czytelnikowi podręcznik stanowi zmodyfikowaną, rozszerzoną i uaktualnioną wersję poprzednich podręcznikowych prac autora dotyczących teoretycznych zagadnień państwa: *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003; *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, *Nauka o państwie*, Warszawa 2012. Tytuł obecnego podręcznika – *Nauka o państwie współczesnym* – akcentuje, że przedmiotem rozważań będą w nim w większym stopniu niż w przywołanych wyżej pracach aktualne problemy współczesnych państw i stanowisko nauki wobec tych problemów. Takie ujęcie widoczne jest we wszystkich częściach podręcznika, w tym zwłaszcza w dwóch nowych jego rozdziałach zatytułowanych: „Państwo w warunkach globalizacji" (rozdz. XII); „Państwo w warunkach integracji w ramach Unii Europejskiej" (rozdz. XIII). Nie znaczy to, oczywiście, że zupełnie wyeliminowano rozważania dotyczące historycznych zagadnień państwa, istotnie wzbogacają one bowiem spojrzenie na współczesność państwa.

Analizowanie w podręczniku problemów teoretycznych państwa współczesnego rodzi określone trudności. Źródła tych trudności są rozmaite, wynikają z różnych przyczyn, a zwłaszcza z odmiennego postrzegania w nauce:

- istoty i definicji współczesnego państwa;
- współczesnych sposobów powstawania państw i kończenia przez nie bytu;
- klasyfikacji współczesnych państw, szczególnie ich reżimów politycznych;
- istoty władzy państwowej i jej legitymizacji;

- demokracji we współczesnym państwie;
- wpływu globalizacji i integracji europejskiej na współczesne państwo.

Różnice stanowisk w tych sprawach z jednej strony wzbogacają spojrzenie na współczesne państwo, ale z drugiej rodzą określone trudności ich syntetycznego ukazania w podręczniku, jasnego dla osób studiujących przedmiot obejmujący naukę o państwie współczesnym. Podręcznik pomyślany jest jako pomoc dydaktyczna dla studentów tych wszystkich kierunków studiów, których plany studiów przewidują przedmiot „Nauka o państwie" (lub podobnie nazwany). Podręcznik powinien więc być przydatny szczególnie dla studentów prawa, politologii, administracji, stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego, polityki społecznej itp. Zawiera bowiem wiedzę o tych zjawiskach dotyczących państwa, które pozwalają na osiągnięcie efektów uczenia się w ramach programów kształcenia dla wskazanych kierunków studiów.

Treść podręcznika została tak pomyślana, aby umożliwić studiującym przedmiot „Nauka o państwie" zdobycie wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych z kilku obszarów problemowych dotyczących problematyki państwa, a szczególnie:

- istoty i definicji państwa (rozdz. I);
- społecznego „otoczenia" państwa (rozdz. II);
- relacji między państwem a jednostką ludzką (rozdz. III);
- celów i funkcji państwa oraz form państw (rozdz. IV i V);
- struktur państwa (rozdz. VI i VII);
- demokracji w państwie (rozdz. VIII);
- relacji między państwem a innymi formami organizacji społeczeństwa (rozdz. IX);
- związków między państwem a prawem (rozdz. X);
- miejscem i rolą państwa w stosunkach międzynarodowych (rozdz. XI);
- stanu państwa w warunkach globalizacji i integracji europejskiej (rozdz. XII i XIII).

Autor w szerokim zakresie wykorzystał w podręczniku swoje wcześniejsze wskazane wyżej publikacje z tego obszaru tematycznego. Obecny podręcznik nie oznacza jednak jedynie prostego wykorzystania treści tych publikacji. Wyraża w znacznym stopniu nową, zwartą koncepcję aktualnej wiedzy o państwie, wiedzy przydatnej osobie kończącej studia w XXI wieku. Odzwierciedleniem takiej koncepcji jest zarówno struktura wewnętrzna pod-

ręcznika, jak również jego treść. Wszystkie właściwie części poprzednich prac zostały – w większym lub mniejszym stopniu – zmodyfikowane, rozszerzone i uaktualnione (rozdziały I–XI). Dwa nowe rozdziały (XII i XIII) zostały napisane na potrzeby niniejszego podręcznika. W pracach nad prezentowaną publikacją autor znacząco poszerzył zakres wykorzystanej literatury przedmiotu i sięgnął po najnowsze pozycje. W rezultacie powstał podręcznik w znacznym stopniu nowy i oryginalny. Jego przydatność dydaktyczną będą mogli najlepiej ocenić Czytelnicy.

Jerzy Kuciński

ROZDZIAŁ I
ISTOTA, DEFINICJA I POCHODZENIE PAŃSTWA

1. O niektórych próbach definiowania i sposobach postrzegania państwa

1.1. Kilka uwag o historii pojęcia państwa

Do przełomu XV i XVI wieku na określenie instytucji, którą dzisiaj nazywamy państwem, nie używano jednego terminu. Starożytni Grecy dla oznaczenia swoich państw-miast posługiwali się terminem *polis*. Z tego powodu grecka nauka o państwie rozwijała się głównie na doświadczeniach państwa-miasta, nie mogąc, jak trafnie zwrócono uwagę, nigdy „wznieść się" do pojęcia państwa opartego na wydzielonym szerszym terytorium[1]. W starożytnym Rzymie w nazewnictwie dotyczącym państwa uwidacznia się wyraziście rozwój rzymskiej organizacji państwowej: miejską gminę obywatelską nazywano *civitas*, republikę rzymską – *res publica*, cesarstwo rzymskie – imperium. W średniowieczu upowszechniły się dla państw o ustroju monarchistycznym terminy pochodzące od łacińskiej nazwy *regnum* – *régne*, *Reich, reign, regno*, oznaczające przede wszystkim panowanie. Obok tych pojęć używano też nazwy *terra* (*terre, Land*), co wskazuje na wzrost znaczenia władania ziemią jako czynnika decydującego o posiadaniu władzy państwowej. Trafnie zwraca się przy tym uwagę[2], że terminy te, przystosowane do oznaczania jakiejś jednej konkretnej formy państwa, nie nadawały się do ogólnego określania każdego tworu państwowego.

W Polsce stanowej terminologia państwa kształtowała się pod wpływem łacińskiego nazewnictwa oraz wolnościowego ustroju demokracji szlachec-

---

[1] L. G. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2000, s. 23.

[2] A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 18.

kiej. Najczęściej stosowane było słowo „rzeczpospolita". Oprócz niego używano takich terminów, jak: „regnum", „królestwo", „korona", „policja".

Prekursorem stosowania jednego pojęcia na określenie państwa jako takiego, bez względu na różnice ustrojowe poszczególnych państw, był przedstawiciel włoskiej renesansowej myśli politycznej N. Machiavelli (1469–1527), autor znanej pracy dotyczącej problematyki władzy – „Książę" (1513, pierwsze wydanie 1532). Machiavelli zaproponował, aby stosować w takim przypadku termin stato, pochodzący od łacińskiego słowa status, używanego wcześniej dla określenia ustroju. Od XVI do XVIII wieku termin *stato* przyjął się we Francji (*état*), Anglii (*state*), Niemczech (*Staat*). Zasadnie formułowany jest pogląd[3], że akceptacja w tych i w innych językach europejskich jednolitego terminu na oznaczenie instytucji państwa pojawiła się wówczas, gdy ludzie uświadomili sobie odrębność dwóch instytucji publicznych – osoby władcy oraz odrębnego od niego publicznoprawnego społecznego tworu organizacyjnego, którego władca nie jest dysponentem-właścicielem, lecz jedynie najwyższym funkcjonariuszem.

Termin „państwo" był znany już w Polsce przedrozbiorowej. Określano nim niekiedy wielkie ziemskie dobra magnackie, a wiązał się on najczęściej ze słowem „pan" – oznaczającym tego, kto panuje, włada, rozsądza. Termin ten nabrał na ziemiach polskich dzisiejszego znaczenia dopiero od początków XIX wieku. Pojęcie państwa ma więc pochodzenie rodzime. Polacy nie przyjęli włoskiego terminu *stato*, jak to nastąpiło w państwach zachodnich. Sięgnęli do terminu własnego, podobnie jak Rosjanie (*gosudarstwo*), Bułgarzy i Serbowie (*drżawa*) i inni Słowianie (za wyjątkiem jednak Czechów i Słowaków, którzy używają terminu *stat*). W XIX wieku Polacy nadali terminowi „państwo" to samo znaczenie, jakie na Zachodzie uzyskał termin *stato*.

W uzupełnieniu tego wątku rozważań warto przywołać kilka celnych spostrzeżeń w nauce polskiej na temat nazw współczesnych państw[4]. Wskazuje się więc, że państwa z reguły mają dwie nazwy: ściśle geograficzną, stanowiącą imię własne danego kraju (Francja, Polska, Rosja), oraz nazwę oficjalną, urzędową, która używana jest w konstytucji oraz w innych aktach prawa konstytucyjnego, a także w stosunkach międzynarodowych (Republika Francuska, Rzeczpospolita Polska, Federacja Rosyjska). Istnieją jednak państwa, których obie nazwy są tożsame (Jamajka, Burkina Faso). Różnice między nazwą geograficzną a tą oficjalną nie są jedynie formalne. Nazwa oficjal-

[3] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 7.

[4] Zob. L. Antonowicz, *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974, s. 124; S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, ss. 14–16.

na stanowi pewien syntetyczny opis ustroju danego państwa i składa się najczęściej, z co najmniej dwóch wyrazów. Wśród tych wyrazów istotną rolę odgrywają te, które wskazują na formę państwa, dominującą religię, dom panujący lub doktrynę polityczną. Stąd w oficjalnych nazwach państw spotykamy takie przymiotniki, jak „republika" (Republika Czeska) lub „królestwo" (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii), „ludowa", „demokratyczna" lub „socjalistyczna" (Chińska Republika Ludowa, Socjalistyczna Republika Wietnamu, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, przy czym nie zawsze przymiotniki te są prawidłowym określeniem rzeczywistości ustrojowej owych państw). Często zdarza się w państwach z kręgu islamu, że w oficjalnej nazwie zamieszczają one określenie wskazujące na panującą religię (Muzułmańska Republika Iranu, Muzułmańska Republika Pakistanu). Natomiast niektóre państwa nie określają w nazwach ani formy tego państwa, ani innych jego cech, ograniczając się w nazwie oficjalnej do terminu „państwo" (np. Państwo Izrael).

1.2. Niektóre próby definiowania państwa

Od tysiącleci filozofowie i prawoznawcy próbują udzielić odpowiedzi na zasadnicze zgoła pytanie: czym jest państwo? Dzieje myśli polityczno-prawnej dostarczają przykładów wielu definicji państwa, których ani nie sposób, ani nie ma potrzeby wszystkich przytaczać. Ich twórcy pod pojęciem państwa rozumieli przy tym nierzadko różne zjawiska życia społecznego i politycznego, co nie pozostawało oczywiście bez znaczenia dla treści ich definicji. Stąd też wydaje się racjonalne stanowisko tych autorów, którzy uważają, że wypracowanie jednej, akceptowanej przez wszystkich badaczy, definicji państwa, nie wydaje się możliwe[5]. Niemniej jednak, niektóre spośród formułowanych w historii określeń definicyjnych państwa zasługują na poważniejszą uwagę i na przypomnienie, również dlatego, że trafnie eksponują pewne istotne cechy państwa i ułatwiają udzielenie odpowiedzi na pytanie: czym jest ono dzisiaj. Posiadają więc istotny walor funkcjonalno-pragmatyczny.

Pierwszą znaczącą, wartą odnotowania próbą określenia państwa są rozważania na ten temat najwybitniejszego greckiego myśliciela i uczonego starożytności Arystotelesa (384–322 p.n.e.), zawarte zwłaszcza w jego fundamentalnym dziele poświęconym tym kwestiom, a zatytułowanym „Polityka". Arystoteles uważał, że „państwo jest wspólnotą równych, mającą na celu

[5] Zob. np. A. Korybski, *Państwo jako podmiot polityki* [w:] L. Dubel, A. Korybski, Z. Marchwart (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 139.

możliwie doskonale życie", że państwo to „wspólnota zdolna do samowystarczalności"[6]. Zacytowane wyżej uwagi mają istotną wartość. Dla Arystotelesa państwo nie było wspólnotą wszystkich, ale wspólnotą równych. Za jej członków uznawał tylko obywateli pełniących służbę wojskową i uczestniczących w pracy ciał obradujących. Według niego, dla istnienia państwa niezbędni byli także ludzie niebędący jego obywatelami: rolnicy, rzemieślnicy, robotnicy. Państwo jako wspólnota istnieje, zdaniem Arystotelesa, dla osiągnięcia określonego celu, jest więc instytucją teleologiczną (celową), a celem tym jest zapewnienie jego obywatelom możliwie doskonałego życia. Trzeba stwierdzić, że chociaż arystotelesowska definicja państwa jako modelowana na społeczeństwie opartym na niewolnictwie miała pewne słabości, to nawiązywało do niej i nawiązuje nadal wielu późniejszych filozofów i teoretyków państwa, w tym także ci przedstawiciele nauk społecznych, którzy podkreślają, że celem państwa jest zapewnianie dobra wspólnego dla wszystkich obywateli[7] (jak np. katolicka nauka społeczna).

W czasach nowożytnych szeroki rozgłos uzyskała definicja państwa sformułowana przez wybitnego przedstawiciela szkoły pozytywizmu prawniczego, niemieckiego uczonego G. Jellinka (1851–1911). Według niego, „państwo to wyposażona we władzę samorodną jedność związkowa osiadłych ludzi"[8]. Twórca tej definicji słusznie uznał, że państwo to instytucja (organizacja), która musi posiadać trzy zespolone ze sobą elementy (składniki konstytutywne), a mianowicie władzę najwyższą (suwerenną), ludność i terytorium. Właśnie dlatego definicja ta znana jest jako tzw. trójelementowa definicja państwa. Trwałą wartość ma wskazanie przez Jellinka, że państwo jest organizacją suwerenną oraz terytorialną. Definicja Jellinka przydatna okazała się szczególnie w prawie międzynarodowym, pozwoliła bowiem w sposób dostateczny (niebudzący wątpliwości) odróżnić organizację państwową od innych tworów społeczno-politycznych nieposiadających charakteru państwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się[9], że niedostatkiem przywołanej definicji Jellinka jest to, iż nie ma w niej próby odpowiedzi na pytanie o cel istnienia państwa. Uważa się ją więc za definicję idealizującą, ponieważ owa „jedność związkowa" ludzi przez wiele wieków nie znajdowała potwierdzenia w praktyce, a zaczęła się kształtować mniej więcej od końca XIX wieku.

---

[6] Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 1953, s. 16.

[7] Pisze o tym J. Krukowski, *Nauka o państwie i prawie*, Lublin 2004, s. 15.

[8] G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 47.

[9] M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Warszawa 2007, s. 108; J. Krukowski, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 15.

1.3. Sposoby postrzegania państwa w myśli polityczno-prawnej

W historii myśli polityczno-prawnej państwo postrzegane było w sposób tak różnorodny, że trudno byłoby podjąć próbę kształtowanej na podstawie jednolitych i zwartych przesłanek klasyfikacji poglądów na ten temat. Warto może odnotować, iż w niektórych współczesnych pracach podjęto próby klasyfikacji grup teorii państwa w kwestiach jego istoty, które mają charakter jednak nadmiernie uproszczony. Autor jednej z nich uważa, że są „dwie główne grupy teorii państwa"[10]. Jego zdaniem, w pierwszej, tzw. niemarksistowskiej grupie teorii państwa, przyjmuje się, że państwo jest przedstawicielem społeczeństwa jako całości. W grupie drugiej mieszczą się teorie „marksistowskie", zakładające, że w społeczeństwie klasowym interesy różnych klas są zasadniczo i nieodwołalnie ze sobą sprzeczne, samo zaś państwo jest formą ucisku klasowego. Można mieć wątpliwości, czy w drugiej dekadzie XXI wieku, przy tak ogromnej liczbie publikacji ukazujących różnorodne „oblicza" współczesnych państw, można w pracy naukowej prezentować tak bardzo uproszczony pogląd na temat istoty państwa.

Głównym zadaniem autora podręcznika nie jest podejmowanie polemik na temat sposobów pojmowania istoty państwa w dawnej i współczesnej myśli polityczno-prawnej, ale raczej podjęcie próby ich syntetycznego przedstawienia, z zastrzeżeniem, że ukazane poniżej różne sposoby postrzegania państwa kształtowały się przede wszystkim w XIX i XX wieku. Mieliśmy więc i mamy nadal do czynienia z różnymi podejściami do zagadnienia istoty państwa przedstawicieli poszczególnych nurtów myśli polityczno-prawnej. Warto więc zaprezentować chociażby kilka spośród tych podejść, tych najbardziej charakterystycznych, rozpoczynając – nieco przewrotnie – od tego, które pozostaje w bezpośrednim związku z przedstawioną wyżej krytycznie ocenioną klasyfikacją dotyczącą teorii państwa.

Przedstawiciele marksistowskiej koncepcji państwa akcentowali zwłaszcza klasowy charakter państwa. Przywódca rewolucji bolszewickiej w Rosji W. Lenin (1870–1924) pisał na ten temat w pracy „Państwo a rewolucja", że „państwo jest maszyną do utrzymywania panowania jednej klasy nad drugą"[11]. Niejednokrotnie eksponował przy tym rolę przemocy w działalności państwowej. Tej syntetycznej charakterystyki państwa nie powinno się traktować jako definicji państwa, redukuje bowiem ona państwo do jednej tylko funkcji przez nie spełnianej, pomijając inne, bardzo ważne dla społeczności państwowej.

---

[10] Z. Rykiel, *Państwo jako podmiot współczesnej polityki światowej* [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. t. 1*, *Perspektywa globalna*, Toruń 2011, s. 7.

[11] W. Lenin, *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1949, s. 29.

Zwolennicy neoliberalizmu (termin pojawił się w końcu lat 30. XX wieku, później używany był głównie w publicystyce, a z czasem „wszedł" również do nauki), koncentrując się – podobnie jak ich poprzednicy liberałowie – na zjawiskach ekonomicznych, aż do początku XXI wieku nie w pełni doceniali rolę i znaczenie instytucji państwa oraz jego dynamikę. Obecnie, po latach ograniczania i marginalizacji, a nawet deprecjacji państwa, neoliberalizm dąży do swoistego zreformowania państwa i zmiany jego istoty, aby nieustannie w sposób aktywny i racjonalny oddziaływało na sferę ekonomiczną, zapewniając bezpieczeństwo i stabilność w dziedzinie ekonomicznej i społecznej.

Reprezentanci nurtu psychologicznego w prawoznawstwie, którego wybitnym przedstawicielem był Polak, L. Petrażycki (1867–1931), uważali państwo, a zwłaszcza władzę państwową, za fikcję. Traktowali je nie jako realny byt, rzeczywistość, ale jako coś, co rezyduje w psychice ludzi – w postaci projekcji emocjonalnych, przeżyć psychicznych. Polegają one na tym, że u jednych ludzi należących do sfery władzy występuje przeświadczenie, że należy się im posłuch ze strony społeczeństwa, że przysługuje im prawo rozkazywania, u innych natomiast, podwładnych, występuje przeświadczenie o konieczności podporządkowywania się rządzącym.

Wedle zwolenników teorii normatywistycznej, za której twórcę uważa się austriackiego prawnika H. Kelsena (1881–1973), państwo, jako idealny punkt odzwierciedlenia się zachowań jego organów, to całość porządku prawnego. Normatywizm redukował więc państwo do systemu norm prawnych (państwo to tyle, co system norm prawnych). W ujęciu normatywistycznym element ludzki w państwie ulegał całkowitemu zagubieniu.

Katolicka nauka społeczna, czerpiąc z poglądów Tomasza z Akwinu (1225–1274), traktuje państwo jako społeczność doskonałą, samowystarczalną, niezależną i samorządną. Współczesny polski myśliciel katolicki zajmujący się państwem, J. Majka, twierdzi[12], że byt państwa zakłada istnienie pewnego porządku prawnego oraz władzy, która by go chroniła i miała możliwość zaspokajania potrzeb obywateli oraz zabezpieczania im pokoju od wewnątrz. Celem państwa jest, jego zdaniem, *bonum commune*, czyli dobro wspólne, które wyraża się w zachowaniu pokoju i zapewnieniu powszechnej szczęśliwości doczesnej.

W historii myśli politycznej bardzo popularne było i pozostało do dzisiaj socjologiczne (czy socjologizujące) ujęcie państwa, traktujące państwo jako pewną zbiorowość ludzką – organizację, grupę społeczną. Charakterystyczne

[12] J. Majka, *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1986, s. 120.

jest tutaj spojrzenie na państwo przez pryzmat ról i interakcji społecznych oraz ich odbicia w świadomości ludzkiej. Tę koncepcję spotykamy we wszystkich okresach rozwoju myśli społeczno-politycznej.

Zbliżona do takiego postrzegania państwa jest np. koncepcja wybitnego polskiego filozofa Cz. Znamierowskiego (1888–1967), wyłożona zwłaszcza w jego pracy „Wiadomości elementarne o państwie" (1948). Wskazywał on, że państwo jest organizacją władczą, której funkcjonowanie reguluje konstytucja wskazująca – od kogo i w jakiej zależności pozostają jej członkowie. Państwo jest więc instytucją niezbędną dla społeczności o dużej liczbie członków żyjących na znacznym terytorium. Celem państwa jest ich ochrona oraz utrzymanie porządku wewnętrznego. Państwo jest grupą o strukturze niejednolitej – są w niej rządzący i rządzeni.

Zainteresowanie państwem od dawna przejawiają przede wszystkim prawnicy. Charakterystyczną cechą prawniczego postrzegania państwa jest to, że skupia ono swoją uwagę na normatywnych elementach jego organizacji i funkcjonowania, na normatywnie określonych relacjach państwa z innymi formami organizacji społeczeństwa, na normatywnych uregulowaniach statusu państwa w stosunkach międzynarodowych. Zagadnieniami tymi zajmuje się wiele szczegółowych dyscyplin prawniczych, w których państwo widziane jest w sposób niejednakowy.

Niezależnie jednak od sposobu postrzegania państwa, jedno nie powinno ulegać wątpliwości. To mianowicie, że państwo jest na tyle ważnym zjawiskiem w dziejach cywilizacji, iż nie może ono być ignorowane ani przez uczonych, ani przez studiujących, ani przez tzw. zwykłych zjadaczy chleba. Trafnie wskazywano[13], że pojęcia państwa nie można sprowadzać wyłącznie ani do świadomości, ani do systemu norm, ani do przemocy, chociaż każde ze wspomnianych wyżej ujęć wniosło własne, oryginalne spojrzenie na problem państwa, uwypukliło jeden z aspektów tego złożonego zjawiska. Państwo postrzegać więc należy jako wielowymiarowe zjawisko społeczne.

Pytanie o istotę państwa współczesnego pozostaje jak najbardziej zasadne w XXI wieku, chociaż udzielenie na nie odpowiedzi nadal nie jest proste, a może nawet stało się jeszcze bardziej trudne z wielu powodów – natury poznawczej, metodologicznej i innych. Stąd zapewne ciekawe próby analizy w nauce różnych współczesnych ujęć pojmowania państwa[14]. Jeden z autorów, nie bez pewnej racji, chociaż w sposób może nieco schematyczny, co

[13] M. Sobolewski, *Podstawy teorii państwa*, Kraków 1986, s. 9.

[14] Zob. np. S. Sulowski, *Istota współczesnego państwa. Próba ujęcia politologicznego* [w:] J. Osiński (red.), *Współczesne państwo jako podmiot polityki publicznej*, Warszawa 2014, ss. 35–38.

nie jest jednak wadą w ujęciach podręcznikowych, wyróżnił generalnie trzy rodzaje doktryn dotyczących państwa[15]:

1) absolutyzujące państwo, w których państwo uznawane jest za naturalny i najwyższy etap rozwoju życia społecznego (głównie totalitarne wizje organizacji państwowej);
2) ograniczające znaczenie i funkcje państwa w życiu społecznym (wywodzące się współcześnie z liberalnej myśli społecznej i politycznej);
3) negujące państwo, jego społeczną użyteczność i potrzebę jego utrzymywania (głównie doktryny anarchistyczne).

2. Definicja państwa i jego zasadnicze cechy

2.1. Definicja państwa

Pojęcie państwa jest często przedmiotem rozważań w dyskusjach o różnorakich problemach politycznych, społecznych i gospodarczych. Jako instytucja zorganizowanego społeczeństwa państwo z wielu powodów wzbudza polemiki i kontrowersje. Próba sformułowania definicji państwa jest trudna przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze – pojęcie państwa używane jest dzisiaj w czterech, co najmniej, podstawowych znaczeniach:

- jako pewien obszar określony granicami, w obrębie których ludzie są poddani jednej władzy państwowej (państwo jako kraj);
- jako szczególnego rodzaju globalna organizacja społeczeństwa, organizacja obywateli, jako wspólnota ludzka (obywatelska);
- jako struktura organów władzy publicznej, aparat państwowy, piramida organów i urzędów;
- jako podmiot prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych.

Po drugie – istnieje ogromna liczba definicji państwa, nieraz bardzo różniących się od siebie, co potęguje trudności w zaproponowaniu własnej definicji. W ostatnich trzydziestu latach sformułowano w nauce polskiej wiele definicji państwa, w których podejmowano próby określenia państwa inaczej niż czyniono to do 1989 r. W niektórych definicjach wymienia się te same cechy państwa, na które wskazywał G. Jellinek[16]. W innych definicjach tych

[15] A. Korybski, *Państwo…*, *op. cit.*, s. 140.

[16] B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Pojęcie, sposoby definiowania oraz cechy państwa* [w:] B. Szmulik i M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie polityce*, Lublin 2006, s. 16.

cech wymienia się więcej. E. Zieliński wskazuje, że „Państwo jest wspólnotą polityczną, naczelną, terytorialną, służebną i suwerenną”[17]. T. Stawecki i P. Winczorek[18], a w ślad za nimi autor podręcznika[19], wymieniają także dodatkowe cechy państwa – hierarchiczność, przymusowość, globalność („obejmowanie” całego społeczeństwa). Według koncepcji katolickiej pojęcie państwa zawiera w sobie cztery elementy[20]: 1) jest wspólnotą ludzi, zwaną wspólnotą polityczną, 2) posiada wspólne terytorium, 3) posiada aparat państwowy (organy władzy i ciała pomocnicze), 4) celem państwa, pojmowanego jako dobro wspólne, jest zapewnienie pokoju wewnętrznego i zewnętrznego, rozwoju kulturalnego i gospodarczego. Wartą przywołania definicję państwa zaproponował ostatnio w kilku pracach J. Osiński, którego zdaniem „państwo jest suwerenną, terytorialną i polityczną instytucją, która opierając się na posiadanych zasobach oraz wykorzystując system prawny, gospodarczy i układ stosunków międzynarodowych, efektywnie tworzy optymalne warunki rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa”[21]. Pomimo różnic w przywołanych wyżej definicjach nietrudno dostrzec, że zawierają one pewne cechy wspólne, chociaż również cechy różnicujące.

Biorąc pod uwagę te i inne jeszcze definicje państwa występujące w polskim piśmiennictwie naukowym ostatnich kilkudziesięciu lat, można sformułować następującą definicję: państwo to organizacja społeczeństwa – suwerenna, polityczna, globalna, terytorialna, przymusowa i hierarchiczna, zapewniająca wewnętrzny ład społeczny. Wskazane w definicji cechy wymagają syntetycznego przynajmniej ich omówienia.

2.2. Cechy państwa

Państwo jest organizacją społeczeństwa, tzn. – według rozumienia przedstawicieli socjologii – jest wielką społeczną grupą celową, opartą na sformalizowanym członkostwie – obywatelstwie, dysponującej instytucjami władzy publicznej. Jest to zespół ludzi wytyczających cele do osiągnięcia, wyposażonych w instrumenty działania i środki koordynacji poczynań. Państwo nie

[17] E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, ss. 22–23. Nieco podobnie S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 44.

[18] T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, ss. 42–43. Podobnie P. Winczorek, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 73–78.

[19] J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003, s. 7; *Idem*, *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 16; *Idem*, *Nauka o państwie*, Warszawa 2012, s. 17.

[20] Przywołuję za J. Krukowski, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 16.

[21] Zob. najnowszą pracę: J. Osiński, *Państwo w warunkach globalnego kryzysu ekonomicznego. Przyczynek do teorii państwa*, Warszawa 2017, ss. 126–127.

może być jednak traktowane jako absolutna, uniwersalna podstawa życia społecznego, oprócz niego istnieje bowiem również wiele różnorodnych innych organizacji skupiających członków społeczeństwa. Są to rody, plemiona, partie polityczne, stowarzyszenia, kościoły, związki wyznaniowe itp. Państwo jest tylko jedną z organizacji społeczeństwa. Od innych organizacji odróżnia się właśnie cechami wskazanymi w definicji, które to cechy razem wzięte przysługują jedynie państwu, poszczególne zaś z tych cech mogą odnosić się także do niektórych innych organizacji.

Państwo jest organizacją suwerenną. Wielu autorów uważa tę cechę państwa za najważniejszą, znamienną, charakterystyczną. Termin „suwerenność" pochodzi od francuskiego słowa souverain i został przyjęty od łacińskiego superus, czyli zwierzchni. Obecnie określeniem „suwerenność" oznacza się cechę jakiegoś podmiotu polegającą na tym, że jest on najwyższy, samodzielny, niezawisły (zwłaszcza na tle innych podmiotów).

Koncepcja suwerenności państwa pojawiła się w średniowieczu, w wyniku walk monarchów poszczególnych państw z władczymi tendencjami ponadnarodowych ośrodków władzy (papiestwa, cesarstwa). Rozwinęła się w państwie absolutnym, co było zasługą zwłaszcza francuskiego teoretyka państwa J. Bodina (1530–1596). Koncepcja suwerenności państwa najpełniejszy wyraz znalazła w poglądach przedstawicieli pozytywizmu prawniczego w XIX i XX wieku. Nie zawsze jednak w ten sam sposób postrzegano to, jakiemu podmiotowi ma być przypisywana cecha suwerenności: czy ma to być władza państwowa, czy państwo, czy lud lub naród. W prawie, w politologii oraz w polityce suwerenność należy do bardzo kontrowersyjnych i spornych pojęć.

Koncepcja suwerenności w klasycznym ujęciu prawniczym integralnie zawiera w sobie dwa składniki (elementy):

- samodzielność, nazywana także samowładnością,
- nieograniczoność, zwana także całowładnością.

Samodzielność (samowładność) państwa wyraża się tym, że jest ono w podejmowanych decyzjach i działaniach niezależne od jakichkolwiek innych podmiotów, że podejmuje te decyzje i realizuje działania bez mieszania się w nie kogokolwiek z zewnątrz. Państwo nie wywodzi prawa do urzeczywistniania suwerenności od jakiegokolwiek innego podmiotu. Można więc, korzystając z terminologii zaproponowanej przez J. Kowalskiego[22], stwierdzić, że państwo jest podmiotem realizującym suwerenność w sposób pier-

[22] J. Kowalski, *Pojęcie państwa* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 57.

wotny (samorodny według terminologii Jellinka). Suwerenność jest cechą, która przysługuje państwu od momentu jego powstania, a więc nie jest czymś, co zostało mu nadane.

Nieograniczoność (całowładność) jako element suwerenności oznacza, co do zasady, że z punktu widzenia formalnoprawnego państwo posiada kompetencje do normowania wszystkich stosunków wewnętrznych, podejmując takie decyzje i działania, jakie chce. Jest ono w tym zakresie ograniczane jedynie czynnikami faktycznymi (przyrodniczymi, ekonomicznymi) lub politycznymi czy prawnymi, które samo na siebie nałożyło.

Suwerenność państwa przejawia się w dwu sferach: wewnętrznej (*ad intra*) i zewnętrznej (*ad extra*). Suwerenność w sferze wewnętrznej polega na tym, że wszystkie podmioty (osoby i jednostki organizacyjne) znajdujące się na jego terytorium muszą się podporządkować jego zgodnym z prawem decyzjom oraz działaniom, i faktycznie to czynią. Władza państwowa ma więc wewnątrz terytorialnej organizacji państwowej charakter władzy najwyższej, której władze wszystkich innych organizacji społeczeństwa muszą się podporządkować (nadrzędność władcza). Suwerenność państwa na zewnątrz wyraża się w tym, że nie podlega ono władzy innych państw czy organizacji międzynarodowych, że układa swoje stosunki międzynarodowe z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi na zasadzie równorzędności, że żadne inne państwo ani organizacja międzynarodowa nie może – bez jego zgody – narzucać państwu swojej woli i ograniczać jego swobody (niezależność zewnętrzna). Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego jest związane tylko treścią norm tego prawa dobrowolnie przez siebie akceptowanych. Trafnie akcentują znawcy problemów suwerenności państwa na zewnątrz, że suwerenność jest traktowana jako szczególny atrybut państwa w stosunkach międzynarodowych[23].

Suwerenność jako niezbędna cecha każdego państwa jest przede wszystkim konstrukcją prawną. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że suwerenność państwa w aspekcie prawnym jest niestopniowalna: albo istnieje, albo nie ma jej wcale[24]. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie można więc mówić o suwerenności ograniczonej. Suwerenności jako konstrukcji prawnej nie należy jednak mylić z faktyczną niezależnością państwa,

[23] Zob. J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe* [w:] W. J. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001, s. 104; *Idem*, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015, ss. 79–81.

[24] Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 35; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 115.

która urzeczywistnia się w obszarze faktów społecznych oraz politycznych i niemal nigdy nie występuje w czystej postaci, w praktyce zaś może być mniejsza lub większa. Stan taki nie musi jednak oznaczać naruszeń czy pozbawienia państwa suwerenności. Suwerenność państwa nie oznacza bowiem braku możliwości jakiejkolwiek zależności danego państwa od innego państwa czy innych państw. Zależność taka nie będzie naruszeniem suwerenności wówczas, gdy jest oparta na zasadach dobrowolności, równości i wzajemności, a u jej podstaw znajduje się zaakceptowana przez państwo umowa międzynarodowa.

Przyjmujemy więc, że suwerenność współczesnego państwa jest głównie pewnym idealnym wzorcem i ma charakter względny zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz państwa, ogranicza ją bowiem w praktyce szereg realnie istniejących czynników. Zinstytucjonalizowane formy ograniczania suwerenności (przede wszystkim w aspekcie zewnętrznym) zna prawo międzynarodowe. Należały do nich zwłaszcza: protektorat, mandat, powiernictwo. Dzisiaj są to już zjawiska wyłącznie historyczne i dlatego możemy nie podejmować tutaj próby wyjaśniania ich treści.

Trzeba zdawać sobie sprawę, że postrzegana w przeszłości jako nieograniczona suwerenność państwa musi być współcześnie widziana inaczej. W sferze faktów społecznych i politycznych zagadnienie suwerenności państw jest bardzo skomplikowane[25], chociaż nadal pełną aktualność zachowuje teza, że stanem normalnym jest sytuacja, gdy państwo jest suwerenne i niepodległe[26]. Wielostronne zależności między państwami, ich współpraca na różnych polach czy wreszcie konkurencja polityczna i ekonomiczna, skłaniająca do sprecyzowanej, dobrowolnej zmiany statusu prawnomiędzynarodowego, zmusza je do wchodzenia w różnego rodzaju alianse (sojusze), co powoduje w efekcie ustępstwa i samoograniczenia w ich działaniu, oceniane czasem, bywa, że nie bez racji, jako faktyczne ograniczenia suwerenności. Zjawiska te skłaniają przy tym niektórych teoretyków do formułowania wniosków skrajnych – o bezprzedmiotowości rozważań o realnej suwerenności państwa we współczesnym świecie, o tym, że suwerenność jest obecnie kategorią anachroniczną, nieadekwatną do wizerunku współczesnych państw funkcjonujących w systemie ponadnarodowych powiązań i współzależności.

Wniosków takich nie będziemy jednak raczej w podręczniku aprobo-

[25] Por. A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999, s. 44; T. Langer, *Wstęp do prawoznawstwa*, Koszalin 1997, ss. 68–69.

[26] W. J. Wołpiuk, *Niepodległość i suwerenność. Dystynkcje pojęciowe* [w:] W. J. Wołpiuk (red.), *Spór…*, *op. cit.*, s. 63.

wać[27]. Akceptujemy zasadniczo pogląd[28], że o suwerenności państwa można mówić tak długo, dopóki decyzje państwa, w tym dotyczące stanowienia i stosowania prawa, zapadają w strukturze jego organów (czyli bez zewnętrznej ingerencji), a wpływ na te decyzje i na działalność państwa (zarówno wpływ realizowany od wewnątrz, jak też urzeczywistniany spoza terytorium państwowego) nie przybiera wobec państwa charakteru przymuszania lub groźby. Mamy przy tym świadomość, że – na co trafnie zwrócił uwagę F. Fukuyama[29] – słabe państwa „podkopują" zasadę suwerenności, gdyż owa słabość w pewnym sensie prowokuje podmioty międzynarodowe do ingerencji w ich sprawy, aby siłowo i wbrew ich woli rozwiązać ich problemy.

Powszechne jest w nauce i w polityce przekonanie, że istotny wpływ na problematykę suwerenności – zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym – wywierają zjawiska związane z procesami globalizacji i integracji. W rezultacie niektóre państwa nie mają możliwości w pełni samodzielnego decydowania o tym, co się dzieje na ich terytorium i co ma żywotne znaczenie dla obywateli. Dotyczy to zwłaszcza zdarzeń dokonujących się w gospodarce, finansach, kulturze, sferze informatycznej, w nowych technologiach itp. Szerzej będzie o tym mowa w dwu ostatnich rozdziałach podręcznika.

Państwo jest organizacją polityczną. Za polityczne uznawane są te organizacje, których zasadniczym celem jest sprawowanie władzy, rządzenie ludźmi, kierowanie społeczeństwem lub jego częścią. Państwo niejako ze swej natury jest taką właśnie organizacją, a władza państwowa jest szczególnym przypadkiem władzy politycznej (będzie o tym dalej mowa). Państwo nie jest jedyną organizacją polityczną w społeczeństwie, bowiem taki charakter mają też na pewno partie polityczne. Jest jednak kluczową organizacją polityczną oraz głównym narzędziem służącym przywódcom politycznym do kierowania społeczeństwem. Polityczność jest cechą charakteryzującą państwo w każdych warunkach historycznych. Trafnie wskazuje się[30], że gdyby założyć stopniowalność polityczności, to państwo trzeba by uznać za organizację najbardziej polityczną ze wszystkich, jakie zna ludzkość, za na-

[27] Na takim stanowisku stoi także T. Łoś-Nowak, *Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych* [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1997, s. 83.

[28] A. Redelbach, *Państwo i jego struktura wewnętrzna* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 41.

[29] F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 113.

[30] A. Łopatka, *Prawoznawstwo…*, *op. cit.*, s. 23; L. G. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, ss. 38–39.

czelną organizację polityczną. To państwo bowiem jest jedyną organizacją sprawującą władzę (rządzącą) w skali całego społeczeństwa składającego się na państwo, chociaż stopień upolitycznienia państwa kształtował się historycznie niejednakowo.

Państwo to organizacja globalna. Obejmuje całe społeczeństwo danego kraju i tym różni się zarówno od przedpaństwowych form organizacji społeczeństwa (np. od organizacji rodowo-plemiennych), jak i od innych organizacji społecznych obejmujących jedynie część społeczeństwa (mniejszą lub większą). Państwo skupia wszystkie klasy, warstwy i grupy społeczne, a przynależność członka społeczeństwa do państwa zostaje przesądzona zazwyczaj przez sam fakt urodzenia. Cała zbiorowość ludzka należąca do państwa to zbiorowość państwowa. Stanowi ona nieodłączny składnik państwa. Słusznie więc wskazywano, że państwo jest formą zrzeszonego współdziałania ludzi, a więc, że ludność w państwie to nie grupa abstrakcyjnych podmiotów, ale ludzi zorganizowanych[31].

Państwo – na co zwracał już uwagę G. Jellinek – ma charakter organizacji terytorialnej. Rozumiane to jest dwojako. Po pierwsze, każde państwo w sposób absolutnie konieczny związane jest z określonym obszarem – z terytorium, na którym prowadzą aktywność członkowie tego państwa i dokonują się procesy konsolidacji społecznej. Tezy tej nie podważają liczne przykłady istnienia władz państwowych działających na emigracji, w oderwaniu od właściwego obszaru państwowego. Oczywiście pod warunkiem, że władze te są uznawane za polityczną reprezentację narodu podporządkowanego – wbrew jego woli w danym momencie – innej władzy (np. władzy najeźdźcy). Pojęcie terytorium państwa oznacza wydzielony granicami obszar lądu, przyległy doń pas wód morskich oraz przestrzeń powietrzną nad obszarem lądowym i morskim państwa, aż do sfery przestrzeni kosmicznej, a także siedziby przedstawicielstw państwa znajdujące się w innych państwach oraz statki wodne, powietrzne i kosmiczne poruszające się pod banderą państwa. To samo terytorium państwowe nie może być domeną działania dwóch lub więcej państw równocześnie. Po drugie, cecha terytorialności rozumiana jest również w taki sposób, że państwo stanowi organizację ludności osiadłej na określonym terytorium. Tak więc zasadniczym kryterium przynależności jednostki do państwa, które zachowuje wyłączność do danego terytorium, jest fakt zamieszkiwania na tym terytorium, a nie inne więzy (np. krwi).

[31] W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014 (reprint wydania z 1939 r.), ss. 133–149.

Państwo jest organizacją przymusową, co przejawia się w dwóch sferach. Po pierwsze – przynależność do państwa ma charakter niedobrowolny (właśnie przymusowy), określona jest bowiem nie przez swobodną wolę jednostek, lecz przez normy prawne. Obywatelem danego państwa człowiek z reguły staje się już w momencie urodzenia i dzieje się to bez jego woli. Przepisy o obywatelstwie przewidują bardzo niewielkie możliwości wyboru obywatelstwa określonego państwa. W odróżnieniu od państwa, przynależność do innych organizacji społeczeństwa jest z reguły dobrowolna: można do nich wstąpić i wystąpić z nich, nie przestając być członkiem danego społeczeństwa. W zastosowaniu do państwa nie jest to możliwe.

Po drugie – chociaż przymus i jego stosowanie nie jest zjawiskiem wyłącznie związanym z państwem, to jednak przymus państwowy różni się od innych form przymusu. Zakres i sposób stosowania przymusu przez państwo to ważna kwestia funkcjonowania struktur państwowych. W piśmiennictwie wskazuje się[32], że przymus państwowy charakteryzuje się kilkoma cechami:

- jest on skoncentrowany – mogą go stosować tylko organy państwowe;
- organy państwowe mogą stosować przymus tylko na podstawie prawa (prawowitość przymusu);
- przymus państwowy jest sformalizowany, czyli ujęty w możliwie ścisłe ramy procedur przewidzianych przez prawo;
- przymus państwowy jest legalny – dla wyegzekwowania własnych decyzji państwo może się legalnie (zgodnie z przepisami) posłużyć różnymi środkami przemocy fizycznej (np. pozbawienie człowieka wolności, mienia, a nawet życia), przy czym jedynie państwo jest uprawnione do takich działań.

Przymus państwa ma jednocześnie najszerszy zasięg podmiotowy, ponieważ dotyczyć z reguły może wszystkich osób i podmiotów znajdujących się na jego terytorium (podlegających jego jurysdykcji), a także najszerszy zasięg przedmiotowy, gdyż może mieć charakter przymusu fizycznego, ekonomicznego, psychologicznego itp. W celu stosowania w imieniu państwa przymusu powoływane są specjalne organy państwowe, niemające odpowiednika w innych formach organizacji społeczeństwa. Trzeba jednak dodać, że w praktyce funkcjonowania państwa, zwłaszcza demokratycznego, nie ma potrzeby stosowania wyłącznie przymusu, ponieważ najczęściej wystarcza zagrożenie przymusem, sama świadomość obywateli, że państwo może po

[32] T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp…*, *op. cit.,* s. 45. Zob. też J. Oniszczuk, *Określenie państwa współczesnego* [w:] J. Oniszczuk (red.) i inni, *Państwo współczesne w teorii i praktyce. Wybrane problemy*, Warszawa 2008, ss. 50–51.

niego sięgnąć. Postępowanie jednostek i podmiotów zgodnie z oczekiwaniami władzy państwowej wynika więc często z obawy przed sankcjami.

Państwo jest organizacją hierarchiczną, co niektórzy autorzy nie bez racji wyrażają w stwierdzeniu, iż za jego cechę uważają „wyposażenie w swoisty aparat"[33]. Cecha hierarchiczności oznacza, że istnienie współczesnych państw opiera się na działaniu rozbudowanego systemu organów państwowych, organów o wielopiętrowej strukturze, w ramach której funkcjonują organy wyspecjalizowane w realizacji różnych zadań, korzystające z rozmaitych kompetencji, w tym kompetencji stanowienia norm prawnych. Organy państwa to ludzie (lub ich zespoły) podejmujący decyzje w imieniu państwa. Każda większa organizacja (partia polityczna, związek zawodowy, związek wyznaniowy itp.) ma swoje organy, ich zaś rozmiary, struktura i działalność są uwarunkowane charakterem i potrzebami danej organizacji. Jest więc zrozumiałe, że specjalne organy posiada również państwo. Rozmiary i organizacja owych organów są dostosowane do potrzeb i celów państwa. Ich kompetencje są rozdzielone i uporządkowane według zasady hierarchicznej, co znajduje również swoje odzwierciedlenie w hierarchii norm systemu prawa w państwie, stanowionych przez te organy. Zadania, jakie mają obecnie do spełnienia organy państwowe, rodzi konieczność doskonalenia rozwiązań prawnych, organizacyjnych i proceduralnych ich dotyczących, jak również zwiększenia profesjonalizacji aktywności wielu organów państwa[34].

Państwo jest organizacją zapewniającą wewnętrzny ład społeczny, a więc jest instytucją o charakterze teleologicznym (celowym). Państwo od początku swego istnienia zapewniało ład wewnętrzny stwarzający warunki niezbędne dla codziennego bytu materialnego i kulturowego społeczności zamieszkującej jego terytorium. Przez tysiąclecia ład ten zakładał jednak uprzywilejowanie jednych grup społecznych względem innych[35], a państwo traktowane było jako ważne „narzędzie" chroniące owo uprzywilejowanie. Trafnie jednak zwracano uwagę[36], że również wówczas państwo chroniło nie tylko interesy uprzywilejowanych grup społecznych, ale także grup nieuprzywilejowanych, stanowiących z reguły większość ludności. W okresie Oświecenia pojawiła się idea służebności państwa wobec wspólnoty wszystkich obywateli, a postulat ten znalazł szansę urzeczywistnienia dopiero w czasach współczesnych.

---

[33] Np. A. Łopatka, *Prawoznawstwo*…, *op. cit.*, s. 22; T. Langer, *Wstęp*…, *op. cit.*, s. 50.

[34] Zob. J. Osiński, *Państwo*…, *op. cit.*, ss. 134–135.

[35] Niektórzy autorzy uważają, że nadal tak się dzieje. Zob. Z. Rykiel, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 8.

[36] M. Gulczyński, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 111.

3. Powstawanie państw i kończenie przez nie bytu

3.1. Charakterystyka głównych koncepcji genezy państwa

Pytania – jak doszło do powstania państwa, kiedy, z jakich przyczyn – od dawna intrygowały filozofów i polityków. Jest to zrozumiałe, jeżeli weźmie się pod uwagę, że oprócz znaczenia doktrynalnego (składnika doktryn polityczno-prawnych), odpowiedzi na te pytania traktowane były jako podstawa innych, bardzo ważnych rozważań o państwie, dotyczących takich zwłaszcza zagadnień, jak: dlaczego należy podporządkować się władzy państwowej, jaki powinien być ustrój państwa, by można było uznać je za sprawiedliwe, jaki powinien być optymalny zakres obecności państwa w życiu społecznym.

Rozważania określane jako dotyczące genezy państwa obejmują problematykę tzw. pierwotnego powstawania państw, koncentrując się szczególnie na próbach odpowiedzi na pytanie, jakie przyczyny (czynniki) legły u podstaw ukształtowania się organizacji państwowych? Trzeba przyznać, że kwestia pochodzenia państw jest niezwykle złożona. Nie ma jednolitości (ani nawet bliskości) poglądów na temat ich powstania, a w historycznym rozwoju doktryn politycznych i prawnych sformułowano wiele bardzo różniących się koncepcji dotyczących tej sprawy. Na dodatek, o ile udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na temat genezy konkretnego państwa (np. państwowości polskiej, niemieckiej czy amerykańskiej) jest możliwe, o tyle rozważania dotyczące genezy państw jako takich stanowią głównie zbiór teorii i hipotez, najczęściej niemożliwych do naukowego zweryfikowania. Z tych głównie powodów rozważaniom na temat zagadnień genezy państwa poświęcimy w podręczniku stosunkowo niezbyt wiele miejsca.

W nauce polskiej wymienia się i charakteryzuje różne katalogi koncepcji genezy państwa, zaliczając czasami do nich niektóre teorie, które wyżej uznaliśmy za dotyczące istoty państwa (tak np. J. Krukowski, S. Sagan i V. Serzhanowa). Cztery spośród tych koncepcji genezy państwa są wymieniane i omawiane we wszystkich pracach dotyczących tych kwestii. Są to:

1) koncepcje teistyczne (teologiczne),
2) koncepcje umowy społecznej,
3) koncepcje podboju i przemocy,
4) koncepcja rozwarstwienia klasowego (marksistowska).

Te właśnie koncepcje zostaną scharakteryzowane w podręczniku. Warto jednak może odnotować, że koncepcje wymienione w pkt. 2–4 zostały jesz-

cze przed II wojną światową poddane zdecydowanej krytyce przez jednego z kompetentnych polskich autorów, który dostrzegł określone słabości w każdej z tych koncepcji[37].

Koncepcje dotyczące genezy państwa można klasyfikować w różny sposób, na podstawie rozmaitych kryteriów. Dla naszych rozważań istotne znaczenie mogą mieć dwie klasyfikacje:

1) rozróżniająca:
   a) teorie, w których traktuje się państwo jako twór istniejący wiecznie, co wyraża się w tezie formułowanej już w starożytności – *ubi societas, ibi civitas*, czyli gdzie społeczeństwo, tam państwo (m.in. teorie teistyczne);
   b) teorie, w których państwo jawi się jako twór historyczny, powstały na określonym etapie historycznego rozwoju społeczeństwa, co zakłada, że w rozwoju tego społeczeństwa występował okres przedpaństwowy, gdy jeszcze państwa nie było (wymienione wyżej teorie pozostałe);
2) wyróżniająca:
   a) teorie, które upatrują przyczyn powstania państwa w różnorodnych (heterogenicznych) zjawiskach zewnętrznych (teorie teistyczne oraz podboju i przemocy);
   b) teorie, które wskazują przede wszystkim na wewnętrzne (autogeniczne) czynniki powodujące powstanie państwa (teorie umowy społecznej i teoria rozwarstwienia klasowego).

Charakteryzując w syntetycznej formie kilka koncepcji genezy państwa, ograniczamy się do tych, które uznajemy za główne. Wybór ten ma, przynajmniej w pewnym stopniu, charakter subiektywny.

Koncepcje teistyczne (przez niektórych autorów nazywane teologicznymi). Koncepcje te występują w różnych wariantach. Wiążą one powstanie państwa (władzy państwowej) z działaniem (zachowaniem, wolą) istoty nadprzyrodzonej. Występują w różnych religiach, chociaż dzisiaj stanowią raczej margines rozważań teoretyków na temat powstania państwa. Punktem wyjścia teorii teistycznych, które były znane już w państwach Starożytnego Wschodu (Chiny, Indie, Egipt), a więc należą do najwcześniejszych prób wyjaśnienia pochodzenia państwa, jest przyjęcie tezy o boskim pochodzeniu państwa (władzy państwowej). W niektórych ujęciach tych koncepcji bóg się wcielał w osobę władcy lub był po prostu władcą, któremu należała się

[37] W. Makowski, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 69–74.

z tego powodu boska cześć. Sakralizacja (uświęcenie) władzy spełniała ważne funkcje, zarówno ideologiczne (wzmacniała legitymizację władzy), jak i praktyczne (trudniej psychologicznie przeciwstawić się władcy – bóstwu, niż władcy – człowiekowi).

Myśl, że władza, także władza państwowa, pochodzi od boga, nie jest obca w nowej erze filozofii i teologii chrześcijańskiej, w tym katolickiej nauce o państwie. Główni teoretycy wczesnego chrześcijaństwa (ojcowie Kościoła) – Paweł z Tarsu (I wiek n.e.) oraz Augustyn (354–430) – głosili pogląd, że każda władza państwowa pochodzi od Boga. Największy z trójki tzw. ojców Kościoła – wspomniany wcześniej Tomasz z Akwinu – w istotny sposób zmodyfikował stanowisko swoich poprzedników. Myśl o boskim pochodzeniu władzy państwowej została przez niego ograniczona do stwierdzenia, że od Boga pochodzi tylko sama zasada (idea) takiej władzy, natomiast każde istniejące państwo jest dziełem ludzi. Skoro tak, to nie każde państwo musi być państwem dobrym, mogą istnieć bowiem także państwa złe, gdzie władza może być niewłaściwie nabyta lub sprawowana, której można i należy się przeciwstawiać. Ocenę, jakie jest dane państwo, mieli formułować hierarchowie Kościoła. Kościół katolicki nadal w określonym zakresie akceptuje tezę o boskim, chociaż jedynie pośrednim, pochodzeniu władzy państwowej, ale odnosi ją obecnie jedynie do władzy, „której domaga się porządek moralny" (katechizm Kościoła katolickiego), a więc do władzy, która troszczy się o dobro wspólne.

Koncepcje umowy społecznej. Najodleglejszych zalążków koncepcji umowy społecznej można dopatrywać się jeszcze w niektórych poglądach na ten temat formułowanych w okresie starożytnym (Epikur, Platon, Cyceron). Zasadniczy jej rozwój nastąpił jednak w XVII i XVIII wieku. W tym okresie koncepcje umowy społecznej, skierowane swoim ostrzem przeciwko tezie o boskim pochodzeniu państwa i władzy państwowej, godziły w feudalny porządek społeczny, służyły jako instrument zwalczania absolutyzmu monarszego, torowały drogę postępowym ideałom liberalizmu i Oświecenia.

Do najwybitniejszych przedstawicieli koncepcji umowy społecznej zalicza się zazwyczaj trzech myślicieli żyjących w XVII i XVIII wieku. Są to dwaj Anglicy – T. Hobbes (1588–1679), autor dzieła „Lewiatan" (1651) oraz J. Locke (1632–1704), którego autorstwa jest m.in. praca „Dwa traktaty o rządzie" (1690). Przede wszystkim zaś najbardziej znany jako zwolennik tej teorii – Francuz J. J. Rousseau (1712–1778), którego główne dzieło dotyczące tych spraw nosi właśnie tytuł „Umowa społeczna" (1762). W poglądach wspomnianych myślicieli występowały istotne różnice, przy czym dotyczyły one przede wszystkim oceny stanu przedpaństwowego w społecznościach

pierwotnych. Zdaniem Hobbesa, człowiek z natury jest zły, a pierwotny styl życia ludzkiego nacechowany był walką wszystkich przeciwko wszystkim (*bellum omnium contra omnes*). Według opinii innych wymienionych przedstawicieli tych teorii, człowiek jest z natury dobry, w społeczeństwie pierwotnym istniały uznawane normy postępowania, ale z biegiem czasu stan ten uległ zepsuciu. Z teorii umowy społecznej wyciągali oni też czasem krańcowo różne wnioski. Nie znaczy to jednak, iż w ich stanowisku na temat genezy państwa nie było elementów wspólnych, które pozwalają zaliczyć ich poglądy do jednej grupy.

Można stwierdzić, że przedstawiciele koncepcji umowy społecznej tłumaczyli powstanie państwa – jako zjawiska historycznego – czynnikami społecznymi o charakterze wewnętrznym, zaistniałymi w trakcie rozwoju pierwotnej wspólnoty, gdy wyczerpały się możliwości trwania w stanie dotychczasowym i pojawiły się inne potrzeby. Nowa sytuacja skłaniała do wypracowywania treści umowy szczególnego rodzaju, zawieranej:

- między członkami społeczeństwa wzajemnie (zwanej czasem „umową o zjednoczeniu się");
- między członkami społeczeństwa i władcą (zwanej czasem „umową o podporządkowaniu się").

Zawieranie tej umowy nie było oczywiście jednorazowym aktem, ale długotrwałym procesem historycznym, który swoim charakterem przypominał właśnie społeczny kontrakt, w którym każda ze stron wyrażając „akty woli" zaciągała społeczne zobowiązania i uzyskiwała takież uprawnienia – inne od posiadanych poprzednio. Ludzie „umówili się", że przekażą prawo rządzenia sobą pewnej jednostce lub ciału zbiorowemu, pod warunkiem, że ogół postąpi tak samo. Władca (władza) może użyć siły i środków będących w dyspozycji wszystkich ludzi, jakie będzie uważał za korzystne dla ich pokoju i wspólnej obrony. Treścią umowy społecznej było więc oddanie się człowieka ze wszystkimi jego uprawnieniami całej społeczności, a ponieważ każdy oddawał się całkowicie, to wszyscy mieli zapewnioną równość, a tym samym wolność, przy czym ta wolność z naturalnej przekształcała się w wolność cywilizowaną, doskonalszą, gdyż chronioną przez państwo. Konstrukcja umowy społecznej jest bardzo egalitarna; umowa dotyczy wszystkich i wszystkich wiąże jednakowo. Wyraża zasadę subsydiarności (pomocniczości) państwa wobec społeczeństwa, a społeczeństwa wobec jednostki. Koncepcja umowy społecznej, zwłaszcza w wersji jej najwybitniejszego reprezentanta – J. J. Rousseau, miała być najważniejszym argumentem na rzecz zasady suwerenności ludu, miała zabezpieczać równość ludzi jako podstawę ich wolności. Państwo nie ma samoistnych uprawnień, nie tworzy

wolności jednostki, a jedynie potwierdza ją i chroni. To wszystko zdecydowało o nieprzemijających politycznoustrojowych walorach tej koncepcji.

Trafnie jednak zwrócono uwagę[38], że niektórzy zwolennicy teorii umowy społecznej traktowali ową umowę miedzy społeczeństwem a władzą jako fakt historyczny, który dał początek organizacji państwowej, inni zaś traktowali ją jako jedynie hipotezę uzasadniającą władzę państwową i jej odpowiednią organizację. Uważa się więc, nie bez racji[39], że koncepcje umowy społecznej w mniejszym stopniu dotyczą tego, jak państwo rzeczywiście powstało, a większym innej kwestii – jakie są podstawy statusu ludzi w organizacji państwowej.

Koncepcje podboju i przemocy. Koncepcje te były popularne wśród historyków, filozofów i socjologów na przełomie XIX i XX wieku (chociaż można byłoby znaleźć pewnych ich prekursorów w starożytnej Grecji). Jednym z najbardziej znanych głosicieli tych koncepcji był polski teoretyk prawa i socjolog L. Gumplowicz (1838–1909), profesor uniwersytetu w Grazu (Austria). Jego poglądy w tym zakresie podzielał wybitny niemiecki działacz socjaldemokratyczny K. Kautsky (1854–1939). Przedstawiciele koncepcji podboju i przemocy głosili, że państwo powstało jako rezultat podboju jednych ludów (plemion) przez inne i stosowania przemocy przez zwycięzców wobec zwyciężonych dla utrzymania ich w ryzach; zawsze bowiem można było podejrzewać, że będą się oni buntować, przeciwstawiać najeźdźcy.

Gumplowicz, przyjmując darwinowską teorię walki o byt (tzw. darwinizm społeczny), traktował walkę pomiędzy grupami społecznymi (hordami, plemionami) jako podstawowy i niezmienny proces społeczny. Tocząc walkę o łupy, hordy (plemiona) wykazywały skłonności do trwałego, instytucjonalizowanego podporządkowywania sobie zwyciężonych w tej walce, przy czym plemiona zwycięskie miały charakter koczowniczy, były niżej społecznie rozwinięte od plemion zwyciężonych – osiadłych. Powstające w wyniku podboju państwo miało utrwalać podporządkowanie zwyciężonej większości zwycięskiej mniejszości. Było więc ono organizacją zwycięzców, którzy pozostając w mniejszości, przy użyciu przemocy rządzili zwyciężonymi. Podział w państwie na rządzących i rządzonych opierał się na odmienności pochodzenia i różnicy ras (pojmowanych jako historyczne zbiorowości etniczne).

Trzeba przyznać, że reprezentanci koncepcji przemocy i podboju szukali często uzasadnienia dla swoich poglądów na drodze gromadzenia i analizy faktów historycznych. Przy ograniczeniach i jednostronności tej koncepcji,

[38] L. G. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 25.

[39] W. Makowski, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 72.

ich dorobkiem było wskazanie na konflikty społeczne w państwie i traktowanie ich jako jednego z czynników kształtujących rozwój państwa.

Koncepcja rozwarstwiania klasowego. Koncepcja ta nazywana jest w literaturze zazwyczaj „marksistowską koncepcją genezy państwa", a w ostatnim okresie również „historyczną koncepcją powstania państwa". Ten ostatni termin nie wydaje się jednak w pełni trafny, może on bowiem sugerować, że tylko ta koncepcja ma charakter historyczny, a inne żadnych walorów historyczności nie posiadają. Pewnie z tego powodu stosuje się dla nazwania tej teorii także inne określenia, m.in. „rozwarstwienia klasowego"[40], „rozpadu wspólnot ludzkich"[41].

Podstawy koncepcji rozwarstwienia klasowego sformułował amerykański etnolog, badacz dziejów ludności indiańskiej w Ameryce, L. H. Morgan (1818–1881), który swoje rozważania zawarł przede wszystkim w pracach „Starożytne społeczeństwo" (1877), „Domy i życie domowe amerykańskich tubylców" (1881). Ustalenia Morgana zostały rozwinięte przez niemieckiego myśliciela F. Engelsa (1820–1895), który wyłożył całościowo tę teorię w pracy „Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa" (1884).

Główne założenie koncepcji rozwarstwienia klasowego wyrażało się w twierdzeniu, że powstanie państwa było wynikiem szeregu wewnętrznych przeobrażeń, przede wszystkim ekonomicznych, jakie dokonały się we wcześniej jednorodnych (homogenicznych) społecznie, politycznie i ekonomicznie społecznościach rodowo-plemiennych wspólnoty pierwotnej. Nastąpiły podziały oraz specjalizacja pracy. Wspólna własność środków produkcji stopniowo ustąpiła prywatnej ich własności. Prywatna własność środków produkcji umożliwiła eksploatację siły roboczej oraz zawłaszczanie wytworzonego produktu. Zjawiska te doprowadziły w długotrwałym procesie do podziału społeczeństwa na dwie antagonistyczne klasy. Klasy o sprzecznych, nie do pogodzenia, interesach. Jedna z nich była bowiem dysponentem środków produkcji i starała się ten korzystny dla siebie stan utrwalić (spetryfikować), druga zaś, nie posiadająca niczego (późniejsi proletariusze), chciała tę niesprzyjającą dla siebie sytuację zmienić. W takich właśnie warunkach, w celu zapewnienia korzystnego dla klasy posiadającej układu sił, „wynaleziono" – jak pisał Engels – państwo, co wyraziło się zwłaszcza od strony strukturalno-organizacyjnej w wyodrębnieniu się elity władzy państwowej oraz we wprowadzeniu podatków i innych danin, koniecznych dla utrzymania rozwijanego aparatu państwowego, w tym aparatu przymusu.

---

[40] A. Redelbach, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 32; J. Kuciński, *Podstawy*…, *op. cit.*, ss. 15–16; *Idem*, *Nauka o państwie i prawie*…, *op. cit.*, ss. 26–27; *Idem*, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, ss. 29–30.

[41] E. Zieliński, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 32.

Zasługą twórców koncepcji rozwarstwienia klasowego było bez wątpienia wskazanie – na podstawie gromadzonych i analizowanych faktów historycznych – na wewnętrzne czynniki prowadzące do zmian w strukturze społecznej pierwotnego społeczeństwa (zwłaszcza na czynniki ekonomiczne) i na rolę tych czynników w procesie powstawania państwa. Nie można jednak nie odnotować, iż koncepcja ta opiera się na materiale etnograficznym nie w pełni potwierdzonym i dlatego przedstawia tylko jedną z możliwych dróg powstania państwa.

3.2. Współczesne sposoby powstawania państw i kończenia przez nie bytu

Problem powstawania państw nie jest tylko zagadnieniem zamierzchłej przeszłości – teorii i hipotez związanych z tzw. pierwotnym powstawaniem państw. Jest to kwestia również jak najbardziej czasów nowożytnych, dotycząca zjawisk dziejących się w wieku XIX, zwłaszcza zaś XX, jak również XXI, a określanych jako wtórne powstawanie państw lub powstawanie państw nowych. Ten proces przebiegał już na bazie występujących państwowości w społeczności ludzkiej, a więc państwa powstawały na terytoriach, gdzie już wcześniej istniała inna państwowość. Z tego rodzaju procesem mamy do czynienia stale, również współcześnie.

Dla zobrazowania skali tego procesu w XX wieku można za E. Zielińskim przytoczyć poniższe dane[42]. W 1900 r. istniało na świecie 55 suwerennych państw. W pierwszej połowie XX wieku (do 1947 r.) ich liczba wzrosła do 76 (o ok. 50%), zaś w drugiej (do 1994 r.) do 194 (o ponad 150%). W całym XX wieku przybyło więc prawie 140 nowych państw (wzrost o ponad 250%), przy czym ogromne przyspieszenie tego procesu nastąpiło w drugiej połowie tego wieku. Wzrost ów należy więc uznać za gigantyczny. U jego źródeł legły rozliczne zjawiska związane z emancypacją narodów i zjawiskami demokratyzacji stosunków politycznych w poszczególnych państwach. Obecnie na świecie jest około 200 państw.

Sposób, w jaki może powstać nowe państwo, nie jest do dnia dzisiejszego uregulowany przez prawo międzynarodowe. Powstanie państw nowych jest więc również współcześnie traktowane jako fakt socjologiczny, stanowiący zwykle ukoronowanie procesu historycznego, mniej lub bardziej długotrwałego. Tak więc sposób, w jaki powstało dane państwo, może być jedynie ex post (po fakcie) oceniany z punktu widzenia zwyczajów lub prawa międzynarodowego, czy z punktu widzenia określonej doktryny polityczno-prawnej.

[42] *Ibidem*, s. 19.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się najczęściej trzy sposoby powstawania współcześnie państw: 1) secesja, 2) rozpad (*dismembratio*), 3) połączenie (*coniunctio*)[43]. Niektórzy autorzy dodają do tego 4) utworzenie nowego państwa na terytorium niepodlegającym suwerenności żadnego państwa[44]. Jeszcze inni wyróżniają oprócz typowej secesji 5) wyzwolenie się narodu od innego narodu zorganizowanego w państwo, zwłaszcza z zależności kolonialnej oraz 6) utworzenie nowego państwa na mocy aktu prawa międzynarodowego[45].

Zakończenie bytu dotychczas istniejącego państwa określa się najczęściej jako „upadek państwa". Niektórzy autorzy uważają, że bardziej trafny jest termin „dezintegracja państwowości" (nie państwa), rozumiana jako zanik zdolności trwania państwa w czasie i przestrzeni[46]. Jak się wskazuje, najczęstsze sposoby upadku państw to: 1) inkorporacja, 2) rozpad (rozpadnięcie się), 3) połączenie[47]. Natomiast aneksja, czyli zajęcie lub przyłączenie z zastosowaniem siły zbrojnej lub innych środków przymusu całości lub części terytorium państwa przez inne państwo lub państwa jest zakazana przez prawo międzynarodowe (stosunkowo niedawne przykłady to: aneksja Kuwejtu przez Irak w 1990 r., która spowodowała w 1991 r. powstanie koalicji antyirackiej i zwycięską dla tej koalicji wojnę z Irakiem; aneksja w 2014 r. należącego do Ukrainy Krymu przez Rosję).

Nietrudno zauważyć, że niektóre wskazane wyżej sposoby oznaczają równocześnie – powstanie państwa (lub państw) i upadek państwa (czy państw). Dotyczy to:

- rozpadu – państwo rozpadające się upada, a w wyniku rozpadu powstają państwa nowe (tak np. w 1918 r. rozpadły się Austro-Węgry i powstało kilka państw, m.in. Czechosłowacja, Węgry, Austria, w 1991 r. Związek Radziecki – powstało wtedy 15 nowych państw w Europie i w Azji; od 1991 r. miał miejsce proces rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii; od 1993 r. Czechy i Słowacja stały się odrębnymi państwami);

[43] J. Z. Pietraś, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1992, s. 43; E. Cziomer [w:] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, ss. 41–42.

[44] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011, s. 120.

[45] A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966, s. 71.

[46] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 235.

[47] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe…*, *op. cit.*, s. 122; J. Z. Pietraś, *Uczestnicy…*, *op. cit.,* s. 43. Więcej przyczyn dezintegracji państwa wymieniają S. Sagan i V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 235.

- połączenia – państwa łączące się upadają, powstaje z połączenia państwo nowe (tak stało się w przypadku powstania w 1971 r. z kilku osobnych emiratów Zjednoczonych Emiratów Arabskich, a w 1990 r. powstania z dotychczasowego RFN i NRD zjednoczonej Republiki Federalnej Niemiec).

Pozostałe sposoby oznaczają wyłącznie albo powstanie nowego państwa, albo upadek państwa. Sposoby wyłącznie powstawania nowych państw to:

- wyzwolenie się narodu z zależności od innego narodu zorganizowanego w państwo, zwłaszcza z zależności kolonialnej; proces ten, zwany dekolonizacją, został zapoczątkowany po I wojnie światowej, zintensyfikował się po II wojnie światowej, a jego apogeum miało miejsce w latach 60. XX wieku. Objął głównie państwa Azji i Afryki. Dzięki temu procesowi powstało najwięcej nowych państw;
- oderwanie części terytorium określonego państwa i utworzenie na nim nowego państwa (w taki sposób powstał np. w 1971 r. Bangladesz, w 1993 r. Erytrea, w 2007 r. Kosowo, w 2011 r. Sudan Południowy);
- utworzenie nowego państwa na terytorium niepodlegającym suwerenności żadnego państwa, co miało miejsce na tzw. obszarach powierniczych (tak powstały np. w 1960 r. Kamerun, Togo, Somalia);
- utworzenie nowego państwa na podstawie aktu prawa międzynarodowego (miało to, jak dotychczas, miejsce tylko raz: na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 1947 r. powstało w 1948 r. Państwo Izrael).

Sposobem wyłącznie upadku państwa jest: inkorporacja, gdy upada państwo decydujące się na dobrowolne przyłączenie do innego państwa (przykładem może być przypadek niemieckich landów, które w XIX wieku zdecydowały się przystąpić do związku federalnego). Nie można wykluczyć, że przyszłość przyniesie jeszcze inne, dotychczas niemające miejsca, sposoby powstawania nowych państw i upadku już istniejących.

Na zakończenie warto przywołać jeszcze dwie istotne uwagi:

1) w publikacji z 2018 r. „Fragile States Index", przygotowywanej przez Fundację na rzecz pokoju (Fund for Peace), za państwa najbardziej zagrożone upadkiem uznawane były cztery państwa afrykańskie – Demokratyczna Republika Kongo, Republika Środkowej Afryki, Południowy Sudan i Somalia, oraz dwa państwa azjatyckie – Syria i Jemen, za państwa zaś najbardziej stabilne – Norwegia i Finlandia[48];

[48] Fundforpeace.org/fsi/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report, dostęp: 24.04.2018.

2) jeden z polskich autorów prognozuje[49], że w ciągu kilkudziesięciu lat XXI wieku powstanie kilkanaście nowych państw (w Azji i Europie), a pewna liczba obecnych przestanie istnieć, najczęściej „przejęta" przez sąsiadów.

[49] J. Osiński, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 117.

ROZDZIAŁ II
SPOŁECZNE „OTOCZENIE" PAŃSTWA

Na początku rozważań w tym rozdziale niezbędne jest poczynienie pewnej uwagi o charakterze metodologicznym. Otóż występujący w tytule rozdziału, w tytułach podrozdziałów oraz w tytułach niektórych części podrozdziałów termin „państwo" użyty został świadomie w innym nieco znaczeniu niż to wynikające z definicji zaproponowanej w rozdziale pierwszym podręcznika. Nie chodzi tutaj o państwo rozumiane jako szczególnego rodzaju globalna organizacja społeczeństwa, ale o państwo traktowane jako organizacja państwowa, jako struktura organów władzy publicznej.

1. Społeczeństwo a państwo

1.1. Społeczeństwo

Społeczeństwo jest najbardziej rozbudowanym i złożonym tworem społecznym. W socjologii formułuje się wiele definicji społeczeństwa i w różny sposób postrzega (rozumie) desygnaty tego pojęcia. W podręczniku będziemy rozważali problematykę społeczeństwa w kategoriach społeczeństwa globalnego (ogólnego, kompleksowego), aby odróżnić je od innych zbiorowości społecznych, struktur społecznych czy grup społecznych, które takiego charakteru nie mają. W ślad za niektórymi propozycjami definicyjnymi wyrażonymi w literaturze przedmiotu[1] przyjmiemy, że społeczeństwo globalne to historycznie ukształtowana względnie autonomiczna i zamknięta zbiorowość

[1] Zwłaszcza J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin 1994, s. 47; M. Bankowicz, *Społeczeństwo* [w:] T. Woś, J. Stelmach, M. Bankowicz, M. Grzybowski, T. Władyka, *Wiedza o społeczeństwie*, Warszawa 2001, s. 14. Zob. też J. Błuszkowski, *Struktura społeczna* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, ss. 163–165.

ludzka, złączona wspólnymi warunkami życia i bytowania oraz wspólną kulturą, posiadająca wspólne instytucje.

W literaturze socjologicznej wyróżnia się w obrębie społeczeństwa trzy elementy (części składowe)[2]:

1) obiektywne warunki bytu danego społeczeństwa, zwane „podłożem". Na „podłoże" to składają się: a) warunki geograficzne, bezpośrednio lub pośrednio określające środowisko ekologiczne i przyrodnicze, w jakich rozwija się dane społeczeństwo, oraz b) warunki ekonomiczne, wyrażające się w stanie rozwoju gospodarczego, osiągniętym poziomie techniki, wielkości i strukturze wytworzonego dochodu społecznego;
2) strukturę społeczną, rozumianą jako zbiór segmentów, z których składa się społeczeństwo oraz układ zależności zachodzących między nimi, charakteryzującą się bogactwem elementów składowych, obejmującą wszystkie rodzaje zbiorowości, grup społecznych i społeczności oraz ich instytucje – między którymi istnieją określone powiązania i zależności (rodziny i szersze kręgi krewniacze, społeczności lokalne, grupy regionalne, grupy zawodowe, klasy i warstwy społeczne, związki i zrzeszenia, instytucje polityczne, administracyjne, kulturalne i religijne);
3) kulturę danego społeczeństwa dodatkowo spajającą wielość zbiorowości, grup społecznych i ich instytucji, mieszczącą w sobie pewne wspólne wartości dla członków społeczeństwa, wynikające z nich normy oraz te wzory zachowań, co do których istnieje względna zgodność – pomimo istnienia odmienności i odrębności kulturowych – wśród różnych zbiorowości składających się na dane społeczeństwo.

Złożoność tworu społecznego, nazwanego społeczeństwem, przejawia się przede wszystkim w występującym w jego obrębie zróżnicowaniach społecznych. Zróżnicowania te mają wielorakie wymiary i dają o sobie znać na różnych płaszczyznach. Ich podstawą są przede wszystkim cechy członków społeczeństwa[3]:

- biologiczne (rasa, płeć, wiek);
- umysłowe (zdolność, inteligencja, charakter, temperament itp.);
- społeczne (posiadany majątek, wykształcenie, zawód, role społeczne, tj. wykonywane funkcje w ramach społecznego podziału pracy).

Wyrazem zróżnicowań społecznych jest przede wszystkim – jak się zazwyczaj wskazuje w socjologii – istnienie struktur społecznych: małych (mi-

[2] J. Turowski, *Socjologia…*, *op. cit.,* ss. 53–54.

[3] Zob. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1965, s. 197.

krostruktur), opartych głównie na bezpośrednich interakcjach (wzajemnych oddziaływaniach) zachodzących między jednostkami; wielkich (makrostruktur), posiadających złożoną budowę, obejmującą kilka poziomów organizacyjnych i wiele szczebli wzajemnych zależności. Niektórzy autorzy słusznie uważają, że lepiej byłoby mówić nie o małych i wielkich strukturach społecznych, ale po prostu o małych i wielkich zbiorowościach (grupach), zachowując pojęcie struktur dla określenia formy tych zbiorowości[4].

Zróżnicowania społeczne mają charakter zhierarchizowany lub niezhierarchizowany[5]. Zróżnicowania niezhierarchizowane to takie, które nie mają ustalonego i uregulowanego systemu nierówności. Natomiast zróżnicowania zhierarchizowane to te, które dzielą społeczeństwo, tzn. stratyfikują, na zbiory czy grupy ludzi znajdujących się wobec siebie „wyżej" lub „niżej" – według przyjętej i akceptowanej hierarchii. Elementy zhierarchizowanego zróżnicowania społecznego posiadają różną doniosłość w życiu zbiorowym.

W literaturze przedmiotu dosyć zgodnie przyjmuje się, że wśród wielorakich zróżnicowań społecznych szczególną rolę odgrywają różnice klasowe i warstwowe, dlatego właśnie klasom i warstwom społecznym poświęcimy teraz uwagę. W piśmiennictwie socjologicznym wyodrębnia się dwie ogólne orientacje w ujmowaniu klas społecznych[6]:

1) orientację ekonomiczną, obejmującą stanowiska teoretyczne upatrujące źródeł powstawania i istnienia klas w warunkach ekonomicznych, w rozwoju gospodarczym społeczeństw;
2) orientację funkcjonalną, której przedstawiciele upatrują źródeł uwarunkowania klas społecznych w strukturze organizacyjnej i w konieczności funkcjonowania każdego historycznego społeczeństwa.

Te dwie orientacje różnią się między sobą: a) poglądami na genezę klas społecznych; b) poglądami na charakter (naturę) klas społecznych; c) oceną roli klas dla struktury całego społeczeństwa; d) oceną moralną nierówności społecznych. Niewątpliwie bardziej znana i upowszechniona jest orientacja ekonomiczna i na niej się skoncentrujemy.

Zaliczane do orientacji ekonomicznej współczesne koncepcje teoretyczne klas społecznych mają – w większym i mniejszym stopniu – swe źródła i nawiązują do poglądów wypracowanych przez dwóch wybitnych badaczy tej

[4] P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2006, s. 137.

[5] Por. A. Dobieszewski, *Klasy i warstwy społeczne* [w:] H. Białyszewski, A. Dobieszewski, J. Janicki, *Socjologia*, Warszawa 2006, s. 90.

[6] J. Turowski, *Socjologia…*, *op. cit.*, s. 168.

problematyki, a mianowicie K. Marksa (1818–1883) i M. Webera (1864–1920). W ich poglądach można odnaleźć pewne elementy wspólne, ale raczej więcej elementów różnicujących.

W ujęciu Marksa, który nie wyłożył teorii klas w sposób pełny i usystematyzowany, klasy społeczne to wielkie zbiorowości społeczne (wielkie grupy ludzi) wyróżnione głównie ze względu na podobny stosunek członków danej zbiorowości (grupy) do środków produkcji – środków, które zapewniają utrzymanie owym członkom. Według Marksa, społeczeństwa ludzkie, poza okresem wspólnoty pierwotnej, były społeczeństwami klasowymi. Marks wyróżniał w każdym ze społeczeństw klasowych dwie klasy podstawowe oraz klasy niepodstawowe (klasy średnie). Klasy podstawowe to: w formacji niewolniczej – właściciele niewolników i niewolnicy; w formacji feudalnej – panowie feudalni i chłopi pańszczyźniani; w formacji kapitalistycznej – kapitaliści i robotnicy (proletariat). Zdaniem Marksa, relacje między klasami podstawowymi mają zawsze charakter wyzysku: wyzyskiwacze to właściciele niewolników, panowie feudalni i kapitaliści, wyzyskiwani to niewolnicy, chłopi pańszczyźniani i proletariusze. Marks wskazywał, że – z uwagi na ów wyzysk – między klasami podstawowymi toczy się nieustannie, chociaż z różnym nasileniem w poszczególnych okresach, walka klasowa, w której wyzyskiwani chcą obalić krzywdzący dla nich ustrój ekonomiczno-społeczny, a wyzyskiwacze czynią wszystko, aby ten ustrój zachować i utrwalić (spetryfikować). Wyzysk i walka klasowa są, według Marksa, podstawową prawidłowością rozwoju społecznego i będą istnieć tak długo, aż ukształtuje się w przyszłości – co okazało się utopią doktrynalną – komunistyczne społeczeństwo bezklasowe.

Teoria klas K. Marksa rozwijana była przez jego następców. Jednym z nich, najwyżej cenionym w państwach tzw. realnego socjalizmu, był wspomniany już wcześniej W. Lenin. Do kanonu wiedzy o społeczeństwie należała w tych państwach zwłaszcza leninowska definicja klas. „Klasami – pisał Lenin – nazywamy wielkie grupy ludzi, różniące się pomiędzy sobą miejscem zajmowanym w historycznie określonym systemie produkcji społecznej, stosunkiem (przeważnie usankcjonowanym i utrwalonym przez prawo) do środków produkcji, rolą w społecznej organizacji pracy i – co za tym idzie – sposobem otrzymywania i rozmiarami tej części bogactwa, którą rozporządzają”[7].

[7] W. J. Lenin, *Wielka inicjatywa* [w:] *Dzieła*, t. 29, Warszawa 1956, s. 415. Cyt. za: J. J. Wiatr, *Społeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1977, s. 223.

M. Weber oparł swoją teorię stratyfikacji społecznej na analizach Marksa, ale dalece zmodyfikował i dopracował jego przemyślenia. Podobnie jak Marks uważał, że społeczeństwo jest naznaczone konfliktami na tle dóbr i władzy. Stał na stanowisku, że klasy społeczne istnieją realnie we wszystkich tych społeczeństwach, w których występuje prywatna własność zasadniczych czynników produkcji, zwłaszcza rzeczowych środków produkcji i szans wykorzystania siły roboczej. Marks za istotę wszelkich konfliktów uważał polaryzację stosunków klasowych i kwestie ekonomiczne, Weber przedstawił zaś bardziej wyrafinowany, wielowymiarowy obraz społeczeństwa[8].

Zgadzając się z Marksem, że istnienie klas społecznych wynika z obiektywnie danych warunków ekonomicznych, w ujęciu Webera stratyfikacja społeczna nie jest wyłącznie wypadkową istnienia różnych klas. Na stratyfikację tę wpływają w istotnym stopniu również dwa inne elementy:

1) „status" – rozumiany przez Webera jako pozycja jednostki wynikająca z jej przynależności do grupy społecznej, której członkowie cieszą się prestiżem (co wyraża się w stylu ich życia), a jest zazwyczaj rezultatem umiejętności i kwalifikacji, decydujących o tym, jaką pracę może otrzymać dana jednostka („pozycja rynkowa", mająca duży wpływ na „szanse życiowe" jednostki);
2) „partyjność" – czynnik wskazujący, zdaniem Webera, na to, że w nowoczesnych społeczeństwach o stratyfikacji społecznej może decydować – niezależnie od klasy i statusu – partia polityczna, do której należy jednostka, partia zmierzająca do zdobycia lub utrzymania władzy, kształtująca nowe elementy owej stratyfikacji związane ze stosunkami władzy.

W przeciwieństwie więc do zasadniczo dwubiegunowego modelu stratyfikacji społecznej (klasy podstawowe), jaki zaproponował Marks, wskazane przez Webera trzy elementy decydujące o stratyfikacji społecznej (klasy, status, partyjność), które wzajemnie się na siebie „nakładają", ukazują ogromną liczbę pozycji, jakie jednostka może zajmować w społeczeństwie.

Przy takim widzeniu problematyki stratyfikacji społecznej, Weber pojmował klasy społeczne jako zespoły osób o różnych szansach życiowych, czyli o różnych możliwościach otrzymywania towarów i usług na rynku. Klasami społecznymi były dla niego zespoły osób o wspólnych interesach ekonomicznych, związanych z posiadaniem dóbr lub zarobkowaniem w warunkach istnienia rynku towarowego i rynku pracy. M. Weber postrzegany jest często jako klasyk współczesnych teorii stratyfikacji społecznych.

[8] Zob. A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2005, s. 307.

Drugim – obok podziału na klasy uznawanego przez wielu autorów za główny (najważniejszy) przejaw zróżnicowania klasowego – ważnym przejawem stratyfikacji w społeczeństwie jest podział na warstwy społeczne. Termin „warstwa społeczna" używany jest w socjologii w bardzo wielu różnych znaczeniach. J. J. Wiatr proponuje, aby uznawać, że warstwa społeczna to „wszelka taka grupa ludzi, która nie jest klasą ani też grupą etniczną (…), a jednak charakteryzuje się wspólnotą warunków życia jej członków"[9].

Istotną rolę w pojmowaniu i wyjaśnianiu zjawisk rozwarstwień społecznych i nierówności społecznych odegrał M. Weber, który konsekwentnie wyodrębniał obok klasowego podziału społeczeństwa podział na warstwy społeczne. Warstwy rozumiał jako zbiorowości ludzkie, które uznają siebie i są uznawane przez innych za społecznie wyższe lub niższe ze względu na zajmowane pozycje społeczne. Kryterium dla wyróżnienia warstw społecznych (nazywanych przez Webera *Stände* – stany) stanowiła więc dla niego podobna pozycja zajmowana w społeczeństwie przez członków tych zbiorowości (*Ständische Lage*). Podstawą wyodrębnienia warstw społecznych było dla Webera położenie, miejsce w hierarchicznej strukturze społeczeństwa (podobny status). Stąd uwarstwienie określa się obecnie często jako podział na grupy ludności o tym samym statusie społecznym. Takie rozumienie warstwy społecznej wydaje się najbardziej przydatne dla naszych rozważań.

1.2. Relacje między społeczeństwem a państwem

Fundamentalne pytanie, jakie formułowane było od dawna w teorii państwa, brzmi: jakie są relacje, stosunki wzajemne, pomiędzy społeczeństwem (społeczeństwem w rozumieniu społeczeństwa globalnego) a organizacją państwową? Niewątpliwie jest to zasadnicze pytanie, dotyczące tak istoty państwa, jak i jego dziejów oraz funkcjonowania. Odnotujemy od razu, że od dawna w literaturze przedmiotu utrwalony jest pogląd, że państwo należy do kategorii zjawisk społecznych, że jest jedną z formacji życia społecznego.

Wartą odnotowania próbę odpowiedzi na postawione wyżej pytanie znajdujemy w pracach J.J. Rousseau. Myśliciel ten dostrzegał potrzebę „oddzielenia" społeczeństwa opartego na umowie społecznej zawartej pomiędzy członkami tego społeczeństwa (nazywanej zazwyczaj – jak wskazywaliśmy – umową o zjednoczeniu się) od państwa opartego na umowie społecznej zawartej między członkami społeczeństwa a władzą (nazywanej – przypomnijmy – umową o podporządkowaniu się) oraz na prawie stanowionym przez reprezentantów społeczeństwa (ludu) zorganizowanych w organach władzy pań-

[9] J. J. Wiatr, *Społeczeństwo…*, *op. cit.*, s. 255.

stwowej. Takie ujęcie relacji między społeczeństwem a państwem ugruntował następnie H. Saint-Simon (1760–1825), odróżniając społeczeństwo, które nazywał cywilnym, od państwa jako zmiennej formy organizacyjnej.

Koncepcja przeciwstawiania społeczeństwa i państwa, jako autonomicznych bytów społecznych, była dosyć powszechnie akceptowana – zarówno w potocznym, jak i naukowym ujmowaniu życia społecznego. Trafnie zwrócono jednak uwagę w literaturze przedmiotu[10], że przeciwstawienie społeczeństwa i państwa możliwe jest tylko dla celów analitycznych. W rzeczywistości nie jest możliwe istnienie organizacji państwowej poza społeczeństwem. Równocześnie społeczeństwo, jako wielce zróżnicowana zbiorowość, raczej nie mogłoby funkcjonować bez integracji jego poszczególnych elementów przez organizację państwową. Powszechnie akceptowany jest przy tym pogląd, że to państwo jest wytworem społeczeństwa, a nie odwrotnie[11].

Ideę funkcjonowania społeczeństwa bez jakiejkolwiek organizacji państwowej formułowali przedstawiciele ukształtowanej w XIX wieku doktryny społeczno-politycznej zwanej – od greckiego terminu *an-archia*, czyli „brak rządu" – anarchizmem (P. J. Proudhon – 1809–1965, M. Bakunin – 1814–1875, P. Kropotkin – 1842–1921). Organizacja państwowa miała, według ich koncepcji, być zastąpiona różnorodnymi dobrowolnymi organizacjami społecznymi (organizacje syndykalne, stowarzyszenia, wolne związki wytwórcze, kolektywy produkcyjno-konsumpcyjne, związki zawodowe, rady robotnicze). W ogólnym zarysie, społeczeństwo anarchistyczne miało być „naturalną", bezpaństwową formą kooperacji, opartą na zasadach moralnych, rozumie, wolnych stosunkach międzyludzkich, organizacją wolną od wyzysku i komercji. Anarchiści zakładali konieczność obalenia państwa – niektórzy stopniowo (Proudhon), niektórzy zaś natychmiast (Bakunin). Koncepcje anarchistów znajdowały poparcie w drugiej połowie XIX wieku zwłaszcza we Francji, Włoszech, Hiszpanii i Rosji. Z powodu swej utopijności i oderwania od realiów społecznych nie miały one, na szczęście, szans na urzeczywistnienie.

W czasach współczesnych poglądy na temat relacji między społeczeństwem a państwem stanowią pewien refleks koncepcji dotyczących stosunku społeczeństwa do jednostki. W tej ostatniej kwestii wyróżnić można dwa przeciwstawne stanowiska. Pierwsze, zwane indywidualizmem, głosi, że społeczeństwo istnieje przez jednostki i dla jednostek, a więc że mamy do czynienia z prymatem woli jednostki (jej praw, potrzeb, interesów) nad wolą (interesem) społeczeństwa. Według drugiego zaś, zwanego kolektywizmem

[10] J. Turowski, *Socjologia*…, *op. cit.*, s. 52.

[11] Pisze o tym E. Kustra, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 32.

(w wersji wykorzystującej koncepcje holizmu, czyli teorii rzeczywistości zakładającej, że świat stanowi całość), jednostka istnieje przez społeczeństwo i dla społeczeństwa, co zakłada, że naczelnym celem działania jednostek jest realizacja dobra ogółu – dobra wspólnego całego społeczeństwa.

Stosownie do treści tych stanowisk, można wyróżnić dwie grupy poglądów w kwestii relacji między społeczeństwem a państwem. W pierwszej, nawiązującej do koncepcji indywidualistycznych, zakłada się służebną rolę organizacji państwowej wobec jednostki i społeczeństwa (głównie koncepcje liberalne). Postrzegając władzę państwową jako czynnik zewnętrzny wobec jednostek (w pewnym sensie także wobec zbiorowości społecznych), akcentuje się, że organizacja państwowa może ingerować w sprawy jednostek i zbiorowości tylko w przypadkach przewidzianych przez prawo, społecznie uzasadnionych i w racjonalnym zakresie. W drugiej grupie poglądów, akceptujących koncepcje kolektywistyczne, podkreśla się zwierzchnią pozycję państwa wobec jednostek i zbiorowości społecznych (koncepcje totalitarne, nacjonalistyczne i niektóre konserwatywne).

Dla wielu badaczy zjawisk społecznych i politycznych najważniejszym elementem pytania o relacje pomiędzy społeczeństwem a organizacją państwową jest problem zawarty w pytaniu bardziej szczegółowym: czy państwo jest instytucją służącą dobru wspólnemu członków społeczeństwa, czy raczej służy ono interesom tylko części społeczeństwa, niektórych jedynie grup społecznych? Na to ostatnie pytanie udzielano różnych odpowiedzi, które w pewnym uproszczeniu można sprowadzić do trzech grup stanowisk.

Przedstawiciele pierwszego stanowiska, którego praźródeł można poszukiwać w myśli Arystotelesa, wyrażają zdecydowany pogląd, że państwo (władza państwowa) zawsze miało na celu – i ma również współcześnie – realizację dobra wspólnego, że służebnie zmierzało ono do zabezpieczenia dobra ogólnego całej społeczności składającej się na to państwo. W czasach nowożytnych poglądy takie wyraża większość teoretyków w państwach demokratycznych, w tym m.in. przedstawiciele katolickiej nauki społecznej.

Przeciwstawne poglądy wyrażają myśliciele stojący na gruncie teorii marksistowskiej. Konsekwentnie reprezentują oni stanowisko, że państwo od momentu swego powstania, przez całą swą historię i do końca swojego istnienia – miało, ma i będzie miało charakter klasowy, służąc zabezpieczeniu wyłącznie lub przede wszystkim interesów tylko części społeczeństwa – klas posiadających środki produkcji. Niektórzy spośród teoretyków marksistowskich dostrzegają jednak, że nawet klasowe państwo realizuje, zwłaszcza obecnie, pewne interesy całego społeczeństwa.

Daje się wyróżnić w tej kwestii jeszcze trzecia grupa poglądów, wyrażana głównie przez teoretyków o orientacji socjaldemokratycznej. Dostrzegają oni, zgodnie z rzeczywistością historyczną, że państwo przez bardzo długi okres swojej historii miało charakter klasowy, że służyło bardziej interesom klas posiadających niż dobru wspólnemu (państwo niewolnicze, państwo feudalne, państwo kapitalistyczne w pierwszym etapie jego rozwoju). Jednakże – wskazują – współczesne państwo wysoko rozwinięte przestało – pod wpływem różnych czynników społecznych, politycznych i ekonomicznych – być państwem klasowym, przekształciło się – chociaż w niejednakowym stopniu – w państwo o charakterze ogólnospołecznym, dbającym przede wszystkim o dobro wspólne. Wydaje się, że trzecia grupa poglądów ma charakter najmniej ideologiczny z zaprezentowanych, a równocześnie jest najbliższa rzeczywistości historycznej i realiom współczesnym.

2. Naród a państwo

2.1. Naród

Naród jest jedną ze społeczności (czy jedną z grup społecznych) składających się na dane społeczeństwo, grupą bez wątpienia podstawową. Wydzielenie narodu i jego instytucji z całości danego społeczeństwa ogólnego jest zabiegiem nieco sztucznym. Wszystkie bowiem grupy społeczne i ich instytucje w społeczeństwie są ze sobą „zrośnięte", niektóre z nich są wspólne, inne zaś przenikają się wzajemnie.

Termin „naród" jest wieloznaczny. Przejawem tej wieloznaczności jest mnogość definicji narodu, które czasem różnią się zasadniczo, a czasem różnice dotyczą jedynie sformułowań, a nie *meritum* zagadnienia. Na gruncie różnych dyscyplin nauk społecznych nie udało się dotychczas wypracować jednej powszechnie uznawanej definicji narodu. Jak wskazuje się w piśmiennictwie[12], spowodowane to jest głównie dwiema grupami przyczyn:

1) upolitycznieniem kwestii narodowej, nierzadko w sposób skrajny, by dojść do pojmowania narodu jako wspólnoty przede wszystkim politycznej, tzw. narodu politycznego;
2) używaniem terminu „naród" w różnych kontekstach, często nieprecyzyjnie stosowanego zamiennie na określenie państwa, kraju, rasy lub grupy

[12] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, s. 169.

etnicznej (przykładem może być nazwa Narody Zjednoczone, gdy w istocie ta organizacja jest związkiem państw).

Dla zróżnicowania różnorodności definiowania narodu można przywołać kilka propozycji definicyjnych:

1. J. J. Wiatr, dokonując typologii definicji narodu występujących w naukach społecznych, wyróżnia dwie podstawowe grupy tych definicji[13]:
   1) **definicje genetyczne**, w których naród określany jest przez wskazanie na czynniki, które złożyły się na jego powstanie (przede wszystkim wspólne losy historyczne);
   2) **definicje strukturalne**, które określają naród przez wskazanie na jakieś jego cechy, które („zawsze" lub „na ogół") charakteryzować mają grupę społeczną nazywaną narodem. W tej drugiej grupie definicji rozróżnia Wiatr cztery podgrupy, w zależności od tego, przy użyciu jakich cech definiuje się naród przede wszystkim:
      a) definiujące naród w kategoriach pewnych cech materialnych,
      b) definiujące naród w kategoriach politycznych,
      c) definiujące naród w kategoriach kulturalnych,
      d) definiujące naród w kategoriach świadomościowych.
2. J. Turowski wyróżnia[14] trzy koncepcje w socjologicznym podejściu do badania społeczności narodowych:
   1) koncepcję naturalistyczną, w której naród jest traktowany jako „grupa genetyczna", uwarunkowana biogennie (właściwościami środowiska geograficznego, w jakim pewna grupa rasowa zamieszkiwała, żyła i rozwijała się);
   2) koncepcję politologiczną, według której naród oznacza wspólnotę polityczną (ogół obywateli danego państwa), a więc naród jest niejako wewnętrznym korelatem (odpowiednikiem) państwa;
   3) koncepcję kulturową, w której traktuje się naród jako wspólnotę kultury, a istoty narodu upatruje się w kształtowaniu się w toku rozwoju historycznego społeczności tworzącej własną kulturę, której członkowie uczestniczą w tej narodowej kulturze.

[13] J. J. Wiatr, *Naród i państwo*, Warszawa 1973, ss. 189–207.

[14] J. Turowski, *Socjologia…*, *op. cit.*, ss. 144–146. Zob. też A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, ss. 134–138.

3. S. Sagan i V. Serzhanowa przywołują cztery grupy definicji narodu[15]:
   1) biologiczne, w których istoty narodu upatruje się w więzach krwi (koncepcje nacjonalistyczne);
   2) kulturowe, pojmujące naród jako wspólnotę jednostek związanych ze sobą wieloma więzami, takimi jak język, religia, wspólna historia, wspólne symbole, więzi psychiczne;
   3) polityczne, traktujące jako naród ogół obywateli, których łączy wspólne państwo;
   4) historyczno-etniczne, rozumiane jako jedność pokoleń przeszłych, teraźniejszych i przyszłych spajanych przez tzw. ducha narodu.

Na tle tych typologii definicji i koncepcji narodu można przyjąć, biorąc pod uwagę propozycje niektórych autorów[16], następującą definicję: **naród to historycznie ukształtowana wielka trwała zbiorowość ludzi, powstała na gruncie wspólnych losów dziejowych, wspólnego języka, wspólnej kultury, wspólnego terytorium traktowanego jako ziemia ojczysta, wspólnota charakteryzująca się istnieniem poczucia państwowego jako podstawowego składnika świadomości narodowej**. Wydaje się, że definicja ta ujmuje to, co jest wspólne wszystkim narodom i co charakteryzuje każdą wspólnotę narodową.

Narody w swej klasycznej postaci, jako historycznie ukształtowane trwałe wspólnoty ludzi, są zjawiskiem europejskim. Zasadna wydaje się opinia[17] (chociaż nie przez wszystkich podzielana), że swą genezą narody sięgają wczesnego średniowiecza w Europie (okres państwa Franków, Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego, feudalnych państw Europy Północnej i Południowej). Kształtowanie się narodów było procesem długotrwałym, a procesy narodotwórcze przebiegały często odmiennie w dziejach poszczególnych narodów, tak, iż nie można mówić o ogólnym i powszechnie występującym mechanizmie powstawania narodów.

J. J. Wiatr wyróżnia kilka podstawowych modeli procesu powstawania narodów (w państwach burżuazyjnych, socjalistycznych i postkolonialnych) oraz wskazuje na wiele czynników składających się na procesy narodotwórcze[18]. Modele te, jego zdaniem, różnią się – zwłaszcza w końcowej fazie pro-

[15] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka*…, *op. cit.*, ss. 169–173.

[16] Zwłaszcza J. Turowskiego, *Socjologia*…, *op. cit.*, s. 146 i J. J. Wiatra, *Naród*…, *op. cit.*, s. 213.

[17] J. Turowski, *Socjologia*…, *op. cit.*, s. 152.

[18] J. J. Wiatr, *Naród*…, *op. cit.*, ss. 228–297. Zob. też J. Błuszkowski, *Struktura*…, *op. cit.*, ss. 179–181.

cesów narodotwórczych – pod względem sił napędowych i klas odgrywających dominującą rolę w procesie formułowania się narodu, pod względem dominujących ideologii tego procesu, pod względem udziału szerokich rzesz członków społeczeństwa w tym procesie, pod względem proporcji, w jakiej różne czynniki procesu narodotwórczego wpływają na jego ostateczny wynik – w konsekwencji zaś pod względem typu więzi narodowej, jaka wytwarza się w wyniku tego procesu.

Wśród wielu czynników składających się na procesy narodotwórcze, Wiatr (i inni autorzy) **eksponuje rolę czynnika politycznego, jakim jest „posiadanie" przez kształtujący się naród własnego państwa** (będzie o tym szerzej mowa dalej). Wśród innych czynników Wiatr (ale nie tylko on) wskazuje na:

- czynniki ekonomiczno-społeczne, obejmujące przemiany w ekonomice oraz strukturze klasowej i warstwowej społeczeństwa;
- czynniki ideologiczne, zwłaszcza religijne (ale także legendy, tradycje, mity – związane z ziemią, pochodzeniem, językiem);
- więzy lingwistyczne, a więc wspólnotę języka;
- czynnik geograficzny, a przede wszystkim wspólnotę terytorialną;
- czynniki ludnościowe, związane z migracjami, osadnictwem i innego typu ruchami ludności.

W nauce zgodnie wyraża się opinię, że w rezultacie procesów narodotwórczych w czasach nowożytnych doszło najpierw w Europie, a później stopniowo także na innych kontynentach do wytworzenia się „nowoczesnych narodów" i „nowoczesnej świadomości narodowej". Pod pojęciem nowoczesnego narodu rozumie się[19] taki stan i stopień rozwoju społeczności narodowej, w którym:

- całe społeczeństwo (wszystkie jego klasy, warstwy, stany itp.) charakteryzuje się poczuciem przynależności narodowej;
- podstawowy dorobek kultury narodowej z różnych dziedzin (obyczajów, kultury, literatury, nauki, sztuki) zostaje upowszechniony w szerokich kręgach społeczeństwa;
- dany naród posiada własną organizacje państwową lub dąży do uzyskania niepodległego państwa.

Powstawanie nowoczesnych narodów wiązało się z takim wydarzeniami, jak rewolucje burżuazyjne – najwcześniej w Anglii w XVII wieku, następnie

[19] Zob. J. Turowski, *Socjologia*…, *op. cit.*, s. 159.

Wielka Rewolucja Francuska w wieku XVIII, wojny napoleońskie na początku XIX wieku i ruchy niepodległościowe w Europie (wiosna ludów) w połowie tego wieku.

Na zakończenie tego wątku rozważań warto wskazać na występujące współcześnie relacje między narodem a społeczeństwem globalnym. Można więc wyróżnić:

- społeczeństwa jednonarodowe, w których niemal wszyscy mieszkańcy danego kraju czują się członkami jednego i tego samego narodu (przykładem może być społeczeństwo w Portugalii);
- społeczeństwa względnie jednorodne narodowo, ale z istniejącymi tzw. mniejszościami narodowymi, przybyłymi z innych krajów i rozwijającymi w pewnym zakresie swe kultury (większość przypadków współczesnych społeczeństw, np. w Polsce czy w Szwecji);
- społeczeństwa wielonarodowe lub wielonarodowościowe, gdy w granicach jednego państwa żyje i rozwija swe kultury wiele narodów na zasadzie równorzędności (np. społeczeństwo w Szwajcarii, w Wielkiej Brytanii czy w Stanach Zjednoczonych).

2.2. Relacje między narodem a państwem

Rozważając problem relacji (związków) między narodem a państwem, można – biorąc również pod uwagę bogatą literaturę na ten temat – umownie wyróżnić dwie płaszczyzny tych rozważań:

1) analizując związki genetyczne między narodem a państwem, a więc kształtujące się w procesie powstawania każdego z tych zjawisk;
2) analizując związki funkcjonalne (instytucjonalno-funkcjonalne) między narodem a państwem, a więc mające miejsce w procesie bieżącego funkcjonowania obu tych zjawisk.

Ad. 1) Analiza związków genetycznych między narodem a państwem wskazuje przede wszystkim na wpływ państwa na kształtowanie się narodu. Pierwotne procesy powstawania państw poprzedzały z reguły kształtowanie się narodów. Organizacje państwowe mogły więc odgrywać i w praktyce zazwyczaj rzeczywiście odgrywały decydującą rolę w kształtowaniu się narodów (zarówno w Europie, jak też w Azji i w Afryce). Proces powstawania narodów był, historycznie rzecz ujmując, wtórny w stosunku do procesu powstawania państw.

Jak wskazuje J. J. Wiatr[20], wielka rola państwa w procesie formowania się narodów przejawiała się w tym, że:

- tworzyło ramy zewnętrzne (terytorialne i organizacyjne), w których dokonywały się procesy integracji kulturowej;
- powodowało wspólnotę losów historycznych, szczególnie w stosunkach z obcymi;
- tworzyło wspólną dla całego kształtującego się narodu ideologię państwową, odwołującą się stopniowo coraz bardziej do treści narodowych;
- popierało działalność kulturalną funkcjonalną wobec procesu tworzenia się narodu;
- było w wielu przypadkach promotorem powstania religii narodowej.

Wszystkie te okoliczności skłaniają Wiatra nie tylko do postrzegania państwa jako ważnego „instrumentu" procesów narodotwórczych, ale nawet do wyróżnienia wśród podstawowych funkcji państwa – funkcji narodotwórczej.

W walce zwolenników rodzącego się ustroju burżuazyjnego z feudalizmem rodziła się koncepcja państwa narodowego, to jest takiego państwa, w którym suwerenna (zwierzchnia) władza państwowa należeć miała do narodu. Zgodzić się należy z opinią, że „przyjęcie tego typu koncepcji stanowiło przełom w pojmowaniu państwa i otworzyło nowy okres w kształtowaniu się stosunków między państwem a narodem"[21]. Współcześnie zasada suwerenności (zwierzchniej władzy) narodu należy do podstawowych zasad ustrojowych państw demokratycznych (w Konstytucji RP z 1977 r. zasada ta została wyrażona w art. 4 ust. 1).

Ad. 2) W literaturze politologicznej i socjologicznej[22] wskazuje się na liczne zależności narodu od państwa i państwa od narodu, jakie można dostrzec aktualnie w rzeczywistości społeczno-politycznej. Zależność narodu od państwa widoczna jest w tym, że:

- państwo narodowe („własne"), służebne wobec społeczeństwa, spełnia najistotniejsze zadania ogólnonarodowe: tworzy strukturę administracyjno-terytorialną, stanowiącą ramy organizacyjno-prawne (określone w konstytucji i innych podstawowych aktach normatywnych) dla „życia" narodu, innych zbiorowości społecznych i jednostek;

[20] J. J. Wiatr, *Socjologia*…, *op. cit.*, s. 247.

[21] J. J. Wiatr, *Naród*…, *op. cit.*, s. 310.

[22] Zob. zwłaszcza: E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, ss. 57–59; J. Turowski, *Socjologia*…, *op. cit.*, ss. 162–163; J. J. Wiatr, *Naród*…, *op. cit.*, s. 312.

- państwo zabezpiecza byt narodowy, spełniając w stosunku do narodu funkcję ochronną, stanowiącą pewną szczególną część funkcji zewnętrznych państwa;
- państwo zapewnia warunki swobodnego rozwoju i doskonalenia się narodu;
- państwo zapewnia narodowi prawo do jedności oraz do odrębności kulturowej, społecznej, gospodarczej i politycznej;
- państwo wspiera kulturę narodową i kultury regionalne.
- Zależność państwa od narodu wyraża się szczególnie w tym, że:
- naród jest istotnym czynnikiem tworzenia państwowości i jej obrony przed zagrożeniem;
- naród stanowi ważną „podporę" społeczną istnienia państwa;
- naród stanowi czynnik ułatwiający państwu spełnianie jego wszystkich funkcji – tak wewnątrz, jak i na zewnątrz państwa;
- naród, który już był ukształtowany we „własne" państwo, ułatwia państwu „usuniętemu" ze sceny historii odrodzenie się (nawet po bardzo długim okresie).

Dostrzegane zależności między państwem a narodem prowadziły jednak i nadal prowadzą różnych myślicieli do niejednakowych wniosków. Niektórzy z nich (np. przedstawiciele nurtu narodowego) formułowali pogląd o tożsamości narodu i państwa (w Polsce na początku XX wieku R. Dmowski). Bardziej trafne wydaje się jednak postrzeganie relacji między państwem a narodem w kategoriach egzystencjalnej (bytowej) zależności nowoczesnego narodu od państwa i państwa od narodu, co uzasadnia stanowisko, że „zostały one sobie wzajem przeznaczone, że jedno nie może się obejść bez drugiego (…)"[23].

Kończąc ten wątek rozważań, warto przywołać jeszcze dwie trafne uwagi jednego z polskich autorów[24]:

1) naród nie jest grupą tak sformalizowaną jak państwo,
2) obywatelstwo danego państwa nie musi się pokrywać z narodowością, gdyż obywatele tego państwa mogą należeć do różnych narodów.

[23] J. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991, s. 15.

[24] A. Redelbach, *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, Toruń 2005, s. 61.

3. Społeczeństwo obywatelskie a państwo

3.1. Społeczeństwo obywatelskie

W naukach społecznych wielką popularnością cieszy się od pewnego czasu pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Dostrzegając, że współczesne społeczeństwo zorganizowane jest przede wszystkim w państwo, wskazuje się, iż wiele zachowań i relacji społecznych nie ma związku z tym, co jest w państwie tak istotne, a mianowicie z władzą państwową. Stosunki społeczne powstają i kształtują się bowiem w demokratycznym ustroju nie tylko w mniej lub bardziej wyraźnej łączności z władzą, ale mają nierzadko za cel zupełnie inne wartości i punkty odniesienia. Domeną (traktowaną w tym przypadku jako obszar zainteresowań) stosunków społecznych związanych z władzą państwową jest państwo. Domeną stosunków społecznych niezwiązanych z tą władzą – społeczeństwo obywatelskie, najogólniej rozumiane jako „sfera stosunków i odniesień między jednostkami, grupami społecznymi i klasami, które dokonują się poza układem wyznaczonym przez stosunki władzy politycznej"[25]. Zagadnieniami dotyczącymi społeczeństwa obywatelskiego zajmują się socjologowie i politolodzy, ale także prawnicy i filozofowie, stosując w teoretycznych i praktycznych badaniach tego społeczeństwa różnorodne metody, co prowadzi ich do niejednakowych rezultatów. W ostatnich dziesięcioleciach wyraźnie dostrzec można swoisty renesans idei społeczeństwa obywatelskiego, co – jak się wskazuje[26] – w głównej mierze jest konsekwencją procesu transformacji systemowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a także w innych regionach świata.

Wiele terminów używanych w naukach społecznych rozumianych jest w sposób niejednolity. Bez wątpienia należy do nich także pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Przyczyny niejednakowego rozumienia rozważanego pojęcia mają charakter różnoraki, m.in.:

- wynikają z różnego spojrzenia na źródło idei społeczeństwa obywatelskiego – czy poszukiwać ich aż w filozofii greckiej (u Platona i Arystotelesa) oraz filozofii rzymskiej (zwłaszcza u Cycerona), czy raczej w czasach nowożytnych, a jeżeli tak, to czy bardziej w myśli J. Locke'a i J. J. Rousseau, czy może w filozofii państwa i polityki znakomitego my-

[25] M. Bankowicz, *Społeczeństwo*, *op. cit.*, s. 25.

[26] M. Szczegielniak, R. Wiąckiewicz, *Wprowadzenie* [w:] M. Szczegielniak, R. Wiąckiewicz (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w systemie politycznym państwa. Przykład Polski na tle rozwiązań europejskich*, Warszawa 2018, s. 9.

śliciela niemieckiego G. W. Hegla (1770–1831), który pojęciu społeczeństwa obywatelskiego nadał dojrzały kształt i bogatą treść, a także u angielskiego teoretyka J. S. Milla (1806–1873);

- pozostają w pewnym związku z ukształtowaniem się w myśli liberalnej dwóch zasadniczych kierunków refleksji wokół społeczeństwa obywatelskiego: w jednym z nich dostrzegano je głównie w sferze gospodarczej, w prawdziwie wolnej, nieskrepowanej arbitralnymi decyzjami państwa ekonomicznej działalności jednostek (J. Locke, A. Smith – 1723–1790); w drugim wiązano uczestnictwo jednostek w życiu publicznym z samorządnością i samoorganizacją społeczeństwa, będącymi wstępem do liberalnej demokracji (A. de Tocqueville – 1805–1859, J. S. Mill);
- są związane z różnym postrzeganiem struktury, cech, komponentów, zadań i funkcji oraz sfery instytucjonalnej i normatywnej takiego społeczeństwa.

Termin „społeczeństwo obywatelskie" został wprowadzony do filozofii państwa i polityki przez G. W. Hegla, chociaż pewne zalążki myślenia o takim społeczeństwie dają się odnaleźć wcześniej, w rozważaniach innych teoretyków (we Francji, w Anglii). W ujęciu Hegla koncepcja społeczeństwa obywatelskiego („die bürgerliche Gesellschaft") uzyskała dojrzały kształt i bogatą treść. Jak pisze W. Lamentowicz[27], Hegel rozumiał społeczeństwo obywatelskie jako:

- „system potrzeb", czyli sferę celów partykularnych, indywidualnych lub grupowych, mających miejsce w produkcji i wymianie rynkowej;
- „system praw", czyli sferę uprawnień wolnych obywateli i ich zrzeszeń, uprawnień opartych na własności prywatnej i rynku;
- „system opieki", czyli sferę wypełnianą przez podmioty zajmujące się opieką, takie jak rodzina, publiczne instytucje opiekuńcze czy samorządne korporacje prawa publicznego.

Łącznie społeczeństwo obywatelskie obejmować więc miało, według Hegla, te sfery życia człowieka, w których rozwija on swoją indywidualność i w sposób godny aprobaty może realizować własne interesy, a równocześnie uczy się współdziałania w grupie, funkcjonowania w solidarności z innymi ludźmi i w zależności od nich – co pozwala mu stać się obywatelem zdolnym do odpowiedzialnego uczestnictwa w sprawach państwa.

Idea społeczeństwa obywatelskiego była różnie rozumiana od XIX wieku. Przechodziła różne koleje losu, co wywarło wpływ również na obecne jej

[27] W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 50.

rozumienie i praktykowanie. Słusznie wskazuje się[28], że ani w doktrynie, ani w praktyce ustrojowej nie ukształtował się jeden określony model społeczeństwa obywatelskiego. Na dobrą sprawę modeli tych jest niemal tyle, ilu piszących o społeczeństwie obywatelskim. Należy to mieć na uwadze, gdy rozważamy problematykę społeczeństwa obywatelskiego w kategoriach bardziej ogólnych.

Termin „społeczeństwo obywatelskie" został przejęty od Hegla, zaadaptowany i upowszechniony przez innych myślicieli, m.in. K. Marksa. Jednakże – na co trafnie wskazuje się w piśmiennictwie[29] – Marks zredukował heglowskie pojęcie społeczeństwa obywatelskiego do ekonomicznych podstaw życia społecznego (własność i wymiana rynkowa), które traktował jako najmocniejszą determinantę działania państwa i innych instytucji politycznych. Natomiast przywołani wyżej przedstawiciele nurtu liberalnego wiązali pojęcie społeczeństwa obywatelskiego z uczestnictwem jednostek w życiu publicznym, z samorządnością i samoorganizacją społeczeństwa, traktując te elementy jako „preludium liberalnej demokracji"[30].

Istotny wkład w rozwój koncepcji społeczeństwa obywatelskiego wniósł wybitny włoski komunista A. Gramsci (1891–1937). Gramsci zmodyfikował pogląd Marksa, uznając, że społeczeństwo obywatelskie to coś więcej i coś innego niż tylko stosunki gospodarcze, że to zjawisko również ze sfery nadbudowy politycznej. Gramsci uczynił ze społeczeństwa obywatelskiego kategorię pośrednią między bazą ekonomiczną a ściśle państwowymi instytucjami politycznymi[31]. Sformułował opinię, że społeczeństwo obywatelskie to sfera autonomicznych działań jednostek i ich organizacji, w których hegemonia interesów burżuazji nie występuje w takiej skali, jak w działaniach państwa i w gospodarce. Z tych względów Gramsci postrzegał społeczeństwo obywatelskie jako najsłabszy punkt w strukturze panowania kapitału, uważając, że właśnie w tej sferze powinno się prowadzić długofalową i ewolucyjną „wojnę pozycyjną" o nowy ustrój z klasami panującymi.

W XX wieku koncepcja społeczeństwa obywatelskiego zyskiwała nowych zwolenników, zwłaszcza w demokracjach zachodnich, chociaż jej przeciwników też było niemało. O wzroście popularności idei społeczeń-

[28] K. Dziubka, *Społeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia* [w:] A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1997, s. 34.

[29] B. Poboży, *Idea społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Społeczeństwo i polityka...*, *op. cit.*, ss. 358–359.

[30] Pisze o tym D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 60.

[31] Zob. E. Górski, *Rozważania o społeczeństwie obywatelskim i inne studia z historii idei*, Warszawa 2003, s. 16.

stwa obywatelskiego decydowały jej demokratyczne treści, możliwość aktywizowania obywateli do decydowania o swoich sprawach, kształtowania przez nich nawyków wspólnego działania, możliwości uczenia się dyskursu w ważnych sprawach, dochodzenia do optymalnego stanowiska, zgodnego uczestnictwa w realizacji podjętych decyzji. Do idei społeczeństwa obywatelskiego nawiązywały więc rozmaite ruchy społeczne i polityczne o demokratycznym i wolnościowym charakterze – liberalne, socjaldemokratyczne, socjalistyczne, chrześcijańsko-demokratyczne.

Stopień akceptacji idei społeczeństwa obywatelskiego nie przyczynił się jednak do wypracowania spójnej definicji tego pojęcia. Niektórzy autorzy używając go, nie wyjaśniają, jak jest przez nich rozumiane. Inni podejmują próby definiowania, różnie pojmując ów termin.

Wydaje się, że dla potrzeb podręcznika warto przywołać propozycję klasyfikacyjną jednej z autorek, która uznała, że dokonując przeglądu definicji dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, można wyodrębnić dwa sposoby postrzegania tego zjawiska:

1) podmiotowe, rozumiane jako odniesienie do społeczeństwa lub obywateli danego państwa,
2) instytucjonalne, w którym nacisk położony jest na instytucjonalne formy organizowania się obywateli[32].

Ze spojrzeniem podmiotowym mamy do czynienia rzadziej. Zasadnie wskazuje się w tym przypadku, że termin „społeczeństwo obywatelskie" nawiązuje przede wszystkim do terminu „obywatel", a więc do jednostki świadomej swojej więzi z określoną państwowością, świadomej posiadanych w jej ramach wolności i praw, ale również swoich wobec niej powinności i realizującej je nie pod groźbą sankcji, lecz z oczywistej, żywo odczuwalnej potrzeby. W takim ujęciu społeczeństwo obywatelskie dotyczy sfery życia człowieka jako obywatela – jego publicznych postaw, poglądów i działań w życiu obywatelskim i politycznym oraz troski o dobro wspólne.

Częściej definiuje się pojęcie społeczeństwa obywatelskiego w sposób instytucjonalny, przy czym definicje te różnią się dosyć istotnie, zwłaszcza swoim zakresem przedmiotowym. W pewnym uproszczeniu można te definicje zakwalifikować do dwu generalnych grup: 1) w których postrzega się społeczeństwo obywatelskie w wąskim tego słowa znaczeniu, 2) w których społeczeństwo obywatelskie rozumiane jest w sposób znacznie szerszy (*sensu*

[32] K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010, ss. 15–16.

largo)[33]. Kryterium podziału stanowi to, czy instytucje społeczeństwa obywatelskiego ograniczają się jedynie do takich, które pozostają poza zasięgiem bezpośredniej kontroli państwa (wąskie znaczenie), czy obejmują również także ten obszar aktywności obywatelskiej w ramach struktur społecznych i politycznych, który zapewnia demokratyczne funkcjonowanie państwa. W każdej z tych grup można wskazać definicje pojęcia społeczeństwa obywatelskiego o różnym zasięgu instytucjonalnym.

Uogólniając i nieco upraszczając, można stwierdzić, że dzisiaj pisząc o społeczeństwie obywatelskim, „lokuje" się je zazwyczaj między sferą polityczną (państwem) i sferą prywatną (rodziną) oraz wskazuje się najczęściej takie jego cechy:

- **niezależność (autonomia) od władzy państwowej,** wynikającą stąd, że członkowie takiego społeczeństwa dysponują własnymi możliwościami utrzymania się, mają dostęp do mediów i komunikują się ze sobą, mają zapewnioną wolność poglądów, wyznania i religii;
- **dobrowolne zorganizowanie,** wynikające z możliwości i umiejętności grupowania się i aktywności obywateli dla zaspokojenia swych potrzeb **w różnorodnych dobrowolnych pluralistycznych organizacjach** wyrażających ich zbiorcze interesy wobec przymusowej organizacji globalnej – państwa[34].

Ten aspekt dotyczy np. takich podmiotów, jak:

- organizacje działające na rynku, nastawione – chociaż nie tylko – na zysk (różne formy przedsiębiorców kształtujące tzw. pluralizm gospodarczy);
- organizacje kulturalne, gospodarcze, społeczne, których głównym celem jest wywieranie wpływu na ośrodki władzy publicznej, nazywane właśnie z tego powodu grupami nacisku lub grupami interesów (związki przedsiębiorców, związki pracobiorców, związki wyznaniowe, stowarzyszenia – składają się one na tzw. pluralizm społeczny), w tym duża liczebnie

[33] Zob. A. Niesporek, *Społeczeństwo obywatelskie: kontekst teoretyczny i polskie doświadczenia* [w:] K. Wódz, P. Kulas (red.), *Dialog, demokracja, społeczeństwo obywatelskie*, Dąbrowa Górnicza 2010, ss. 17–18.

[34] Nieco podobnie A. Antoszewski, *Społeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji* [w:] A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, tom III, Wrocław 2000, ss. 9–12. Znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego pluralizmu i aktywności obywateli akcentuje M. Bartoszewicz, *Społeczeństwo obywatelskie a pluralizm polityczny i udział obywateli w życiu politycznym* [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, ss. 45–48.

grupa należących do tzw. trzeciego sektora organizacji pozarządowych (także „organizacje pożytku publicznego”);

- organizacje polityczne, które dążą do zdobycia i sprawowania władzy publicznej w skali państwa lub jednostki podziału terytorialnego państwa (partie polityczne, ruchy obywatelskie, stanowiące elementy tzw. pluralizmu politycznego);
- inne organizacje, których funkcją jest poszerzenie obszaru racjonalnej debaty publicznej o celach zbiorowych i środkach ich realizacji (np. wolna prasa, radio i telewizja, niezależne ośrodki badawcze, prywatne fundacje, które tworzą podstawę w zakresie komunikowania społecznego, stanowiące tzw. pluralizm medialny);
- organizacje religijne i wyznaniowe, służące zaspokojeniu części duchowych potrzeb człowieka (pluralizm wyznaniowy).

Społeczeństwo obywatelskie obejmuje ogół niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych działających w sferze publicznej. Są to struktury względnie autonomiczne wobec państwa, chociaż przez niechronione, powstające oddolnie i charakteryzujące się na ogół dobrowolnym uczestnictwem swoich członków. Tworzą one rozległą sieć powiązań, w które „wchodzą” jednostki dla realizacji swoich interesów lub dla uzyskiwania poparcia dla wyznawanych przez siebie idei. Uczestnictwo w instytucjach społeczeństwa obywatelskiego jest wynikiem swobodnej decyzji uczestników.

Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego to przede wszystkim problem żywy w europejskich państwach postsocjalistycznych. Autorytarna władza państw realnego socjalizmu starała się atomizować społeczeństwo, utrudniać jego samoorganizację, aby łatwiej nim rządzić i manipulować. Społeczeństwo obywatelskie to swoiste *antidotum* (środek zaradczy) zabezpieczające przed autorytaryzmem. Kształtowanie się takiego społeczeństwa jest również z pewnością ważne dla demokratycznych i częściowo demokratycznych państw Ameryki Łacińskiej, Azji, a także Afryki. Jest to również sprawa istotna dla wysoko rozwiniętych państw Zachodu, w których również powinno się rozwijać „aktywne społeczeństwo obywatelskie”[35]. Badania przeprowadzone w niektórych państwach zachodnich (m.in. w Stanach Zjednoczonych, w Wielkiej Brytanii) wykazują na ogół rozwój sfery obywatelskiej, przynajmniej w niektórych obszarach i kontekstach. Niektóre starsze formy

[35] Pisze o tym A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999, s. 65 i 72–78.

obywatelskiego stowarzyszania się i zaangażowania tracą racje bytu, ale zastępują je inne formy i postacie wspólnotowej energii.

Wielość i wzajemna niezależność organizacji niepaństwowych sprzyja kształtowaniu treści interesu publicznego, umożliwia połączenie tego, co prywatne z tym, co publiczne, bez niszczenia autonomicznych wartości w każdej z tych dwóch sfer życia ludzi[36].

Wśród czynników sprzyjających społeczeństwu obywatelskiemu wymienia się najczęściej:

- mediacyjną rolę, jaką w tym społeczeństwie odgrywa prawo w rozwiązywaniu konfliktów interesów, zapewniając równowagę pomiędzy interesami państwa a indywidualnymi interesami jednostek;
- właściwy poziom oddzielenia sfery własności prywatnej od sfery władzy publicznej, sprzyjający takiej aktywności obywatelskiej, która nie zagraża interesom publicznym, a zarazem pozwala na rzetelne wyrażanie interesów poszczególnych grup społecznych;
- wysoki poziom kultury politycznej i prawnej obywateli, ułatwiający im zachowanie niezależności wobec władzy i inspirujący dobrowolne organizowanie się.

3.2. Relacje między społeczeństwem obywatelskim a państwem

W publikacjach, dyskusjach i sporach dotyczących problematyki społeczeństwa obywatelskiego do istotnych wątków należały i należą nadal m.in. poglądy na temat relacji między społeczeństwem obywatelskim a państwem. Należy od razu zauważyć, że chodzi głównie o relacje między społeczeństwem obywatelskim rozumianym instytucjonalnie, jako konglomerat różnych form organizowania się obywateli, a państwem pojmowanym jako organizacja państwowa, struktura organów władzy publicznej.

Podobnie jak sama idea społeczeństwa obywatelskiego, również koncepcje dotyczące relacji między społeczeństwem obywatelskim a państwem przechodziły od XIX wieku różne koleje losu. Przedstawiciele myśli liberalnej, obawiając się despotyzmu rozumianego jako wyobcowana, niszczycielska siła, zazwyczaj przeciwstawiali społeczeństwo obywatelskie państwu (nazywanemu czasem społeczeństwem politycznym). Natomiast w koncepcji Hegla państwo nie było traktowane jako przeciwnik społeczeństwa obywatelskiego, ale wręcz jako warunek jego istnienia. W wieku XX idea społeczeństwa obywatelskiego przybrała, w niektórych ujęciach, charakter pole-

[36] Zob. W. Lamentowicz, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 52.

miczny[37]. Była bowiem kierowana przeciw teoriom państwowego totalitaryzmu i autorytaryzmu, żywym w wielu państwach Europy przed, a w państwach tzw. realnego socjalizmu również po II wojnie światowej. Generalnie należy zgodzić się z opinią, że historycznie społeczeństwo obywatelskie nie było przeciwstawiane państwu rozumianemu jako forma organizacji społeczeństwa, lecz tylko tym państwom, w których funkcjonowały reżimy niedemokratyczne[38].

Trafnie wskazuje się, że społeczeństwo obywatelskie, w rozumieniu przedstawionym wyżej, jest nie do pogodzenia z systemem komunistycznym[39] (realnego socjalizmu), gdyż system ten zakładał (co nie zawsze musiało znajdować pełne odzwierciedlenie w rzeczywistości) całkowite podporządkowanie wszelkich form aktywności publicznej państwu, a *de facto* – partii komunistycznej stanowiącej „trzon" państwa. W rzeczywistości ustrojowej realnego socjalizmu państwa „pochłonęły" społeczeństwa obywatelskie. W oficjalnej interpretacji doktryny komunistycznej w państwach realnego socjalizmu nie posługiwano się więc kategorią „społeczeństwo obywatelskie", mimo jej niewątpliwego miejsca w twórczości teoretycznej K. Marksa (ale już nie W. Lenina).

Renesans idei społeczeństwa obywatelskiego w państwach realnego socjalizmu wiązany jest przez badaczy zazwyczaj ze „wzbierającą falą" opozycji demokratycznej w tych spośród owych państw, w których opozycja była stosunkowo silna[40] (zwłaszcza w Polsce, w Czechosłowacji, na Węgrzech). Upowszechnienie się tam idei społeczeństwa obywatelskiego było ściśle związane z walką o wolność i demokrację, z walką przeciwko autorytarnym reżimom państwowym. Zalążki społeczeństwa obywatelskiego powstawały więc w opozycji do socjalistycznego państwa, stanowiły antypolityczną alternatywę dla systemu socjalistycznego. Wypada odnotować, że Polska była pierwszym państwem socjalistycznym, w którym pojęcie społeczeństwa obywatelskiego znalazło się w 1988 r. oficjalnym dokumencie kierownictwa partii komunistycznej, a w końcu 1989 r. zostało zapisane w zmienionej Konstytucji RP (art. 85), chociaż obecnie nie ma go w obowiązującej Konstytucji z 1997 r.

---

[37] Zob. P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 52.

[38] R. Więckiewicz, *Czym jest społeczeństwo obywatelskie? Przyczynek do dyskusji* [w:] M. Szczegielniak, R. Więckiewicz (red.), *Społeczeństwo…*, *op. cit.*, s. 25.

[39] J. J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 125.

[40] Zob. E. Górski, *Rozważania…*, *op. cit.*, s. 56; E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 125.

Zmiany ustrojowe w państwach realnego socjalizmu zapoczątkowane polskim „okrągłym stołem" i czerwcowymi wyborami w 1989 r. stworzyły warunki dla praktycznego kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, dla wypracowania „normalnych" relacji między państwami postsocjalistycznymi dokonującymi transformacji ustrojowej a rodzącymi się w nich społeczeństwami obywatelskimi. W rezultacie zaowocowało to prawną instytucjonalizacją wielu elementów społeczeństwa obywatelskiego w konstytucjach tych państw. Nie znaczy to wcale, że tym samym został zakończony proces kształtowania się społeczeństw obywatelskich w owych państwach, że ostatecznie ukształtowały się w nich właściwe relacje między społeczeństwem obywatelskim a państwem. Kształtowanie się tych relacji dotyczy zresztą nie tylko rozważanych państw, ale wszystkich systemów ustrojowych, które – w mniejszym lub w większym stopniu – nawiązują do idei demokracji, bowiem zdecydowana większość autorów dostrzega ścisły wzajemny związek demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

W większości współczesnych teorii społeczeństwa obywatelskiego wyrażana jest opinia, że owo społeczeństwo i państwo to dwa odmienne zbiory podmiotów i instytucji, które pozostają w relacjach wzajemnej wymiany. Społeczeństwo obywatelskie funkcjonuje niejako równolegle do państwa, przy czym – jak się wskazuje w piśmiennictwie – jedni uważają, że społeczeństwo to nie obejmuje instytucji państwa, natomiast inni, że niektóre z tych instytucji obejmuje[41].

Formułując generalne uwagi dotyczące pożądanych relacji między społeczeństwem obywatelskim a państwem, należy uznać, że w określonym stopniu te zjawiska życia społecznego powinny być od siebie oddzielone (rozgraniczone). Jednakże rozgraniczenie społeczeństwa obywatelskiego od państwa nie powinno mieć (co się czasami zdarza) charakteru konfliktowego, oznaczać opozycji społeczeństwa obywatelskiego wobec państwa, ponieważ społeczeństwo obywatelskie i państwo nie są bytami (zjawiskami) o sprzecznych interesach i nie ma między nimi na stałe wytyczonych granic. Wręcz przeciwnie – właściwie ułożone relacje między nimi wymagają uzupełniania się oraz wzajemnego świadczenia sobie pomocy, zwłaszcza ze strony państwa wobec społeczeństwa obywatelskiego. „Społeczeństwo obywatelskie – zacytujmy pogląd M. Bankowicza – nie może się rozwijać w warunkach anarchii i dlatego potrzebuje władzy politycznej oferowanej mu przez pań-

[41] Pisze o tym szerzej P. Broda-Wysocki, *Teoretyczne podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego* [w:] M. Witkowska, A. Wierzbicki (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005, ss. 13–15.

stwo. Państwo z kolei staje się żywotne dzięki ideom i wartościom pojawiającym się w obrębie społeczeństwa obywatelskiego"[42].

Słusznie przy tym, wskazuje się[43], że mówiąc o relacjach społeczeństwa obywatelskiego i państwa, nie należy zapominać o roli, jaką w tych relacjach ma do odegrania sfera publiczna jako przestrzeń, w której następuje formowanie opinii oraz warunków właściwych dla zaangażowania w życiu publicznym. Jest ona swego rodzaju obszarem mediacji pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem albo wręcz sferą dla nich wspólną.

Koegzystencja państwa i społeczeństwa obywatelskiego wymaga zaistnienia trzech zjawisk: po pierwsze – samoograniczania się władzy państwowej, która nie próbuje zapanować nad wszelkimi przejawami zachowań społecznych, lecz wypełnia ważną rolę gwaranta ładu społecznego, po drugie – samoorganizacji społeczeństwa, czyli jego zdolności do rozwijania społecznych inicjatyw i oddolnego tworzenia różnorodnych form zrzeszania się; społeczeństwo obywatelskie jest wówczas „społecznym środowiskiem", w którym działa państwo; po trzecie – istnienia w państwie ustroju demokratycznego, który umożliwia byt i funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego; autokratyzm w państwie, ale także anarchia, czyli stan, w którym władza państwowa jest słaba, stanowią realne zagrożenia dla społeczeństwa obywatelskiego.

Niektórzy autorzy zachodni wskazują[44], że również w ramach procesu doskonalenia zachodniej demokracji („demokratyzacji demokracji") i „odrodzenia" społeczeństwa obywatelskiego władza państwowa i społeczeństwo obywatelskie powinny kształtować swoje stosunki na zasadach partnerskich. Partnerskie działanie oznacza, zdaniem tych autorów, że władza państwowa i społeczeństwo obywatelskie powinny wspierać się nawzajem i ułatwiać sobie działalność, ale równocześnie kontrolować swoje funkcjonowanie. Tą drogą może się kształtować instytucja, nazywana przez pewnych autorów „obywatelskim państwem"[45].

---

[42] M. Bankowicz, *Społeczeństwo*, *op. cit.*, s. 26.

[43] D. Pietrzyk-Reeves, *Współczesny kształt idei społeczeństwa obywatelskiego* [w:] B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, Kraków 2006, s. 22.

[44] Np. A. Giddens, *Trzecia…*, *op. cit.*, s. 72, 65 i 69.

[45] D. Pietrzyk-Reeves, *O potrzebie obywatelskiego państwa. Sfera publiczna i demokracja* [w:] A. Lisowska, A. W. Jabłoński (red.), *Wizje dobrego państwa – idee i teoria*, Toruń 2007, s. 69.

Zgodzić się należy z opinią wyrażoną w polskiej literaturze przedmiotu[46], że tam, gdzie społeczeństwo obywatelskie jest dobrze zorganizowane i niezależne od ingerencji władz państwowych, tam rolę normatywnego pośrednika, mediatora w konfliktach interesów między władzą a tym społeczeństwem odgrywa prawo. Prawo jest równocześnie gwarantem wolności społeczeństwa obywatelskiego, ale zarazem zjawiskiem normatywnie dyscyplinującym jego funkcjonowanie.

W konkluzji tego fragmentu rozważań warto przywołać trzy celne uwagi wyrażone w piśmiennictwie dotyczące relacji społeczeństwa obywatelskiego z państwem i warunków ich poprawności[47]:

1) w wolnym, demokratycznym państwie przeciwstawianie sobie organów tego państwa i społeczeństwa obywatelskiego jest sztuczne, gdyż istnienie instytucji takiego społeczeństwa służy zróżnicowaniu w systemach podziału władzy, przezwyciężanemu w drodze konsensusu;
2) nieodzownym elementem społeczeństwa obywatelskiego jest pluralizm polityczny, warunkujący swobodne wyrażanie różnych interesów i dążeń, co zakłada prawo istnienia tych różnic w dziedzinie polityki, prowadzonej czy to na poziomie ogólnokrajowym, czy lokalnym;
3) swobodne funkcjonowanie w państwie równych wobec prawa partii politycznych nie daje jeszcze gwarancji rozkwitu społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ w praktyce partie i ich działalność mogą zarówno sprzyjać rozwojowi takiego społeczeństwa, jak też przeciwnie – ów rozwój hamować.

[46] W. Lamentowicz, *Państwo…*, *op. cit.*, ss. 51–53.

[47] M. Bartoszewicz, *Społeczeństwo…*, *op. cit.*, ss. 48–49.

ROZDZIAŁ III
PAŃSTWO A JEDNOSTKA LUDZKA

1. Jednostka ludzka – jej wolności, prawa i obowiązki

1.1. Jednostka ludzka – człowiek i obywatel

Państwo nie może istnieć bez ludności. W przywołanej wcześniej definicji autorstwa G. Jellinka za jeden z konstytutywnych elementów państwa uznano ludność zamieszkującą jakieś terytorium pod suwerenną władzą. Ludność to suma jednostek. Mianem jednostki określa się pojedynczego człowieka, osobę (łacińskie *individuum*). Jednostka ludzka może w państwie występować jako **człowiek,** a więc każda osoba znajdująca się na terytorium tego państwa. Ten status jednostki jest zrozumiały i nie wymaga wyjaśnień. Najczęściej taki, i tylko taki status mają w państwie cudzoziemcy i bezpaństwowcy (apatrydzi). Jednostka ludzka może też w państwie mieć – i tak jest najczęściej – status **obywatela,** co oznacza, że łączą ją z tym państwem stosunki prawne specjalne, inne jeszcze niż wynikające jedynie z faktu przebywania na jego terytorium. „Człowiek", „człowieczeństwo" – to pojęcia pierwotne w stosunku do terminów „obywatel", „obywatelstwo", gdyż te ostatnie związane są z istnieniem organizacji państwowej.

Pozycja jednostki w państwie podlegała w ciągu wieków zasadniczym zmianom, a przeobrażenia w tym zakresie nie zostały do dzisiaj zakończone. W czasach starożytnych, w Grecji i w Rzymie, ludność dzieliła się na ludzi wolnych, którzy posiadali w państwie prawa polityczne, i na niewolników, którzy z reguły żadnych praw ludzkich nie mieli. W średniowieczu mieszkańcy państwa byli – bez wyjątku – poddanymi monarchy, ale spośród nich tylko feudałowie i szlachta dysponowali możliwościami uczestnictwa w życiu publicznym. W okresie monarchii stanowej zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych kategorii mieszkańców państwa (poszczególnych stanów) było wyraźnie widoczne. W przedrozbiorowej Polsce (w XVII,

a zwłaszcza w XVIII wieku) nazwa „obywatel" była stosowana tylko w odniesieniu do przedstawicieli stanu szlacheckiego. W XIX i XX wieku używano nawet w Polsce terminu „obywatel ziemski", pragnąc podkreślić czyjś status posesjonata (właściciela nieruchomości gruntowej).

Terminy „obywatel" i „obywatelstwo", w rozumieniu, w jakim posługujemy się nimi współcześnie, pojawiły się pod koniec XVIII wieku, wprowadzone do powszechnego obiegu przez Wielką Rewolucję Francuską, nawiązującą do terminu znanego już w starożytności *(civis)*. Pojęcia te pozwalały na odróżnienie statusu jednostki-obywatela w republikańskiej Francji od pozycji jednostki-poddanego w monarchii absolutnej. W przeciwieństwie do statusu poddanego, oznaczającego przede wszystkim prawa państwa (władzy) wobec jednostki i obowiązki tej jednostki wobec państwa, obywatelstwo świadczyło o zerwaniu z tak jednostronnym spojrzeniem i wskazywało nie tylko na obowiązki jednostki podległej władzy danego państwa wobec tego państwa, ale przede wszystkim akceptowało prawa obywateli w państwie. W literaturze przedmiotu słusznie wyrażono opinię[1], że o obywatelach i obywatelskości można mówić dopiero od tego momentu, gdy mieszkańcy kraju uzyskują pełne prawa polityczne.

W piśmiennictwie nie ma powszechnie akceptowanej definicji obywatelstwa. W jednej z prac trafnie określa się obywatelstwo jako „stosunek prawny łączący jednostkę z państwem, z którego to stosunku wynikają skutki prawne, określone w prawie wewnętrznym danego państwa oraz w prawie międzynarodowym, a także prawa i obowiązki wspólne wszystkim osobom mającym to obywatelstwo, chyba, że pewnym ich grupom zapewniono specjalny status"[2]. Z definicji tej wynika znaczenie instytucji obywatelstwa zarówno dla konkretnej jednostki, jak i dla danego państwa. Dlatego istotną rolę odgrywają regulacje normatywne precyzujące sposoby nabycia obywatelstwa oraz sposoby jego utraty.

Sposoby nabycia obywatelstwa reguluje prawo wewnętrzne danego państwa. Obywatelstwo nabyć można dwoma sposobami:

1) w sposób pierwotny (dotyczy to dzieci),
2) w sposób wtórny (dotyczy to osób dorosłych).

W sposób pierwotny nabywa się obywatelstwo:

– przez fakt urodzenia się dziecka z rodziców będących obywatelami danego państwa (prawo krwi, *ius sanguinis),* bez względu na miejsce urodzenia tegoż;

[1] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 117.

[2] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 349.

- przez fakt urodzenia się dziecka na obszarze danego państwa (prawo ziemi, *ius soli),* bez względu na obywatelstwo rodziców.

W sposób wtórny można nabyć obywatelstwo:

- przez naturalizację (nadanie obywatelstwa), co ma miejsce wtedy, gdy właściwy organ państwa (najczęściej głowa państwa) uznaje daną osobę za obywatela tego państwa na podstawie jej wniosku lub po wyrażeniu zgody przez tę osobę – jeżeli spełnia ona warunki wymagane prawem państwa dla uzyskania w nim obywatelstwa;
- przez małżeństwo z obywatelem innego państwa, małżonek cudzoziemiec może w określonym prawem stosownym czasie wystąpić do właściwego organu państwa o przyznanie mu obywatelstwa państwa, którego obywatelem jest współmałżonek. Czasami jest to połączone z koniecznością zrzeczenia się dotychczasowego obywatelstwa;
- przez opcję, co ma miejsce wówczas, gdy dana osoba może ubiegać się o obywatelstwo więcej niż jednego państwa (np. w przypadku zmiany granic między państwami lub gdy dziecko pochodzi z małżeństwa, w którym każde z rodziców ma inne obywatelstwo, a w państwie urodzenia dziecka obowiązuje prawo krwi).

W ostatnim czasie coraz więcej państw zezwala obywatelom na posiadanie więcej niż jednego tylko obywatelstwa. Utrata obywatelstwa może przybrać jedną z następujących form:

- zezwolenie właściwego organu państwa na przyjęcie obywatelstwa innego państwa;
- zrzeczenie się obywatelstwa danego państwa w przypadku małżeństwa z obywatelem innego państwa i wystąpienie z wnioskiem o obywatelstwo państwa współmałżonka;
- pozbawienie obywatelstwa na skutek decyzji właściwego organu państwa (obecnie występuje stosunkowo rzadko).

1.2. Wyznaczniki statusu prawnego jednostki w państwie

Jednostce (człowiekowi i obywatelowi) przysługują we współczesnym państwie demokratycznym określone wolności i prawa, a także nakładane są na nią konkretne obowiązki. Łącznie określają one status prawny jednostki w tym państwie. Warto więc teraz podjąć próbę sprecyzowania zakresu treściowego pojęć używanych w tym rozdziale, a mianowicie:

- „wolności jednostki" – człowieka i obywatela,
- „prawa jednostki" – człowieka i obywatela,
- „obowiązki jednostki" – człowieka i obywatela.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że nierzadko dwa pierwsze terminy („wolności" i „prawa") stosowane są zamiennie, często używa się wspólnego dla nich terminu „prawa człowieka", czasami „prawa obywatelskie", niekiedy zaś wskazuje się, że zakresy znaczeniowe określeń „wolności" i „prawa" do pewnego stopnia się pokrywają.

Wolności, prawa i obowiązki człowieka dotyczą na terytorium państwa każdej osoby ludzkiej, niezależnie od jakichkolwiek cech różnicujących (narodowość, płeć, wiek, kolor skóry itp.) oraz niezależnie od podporządkowania statusowi prawnemu określonego państwa. Wolności, prawa i obowiązki obywatela dotyczą zaś tylko obywateli danego państwa, czyli osób posiadających określone formalnie obywatelstwo.

Wolności jednostki charakteryzują się następującymi cechami:

- jednostka, której przysługuje dana wolność, ma możliwość wyboru postępowania w ramach określonych przez tę wolność;
- państwu generalnie zakazane jest stanowienie norm prawnych ograniczających wolności jednostki i jakiekolwiek ingerowanie w sferę wolności prawnie gwarantowanych (swoiste tzw. prawo negatywne);
- państwo ma obowiązek prawnej ochrony wolności jednostki przed zagrożeniami ze strony innych podmiotów;
- w przypadku próby ograniczenia przez państwo możliwości jednostki wyboru postępowania w zakresie określonym przez daną wolność – na państwie ciąży obowiązek wskazania podstawy prawnej jego działania, i to podstawy rangi ustawowej.

Wśród wolności jednostki wyróżnia się często w literaturze przedmiotu tzw. wolności podstawowe, które przysługują każdemu bez wyjątku człowiekowi i znajdują swoje źródło w jego ludzkiej godności. Te wolności nie wynikają więc z prawa stanowionego, gdyż prawo to może jedynie je potwierdzać, ewentualnie ograniczać – nie naruszając jednak ich istoty. Do podstawowych wolności należą m.in. wolność osobista, wolność myśli i wypowiadania się, wolność sumienia i religii. Są to głównie tzw. wolności osobiste. Inne wolności mogą, ale nie muszą być przez państwo jednostce przyznawane. Są to takie wolności jak: wolność zgromadzeń i manifestacji, wolność zrzeszania się itp. Należą one przede wszystkim do tzw. wolności politycznych.

Prawa jednostki rozumiane są zazwyczaj w kategorii jej praw podmiotowych, a więc jako zespół uprawnień jednostki wynikających z przepisów prawa i obowiązków państwa będących korelatem (odpowiednikiem) tych uprawnień.

Prawa jednostki charakteryzują się następującymi cechami:

- jednostka, której przysługuje dane prawo, ma możliwość wyboru postępowania w sferze uprawnień przyznanych jej przez to prawo (może z tych uprawnień korzystać lub nie), normy prawne powinny zaś chronić jednostkę przed ingerencją państwa;
- państwo ma obowiązek zabezpieczania jednostki przed naruszeniami jej praw przez inne podmioty oraz obowiązek podejmowania działań pozytywnych – o charakterze normatywnym i faktycznym – dla umożliwienia jednostce korzystania z jej praw (swoiste tzw. prawo pozytywne);
- w przypadku sporu pomiędzy jednostką a państwem na temat treści czy zakresu uprawnień jednostki wynikających z danego prawa – na jednostce spoczywa obowiązek wykazania podstawy prawnej jej uprawnienia.

Wśród praw jednostki wyróżnia się w piśmiennictwie – podobnie jak w przypadku wolności – prawa podstawowe i inne prawa. Prawa podstawowe przysługują każdemu bez wyjątku człowiekowi, a ich źródłem jest pojmowana w sposób prawnonaturalny godność człowieka. Do praw tych należą zwłaszcza: prawo do życia, prawo do nietykalności osobistej, prawo do ochrony życia prywatnego, prawo do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami. Są to głównie tzw. prawa osobiste. Źródłem innych praw jednostki jest wola państwa wyrażona w formie norm prawnych. Należą do nich najczęściej: prawo wyborcze, prawo do własności, prawo do pracy, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do nauki itp. Są to prawa polityczne, ekonomiczne, socjalne i kulturalne.

Obowiązki jednostki charakteryzują następujące cechy:

- jednostka nie ma możliwości wyboru postępowania w ramach obowiązku, ale musi postępować tylko tak, jak to z obowiązku wynika (z nakazu lub z zakazu);
- źródłem obowiązku jest zawsze norma prawna ustanowiona przez państwo;
- w przypadku sporu pomiędzy jednostką a państwem na temat zachowania jednostki wynikającego z danego obowiązku – na państwie (jego organie) spoczywa obowiązek wskazania podstawy prawnej zobowiązującej jednostkę do określonego zachowania.

Na zakończenie tego wątku rozważań warto na gruncie uwag sformułowanych przez jednego z polskich autorów wskazać[3], że status prawny jednostki w danym państwie, a więc stan przynależnych jej wolności i praw oraz

[3] A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, ss. 74–75.

nałożonych na nią obowiązków jest w głównej mierze rezultatem akceptowanych w tym państwie ideologii, doktryn i programów politycznych. Znajduje to później odzwierciedlenie również w standardach normatywnych ochrony owego statusu.

2. Rys historyczny rozwoju wolności i praw jednostki

2.1. U źródeł unormowań dotyczących wolności i praw jednostki

Refleksja nad statusem jednostki w państwie ma bardzo długą tradycję. Wraz z powstawaniem pierwszych organizacji państwowych próbowano określać relacje między państwem a jednostką. Już w tych najdawniejszych czasach człowiekowi przypisywano pewne prawa, chociaż zazwyczaj w nader ograniczonym zakresie.

Znaczący wpływ na zmianę spojrzenia na status jednostki w państwie wywarła zrodzona w III w. p.n.e. w starożytnej Grecji filozofia stoików (zapoczątkował ją Zenon z Kition), zwłaszcza zaś etyka stoicka (przede wszystkim Seneki Młodszego – I w. p.n.e. – I w. n.e.). Greccy filozofowie byli pierwszymi, którzy głosili, że człowiek (wolny) posiada przyrodzone prawa naturalne, których nikt nie może go pozbawić. Wpływ etyki stoickiej widoczny jest w etyce chrześcijańskiej, w której chciano praktycznie zastosować wskazania etyczne stoików (Augustyn, Tomasz z Akwinu), akcentując zwłaszcza równość ludzi stworzonych na podobieństwo Boga. Wpływy stoików odnajdujemy też w rozważaniach twórców nowożytnej etyki – B. Spinozy (1637–1667), G. Leibniza (1646–1716), I. Kanta (1724–1804).

Najdalszych źródeł nowożytnych wolności politycznych upatruje wielu autorów w angielskiej Wielkiej Karcie Swobód (łac. *Magna Charta Libertatum)* Jana bez Ziemi z 1215 r. Od okresu Odrodzenia odnotowuje się w literaturze przedmiotu istotną zmianę w pojmowaniu relacji pomiędzy jednostką a władzą państwową[4]. W XVII wieku w Anglii wydane zostały dwa akty o istotnym znaczeniu z punktu widzenia praw człowieka. Były to: *Habeas Corpus Act* z 1679 r., który zakazywał pozbawienia obywatela wolności bez nakazu sądu i zapewniał postępowanie przed właściwym sądem; *Bill of Rights* (Karta Praw) z 1689 r., wprowadzający prawa i wolności poddanych angielskich.

[4] Zob. M. Grzesik-Kulesza, *Prawa człowieka – zarys ogólny* [w:] H. Zięba-Załucka (red.), *System ochrony praw człowieka w RP*, Rzeszów 2015, s. 12.

W końcu XVIII wieku zrodziło się nowe – zwłaszcza w sensie jurydycznym (prawniczym) – pojmowanie praw człowieka, postrzeganie ich w nowożytnym kształcie, w znacznym stopniu aktualnym do chwili obecnej. Bezpośredni wpływ na zapoczątkowanie tego nowego etapu w historii praw człowieka miały narodziny Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i tworzenie pierwszych konstytucji pisanych. Pośrednio było to rezultatem postulatów i wskazań przedstawicieli prawa natury. Spośród nich najsilniej w tych sprawach brzmiał głos wspomnianego wcześniej angielskiego myśliciela J. Locke'a, który z pasją uzasadniał, że każdy człowiek w sposób naturalny posiada pewne wolności i prawa niezależne od państwa, niezbywalne, „święte", wyższe niż prawo stanowione przez państwo. Wśród tych wolności i praw J. Locke i inni reprezentanci teorii prawa natury wymieniali najczęściej: wolność osoby ludzkiej, równość wobec prawa, bezpieczeństwo prawne i opór przeciwko uciskowi, prawo własności. Wskazywali, że państwo ma obowiązek ochrony tych wolności i praw. Poglądy zwolenników prawa natury znalazły w końcu XVIII wieku odzwierciedlenie w ówczesnych konstytucjach oraz innych aktach prawnych i politycznych.

Po raz pierwszy stało się to w Ameryce w Karcie Praw Wirginii *(Bill of Rights of Virginia)* z 1776 r., w której po raz pierwszy użyto określenia „prawa człowieka", co oznaczało nadanie wizji praw człowieka społecznego znaczenia[5], a następnie w Deklaracji Niepodległości 13 Stanów Zjednoczonych Ameryki, uchwalonej tego samego roku. W dokumentach tych (i jeszcze innych) stwierdzano, że wszyscy ludzie są z natury równi, wolni i niezależni, posiadają pewne przyrodzone i niezbywalne prawa, takie jak prawo do życia, prawo do wolności, prawo dążenia do szczęścia. Trafnie zwrócono w piśmiennictwie uwagę[6], że w XVIII-wiecznych konstytucjach pisanych pojawiła się w formie normatywnej myśl, iż prawa człowieka przysługują każdej osobie, są niezbywalne, człowiek nie może ich się zrzec, ani być ich przez państwo pozbawiony.

Na kontynencie europejskim podstawowe znaczenie dla rozwoju wolności i praw jednostki miała Wielka Rewolucja Francuska ze swoją Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Nazwa „deklaracja" wybrana została dla tego aktu nieprzypadkowo. Zgodnie bowiem z ideami prawa natury, święcącymi wówczas swoje największe triumfy, prawa określone w „Deklaracji" przysługują każdemu człowiekowi bez wyjątków i są prawami wrodzonymi oraz nie-

[5] J. Oniszczuk, *Prawa i wolności jednostki w państwie* [w:] J. Oniszczuk (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce*, Warszawa 2011, s. 513.

[6] B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 25.

zbywalnymi. Nie pochodzą z nadania ustawodawcy, który jedynie może (nawet powinien) potwierdzać je prawnie (aktem o charakterze deklaratoryjnym) i gwarantować prawnie ich przestrzeganie. Dlatego prawa te zostały zadeklarowane, a nieukonstytuowane (aktem konstytutywnym, tworzącym prawo).

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela najpełniej wyraża liberalną koncepcję praw człowieka, sformułowaną przez szkołę prawa natury. Na gruncie postanowień „Deklaracji" można wyróżnić:

- prawa osobiste, przynależne każdemu człowiekowi z tytułu samej natury ludzkiej (prawa człowieka),
- prawa polityczne, tj. prawa wynikające z funkcjonowania jednostki w organizacji państwowej (prawa obywatela).

Wolności (czasami zwane także prawami wolnościowymi) oraz prawa osobiste i polityczne (publiczne), w kształcie, jaki uzyskały w XVIII i XIX wieku, nazywane są prawami człowieka pierwszej generacji. Zostały one uznane przez państwa i ze sfery teorii oraz postulatów przeszły do sfery prawodawstwa. Ich lista ulegała stopniowemu rozszerzeniu.

Istotne znaczenie dla kształtowania się współczesnej koncepcji wolności i praw jednostki miała dominująca w naukach prawnych drugiej połowy XIX wieku szkoła pozytywizmu prawniczego, oznaczająca odstąpienie od prawnonaturalnego charakteru praw człowieka, na rzecz zagwarantowania ich przez państwo w ramach stworzonego systemu prawnego. Pod wpływem poglądów przedstawicieli tego kierunku zaczęto traktować wolności i prawa jednostki zawarte w konstytucjach ówczesnych państw jako tzw. publiczne prawa podmiotowe, tj. uprawnienia wynikające ze stosunku prawnego (więzów prawnych) łączącego obywatela z państwem, na podobieństwo prywatnych praw podmiotowych wynikających ze stosunków prawnych łączących osoby prywatne. Oznaczało to, że jednostka może żądać od państwa zachowania zgodnego z treścią normy prawnej dotyczącej wolności lub prawa tej jednostki, na państwie ciąży zaś obowiązek realizacji takiego zachowania, przy czym w obronie swych publicznych praw podmiotowych, gwarantowanych w konstytucji, jednostka może wystąpić wobec państwa jako strona w sądzie, żądając wykonania przez państwo obowiązku.

2.2. Wiek XX przełomem w rozwoju wolności i praw jednostki

Przełom w zakresie prawnych regulacji wolności i praw jednostki nastąpił w XX wieku po I wojnie światowej. Zdaniem A. Łopatki[7], rewolucja socjali-

[7] A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 161.

styczna w Rosji (1917) i rewolucja ludowa w Meksyku (1916–1918) stały się główną przyczyną narodzin praw człowieka drugiej generacji. Były to najpierw prawa socjalne, a więc prawa jednostki do pewnych świadczeń publicznych zabezpieczających jej minimalny poziom materialnej egzystencji (prawo do ubezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy, do ochrony zdrowia, do pomocy społecznej na wypadek bezrobocia itp.), a następnie prawa ekonomiczne i kulturalne (prawo do pracy, prawo do nauki itp.).

Do II wojny światowej uznawanie wolności i praw jednostki było wyłączną sprawą poszczególnych państw, czego wynikiem w okresie międzywojennym – z jego kryzysami gospodarczymi i politycznymi, tendencjami autorytarnymi, totalitarnymi i faszystowskimi – stało się także zawężenie i ograniczenie praw i wolności jednostki w niektórych państwach. Nie było bowiem – jak zauważył A. Łopatka[8] – uniwersalnego, mającego znaczenie prawnie wiążące, katalogu wolności i praw jednostki. Istniały jedynie systemy ochrony wolności i praw o zasięgu krajowym. Właśnie dlatego zgodnie uznaje się, że najważniejszym zjawiskiem w zakresie wolności i praw jednostki, jakie zaistniało po II wojnie światowej, było ukształtowanie systemu międzynarodowej ochrony tych wolności i praw (międzynarodowego prawa praw człowieka). Następowało to jednak z niemałymi trudnościami, na skutek oporów ze strony niektórych państw, czasem kapitalistycznych, częściej jednak socjalistycznych.

Wkraczanie prawa międzynarodowego w sferę wolności i praw jednostki dokonywało się dwiema drogami:

1) przez formułowanie nowych wolności i praw jednostki, które następnie poszczególne państwa zobowiązywały się przestrzegać;
2) przez tworzenie ponadnarodowych gwarancji przestrzegania wolności i praw jednostki.

W rezultacie ukształtowała się w wielu współczesnych państwach sytuacja, gdy między jednostkę a jej prawo ojczyste „wchodzi" prawo międzynarodowe lub prawo ponadnarodowe (supranarodowe), wzmacniając ochronę wolności i praw tej jednostki.

Wyrazem postępu w sferze praw człowieka była podpisana w 1945 r. Karta Narodów Zjednoczonych. Już w swojej preambule odwoływała się ona do praw człowieka, uznając za cele Narodów Zjednoczonych popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności względem wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. Stro-

[8] A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998, s. 12.

nami Narodów Zjednoczonych są państwa, które ratyfikowały Kartę. Polska uczyniła to w 1945 r.

Istotną rolę w procesie formułowania zestawu wolności i praw jednostki odegrała Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1948 r. Była pierwszym przyjętym przez społeczność międzynarodową dokumentem zawierającym spójny katalog praw człowieka. Miała jednak charakter raczej ogólny, a przede wszystkim nie była umową międzynarodową, lecz uchwałą organizacji międzynarodowej i jako taki akt mogła być stosowana w sposób dosyć dowolnie określany przez poszczególne państwa.

Do wypracowania umów międzynarodowych o powszechnym charakterze, a dotyczących wolności i praw jednostki, doszło dopiero **w 1966 r.** Po wielu latach negocjacji Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych uchwaliło wówczas jednomyślnie dwa Pakty Praw Człowieka:

- Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych,
- Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych.

Pakty – jako umowy międzynarodowe – wymagały ratyfikacji przez poszczególne państwa, które przez taki akt zobowiązywały się uwzględniać w swych wewnętrznych systemach prawnych kilkadziesiąt wolności i praw jednostki określonych w Paktach. Stworzyły one podwaliny pod uniwersalny system ochrony praw człowieka.

Wolności i prawa jednostki zawarte w Paktach obejmują przede wszystkim szeroko rozwinięty katalog wolności i praw pierwszej i drugiej generacji, w tym – co zwłaszcza warto wyeksponować – rozległy zestaw praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, których promotorem były po II wojnie światowej zwłaszcza państwa tzw. realnego socjalizmu. Oba Pakty tworzą uniwersalny (ogólnoświatowy) zestaw uznawanych powszechnie wolności i praw jednostki (nazywany w literaturze światowym kanonem praw człowieka i podstawowych wolności[9]), chociaż nie wszystkie państwa je ratyfikowały (Polska uczyniła to w 1977 r.).

Obok tego uniwersalnego systemu funkcjonują również regionalne systemy promocji i ochrony praw człowieka**,** wiążące jedynie państwa określonego kontynentu. Aktualnie są to następujące systemy regionalne: europejski, amerykański, afrykański. W pewnym zakresie systemy te – uniwersalny i regionalne – częściowo się pokrywają.

[9] A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, *op. cit.*, s. 162.

Na europejski system wolności i praw jednostki składają się zwłaszcza następujące akty wypracowane w ramach powstałej w 1949 r. organizacji międzynarodowej – Rady Europy:

- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (zwana popularnie Europejską Konwencją Praw Człowieka), nawiązująca do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, z czternastoma protokołami fakultatywnymi do tej Konwencji, z których część ustanawia nowe, nieznane samej Konwencji wolności i prawa jednostki;
- Europejska Karta Socjalna z 1961 r.

Oba te akty zostały ratyfikowane przez Polskę.

Katalog wolności i praw jednostki nie jest zamknięty. Trwa proces uznawania, proklamowania i ustanawiania nowych wolności i praw – zarówno w wymiarze uniwersalnym, regionalnym, jak i krajowym (w konstytucjach poszczególnych państw). W piśmiennictwie wskazuje się, że zjawisko to oznacza pojawienie się tzw. praw człowieka trzeciej generacji, rozumianych jako prawa jednostki do pokoju, do rozwoju, do zdrowego środowiska naturalnego, do korzystania ze źródeł światowego zasobu informacji, do korzystania z osiągnięć współczesnej cywilizacji itp. Zakłada się, że prawa tego typu będą, i to nie tylko w najbliższych latach, decydować o kierunkach rozwoju wolności i praw jednostki we współczesnym państwie i w społeczności międzynarodowej. Warto może dodać, że niektórzy autorzy piszą nawet o prawach czwartej generacji (prawa mniejszości do rozwijania własnej kultury, pielęgnowania języka i obyczajów itp., a więc prawa nie indywidualne, ale grupowe, kolektywne)[10]. Rozwijając trafne spostrzeżenia R. Kuźniara[11], trzeba stwierdzić, że wszystkie generacje praw człowieka należy postrzegać jako komplementarne względem siebie i tworzące kompleks ochrony praw człowieka. Słusznie też zwrócono uwagę[12], że katalog wolności i praw człowieka w danym państwie stał się od drugiej połowy XX wieku jednym z probierzy (kryteriów) oceny – czy państwo jest państwem prawa, czy przestrzega zasad demokracji.

[10] J. Baszkiewicz, *Dylematy konstytucyjne państw...*, *op. cit.*, s. 263. Pewni autorzy uważają te prawa za prawa trzeciej generacji. Zob. np. I. Malinowska, *Prawa człowieka w reżimach demokratycznych* [w:] J. G. Otto (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, Warszawa 2015, s. 43.

[11] R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 57.

[12] J. Oniszczuk, *Prawa…*, *op. cit.*, s. 512.

3. Status prawny jednostki we współczesnym państwie demokratycznym

3.1. Status prawny jednostki w świetle regulacji normatywnych

Status prawny jednostki określany jest we współczesnym państwie demokratycznym przez regulacje normatywne dwojakiego rodzaju: akty prawotwórcze wewnętrzne, zwłaszcza konstytucję, ale także ustawy; akty prawa międzynarodowego (oraz supranarodowego), szczególnie ratyfikowane przez dane państwo umowy międzynarodowe, które kształtują współcześnie pewien katalog najważniejszych wolności i praw człowieka. Akty prawa międzynarodowego wywierają wpływ na regulacje wolności i praw jednostki w konstytucjach poszczególnych państw. Można więc przyjąć, że dla określenia statusu prawnego jednostki we współczesnym państwie demokratycznym zasadnicze znaczenie mają przepisy prawne rangi konstytucyjnej regulujące problematykę wolności, praw i obowiązków jednostki, i dlatego na nich skoncentrujemy uwagę.

U podstaw rozwiązań normatywnych przyjętych w konstytucji leżą akceptowane przez twórcę konstytucji (ustrojodawcę) określone założenia doktrynalne, nierzadko w konstytucji wyrażone wprost w formie prawnej. Można uznać, że są to konstytucyjne zasady przewodnie statusu prawnego jednostki[13]. W kategoriach najbardziej ogólnych trudno byłoby nie uznać racji wielu autorów, którzy uważają, że u podstaw wszystkich wolności i praw jednostki znajduje się szczególna wartość, jaką jest wartość życia ludzkiego. Z tej wartości wynika kilka konstytucyjnych zasad statusu prawnego jednostki, wśród których najczęściej wymienia się trzy: 1) przyrodzoną i niezbywalną godność człowieka, 2) wolność człowieka, 3) równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji. Niektórzy dodają do tego katalogu zasadę 4) sprawiedliwości społecznej.

W konstytucjach państw demokratycznych regulacje normatywne dotyczące statusu prawnego jednostki zajmują coraz więcej miejsca. Z reguły zamieszczane są w początkowych częściach (rozdziałach) tych konstytucji. Ten sposób normowania spraw statusu prawnego jednostki jest w głównej mierze wyrazem przyjęcia współcześnie określonej koncepcji dotyczącej relacji jednostka – państwo. Jednostka (człowiek i obywatel) została wysunięta przed państwo (rozumiane w tym przypadku jako system organów

[13] Termin zaczerpnięty od L. Garlickiego, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 90.

państwowych), które ma spełniać wobec niej (i szerzej – wobec społeczeństwa) rolę służebną. Prymat jednostki przed zbiorowością i przed państwem jest wyraźnie ugruntowany w europejskiej myśli politycznej – szczególnie liberalno-demokratycznej, ale także socjaldemokratycznej i chrześcijańsko-demokratycznej.

We współczesnych państwach demokratycznych status prawny jednostki wyznacza akceptacja systemu zasad i wartości opartych na koncepcjach indywidualistycznych, dla których – powtórzmy – charakterystyczne są zwłaszcza dwa elementy:

1) uznanie jednostki ludzkiej (pojmowanej jako byt autonomiczny i indywidualny) za podstawowy podmiot organizacji społeczeństwa, z czego w sposób oczywisty wynika właśnie uznanie wspomnianej wyżej godności człowieka za jedną z najwyższych wartości (zasad przewodnich) wyznaczających status prawny jednostki w państwie;
2) założenie, że jednostka może być podporządkowana państwu jedynie w ograniczonym zakresie, że państwo istnieje dla jednostek i grup społecznych, a nie odwrotnie.

Warto podkreślić, że przyjęcie koncepcji indywidualistycznej oznacza zanegowanie zasadności koncepcji kolektywistycznych, rodowodem swym sięgających despotii wschodnich, a ożywionych w XX wieku zwłaszcza w państwach faszystowskich oraz – chociaż w nieco innej postaci – w państwach tzw. realnego socjalizmu, a także w poglądach i doktrynach o charakterze nacjonalistycznym. Koncepcje te bowiem – jak już wskazywaliśmy – zakładają faktyczne podporządkowanie jednostki celom i potrzebom społeczeństwa jako całości (lub wprost państwa), uznają prymat interesu państwowego nad interesem jednostki.

We współczesnych konstytucjach (i w innych aktach normatywnych) państw demokratycznych unormowania dotyczące statusu jednostki – chociaż różnią się co do zakresu wolności, praw i obowiązków – usystematyzowane są najczęściej w charakterystycznej kolejności. Najpierw wymienia się wolności jednostki – tj. sferę wolną w zasadzie od ingerencji organów władzy publicznej i podlegającą ochronie prawnej. Następnie mówi się o prawach jednostki, należących do obszaru ograniczonej ingerencji państwa, a więc o takich jej uprawnieniach podmiotowych, którym z reguły odpowiadają określone powinności organów władzy publicznej. Wreszcie, w ostatniej kolejności, regulowane są obowiązki jednostki, gdyż one oznaczają zawężenie możliwości jej swobodnego działania. We wspomnianych aktach normatywnych z reguły na pierwszym miejscu wymienia się prawa człowieka jako

jednostki ludzkiej, niezależnie od jej przynależności państwowej, której mają służyć wolności i prawa, a dopiero na drugim miejscu prawa obywatela, związanego określonym stosunkiem prawnym z „własnym" państwem. Każda wolność, prawo czy obowiązek człowieka – a tych jest zazwyczaj więcej – dotyczy też obywatela, ale nie odwrotnie.

Za decydujące dla statusu jednostki w państwie uznaje się współcześnie osobiste i polityczne wolności i prawa człowieka i obywatela. Wolności osobiste służą jednostkom do zaspokajania ich osobistych potrzeb różnego rodzaju. Natomiast prawa polityczne pozwalają jednostkom na wywieranie wpływu na życie publiczne w państwie. Wśród tych wolności i praw są takie jak: prawo do życia, wolności osobiste, prawo do sądu, prawo do prywatności, do tajemnicy korespondencji, nietykalność mieszkania, wolność podróżowania, wolność wyboru miejsca zamieszkania, wolność sumienia i wyznania, wolność zgromadzeń, zrzeszania się i petycji, prawo wyborcze, prawo do zajmowania stanowisk w państwie, prawo uczestnictwa w podejmowaniu decyzji publicznych. Większość z nich to wolności i prawa człowieka, chociaż niektóre z nich są zastrzeżone jedynie dla obywateli danego państwa.

Przedstawiony wyżej (w sposób skrótowy) katalog wolności i praw osobistych oraz politycznych jednostki uzupełniony jest we współczesnym państwie o katalog wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych człowieka i obywatela. Niektóre z nich pojawiły się dopiero w ostatnich dziesięcioleciach, w ramach drugiej i trzeciej generacji praw człowieka, przy czym czasami wskazuje się, że człowiek pozbawiony w ramach realizacji tych wolności i praw odpowiednich warunków bytowych żyje poniżej człowieczej godności. Zakres, w jakim poszczególne państwa gwarantują jednostkom tego rodzaju wolności i prawa, jest różny. Zależy w decydującym stopniu od dominujących w danym państwie koncepcji ideowo-politycznych (filozofii polityczno-ustrojowej) oraz od poziomu zasobności ekonomicznej poszczególnych państw. Wśród wolności i praw tego rodzaju należy wymienić zwłaszcza: prawo własności, wolność przedsiębiorczości, wolność pracy oraz swobodę wyboru zawodu lub zatrudnienia, prawo do nauki, prawo do ochrony zdrowia, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do czystego środowiska itp. Do wskazanych tu wolności i praw przywiązuje się istotne znaczenie zwłaszcza we współczesnych, wysoko rozwiniętych państwach demokratycznych.

Tradycyjny katalog obowiązków człowieka i obywatela jest we współczesnym państwie raczej dosyć ograniczony, a umieszczenie niektórych z nich w tym katalogu budzi w poszczególnych państwach dyskusje. Najczęściej regulowane są takie obowiązki jak: przestrzegania prawa, ochrony środowi-

ska naturalnego (obowiązki człowieka), obrony ojczyzny, wierności wobec państwa (obowiązki obywatela) itp.

Problemem, który do dzisiaj budzi kontrowersje, jest związek między prawami a obowiązkami jednostki. Niektórzy uważają, iż tylko ten może korzystać z wolności i praw przewidzianych w aktach normatywnych, kto świadczy na rzecz wspólnoty, wypełnia nałożone nań obowiązki. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby jednak do sytuacji, w której organy władzy publicznej mogłyby kontrolować stopień realizacji obowiązków przez jednostkę i – w zależności od tej oceny – „dawkować" dostęp owej jednostki do wolności i praw. Przeważa więc obecnie w państwach demokratycznych inny pogląd – że wolności i prawa przysługują każdej jednostce, bez względu na jej zasługi i wypełnianie obowiązków, dlatego, że jest ona człowiekiem lub obywatelem. Nie sposób jednak nie zgodzić się z opinią, że na płaszczyźnie moralnej związek między prawami a obowiązkami niewątpliwie istnieje[14], w skali ogólnospołecznej zaś wypełnianie przez jednostki ich obowiązków jest warunkiem realizacji deklarowanych wolności i praw.

Rozważając kwestie statusu prawnego jednostki w regulacjach normatywnych (zwłaszcza konstytucyjnych) państw demokratycznych, w tym w ramach relacji państwo – jednostka, w wielu pracach wskazuje się, że prawa człowieka w tych państwach charakteryzują się obecnie kilkoma ważnymi cechami:

- są to w znacznej części prawa przyrodzone, przysługujące jednostce z tytułu bycia człowiekiem i jako takie nie są nadawane ani nabywane za pomocą działań człowieka;
- mają charakter powszechny, co oznacza, że podmiotem tych praw jest każda istota ludzka z racji tego, że jest człowiekiem;
- są to tzw. prawa wrodzone, na gruncie których ustanawiane są odpowiednie (relatywizowane) normy prawa pozytywnego;
- mają charakter uniwersalny, a więc dotyczą każdej osoby ludzkiej, bez względu na jakiekolwiek różnice;
- są równe, a więc prawa te przysługują jednostkom w jednakowym stopniu;
- są niezbywalne, co oznacza, że nikt nie może jakimkolwiek działaniem pozbawić jednostkę tych praw;
- są nienaruszalne, co rodzi wymóg bezwzględnego poszanowania praw jednostki i zakaz instrumentalnego traktowania jednostki;
- są niepodzielne, co oznacza, że ochrona bytu ludzkiego wymaga całościowego traktowania tych praw.

[14] P. Winczorek, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 123.

Na II międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka w Leningradzie (ZSRS) w 1990 r. podkreślono konieczność przestrzegania takiego jak wyżej podejścia do praw człowieka.

3.2. Gwarancje wolności i praw jednostki

Gwarancje wolności i praw jednostki mają współcześnie charakter zarówno krajowy, jak i ponadnarodowy. Ponadnarodowe gwarancje przestrzegania wolności i praw jednostki zostały stworzone w ramach systemu uniwersalnego, jak również w ramach systemów regionalnych. Polegają one na utworzeniu innych niż krajowe instytucji i uruchomieniu procedur służących przestrzeganiu wolności i praw.

W ramach gwarancji uniwersalnych postanowieniem Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych został powołany Komitet Praw Człowieka. Nie jest on organem Narodów Zjednoczonych, ale jest z tą organizacją ściśle powiązany. Ma swoją siedzibę w Genewie. Istnieje możliwość zaskarżania państwa przez jednostkę do tego Komitetu z powodu naruszania przez państwo Paktów z 1966 r., po wyczerpaniu odwoławczego postępowania krajowego w danej sprawie.

W regionalnym systemie europejskim głównym gwarantem przestrzegania norm Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Każdy obywatel państwa-sygnatariusza Konwencji ma prawo indywidualnej skargi – po wyczerpaniu drogi krajowego postępowania instancyjnego w organach władzy sądowniczej – przeciwko państwu naruszającemu, jego zdaniem, postanowienia Konwencji. Orzeczenie Trybunału jest wiążące dla państwa-sygnatariusza.

Istotne znaczenie dla ochrony wolności i praw obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, będących równocześnie obywatelami Unii, mają regulacje unijnego prawa traktatowego. Chodzi przede wszystkim o podpisaną w 2001 r. Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, której moc prawna jest od 1 grudnia 2009 r. – dla zdecydowanej większości państw-członków Unii (poza Wielką Brytanią i Polską) – równa traktatom założycielskim. Naruszenia Karty mogą więc być zaskarżane przez obywateli tych państw zarówno do sądów krajowych, jak i do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

We współczesnych państwach demokratycznych istnieją – różnie kształtowane – krajowe gwarancje wolności i praw jednostki, rozumiane jako zjawiska i mechanizmy, które służą realizacji wolności i praw. Istnienie tych gwarancji to charakterystyczna cecha nowoczesnego modelu ochrony wolności i praw jednostki. Wśród tych gwarancji wyróżnia się zazwyczaj gwarancje materialne i formalne.

Gwarancje materialne to ogół środków rzeczywistości społecznej, które służą państwu do zapewnienia urzeczywistniania zapisanych prawnie wolności i praw jednostki. Należą do nich takie zjawiska jak poziom rozwoju gospodarczego, możliwości finansowe państwa, tradycje polityczne, kultura polityczna, stan oświaty, świadomość prawna społeczeństwa itp. Gwarancje materialne odgrywają większą rolę przy korzystaniu z praw niż z wolności.

Gwarancje formalne (zwane też prawnymi lub instytucjonalnymi) to całokształt środków prawnych o charakterze instytucjonalnym, które stworzyło współczesne demokratyczne państwo prawa. W doktrynie takiego państwa organizacja państwowa traktowana jest jako istotny gwarant, a nawet wykonawca praw jednostki, ale czasami postrzegana jest także jako zagrożenie tych praw, zwłaszcza zaś wolności. Podejście do tych kwestii w Stanach Zjednoczonych i w Europie różni się dosyć istotnie[15]. U podstaw amerykańskiego podejścia legła negatywna wizja roli państwa, z czego wynika, że w ochronie wolności i praw chodzi o wolność od państwa, a co za tym idzie muszą istnieć rozwiązania gwarantujące dochodzenie przez jednostkę praw przeciwko państwu. Z kolei wśród europejskich podejść do praw człowieka dominuje oczekiwanie ochronnych działań państwa w sferze praw człowieka. Słusznie przy tym zwraca się uwagę[16], że mechanizm działania państwa może zarówno chronić jednostkę przed zagrożeniami powstającymi w wyniku działalności innych podmiotów, jak i stwarzać różne niebezpieczeństwa. Dlatego konieczne stało się określenie takich praw człowieka, które będą chroniły go przed państwem. Jak wskazuje Z. Kędzia[17], doktryna w państwach demokratycznych znacznie mocniej eksponuje obecnie niż czyniono to poprzednio, rolę państwa jako gwaranta wolności i praw jednostki. Poszanowanie i ochrona wolności oraz praw jednostki należą do podstawowych obowiązków władz publicznych. Trafnie też odnotowano[18], że najpełniej rolę gwaranta wolności i praw spełniają państwa o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego (Norwegia, Szwajcaria).

Wśród formalnych gwarancji wolności i praw jednostki można wyróżnić dwie ich grupy: pośrednie i bezpośrednie. Gwarancje pośrednie to te środki o charakterze instytucjonalnym, które nie zostały stworzone w celu strzeżenia wolności i praw (powołano je z innych powodów), ale w swoim funkcjo-

[15] Zob. J. Oniszczuk, *Prawa…*, *op. cit.*, s. 524.

[16] Tamże, s. 526.

[17] Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 189.

[18] A. Redelbach, *Natura…*, *op. cit.*, s. 64.

nowaniu służą także realizacji tego właśnie celu. Można wśród nich wskazać takie jak: demokratyczne prawo wyborcze, podział władzy, niezawisłość sędziowską, kontrolę konstytucyjności prawa itp. Gwarancje bezpośrednie to te środki instytucjonalne, które zostały stworzone właśnie w tym celu, aby służyć ochronie wolności i praw jednostki. Mają one dla zagwarantowania wolności i praw kardynalne znaczenie, a więc niektóre z nich, uznane za najważniejsze, unormowane są w konstytucji. Do gwarancji bezpośrednich należą we współczesnych państwach: pełna dopuszczalność drogi sądowej dla ochrony naruszonych wolności i praw, dwuinstancyjność postępowań sądowych i administracyjnych, sądowa kontrola decyzji administracyjnych, skarga konstytucyjna do organu typu trybunału konstytucyjnego, instytucja ombudsmana, czyli rzecznika praw obywatelskich itp. Szczególną rolę w gwarantowaniu przez państwo wolności i praw jednostki odgrywają w państwach demokratycznych sądy – organy niezależne od organów innych władz, w których orzekają niezawiśli sędziowie. Naruszenie tych reguł organizacji i funkcjonowania sądów to zagrożenie dla sądowej ochrony wolności i praw, a tym samym dla samych wolności i praw.

Uregulowanie w konstytucji wolności i praw jednostki oraz ich gwarancji wywiera oczywisty wpływ – pozytywny lub negatywny – na status prawny jednostki w państwie. Przepisy konstytucyjne wyznaczają przede wszystkim zakres ochrony poszczególnych wolności i praw. Istnieją nawet pewne nieliczne wolności i prawa, których konstytucyjny zakres ochrony nie może być ograniczony przez organy władzy publicznej (np. wolność od tortur, wolność wyboru religii, domniemanie niewinności). Zdecydowana większość wolności i praw to jednak takie, których zakres ochrony może zostać przez ustawodawcę ograniczony. W przypadku tych wolności i praw konstytucje dopuszczają możliwość prawnej ingerencji ustanawiającej – zazwyczaj pod pewnymi warunkami – ograniczenia prowadzące do zawężenia zakresu ochrony wolności i praw wynikającego wprost z konstytucji. Ograniczenia wolności i praw jednostki, jako wyjątki od reguły, muszą spełniać w państwie prawa cztery wymogi – jeden o charakterze formalnym, a trzy materialnym:

1) mogą być wprowadzone wyłącznie przez ustawę;
2) mogą być ustanawiane tylko ze względu na niezbędność ochrony w demokratycznym państwie określonych, wyraźnie wskazanych wartości;
3) muszą być zgodne z tzw. zasadą proporcjonalności, oznaczającą w swej obecnej interpretacji zakaz nadmiernej ingerencji państwa w sferę wolności i praw człowieka, a jednocześnie zezwalającą na ograniczenia

wolności i praw – w przypadku konieczności ustanowienia ograniczeń – tylko w niezbędnym zakresie (minimalnie koniecznym);

4) nie mogą naruszać istoty wolności i praw, gdyż w innym przypadku nie byłyby właściwie ograniczeniami, ale wyłączeniami wolności i praw.

ROZDZIAŁ IV
CELE I FUNKCJE PAŃSTWA

Przedmiotem rozważań w tym rozdziale będą problemy związane z celami państwa oraz z jego funkcjami. Odnotować należy, że niektórzy autorzy zajmują się także zagadnieniami zadań państwa. W rozważaniach autora ta kategoria zostanie świadomie pominięta. Nie dlatego, żeby współczesne państwo żadnych zadań nie realizowało. Ale z tego głównie powodu, że kategoria ta wprowadza pewne zamieszanie w kwestii rozróżnienia terminów „cel państwa" i „funkcja państwa", jej pominięcie zaś nie zubaża merytorycznie dokonywanych poniżej analiz.

1. Cele państwa

1.1. Rozumienie celów państwa i ich klasyfikacje

Pytanie o cel (cele) państwa posiada wielowiekową historię, jest bowiem nierozerwalnie związane z podstawowymi koncepcjami filozoficznymi, w których rozważano najogólniejsze zagadnienia, takie jak cel ludzkiego życia, istota szczęścia itp. Zainteresowanie nauki o państwie problematyką celu (celów) państwa wiąże się ściśle z koniecznością wyjaśniania przez tę naukę istoty (bytu) i działalności państwa jako całości, a nie tylko zajmowaniem się poszczególnymi organami państwa. Stąd jeden ze znawców problematyki uznał zagadnienie celu państwa za jeden z najbardziej podstawowych problemów nie tylko teoretycznych, ale także polityczno-społecznych nauki o państwie[1].

Wielu autorów wskazuje wprost, że państwo jest instytucją celową (celowościową, o charakterze teleologicznym), że jest przygotowane do osiągania określonych celów i w działalności swej zmierza do ich urzeczywistniania. Działalność państwa jest w tym sensie celowa, że motywem wielu form

[1] M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963, s. 6.

aktywności organów państwowych jest właśnie dążenie do zrealizowania określonych celów państwa. Inni autorzy podchodzą w sposób bardziej powściągliwy do tezy o teleologicznym charakterze państwa, wskazując, że państwo tylko w ograniczonym zakresie ma charakter grupy celowej[2].

Termin „cel państwa" rozumiany jest w nauce o państwie niejednolicie. W. Szostak wskazuje[3] na kilka znaczeń, jakie nadaje się temu pojęciu:

- przez cel państwa rozumie się cechę charakteryzującą aktywność państwa, a bardziej precyzyjnie kierunek, trend odzwierciedlający działalność państwa (jego elementów), bez względu na przeżycia (faktyczne zamiary) osób uczestniczących w aktywności państwa;
- przez cel państwa rozumie się, w ujęciach teleologicznych państwa, myśl, cel – zwykle istoty wyższej, która stwarza państwo i narzuca mu prawa rządzące jego działalnością;
- niekiedy przez cel państwa, ukrywany pod określeniem „funkcja państwa", rozumie się kierunek działalności państwa, a ten uważa się za następstwo obiektywnych praw (prawidłowości) społecznych, a więc niezależnych od przeżyć ludzi;
- czasami traktuje się cel państwa jako koncepcję mentalną (dotyczącą sposobu myślenia), w której poszukuje się celów państwa poza świadomością działających aktualnie w państwie osób.

W piśmiennictwie naukowym spotykamy różne próby definiowania terminu „cel państwa". Kilka z nich warto przywołać. Niektórzy autorzy rozumieją cel państwa jako stan rzeczy (rezultat), którego osiągnięcie ośrodki władzy państwowej uznają za niezbędne dla państwa[4]. W. Szostak sądzi, że cel państwa, uznawany przez niego za kategorię neutralną, jest przyszłym, wyobrażonym stanem państwa, uważanym za pożądany, a więc aktywizującym świadomą celu osobę do działania w kierunku realizacji celu[5]. P. Winczorek traktuje cel państwa jako świadomie wskazany (wybrany) stan rzeczy, uznany przez dany podmiot za pożądany, godny starań i zabiegów, stan, do którego zmierzać można i należy[6].

---

[2] Zob. np.: E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 83; W. Szostak, *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997, s. 100.

[3] W. Szostak, *ibidem*, s. 101; *Idem*, *Nauka o państwie. Dla studentów nauk politycznych*, Kielce 2008, ss. 92–93.

[4] Tak M. Maneli, *O funkcjach*…, *op. cit.*, s. 55; S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1970, s. 58; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 66.

[5] W. Szostak, *Współczesne*…, *op. cit.*, s. 100.

[6] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 133.

Korzystając z przemyśleń przywoływanych autorów, można zaproponować następującą definicję: **cel państwa to świadomie określony, uznany za pożądany, przyszły stan rzeczy w państwie, motywujący właściwe podmioty do jego osiągnięcia**. Piszemy tu o celu państwa, ale – jak trafnie zwrócono uwagę[7] – zazwyczaj mamy do czynienia nie z jednym celem, a z całą ich grupą, przy czym cele te układają się w pewną hierarchię: osiągniecie jednego lub kilku z nich jest uważane za konieczny etap na drodze do osiągnięcia celu (celów) „położonego" wyżej. W takim przypadku osiąganie celów pośrednich może być traktowane jako środek prowadzący do osiągnięcia celów dalszych, a wreszcie celu najważniejszego.

Istotne pytanie, jakie się w tym miejscu pojawia, brzmi: kto (jaki podmiot) wytycza lub dokonuje wyboru celu (celów) państwa. Na pytanie to udziela się w nauce niejednakowych odpowiedzi. W. Szostak jest zdania[8], że w państwach demokratycznych wyboru celu dokonuje lud, przy czym w demokracji pośredniej poprzez przedstawicieli, w pozostałych zaś państwach czyni to władza (władca). Z jednej z przywołanych wyżej prób definiowania terminu „cel państwa" wynika wprost, że jej autorzy uznają, iż cel (cele) państwa wytyczają ośrodki władzy. Wreszcie, mamy do czynienia i z takim stanowiskiem[9], że cele państw współczesnych są określone przez zorganizowane struktury organizacji politycznej społeczeństwa, a przede wszystkim przez partie polityczne, ale także związki zawodowe, grupy nacisku, kościoły, itp. Nieodparcie nasuwa się w tym miejscu uwaga, że te podmioty same nie określają w sposób wiążący dla organów państwowych celów państwa, ale jedynie wpływają na ośrodki władzy wytaczające cele i politykę państwa, starając się, aby ich postulaty w sprawach celów państwa zostały zaakceptowane. Przywołana para autorów trafnie natomiast wskazuje, że istotne znaczenie dla procesu określania celów państw współczesnych odgrywają organizacje międzynarodowe, zarówno uniwersalne – ONZ czy regionalne – Unia Europejska, jak też obronne – NATO. Nie wydaje się natomiast trafna teza tej pary autorów, że współczesne cele państw rzadziej wyznaczane są przez przywódców. Rzeczywistość polityczna raczej jej nie potwierdza.

Podejmując własną próbę odpowiedzi na wyżej postawione pytanie, trzeba punktem wyjścia uczynić stwierdzenie, że cele państwa są wyznaczane przez ludzi, nie ma bowiem – jak słusznie już wcześniej zauważono[10] – sa-

[7] *Ibidem.*

[8] W. Szostak, *Współczesne…*, *op. cit.*, s. 102; *Idem*, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 94.

[9] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, s. 65.

[10] M. Maneli, *O funkcjach…*, *op. cit.*, s. 17.

moistnych, niezależnych od świadomości ludzkiej celów państwa (ani celów jakichkolwiek instytucji państwowych). Ludzie wyznaczający cele państwa to jednostki i grupy sprawujące władzę, a więc jednostki i grupy uznawane przez normy prawne obowiązujące w danym państwie za organy państwowe kompetentne w tych sprawach. Organy te nie zawsze określają cele państwa w sposób zupełnie samodzielny. Ich decyzje w tych sprawach są determinowane i ograniczone kilkoma grupami czynników:

1) o charakterze normatywnym, przede wszystkim zaś określającymi cele państwa postanowieniami konstytucji jako aktu o najwyższej w państwie mocy prawnej;
2) o charakterze politycznym:
   – wewnętrznym, wynikających: a) z bezpośrednich rozstrzygnięć w sprawach o zasadniczym znaczeniu dla państwa i obywateli podjętych przez zbiorowego suwerena (naród, lud), zwłaszcza w referendum ogólnokrajowym, b) z programów wyborczych tych sił politycznych, które w wyborach parlamentarnych znalazły największe poparcie pozwalające na rządzenie w państwie;
   – międzynarodowym, wynikających szczególnie z ratyfikowanych przez państwo umów międzynarodowych;
3) o charakterze społecznym i przyrodniczym, limitujących możliwe cele państwa.

Zgodzić się należy z opiniami, że wybór celów państwa jest współcześnie przede wszystkim sprawą polityczną[11] i dlatego nie jest zabiegiem prostym, wynikającym jedynie z deklaracji rządzących[12]. Trafnie zwrócono uwagę[13], że niekiedy dochodzi do uzgadniania celów państwa, wytyczonych przez ośrodki władzy, w ramach szerszych zbiorowości, szczególnie zaś istotne cele bywają w państwie przedmiotem debaty publicznej, a niekiedy i ogólnospołecznego konsensusu (uzgodnienia). Z reguły jednak poglądy na temat celów, jakie państwo powinno realizować, są zróżnicowane. W państwach pluralistycznej demokracji różne organizacje i grupy polityczne, a także jednostki, cele te postrzegają rozmaicie. Dochodzi na tym tle do debat i konfliktów, które przybierają niekiedy postać sporów dotyczących tzw. racji stanu, rozumianej w piśmiennictwie[14] jako nadrzędny nad interesami partykularnymi

[11] W. Szostak, *Współczesne…*, *op. cit.*, s. 100; *Idem*, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 91.

[12] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2000, s. 60.

[13] P. Winczorek, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 137.

[14] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 102.

i normami interes państwa, wspólny dla istniejących w państwie podmiotów i dla obywateli.

W literaturze przedmiotu dosyć często podejmuje się próby klasyfikowania celów państwa, przy czym, stosownie do różnic w rozumieniu terminu „cel państwa", klasyfikacje te są również dosyć zróżnicowane. Kilka z nich zostanie teraz przywołanych.

Autorzy podręcznika lubelskiego „Wstęp do nauki o państwie i prawie" wyróżniają[15]: cele ogólnospołeczne (inne niż grupowe); cele generalne, strategiczne; cele cząstkowe, taktyczne składające się na cel strategiczny. Jest to klasyfikacja użyteczna, nie nazbyt rozbudowana. W. Szostak w „wielopoziomowej" klasyfikacji celów państwa proponuje wyróżnienie[16]:

1) celów bieżących (bliskich), perspektywicznych (dalszych), a nawet transcendentnych (istniejących poza granicami bytu lub ludzkiego poznania);
2) celów ostatecznych (całościowych) oraz celów pośrednich (cząstkowych, prowadzących do celów ostatecznych);
3) celów minimalnych oraz dalszych (kierunkowych, rozwojowych);
4) celów wewnętrznych („leżących" wewnątrz państwa) i zewnętrznych („leżących" na zewnątrz państwa);
5) celów materialnych (doczesnych) i duchowych (w różnym rozumieniu);
6) celów jednostkowych (dla jednostek) i celów kolektywnych (dla grup).

Ta propozycja klasyfikacyjna wydaje się nazbyt rozbudowana, nie służy jasności rozważanych kwestii, tym bardziej, iż autor zwraca jeszcze uwagę, że poprzez skrzyżowanie poszczególnych kategorii powstaje cały szereg kategorii pochodnych. J. Osiński klasyfikuje cele państwa parami[17]: krótko- i długookresowe; strategiczne i taktyczne; bardziej lub mniej konkretne i precyzyjne; wewnętrzne w państwie i zewnętrzne państwa.

Inni autorzy proponują klasyfikacje celów bardziej uproszczone, zazwyczaj dychotomiczne (dwudzielne). A. Łopatka wyróżnia[18] cele globalne oraz cele cząstkowe (etapowe), wskazując, że realizacja celów cząstkowych ma przybliżać urzeczywistnienie celu globalnego. M. Maneli pisze[19], że cele państwa mogą być celami różnych rzędów, względnie stopni (a więc niższego

[15] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 60.

[16] W. Szostak, *Współczesne…*, *op. cit.*, s. 102; *Idem*, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 93.

[17] J. Osiński, *Państwo w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego. Przyczynek do teorii państwa*, Warszawa 2017, s. 156.

[18] A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, *op. cit.*, s. 66.

[19] M. Maneli, *Funkcje…*, *op. cit.*, s. 13.

i wyższego stopnia). Wskazuje przy tym, że większość celów państwa ma z natury swej charakter celów wtórnych, a więc takich, dla osiągnięcia których nie wystarczy – jak to jest przy celach pierwotnych – jeden akt woli urzeczywistniający cel. Są one możliwe do urzeczywistnienia jedynie pośrednio. E. Kustra na podstawie innych kryteriów wyróżnia[20]: cele postulatywne (normatywne), o wyraźnie ideologicznym nastawieniu, gdzie mowa jest o powinnych stanach rzeczy; cele faktycznie realizowane w państwie. Wydaje się, że dla potrzeb podręcznika najbardziej celowe jest wyróżnienie dwóch grup celów państwa: celów strategicznych (globalnych); celów cząstkowych (mających niekiedy charakter etapowych).

Dążąc do osiągnięcia celów, zarówno globalnych, jak i cząstkowych, państwo korzysta z określonych środków, które nie mogą być dobierane dowolnie. Środki powinny przybliżać osiągnięcie celu, co jednak w praktyce nie zawsze ma miejsce. Bywa, że użyte środki oddalają osiągnięcie celów, a czasem stają się dla działającego celami samymi w sobie (autonomizacja środków). Osiąganie celów stawianych przed państwem zależy nie tylko od chęci i działań tych, którzy te cele formułują. Zależy również w poważnym stopniu od tego, na ile cele osób sprawujących władzę są zarazem celami osób podporządkowanych tej władzy, na ile rządzący cieszą się zaufaniem rządzonych, na ile cele stawiane przed państwem nie kolidują z celami i interesami innych państw itp. Cele muszą więc być osiągalne, muszą mieć zdolność mobilizowania szerokich kręgów społeczeństwa, nie mogą kolidować z interesami społeczności międzynarodowej, a zwłaszcza z interesami innych wpływowych państw. Biorąc te elementy pod uwagę, w literaturze przedmiotu wyróżnia się[21] cele realne oraz cele utopijne (nieosiągalne).

1.2. Próby charakteryzowania celów państwa

Próba jakiegokolwiek w miarę pełnego i uogólniającego wyliczenia celów państwa z góry skazana jest na niepowodzenie, gdyż cele stawiane przed konkretnymi państwami są różnorodne. Niektórzy autorzy uważają, że podstawowym celem państwa jest zachowanie własnego istnienia (trwania). Wskazują, że bez zapewnienia urzeczywistniania tego celu nie jest możliwa realizacja jakiegokolwiek innego celu, z uwagi na zakończenie bytu państwa. W literaturze przedmiotu[22] obrazowo porównano urzeczywistnianie wskazanego podstawowego celu państwa – zachowania własnego istnienia, z in-

[20] E. Kustra, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 83.

[21] Zob. np. A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, *op. cit.*, s. 66 i n.

[22] P. Winczorek, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 135.

stynktem samozachowawczym wykazywanym przez liczne zwierzęta i przez ludzi. Przedstawione stanowisko dotyczące podstawowego celu państwa spotkało się ze zdecydowaną, raczej przesadnie ostrą, krytyką jednego z polskich autorów[23], jako „minimalistyczne podejście". Główny zarzut tego autora dotyczył określeń „trwanie" oraz „istnienie", które – jego zdaniem – zubażają cel zorganizowania się ludzi w państwo, nadmiernie eksponują bierne zachowania państwa, nie eksponując dostatecznie jego pozytywnych działań służących zwłaszcza zapewnieniu wspólnocie bezpieczeństwa zewnętrznego i porządku wewnętrznego. Autor ten jakby nie dostrzega jednak, że zachowanie przez państwo jego istnienia (a więc trwanie) wymaga podejmowania przez nie różnorodnych działań służących realizacji tego celu, i wcale nie zakłada jedynie biernych zachowań państwa, wymaga bowiem także rozmaitych zachowań aktywnych.

Być może z powodu krytycznego stanowiska J. Osińskiego, jego współpracownik z SGH, B. Pytlik, nieco inaczej określił podstawowy cel państwa, a mianowicie jako „zachowanie własnego bytu (niepodległości)"[24], traktując go jako niezbędny warunek realizacji wszystkich pozostałych celów państwa. Chodzi tu o cele pochodne, takie jak rozwój, umacnianie swojej pozycji wśród innych państw, a nawet ekspansja polityczna, gospodarcza czy kulturalna (niekoniecznie natomiast militarna). Warto może odnotować, że J. Osiński stoi na stanowisku[25], iż państwo ma i miało zawsze ten sam jeden „zasadniczy" cel istnienia. Jego zdaniem, takim celem państwa jako instytucji od zarania służącej wspólnotom ludzkim było i jest – mimo czasami pewnych zahamowań, a nawet cofnięć w tym procesie – „tworzenie optymalnych warunków cywilizacyjnych postępu i rozwoju społeczeństw". Wydaje się, że ten pogląd ma charakter nazbyt idealizujący rzeczywistość polityczną i społeczną państw w ich historycznym rozwoju.

Obok celu podstawowego, dostrzega się i wskazuje inne jeszcze cele państwa, Te cele postrzegane są niejednakowo, co jest uzależnione także od orientacji ideologicznej autora. E. Kustra, uwzględniając wiele koncepcji doktrynalnych, wymienia sześć celów[26]:

1) realizacja dobra wspólnego;
2) zagwarantowanie ludziom wolności;

[23] Zob. J. Osiński, *Państwo…*, *op. cit.*, s. 153.

[24] B. Pytlik, *Cele i funkcje państwa* [w:] J. Oniszczuk (red.) i inni, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, s. 274.

[25] J. Osiński, *Państwo…*, *op. cit.*, s. 155.

[26] E. Kustra, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 583.

3) zapewnienie minimum bezpieczeństwa;
4) zagwarantowanie udziału w dystrybucji dóbr wytworzonych w społeczeństwie;
5) zapewnienie panowania określonej klasie społecznej;
6) inne cele, uporządkowane co do preferencji, z których jedne są środkami prowadzącymi do osiągnięcia innych.

Większość wymienionych celów ma charakter bardzo szlachetny, a niektóre nawet idealistyczny. Na sześć celów państwa wskazuje także duet autorski S. Sagan i V. Serzhanowa[27]. Cztery pierwsze są identyczne w treści (przy czasami nieco różnej formie) jak cele 1–4 wymienione wyżej przez E. Kustrę. Dwa są inne: zapewnienie obrony swego terytorium i jego integralności oraz współpracy w ramach sojuszy na arenie międzynarodowej; zwalczanie terroryzmu (wydaje się, że stanowią one raczej nie cele państwa, ale są elementami realizacji funkcji zewnętrznych państwa). J. Osiński wskazuje – z perspektywy historycznego rozwoju państwa – na dziewięć celów państwa[28]. Są wśród nich takie, których nie wymieniali przywołani tutaj autorzy (chociaż wskazywał na nie wcześniej M. Maneli): urzeczywistnianie woli ludu (narodu); wprowadzanie w życie (realizowanie) nakazów religii; ochrona istnienia narodu, grupy etnicznej czy jednostek; ochrona i strzeżenie dziedzictwa narodowego; służba sprawiedliwości i prawu; zapewnienie ochrony środowiska naturalnego.

Najpełniejszego przeglądu wymienianych w literaturze przedmiotu celów państwa dokonał M. Maneli[29]. Ustalił piętnaście celów najczęściej wskazywanych w piśmiennictwie. Obejmowały one wszystkie przywołane wyżej cele (czasem przy zmienionych sformułowaniach) przywołane w pracach E. Kustry i J. Osińskiego, a dodatkowo: samozachowanie państwa; ochronę własności; harmonizowanie interesów; stosowanie zasady subsydiarności, rozumianej jako wykonywanie zadań, których nie mogą realizować jednostki lub jakiekolwiek niepaństwowe organizacje; stwarzanie warunków upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury itp.

Istotne jest zawsze to, aby – na co zwrócił uwagę E. Zieliński[30] – wytyczane cele państwa nie były dowolną imaginacją (fantazją), ale by uwzględniały potrzeby i interesy cywilizacyjne grup społecznych oraz możliwości

[27] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 65.
[28] J. Osiński, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 156.
[29] M. Maneli, *Funkcje*…, *op. cit.*, s. 7.
[30] E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 129.

realizacyjne danego państwa, wynikające z warunków wewnętrznych i międzynarodowych. Dodać do tego można, iż cele państwa powinny być względnie trwałe, stabilne, gdyż wówczas rośnie szansa ich osiągnięcia. Właśnie dla zapewnienia takiej niezbędnej stabilności celów państwa są one coraz częściej normatywnie określane w konstytucjach jako podstawowych aktach określających porządek prawny w państwie (w Konstytucji RP z 1997 r. najważniejsze, długofalowe cele polskiego państwa zostały określone w art. 5 i 6, a wśród nich takie jak: „strzeżenie niepodległości i nienaruszalności (…) terytorium", „zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela", „zapewnienie (…) bezpieczeństwa narodowego", „strzeżenie dziedzictwa narodowego", „zapewnianie ochrony środowiska", „stwarzanie warunków upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury").

Kończąc rozważania dotyczące celów państwa, poczynić warto jeszcze jedną uwagę. Otóż trudności określenia zakresu treściowego terminu „cel państwa", nieustające spory co do celów państwa, skłaniają niektórych autorów do nieposługiwania się tym określeniem. J. Osiński np. wyraża pogląd[31], że kategoria „cel państwa" z kilku względów wydaje się mieć jedynie znaczenie teoretyczno-poznawcze, jest trudna do operacjonalizacji i dlatego – jego zdaniem – częściej używane są terminy „zadania państwa", „funkcje państwa", a niekiedy „cele w państwie".

2. Pojęcie funkcji państwa i ich klasyfikacje

2.1. Pojęcie funkcji państwa

Problem funkcji państwa jest równie stary jak nauka o państwie. Rozważania na ten temat znajdujemy już w pismach starożytnych Greków, zwłaszcza zaś u Arystotelesa. Jest to zrozumiałe, państwa bowiem od zarania swego istnienia rozwijały różne rodzaje działalności, chociaż czyniły to w sposób zróżnicowany – na różnych kierunkach, z różną intensywnością, w różny sposób. Działania te zawsze jednak chroniły państwo przed najazdami z zewnątrz, polegały na stosowaniu przymusu wobec wewnętrznych naruszycieli porządku prawnego, oznaczały podejmowanie różnych przedsięwzięć gospodarczych, organizowanie szkolnictwa, tworzenie służby zdrowia itp. W związku z tymi działaniami państwa pojawił się termin „funkcje państwa".

[31] J. Osiński, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 151.

Samo słowo „funkcja" ma wiele znaczeń. Słownikowo wskazuje się[32], że znajduje ono zastosowanie w różnych dziedzinach życia społecznego i w kilku dyscyplinach naukowych, w tym zwłaszcza w matematyce. Natomiast raczej nie używa się słownikowo określenia „funkcja państwa".

Pojęcie funkcji państwa nie jest w nauce rozumiane jednoznacznie. W literaturze przedmiotu było ono często identyfikowane z celami czy zadaniami państwa albo z podziałem działalności państwa na ustawodawstwo, wykonawstwo i wymiar sprawiedliwości. Próby odróżniania tych pojęć, zwłaszcza zaś funkcji, celów i zadań państwa, nie przyniosły, jak dotychczas, zadowalających rezultatów.

Również jednak wśród autorów, którzy nie utożsamiają wskazanych wyżej określeń, termin „funkcja państwa" nie jest pojmowany w sposób jednolity. Tradycyjnie funkcje państwa rozumie się jako działalność państwa realizowaną w podstawowych, głównych czy zasadniczych sferach życia społecznego (główne kierunki działania państwa)[33]. To rozumienie funkcji państwa jako zasadniczych dziedzin jego aktywności spotkało się z trafną w większości krytyką jednego z autorów[34], który uznał, że przywołana definicja nie uwzględnia zjawiska synergii, a więc współdziałania podmiotów w państwie powodującego, że ich działalność jest bardziej skuteczna niż suma pojedynczych działań tych podmiotów. Niektórzy autorzy nie poprzestają jedynie na takim szerokim ujęciu funkcji państwa jako głównych kierunków jego działalności, ale za nieodzowny element tak traktowanej funkcji państwa uznają również zmierzanie przez tę działalność do realizacji określonego celu i w jakimś stopniu osiąganie go[35].

Należy odnotować, że w ostatnim czasie spotyka się częściej definicje funkcji państwa, w których ujęcie tradycyjne precyzowane jest przez powiązanie głównych kierunków działalności państwa z celami państwa. Jako przykład takiego podejścia można zacytować definicję następującą: „Przez funkcje państwa należy rozumieć podstawowe kierunki działania, które określone są przez cele, jakie chce osiągnąć"[36]. Na związek celów i funkcji państwa najsilniej wskazała E. Kustra, stwierdzając: „Cele uporządkowane co do

[32] J. Bralczyk (red.), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Warszawa 2005, s. 193.

[33] Tak S. Ehrlich, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 67; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, *op. cit.*, s. 67; także autor tego podręcznika w swoich poprzednich pracach.

[34] J. Osiński, *Państwo…*, *op. cit.,* s. 158.

[35] J. Kowalski, *Typy, formy i funkcje państwa* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 271.

[36] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 65.

preferencji i realizowane przez działania państwa składają się na funkcje państwa"[37]. Niektórzy autorzy wiążą pojęcie funkcji państwa nie tylko z celami, ale także z zadaniami państwa. Przykładem może być następująca definicja, w której wskazuje się, że funkcje państwa to „główne kierunki jego działalności realizujące zadania, jakie państwo sobie stawia, a zakres tej działalności określony jest celami, jakie chce osiągnąć"[38].

Oryginalną niewątpliwie, chociaż niebezdyskusyjną definicję zaproponował J. Osiński: „funkcjami państwa będę nazywał całokształt aktywności państwa w różnych dziadzinach (wraz z efektem synergii), wyrażający się w działaniach organów państwa i funkcjonariuszy publicznych, zmierzających do realizacji swoich zadań na podstawie prawa oraz osiągnięcia celu istnienia danego państwa"[39]. Autor ten akcentuje, że owe dziedziny aktywności państwa są zmienne oraz dynamiczne i proponuje uznać za zasadnicze dziedziny takiej aktywności m.in.: stanowienie prawa i jego egzekwowanie (chociaż to bardziej instrumenty realizacji aktywności w poszczególnych dziedzinach – uwaga moja J. K.); administrowanie materialnymi i niematerialnymi zasobami państwa; realizowanie działań w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Spotykamy jednak także inne pojmowanie funkcji państwa: jako „następstwa działalności organów państwa rozpatrywane z określonego punktu widzenia"[40], „skutki działania władzy państwowej w stosunku (...) do potrzeb społeczeństwa jako całości oraz interesów i dążeń jego poszczególnych części"[41], „ukierunkowana społecznie realizacja jakiegoś założonego przez dany podmiot społeczny (…) celu"[42]. Łatwo zauważyć, że w definicjach tych całkowicie odchodzi się od tradycyjnego ujęcia funkcji państwa wiążącego to pojęcie z głównymi kierunkami działalności państwa. Wartość poznawcza tych definicji w każdym przypadku jest inna, chociaż trudno byłoby którąś z nich w pełni zaakceptować. Odnotować wreszcie warto, że w piśmiennictwie wskazano na jeszcze inne możliwe spojrzenie na funkcje państwa[43], łączące przedmiotowe rozumienie kategorii „funkcje państwa", utożsamiane

[37] E. Kustra, *Wstęp*…, *op. cit.*, s. 84.

[38] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp*…, *op. cit.*, s. 60.

[39] J. Osiński, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 161.

[40] J. Wróblewski, *Klasowy charakter państwa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 81. Podobnie P. Winczorek, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 137; A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999, s. 64.

[41] M. Sobolewski, *Podstawy teorii państwa*, Kraków 1986, s. 53.

[42] A. Korybski, *Funkcje państwa* [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006, s. 102.

[43] E. Kustra, *Wstęp*…, *op. cit.*, s. 84.

z ogółem różnych działań państwa, z rozumieniem systemowym, utożsamiającym funkcję z rezultatem, skutkiem działań państwa.

Na tle przedstawionych wyżej stanowisk i z uwzględnieniem jeszcze innych można zaproponować następującą definicję: funkcje państwa to względnie stale realizowane główne kierunki jego działalności, zmierzającej do realizacji celów, które państwo chce osiągnąć. Z definicji tej wynika:

- nawiązuje ona do wskazanego wyżej tradycyjnego ujęcia funkcji państwa;
- wskazuje na celową aktywność państwa w ramach głównych kierunków jego działalności;
- główne kierunki działalności państwa są realizowane „względnie stale", co oznacza, że mogą one w długiej perspektywie czasowej ulegać zmianom, zwłaszcza rozszerzeniu.

Przy takim jak wyżej rozumieniu funkcji państwa istotnym zagadnieniem staje się – gdy już omówiliśmy problematykę celów państwa – wyodrębnienie owych głównych kierunków jego działalności. Liczba funkcji państwa zależna jest bowiem od liczby wspomnianych kierunków.

Od czasów Arystotelesa silnie zakorzeniony jest w teorii pogląd, że państwo prowadzi działalność w dwóch głównych sferach – sferze wewnętrznej oraz sferze zewnętrznej i stosownie do tego realizuje ono dwie funkcje – wewnętrzną i zewnętrzną. Są jednak również tacy autorzy, którzy wyodrębniają wiele kierunków działalności państwa i, co za tym idzie, wiele funkcji państwa. Czasem tak dużo, że właściwie kategoria funkcji przestaje mieć jakieś odrębne znaczenie. Problem więc w stosowanych kryteriach, według których wyodrębnia się główne kierunki działalności państwa, to one bowiem w istocie decydują w poważnym stopniu o liczbie funkcji państwa rozumianych jako rodzaje jego aktywności w ramach tych kierunków.

Trzeba przyznać, że problem owych kryteriów bardzo rzadko był przedmiotem rozważań w polskim piśmiennictwie. Właściwie jedynie dwudziestowieczny polski teoretyk państwa S. Zawadzki (1921–1999), zajmujący się szerzej tą problematyką, zaproponował stosowanie równocześnie trzech kryteriów dla wyodrębnienia funkcji państwa[44]:

1) zakres aktywności państwa w danej sferze życia społeczeństwa, mierzony m.in. wysokością podatków państwowych, liczebnością i rozmiarami aparatu państwowego działającego głównie w tej dziedzinie życia, rozmiarami i intensywnością aktywności prawodawczej w tej sferze itp.;

[44] S. Zawadzki, *Socjalna funkcja państwa w okresie budownictwa socjalizmu*, „Państwo i Prawo" 1970, nr 6, s. 854.

2) znaczenie działalności państwa w danej dziedzinie życia społeczeństwa, zarówno z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb ogólnospołecznych, jak i z punktu widzenia potrzeb i interesów grup społecznych dominujących w danym państwie;
3) specyficzne cechy działalności państwa w danej sferze życia społeczeństwa, różnicujące tę działalność od aktywności państwa w innych sferach życia społecznego.

Stanowisko S. Zawadzkiego do dzisiaj spotyka się z akceptacją części polskich teoretyków zajmujących się państwem i będzie ono uwzględnione w znacznym stopniu w dalszych rozważaniach w podręczniku.

2.2. Problem klasyfikacji funkcji państwa

W nauce polskiej dokonuje się różnorodnych klasyfikacji funkcji państwa, na podstawie różnych kryteriów. Powoduje to, że w literaturze przedmiotu nie ma w tych sprawach jednolitego stanowiska, co staje się przyczyną kontrowersji i sporów. Wśród tych klasyfikacji można umownie wyróżnić takie, których autorzy wymieniają poszczególne funkcje niejako na jednej płaszczyźnie oraz takie, których autorzy proponują klasyfikacje dwu- lub wielopoziomowe.

W pierwszej grupie należy wskazać przede wszystkim klasyfikację funkcji zaproponowaną na podstawie wskazanych wyżej kryteriów przez S. Zawadzkiego[45]. Wyróżnił on pięć funkcji państwa: wewnętrzną; gospodarczo-organizatorską; kulturalno-wychowawczą; socjalną; zewnętrzną. Część polskich autorów również obecnie tę klasyfikację akceptuje (np. E. Zieliński, S. Sagan, V. Serzhanowa). Niektórzy w zmodyfikowanej nieco wersji (B. Pytlik). Interesującą „jednopoziomową" klasyfikację funkcji państwa zaproponował niedawno T. Klementewicz. Jego zdaniem, zasadne jest wyróżnienie „w cywilizacji trwałego rozwoju" trzech rodzajów funkcji państwa: „na poziomie narodowym", „na poziomie (…) regionalnym", „na poziomie globalnym"[46].

Niektórzy współcześni autorzy, nawiązując do klasyfikacji M. Sobolewskiego, który za podstawową klasyfikację funkcji państwa uznał „wydzielenie funkcji ochrony panowania klasowego i funkcji ogólnospołecznej"[47], propo-

[45] *Ibidem*.

[46] T. Klementewicz, *Funkcje państwa na poziomie narodowym, regionalnym i globalnym w cywilizacji trwałego rozwoju* [w:] S. Sulowski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Warszawa 2013, s. 554.

[47] M. Sobolewski, *O funkcjach państwa*, „Zeszyty Naukowe. Prace z Nauk Politycznych" 1971, nr 1, s. 11.

nują rozróżnienie „funkcji ogólnospołecznej i funkcji ochrony partykularnych interesów kategorii i grup społecznych[48]. M. Sobolewski w innej z proponowanych przez siebie klasyfikacji wyróżnił również funkcję zewnętrzną i funkcję wewnętrzną, przyjmując za kryterium rozróżnienia terytorialny zasięg działania władzy państwowej[49].

W literaturze spotyka się także odmienne jednopoziomowe klasyfikacje funkcji państwa. Niektóre z nich zasługują na przywołanie. J. Kowalski[50], wskazując na kilka możliwych do zastosowania kryteriów wydzielenia funkcji państwa, ostatecznie zaproponował wyróżnienie dwóch funkcji – ochronnej i organizacyjnej (nazywając je również adaptacyjną i innowacyjną). P. Winczorek[51], zapewne nie bez inspiracji stanowiskiem J. Kowalskiego, uznał za celowe wyodrębnienie przede wszystkim trzech funkcji państwa: adaptacyjnej, regulacyjnej, innowacyjnej.

Niektórzy autorzy przedstawiają w swoich pracach jakby równolegle dwie „jednopoziomowe" klasyfikacje funkcji państwa, bez próby opowiedzenia się za którąś z nich. A. Korybski[52], na podstawie takiego kryterium jak trwałe kierunki działalności państwa wobec innych systemów społecznych, wskazuje na funkcje: adaptacyjną, regulacyjną oraz innowacyjną, z uwagi zaś na zasięg przestrzenny skutków działania państwa funkcje: wewnętrzną, zewnętrzną, a także: hierarchizacji i selekcji ujawnionych we wspólnocie potrzeb i dążeń; opanowania najbardziej istotnych konfliktów społecznych; organizowania działań jednostkowych i zbiorowych. E. Kustra wymienia najpierw funkcje utożsamiane z ogółem różnych działań państwa, które są podejmowane w określonych dziedzinach życia publicznego – zewnętrzna i wewnętrzna, organizatorska, oświatowo-wychowawcza, a następnie, w ślad za P. Winczorkiem, w ramach systemowego rozumienia funkcji państwa, utożsamiającego funkcję z rezultatem (skutkiem) działań państwa, wskazuje funkcje adaptacyjną, regulacyjną i innowacyjną.

„Dwupoziomową" klasyfikację funkcji państwa konsekwentnie prezentował w swoich pracach dotyczących teorii państwa autor tego podręcznika. Na pierwszym „poziomie", biorąc pod uwagę terytorialny zasięg działania państwa, wyróżnił funkcje wewnętrzne i funkcję zewnętrzną. Natomiast na drugim „poziomie", w ramach funkcji wewnętrznej, wyodrębniał – z uwagi

[48] A. Redelbach, *Wstęp*…, *op. cit.*, ss. 64–65.

[49] M. Sobolewski, *Podstawy*…, *op. cit.*, s. 55 i n.

[50] J. Kowalski, *Typy, formy i funkcje państwa*, *op. cit.*, s. 273.

[51] P. Winczorek, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 141.

[52] A. Korybski, *Funkcje*…, *op. cit.*, ss. 106–108.

na zasadnicze sfery życia społeczeństwa, w jakich przejawia się działalność państwa – cztery funkcje: ochrony ustroju; gospodarczą; socjalną; kulturalno-wychowawczą.

Nie można nie odnotować, że niektóre przedstawione wyżej propozycje klasyfikacyjne autora podręcznika spotkały się z pewną, nie pozbawioną częściowej racji, krytyką[53]. Wskazywano więc – z czym chyba nie do końca można się zgodzić – że generalnie ta propozycja klasyfikacyjnie nie oddaje zmian i dynamiki wewnętrznej instytucji państwa z minionych kilkudziesięciu lat, że abstrahuje też od zmian układu stosunków międzynarodowych. Spośród funkcji wewnętrznych państwa najwięcej zastrzeżeń budzą dwie funkcje: pierwsza, nazwana „funkcją ochrony ustroju", głównie z tego powodu, że w klasyfikacji sprowadzono ją tylko do wymiaru wewnętrznego, pomijając działania służące ochronie ustroju, a podejmowane przez państwo na zewnątrz; druga, nazwana „gospodarczą", która – zdaniem krytyka – przy globalnym rynku jest nieco przestarzała. Autor wziął pod uwagę wiele słów tej krytyki, a wynikiem jego przemyśleń jest zmieniona częściowo klasyfikacja funkcji państwa zaproponowana w tym podręczniku.

Przedstawimy jednak najpierw kilka „wielopoziomowych" klasyfikacji funkcji państwa. J. Wróblewski[54] na podstawie różnych kryteriów wyróżnił następujące grupy funkcji państwa: na podstawie kryterium stosunku do interesów klasowych i interesów ogólnospołecznych – funkcje ochrony panowania klasowego i funkcje ogólnospołeczne (ten podział funkcji uznawał za podstawowy); ze względu na dziedziny, w których występują następstwa działań państwa i na formy działań, za pomocą których się te następstwa wywołuje – funkcje: ochronno-przymusowe, gospodarczo-organizacyjne, kulturalno-wychowawcze; ze względu na zasięg następstw działalności państwa – wewnętrzne i zewnętrzne.

Kilka klasyfikacji zaprezentował też A. Redelbach[55]: biorąc pod uwagę terytorialny charakter państwa oraz zasięg skutków działania jego organów, wyróżnił funkcję wewnętrzną i funkcję zewnętrzną; ze względu na sposób i dziedziny działania państwa wyodrębnił funkcję obronno-przymusową, funkcję gospodarczo-organizacyjną, funkcję kulturalno-wychowawczą; z innego punktu widzenia wydzielił funkcję adaptacyjną, funkcję regulacyjną i funkcję innowacyjną. Warto też może przywołać jeszcze inne „wielopoziomowe" klasyfikacje funkcji państwa dokonane na podstawie kilku kryte-

[53] J. Osiński, *Państwo…*, *op. cit.*, s. 163 i 165.

[54] J. Wróblewski, *op. cit.*, ss. 83–85.

[55] A. Redelbach, *Wstęp…*, *op. cit.*, ss. 65–67.

riów. Jedni autorzy wyróżniają: na podstawie kryterium społecznego – funkcje ogólnonarodowe i funkcje klasowe; na podstawie kryterium czasu trwania – funkcje trwałe i funkcje czasowe; na podstawie kryterium terytorialnego – funkcje wewnętrzne i funkcje zewnętrzne[56].

W. Szostak proponuje wyróżnić: funkcje grupowe (klasowe) i ogólnospołeczne (integracyjne); wewnętrzne i zewnętrzne w stosunku do państwa; wyróżniane według dziedzin życia społecznego, w których podejmowane są zadania państwa – polityczne (w tym regulacyjne i kontrolne), organizacyjne (ekonomiczne i socjalne), oświatowe i kulturalne itp.[57].

Uwzględniając część przywołanych wyżej stanowisk przedstawicieli nauki, a także biorąc pod uwagę wiele uwag zawartych w zaprezentowanej wyżej krytyce, autor uznał za niezbędne zaproponować w niniejszym podręczniku częściowo zmienioną klasyfikację funkcji państwa. Przeanalizujemy więc w dalszych rozważaniach funkcje państwa według następującej „dwupoziomowej" klasyfikacji:

1) ze względu na kryterium terytorialne wyróżniamy:
   - funkcje wewnętrzne, realizowane w obrębie terytorium państwa;
   - funkcje zewnętrzne, realizowane przez państwo poza jego terytorium;
2) w ramach funkcji wewnętrznych wyodrębnimy ze względu na główne kierunki działalności państwa:
   - funkcje wewnętrznej ochrony ustroju;
   - funkcję oddziaływania na gospodarkę;
   - funkcję zabezpieczenia socjalnego;
   - funkcję kulturalno-wychowawczą;
3) w ramach funkcji zewnętrznych wyodrębnimy ze względu na związek działań państwa z interesami narodowymi:
   - funkcję zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa;
   - funkcję uczestnictwa państwa w rozwiązywaniu problemów ponadnarodowych.

[56] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 62.
[57] W. Szostak, *Współczesne…*, *op. cit.*, ss. 107–108; *Idem*, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 98.

3. Charakterystyka poszczególnych funkcji państwa

3.1. Funkcje wewnętrzne

Funkcjami wewnętrznymi państwa są:

1) funkcja wewnętrznej ochrony ustroju;
2) funkcja oddziaływania na gospodarkę;
3) funkcja zabezpieczenia socjalnego;
4) funkcja kulturalno-wychowawcza.

Funkcja wewnętrznej ochrony ustroju określana jest najczęściej w literaturze przedmiotu mianem funkcji wewnętrznej, czasem zaś funkcją zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to pierwszoplanowa funkcja dla każdego państwa, jej skuteczna realizacja warunkuje bowiem zachowanie charakteru ustrojowego danego państwa. Na funkcję tę składa się całokształt działalności państwa w wewnętrznej sferze stosunków społecznych zmierzającej do utrzymania i umacniania istniejącego ustroju politycznego oraz ustroju społeczno-gospodarczego, które w dzisiejszych czasach zazwyczaj określone są normatywnie w konstytucji. Skuteczną realizacją tej funkcji zainteresowani są zarówno rządzący, jak i większość społeczeństwa. Ochronie ustroju służy działalność państwa prowadzona głównie wewnątrz, ale także na zewnątrz. W tym miejscu interesuje nas ta pierwsza.

Korzystając z propozycji E. Zielińskiego[58], można przyjąć, że funkcja wewnętrzna ochrony ustroju urzeczywistniana jest przez aktywność państwa przejawianą w trzech co najmniej kierunkach:

- zapewnianie bezpieczeństwa publicznego i porządku,
- zabezpieczanie istniejącego systemu własności,
- ochrona życia i nietykalności cielesnej obywateli.

Zapewnianie bezpieczeństwa publicznego i porządku wymaga podejmowania przez państwo różnorakich działań zmierzających do utrzymania spokoju i normalności zachowań w stosunkach międzyludzkich, do zagwarantowania instytucjom publicznym możliwości normalnego funkcjonowania, do zapobiegania naruszeniom istniejącego porządku prawnego, do zagwarantowania obywatelom bezpieczeństwa prawnego i faktycznego. W działania zapewniające bezpieczeństwo publiczne i porządek zaangażowane są najbardziej organy administracji publicznej, policja, służby ochrony państwa,

[58] E. Zieliński, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 130–132.

sądy, prokuratura, a w niektórych ekstremalnych sytuacjach także wojsko. Państwo wyposaża te organy w odpowiednie instrumenty prawne oraz środki materialne zapewniające realizację zadań. W celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i porządku wskazane wyżej organy sięgają często po środki przymusu państwowego, nie wyłączając środków przymusu fizycznego.

Zabezpieczanie istniejącego systemu własności oznacza ochronę podstaw ekonomicznych i społecznych istniejącego w państwie ustroju politycznego, przez działanie na rzecz tych grup społecznych, które tworzą „fundament" społeczny państwa i władzy państwowej. Wyraża się to w ochronie mienia właścicieli i posiadaczy oraz własności przed jej naruszeniami w jakikolwiek prawnie niedopuszczalny sposób. Zabezpieczaniem istniejącego systemu własności zajmują się w państwie zwłaszcza: sądy, organy administracji, prokuratura, policja, służby ochrony państwa, ombudsmani. W działaniach zabezpieczających organy te stosują różnorodne środki: akty normatywne, orzeczenia sądowe, akty administracyjne, środki przymusu, formy niewładcze.

Ochrona życia i nietykalności cielesnej obywateli to ważny obowiązek każdego państwa, służący nie tylko samym obywatelom, ale również, ujmowany generalnie, ochronie ustroju społecznego państwa. Państwo nie może uchylać się od realizacji tego obowiązku, musi – chcąc zachować autorytet i społeczne poparcie – zabezpieczać życie i nietykalność swych obywateli przed jakimikolwiek działaniami godzącymi w ich życie lub cielesną nietykalność, zwłaszcza zaś przed zamachami przestępczymi, w tym zjawiskami terroryzmu. Ochroną życia i nietykalności cielesnej obywateli zajmują się przede wszystkim policja, służby ochrony państwa, sądy, prokuratura. Wykorzystuje się w działaniach ochronnych różnorodne środki – od prawodawstwa, przez orzeczenia sądowe, akty administracyjne, do różnych postaci przemocy, włącznie z przymusem fizycznym.

Funkcja oddziaływania na gospodarkę. jest najczęściej nazywana w literaturze przedmiotu funkcją gospodarczo-organizatorską lub funkcją gospodarczą, ale czasami także – co warto odnotować – „funkcją stabilizatora i regulatora systemu ekonomicznego"[59]. Wskazywaliśmy już wyżej, że pojęcie funkcji gospodarczej spotkało się ze zdecydowaną krytyką jednego z autorów, preferującego zastąpienie tego terminu określeniami „funkcja ekonomiczna" lub „funkcja ekonomiczno-finansowa"[60], jako rzekomo lepiej odzwierciedlającymi realia gospodarcze we współczesnych państwach. Propo-

[59] T. Klementewicz, *Funkcje*…, *op. cit.*, s. 559.

[60] J. Osiński, *Państwo*…, *op. cit.*, ss. 165–166.

zycja ta, zwłaszcza pierwsza, nie oznacza jednak jakiejś nowej jakości w stosunku do starego pojęcia. Słownikowo termin „ekonomiczny" rozumie się m.in. jako „dotyczący gospodarki"[61]. Stąd stanowisko autora podręcznika, aby nie odchodzić od słowa „gospodarka", rozumianego jako „całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związanych z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług"[62]. Dodany przez autora w określeniu funkcji termin „oddziaływanie" wydaje się natomiast bliżej określać jej istotę, zwłaszcza we współczesnych państwach.

Rozważana funkcja polega na oddziaływaniu państwa na procesy gospodarcze, w formie bezpośredniej i pośredniej, w tym na stwarzaniu korzystnych warunków dla wykorzystywania bogactw naturalnych kraju, wytyczaniu szlaków komunikacyjnych, zapewnianiu bezpieczeństwa systemu pieniężnego i obrotu finansowego, popieraniu działalności gospodarczej, organizowaniu przedsięwzięć gospodarczych wymagających koncentracji wielkich sił i środków, bezpośrednich działaniach gospodarczych itp. To wyliczenie jedynie przykładowe, nie uwzględniające całego bogactwa różnorodnych oddziaływań państwa na gospodarkę w poszczególnych krajach.

Każde państwo oddziaływało na gospodarkę, a i współcześnie aktywność tego rodzaju jest udziałem każdego państwa. Nie znaczy to jednak, że każde państwo czyni to jednakowo – tak co do zasięgu i treści, jak i co do stosowanych form. Zróżnicowanie oddziaływania na gospodarkę w największym stopniu jest rezultatem przyjętego ideologicznego modelu roli państwa w gospodarce, ale także – zwłaszcza współcześnie – jest wynikiem sytuacji gospodarczej i finansowej w skali globalnej, regionalnej i lokalnej.

W uproszczeniu można wskazać dwa skrajne modele roli państwa w gospodarce:

- model klasycznej gospodarki liberalnej (XVIII i XIX wiek), w którym doktrynalnie zakładano – zgodnie z łacińskim znaczeniem słowa *libertas* (wolność), że rolą państwa jest zabezpieczanie wolności ekonomicznej: wolności handlu, konkurencji, umów, zysku (i wyzysku), pracy. Z takich założeń doktrynalnych wynikało dążenie liberałów do maksymalnego ograniczenia roli państwa w sferze ekonomicznej (koncepcja państwa nocnego stróża, hasła lesseferyzmu, mające u swych źródeł francuskie słowa *laisses faire* – pozwólcie działać). W modelu tym gospodarczo aktywne miały być niemal wyłącznie indywidualne podmioty gospodarcze, a rolą państwa było jedynie zabezpieczenie podstaw spokoju i porządku

[61] J. Bralczyk (red.), *Słownik*…, *op. cit.*, s. 157.
[62] *Ibidem*, s. 212.

społecznego, zapewnienie tym podmiotom owej wolności gospodarczej („państwo minimalne"[63], przykładem Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone). Państwo miało realizować jedynie zadania ogólnospołeczne, niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania całej gospodarki (drogi, mosty, infrastruktura miejska);

– model gospodarki socjalistycznej, zakładający, że państwo jest głównym organizatorem życia gospodarczego – największym właścicielem, centralnym planistą i zarządcą działalności gospodarczej. Państwo to tworzyło struktury administracyjne do zarządzania gospodarką metodami nakazowo-dyrektywnymi („państwo skolektywizowane"[64], przykładem ZSRR i inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej). Samodzielność podmiotów gospodarczych była skrajnie ograniczona.

Dla wzbogacenia obrazu, jaki wynika z przywołanych wyżej dwóch skrajnych modeli roli państwa w gospodarce, warto zwrócić uwagę, że niejako między nimi „mieści się" model pośredni, w którym rolę państwa w gospodarce nazwano „państwem o zaprogramowanym interwencjonizmie"[65]. Pierwsze przejawy takiego interwencjonizmu można było odnotować za rządów kanclerza O. von Bismarcka w drugiej połowie XIX wieku w Niemczech (sprawy socjalne i gospodarcze), następnie pod koniec tego wieku w Wielkiej Brytanii (opieka zdrowotna, ubezpieczenia socjalne), przed I wojną światową we Francji (ustawodawstwo socjalne), a w okresie międzywojennym tego typu ustawodawstwo wprowadzone zostało w kilku państwach (m.in. w Stanach Zjednoczonych, ale także w Polsce). Rozwój ustawodawstwa socjalnego nastąpił w wielu krajach po II wojnie światowej. W tym okresie obserwować można było dwa sposoby interwencjonizmu państwowego w gospodarce: bezpośredni, gdy państwo nacjonalizowało niektóre gałęzie gospodarki narodowej; pośredni, polegający na różnego rodzaju fuzjach (połączeniach) kapitału państwowego z prywatnym.

Warto wspomnieć o jeszcze jednym modelu oddziaływania państwa na gospodarkę realizowanym w ostatnich kilkudziesięciu latach w niektórych państwach. W modelu tym państwo przyjmuje bardziej aktywną rolę w gospodarce (przykładowo Japonia, Korea Płd.), rolę „rozwojową"[66], chociaż nieco inaczej realizowana ona była w latach 70. XX wieku (więcej państwa), inaczej w latach 80. i 90. XX wieku (mniej państwa), a jeszcze inaczej wspól-

[63] A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, ss. 120–121.

[64] *Ibidem*, s. 123.

[65] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 54.

[66] A. Heywood, *Politologia…*, *op. cit.*, s. 121.

cześnie (znowu więcej państwa). Państwo rozwojowe to takie, które ingeruje w życie gospodarcze z określonym celem promowania wzrostu przemysłowego i rozwoju gospodarczego.

Obecnie urzeczywistniany jest najczęściej w wielu państwach wysoko rozwiniętych, zwłaszcza europejskich (RFN, Szwecja, Austria), model roli państwa w gospodarce, który można określić jako: model społecznej gospodarki rynkowej – polegający na tym, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania takiej gospodarki, zwłaszcza zaś dla zachowania konkurencji i zapobiegania monopolizacji rynku, państwo musi stale oddziaływać na gospodarkę, stwarzając warunki rozwoju działalności gospodarczej. Tak realizowana funkcja oznacza oczywiście istnienie interwencjonizmu państwowego w gospodarce, ale interwencjonizm ten ma nieco inny cel niż w państwach rozwojowych. Oddziaływanie państwa na gospodarkę ma na celu realizację przez gospodarkę wolnorynkową niezbędnych celów społecznych, zwłaszcza sprawiedliwości społecznej, równości, uczciwości (można więc powiedzieć, że jest to gospodarka prospołeczna). Organami realizującymi taki rodzaj wpływu państwa na gospodarkę są zarówno parlamenty, jak też organy administracji gospodarczej i finansowej. Stosują one jako środki oddziaływania na gospodarkę, różnorodne instrumenty prawne i finansowe. Instrumenty te są zgodne z regułami wolnego rynku.

Funkcja zabezpieczenia socjalnego nazywana jest w literaturze naukowej najczęściej funkcją obejmuje całokształt działalności państwa w socjalnej sferze stosunków społecznych. socjalną[67]. Funkcja zabezpieczenia socjalnego Jej celem jest przede wszystkim tzw. zabezpieczenie społeczne jednostek ludzkich. „Zabezpieczenie społeczne" jest pojęciem zbiorczym, obejmującym: ubezpieczenie społeczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, zapewnienie odpowiednich warunków pracy i bytowania itp. Funkcja ta obejmuje również działania mające na uwadze zapewnienie wszystkim obywatelom pracy i godziwego za nią wynagrodzenia, zapewnienie bezpieczeństwa i higieny pracy, ochronę środowiska naturalnego przed skażeniami, zapewnienie obywatelom minimum egzystencji itp. Właściwa realizacja tej funkcji stanowi ważny czynnik zapewnienia spokoju społecznego, a przecież każde państwo jest zainteresowane tym, aby różnice socjalne, a zwłaszcza majątkowe, nie stawały się przyczyną niepokojów społecznych. Państwo dba też o odpowiedni rozwój demograficzny społeczeństwa oraz jego kondycję zdrowotną, tak fizyczną, jak i psychiczną.

[67] Szeroko omawia ją E. Zieliński, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 134–136.

Ubezpieczenia społeczne stworzone przez państwo są z reguły obowiązkowe i powszechne. Obejmują świadczenia na rzecz rodziny, ludzi starych, niezdolnych do pracy i chorych. Ochrona zdrowia wiązana jest z działaniami prowadzącymi do zapewnienia opieki zdrowotnej, pomocy medycznej i rehabilitacyjnej. W wielu państwach współczesnych, zwłaszcza wysoko rozwiniętych europejskich, obowiązek ochrony zdrowia spoczywa na państwie. Z pomocy społecznej korzystają przede wszystkim osoby starsze, niepełnosprawne, rodziny wielodzietne, rodziny patologiczne, bezrobotni. W ramach rozwiązywania problemu wykorzystania tzw. zasobów ludzkich, zapewnienia odpowiednich warunków pracy i bytowania ludzi, państwo podejmuje działania ukierunkowane na ochronę pracy i zabezpieczanie przed zagrożeniami pracy. Państwo realizuje politykę ochrony pracy, a więc ochronę stosunku pracy oraz zagwarantowania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Państwo stara się zapewnić zatrudnienie siły ludzkiej, wspierając nowe inwestycje oraz tworzenie nowych miejsc pracy.

Zasięg realizacji i treść funkcji zabezpieczenia socjalnego zależą w decydującym stopniu od poziomu zamożności państwa. Mniejsze znaczenie mają tu założenia doktrynalne (np. różnice poglądów między konserwatystami a liberałami czy socjaldemokratami). Funkcję zabezpieczenia socjalnego realizują przede wszystkim organy administracji publicznej. Podstawowym sposobem jej realizacji są formy niewładcze: stanowienie odpowiednich rozwiązań normatywnych, powoływanie do życia odpowiednich instytucji i koordynacja ich działalności. Realizując funkcję zabezpieczenia socjalnego, państwo współdziała z różnymi organizacjami zajmującymi się tymi samymi sprawami – ze związkami zawodowymi, organizacjami charytatywnymi, fundacjami itp.

Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie[68], że podstawowym dylematem decyzyjnym jest współcześnie kwestia – jak rozstrzygnąć konflikt między obszarem wspomagania konkurencyjności gospodarki a obszarem „troski socjalnej" (solidarności społecznej). Konflikt ten wyraża się w pytaniu, ile środków budżetowych przeznaczyć na systemowe zadania ekonomiczne, a ile na ochronę poziomu życia uznanego za pożądany i łagodzenie społecznych kosztów działalności gospodarczej. Przed koniecznością odpowiedzi na to pytanie stoją współczesne państwa.

Z kolei funkcja kulturalno-wychowawcza nazywana czasem funkcją kulturalno-ideologiczną lub oświatowo-wychowawczą – to całokształt działalności państwa w sferze kultury i wychowania społeczeństwa. W aktywności

[68] T. Klementewicz, *Funkcje*…, *op. cit.*, s. 559.

tej można – korzystając z przemyśleń E. Zielińskiego[69] – wyróżnić kilka kierunków działań, które są ze sobą ściśle powiązane, a nawet wobec siebie komplementarne, chociaż czasami mogą służyć różnym celom.

Wpajanie wiedzy członkom społeczeństwa i upowszechnianie zdobyczy cywilizacyjnych. Jest to jeden z naczelnych obowiązków państwa, zwłaszcza wobec młodego pokolenia. Państwo tworzy rozbudowany publiczny system edukacyjny, przygotowuje programy edukacyjne dla poszczególnych ogniw tego systemu, uczestniczy w przygotowywaniu kadr edukacyjnych, zapewnia upowszechnianie przez system edukacji i innymi kanałami zdobyczy cywilizacyjnych.

Rozpowszechnianie dóbr kulturalnych. To rozległa, znacząca sfera działania państwa, realizowana poprzez promowanie przez państwo dzieł literackich, dzieł utrwalanych w postaci obrazów, sztuk, filmów i w innych formach, a także drogą wspierania twórców oraz sprawowanie mecenatu nad twórcami i ich utworami.

Upowszechnianie idei i wartości ideologicznych. Chodzi o idee i wartości wyznawane przez siły rządzące. Państwo „wprowadza je w obieg" w postaci w miarę przystępnej oraz możliwej do przyjęcia przez adresatów, tj. członków społeczeństwa. Współcześnie rządzący starają się, aby idee i wartości ideologiczne upowszechniać w skali masowej.

Kształtowanie postaw i zachowań obywatelskich. Jest to rozległa sfera działań związanych z kreowaniem wzorców i zachowań osobowych uważanych za godne naśladowania jako odpowiadające charakterowi państwa. Odwołując się również do historii, kształtowane są postawy i zachowania obywatelskie dotyczące życia społecznego i funkcjonowania państwa, korzystne z punktu widzenia ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego.

Każde państwo, zarówno w przeszłości, jak i współcześnie realizuje funkcję kulturalno-wychowawczą. Jednak sposób urzeczywistniania w ramach owej funkcji działań, zwłaszcza dwóch ostatnich, może być różny. Nierzadko państwa wykorzystują takie działania do indoktrynacji społeczeństwa, a dzieje się tak nie tylko w państwach niedemokratycznych. Ogólnie należy stwierdzić, że obecnie, wobec wielości dóbr i wartości niezbędnych do przyswojenia w życiu, wypełnianie funkcji kulturalno-wychowawczej staje się coraz trudniejsze.

W realizacji tej funkcji uczestniczą: państwowy system edukacyjny, państwowe ośrodki naukowo-badawcze, administracja kultury i nauki, organy

[69] E. Zieliński, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 136–138.

administracyjne realizujące działalność informacyjną i propagandową, pozostające w gestii państwa media itp. Przy wykonywaniu tej funkcji państwo często współdziała z organizacjami religijnymi, ze stowarzyszeniami, fundacjami itp. W realizacji funkcji kulturalno-wychowawczej decydującą rolę odgrywają środki niewładcze (przekonywanie, pozytywne oddziaływanie). Państwo nie rezygnuje jednak także z rozmaitego rodzaju restrykcji, posunięć administracyjnych czy finansowych.

3.2. Funkcje zewnętrzne

Funkcje zewnętrzne państwa to funkcja zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz funkcja uczestnictwa państwa w rozwiązywaniu problemów ponadnarodowych.

Funkcja zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa jest w nauce powszechnie nazywana funkcją zewnętrzną, rozumianą jako całokształt działalności prowadzonej przez państwo w ramach stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. O funkcjach zewnętrznych państwa (w liczbie mnogiej) mowa była właściwie w jednej pracy[70], gdzie wskazywano na trzy takie funkcje: obrony, ataku, *status quo* (utrzymania stanu istniejącego).

Funkcję zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego realizuje każde państwo, czyniło tak zarówno w przeszłości, jak i obecnie. Stanowi ona najważniejszą z funkcji zewnętrznych państwa. Ogólny cel jej urzeczywistniania określony został już w samej jej nazwie. Na funkcje tę składają się powiązane ze sobą działania zewnętrzne zmierzające w kilku uzupełniających się kierunkach.

Działania zmierzające do zapewnienia trwałości niepodległości państwa ochrony jego terytorium i ustroju. Wymaga to przede wszystkim aktywności zewnętrznej na rzecz trwałości niepodległości państwa, jego integralności terytorialnej i nienaruszalności ustroju, a także wewnętrznego rozwoju w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego. Każde państwo uznaje za niezbędne urzeczywistnianie tak określonych celów. Aby je zrealizować, państwa podejmują indywidualnie i grupowo różne przedsięwzięcia służące trwałości ich niepodległości, zapobiegające naruszeniom integralności terytorialnej, chroniące istniejący ustrój społeczno-gospodarczy i polityczny

Doskonalą więc swoje zdolności obronne. Prowadzą aktywną działalność w różnych organizacjach międzynarodowych, zarówno zabezpieczają-

[70] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 63.

cych pokój w skali globalnej (ONZ), jak też służących temu celowi w skali regionalnej (np. OBWE, OPA itp.) czy broniących bezpieczeństwa państw z ewentualnym użyciem także sił zbrojnych (NATO). Ta działalność służy również ochronie ustroju, zapewnia obywatelom państwa bezpieczeństwo zewnętrzne, chroni interesy wspólnoty politycznej. Zapewnieniu niepodległości, ochrony terytorium i ustroju państw służy także ich uczestnictwo w regionalnych organizacjach o charakterze społeczno-gospodarczym i politycznym (UE, CEFTA, WTO, NAFTA itp.). Działalność służącą realizacji celów państwa w ramach tego kierunku rozważanej funkcji prowadzą różne ogniwa aparatu państwowego – organy władzy ustawodawczej i wykonawczej, służba dyplomatyczna i konsularna, armia, organy informacji i propagandy itp.

Utrzymywanie i rozwijanie stosunków z innymi państwami – stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych, to także kierunek aktywności państwa służący zapewnieniu jego bezpieczeństwa zewnętrznego. Działalność w tym zakresie stanowi rozległą dziedzinę aktywności wielu organów państwa, przede wszystkim organów władzy wykonawczej – głów państw, rządów, służb zagranicznych, administracji gospodarczej, spraw socjalnych, kultury itp. Działalność ta nie jest obca także organom władzy ustawodawczej i sądowniczej. Państwa utrzymują i rozwijają zarówno stosunki dwustronne (bilateralne), jak też stosunki wielostronne (multilateralne), w tym często w ramach wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych.

Rozwijanie kontaktów międzyludzkich oraz przepływu informacji. Tego rodzaju aktywność może być – postrzegana całościowo – traktowana także jako składnik funkcji zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Działalność w tym zakresie realizują organy państwowe, głównie organy administracji publicznej. Kontakty międzyludzkie w wymiarze międzynarodowym nabrały współcześnie cech masowości. Są one pochodną rozwijających się międzypaństwowych stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych. O wielości i charakterze kontaktów międzyludzkich rozstrzygają państwa, ustanawiając w tych sprawach stosowne regulacje: paszportowe, wizowe, dotyczące wymiany pieniądza, komunikacji itp. Istotne znaczenie ma w dzisiejszych czasach, charakteryzujących się tendencjami globalizacyjnymi, międzynarodowy przepływ informacji z zakresu różnych zagadnień dotyczących spraw państw i ich obywateli. O zasięgu i sposobach przepływu informacji rozstrzygają głównie państwa, regulując te zagadnienia prawnie i tworząc elementy stosownej infrastruktury technicznej.

Funkcja zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa realizowana jest obecnie przede wszystkim środkami niewładczymi, o charakterze poko-

jowym (umowy, porozumienia, współpraca). Nie oznacza to jednak, iż państwa w razie konieczności nie sięgają po środki niepokojowe.

Funkcja uczestnictwa państwa w rozwiązywaniu problemów ponadnarodowych. Inspiracją dla wyróżnienia w ramach funkcji zewnętrznych państwa funkcji uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów ponadnarodowych była przywołana wyżej propozycja klasyfikacyjna funkcji państwa autorstwa T. Klementewicza. Pozwoliła ona pełniej uświadomić, że działania państwa na zewnątrz, poza jego terytorium, nie zawsze mają na celu głównie zabezpieczenie interesów narodowych, ale oznaczają także uczestnictwo państwa w rozwiązywaniu problemów ponadnarodowych, których liczba zwiększyła się wydatnie w ostatnich latach. Większość tych problemów ma charakter globalny, część regionalny. Są to problemy na tyle istotne dla świata lub regionu, iż państwa powinny uczestniczyć w ich rozwiązywaniu dla dobra wszystkich ludzi, w tym również swoich obywateli.

Przywołany wyżej autor wskazał[71] kilka problemów globalnych, które uznał za najpilniejsze w ramach tworzenia w perspektywie długofalowej „cywilizacji trwałego rozwoju". Zaliczył do nich: zmniejszenie emisji dwutlenku węgla powodującego ocieplenie klimatu; stabilizację liczby ludności na świecie (do 8 mld w 2040 r.); walkę z ubóstwem w wielu krajach, w tym poprawę losu kobiet w krajach rozwijających się; odnowę zasobów lasów, gleb i wód gruntowych; sfinansowanie badań nad stworzeniem nowych technologii – energii słonecznej, sztucznej fotosyntezy, biopaliw z glonów, syntezy jądrowej, składowania dwutlenku węgla w postaci stałej. Do tego katalogu problemów globalnych można dodać następne: uczestnictwo w badaniach i eksploracji (odkrywaniu) kosmosu, zwłaszcza naszego układu słonecznego; uczestnictwo w zwalczaniu pandemii (epidemii obejmującej swym zasięgiem bardzo duże obszary) dotykających ludzi lub zwierzęta hodowlane; ochrona tych gatunków fauny lądowej i morskiej, które są zagrożone wyginięciem; ochrona tych gatunków flory, które są zagrożone wyginięciem, a są niezbędne dla człowieka; uczestnictwo w akcjach pomocowych w przypadku trzęsień ziemi, powodzi, ogromnych pożarów i innych klęsk żywiołowych; uczestnictwo w misjach pokojowych w ramach sił ONZ lub NATO; udział w zwalczaniu terroryzmu o skali ponadnarodowej.

Uczestnictwo w rozwiązywaniu problemów regionalnych będzie różne dla państw poszczególnych regionów. W przypadku państw należących do Unii Europejskiej będzie to np. udział: we wspólnym rynku; w strefie wspólnej waluty; w bezwizowej transgranicznej wymianie osobowej strefy Schen-

[71] T. Klementewicz, *Funkcje*…, *op. cit.*, s. 561.

gen; uczestnictwo w rozwiązywaniu problemu migrantów, zwłaszcza z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji.

Państwa uczestniczą w rozwiązywaniu problemów ponadnarodowych poprzez różne swoje organy, zarówno wewnętrzne, jak i działające na zewnątrz. Są to parlamenty, głowy państw, rządy i organy administracji publicznej, organy wymiaru sprawiedliwości, dyplomacja, wojsko, służby bezpieczeństwa państwa i inne. W realizacji tej funkcji zewnętrznej państwa wykorzystywane są różne formy: prawne – międzynarodowe i wewnętrzne: akty administracyjne, orzeczenia sądowe, czynności faktyczne, akty przemocy, działania zbrojne.

Kończąc, warto mieć na uwadze, że między funkcjami wewnętrznymi państwa i jego funkcjami zewnętrznymi zachodzi ścisła więź. Pozycja państwa w stosunkach zewnętrznych zależy bowiem nie tylko od uwarunkowań obiektywnych (zasobów naturalnych, położenia geograficznego, wielkości terytorium, liczby ludności), ale w poważnym stopniu także od jego siły wewnętrznej, mierzonej m.in. stabilnością ustroju społeczno-politycznego, rozmiarami bogactwa sfery gospodarczej, wykształceniem i poziomem kultury ludności, talentami przywódczymi osób kierujących państwem, ale także wkładem państwa do ogólnoludzkiej skarbnicy wartości i dokonań. Z kolei skuteczna realizacja funkcji zewnętrznych państwa wywiera pozytywny wpływ na urzeczywistnianie wszystkich właściwie jego funkcji wewnętrznych.

ROZDZIAŁ V
FORMY PAŃSTW

1. Problemy klasyfikacji państw

Państwa różniły się i różnią nadal od siebie pod względem swojego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, systemów organów państwowych, budowy terytorialnej, metod sprawowania władzy państwowej itd. Różnorodność ta od dawna skłaniała badaczy do dokonywania klasyfikacji państw (nazywanej także typologią państw), do wyróżniania rozmaitych ich rodzajów i kategorii. Trafnie wskazuje się[1], że znane w dziejach nauki o państwie klasyfikacje mają w znacznej mierze charakter umowny. Łączenie państw w pokrewne grupy jest bowiem uzależnione od tego, co przyjmiemy za główne kryterium podziału. Te same państwa można z punktu widzenia różnych kryteriów zaliczyć do odmiennych kategorii.

1.1. Historyczne próby klasyfikowania państw

Próby klasyfikacji państw były podejmowane już w czasach starożytnych, zwłaszcza w starożytnej Grecji. Jedną z pierwszych prób klasyfikacyjnych podjął Herodot (485–425 r. p.n.e.), autor pracy zatytułowanej „Dzieje", który wyróżnił monarchie, arystokracje i demokracje. Inne rodzaje państw wskazał Sokrates (469–399 r. p.n.e.), wymieniając w klasyfikacji zawężonej królestwa i tyranie, a w rozszerzonej: królestwa, tyranie, arystokracje, plutokracje (rządy najbogatszych) i demokracje[2]. Platon (427–347 r. p.n.e.) w swoim dziele „Państwo" wyróżnił ulegające stopniowej degeneracji: timokracje (rządy odważnych), oligarchie (rządy bogatych), demokracje (mało stabilne i niekompetentne rządy ludu), tyranie (ustroje strachu i niewolnictwa). Zada-

[1] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 151.
[2] Zob. F. Pollock, *Wstęp do dziejów nauki państwowej*, Warszawa 2003, ss. 24–25.

niem Platona, idealnym rodzajem państwa miała być *polis,* oparta na zasadach hierarchii, porządku i rządach mędrców (filozofów).

W greckiej myśli starożytnej najbardziej rozwiniętą klasyfikację ustrojów państwowych zaprezentował w dziele „Polityka" przywoływany już wcześniej Arystoteles, korzystając częściowo z propozycji Platona. Wyróżnił on dwie zasadnicze grupy ustrojów państwowych:

- ustroje prawidłowe (właściwe), to znaczy takie, które, odpowiadając ideałowi dobrych rządów, mają na celu – zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej – dobro ogółu (wszystkich rządzonych);
- ustroje zwyrodniałe, to jest takie, które mają na celu jedynie dobro rządzących, a więc stanowią, zdaniem Arystotelesa, zaprzeczenie samej istoty państwa.

W obrębie pierwszej grupy ustrojów państwowych (właściwych) Arystoteles – przyjmując za kryterium liczbę rządzących – wyróżnił trzy podstawowe formy:

- monarchię (zwykle królestwo) – rządy jednej osoby,
- arystokrację – rządy niewielkiej grupy osób,
- politeję – rządy ogółu wolnych obywateli.

Z punku widzenia zaś interesu, w imieniu którego sprawowana jest władza państwowa, Arystoteles wyróżnił odpowiednio:

- tyranię (ustrój zwyrodniały w stosunku do królestwa) – w której realizowane są tylko interesy władcy,
- oligarchię (ustrój zwyrodniały w stosunku do arystokracji) – w której realizowane są tylko interesy bogaczy,
- demokrację (ustrój zwyrodniały w stosunku do politei) – w której realizowane są tylko interesy ubogich. Warto zwrócić uwagę, że w tak rozumianej demokracji, której, dodajmy, autor wyróżniał kilka odmian, Arystoteles dostrzegał wiele wad, zwłaszcza z uwagi na to, że władza ludu nie zawsze prowadzi do rezultatów służących ludowi.

Zdaniem Arystotelesa, o społecznej wartości określonej formy polityczno-ustrojowej państwa nie decyduje jedynie (czy głównie) ta okoliczność, że rządzi większość lub mniejszość. Idzie w praktyce o to, by w państwie rządzili najlepsi (tacy zaś z reguły nie stanowią większości społeczeństwa) oraz by sprawowali oni władzę państwową w interesie całej społecznej zbiorowości, uwzględniając odmienną sytuację i różne potrzeby jej elementów składowych. Charakteryzujący Arystotelesa duch umiarkowania i kompromisu wyraził się w uznaniu przez niego za najwłaściwszą takiej formy ustroju pań-

stwa – nazwanej (również) *politeją* – która łączyłaby, w odpowiednich proporcjach, najlepsze cechy monarchii i ustroju arystokratycznego z elementami ustroju najznośniejszej z form zwyrodniałych – demokracji, nawet z przewagą demokracji, gdyż myśliciel dostrzegał w tym ustroju większe szanse na kierowanie się przez państwo zasadą sprawiedliwości. W przeciwieństwie do Platona, Arystoteles z wielu względów stosunkowo życzliwie ustosunkowany był do rządów szerszego ogółu. Idealny w jego rozumieniu ustrój państwa miał się opierać na równowadze sił społecznych. Do propozycji klasyfikacyjnych Arystotelesa nawiązywano później w wielu próbach klasyfikacji państw, propozycje te bowiem do dzisiaj zachowały pewne niekwestionowane zalety.

Należy odnotować, że klasyfikacje państw dokonywane przez wskazanych wyżej myślicieli greckich oparte były na uogólniających obserwacjach państw istniejących za ich czasów. Zarówno więc prezentowana przez nich analiza form (typów) państwa, jak też proponowana terminologia klasyfikacyjna miały u swych podstaw realnie istniejące greckie *polis* i wynikały z porównywania tej formy ustrojowej z innymi znanymi im historycznie oraz występującymi wówczas. Kategoria formy państwa (ustroju państwowego) i związane z tym jej objaśnianie przez owych myślicieli nie są więc w pełni tożsame ze współczesnym pojęciem i analizą formy państwa, traktowanej przede wszystkim jako abstrakcyjne pojęcie ogólne[3]. Nie można jednak nie zauważyć, że w podejściu niektórych myślicieli starożytności (zwłaszcza Arystotelesa, ale także Platona) dostrzec można również próby wypowiedzi postulatywnych – który z ustrojów (form) państwowych można uznać za najdoskonalszy, a więc zasługujący na akceptację i upowszechnienie.

Spośród myślicieli politycznych starożytnego Rzymu warto wspomnieć o propozycji klasyfikacyjnej ustrojów państwowych autorstwa Cycerona (106–43 r. p.n.e.), wyłożonej zwłaszcza w jego dziele noszącym tytuł „O państwie". Cyceron w swej klasyfikacji nawiązywał do podziałów przedstawionych przez Arystotelesa, dzieląc ustroje na dobre i złe. Sam był zwolennikiem formy mieszanej, gwarantującej udział we władzy monarsze, arystokracji i ludowi, jednakże z przewagą arystokracji.

Pierwszym bodajże myślicielem politycznym czasów nowożytnych, który w szerokim zakresie nawiązał do przedstawionych wyżej propozycji klasyfikacyjnych Arystotelesa (i innych myślicieli starożytnych), był J. Bodin (Bodinus, 1530–1596). Uprościł on schemat Arystotelesa, rezygnując z podziału

[3] Por. Z. Peteri, *O pojęciu formy państwa* [w:] A. Łopatka i Z. Rykowski (red.), *Formy państwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 37.

na ustroje właściwe i zwyrodniałe. W zależności od liczby rządzących (uznawanych za suwerena) wyróżnił: monarchię (rządy jednostki); arystokrację (rządy grupy); demokrację (ludowładztwo, rządy wszystkich).

Trzy formy ustrojowe wyróżnił także Ch. L. de Montesquieu (zwany z polska Monteskiuszem, 1689–1755), ale w pracy „O duchu praw" (1748) określił je inaczej niż Bodinus. Zdaniem Monteskiusza, te trzy formy to: republika (władza należy do narodu); monarchia (władza jednej osoby); despotia (samowola władzy). Monteskiusz oceniał despotię krytycznie jako zły ustrój. Za najbardziej praktyczną formę sprawowania władzy uważał monarchię.

1.2. Pojęcie typu i formy państwa w klasyfikacjach dwustopniowych

W nauce o państwie kształtowanej na gruncie marksistowskiej teorii dziejów **dominuje dwustopniowa („dwupoziomowa") klasyfikacja państw**. Na poziomie wyższym **dokonuje się więc najpierw podziału państw na typy**, przy czym, jak trafnie wskazano[4] – termin „typ państwa" to kategoria przede wszystkim jakościowa, która ma odzwierciedlać elementy jakościowe w ekonomice państwa, oraz jakościowe właściwości tej instytucji politycznej, jaką jest państwo. Typ państwa ma więc – zdaniem teoretyków marksistowskich – odpowiadać formacji społeczno-ekonomicznej na wszystkich etapach jej rozwoju. Uważają oni, że pomimo różnic, czasem bardzo istotnych, występujących między państwami istniejącymi w ramach danej formacji, mają one pewne zasadnicze cechy wspólne. Mianowicie ich materialną podstawą są stosunki produkcji właściwe dla tej formacji, a ponadto w każdym z tych państw klasą panującą bądź dominującą, sprawującą kierownictwo społeczeństwem, jest ta sama klasa społeczna. Stosowanie takich kryteriów pozwalało na wyróżnienie **czterech typów państw**: **niewolniczego, feudalnego, kapitalistycznego i socjalistycznego**. Wskazywaliśmy już, że w państwie niewolniczym klasą dominującą byli właściciele niewolników, w państwie feudalnym – wielcy właściciele ziemscy (feudałowie), w państwie kapitalistycznym – dysponenci kapitału finansowego i przemysłowego, w państwie socjalistycznym – za panującą uznawana była w doktrynie klasa robotnicza (ale raczej nie znajdowało to potwierdzenia w praktyce). Z tym ostatnim państwem był jednak pewien teoretyczny kłopot, albowiem miało to być państwo prowadzące do likwidacji klas społecznych, które w rezultacie miało obumrzeć, zastąpione przez komunistyczny samorząd społeczny.

[4] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2000, ss. 65–66.

Autorzy uznający zasadność klasyfikacji państw według typów wskazują, że przejście od jednego typu państwa do drugiego odbywa się w drodze walki klasowej, a proces społeczny, w toku którego to przejście następuje, nazywany jest przez nich rewolucją społeczną, posiadającą swoją stronę polityczną oraz stronę społeczno-gospodarczą, może dokonywać się również drogą pokojową lub w sposób niepokojowy. Formułowana jest przy tym teza, że każdy kolejny typ państwa stanowi postęp w stosunku do poprzedniego, jest gatunkowo wyższy i doskonalszy, przy czym jedynie niektórzy odnotowują, że teza ta nie bardzo znalazła potwierdzenie w „osiągnięciach" państwa socjalistycznego, które „nie wykazuje się jak na razie wyższą edycją cywilizacyjną"[5].

W ramach wymienionych typów państw wyróżnia się z kolei na niższym poziomie państwa o różnych formach ustrojowych, czyli **dokonuje się klasyfikacji form państwa**, przy czym – na co zwrócono uwagę w nauce[6] – w przeciwieństwie do jakościowego charakteru typu państwa, forma państwa jest kategorią z rodzaju ilościowych. Dla opisu form państwa w ramach typów wykorzystuje się cały dorobek teorii państwa od czasów Arystotelesa, nie odbiegając w tym zakresie od powszechnie przyjmowanych standardów. Z tych względów kategoria „forma państwa" nie ogranicza się tylko do ram państw określonych typów.

Dwustopniowa klasyfikacja państw na typy i formy występuje również współcześnie w polskiej teorii państwa. Niektórzy autorzy przedstawiają problematykę typów państw nadal w sposób niejako klasyczny dla myśli marksistowskiej[7]. Inni prezentują w tych sprawach stanowisko bardziej lub mniej zmodyfikowane. B. Szmulik i M. Żmigrodzki pod pojęciem typu państwa rozumieją „jednostkę klasyfikacyjną państwa w ujęciu historycznym wyróżnioną przez zespół istotnych cech charakteryzujących państwo ze względu na ich związek z określonym układem stosunków społeczno-ekonomicznych i politycznych, które dane państwo umacnia i chroni"[8]. E. Zieliński za podstawowe kryteria wyróżnienia typów państw uznaje „stosunki społeczno-ekonomiczne, stosunki polityczne, status publiczny ludzi w danym państwie"[9].

---

[5] E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 91.

[6] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 66.

[7] Zob. np. A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, ss. 33–37.

[8] B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Typ i forma państwa* [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006, s. 52.

[9] E. Zieliński, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 89.

Wydaje się, że kategoria „typ państwa" może być przydatna do badania konkretnych państw poszczególnych formacji społeczno-ekonomicznych, które przeszły już do historii, dystans historyczny i zamknięty już etap rozwoju takiego państwa sprawiają bowiem, że ustalenie dostatecznej liczby cech, które pozwalają zaliczyć to państwo do określonego typu, jest stosunkowo łatwe. Kategoria ta wydaje się natomiast być mało przydatna przy analizie państw współczesnych, ponieważ jej wartości heurystyczne (poznawcze) są raczej ograniczone. Dostrzegają to również niektórzy zwolennicy klasyfikowania państw według typów, proponując, zamiast naturalnej generalizacji cech państw jednego typu, posługiwanie się kategorią typu idealnego. W odniesieniu do typu państwa oznacza to abstrakcyjne ustalenie minimum cech, które powinno posiadać państwo, aby mogło być do tego typu zaliczone, przy czym cechy te konkretnym państwom mogą przysługiwać w różnym zakresie[10]. Również dlatego **podstawową kategorią dla dokonywanych** w tym podręczniku **klasyfikacji państw**, podobnie jak w poprzednich[11], **będzie pojęcie formy państwa**.

1.3. Współczesne sposoby klasyfikowania państw

W czasach współczesnych podejmowano i nadal podejmuje się w nauce wiele różnorodnych prób klasyfikacji państw, słusznie zakładając, że klasyfikacje te muszą się opierać na różnych kryteriach, by w rezultacie ukazać możliwie całe bogactwo i zdywersyfikowanie (zróżnicowanie) istniejących form państwa[12]. Takie założenie metodologiczne istotnie ogranicza możliwość zbudowania jednej uniwersalnej klasyfikacji form państwowych. Należy więc zdawać sobie sprawę, iż klasyfikacje form państwa nierzadko uwzględniają tylko fragment urządzeń ustrojowych czy zasad i praktyki politycznego działania aparatu władzy, albo są w takim stopniu ogólne, że ich przydatność dla bliższego poznania państwa staje się niewielka.

W nauce zachodniej podwaliny pod współczesne klasyfikacje państw stworzył przywoływany już wcześniej H. Kelsen, wyróżniając: 1) państwa demokratyczne, w których sprawujący władzę mają akceptację społeczną; 2) państwa autokratyczne, w których sprawujący władzę nie mają takiej akceptacji. Obecnie najczęściej stosowanym w tej nauce podziałem form państwowych jest właśnie rozróżnienie form demokratycznych i różnych nie-

[10] Zob. T. Langer, *Wstęp do prawoznawstwa*, Koszalin 1997, ss. 71–73.

[11] Zob. J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003, s. 24; *Idem, Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 83; *Idem*, *Nauka o państwie*, Warszawa 2012, s. 92.

[12] T. Langer, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 89.

demokratycznych – autokratycznych, antydemokratycznych, totalitarnych – przy stosowaniu jednak nie zawsze tych samych kryteriów.

Szerokiego przeglądu klasyfikacji państw (systemów politycznych) dokonał T. Langer[13], analizując propozycje klasyfikacyjne wielu myślicieli zachodnich. Przykładowo: S. M. Lipset dzieli formy państwowe na demokratyczne i antydemokratyczne, wiążąc je z podziałem ustrojów na wielopartyjne i monopartyjne. Dla funkcjonalisty T. Parsonsa kryterium odróżniającym dany typ systemu politycznego od innego typu są „wzory zachowań rządzących i rządzonych", które, jego zdaniem, układają się z reguły w przeciwstawne pary. Zdaniem F. X. Suttona, społeczeństwa, a także ich systemy polityczne, dzielą się na dwa idealne i zarazem przeciwstawne typy: „agrarię" oraz „industrię".

Interesującą klasyfikację państw przedstawił W. Lamentowicz[14]. Autor ten wyróżnił różne rodzaje państw na podstawie rozmaitych kryteriów:

1) stopnia zewnętrznej suwerenności państwa – państwa suwerenne, częściowo uzależnione, zależne;
2) stopnia cywilizacyjnego rozwoju – państwa rolnicze, rolniczo-przemysłowe, nisko uprzemysłowione, wysoko uprzemysłowione, poprzemysłowe;
3) stopnia jednorodności etnicznej i narodowej – państwa wieloetniczne o słabej lub silnej więzi narodowej, państwa wielonarodowe i jednonarodowe;
4) siły strategicznej – supermocarstwa, mocarstwa regionalne, państwa średnie, państwa małe;
5) typu ustroju społeczno-gospodarczego – tak jak według teorii marksistowskiej (wyżej przedstawionej);
6) typu wewnętrznego ustroju politycznego – dwie klasyfikacje: monarchie i republiki; demokracje i dyktatury.

Warto też przywołać oryginalną klasyfikację państw zaprezentowaną przez M. Gulczyńskiego[15], który większość istniejących współcześnie państw zalicza do jednego z następujących czterech „typów":

1) demokratycznego – gdzie występuje dwustronne uzależnienie od siebie rządzących i rządzonych;

[13] *Ibidem*, ss. 89–100.

[14] W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, ss. 95–96.

[15] M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Warszawa 2007, s. 121.

2) paternalistycznego – w którym stosunki między rządzącymi a rządzonymi układają się na wzór więzi rodzinnych;
3) teokratycznego – w którym główną więzią są normy i struktury religijne;
4) autokratycznego – polegającego na arbitralnym podporządkowaniu społeczności scentralizowanym ośrodkom władzy państwowej.

2. Pojęcie formy państwa i jej elementy składowe

2.1. Pojęcie formy państwa

Pojęcie formy państwa powszechnie przyjmowane jest we współczesnych rozważaniach z zakresu nauki o państwie, nawiązując do pojęcia formy państwa wypracowanego przez naukę XIX-wieczną. Określenie to traktowane jest jako nadające się do międzyformacyjnej klasyfikacji państw. Nie znaczy to jednak wcale, że jest ono przez poszczególnych autorów pojmowane w sposób identyczny.

Termin „forma" intuicyjnie rozumiany jest jako kształt czegoś. „Słownik języka polskiego" wyjaśnia, że forma to „zewnętrzny kształt, postać, wygląd czegoś, układ skoordynowanych elementów, struktura, ustrój, ale także sposób postępowania, bycia"[16]. Słowo „forma" użyte w odniesieniu do państwa może więc oznaczać jego kształt, jego strukturę, jego ustrój, jak również sposób jego funkcjonowania.

Niektórzy autorzy wskazują, że termin „forma państwa" jest rozumiany w literaturze w znaczeniu wąskim oraz szerokim[17]. W znaczeniu wąskim forma państwa jest utożsamiania z „formą rządów". W znaczeniu szerokim, które znajduje najszerszą akceptację, pojęcie formy państwa obejmuje także strukturę prawną państwa oraz reżim polityczny, czyli styl rządzenia. Niektórzy autorzy[18] definiują termin „forma państwa" przez wyliczenie jego elementów składowych, obejmujących: budowę (lub zasady organizacji) organów państwowych, zwłaszcza naczelnych; terytorialno-administracyjny ustrój państwa (terytorialną strukturę państwa); środki i metody sprawowania władzy państwowej (styl rządzenia).

W literaturze przedmiotu dominuje jednak inne podejście do definiowania pojęcia formy państwa, bardziej syntetyczne, w którym poszczególni

[16] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1978, t. 1, s. 602.
[17] E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 67.
[18] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 66.

autorzy starają się uchwycić jego istotę. Wskazują wiec, że jest to sposób sprawowania władzy w państwie, sposób rządzenia w państwie, sposób urzeczywistniania państwowego kierownictwa społeczeństwem, całokształt metod i sposobów sprawowania władzy przez grupy społeczne, do których należy władza państwowa itp.[19]. Interesujące rozumienie rozważanego terminu – jako „formy, w jakiej zorganizowane jest wykonywanie władzy państwowej" – zaproponował M. Sobolewski[20]. Szerokie ujęcie formy państwa proponuje T. Langer[21], wskazując, że na pojęcie to składają się łącznie dwa elementy – element strukturalny i element funkcjonalny – pozwalające udzielić odpowiedzi na pytania: jak władza w państwie jest zorganizowana; jak władza w państwie działa.

Na podstawie przemyśleń głównie T. Langera można więc przyjąć, że **forma państwa to sposób zorganizowania i sprawowania władzy państwowej.** Analiza formy każdego państwa powinna wskazywać: na jakich zasadach zbudowany jest system organów państwowych; jakie organy występujące w państwie są najważniejsze dla całokształtu jego funkcjonowania; jakie są reguły ich tworzenia, dokonywania zmian w ich składzie i kończenia działalności; jakie są wzajemne między nimi stosunki; jak kształtują się relacje między państwem a jednostką; jaka jest terytorialna budowa państwa itp. Są to kwestie o zasadniczym znaczeniu dla nauki o państwie.

Zrozumiałe staje się więc, dlaczego problem formy państwa od tak dawna pasjonował naukę. Do uogólniających rozważań na ten temat skłaniała przede wszystkim łatwo dostrzegalna wielka różnorodność istniejących historycznie i współcześnie form ustrojowych, mogąca rodzić złudzenie, że forma państwa może być całkiem dowolnie wybierana, stosownie do potrzeb. Od dawna też różni myśliciele poszukiwali doskonałej formy państwa, formy najlepszej z możliwych, idealnej i uniwersalnej, możliwej do zastosowania w każdych warunkach rzeczywistości społecznej. Problem ten nurtował zwłaszcza myślicieli starożytnych (Platon, Arystoteles), ale i w późniejszym okresie wracano do tego tematu, tworząc różnego rodzaju utopie (T. Morus – 1478–1535, T. Campanella – 1568–1639 i inni). Obecnie wielu sądzi, że taką doskonałą formą państwa jest demokracja. „Poszukiwacze" najlepszej formy państwa jakby zapominają o uwagach Machiavellego, który

[19] Zob. np. J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 115; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, *op. cit.*, s. 38; W. Lang, *Typy i formy państwa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 91; E. Zieliński, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 112.

[20] M. Sobolewski, *Podstawy teorii państwa*, Kraków 1986, s. 69.

[21] T. Langer, *Wstęp...*, *op. cit.*, s. 74; Idem, *Typ i forma państwa socjalistycznego*, Poznań 1977, s. 50.

trafnie wskazywał, że nie ma ustroju idealnego, przystosowanego do realizacji wszelkich zadań państwa, ale że forma państwa jest zależna od zadań, jakie państwo ma do spełnienia.

2.2. Trójelementowa koncepcja formy państwa

Niezależnie od pewnych różnic w definiowaniu pojęcia **formy państwa**, polscy autorzy są generalnie zgodni, że określenie to obejmuje łącznie trzy związane ze sobą elementy (trójelementowa koncepcja formy państwa):

1) sposób zorganizowania naczelnych organów państwowych, nazywany najczęściej w literaturze przedmiotu „**formą rządu**" (rzadziej – „forma rządów");
2) budowę terytorialną państwa, zwaną zazwyczaj „**ustrojem terytorialnym państwa**" (lub – rzadziej – „ustrojem prawnym państwa", „strukturą terytorialną państwa", „strukturą prawną państwa", „budową prawną państwa", „budową administracyjno-prawną państwa");
3) zasady i metody sprawowania władzy państwowej (rządzenia), określane często tradycyjnie jako **reżim polityczny** (czasem zaś jako styl rządzenia, sposób rządzenia, metody realizacji władzy).

Pojęcia formy rządu oraz reżimu politycznego wymagają pewnego wyjaśnienia. Współcześnie terminem „rząd" określa się najczęściej naczelny kolegialny organ władzy wykonawczej, odgrywający ważną (często pierwszoplanową) rolę w procesie kierowania państwem (rada ministrów). W tradycji teorii państwa termin „rząd" miał natomiast szersze znaczenie i zachował go w dziedzinie rozważań o formach państwa do chwili obecnej, obejmując swym zakresem ogół centralnych (naczelnych) organów państwowych i relacje między nimi. Właśnie zgodnie z tą tradycją terminologiczną polski akt konstytucyjny, znany powszechnie pod nazwą Konstytucji 3 Maja, regulując sprawy ustroju państwa, w tym przede wszystkim ustroju organów naczelnych, faktycznie nosił nazwę „Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r.".

Pojęcie reżimu zarówno słownikowo, jak i w języku potocznym posiada jednoznacznie pejoratywne zabarwienie treściowe i zazwyczaj władza, do której można odnieść słowo „reżim", nie znajduje społecznej akceptacji. Z tego powodu niektórzy autorzy zastępują termin „reżim polityczny" innym określeniem, najczęściej „styl rządzenia", a są i tacy, którzy używają dwu określeń: „styl rządzenia" i „reżim polityczny". W nauce o państwie pojęcie reżimu nie ma owego pejoratywnego zabarwienia treściowego, jest aksjologicznie (wartościująco) neutralne i tak będzie stosowane w dalszych rozważaniach. Mówi się nawet – co pozornie może się wydawać paradoksalne – o „reżimie demokratycznym" i takie określenie też znajdzie się w podręczniku.

Dwa pierwsze, wskazane wyżej, elementy formy państwa – forma rządu i ustrój terytorialny – odzwierciedlają aspekt strukturalny władzy państwowej, element trzeci zaś – reżim polityczny – odzwierciedla aspekt funkcjonalny. W piśmiennictwie naukowym zwrócono uwagę, że tych trzech elementów formy państwa nie należy stawiać na jednaj płaszczyźnie, nie należy traktować jako równowartościowych[22]. Podlegają one bowiem różnemu tempu zmian. Najbardziej wrażliwy, podatny na zmiany jest reżim polityczny, dużo mniej natomiast forma rządu i ustrój terytorialny państwa.

Wszystkie trzy elementy składowe formy państwa – forma rządu, ustrój terytorialny i reżim polityczny – stanowią, na co zwrócono już uwagę[23], zjawiska ze sfery faktów politycznych i społecznych. Są to jednak również – zwłaszcza ustrój terytorialny i forma rządu – zjawiska o charakterze prawnym. Jednakże wpływ norm prawnych na poszczególne elementy formy państwa nie jest jednakowy. Formę rządu i ustrój terytorialny państwa określają przede wszystkim konstytucje, a rozwinięciem przepisów konstytucyjnych w tych sprawach są inne akty normatywne, zazwyczaj rangi ustawowej. Związki między prawem a strukturalnymi elementami formy państwa są ewidentne. W mniejszym natomiast stopniu i jedynie fragmentarycznie prawo określa element funkcjonalny formy państwa – reżim polityczny. Analiza i opis każdego z trzech elementów formy państwa jedynie na podstawie rozwiązań prawnych, nawet konstytucyjnych, może więc prowadzić do niepełnych wniosków. Lektura tekstów konstytucji i innych aktów normatywnych danego państwa nie zawsze wystarcza, by poznać jego formę, chociaż od tego zawsze należy zaczynać, chcąc wyrobić sobie sąd o formie państwa. Konieczna jest zazwyczaj także wnikliwa analiza praktyki polityczno-ustrojowej tego państwa. Dopiero wyniki tych dwóch zabiegów poznawczych pozwalają prawidłowo określić i ocenić rzeczywistą formę określonego państwa.

3. Charakterystyka elementów składowych formy państwa

3.1. Forma rządu

Pojęcie formy rządu jako elementu formy państwa odnosić będziemy do dwóch grup zagadnień:

[22] H. Groszyk, *Trójelementowa koncepcja formy państwa socjalistycznego* [w:] *Formy…*, *op. cit.*, s. 111.
[23] P. Winczorek, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 141; T. Langer, *Typ i forma...*, *op. cit.*, ss. 50–53.

1) struktury naczelnych organów państwowych,
2) wzajemnych relacji pomiędzy tymi organami.

Interesować więc nas będzie, czy w strukturze organów naczelnych mamy do czynienia z jednym czy z wieloma organami. W tym drugim przypadku konieczne jest ustalenie prawnej i faktycznej hierarchii ich ważności oraz zasad wzajemnych relacji i zależności pomiędzy nimi. Trzeba stwierdzić, że na tak rozumianej formie rządu od dawna koncentrowały się zainteresowania badaczy, zwłaszcza konstytucjonalistów i dlatego tematyka ta jest stosunkowo wszechstronnie przeanalizowana i opisana przez naukę.

Z punktu widzenia formy rządu tradycyjnie dychotomicznie (dwudzielnie) wyróżniano w nauce o państwie (i zazwyczaj czyni się tak nadal, chociaż – jak trafnie zwrócono uwagę – podział ten stracił na ostrości[24]) **dwie formy ustroju organów naczelnych**:

1) **monarchie**,
2) **republiki**.

Ta najprostsza klasyfikacja znana była – jak wskazywaliśmy – już w starożytności, a w czasach nowożytnych upowszechnił ją N. Machiavelli. Termin „monarchia" wywodzi się z języka greckiego i oznacza władzę jednej osoby. **Monarchia** oznacza więc formę rządu, w której najwyższą pozycję w państwie zajmuje monarcha, prawnie „wyniesiony" ponad pozostałych członków społeczeństwa i reprezentujący państwo na zewnątrz. Może on występować pod różnymi nazwami – król, książę, cesarz, car, szach, wezyr, sułtan, faraon itp. Z monarchiami mieliśmy do czynienia we wszystkich – poza socjalizmem – formacjach społeczno-ekonomicznych. Występują one także współcześnie.

Monarchię charakteryzują następujące cechy:

- monarcha obejmuje władzę w drodze dziedziczenia (następstwo) albo sukcesji rodowej (pokrewieństwo). Do wyjątków należały państwa, gdzie monarcha był wybierany w drodze elekcji (m.in. w Polsce, w Szwecji, w Anglii), co oznaczało, że w państwach tych występowały pewne rozwiązania republikańskie;
- monarcha sprawuje swoją władzę dożywotnio, a rozwiązania normatywne nie przewidują możliwości pozbawienia go władzy z powodu negatywnej oceny jej sprawowania (były natomiast przypadki, że władca zrzekł się władzy, np. w Polsce król Jan Kazimierz w XVII wieku);

[24] E. Kustra, *Wstęp*…, *op. cit.*, s. 68.

– monarcha tradycyjnie skupiał w swojej gestii pełnię władzy (kumulacja), a obecnie często dzieli władzę z innymi organami (rozproszenie).

Historia i współczesność państw zna kilka rodzajów monarchii, wyróżnianych z uwagi na prawną i faktyczną władzę monarchy. Odróżnia się więc przede wszystkim (w czystej postaci):

1) monarchie absolutne (nieograniczone), w których monarcha skupia w swej gestii pełnię władzy państwowej, a jego władza nie jest ograniczona prawem. Licznych przykładów takich monarchii dostarcza historia starożytności i feudalizmu, ale można je wskazać także współcześnie (np. Oman, Kuwejt, Katar czy Brunei);
2) monarchie konstytucyjne (ograniczone), rozpowszechnione w Europie, w których monarcha nie sprawuje pełni władzy; jego władza jest bowiem ograniczona prawem rangi konstytucyjnej na rzecz parlamentu, rządu, sądów. Zakres pozostającej w gestii monarchy ograniczonej władzy państwowej może być różny (większy lub mniejszy). Monarchiami konstytucyjnymi jest większość monarchii współczesnych (np. Belgia, Holandia, Dania, Norwegia, Szwecja, Japonia, Bhutan, Maroko). Szczególnym przypadkiem monarchii konstytucyjnej jest monarchia parlamentarna (za przykład której uznaje się Wielką Brytanię), w której władza monarchy ograniczona jest w sposób tak daleko idący, iż trafnie wyraża to formuła odnoszona do monarchy brytyjskiego: „król panuje, ale nie rządzi".

Po II wojnie światowej zaobserwować można było wyraźny trend likwidacji monarchii na świecie. Monarchie – jak się wskazuje[25] – obalono definitywnie w trzydziestu pięciu państwach Europy, Azji i Afryki. Trend odwrotny, polegający na restauracji monarchii, był wyraźnie słabszy (Hiszpania – 1969, Kambodża – 1993). W literaturze przedmiotu wskazuje się[26], że na początku XXI wieku istniało na świecie 45 monarchii, w tym 11 w Europie, 12 w Azji i 3 w Afryce (monarchii nie ma w Ameryce Południowej). Za państwa o ustroju monarchistycznym uważa się też te, w których monarcha brytyjski uznawany jest za głowę tego państwa (19 państw). Są to państwa należące do brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*Commonwealth*), a występujące głównie w Ameryce Północnej i Środkowej oraz w Australii i Oceanii.

---

[25] M. Sobczyński, *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*, Toruń 2006, ss. 90–91. Przywołuję za S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, ss. 112–113.

[26] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Struktura współczesnego państwa* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, ss. 275–277.

W piśmiennictwie naukowym ocenia się[27], że współczesne monarchie, szczególnie te w klasycznej postaci z monarchią „wewnątrz" państwa, mają jedną niezaprzeczalną zaletę: są ostoją stabilności państwa. W warunkach bowiem współczesnych państw, w których zakres upolitycznienia sfery publicznej oraz „przetargu" publicznego osiągnął rozmiary nieznane wcześniej w historii, monarcha, będąc poza sferą doraźnych „zmagań" politycznych i ciesząc się szacunkiem społecznym wynikającym z jego autorytetu, może znacznie lepiej spełniać funkcję mediatora i czynnika stabilizującego państwo niż głowa państwa w ustrojach republikańskich

Republika jako forma rządów znana jest od czasów starożytnych wszystkim formacjom społeczno-ekonomicznym. Termin „republika" pochodzi od łacińskiego *res publica*, co oznacza „rzecz publiczną". Z postulatem wprowadzenia republiki wiąże się walka przeciw monarchicznej formie rządów, w tym przeciwko absolutyzmowi monarszemu, toczona w Europie z różnym nasileniem począwszy od XVII wieku, zwłaszcza zaś w XIX wieku. W tym sensie republika może być uznana za formę rządu związaną z wielkimi zrywami rewolucyjnymi czasów nowożytnych. Obecnie większość państw współczesnych ma republikańską formę rządu.

Republika charakteryzuje się zazwyczaj dwiema cechami:

- głowa państwa, która może mieć charakter jednoosobowy (prezydent) lub wieloosobowy (np. Rada Państwa w PRL, Dyrektoriat we Francji), jest wyłaniana najczęściej w drodze wyborów (mogą to być wybory powszechne lub dokonywane przez parlament), chociaż zdarzali się prezydenci, którzy nie byli przez nikogo wybierani, ale właściwie sami – głównie drogą zamachu stanu – „desygnowali" czy „namaszczali" siebie na ten urząd. Słusznie też uważa się[28], że zdarzające się w ostatnim okresie w niektórych państwach, nominalnie republikach, przypadki przekazywania władzy z ojca na syna (w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej w rodzinie Kimów, w Republice Azerbejdżanu w rodzinie Alijewów, w Syryjskiej Republice Arabskiej w rodzinie al-Asadów), oznaczają całkowite odejście od zasad republikanizmu, a zjawisko to nazywane jest autorytaryzmem personalistycznym;
- głowa państwa jest powoływana najczęściej na czas określony (kadencję, trwającą od czterech do siedmiu lat), przy czym nierzadko występują ograniczenia liczby kadencji (najczęściej dwie), które może sprawować jedna osoba. Odnotować jednak warto, że w ostatnich latach zaobser-

[27] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 115.
[28] *Ibidem*, s. 117.

wować można w niektórych państwach o ustroju republikańskim skuteczne próby zapewnienia sobie przez prezydentów sprawowania władzy bez ograniczeń czasowych. Dokonuje się to dwiema drogami: 1) przez bezterminowe przedłużenie (prolongatę) prezydenckiej kadencji (R. Mugabe w Zimbabwe, zrezygnował z urzędu sam po 30 latach w wieku 93 lat; Xi Jinping w Chinach), 2) przez zniesienie limitu kadencji (A. Łukaszenka na Białorusi).

Biorąc pod uwagę społeczny charakter władzy w republice, wyróżnia się tradycyjnie:

- republiki arystokratyczne, w których naczelne organy państwowe powoływane były przez ograniczoną grupę ludności państwa, wyróżniającą się swoim „szlachetnym" pochodzeniem, bogactwem lub innymi cechami (taki charakter miały np. Republika Wenecka, Republika Florencka, republikańskie wolne miasta hanzeatyckie), państwo zaś dbało głównie o interesy tej właśnie grupy;
- republiki demokratyczne, w których naczelne organy państwowe są powoływane – bezpośrednio lub pośrednio – przez szerokie rzesze obywateli, a państwo stara się dbać o dobro wspólne. Wiele istniejących obecnie republik można zaliczyć do demokratycznych.

Przez cale stulecia republikańska forma rządu uznawana była za bardziej postępową i demokratyczną od formy monarchistycznej (niektórzy autorzy nadal stoją na takim stanowisku). We współczesnej rzeczywistości teza taka jest jednak nie do utrzymania. W istocie bowiem życie polityczne niektórych monarchii (np. europejskich czy japońskiej) w niczym nie odbiega od poziomu postępowości i demokratyzmu obserwowanego w wielu państwach będących republikami (w Europie czy w Ameryce), a nawet można wskazać szereg monarchii, które są bardziej postępowe i demokratyczne niż niejedna republika (np. monarchie europejskie czy japońska w porównaniu z Republiką Kongo, Republiką Kuby czy KRL-D). Zwraca się uwagę[29], że wiele monarchii, zwłaszcza w Europie Zachodniej „trzyma się" niezwykle „krzepko" i, co więcej, „żyją" one w doskonałej symbiozie z demokracją parlamentarną.

Jedną z bardziej znanych uzupełniających klasyfikacji form rządu jest sformułowana w latach 70. XX wieku w polskiej nauce propozycja T. Langera[30], który – bez naruszania zasadniczego podziału na monarchie i republiki – wyróżnił i generalnie scharakteryzował cztery systemy ogólne, tworzone

[29] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, ss. 269–270.

[30] T. Langer, *Typ i forma ...*, *op. cit.*, ss. 55–56.

według zależności między władzą ustawodawczą (legislatywą), a władzą wykonawczą (egzekutywą), mianowicie: system przewagi legislatywy; system równowagi legislatywy i egzekutywy; system rozdziału legislatywy od egzekutywy; system totalitarny. Stanowisko tego autora znajduje do dzisiaj pełną akceptację niektórych polskich teoretyków. Wydaje się jednak, że inspirujące propozycje klasyfikacyjne T. Langera wymagają obecnie pewnego skorygowania, ale przede wszystkim istotnego uzupełnienia.

Biorąc pod uwagę także inne stanowiska w tych sprawach wyrażane w polskiej nauce[31] i nie naruszając generalnego podziału na monarchie i republiki, autor podręcznika już wcześniej wyróżnił **następujące modele form rządu** (traktowane świadomie w uproszczeniu jako modele występujące w czystej postaci)[32]:

1) **modele urzeczywistniane w ramach systemów koncentracji (jedności) władzy,** oznaczającej budowę naczelnych organów państwa według zasady centralizmu, gdzie istnieje jeden najwyższy organ państwa (podmiot), od którego zależne są wszystkie pozostałe organy (jeżeli istnieją), podlegające mu wprost lub pośrednio;
2) **modele urzeczywistniane w ramach systemów zdekoncentrowania (podziału) władzy,** w których nie ma jednego organu zdecydowanie najwyższego w państwie, natomiast jest kilka naczelnych organów państwowych, pozostających ze sobą w takich relacjach, że żaden z nich nie posiada pełnej supremacji (przewagi) nad innymi. Wykonywanie władzy państwowej należy w tych modelach do kilku organów, które przy podejmowaniu niektórych decyzji państwowych muszą ze sobą współdziałać.

Systemy koncentracji mogą przybierać postać:

a) systemu koncentracji ograniczonej, w którym najwyższa pozycja jednego z organów państwowych (podmiotów) wynika z wyrażonej w konstytucji koncepcji podziału kompetencji między organami państwowymi, zapewniającej skupienie w gestii tego jednego organu (podmiotu) decyzji dotyczących najważniejszych spraw państwowych. System koncentracji ograniczonej może znajdować swoje rozwiązanie w trzech wariantach rozwiązań ustrojowych:
   - przewagi parlamentu, którego najwyższa pozycja ustrojowa zabezpieczona jest prawnie również przez przyznanie mu uprawnień kre-

[31] W tym zwłaszcza uwagi terminologiczne i przemyślenia M. Sobolewskiego, *Podstawy…*, *op. cit.*, ss. 92–99.

[32] J. Kuciński, *Podstawy…*, *op. cit.*, ss. 29–31; *Idem*, *Nauka o państwie i prawie*, *op. cit.*, ss. 91–93; *Idem*, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, ss. 101–103.

acyjnych dotyczących organów wykonawczych państwa, prawa wytyczania kierunków i form działania tych organów, prawa kontrolowania ich pracy (przykładem może być ustrój Szwajcarii w okresie obowiązywania do 31 grudnia 1999 r. Konstytucji z 1874 r.);

- przewagi organu wykonawczego (zwykle głowy państwa), który dla zapewnienia sobie najwyższej pozycji w systemie organów państwa posiada często konstytucyjnie określone uprawnienia kreacyjne w stosunku do innych naczelnych organów państwa (nie wykluczając kreacji części składu izb parlamentu), a także swoje własne istotne kompetencje w sprawach rządzenia państwem, w tym o charakterze prerogatyw, wykonywane w pełni samodzielnie, bez udziału rządu (przykładem może być prezydencjalny system ustrojowy Polski pod rządami Konstytucji kwietniowej z 1935 r.);
- przewagi partyjnego ośrodka decyzji politycznej w mechanizmie sprawowania władzy w państwie. Chodzi tutaj o taki rodzaj dominacji tego ośrodka w mechanizmie władzy, który zabezpieczony jest przez oficjalnie uznawaną i akceptowaną doktrynę polityczną, nierzadko zaś wzmacniany jeszcze przez rozwiązania prawne, w tym konstytucyjne (przykładem może być model kierowniczej roli spełnianej w państwach tzw. realnego socjalizmu przez partię komunistyczną);

b) systemu koncentracji absolutnej (jedynowładztwa, dyktatury), w którym najwyższy organ w państwie skupia prawnie lub faktycznie całą władzę państwową i nie jest ograniczony prawnym rozdziałem zadań i kompetencji między poszczególnymi organami państwa (jeżeli istnieją). Ustalone prawnie kompetencje innych organów państwa nie są zwykle przeszkodą dla jego interwencji w zakres tych kompetencji, przy czym zazwyczaj organ ten dosyć dowolnie może zmieniać kompetencje pozostałych organów (przykładem takiego systemu są despotie antyczne, monarchie absolutne, ale także liczne dyktatury, w tym nieodległe historycznie – B. Mussoliniego we Włoszech, A. Hitlera w Niemczech, J. Stalina w ZSRS, F. Franco w Hiszpanii, A. Pinocheta w Chile czy S. Husajna w Iraku).

Systemy zdekoncentrowania władzy przybierały najczęściej postać:

a) systemu równowagi legislatywy i egzekutywy w ramach organów państwowych, którą zapewniano przez wybór jednego z dwu wariantów rozwiązań ustrojowych:
   - współdziałania legislatywy i egzekutywy, polegającego na przyznaniu każdej z tych władz środków prawnych zapewniających możliwość wpływania przez jedną władzę na drugą i odwrotnie, w celu korygo-

wania zachowania we wzajemnych stosunkach i zapewnienia w ten sposób ich równowagi (przykładem może być np. ustrój Wielkiej Brytanii, także RP pod rządami Konstytucji z 1997 r.);

- rozdziału legislatywy i egzekutywy, który poprzez separację władz i system hamulców ustrojowych zmierza do zachowania ich równowagi, starając się ograniczać ewentualne utarczki między władzami prowadzące do utraty energii w zachowaniach politycznych (przykładem może być np. ustrój USA);

b) systemu względnej nierównowagi legislatywy i egzekutywy w ramach organów państwowych, który wyraża się w pewnej przewadze jednej z nich w mechanizmie władzy. Może on wariantowo przybierać postać jednego z rozwiązań:

- przewagi legislatywy, oznaczającej przyjęcie prawnych przede wszystkim rozwiązań zapewniających parlamentowi preponderację (przewagę) w stosunku nie tylko do rządu, ale także do głowy państwa (przykładem może być np. ustrój Polski w latach 1921–1926);
- przewagi egzekutywy, zwłaszcza głowy państwa, oznaczającej istnienie rozwiązań prawnych i praktyki ustrojowej gwarantujących mocną pozycję władzy wykonawczej w mechanizmie władzy (przykładem może być ustrój współczesnej Francji czy Rosji – z silną pozycją prezydenta).

Podział generalny na monarchie i republiki oraz wszelkie uzupełniające podziały szczegółowe, biorące pod uwagę więcej elementów dotyczących struktury, relacji i funkcjonowania naczelnych organów państwowych, dopiero stosowane razem dostarczają pełniejszej wiedzy na temat formy rządu określonego państwa.

3.2. Ustrój terytorialny

Rozważając zagadnienia ustroju terytorialnego, jako elementu formy państwa, w piśmiennictwie wskazuje się, że zakres tej problematyki jest stosunkowo rozległy i obejmuje zwłaszcza następujące kwestie:

- na jakich zasadach ustrojowych opiera się terytorialny podział państwa;
- jak podzielone jest terytorium państwa;
- jak w rozwiązaniach prawnych i w praktyce kształtują się stosunki między państwem jako całością a jego częściami składowymi;
- które organy – centralne czy terenowe – reprezentują jednostki podziału terytorialnego państwa i jakie są ich kompetencje;

- jak zbudowany jest system prawa w państwie;
- jaki charakter – scentralizowany czy zdecentralizowany – ma struktura państwa.

W nauce o państwie za klasyczny już uznać można najczęściej stosowany dychotomiczny podział państw z punktu widzenia ich ustrojów terytorialnych na:

1) **państwa jednolite** (zwane też prostymi lub z łacińska unitarnymi),
2) **państwa złożone,** spośród których najczęściej spotykaną formą są federacje.

Państwo jednolite to najbardziej obecnie rozpowszechniona w świecie forma ustroju terytorialnego państwa. Do grupy tych państw należy także Polska (jednolitość państwa polskiego została nawet zagwarantowana konstytucyjnie – art. 3). Państwo jednolite **charakteryzowane jest najczęściej przez wskazanie następujących jego cech**:

- w swojej strukturze terytorialnej nie posiada części, które uznać by można za odrębne organizmy państwowe (charakteryzuje się wewnętrzną unitarnością);
- jego jednostki podziału terytorialnego mają charakter administracyjny, są podporządkowane władzy centralnej i nie mają politycznej samodzielności;
- jednolity w skali całego państwa jest system organów istniejących w jednostkach podziału terytorialnego, które na takich samych zasadach podporządkowane są organom centralnym;
- jednolite (jedno) jest obywatelstwo tego państwa, wykluczające obywatelstwo poszczególnych jednostek podziału terytorialnego;
- jednolity jest w takim państwie system prawny, tworzony głównie przez centralne organy państwowe, ale wykonawczo także przez terenowe organy władzy publicznej.

Jednostki podziału terytorialnego w państwach jednolitych noszą różne nazwy (hrabstwo, prowincja, departament, region, rejon, ziemia, województwo, powiat, gmina itp.). Ich ustrój może być kształtowany na podstawie różnych zasad organizacyjnych.

Liczba szczebli podziału terytorialnego może być w państwie jednolitym (chociaż także w częściach składowych federacji) różna. Jedni specjaliści uważają, że lepsza jest tzw. płaska struktura organizacyjna, o niewielkiej liczbie szczebli podziału terytorialnego państwa (jeden czy dwa – jak np. w Danii), inni natomiast są zdania, że przewagę ma tzw. struktura wysmukła, w której liczba tych szczebli bywa większa (więcej niż dwa – np. w Chinach,

we Francji, także w Polsce). O kształcie podziału terytorialnego państwa, a w rezultacie o liczbie szczebli, decydują nie tylko względy prakseologiczne (wynikające z dążenia do zapewnienia celowości działań), lecz także historyczne, ekonomiczne, społeczne, geograficzne i polityczne – różne w poszczególnych państwach.

Jednolitego charakteru państwa nie przekreśla istnienie w nim rozwiązań autonomicznych, jeżeli jednostki autonomiczne nie posiadają takiego stopnia samodzielności, który pozwoliłby na uznanie ich za odrębne organizmy państwowe. Termin „autonomia" jest pochodzenia greckiego i oznacza niezależność, prawo do siebie samego. Zjawisko wykorzystywania w państwie rozwiązań autonomicznych to **autonomia terytorialna**, czyli wewnętrzne samorządzenie. Polega ona na przyznaniu w konstytucji i ustawach wyróżniającym się ze względu na jakąś specyficzną cechę poszczególnym jednostkom podziału terytorialnego i istniejącym w nich organom pewnego, czasem nawet szerokiego i daleko idącego, zakresu samodzielności w podejmowaniu decyzji dotyczących własnych spraw, większego niż mają inne jednostki podziału terytorialnego w owym państwie. Ten zakres samodzielności obejmuje również uprawnienie do stanowienia norm prawnych o mocy ustawy, obowiązujących na obszarze autonomii i podlegających wykonaniu przez odpowiednie organy wykonawcze istniejące w autonomii. Taki zakres własnych uprawnień ustawodawczych odróżnia autonomię od samorządu terytorialnego, który z zasady jest ograniczony do wykonywania prawa, prawo miejscowe (lokalne) może zaś stanowić tylko na podstawie ustaw. Na terytorium jednostki autonomicznej funkcjonują więc dwa systemy prawne: prawo stanowione przez centralne organy państwa i prawo stanowione przez organy danej jednostki autonomicznej, przy czym to drugie musi być zgodne z pierwszym. Trzeba zwrócić przy tym uwagę, że o zakresie autonomii w ramach państwa jednolitego nie rozstrzygają organy jednostki autonomicznej, ale organy centralne, z reguły w konstytucji. Autonomia oznacza więc zawsze ograniczoną tylko samodzielność terytorialną i nie może być traktowana jako pełna niezależność części państwa. Jednostki autonomiczne nie są podmiotami w stosunkach międzynarodowych.

Tendencje do rozwijania rozwiązań autonomicznych widoczne są współcześnie na wszystkich kontynentach, a szczególnie w państwach europejskich. W Europie autonomia regionalna rozwinięta jest szeroko zwłaszcza w Wielkiej Brytanii (Irlandia Północna, Szkocja, Walia), w Hiszpanii (17 wspólnot autonomicznych, m.in. Andaluzja, Asturia, Katalonia, Kraj Basków, Wyspy Kanaryjskie), w Danii (Wyspy Owcze, Grenlandia), we Włoszech (5 regionów autonomicznych, m.in. Sycylia), w Portugalii (Azory, Ma-

dera). Przed II wojną światową autonomię w ramach Rzeczypospolitej posiadał Śląsk. Obecnie za autonomią tego regionu opowiada się organizacja o nazwie Ruch Autonomii Śląska.

Państwo złożone przybierało historycznie różną postać:

- unia personalna – gdzie czynnikiem wiążącym dwa lub więcej państw jest głównie osoba wspólnego monarchy lub wspólny dom panujący (np. związki Polski z Litwą przed 1569 r., czy obecnie państwa tzw. brytyjskiej Wspólnoty Narodów);
- unia realna (nazywana czasem monarchiczną konfederacją), czyli związek dwóch lub więcej państw złączonych nie tylko osobą wspólnego monarchy, ale dodatkowo także podobieństwami ustrojowymi, niektórymi wspólnymi organami państwowymi, a niekiedy innymi wspólnymi atrybutami państwowości (np. związki Polski z Litwą od 1569 r. w okresie I Rzeczypospolitej);
- konfederacja, czyli związek państw (zazwyczaj dosyć luźny), twór powołany na podstawie umowy między państwami tworzącymi związek w celu realizacji określonych, wspólnych, zazwyczaj politycznych celów. Konfederacja jest najczęściej czasowym związkiem autonomicznych państw, które w kilku dziedzinach zrzekły się samodzielnego wykonywania suwerenności na rzecz organów związku, w pozostałych dziedzinach zachowując pełną suwerenność. Po zrealizowaniu wspólnego celu konfederacja najczęściej rozwiązuje się. Konfederacja charakteryzuje się istnieniem wspólnych organów naczelnych, których decyzje są wiążące dla państw członków, ale nie wiążą bezpośrednio obywateli. Regulacja stosunków władzy z obywatelami należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Współcześnie trudno byłoby podać jakiś przekonujący przykład konfederacji. Niektórzy wskazują na Zjednoczone Emiraty Arabskie, które jednak jedynie część teoretyków uważa za związek państw, inni zaś traktują jako „luźną federację”[33]. Czasami za podmiot o cechach konfederacji uznają niektórzy autorzy Wspólnotę Niepodległych Państw powstałą w 1991 r. po rozpadzie Związku Radzieckiego, a obejmującą dziesięć nowopowstałych państw, inni utworzony w 2000 r. Związek Białorusi i Rosji, częściej zaś Unię Europejską. Nie jest konfederacją, ale federacją Szwajcaria, chociaż jej oficjalna nazwa brzmi „Konfederacja Szwajcarska” i z tego powodu niektórzy autorzy zaliczają ją do konfederacji[34];

[33] Pisze o tym S. Sagan, K. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 144.

[34] Tak np. W. Szostak, *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997, s. 75; *Idem*, *Nauka o państwie. Dla studentów nauk politycznych*, Kielce 2008, s. 76.

– federacja, czyli państwo związkowe, to najczęściej współcześnie występująca postać państwa złożonego, czasami nawet utożsamiania z takim państwem. Termin „federacja" pochodzi od łacińskiego słowa *federatio*, oznaczającego sprzymierzenie. W literaturze podaje się[35], że państw złożonych jest około trzydziestu. Występują one w Europie (RFN, Austria, Belgia, Szwajcaria, Rosja), w Ameryce (Kanada, USA, Meksyk, Brazylia, Argentyna) i na innych kontynentach (m.in. Indie, Pakistan, Malezja, Australia, Nigeria). Niektóre państwa zmierzają w kierunku rozwiązań federacyjnych (Wielka Brytania, gdzie Walia i Szkocja posiadają własne parlamenty i rządy, a mieszkańcy Irlandii Północnej – Ulsteru będą mogli w przyszłości wypowiedzieć się w kwestii pozostania w ramach Wielkiej Brytanii lub ewentualnego połączenia z Republiką Irlandii). Z drugiej jednak strony, na początku lat 90. XX wieku rozpadły się w Europie – zapewne z powodu niedojrzałości do federalizmu – trzy federacje, tj. ZSRS, Jugosławia i Czechosłowacja, a na ich miejsce powstała federacyjna Rosja i ponad dwadzieścia państw jednolitych.

Wśród czynników, które sprzyjają kształtowaniu federalnego ustroju terytorialnego państwa, wymienia się zazwyczaj złożony skład narodowościowy i etniczny obywateli federacji. Federalizm ma być sposobem służącym rozwiązywaniu kwestii narodowej (Rosja, Belgia). Trzeba jednak przyznać, że nie jest to sposób powszechnie przyjmowany, istnieją bowiem państwa wielonarodowe o jednolitym ustroju terytorialnym (np. Turcja, Chiny, wiele państw afrykańskich). Z drugiej strony charakter federalny mają państwa w znacznym stopniu jednorodne narodowościowo (Niemcy, Austria, Brazylia). Wśród innych czynników rozstrzygających o wyborze formy federalnej wskazuje się na dużą wielkość terytorialną państwa. Zwraca się uwagę, że, poza Chinami, przeważająca część wielkich obszarowo (i ludnościowo) państw jest federacjami (np. Rosja, USA, Kanada, Australia, Indie). Generalnie można stwierdzić, że o wyborze formy federacyjnej w odniesieniu do poszczególnych państw decydują, łącznie lub rozdzielnie, różne czynniki narodowe, językowe, religijne, historyczne i pragmatyczne.

Państwo federacyjne stanowi swoisty rodzaj związku państw, które częściowo zrzekły się swojej suwerenności na rzecz państwa federalnego. Człony federacji noszą różne nazwy: stany, republiki, prowincje, ziemie, landy, kantony itp. Samodzielność członów federacji bywa w poszczególnych federacjach rozmaita. Państwo federalne określa strukturę terytorialno-polityczną federacji i podział uprawnień władczych między federację a części

[35] K. A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1995, s. 57.

składowe. Władza państwowa jest podzielona między organy federacji a organy części składowych. Strategiczne dziedziny polityki państwa, takie jak polityka zagraniczna, obronna i finansowa, pozostają zazwyczaj zarezerwowane dla federacji, pozostałe zaś należą do jej członów.

Chociaż nie ma dwóch identycznych państw federalnych, co utrudnia ustalenie istotnych i charakterystycznych cech państwa federalnego, w literaturze przedmiotu **wskazuje się zazwyczaj na następujące formalnoprawne cechy federacji**:

- składa się z jednostek (podmiotów) o znacznym stopniu niezależności prawnej i samodzielności politycznej;
- podmiotem prawa międzynarodowego jest z reguły federacja, a jej części składowe są najczęściej pozbawione prawa pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych oraz zazwyczaj pozbawione prawa secesji (wystąpienia ze związku);
- terytorium federacji nie jest pod względem polityczno-administracyjnym jednolitą całością, składa się z terytoriów podmiotów federacji o cechach państwowości;
- podmioty federacji mają własne wewnętrzne podziały terytorialno-administracyjne, które mogą różnić się od podziałów występujących w innych podmiotach;
- podmioty federacji posiadają władzę ustrojodawczą i ustawodawczą, tzn. mają prawo uchwalania własnej konstytucji i stanowienia – w ramach podziału kompetencji – ustaw obowiązujących na własnym terytorium, które – zgodnie z zasadą subordynacji (podporządkowania) – muszą być zgodne z ustawodawstwem federalnym;
- w państwach federalnych mamy do czynienia z wielością porządków prawnych – jeden z tych porządków występuje w skali całej federacji, inne w skali poszczególnych podmiotów federacji. W Stanach Zjednoczonych utrzymują się poważne różnice pomiędzy ustawodawstwami w poszczególnych stanach, wynikające zwłaszcza z tradycji historycznych. W federalizmie europejskim nie występują tak daleko idące niezależności systemów prawnych podmiotów federacji, a relacje miedzy porządkiem prawnym federacji a porządkami prawnymi podmiotów federacji określają zazwyczaj konstytucje poszczególnych państw (np. w RFN czy w Austrii);
- części składowe federacji mogą mieć własne systemy organów państwowych, co oznacza wielość systemów tych organów: system organów federacji; systemy organów podmiotów federacji. Podstawy prawne owej wielości wynikają z ustawodawstwa federalnego oraz z ustawodawstw

podmiotów federacji. Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie[36], że organy federalne nie mają wpływu na organy podmiotów federacji – i odwrotnie. Nie istnieje w tych grupach organów podległość hierarchiczna;
- w federacjach istnieje instytucja podwójnego obywatelstwa – każdy obywatel federacji jest z reguły także obywatelem jednego z jej podmiotów;
- parlament w państwie federalnym jest zazwyczaj dwuizbowy, przy czym izba pierwsza reprezentuje interesy wszystkich obywateli federacji, a izba druga interesy podmiotów federacji (np. Bundestag i Bundesrat w RFN, Duma Państwowa i Rada Federacji w Rosji, Izba Reprezentantów i Senat w USA).

Wielu autorów zajmujących się problematyką ustroju terytorialnego państw sądzi, że analiza tych zagadnień nie powinna ograniczać się jedynie do rozważań na temat państw jednolitych i złożonych, ale powinna objąć przede wszystkim sprawy centralizacji lub decentralizacji w państwie. Niektórzy uważają nawet, że „istotą ustroju terytorialno-administracyjnego danego kraju jest przede wszystkim stopień centralizacji i decentralizacji państwa"[37]. Spotyka się klasyfikacje państw, w których za kryterium przyjmuje się stopień ich centralizacji lub zdecentralizowania. Wskazuje się przy tym, że kwestie centralizacji i decentralizacji dotyczą głównie państw jednolitych, że to właśnie one mogą przybierać postać mniej lub bardziej scentralizowaną.

Podstawę do wyróżnienia państw o strukturze centralistycznej lub zdecentralizowanej stanowią relacje między organami centralnymi i terenowymi, a zwłaszcza zakresy ich kompetencji. Centralizacja i decentralizacja w państwie stanowi – jak zauważył J. Wróblewski[38] – temat wielu kontrowersji tak ustrojowych i organizacyjnych, jak i politycznych. Określenia „państwo scentralizowane" i „państwo zdecentralizowane" nierzadko mają charakter obrazowy, nie zawsze bowiem wiadomo precyzyjnie, do czego się je odnosi. W naszych rozważaniach będziemy stosować je odnośnie do struktur administracyjno-terytorialnych państwa i decyzji podejmowanych na różnych szczeblach tych struktur, w tym również decyzji o charakterze prawotwórczym.

O centralizacji w państwie będziemy mówili wówczas, gdy stworzona jest w nim zwarta struktura organizacyjna, a mechanizmy decyzyjne skupione są w ośrodkach centralnych. Jak się wskazuje, w takim państwie „cała aktyw-

[36] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 139.

[37] K. Wojtaszczyk, *Kompendium*…, *op. cit.*, s. 53.

[38] J. Wróblewski, *Aparat państwowy* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria*..., *op. cit.*, s. 108.

ność polityczna emanuje z centrum i wraca do niego"[39]. Zakres spraw oddanych w gestię organów centralnych jest bardzo rozległy. Mogą one podejmować decyzje w kwestiach dotyczących zagadnień terenowych. Terytorialne szczeble władzy publicznej są hierarchicznie podporządkowane władzy centralnej.

W państwach współczesnej Europy przeważają tendencje decentralizacyjne. Państwo zdecentralizowane charakteryzuje się tym, że zakres spraw pozostawionych w kompetencji organów centralnych jest stosunkowo wąski, ogranicza się do zagadnień oczywiście ogólnopaństwowych. Uprawnienia do podejmowania decyzji władczych w skali lokalnej posiadają organy terenowe. Organy centralne nie mogą w takim państwie decydować o kwestiach przekazanych – zazwyczaj ustawowo – w gestię organów terenowych, a często te ostatnie organy formowane są niezależnie od organów centralnych. Uważa się, że decentralizację charakteryzuje zwłaszcza szeroki udział samorządów w sprawowaniu władzy publicznej.

Zjawiska centralizmu i decentralizacji nie pozostają w bezpośrednim związku z demokratycznym lub niedemokratycznym charakterem ustroju państwa. Demokratyczne są bowiem zarówno państwa bardziej scentralizowane (Finlandia, Holandia), jak i zdecentralizowane (Japonia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania).

W literaturze przedmiotu znaleźć można zarówno argumenty wskazujące na niezbędność istnienia w państwie pewnego stopnia centralizacji (interesy całego narodu, jednolite prawodawstwo, interwencjonizm państwa w gospodarce), jak też przemawiające na rzecz decentralizacji (bardziej efektywny udział obywateli w sprawach publicznych, lepsza reakcja lokalnych instytucji na potrzeby ludzi, większa legitymizacja decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym). Zgodzić się należy przy tym z opinią[40], że **zarówno nadmierny centralizm, jak i nadmierna decentralizacja nie są zjawiskami korzystnymi w państwie**, pierwsze zjawisko powoduje bowiem swoisty paraliż wydolnościowy centralnego ośrodka decyzji politycznych, drugie zaś zagraża spójności funkcjonowania całego państwa i rodzi szkodliwe tendencje dezintegracyjne. Jednej i drugiej skrajności należy się więc wystrzegać.

3.3. Reżim polityczny

Termin „reżim" pochodzi od francuskiego słowa *régime* – porządek, ład. **Pojęcie reżimu politycznego (stylu rządzenia), traktowanego jako**

[39] Z. Machelski, *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015, s. 29.

[40] S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1970, s. 67.

istotny element składowy formy państwa, rozumiane jest jednak **niejednolicie.** Wyróżnić można umownie dwie grupy stanowisk w tej sprawie: w jednej znaleźliby się ci autorzy, którzy formułują definicje reżimu politycznego uwzględniając (zazwyczaj świadomie) w szerokim zakresie propozycję definicyjną A. Łopatki na ten temat, który sformułował ją na gruncie przemyśleń francuskiego uczonego M. Duvergera. W drugiej ci, którzy próbują zdefiniować pojęcie reżimu politycznego niejako samodzielnie. Najpierw przedstawimy niektóre stanowiska tej drugiej grupy autorów.

Bardzo szeroką, raczej nadmiernie, definicję stylu rządzenia zaprezentowali S. Sagan i V. Serzhanowa, rozumiejąc pod tym określeniem „kompleks stosunków zachodzących między aparatem państwa a społeczeństwem[41]. R. Glajcar wyodrębnia dwa znaczenia terminu „reżim polityczny"[42] – szerokie (*sensu largo*) i wąskie (*sensu stricto*). To pierwsze definiuje za A. Antoszewskim[43] jako zespół reguł, wartości, zachowań oraz relacji chrakteryzujących życie polityczne. Glajcar uważa więc reżim polityczny *sensu largo* za synonim reguł gry wyznaczających zachowania podmiotów w systemach politycznych. Natomiast w znaczeniu wąskim postrzega pojęcie reżimu politycznego jako bliskie terminowi „system rządów". Nadmiernie zawężającą definicję określenia „styl rządów" zaprezentował B. Pytlik[44]. Jego zdaniem, styl rządów to przede wszystkim szereg elementów praktyki ustrojowej, a zwłaszcza rzeczywistych metod, jakimi posługuje się władza państwowa w odniesieniu do jednostek i podmiotów zbiorowych.

W ramach drugiej grupy stanowisk autorzy często wskazują za A. Łopatką[45], że pod pojęciem reżimu politycznego należy widzieć ogół metod, jakimi posługuje się aparat państwowy w stosunkach z ludnością, ale także zasady, jakimi się on kieruje w tych stosunkach. To trafne treściowo ujęcie „reżimu politycznego" stało się punktem wyjścia dla celnego określenia tego terminu przez T. Langera, który – dokonując przestawienia definicyjnych priorytetów – stwierdził, że **pod pojęciem reżimu politycznego należy rozumieć:**

- **całokształt zasad, na których opiera się system władzy** (w państwie);

[41] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 149.

[42] R. Glajcar, *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą a egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015, ss. 36–38.

[43] A. Antoszewski, *Reżimy polityczne państw europejskich* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 168.

[44] B. Pytlik, *Forma państwa* [w:] J. Oniszczuk (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane problemy*, Warszawa 2008, s. 79.

[45] A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 79.

– **ogół metod, którymi dysponuje (posługuje się) władza państwowa** w stosunkach z obywatelami i zorganizowanymi postaciami życia społecznego w państwie[46].

Podobnie rozumieją reżim polityczny również inni autorzy (m.in. E. Kustra i autor podręcznika). A. Antoszewski uznał za trafne[47] tak szerokie pojmowanie terminu „reżim polityczny", iż obejmuje on wszystkie wartości i zasady ustrojowe (takie jak wolność, równość, suwerenność narodu, reprezentacja, podział władz), strukturę autorytetów, formalne i nieformalne reguły gry politycznej oraz wynikające z nich zależności pomiędzy podmiotami polityki.

Przywołany wyżej T. Langer zwracał uwagę, że w obrębie reżimu politycznego istnieją zarówno takie zasady, które mają w państwie byt trwały i nienaruszalny, i które sprecyzowane są normatywnie w konstytucji, jak również zasady nietrwałe, koniunkturalne – zależne od całego szeregu przemijających czynników o wysoce indywidualnym charakterze. Są wreszcie pewne zwyczaje postępowania politycznego, o trwałości względnej, istniejące poza obowiązującym porządkiem prawnym lub bez zasadniczego z nim związku.

Związek reżimu politycznego z regulacjami prawnymi, w tym także konstytucyjnymi, jest o wiele luźniejszy niż związek z prawem elementów strukturalnych formy państwa. Konstytucja może więc być uważana jedynie za pierwotne oraz – w dużej mierze – ramowe i wstępne określenie reguł, które rozstrzygają w rzeczywistych stosunkach społecznych o faktycznym procesie sprawowania władzy państwowej. Reżim polityczny jest rezultatem swoistego kompromisu między możliwościami, jakie wynikają z uznawanych aktualnie w państwie normatywnych konwencji i praktyk w procesie realizacji władzy, a presją nowych wartości, żywiołowo kształtujących się norm społecznych i rozwiązań organizacyjnych stymulowanych przez przemiany społeczne[48]. Właśnie z tych powodów reżim polityczny jest bardziej elastyczny niż strukturalne elementy formy państwa. Jest on także od nich bardziej dynamiczny i szybszy w przekształcaniu się, może bowiem ulegać wielokrotnym zmianom w ramach tego samego systemu organizacji władzy. Obserwujemy również różnorodność reżimów politycznych w różnych państwach.

---

[46] T. Langer, *Typ i forma...*, *op. cit.*, s. 62.

[47] A. Antoszewski, *Reżim polityczny* [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, tom. I, Wrocław 1999, s. 89.

[48] Zob. T. Langer, *Typ i forma…*, *op. cit.*, s. 62.

Analizę reżimu politycznego każdego konkretnego państwa rozpocząć należy od ustalenia zespołu zasad ustrojowych (przede wszystkim określonych w konstytucji), które w ostatniej instancji determinują kształt metod realizacji władzy. Rozważenie tych zasad stanowi bazę (podstawę) dla określenia charakteru reżimu. Jednakże **badanie reżimu** w danym państwie nie może ograniczyć się do poziomu zasad, nawet konstytucyjnych, ale **musi objąć szereg elementów praktyki ustrojowej w państwie**, a zwłaszcza rzeczywistych metod, jakimi posługuje się władza państwowa w odniesieniu do jednostek i podmiotów zbiorowych istniejących na terytorium państwa (metody rządzenia). Badanie metod rządzenia to zabieg niełatwy, wymagający stosowania różnorodnych instrumentów poznawczych. Dlatego ten element formy państwa został zbadany w niewystarczającym stopniu.

W piśmiennictwie naukowym spotykamy różne klasyfikacje reżimów politycznych. Bodajże najczęściej wyróżnia się reżimy demokratyczne i reżimy autokratyczne. Niektórzy autorzy wyodrębniają w pierwszej grupie reżimy liberalno-demokratyczne (np. P. Winczorek). W drugiej zaś grupie reżimy totalitarne (P. Winczorek, J. Krukowski), czasami zaś autokratyczne i totalitarne (A. Antoszewski). Niektórzy wyróżniają reżimy demokratyczne, autorytarne i totalitarne (B. Pytlik, J. G. Otto). Inni uznają istnienie reżimów demokratycznych, częściowo demokratycznych i niedemokratycznych (E. Zieliński) albo demokratycznych, niedemokratycznych i mieszanych (S. Sagan i V. Serzhanowa). Jeszcze inni, obok reżimu autorytarnego i totalitarnego, wymieniają także pozostałe reżimy zaliczane przez nich do grona niedemokratycznych: wojskowy, policyjny, dyktatorski (A. Łopatka). Są również tacy autorzy, którzy mówią o reżimach demokratycznych i antydemokratycznych (T. Langer), chociaż te drugie zazwyczaj utożsamiają z autorytarnymi.

Autor podręcznika już wcześniej przyjął **dychotomiczny podział reżimów politycznych,** wyróżniając[49]:

1) **reżimy demokratyczne,**
2) **reżimy niedemokratyczne.**

Podobny podział akceptują także niektórzy inni autorzy (np. autorzy lubelskiego podręcznika z 2000 r. „Wstęp do nauki o państwie i prawie", A. Korybski). Pisząc o reżimach demokratycznych (demokratycznych stylach

[49] J. Kuciński, *Podstawy…*, *op. cit.*, s. 40; Idem, *Nauka o państwie i prawie, op. cit.*, s. 100; tenże, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, s. 111.

rządzenia), poszczególni autorzy wymieniają różne katalogi warunków uznania konkretnego reżimu za demokratyczny. Najczęściej wskazuje się:

- istnienie instytucjonalnych i proceduralnych mechanizmów zapewniających obywatelom uczestnictwo w sprawowaniu władzy państwowej;
- społeczną kontrolę działalności aparatu państwowego;
- wolne wybory do parlamentu;
- przedstawicielski charakter instytucji państwowych podejmujących kluczowe decyzje polityczne;
- poddawanie metod rządzenia stosowanych przez organy władzy publicznej permanentnej weryfikacji – urzędowej i społecznej (obywatelskiej);
- wolność działania opozycji politycznej;
- istnienie rozbudowanego katalogu wolności i praw jednostki oraz gwarancji ich respektowania.

Skala demokratyzmu reżimu politycznego może być różna – od minimalnej do rozbudowanej. Cecha stopniowalności obejmuje wszystkie wyznaczniki demokratyczności reżimu.

Uwzględniając stanowiska wyrażone w literaturze przedmiotu, przyjmujemy za T. Langerem[50], że za demokratyczny uznamy taki reżim polityczny, który spełnia co najmniej dwa wymogi:

- w państwie istnieją instytucje i procedury zabezpieczające obywatelom wpływ na działalność organów państwowych, zapewniające bezpośredni udział obywateli w kreacji składu osobowego tych organów, jak też możliwość kontroli i korygowania ich bieżących działań (formalna gwarancja demokratyczności reżimu);
- organy państwowe realizują cele i zadania wytyczone lub przynajmniej aprobowane przez większość społeczeństwa (materialna gwarancja demokratyczności reżimu).

Przywołany wyżej autor trafnie zwracał przy tym uwagę, że aby reżim polityczny uznawany był za demokratyczny, nie wystarczą same demokratyczne zasady, na jakich się opiera. Nie wystarczy także odpowiednie instytucjonalne zabezpieczenie tych zasad. Konieczne jest również, by rządzeni oceniali reżim jako demokratyczny. Niezbędne jest zatem przekonanie o demokratycznym charakterze reżimu politycznego zarówno przez stosujących go, jak i przez tych, wobec których jest on stosowany.

[50] T. Langer, *Typ i forma...*, *op. cit.*, s. 65 i n.

Odmianę reżimu demokratycznego stanowi reżim liberalno-demokratyczny, urzeczywistniany głównie w państwach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej. W reżimie tym podstawową wartością chronioną przez państwo, ważniejszą od innych, jest wolność, rozumiana jako wolność od przymusu i ingerencji państwa (rozumienie negatywne – wolność od państwa). W reżimie liberalno-demokratycznym kładzie się więc nacisk na respektowanie wolności jednostki w różnych możliwych wymiarach tej wolności – osobistej, politycznej, społecznej i gospodarczej, a także na zapewnienie obywatelom ochrony przed państwem. Reżim liberalno-demokratyczny opiera się na trwałych wartościach i zasadach, takich jak: suwerenność narodu, pluralizm polityczny, podział władzy, tolerancja, wolność, równość, porządek, sprawiedliwość. Wyłanianie elit władzy dokonuje się drogą regularnych wyborów powszechnych o rywalizacyjnym charakterze. W reżimie tym stosowanie przymusu bezpośredniego jest ograniczone do przypadków ściśle określonych przez prawo i odbywa się w formach przez prawo wyznaczonych. Reżim liberalno-demokratyczny posiada rozbudowane mechanizmy służące rozstrzyganiu konfliktów społecznych oraz pobudzaniu pozapaństwowej aktywności obywateli i grup społecznych w zakresie działalności gospodarczej i zaspokajaniu różnorodnych potrzeb społecznych (zwłaszcza w ramach społeczeństwa obywatelskiego). W ostatnich kilkudziesięciu latach w państwach liberalno-demokratycznych upowszechniły się zjawiska aktywnego i stałego oddziaływania państwa na gospodarkę i sferę społeczną, co znalazło swoje odzwierciedlenie w określaniu tego państwa mianem państwa dobrobytu *(welfere state),* państwa przemysłowego czy państwa socjalnego.

Wśród cech reżimów politycznych nieuznawanych za demokratyczne wskazuje się w piśmiennictwie najczęściej na następujące:

- obywatele nie mają wpływu na treść działalności organów państwowych, co wynika albo z braku odpowiednich rozwiązań instytucjonalno-prawnych, albo z ich niewykorzystywania z przyczyn od obywateli niezależnych;
- działalność organów państwowych pozostaje poza kontrolą społeczną;
- organy państwowe same określają cele swego działania;
- obywatele nie mają wpływu na obsadę kadrową organów państwowych;
- organy przedstawicielskie albo nie istnieją, albo nie odgrywają istotnej roli;
- wolności i prawa jednostki są ograniczane i brak skutecznych ich gwarancji;
- środkiem sprawowania władzy jest, w skrajnych przypadkach, stosowany na szeroką skalę przymus fizyczny, w tym także pozaprawny itp.

Podobnie jak skala demokratyzmu, również skala niedemokratyczności reżimu może być różna – od stosunkowo łagodnych postaci autokratyzmu, po skrajne formy totalitaryzmu. Stopniować można w tym zakresie każdy z wyznaczników niedemokratyczności reżimu.

Przyjmując wyżej dychotomiczny podział reżimów politycznych, konsekwentnie w ślad za T. Langerem[51] za niedemokratyczny uznamy taki reżim, w którym brak formalnych lub materialnych gwarancji jego demokratyczności. W takim reżimie obywatele nie mają możliwości wywierania rzeczywistego wpływu na organy państwowe, a władza, skupiona w gestii przywódcy lub grupy rządzącej, realizuje głównie własne cele, zaś interesy obywateli uwzględnia tylko w takim stopniu, w jakim nie kolidują one z koncepcjami grupy rządzącej, albo tylko wtedy, gdyby ich nieuwzględnienie groziło zmianą istniejącego *status quo*. W reżimie niedemokratycznym mogą być zachowane pewne atrybuty demokracji, jak wybory lub też parlament, ale mają one zwykle charakter fasadowy i nie odgrywają przypisanej im roli prawnej ani politycznej.

W piśmiennictwie wskazywane są najczęściej dwa modele niedemokratycznych reżimów politycznych:

- reżim autorytarny, uznawany za umiarkowanie niedemokratyczny,
- reżim totalitarny, traktowany jako skrajnie niedemokratyczny.

Z reżimami autorytarnymi mamy do czynienia znacznie częściej niż z totalitarnymi. Dlatego w literaturze przedmiotu częściej pisze się o reżimach autorytarnych.

Termin „autorytarny" jest pokrewny słowu autorytet[52], które pochodzi od łacińskiego pojęcia *auctoritas*, oznaczającego powagę moralną, znaczenie, wzór, przykład. W literaturze przedmiotu wskazuje się na niejednakowe cechy reżimu autorytarnego. Spróbujemy więc przywołać te najczęściej wymieniane.

W reżimach autorytarnych organy państwowe, zwłaszcza te najwyższe, właściwie nie podlegają kontroli ze strony społeczeństwa. Same siebie w istocie kreują oraz określają cele i zadania państwa. W znacznym stopniu nie czują się ograniczone prawem i uważają się za niezależne od systemu normatywnego. Władza państwowa skupiona jest w gestii nie podlegających ani parlamentarnej, ani społecznej kontroli jednostek i grup. Ograniczane są egalitaryzm, wolność, pluralizm, tolerancja. Zakres realnych wolności i praw

[51] *Ibidem*, s. 67 i n.

[52] Szerzej pisze o tym J. G. Otto, *Przywódca polityczny elementem konstytutywnym systemu politycznego*, Toruń 2012, ss. 55–56.

jednostki jest wyznaczony wąsko. Władza nierzadko ucieka się do przemocy w stosunku do ludności państwa. Trafnie zwraca się uwagę[53], że – w odróżnieniu od totalitaryzmu – w systemie autorytarnym rządzący starają się głównie kontrolować struktury państwowe. Przedmiotem aspiracji władzy autorytarnej jest przede wszystkim rządzenie w sensie politycznym. W autorytaryzmie to polityka stanowi strefę zastrzeżoną, zaś poza nią może istnieć względna swoboda poczynań.

Autorytaryzm był szczególnie rozpowszechniony w Europie w pierwszej połowie XX wieku. We współczesnym świecie również spotkać można niemało reżimów autorytarnych, zwłaszcza w Afryce, w Ameryce Południowej i Środkowej, w Azji (charakter reżimów autorytarnych miały też państwa tzw. realnego socjalizmu przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej). Jak się wskazuje w piśmiennictwie[54], liczba państw, których reżimy uznaje się za autorytarne, jest wciąż znaczna i nie ulega zmianie (w blisko 40% państw nie odbywają się regularne i rywalizacyjne wybory, stanowiące podstawowe, minimalistyczne kryterium demokracji). Ocenia się, że od połowy lat dziewięćdziesiątych można mówić o powstrzymaniu procesu demokratyzacji reżimów państwowych, a nawet o jego regresie (Białoruś, Rosja, niektóre republiki radzieckiego Zakaukazia i Azji Środkowej). Przywołuje się publikację jednego z badaczy amerykańskich (J. Brownlec), który obliczył, że pomiędzy 1978 a 2004 r. 54 reżimy autokratyczne weszły na drogę demokratyzacji, z czego niemal jedna trzecia zawróciła z niej przed 2008 r., spośród zaś pozostałych do 2013 r. status demokracji utraciło dalszych 7 państw. W konkluzji stwierdza się, że w świetle doświadczeń ostatnich trzydziestu lat błędem byłoby utrzymywanie, że autorytaryzm jest reżimem „kruchym", słabo odpornym na wyzwania ekonomicznej czy politycznej natury, reżimem w zdecydowanym odwrocie. Obalenie niedemokratycznych rządów w państwie niekoniecznie prowadzi do ustanowienia i konsolidacji demokracji w tym państwie.

W literaturze naukowej zwraca się uwagę[55], że pojęcie autorytaryzmu – z uwagi na różne jego rozumienie – bywa czasami nadużywane w świecie szeroko rozumianej polityki. W praktyce politycznej autorytaryzm jest synonimem braku demokracji, a nawet reżimem antydemokratycznym, co powoduje, że autorytaryzmowi nadaje się znaczenie na wskroś negatywne, a czasami słowo „autorytarny" funkcjonuje niczym polityczny epitet.

---

[53] M. Bankowicz, *Oblicza autorytaryzmu* [w:] M. Bankowicz, W. Kozub-Ciembroniewicz (red.), *Dyktatury i tyranie. Szkice o niedemokratycznej władzy*, Kraków 2007, s. 174.

[54] A. Antoszewski, *Teoretyczne i metodologiczne aspekty badań nad autorytaryzmem* [w:] J. G. Otto (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, Warszawa 2015, ss. 68–69.

[55] M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 17.

We współczesnych czasach stosunkowo niewiele jest państw, których reżim polityczny można uznać za totalitarny. Termin „totalitarny" pochodzi od francuskiego słowa *total* – obejmujący swym zasięgiem całość czegoś; całkowity; zupełny. Po raz pierwszy został użyty we Włoszech po marszu Mussoliniego na Rzym w polemikach z włoskim faszyzmem. Cechy reżimu totalitarnego postrzegane są niezupełnie jednakowo w piśmiennictwie naukowym. Przedstawimy więc te, na które wskazuje się najczęściej[56].

O reżimie totalitarnym mówi się wtedy, gdy władza państwowa stara się podporządkować sobie i kontrolować niemal wszystkie sfery życia obywateli, gdy dąży do zniesienia wszelkiej autonomii (samodzielności) jednostek i społeczeństwa wobec państwa. Totalitaryzm wyklucza demokrację. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego nie istnieją. Niekontrolowana ani prawnie, ani polityczne władza stara się narzucić wszystkim obywatelom jeden preferowany przez siebie system ideologiczny, system wartości i wzorców postępowania, a czyni to, posługując się w szerokim wymiarze przymusem. Wszelkie formy działalności społecznej poddane są nadzorowi państwa, w tym nadzorowi o charakterze policyjnym. Istotnym elementem organizacji społeczeństwa jest istnienie ośrodka kierowniczego w państwie w postaci monarchy, wodza, grupy osób, monopartii lub ruchu politycznego, stanowiącego faktyczny i jedyny ośrodek władzy. Wszelki pluralizm, szczególnie polityczny, ale także społeczny jest zwalczany. Wolności i prawa jednostki faktycznie nie istnieją, a więc także ich gwarancje. Prawo albo jest posłusznym instrumentem w gestii ośrodka władzy, albo wcale nie jest przestrzegane. Władza szeroko stosuje wobec obywateli terror, represje i inne formy pozaprawnego przymusu, wykorzystując w tym celu rozbudowany aparat służb policyjnych i wojsko. Niektórzy autorzy akcentują różnice między reżimami totalitarnym a autorytarnym, a nawet czasami te reżimy sobie przeciwstawiają. Inni natomiast wskazują pewne ich cechy wspólne, utrudniające ścisłe, jednoznaczne rozdzielenie.

Charakter państw totalitarnych miały w starożytności despotie wschodnie, a w czasach nowożytnych monarchie absolutne. W XX wieku także niektóre reżimy religijne (np. w pewnych okresach w Iranie, w Afganistanie), faszystowskie Niemcy okresu Hitlera, Związek Sowiecki okresu Stalina, a także państwa Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1948–1955/56 oraz niektóre państwa Azji (Chiny, Korea Północna, Wietnam Północny) i Ameryki Środkowej (Kuba).

[56] Wykorzystamy zwłaszcza pracę H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 2008, ss. 473–480.

Na przełomie XX i XXI wieku wyróżnić można wśród istniejących około 200 państw kilka modeli ich reżimów politycznych. Jak oceniają niektórzy autorzy[57], rośnie liczba państw uznawanych za demokratyczne (z 39 w 1974 r. do 87 w 2011 r.). Wśród nich są państwa liberalno-demokratyczne, przybierające albo postać państw neoliberalnych, albo socjaldemokratycznych[58]. Niemało państw, liczba ich się nie zmienia, ma jednak charakter autorytarny, przy czym są to zarówno monarchie (np. Arabia Saudyjska, Brunei), jak i republiki (Chiny, Kuba), państwa deklarujące ustrój kapitalistyczny (Kongo, Sudan) i socjalistyczny (Kuba, Wietnam). Spotkać można również kraje, które posiadają wszelkie cechy państw totalitarnych (KRL-D).

Stanowiska badaczy w kwestii uznawania poszczególnych państw za demokratyczne lub niedemokratyczne różnią się, i to niekiedy znacznie. Decydują o tym przede wszystkim stosowane przez nich różne kryteria przypisywania danego państwa do określonej grupy państw. W polskiej nauce E. Zieliński oceniał[59], że pod koniec XX wieku (w 1993 r.) na 192 istniejące państwa – państw o reżimie demokratycznym było 74 (38,5%), państw o reżimie półdemokratycznym – 63 (32,8%), a państw o reżimie niedemokratycznym – 55 (28,7%). Natomiast A. Antoszewski wyliczył[60], że na początku 2005 r. na ogólną liczbę 189 analizowanych przez niego państw, 90 uznawanych było za całkowicie respektujące wolności osobiste i polityczne obywateli, dalsze 54 kwalifikowane jako częściowo respektujące wolności, a 45 państw (a więc 25% ogólnej liczby) uznawano za autorytarne. Niektórzy autorzy wyrażają pogląd, że we współczesnym świecie „zdecydowanie przeważają demokratyczne reżimy polityczne"[61], uznając za charakterystyczną cechę tych reżimów mechanizmy demokracji parlamentarnej, inni natomiast są zdania, że „istniejące współcześnie organizmy państwowe są w większości rządzone w sposób niedemokratyczny"[62]. Według raportów Freedom House, w 1989 r. było 69 państw demokratycznych, a w 2015 r. – 125. Równocześnie w wielu państwach obserwowano obniżenie się poparcia obywateli dla demokracji.

---

[57] S. Filipowicz, *Demokracja. Interpretacja wyznania wiary*, Warszawa 2018, s. 6.

[58] Zob. S. Zawadzki, *Państwo o orientacji społecznej,* Warszawa 1996, s. 155.

[59] E. Zieliński, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 118.

[60] A. Antoszewski, *Dylematy demokratyzacji w warunkach globalizacji i rewolucji informatycznej* [w:] J. Kuciński (red.), *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 49.

[61] Tak A. Korybski, *Państwo jako podmiot polityki* [w:] L. Dubel, A. Korybski, Z. Machwart, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 144.

[62] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 151.

4. Czynniki wpływające na formę państwa

Problem czynników, które wpływają na formę państwa i na jej elementy składowe, od bardzo dawna absorbował teoretyków. Wśród pytań, które w związku z tym stawiano, jedno zwłaszcza miało i ma nadal kardynalne znaczenie. Można je sformułować następująco: jakie czynniki rozstrzygają w decydującym stopniu, że konkretne państwo ma taką a nie inną formę, że jego elementy strukturalne i funkcjonowanie przybierają określoną postać? Na pytanie to udzielano i udziela się nadal bardzo różnych odpowiedzi.

Arystoteles, rozważając zagadnienia czynników wpływających na formę państwa, sformułował bardzo interesującą opinię, dowodzącą wielkiej przenikliwości teoretycznych spostrzeżeń tego myśliciela, zasługującą na przywołanie również z uwagi na jej generalną aktualność. Stwierdził mianowicie, że formy ustrojowe zależą w decydującej mierze od wzajemnego układu stosunków sił pomiędzy najważniejszymi wielkimi grupami społecznymi w państwie. Arystoteles obserwował, że układ ten jest historycznie zmienny. Konsekwentnie więc, analizując przyczyny prowadzące do zmiany formy państwa, wyróżniając przy tym przyczyny główne i drugorzędne (towarzyszące przyczynom głównym), Arystoteles wykazywał, że zmiana ustroju państwa spowodowana jest przede wszystkim walką w państwie różnych wielkich grup społecznych, w rezultacie której nowa grupa staje się w państwie siłą dominującą lub wyraźnie zwiększa swoje znaczenie z punktu widzenia roli w systemie sprawowania władzy. W ślad za Arystotelesem, zagadnieniami czynników wpływających na formę państwa zajmowało się w czasach nowożytnych wielu myślicieli.

W polskiej literaturze naukowej problematyka czynników wpływających na formę państwa niezbyt często stawała się przedmiotem pogłębionych analiz. Korzystając z przemyśleń niektórych autorów, głównie H. Groszyka[63], można sklasyfikować czynniki wpływające na formę państwa w sposób następujący:

- czynniki wewnętrzne o charakterze społecznym,
- czynniki zewnętrzne o charakterze społecznym,
- czynniki o charakterze przyrodniczym.

[63] H. Groszyk, *Trójelementowa koncepcja...*, *op. cit.*, ss. 113–128. Zob. też T. Langer, *Typ i forma…*, *op. cit.*, ss. 23–35; J. Kowalski, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 117; *Idem*, *Typy, formy i funkcje państwa* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Wieczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, ss. 261–262.

Warto zwrócić uwagę, że czynniki te mogą mieć albo charakter bardziej trwały albo nietrwały, wpływający na formę konkretnego państwa jedynie w pewnych okresach.

Wśród czynników wewnętrznych o charakterze społecznym wyróżnić można dwie ich grupy:

- czynniki ekonomiczne, polityczne i ideologiczne, w tym cele i funkcje, które państwo ma do zrealizowania. Czynniki tego rodzaju wywierać mogą wpływ na formę rządu, na strukturę organów władzy publicznej, na styl rządzenia;
- czynniki historyczne (tradycja, doświadczenie historyczne) oraz splatające się z nimi czynniki narodowe i kulturowe. Mogą one wywierać wpływa zwłaszcza na ustrój terytorialny, ale także na formę rządu oraz na styl rządzenia.

Oddziaływanie wskazanych wyżej czynników na formę państwa nie jest zawsze jednakowe – w dłuższych lub krótszych okresach wpływ każdego z nich może być bardzo różny. Dotyczy to zwłaszcza wpływu na elementy funkcjonalne formy państwa, ale także na elementy strukturalne.

Czynniki **zewnętrzne o charakterze społecznym** to przede wszystkim układ stosunków politycznych między państwami i organizacjami państw. Istotną rolę odgrywają tutaj także takie zjawiska, jak współpraca międzynarodowa w dziedzinie politycznej, sferze gospodarczej i kulturalnej, zjawiska globalizacji, dążenie do zabezpieczenia dostaw ze źródeł energii, walka z aktualnymi zagrożeniami dla niepodległości państwa i bytu obywateli itp. Czynniki te mogą wpływać tak na elementy strukturalne, jak i funkcjonalne formy państwa.

Do czynników **o charakterze przyrodniczym** wpływających na formę państwa zalicza się najczęściej takie, jak: kształt terytorium państwowego, skład narodowościowy ludności państwa, środowisko geograficzne życia społecznego itp. Wydaje się, że czynniki te, zazwyczaj o dłuższym okresie oddziaływania, wpływają głównie na elementy strukturalne formy państwa, chociaż mogą czasami wywierać wpływ również na jej elementy funkcjonalne.

Zmiany formy państwa dokonują się w dwojaki sposób:

1) pokojowy, w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego w wyniku zmian w ustawodawstwie, w tym zwłaszcza w ustawie zasadniczej państwa – konstytucji, a także w rezultacie zgodnego z prawem dojścia do władzy nowej grupy społecznej lub upadku autorytetu dotychczas sprawujących władzę,

2) niepokojowy, gwałtowny, w wyniku działań nielegalnych (niezgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym); ten rodzaj zmian w formie państwa jest następstwem zdarzeń określanych jako przewrót, rewolta, pucz lub zamach stanu.

Historia i współczesność dostarczają ogromnej liczby przykładów zmiany formy państwa zarówno jednym, jak i drugim sposobem.

Dotychczasowe doświadczenia, zwłaszcza te z XX i z początków XXI wieku, pozwalają zakładać nie tylko utrzymywanie się w przyszłości pluralizmu form państwa, ale nawet dalszą ich dyferencjację, obejmującą:

- ich elementy strukturalne (strukturę organów naczelnych i ich relacje wzajemne oraz ustrój terytorialny);
- funkcjonalne (zasady sprawowania władzy oraz sposób rządzenia);
- wpływające na państwo elementy systemu politycznego (partie polityczne, grupy nacisku, samorządy).

ROZDZIAŁ VI
WŁADZA PAŃSTWOWA

1. Pojęcie i cechy władzy państwowej

1.1. Zjawisko władzy

Władza jest zjawiskiem społecznym, a pojęcie władzy jest jednym z podstawowych w naukach społecznych. Przejawy władzy można historycznie i współcześnie obserwować w wielu zbiorowościach ludzkich, ponieważ jest ona w większości społeczności ludzkich i instytucji społecznych powszechnie obecna. Niemniej jednak, nadal władzę nierzadko traktuje się jako coś podejrzanego, a nawet z gruntu złego, jako molocha niszczącego przejawy wolności. Pojęcie władzy kojarzy się w potocznym rozumieniu z przejawami woli nie odżegnującymi się od stosowania przymusu. W świadomości społecznej zakorzeniło się też przekonanie, iż „każda władza deprawuje, a władza absolutna deprawuje absolutnie".

Władza stanowi natomiast istotny czynnik warunkujący ludzkie działanie. Istnienie władzy związane jest z bytem społeczeństwa i żadna struktura społeczna nie może bez niej istnieć. Władza w społecznościach ludzkich jest niezbędna dla zachowania w nich elementarnego ładu.

Zagadnienie władzy, szczególnie władzy państwowej, stanowi podstawowy problem polityki. Walka o zdobycie i sprawowanie władzy państwowej to zasadnicza treść działań politycznych. Stąd zjawisko władzy państwowej znajduje się w centrum zainteresowania wielu nauk społecznych, w tym stanowi znaczący element nauki o państwie.

Pojęcie władzy nie jest w teorii rozumiane jednolicie, a podejmowane od dawna próby zdefiniowania go nie znajdują akceptacji większości badaczy. J. J. Wiatr wyróżnił w literaturze naukowej z zakresu socjologii politycznej aż

sześć zasadniczo odmiennych rodzajów definicji władzy[1], a mianowicie:

- behawioralne, w myśl których władza jest pewnym szczególnym typem zachowania polegającym na możliwości modyfikowania zachowania innych ludzi;
- teleologiczne, według których władza jest to spełnienie pewnych celów, osiąganie zamierzonych skutków;
- instrumentalne, traktujące władzę jako możliwość stosowania szczególnych środków, zwłaszcza przemocy;
- strukturalne, ujmujące władzę jako pewnego rodzaju stosunek między rządzącymi a rządzonymi;
- traktujące władzę jako wpływ, utożsamiające ją z wywieraniem wpływu na innych;
- konfliktowe, definiujące władzę jako możliwość podejmowania decyzji regulujących rozdział dóbr w sytuacjach konfliktowych.

Definicje te koncentrują uwagę na jakimś jednym, bardziej lub mniej ważnym, aspekcie zjawiska władzy. Współcześnie w naukach prawnych i w naukach o polityce pojęcie władzy rozumiane jest najczęściej w trzech znaczeniach[2]:

- strukturalnym, a więc jako rodzaj stosunku społecznego, w którym występują co najmniej dwa różne podmioty, z których jeden – faktycznie lub prawnie nadrzędny, oddziałuje (zazwyczaj w sposób uprawniony i trwały) na drugi – podporządkowany (podległy), zmierzając do zapewnienia (czasem wymuszenia) określonego zachowania się tego drugiego podmiotu. To ujęcie władzy znane jest od starożytności. G. L. Seidler pisał: „w realistycznym ujęciu, istota władzy jest siłą płynącą z zależności między podwładnymi a rządzącymi. (...) zależność ta zostaje zawiązana na skutek akceptacji władzy przez społeczeństwo i tym samym władza staje się stosunkiem dwustronnym"[3];
- instytucjonalnym (podmiotowym), a wiec utożsamianym z podmiotem podejmującym najważniejsze dla państwa i społeczeństwa decyzje. „Władzę ma ten (...) – ocenia S. Ehrlich – kto decyduje o zachowaniu członków grupy (...)"[4];

---

[1] J. J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999, s. 110. Nieco podobnie M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996, ss. 112–113; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 26.

[2] Zob. A. Redelbach, *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, Toruń 2005, s. 114. Nieco inaczej A. Czajowski, *Władza polityczna. Analiza pojęcia* [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, tom I, Wrocław 1999, ss. 33–36; A. Ławniczak, *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010, s. 34.

[3] G. L. Seidler, *O istocie i akceptacji władzy państwowej*, Lublin 1995, s. 15.

[4] S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 13.

- funkcjonalnym, a więc jako sytuacja dająca o sobie znać w procesie podejmowania decyzji, gdzie występują nierównorzędne podmioty spełniające odmienne role społeczne. Władzę w takim rozumieniu cechuje – jak wskazuje F. Ryszka – „zdolność do narzucania i egzekwowania decyzji, czyli wpływania na ludzi, by zachowywali się w sposób oczekiwany i pożądany"[5].

Biorąc pod uwagę różne aspekty zjawiska władzy, mówi się o niej: w znaczeniu przedmiotowym (np. „mam władzę", „ktoś ma władzę"), tak jakby władza była obiektem posiadania; w znaczeniu podmiotowym (np. władze partii politycznej, władza państwowa), akcentując, że istnieje podmiot, który może skutecznie wydawać rozkazy i polecenia innym podmiotom; jako o celu rywalizacji lub współpracy (walczyć o władzę, dążyć do władzy); jako o środku osiągania czegoś (za pomocą władzy). Niektórzy badacze lokują zagadnienie władzy w obrębie wyłącznie zewnętrznych zachowań uczestników (podmiotów) relacji dominacji i podporządkowania, bez względu na normatywne podstawy ich wzajemnych stosunków (kierunek behawioralny). Inni sprowadzają władzę do zjawisk ze sfery przeżyć psychicznych, do przekonań podmiotu dominującego o prawie rozkazywania, a także podmiotu podwładnego o obowiązku spełnienia rozkazu (teoria psychologiczna).

Niezależnie jednak od różnic w traktowaniu fenomenu władzy **można** – w ślad za niektórymi autorami[6] – wskazać na pewne **cechy wspólne dla wszystkich stosunków władzy występujących w strukturach społecznych**:

- władza jest stosunkiem między ludźmi, co m.in. oznacza, że znajduje ona odbicie (odzwierciedlenie) w świadomości podmiotów tego stosunku;
- władza ma zawsze społeczny charakter, co przejawia się w tym, że działanie podmiotu dominującego w stosunkach władzy znajduje zazwyczaj oparcie w społecznym systemie wartości i norm, akceptowanych przez grupę, w której władza jest sprawowana, a proces realizacji władzy pociąga za sobą cały łańcuch reperkusji społecznych;
- władza ma zazwyczaj charakter zorganizowany, przybiera zinstytucjonalizowaną formę określonych struktur, organów i urzędów;
- istnienie władzy oznacza wyróżnienie w strukturach społecznych rządzących i rządzonych.

---

[5] F. Ryszka, *Nauka o polityce*, Warszawa 1984, s. 20.

[6] P. Winczorek, *Władza polityczna* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, ss. 222–224; E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 144.

1.2. Władza państwowa na tle innych rodzajów władzy

W podręczniku interesuje nas przede wszystkim nie władza w ogóle, lecz jedna z jej odmian – władza państwowa. W tradycji nauki i w myśli polityczno-prawnej nierzadko utożsamiano ją z władzą polityczną, chociaż władze te w istocie nie są tożsame. Dla uniknięcia nieporozumień należy więc podjąć próbę krótkiego scharakteryzowania istotnych dla naszych rozważań postaci władzy występujących we współczesnych systemach politycznych. Na tym tle bardziej wyraziście ujawnią się cechy władzy państwowej. Interesować nas więc będą takie postacie władzy, jak władza polityczna, władza publiczna i wreszcie władza państwowa.

Władza polityczna to ta odmiana władzy, która często bywa przedmiotem zainteresowania nauki, zwłaszcza nauk o polityce. Różnica między władzą polityczną a władzą w ogóle uwidacznia się w kilku elementach:

- władza polityczna jest sprawowana w różnych strukturach organizacyjnych systemu politycznego (w organizacji państwowej, w partiach politycznych, w grupach nacisku, w związkach wyznaniowych, w wielkich korporacjach gospodarczych itp.), a więc ma charakter zorganizowany;
- jest realizowana albo na podstawie norm społecznych (prawnych, organizacji politycznych, religijnych itp.), czyli ma charakter tetyczny, albo może mieć charakter faktyczny, być urzeczywistniana bez podstawy normatywnej;
- stanowi mechanizm kontroli zachowań publicznych w zakresie potrzeb i interesów wielkich grup społecznych i społeczeństwa jako całości oraz instrument realizacji tych potrzeb i interesów.

Władza publiczna to rodzaj władzy politycznej. Uważa się[7], że poprzez władzę publiczną najpełniej realizuje się władza polityczna. Władzę publiczną wyróżniają następujące cechy:

- jest sprawowana przez organy państwowe oraz przez instytucje samorządowe (samorząd terytorialny, zawodowy, gospodarczy itd.), ale także przez inne podmioty dysponujące upoważnieniem do wykonywania działań państwa w interesie publicznym, a więc ma charakter zinstytucjonalizowany;
- jest realizowana wyłącznie na podstawie norm prawnych;
- urzeczywistnia zarówno zadania przynależące państwu (jako wyłączne lub zlecone), jak też zadania wynikające z funkcji samorządzenia (zadania własne).

[7] L. Dubel, *Władza – państwo – polityka: relacje pojęciowe* [w:] L. Dubel, A. Korybski, Z. Markwart, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 27.

Władza państwowa to szczególna odmiana władzy politycznej i decydujący składnik władzy publicznej. Niektórzy autorzy, wyróżniając władzę państwową *sensu largo* i *sensu stricto*, uważają nawet, że władza państwowa *sensu largo* jest właśnie władzą publiczną[8]. Do władzy państwowej odnoszą się przedstawione wyżej rozważania dotyczące władzy w ogóle oraz obu szczególnych jej postaci – politycznej i publicznej. Posiada ona również swoje cechy specyficzne, wyrażające się zwłaszcza w tym, że polega na uznaniu przejawów woli rządzących przez całe społeczeństwo i wszelkie grupy społeczne istniejące w ramach państwa[9].

W literaturze przedmiotu wymieniane są różne cechy władzy państwowej i formułowane są różne jej definicje. Na podstawie propozycji kilku autorów[10] i własnych przemyśleń **można wskazać następujące cechy wyróżniające władzę państwową:**

- ma ona charakter pierwotny, nie jest ani wyprowadzana z innej władzy, ani nie jest jej pochodną (ta cecha, to wskazywana wcześniej „samorodność" według terminologii Jellinka);
- jest sprawowana na określonym terytorium państwowym;
- jest niepodzielna, nie może być wykonywana, nawet częściowo, przez podmioty niepubliczne;
- jest niezależna od innych władz na obszarze działania państwa, zwierzchnia w stosunku do nich oraz z formalnoprawnego punktu widzenia nieograniczona w swoich decyzjach;
- ma charakter trwały, nieustający;
- jest realizowana na podstawie norm prawnych i przy znaczącym udziale tych norm, jako jednego z ważnych instrumentów sprawowania owej władzy;
- jest urzeczywistniana wyłącznie w sposób zorganizowany (zinstytucjonalizowany) – przez organy państwowe wyposażone we władztwo sprawowane w imieniu państwa;
- może stosować legalnie (zgodnie z prawem) środki przymusu, w tym także przymusu bezpośredniego.

---

[8] *Ibidem.*

[9] Zob. G. L. Seidler, *O istocie i akceptacji*…, *op. cit.*, ss. 54–55.

[10] Zwłaszcza: W. Zamkowskiego, *Dyktatura, suwerenność, demokracja*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, ss. 10–27; P. Winczorka, *Władza polityczna*, *op. cit.*, s. 226; G. L. Seidlera, *O istocie*…, *op. cit.*

W piśmiennictwie naukowym spotyka się najczęściej strukturalne definicje władzy państwowej. Autor podręcznika, czerpiąc z przemyśleń innych autorów[11], zaproponował wcześniej następującą definicję władzy państwowej jako stosunku społecznego: **władza państwowa – to kompleks terytorialnie zorganizowanych stosunków nadrzędności i podporządkowania, ujęty w ramy organizacji działającej na podstawie prawa i posługującej się prawem oraz dysponującej legalną możliwością użycia przymusu**[12]. Ponieważ w dalszych rozważaniach będzie mowa o władzy także w innych znaczeniach, to – pomimo skąpych raczej rozważań na ten temat w publikacjach naukowych[13], wynikających również z różnorodnego postrzegania istoty państwa w myśli polityczno-prawnej – warto podjąć próbę przybliżenia tych znaczeń:

- w ujęciu instytucjonalnym (podmiotowym) władza państwowa to jednostki lub grupy osób stanowiące obsadę kadrową kierowniczych organów państwowych uprawnionych do rządzenia społeczeństwem skupionym na określonym terytorium państwa. Warto może zwrócić uwagę, że władza państwowa w znaczeniu podmiotowym ujmowana jest czasami w dwojaki sposób: *in concreto* (konkretnie), *in abstracto* (abstrakcyjnie)[14]. W pierwszym przypadku za podmiot władzy państwowej uznawany jest byt (ośrodek), który *hic et nunc* (tutaj i teraz) realnie sprawuje władzę, dysponując narzędziami zapewniającymi realizację decyzji przez siebie podjętych. W przypadku drugim za podmiot władzy państwowej uznawany jest byt, który według obowiązującej w państwie doktryny posiada władzę w państwie, niezależnie od tego, czy jest zdolny do realnego jej sprawowania;
- w ujęciu funkcjonalnym władza to zdolność organów państwowych wydawania i egzekwowania decyzji dotyczących jednostek i podmiotów skupionych na określonym terytorium, tak by działały one zgodnie z wolą tych organów. W nauce wyrażono nawet pogląd[15], że jest to najprostsze ujęcie władzy.

Niezależnie od tego, którą z tych definicji będziemy preferować (a są przecież także inne), trzeba stwierdzić, że **władza państwowa jest nieroze-**

[11] Przede wszystkim W. Zamkowskiego, *Teoria państwa. Podstawowe teoretyczne problemy społeczno-prawne państw współczesnych*, Wrocław 1978, s. 69.

[12] J. Kuciński, *Nauka o państwie*, Warszawa 2012, s. 122.

[13] Właściwie można przywołać jedynie pracę A. Ławniczaka, *Istota…*, *op. cit.*, ss. 40–42.

[14] *Ibidem*, ss. 41–42.

[15] *Ibidem*.

rwalnie związana z funkcjonowaniem państwa, czyli musi istnieć w każdym państwie jako niezbędny warunek jego bytu. Zagadnienie władzy państwowej jest dla każdego państwa absolutnie kluczowe. Wyraża się nawet niepozbawioną racji opinię, że „władza jest rdzeniem, punktem ciężkości państwa, siłą wprawiającą je w ruch"[16]. Władza w państwie wykazuje się większym nasileniem niż w innych organizacjach społeczeństwa, zwłaszcza z powodu obligatoryjnego charakteru przynależności do tego państwa oraz dysponowania przez rządzących aparatem przymusu. Ocenia się[17], że właśnie te dwie cechy występujące łącznie nadają władzy państwowej jej szczególny charakter. Warto przywołać tu jednak trafne stanowisko[18], że władza państwowa oznacza nie tylko sam fakt „bycia u steru" i posiadanie środków przymusu, lecz również uświadomienie i przekonanie podwładnych o uprawomocnieniu tej władzy.

2. Problem legitymizacji władzy państwowej

Problem legitymizacji władzy, **rozumiany** zazwyczaj **jako uzasadnienie (uprawomocnienie, przyzwolenie) dla władzy pojmowanej w sposób podmiotowy, należy do klasycznych w nauce o państwie** i stanowi nadal jedno z fundamentalnych zagadnień współczesnych refleksji teoretycznych. Zajmowano się nim już w starożytności (Platon, Arystoteles, Cyceron), w średniowieczu (Augustyn, Tomasz z Akwinu), i w czasach nowożytnych (J. J. Rousseau) – jeszcze przed pojawieniem się samego określenia „legitymizacja". Termin „legitymizacja" wywodzi się od angielskiego słowa *legitymacy*, oznaczającego upoważnienie do działania. Pojęcie legitymizacji zostało upowszechnione przez wspomnianego wcześniej w podręczniku M. Webera. Oprócz tego pojęcia używane są także inne – legitymacja, prawowitość. Pojęcie legitymizacji oznacza, że dana władza jest upoważniona (legitymowana) do rządzenia, co zazwyczaj rodzi akceptację dla takiej władzy. Trafnie wiec wskazuje się[19], że legitymizacja władzy jest szczególnie ważnym czynnikiem jej stabilizacji, a brak legitymizacji może w skutkach prowadzić do obalenia takiej władzy.

---

[16] A. Młynarska-Sobaczewska, *Wymóg natury czy efekt konwencji. Cechy, źródła i funkcje władzy* [w:] A. Preisner (red.), *Władza w państwie współczesnym. Próba nowego określenia w dobie integracji i globalizacji*, Lublin 2013, s. 16.

[17] *Ibidem*, s. 35.

[18] G. L. Seidler, *O istocie władzy państwowej*, Kraków 1990, s. 85.

[19] L. Dubel, *Władza...*, *op. cit.*, s. 50.

2.1. Rodzaje legitymizacji władzy w ujęciu M. Webera

Szczególnie twórczy wkład do problematyki legitymizacji władzy wniósł M. Weber, zwłaszcza w pracy „Trzy czyste typy prawomocnego panowania" (wyd. polskie 1975). Zrywając z wcześniejszymi schematami, **M. Weber wyróżnił trzy rodzaje panowania** *(Herrschaft)* **legitymowanego** (władzy uprawomocnionej):

1) panowanie legitymizowane tradycyjnie – opierające się na przekonaniu (wierze) w uświęcony charakter tradycji i zwyczajów, tworzących obowiązujące normy życia społecznego. W tych warunkach wyróżniająca pozycja posiadającego władzę znajduje uzasadnienie w nakazach wynikających z uświęconych tradycją norm zwyczajowych, częstokroć wzmacnianych jeszcze określoną interpretacją norm religijnych. Jeżeli pozycje władcze objęte zostały zgodnie z tymi regułami, panowanie zaś ma charakter długotrwały i niezmienny, wtedy ten, kto panuje, czyni to w sposób legitymizowany. Zdaniem M. Webera, ten typ legitymizacji występował w najczystszej postaci we wczesnych stadiach rozwoju feudalizmu (panowanie monarsze *dei gratiae* – z bożej łaski) i w niektórych społeczeństwach plemiennych;
2) panowanie legitymizowane charyzmatycznie – opierające się z jednej strony na przekonaniu o wyjątkowości przywódcy, o jego szczególnych cechach, w tym także osobistej zdolności podporządkowywania sobie ludzi, a z drugiej strony na oddaniu ludzi i zaufaniu w stosunku do przywódcy. Związki dzierżyciela władzy i podmiotów podporządkowanych mają charakter głównie osobisty. Jest to więc władza zindywidualizowana, władza, której nikt inny poza osobą obdarzoną charyzmą nie jest w stanie sprawować. Ten typ panowania nie może więc generalnie podlegać sukcesji, ponieważ jest związany tylko z daną osobą i wiarą w jej – i tylko jej – nadzwyczajne właściwości. M. Weber był zdania, że taki rodzaj legitymizacji władzy można spotkać we wszystkich dziedzinach życia i we wszystkich epokach historycznych;
3) panowanie legitymizowane legalnie (najczęściej prawnie) – jego podstawą jest przekonanie o „obowiązywaniu pozytywnej kompetencji opartej na racjonalnie ustanowionych zasadach"[20]. Panowanie to opiera się na bezosobowym autorytecie norm (w państwie – norm prawnych), zracjonalizowanych struktur i procesów decyzyjnych (dlatego ten typ legitymizacji wyróżniony przez Webera nazywa się czasami w literaturze przedmiotu racjonalistycznym). W systemie panowania legalnego mamy do czynienia

[20] Cyt. za P. Winczorek, *Władza polityczna*, *op. cit.*, s. 249.

raczej z rządami prawa niż ludzi. Władza legalna nie jest zależna od osobistych zalet i talentów czy od wad osób ją sprawujących. Drugorzędne znaczenie ma szacunek, jakim cieszy się wykonawca władzy. O podporządkowaniu się władzy rozstrzyga przekonanie o mocy norm, zwłaszcza prawnych, ich poszanowanie, a także posłuszeństwo wobec instytucji stanowiących i stosujących te normy. M. Weber sądził, że dla ideału współczesnego państwa zracjonalizowanego najbardziej odpowiedni typ panowania to właśnie panowanie legitymizowane legalnie.

Weber traktował wymienione wyżej trzy rodzaje legitymizacji panowania jako pewne typy idealne, oderwane od sytuacji rzeczywistych i konkretnych. Dlatego w świecie realnym idealne typy legitymizacji rzadko występują w czystej postaci. W rzeczywistej, rozważanej historycznie praktyce politycznej legitymizacja władzy opiera się w przeważającej mierze na jednym ze wskazanych typów, przy wspierającym wpływie pozostałych.

2.2. Współczesne koncepcje legitymizacji władzy państwowej

M. Weber znalazł wielu naśladowców i kontynuatorów. W jednej z koncepcji nawiązujących do przemyśleń Webera odróżniano władzę spersonalizowaną (osobistą) i władzę zinstytucjonalizowaną[21]**.** Podstawową cechą władzy spersonalizowanej jest to, że w jej sprawowaniu liczy się przede wszystkim osobowość przywódcy, jego talenty i umiejętności, ale także wady i ułomności – co rzutuje na styl sprawowania władzy w ramach struktur sformalizowanych (np. państwowych). Władza zinstytucjonalizowana jest w znacznym stopniu uwolniona od wpływu, jaki mogą wywierać właściwości osób piastujących urzędy publiczne.

W teorii państwa i w teorii polityki spotykamy nadal różnorodne poglądy na temat zagadnień legitymizacji władzy, w tym władzy państwowej. Właśnie problem legitymizacji władzy państwowej jest głównym przedmiotem naszego zainteresowania w tej części podręcznika.

Określenie „władza legitymizowana" (legitymowana) oznacza – gdy nawiąże się do łacińskiego źródłosłowu *(lex, legis)* – władzę prawomocną, uprawomocnioną zgodnie z istniejącym porządkiem normatywnym, zwłaszcza z porządkiem prawnym. Element prawny odgrywa w procesie legitymizacji władzy państwowej z reguły znaczącą rolę. Jednakże zagadnienia tego nie wyczerpuje, ponieważ – na co zwrócono uwagę[22] – legitymizacja władzy

[21] Zob. P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 55.

[22] W. Makowski, *Nauka o państwie, część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014, ss. 158–159; P. Winczorek, *Władza polityczna, op. cit.*, s. 251.

politycznej (a więc także i państwowej) to zjawisko ze sfery również świadomości społecznej.

W polskiej nauce panuje daleko idąca zgodność poglądów co do tego, że **we współczesnym państwie można mówić o dwóch sposobach legitymizacji władzy państwowej**:

1) **władzy legitymizowanej normatywnie** (legitymizacja formalna),
2) **władzy legitymizowanej przez inne czynniki** (zjawiska) **społeczne** (legitymizacja materialna).

Ad. 1) Na określenie tego pierwszego rodzaju legitymizacji używa się w literaturze różnych terminów, takich jak: „legitymizacja normatywna"[23], „legitymizacja formalna" (legalna)[24] czy „legitymizacja strukturalna"[25]. W odniesieniu do władzy państwowej **najbardziej zasadne wydaje się** jednak **używanie** po prostu najbardziej klarownego **terminu „legitymizacja prawna"**[26]. Mamy tu przede wszystkim na myśli prawo tworzone przez państwo, ale też normy tzw. prawa zwyczajowego (posiłkowo), a nawet niektóre normy ustanowione w ratyfikowanych przez państwo aktach prawa międzynarodowego (przede wszystkim w kontekście praw człowieka). Legitymizacja prawna dominuje we współczesnych państwach demokratycznych. Słusznie uważa się[27], że realnym i niezbędnym elementem statusu władzy publicznej (przede wszystkim państwowej) jest jej „oparcie" na normach, głównie na normach prawnych, w państwie demokratycznym bowiem to właśnie regulacje prawne określają formy instytucjonalne i organizacyjne władzy.

Podstawę legitymizacji prawnej stanowi przekonanie o praworządnym charakterze norm regulujących stosunki władza państwowa – społeczeństwo, zwłaszcza norm rangi konstytucyjnej i ustawowej. **Legitymizacja prawna**, mająca charakter raczej statyczny, **dotyczy dwóch aspektów** zjawiska władzy państwowej:

a) legitymizacji objęcia (sukcesji) władzy przez podmiot tej władzy,
b) legitymizacji sprawowania władzy przez ten podmiot[28].

---

[23] P. Winczorek, *ibidem*, s. 252.

[24] W. Zamkowski, *Teoria państwa…*, *op. cit.*, s. 63.

[25] T. Langer, *Wstęp do prawoznawstwa*, Koszalin 1977, s. 56.

[26] Takiego terminu używają także S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 96–97.

[27] T. Biernat, *Jednostka – społeczeństwo – państwo – prawo. Antynomie i relacje w stosunkach władzy a problem jej legitymizacji* [w:] M. Masternak-Kubiak, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Preisner (red.), *Prawowitość władzy państwowej*, Wrocław 2014, s. 35.

[28] Zob. P. Winczorek, *Władza polityczna*, *op. cit.*, s. 252.

Legitymizacja prawna objęcia władzy państwowej przez dany podmiot sprowadza się do przekonania, że przedstawiciele grupy rządzącej (elity władzy) osiągnęli stanowiska kierownicze w państwie zgodnie z obowiązującymi w tej materii normami prawnymi (drogą wyborów lub mianowania). Trafnie zwraca się uwagę[29], że kluczowe znaczenie dla tego aspektu legitymizacji władzy państwowej ma jej potwierdzenie w demokratycznych wyborach powszechnych.

Legitymizacja prawna sprawowania władzy sprowadza się zaś do uznania, że ukształtowanie instytucjonalnej struktury władzy – organów państwowych – nastąpiło zgodnie z normami konstytucyjnego i ustawowego prawa ustrojowego, regulującymi tryb formowania tej struktury, że instytucje państwowe działają zgodnie ze swoimi kompetencjami, że posługują się prawnie dopuszczalnymi środkami sprawowania władzy. W nauce zwracano już uwagę, że władza państwowa jest samoograniczona prawem.

Ad. 2) Wśród rodzajów **legitymizacji** władzy państwowej **opierającej się na pozanormatywnych czynnikach** (zjawiskach) **społecznych** zazwyczaj wyróżnia się[30] **dwa typy** takiej legitymizacji, oba mające charakter dynamiczny:

a) legitymizację ideologiczną,

b) legitymizację personalną.

Legitymizacja ideologiczna opiera się przede wszystkim na społecznej akceptacji programu władzy państwowej i jej podstawowych celów. Źródłem tej legitymizacji może być zarówno ideologia, wyznawana przez ośrodki władzy i aprobowana przez społeczeństwo, poparcie społeczne dla programu głoszonego przez te ośrodki, jak również akceptacja praktycznych działań władzy państwowej, obiektywnie lub subiektywnie korzystnych dla społeczeństwa. Legitymizacja ideologiczna może dotyczyć zarówno samego podmiotu władzy państwowej, jak też sposobu sprawowania przez niego owej władzy.

Legitymizacja personalna opiera się na pozytywnym stosunku członków społeczeństwa do osób zajmujących dominujące pozycje w ośrodkach kierownictwa państwowego. Sprawowanie władzy państwowej, chociaż wymaga wysokiego stopnia zinstytucjonalizowania, nie jest nigdy całkowicie anonimowe. Władzę tę wykonują przecież ludzie, którzy w prawnoorganiza-

[29] J. Jaskiernia, *Legitymizacja Unii Europejskiej a legitymizacja władzy w jej państwach członkowskich* [w:] A. Preisner (red.), *Władza…*, *op. cit.*, s. 196.

[30] Zob. np. T. Langer, *Wstęp…*, *op. cit.*, ss. 56–59.

cyjne formy aparatu państwowego wkładają swoją osobowość i swój styl, dążąc do uzyskania społecznej akceptacji dla prezentowanych przez siebie cech, do stania się autorytetem dla społecznego audytorium. Autorytet osób sprawujących władzę to istotne wsparcie dla legitymizacji tej władzy. Legitymizacja personalna, podobnie jak ideologiczna, również obejmuje zarówno skład osobowy podmiotu sprawującego władzę państwową, jak i samo sprawowanie władzy przez konkretne osoby.

Zaakcentujmy, że wskazane wyżej rodzaje legitymizacji władzy państwowej nie są ani sobie przeciwstawne, ani nie są we współczesnych państwach od siebie oddzielone. Można nawet mówić o integralnej zależności pomiędzy poszczególnymi rodzajami legitymizacji władzy państwowej[31]. Oznacza to, że w konkretnych przypadkach praktyki ustrojowej poszczególnych państw mamy do czynienia z sytuacją, gdy władza państwowa znajduje oparcie zarówno w legitymizacji prawnej, jak również pozaprawnej – ideologicznej i personalnej – w różnych proporcjach właściwych danemu państwu i określonemu przypadkowi. Rzadko natomiast bywa tak, że władza znajduje poparcie wszystkich obywateli. Nie jest to jednak niezbędne, wystarczy bowiem poparcie większości społeczeństwa.

Legitymację (upoważnienie) do sprawowania władzy państwowej można zdobyć, ale można ją też utracić. Współcześnie legitymację tę zdobywa się w państwach demokratycznych kilkoma sposobami, przede wszystkim: przez poddanie się werdyktowi społeczeństwa wyrażonemu w plebiscycie; przez wygrane wolne wybory; przez skuteczność w sprawowaniu władzy zasługującą na akceptację społeczną. Legitymację władzy można demokratycznie utracić: drogą przegranych wolnych wyborów; przez porażkę w ważnym społecznie lub politycznie referendum; przez nieskuteczność w sprawowaniu władzy, powodującą duże niezadowolenie społeczne.

Kończąc ten wątek rozważań, można stwierdzić, że współczesne, demokratyczne pojęcie legitymizacji władzy państwowej oznacza zdolność tej władzy do stworzenia u obywateli przekonania, że ci, którzy sprawują władzę, są do tego uprawnieni, że sposoby realizacji przez nich władzy są prawowite, że władza sprawowana jest dla dobra ogółu[32]. Tak rozumiana w demokratycznym ustroju legitymizacja władzy państwowej lokuje to zjawisko również w sferze świadomości społecznej, gdyż wyraża się w społecznej

[31] Zob. *ibidem*, s. 59.

[32] Zob. A. Jamróz, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 18 i n.; T. Langer, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 55; P. Winczorek, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 50. Zob. także F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 42.

akceptacji dla władzy (w znaczeniu podmiotowym i funkcjonalnym). Akceptacja ta może mieć różny charakter (akceptacja nieświadoma i akceptacja świadoma), a także różne oblicza – od minimalnej do całkowitej[33]. W piśmiennictwie wyrażony został pogląd[34], że we współczesnych czasach zjawiskiem dosyć powszechnym stał się kryzys legitymizacji pojmowanej jako społeczna akceptacja dla władzy.

Każda podmiotowo pojmowana władza państwowa próbuje przedstawić się społeczeństwu jako legitymowana i dąży do tego, aby uzyskać dla tych prób społeczną akceptację. Przedstawiciele władzy państwowej, aby skłonić obywateli do udzielenia tej władzy poparcia, posługują się różnymi argumentami, które właśnie mają ich władzę legitymizować. Argumenty te odnoszą się zarówno do źródeł władzy (władza legalna, władza odwieczna), jak i – ostatnio coraz częściej – do sposobów sprawowania władzy (władza skuteczna, władza kompetentna) oraz do skutków działań władzy (władza odnosząca sukcesy, władza realizująca potrzeby społeczne).

3. Funkcje władzy państwowej i jej sprawowanie

3.1. Funkcje władzy państwowej

Problemami funkcji władzy (politycznej, publicznej) zajmował się w polskim piśmiennictwie naukowym w nowatorski i pogłębiony sposób głównie P. Winczorek[35]. Na jego więc głównie ustaleniach oprzemy nasze dalsze rozważania na ten temat.

Pojęcie funkcji używane w odniesieniu do władzy państwowej jest wieloznaczne. W naukach społecznych może oznaczać zarówno działanie (coś funkcjonuje, działa), jak i stanowisko (ktoś sprawuje jakąś funkcję, czyli sprawuje urząd). Przedstawiciele funkcjonalnej szkoły nauk humanistycznych traktują termin „funkcja" jako obiektywny skutek, konsekwencję działania lub chociażby istnienia czegoś. W podręczniku będziemy słowo „funkcja" rozumieć w sposób bardziej tradycyjny – jako działanie. Określenie **„funkcje władzy państwowej"** będzie więc oznaczać **podstawowe kie-**

[33] Zob. G. L. Seidler, *O istocie i akceptacji*…, *op. cit.*, s. 65 i n.; P. Winczorek, *Nauka*…, *op. cit.*, ss. 49–50.

[34] A. Preisner, *Wprowadzenie* [w:] A. Preisner (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwie demokratycznym*, Wroclaw 2010, s. 1.

[35] P. Winczorek, *Władza polityczna*, *op. cit.*, ss. 246–248; *Idem*, *Nauka*…, *op. cit.*, ss. 29–33. Zob. też E. Zieliński, *Wstęp*…, *op. cit.*, ss. 150–153.

runki działalności tej władzy, służące realizacji ważnych politycznie i społecznie jej zadań.

W ślad za dominującym stanowiskiem wyrażanym w literaturze przedmiotu, wyróżnimy i syntetycznie omówimy **cztery funkcje spełniane przez władzę państwową:**

1) integracyjną,
2) dystrybucyjną (zwaną też rozdzielczą),
3) zapewniania bezpieczeństwa (zwana też ochronną),
4) strukturotwórczą (zwaną też stratyfikacyjną).

Za jedną z najistotniejszych funkcji władzy państwowej należy uznać **funkcję integracyjną.** Władza państwowa realizuje ją w pluralistycznym społeczeństwie – oddziałując integracyjnie na grupy społeczne i organizacje społeczne, a akże na społeczne elementy systemu gospodarczego, zwłaszcza w gospodarce rynkowej. Funkcja ta ma na celu zapobieganie konfliktom społecznym, a w razie ich wystąpienia – udzielanie pomocy w ich rozwiązywaniu. Władza państwowa urzeczywistnia funkcję integracyjną przy użyciu różnych środków, przede wszystkim niewładczych, jednak nie wyrzekając się władczych (włączając w to nawet użycie przemocy w sytuacjach tego wymagających).

Drugą ważną funkcją władzy państwowej jest **funkcja dystrybucyjna** (rozdzielcza). Władza państwowa urzeczywistnia tę funkcję, regulując dostęp jednostek, grup społecznych i organizacji społecznych do różnego rodzaju dóbr, zwłaszcza takich dóbr, których zasoby są ograniczone, i o które z tego przede wszystkim powodu toczą się spory. Dobra te mają różny charakter – od dóbr materialnych, niezbędnych do biologicznej egzystencji człowieka, po różne dobra niematerialne, takie jak np. bezpieczeństwo, udział we władzy, wiedza, dostęp do informacji, zaszczyty i tytuły. Władza państwowa realizuje funkcję dystrybucyjną różnymi środkami, przede wszystkim o charakterze władczym, korzystając często z prawa jako ważnego instrumentu wykonywania tej funkcji. W literaturze wskazuje się, że manipulowanie dobrami jest powszechnie stosowanym środkiem sprawowania władzy.

Władza państwowa sprawuje ważną **funkcję zapewniania bezpieczeństwa.** Zadaniem władzy państwowej jest bowiem wytwarzanie swoistego „parasola bezpieczeństwa" dla osłony tych, którzy znajdują się w ramach władczych oddziaływań ośrodków decyzyjnych w państwie. Ten, kto sprawuje władzę w państwie, z reguły pragnie chronić jednostki i podmioty zbiorowe poddane jego władzy, gdyż inaczej nie miałby wobec kogo tej władzy realizować. Musi je więc chronić przed zakusami innych, konkurencyjnych

ośrodków władzy. Władza państwowa urzeczywistnia funkcję zapewniania bezpieczeństwa przy użyciu różnych środków władczych oraz przy znaczącym udziale instrumentów prawnych. Władza wprowadza w państwie określony ład, porządek i zasady, które równocześnie stanowią dla jednostek i podmiotów podległych tej władzy swoistą gwarancję nienaruszalności sfery ich prawnie dopuszczalnej wolności przed nieuprawnioną ingerencją organów państwa.

Państwo pełni wreszcie **funkcję strukturotwórczą**. Sprawowanie władzy państwowej jest domeną wąskich grup społecznych. Sam dostęp do władzy jest pewną wartością, wokół której mogą występować konflikty. Na tym tle pojawiają się podziały społeczne, wytwarza się swoista stratyfikacja, której przesłanką jest stopień dostępu do władzy państwowej. Dostęp ten rozumie się jako bezpośrednie sprawowanie władzy albo jako wpływ na władzę. Funkcja strukturotwórcza władzy państwowej wiąże się więc z wytworzeniem socjopolitycznych podziałów w społeczeństwie oraz kreowaniem form instytucjonalnych umożliwiających innym podmiotom udział w życiu politycznym – drogą bezpośredniego lub pośredniego wpływania na decyzje państwowe. Uznać to należy za bardzo istotne, jeżeli sobie uświadomimy, że między dostępem do władzy a dostępem do innych dóbr występuje znaczny stopień dodatniej korelacji (współzależności).

3.2. Sprawowanie władzy państwowej

Jak zostało wyżej wskazane, zjawisko władzy przedstawiane jest m.in. w postaci – procesu. Właśnie w procesie podejmowania i realizacji decyzji aktualizują się wciąż na nowo stosunki władzy. Można więc za P. Winczorkiem uznać[36], że **sprawowanie władzy państwowej to uczestnictwo w procesach podejmowania i realizacji decyzji państwowych, przez zajmowanie w tych procesach pozycji centralnej.** Niektórzy autorzy mówią dlatego „o procesie sprawowania władzy państwowej"[37]. Wskazuje się[38], że w procesie sprawowania tej władzy można umownie wyróżnić trzy stadia (etapy): podejmowanie decyzji; wykonanie decyzji; kontrola wykonania decyzji. Sprawowanie władzy państwowej jest procesem rozwijającym się w czasie historycznym, w określonych granicach terytorialnych oraz w konkretnej przestrzeni politycznej i społecznej. Zajmiemy się teraz **trzema aspektami tego procesu**:

[36] P. Winczorek, *Władza polityczna*, *op. cit.*, s. 229.

[37] W. Zamkowski, *Teoria państwa…*, *op. cit.*, s. 79.

[38] L. Dubel, *Władza...*, *op. cit.*, s. 42.

1) podmiotowym – dotyczącym tego, kto sprawuje (ma) władzę państwową;
2) przedmiotowym – wskazującym, czym jest proces sprawowania władzy od strony jego treści;
3) instrumentalnym – obejmującym środki służące do sprawowania władzy państwowej.

Ad. 1) **Aspekt podmiotowy**. Odpowiedź na pytanie o to, kto sprawuje władzę państwową, nie jest wcale prosta. Na pytanie to udzielane są niejednakowe odpowiedzi przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych (np. teorii polityki, teorii państwa, prawa międzynarodowego publicznego, socjologii politycznej itp.).

Z formalnoprawnego punktu widzenia **za podmioty władzy państwowej można współcześnie uznawać**:

a) zbiorowy podmiot suwerenności (określany przez obowiązujące konstytucje jako naród lub lud), działający zazwyczaj za pośrednictwem swoich przedstawicieli, ale także w formach bezpośrednich;
b) jednoosobowe lub wieloosobowe organy państwowe będące ośrodkami podejmowania decyzji państwowych (zwłaszcza naczelne i centralne).

Trzeba przyznać, że używając terminu „sprawować władzę", częściej mamy na myśli to drugie rozumienie podmiotu władzy i tak pojmowany podmiot władzy będzie głównym przedmiotem rozważań w tym fragmencie podręcznika.

Niektórzy autorzy, zwłaszcza badacze zjawisk społecznych, na pytanie – kto sprawuje władzę? – udzielają innej, mniej sformalizowanej odpowiedzi. Teoretycy marksistowscy na pierwszym miejscu wśród podmiotów sprawujących władzę wymieniają klasę panującą, różną w państwach poszczególnych typów. **Badacze w państwach demokratycznych wskazują, że w państwach tych władzę sprawuje elita władzy** (elita rządząca). Słowo „elita" oznacza słownikowo „grupę ludzi wyróżniającą się pozytywnie lub uprzywilejowaną w jakimś środowisku"[39]. Elita władzy to pewna grupa ludzi uczestniczących w sprawowaniu władzy w państwie, zbiorowość mniej lub bardziej luźna, niewykazująca zwykle, jako całość, zinstytucjonalizowania. Nie wszyscy członkowie elity władzy są jednoosobowo lub grupowo organami państwa i – na odwrót – nie wszystkie osoby wchodzące w skład organów państwa należą do elity władzy (np. posłowie partii opozycyjnych). Elita władzy występuje w niektórych współczesnych ujęciach jako element szerszej zbiorowości – tzw. klasy politycznej, którą stanowią ci wszyscy, którzy

[39] J. Bralczyk (red.), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Warszawa 2005, s. 162.

są czynni w życiu politycznym w organach państwa (zwłaszcza parlamentarzyści, aktualni i byli), w partiach politycznych, w grupach nacisku itp.

Ad. 2) **Aspekt przedmiotowy.** Analizując problemy sprawowania władzy od strony przedmiotowej, teoretycy marksistowscy rozpoczynają zazwyczaj rozważania na ten temat od kategorii „panowanie klasowe", traktując je jako szczególną postać przejawiania się władzy państwowej. Wskazują, że panowanie to ujawnia się w trzech sferach – jako panowanie ekonomiczne (dyspozycja środkami dóbr materialnych i środkami ich wymiany), panowanie polityczne (podporządkowanie sobie instytucji politycznych, zwłaszcza państwowych), panowanie ideologiczne (narzucanie innym sposobu myślenia klasy panującej, jej systemu wartości i koncepcji ładu społecznego). Dopiero na dalszym miejscu rozpatrują problem rządzenia jako formy sprawowania władzy uzewnętrzniającej panowanie polityczne.

Teoretycy w państwach demokratycznych traktują **rządzenie jako podstawową postać sprawowania władzy państwowej**. Korzystając z propozycji definicyjnych niektórych autorów[40], można rozumieć **rządzenie jako proces podejmowania i egzekwowania decyzji w organizacji państwowej, a także kierowania organami władzy publicznej dla zapewnienia realizacji tych decyzji.** Rządzenie ma charakter sformalizowany. Urzeczywistnianie jest nie tylko przez rząd (jakby mogła sugerować nazwa tego procesu), ale także przez inne naczelne organy państwowe (parlament, głowę państwa). Rządzenie przejawia się zazwyczaj w relacjach pomiędzy ośrodkami władzy państwowej a poszczególnymi grupami społecznymi, rzadziej wewnątrz tych ośrodków. Jest więc określoną działalnością operacyjną, polegającą na podejmowaniu (i realizowaniu) decyzji władczych w ramach struktur państwowych. Zewnętrznym przejawem decyzji państwowych są często normy prawne. W piśmiennictwie wskazuje się[41], że rządzenie oznacza monopol rządzących podmiotów na określanie celów, do osiągnięcia których angażowany jest autorytet państwa. Podejmując decyzje z obszaru rządzenia, podmioty rządzące często traktują je jako podstawowe, bardzo ważne dla społeczeństwa i państwa.

Zdaniem większości autorów, rządzenie nie wyczerpuje całokształtu problematyki sprawowania władzy państwowej. Wielu z nich za **zjawisko bliskie** sprawowaniu tej władzy (chociaż nie zawsze związane z procesami władzy politycznej) uznaje **zarządzanie**. Treść terminu „zarządzanie" ma

[40] W. Zamkowski, *Teoria państwa*…, *op. cit.*, s. 72; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii*…, *op. cit.*, s. 56; A. Redelbach, *Prolegomena*…, *op. cit.*, s. 163.

[41] L. Dubel, *Władza*..., *op. cit.*, ss. 43–44.

zasięg węższy niż terminu „rządzenie". Zarządzanie może dotyczyć sfery ekonomicznej (zarządzanie gospodarką), sfery nauki i kultury, wreszcie czasami także sfery polityki (zarządzanie ludźmi związane z wykonywaniem władzy). Do sprawowania władzy państwowej upodabnia zarządzanie to, że zazwyczaj jest ono oparte na stosunkach nadrzędności i podporządkowania. Różnice między rządzeniem a zarządzaniem wyrażają się natomiast zwłaszcza w tym, że rządzenie ma zawsze charakter polityczny, zarządzanie zaś często dotyczy zjawisk niepolitycznych.

Wielu autorów, rozważając problem podmiotów sprawujących władzę państwową, zajmuje się także zjawiskiem **wpływu na tę władzę**, rozróżniając między bezpośrednim rozstrzyganiem (w ramach rządzenia lub zarządzania) a wpływem na podejmowane decyzje, ale uznając rozstrzyganie i wpływ za dwie formy tego samego zjawiska, między którymi nie ma zasadniczej różnicy jakościowej. Należy jednak zwrócić uwagę, że o ile sprawowanie władzy pozwala na stosowanie środków władczych, o tyle wpływ polityczny wyklucza jakąkolwiek możliwość władczego oddziaływania na ośrodki władzy. Istnienie zjawiska wpływu nie pozwala więc mówić o poliarchii (wielowładztwie) w państwie.

Ad. 3) **Aspekt instrumentalny**. Pod pojęciem środków sprawowania władzy państwowej będziemy rozumieć będące w dyspozycji podmiotów sprawujących tę władzę instrumenty oddziaływania, dzięki którym rządzący wpływają na określone zachowania rządzonych[42]. W literaturze przedmiotu dokonuje się różnej klasyfikacji takich środków. Jedni proponują np. wyodrębnienie dwóch ich grup: środków polegających na autorytatywnej regulacji dóbr zasadniczych z punktu widzenia egzystencjalnych potrzeb jednostki (życie, zdrowie, wolność, wyżywienie, bezpieczeństwo itp.); środków służących kształtowaniu świadomości podporządkowanych podmiotów w taki sposób, aby w optymalnej sytuacji uzyskać internalizację (przyjmowanie za swoje) norm, wartości, celów podmiotu dominującego[43].

Dla potrzeb podręcznika bardziej przydatna wydaje się jednak inna, często w literaturze naukowej przyjmowana (w sposób wyraźny lub dorozumiany) klasyfikacja środków sprawowania władzy państwowej, w której wyróżnia się środki władcze i środki niewładcze[44]. **Środki władcze** polegają na wydawaniu przez podmioty władzy państwowej w odpowiednich formach nakazów lub zakazów poszczególnym jednostkom, grupom społecznym,

[42] Zob. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie…*, *op. cit.*, s. 144.

[43] P. Winczorek, *Władza polityczna*, *op. cit.*, s. 241.

[44] Tak np. W. Zamkowski, *Teoria państwa…*, *op. cit.*, s. 63.

organizacjom lub organom władzy publicznej. Jednocześnie podmioty te zastrzegają sobie możliwość sięgnięcia po przymus (także fizyczny) w razie niezastosowania się do tych nakazów lub zakazów. Słusznie wskazuje się[45], że stosowanie przymusu, jako formy egzekwowania przez państwo obowiązków wynikających z norm prawnych, jest immanentnie związane ze sprawowaniem władzy państwowej. Środki władcze stosowane są przede wszystkim w takich sferach aktywności władzy państwowej, jak zabezpieczenie porządku publicznego, rozstrzyganie prawnych sporów i spraw, nakładanie podatków itp. Formy prawne stosowanych środków władczych to akty normatywne, zwłaszcza ustawy, akty administracyjne, orzeczenia sądowe, przymus bezpośredni itp.

Władza we współczesnych państwach stosuje również coraz częściej – w innych niż wyżej wymienione sferach życia społecznego – obok środków władczych także **środki niewładcze**. Środki niewładcze obejmują cały szereg różnorodnych działań. Polegają one m.in. na stosowaniu metod przekonywania i zachęty, na apelach, odezwach, wezwaniach, spotkaniach ze społeczeństwem (zabiegi perswazyjno-ideologiczne), bodźcach materialnych i moralnych, regulacji dopływu oraz treści informacji (manipulowanie informacjami) i innych.

Stosowanie środków władczych nie wyklucza sięgania przez władzę państwową po środki niewładcze – i odwrotnie. Rodzaj i forma użytych środków są bowiem zawsze zależne od konkretnych warunków i od konkretnej sytuacji, występujących w określonym czasie w danym państwie. Pamiętać przy tym należy, że środki wykorzystywane w procesie sprawowania władzy muszą w demokratycznym państwie prawa pozostawać w zgodzie z ograniczeniami wyznaczanymi przez normy prawne, zwłaszcza przez postanowienia konstytucji.

3.3. Zjawiska patologii w strukturach i procesie sprawowania władzy państwowej

W literaturze przedmiotu poszczególni autorzy wskazują na różne zjawiska patologiczne widoczne w strukturach i procesie sprawowania władzy państwowej. Dosyć powszechnie za zjawisko takie uważa się **biurokratyzację** (biurokratyzm) **stosunków władzy,** pojmowaną jako nadmiernie formalistyczny, opieszały i bezduszny sposób funkcjonowania ogniw władzy. Nie należy więc biurokratyzmu utożsamiać z istnieniem biurokracji (rządów urzędników)[46], gdyż to drugie pojęcie, pozbawione zabarwienia emocjonal-

[45] W. J. Wolpiuk, *Władza i stosunki publicznoprawne we współczesnych państwach* [w:] J. Oniszczuk (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce*, Warszawa 2011, s. 374.

[46] Zob. A. Redelbach, *Problemy funkcjonowania współczesnego państwa* [w:] A. Redelbach,

nego, w myśl tradycyjnej terminologii nauki o państwie i nauk o polityce oznacza część personelu organów państwa, realizującego zawodowo powierzone mu zadania o charakterze przede wszystkim wykonawczym, uczestniczącego głównie w zarządzaniu, pełniącego usługową rolę wobec organów biorących udział w wytaczaniu i realizacji polityki państwa (izby parlamentu, rząd, głowa państwa) oraz osób zasiadających w tych organach (parlamentarzyści, członkowie rządu, także radni).

W naukach społecznych znany jest klasyczny model biurokracji autorstwa M. Webera[47], który biurokrację uważał za zjawisko niezbędne i trwałe w państwie, za konieczny element legalnego porządku ustrojowego. Weberowski model biurokracji stwarza podstawy wyjściowe dla konstruowania współczesnych teorii zorganizowania każdego zawodowego aparatu organizacyjnego (w tym państwowego). Weber stworzył teorię biurokracji, w której typ idealny tego sposobu organizacji ma szereg właściwości, obejmujących zwłaszcza:

- podział pracy oraz zróżnicowanie uprawnień według kwalifikacji,
- hierarchię władzy,
- bezosobowe regulacje prawne,
- traktowanie zajęć w takiej organizacji jako zawodu i trwałego źródła dochodu.

Taki rodzaj organizacji może być uważany za racjonalny i dający szanse wysokiej sprawności, pod warunkiem jednak – jak wskazywał Weber – że przywództwo nad biurokracją sprawują politycy. Weber dostrzegał nie tylko zalety biurokracji. Wskazywał także na jej słabości, a nawet wady. Zaliczał do nich:

- tendencje biurokracji do „wypierania" polityków, traktowania ich jak dyletantów w porównaniu z wykształconymi urzędnikami;
- skłonność biurokracji „parcia do władzy", zastępowania politycznych „dyletantów" biurokratycznymi „ekspertami";
- kierowanie się czasem przez biurokrację własnym interesem grupowym, ukrywanym nierzadko pod hasłem „racji stanu", który to interes grupowy wzmacniany jest własnym systemem poglądów biurokracji, swoistym jej światopoglądem;
- zatajanie swoich interesów nie tylko pod opinią publiczną, ale także przed politykami, którzy, zwłaszcza z racji wyboru, mają biurokrację nadzorować.

S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 60.

[47] M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1989, ss. 6–10.

Zaprezentowany przez M. Webera model biurokracji traktowany był przez niego jako pewien typ idealny. Stąd też trudno byłoby spotkać w praktyce system biurokracji tak odpersonalizowany i odpolityczniony. W rzeczywistości współczesnych państw biurokracja jako zespół ludzi często ma własne interesy i dążąc do ich realizacji, może stawać się samodzielnym czynnikiem w walce politycznej. Sprzyja temu prezentowany przez urzędników inny niż polityczny, czysto zawodowy i rzeczowy punkt widzenia. Ranga biurokracji w działaniu organów państwa może jeszcze wzrastać w miarę zwiększania się złożoności i komplikowania się spraw publicznych.

Ponadto, wbrew oczekiwaniom Webera, organizacje złożone z biurokracji okazały się podatne na nieprzewidziane **przez niego wypaczenia,** do których najczęściej zalicza się[48]:

- irracjonalność i sztywność,
- nadmierne rozdrobnienie podziału pracy,
- myślowy konserwatyzm, niezdolność do zachowań innowacyjnych,
- absurdalne mnożenie przepisów szczegółowych, zmieniających znaczenie przepisów ogólnych.

Właśnie takie deformacje nazywa się biurokratyzmem – władzą biurokratów o negatywnych cechach. Ujemne skutki biurokratyzacji struktur i funkcjonowania władzy państwowej wzmacniane są jeszcze przez tendencje centralistyczne (o których wcześniej była już mowa), prowadzące do nadmiernego wzmocnienia rangi organów centralnych w systemie organów uczestniczących w zarządzaniu.

Innym zjawiskiem patologicznym, często obecnym i odżywającym wciąż we współczesnym państwie, jest **alienacja władzy państwowej.** Oznacza ona wyobcowanie ośrodków władzy ze społeczeństwa, ich izolowanie się od obywateli, a także dystansowanie się obywateli od struktur państwowych. Psychologicznym skutkiem alienacji jest poczucie obcości: rządzący zachowują się tak, jakby byli w obcym i wrogim społeczeństwie, a rządzeni postrzegają rządzących jako obcych. Wzajemna obcość jest wyrazem konfliktu interesów. Rodzi się podział na „my – obywatele" i „oni – politycy", podział postrzegany jako główna oś konfliktu interesów, jeżeli alienacja osiągnęła wysoki poziom. Tendencje w kierunku alienacji ośrodki władzy wykazują zwłaszcza w warunkach nieistnienia skutecznej społecznej kontroli działań tej władzy[49].

---

[48] Zob. W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 85.

[49] Zob. *ibidem*, s. 83.

Zjawiska biurokratyzmu, nadmiernego centralizmu, alienacji władzy państwowej i poczucia obcości obywateli wobec takiej władzy potęgowane są przez wskazywanie w piśmiennictwie[50] **inne zjawiska patologiczne z obszaru sprawowania władzy państwowej**, zwłaszcza takie, jak:

- **korupcja** – przebiegający poza kontrolą publiczną proces prywatyzacji struktur państwa; interesy prywatne przenikają do aparatu państwa, tworzą się kliki i koterie, które wymuszają decyzje niekorzystne dla interesów publicznych. Sprzyjające warunki dla korupcji stwarza sytuacja, w której ośrodki władzy posiadają prawo dyskrecjonalnego i arbitralnego rozstrzygania o uprawnieniach i sytuacji prawnej obywateli i podmiotów zbiorowych. Władza skorumpowana jest z reguły niemoralna, jej stronniczość i arogancja wobec szerszych interesów społecznych pogłębia się;
- **nepotyzm** – powoływanie lub promowanie na kierownicze stanowiska w państwie albo w strukturach ponadpaństwowych osób będących członkami rodziny lub krewnymi przyjaciół polityków, którzy dzięki korupcyjnym machinacjom uzyskali wielki wpływ na decyzje personalne;
- **klientyzm** – system poufnej wymiany usług wewnątrz biurokratycznych lub politycznych aparatów władzy; między silniejszymi politycznie (patronami) a słabymi (klientami) rozwija się układ współzależności: silniejsi opiekują się słabszymi za cenę poparcia ich stanowiska w trudnych sprawach;
- **oligarchizacja władzy** – proces, w którym grupa rządząca przekształca się w zamkniętą, niewrażliwą na potrzeby obywateli i na głosy opozycji politycznej (jeżeli taka istnieje), oddzieloną od społeczeństwa barierą swych przywilejów i wyniosłej arogancji, swoistą „elitą" polityczną, która własne interesy przedkłada nad interesami ogólnymi, nie podlega obywatelskiej kontroli oraz uważa, że stoi ponad prawem i podstawowymi zasadami moralnymi.

Do zjawisk patologicznych mających miejsce w procesie sprawowania władzy państwowej zaliczyć należy także **nadużywanie prawa i niewłaściwe posługiwanie się nim,** co może prowadzić do skutków podobnych do alienacji władzy. Zjawiska te mogą zwłaszcza przybierać postać:

- wiary w omnipotencję prawa, a więc przekonania rządzących, że przy pomocy prawa można dowolnie kształtować stosunki społeczne, że ustanowienie normy prawnej oznacza natychmiastową zmianę w sytuacji społecznej;

[50] W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, *op. cit.*, s. 87 i 88.

- instrumentalizacji prawa, czyli używania go wyłącznie jako narzędzia realizacji własnych celów przez grupy rządzące, a ignorowanie roli prawa jako formy kształtowania kultury prawnej i politycznej w społeczeństwie;
- niedostatków wiązania przez prawo organów państwowych, co powoduje zarówno przerosty dyskrecjonalnej władzy ośrodków podejmowania decyzji państwowych, jak też biurokratyczną anarchię, czyli brak ładu i władczej mocy wewnątrz zbiurokratyzowanego aparatu państwa;
- obniżanie ustrojowej rangi prawa i jego społecznego znaczenia, w tym także konstytucji, przez stanowienie ustaw budzących wątpliwości co do swej zgodności z konstytucją, uchwalanie nadmiernej liczby ustaw (inflacja ustaw) i zbyt częste dokonywanie w nich wątpliwych społecznie zmian, nierzadko przy naruszaniu wynikających z zasady państwa prawa reguł przyzwoitej legislacji.

Wielu reformatorów i wiele ekip rządzących w różnych państwach deklarowało zarówno w historii, jak i współcześnie wolę zdecydowanej walki ze zjawiskami patologii w strukturach i procesie sprawowania władzy państwowej oraz zapobieganie im w przyszłości. Skutki wielokrotnie dalekie były od oczekiwanych, bądź to z powodu nieumiejętności likwidacji zjawisk patologicznych, bądź z braku konsekwencji. W rezultacie zjawiska patologiczne wciąż istnieją i odżywają ze wzmożoną siłą, a dodatkowo życie polityczne przynosi co pewien czas nowe, wcześniej nieznane, patologie. Trzeba stwierdzić, że zjawiska patologiczne występują nie tylko w państwach niedemokratycznych czy półdemokratycznych. Niektóre z nich nie są obce również państwom demokratycznym.

ROZDZIAŁ VII
ORGANY PAŃSTWOWE

1. Pojęcie organu państwowego i systemu organów państwowych

1.1. Pojęcie organu państwowego i klasyfikacje organów państwowych

Problematyka organów państwowych, ich struktury, sposobów kreacji, zasad działania, funkcji i zadań oraz wzajemnych relacji, stanowi tradycyjnie jedno z centralnych zagadnień nauki o państwie. Kwestie te mają bowiem najbardziej ścisły i bezpośredni związek ze sprawowaniem władzy państwowej, jako że władza ta jest urzeczywistniana właśnie za pośrednictwem organów państwowych. Właściwie cała działalność państwa jest realizowana przez organy państwowe. Dlatego też w prawodawstwie państw współczesnych dąży się do maksymalnie precyzyjnego określenia wskazanych wyżej zagadnień dotyczących organów państwowych.

Pojęcie organu państwowego nie jest w nauce o państwie rozumiane całkowicie jednakowo. Występujące w tym zakresie różnice są jednak w większym stopniu wynikiem odmiennego punktu wyjścia przyjętego dla konstruowania definicji niż wyrazem rzeczywistych rozbieżności merytorycznych. Zdecydowanie dominuje takie ujęcie, że organ państwa to osoba lub zorganizowana grupa osób, których działania na mocy obowiązującego prawa są uważane za działania państwa. Przy takim rozumieniu pojęcia organu państwowego zwraca się uwagę, że należy wówczas odróżnić podejmowane przez osoby zasiadające w danym organie w imieniu państwa akty publiczne od ich zachowań i aktów prywatnych. Zdarzają się czasami inne podejścia, a mianowicie takie, że organ państwa to część aparatu państwowego, wyodrębniona od pozostałych elementów tego aparatu przez swoją organizację i kompetencje[1]. Wskazać można także trzecie stanowisko, cho-

[1] A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 199. O takim rozumieniu organu

ciaż odosobnione, ale przez to niepozbawione racji, w którym wskazuje się, że państwo realizuje swoje zadania przez określone, wyspecjalizowane instytucje. Instytucje te uosabiają ścisły związek elementów osobowych oraz strukturalno-organizacyjnych i funkcjonalnych. Występują w imieniu państwa, a ich działalność w różnych sferach życia społecznego utożsamia się z działalnością państwa. Reprezentanci tego stanowiska trafnie stwierdzają więc, że „organ państwowy to odpowiednio zorganizowana instytucja, utworzona na podstawie przepisów prawa i powołana do wykonywania określonych zadań w imieniu państwa, przy zastosowaniu środków wynikających z charakteru władzy państwowej”[2] (podkr. J. K.). Ta definicja będzie podstawą dalszych rozważań w podręczniku.

Niezależnie od wskazanych wyżej różnic definicyjnych, na ogół wymienia się podobne cechy konstytutywne organów państwowych, rozumiane tu jako najistotniejsze:

- są tworzone w drodze przepisów prawa (które określa tryb ich kreacji, ich organizację, kompetencje i formy aktywności) oraz działają na podstawie przepisów prawa; w teorii państwa i w prawoznawstwie uznaje się to za elementarne wymogi praworządności w państwie i postuluje, aby owo prawo miało formę konstytucji lub ustawy;
- posiadają wyodrębnioną strukturę organizacyjną, dostosowaną do spełnianych zadań, przy czym wyodrębnienie to występuje zarówno w układzie zewnętrznym – w stosunku do innych organów państwowych, jak też nierzadko wewnątrz poszczególnych organów państwowych;
- mają wyraźnie określone prawem zakresy kompetencyjne, w ramach których mogą i powinny działać, przy czym ich kompetencje (uprawnienia i obowiązki) są zróżnicowane – w zależności od charakteru organu państwowego i jego miejsca w systemie organów państwowych;
- działają w imieniu i na rachunek państwa, a skuteczność ich działań jest zagwarantowana, w ostatniej instancji, możliwością zastosowania przymusu państwowego;
- mogą realizować w różnych formach działania władcze, czyli takie, które rodzą po stronie podmiotów, do których są kierowane, skutki prawne w postaci obowiązków lub uprawnień, przybierające postać stanowienia aktów normatywnych, wydawania orzeczeń sądowych czy aktów admini-

państwowego piszą też G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2000, s. 84.

[2] Z. Jarosz, System organów państwa – zagadnienia ogólne [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 295.

stracyjnych, sprawowania kontroli, stosowania przymusu, chociaż mogą również wykorzystywać w swej działalności rozmaite formy niewładcze, a więc takie, które wyrażają stanowisko danego organu (organów) wobec określonych wydarzeń społecznych, ale nie muszą rodzić skutków prawnych (orędzia, metody perswazyjne, szkolenia itp.). Możliwość stosowania działań władczych to szczególne uprawnienie organów państwowych i dlatego ta cecha najczęściej podkreślana jest przez przedstawicieli nauki.

Każdy z organów państwowych (a mówiąc bardziej precyzyjnie – każdy z tzw. samoistnych organów państwowych) charakteryzują wszystkie wymienione cechy łącznie.

Złożoność zadań spełnianych przez współczesne państwa determinuje istnienie znacznej liczby organów państwowych oraz dużą różnorodność ich rodzajów, struktury, zakresów działania, spełnianych funkcji, a także ich miejsca i roli w mechanizmie funkcjonowania państwa. Rodzi to potrzebę klasyfikacji organów państwowych i dokonywania ich podziałów. W literaturze przedmiotu spotykamy wiele klasyfikacji organów państwowych dokonywanych na podstawie różnych kryteriów.

Najbardziej chyba rozbudowaną klasyfikację organów państwowych zaprezentował W. Szostak[3]. Wyróżnił on osiem rodzajów organów państwowych na podstawie takich kryteriów, jak: struktura organizacyjna organu; funkcje (kompetencje) organu; usytuowanie w aparacie państwa; podległość lub niezawisłość; sposób powoływania; polityczny lub apolityczny skład organu; społeczny lub zawodowy charakter osób sprawujących urząd; sposób zorganizowania i procedury działania organów wieloosobowych. Sporo rodzajów organów państwowych (siedem) wymieniają S. Sagan i V. Serzhanowa4, wyróżniając je na podstawie następujących kryteriów: podstawy prawne powoływania; budowa (morfologia) organów; tryb powoływania i czas trwania; kompetencje i związane z nimi ściśle formy prawne działania; zakres kompetencji terytorialnej; rodzaje działalności; relacje względem siebie. Inni autorzy prezentują bardziej „zwarte" klasyfikacje organów państwowych, czasami wyróżniając je na podstawie kryteriów łączonych i dokonując dalszych podziałów w ramach wyróżnionych grup5.

Wydaje się, że dla potrzeb wykładu w podręczniku celowe będzie wyróżnienie następujących grup organów państwowych:

[3] W. Szostak, *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997, s. 77.

[4] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, s. 161.

[5] Tak np. G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 87.

1) ze względu na prawne podstawy ich bytu (istnienia) – organy konstytucyjne i organy ustawowe. Organy konstytucyjne opierają swoje istnienie na normie konstytucyjnej, która zapewnia im najwyższą ochronę w całym systemie prawnoustrojowym, nie pozwalając na legalną zmianę ich statusu w drodze pozakonstytucyjnej (parlament, głowa państwa, rząd). Organy ustawowe opierają swój byt wyłącznie na normie ustawowej, która zapewnia im stosunkowo wysoką ochronę w systemie prawnoustrojowym, ale nie najwyższą, bo norma ta może być zmieniona przez inną normę ustawową (w RP prokuratura, policja, centralne organy administracji rządowej);
2) ze względu na strukturę organizacyjną – organy jednoosobowe i organy wieloosobowe. Organy jednoosobowe charakteryzują się skupieniem władzy w gestii jednej osoby (np. prezydent, minister, wojewoda), która za sprawowanie władzy ponosi wyłączną odpowiedzialność. Nie wyklucza to istnienia przy tej osobie specjalnego zespołu (kolektywu) doradców lub pomocników, którzy mogą wywierać znaczący wpływ na rozstrzygnięcia przez nią podejmowane. Jest to jednak tylko wpływ faktyczny, prawnie rozstrzygnięcie należy bowiem do jednej osoby. Zaletą organów jednoosobowych jest szybkość podejmowania decyzji i łatwość ustalenia odpowiedzialności za ich skutki. Słabością – możliwość podjęcia decyzji nietrafnej, zwłaszcza gdy jej faktycznym autorem jest wyłącznie jedna osoba. Organy wieloosobowe mogą mieć różny charakter. Najbardziej typowe z nich to organy kolegialne, składające się z wielu osób podejmujących wspólnie w równoprawny sposób decyzje w formie uchwał i ponoszące za nie solidarną odpowiedzialność (np. izba parlamentu, rząd, rada gminy czy powiatu). Zaletą rozstrzygnięć podejmowanych przez organy kolegialne jest z reguły ich głębsze rozważenie przed aktem podjęcia. Słabością – wydłużony w czasie tryb decydowania i trudności z ustaleniem indywidualnej odpowiedzialności za skutki decyzji. Organy wieloosobowe nie zawsze mają charakter kolegialny. Czasem są one wewnętrznie zorganizowane na zasadzie hierarchicznego zróżnicowania stanowisk i oparte w swej wewnętrznej strukturze na zasadzie (z reguły) jednoosobowego kierownictwa (niektóre centralne organy administracji, organy kontroli). Zdarzają się także organy wieloosobowe o strukturze złożonej, co wyraża się w tym, że, niezależnie od funkcji wykonywanych przez organ w całości, istnieją w jego strukturze wyodrębnione jednostki, które posiadają własne, samoistne kompetencje państwowe, a nie są jedynie pomocniczymi jednostkami wewnętrznymi danego organu (np. parlamenty dwuizbowe, izby w polskim Sądzie Najwyższym);

3) ze względu na terytorialny zasięg działania – organy centralne i organy terenowe. Organy centralne obejmują swoim zakresem działania, a więc swymi kompetencjami, terytorium całego państwa (np. parlament, prezydent, rząd). Organy terenowe wykonują swoje funkcje w określonej części państwa – w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego (np. rada gminy, wojewoda, sąd rejonowy). Organy terenowe mają w poszczególnych państwach bardziej niż organy centralne zróżnicowany charakter i zakres działania – w zależności od przyjętego podziału terytorialnego i charakteru jednostki, w jakiej dany organ działa;
4) ze względu na sposób powoływania – organy wyłaniane w wyborach, organy pochodzące z nominacji i organy o charakterze dziedzicznym. Tryb wyborów oznacza, że organ jest powoływany przez określony podmiot zbiorowy. Podmiotem tym może być sam suweren (naród, lud) lub organ państwowy uprawniony do tego przez przepisy prawa. W pierwszym przypadku mówimy o organach państwowych pochodzących z wyborów bezpośrednich (np. parlament), w drugim zaś o organach wybranych pośrednio (np. prezydent wybierany przez parlament). Nominacja – to określony normatywnie tryb powoływania jednych organów (niższego stopnia) przez inne organy (wyższego stopnia). W ten sposób obsadzane są najczęściej organy administracji (minister, wojewoda). Dziedziczność ma najczęściej miejsce w monarchiach;
5) ze względu na czas trwania pełnomocnictw – organy kadencyjne oraz organy powoływane na czas nieokreślony. Organy kadencyjne to takie, których okres trwania pełnomocnictw jest z góry prawnie określony (parlament, prezydent, rady samorządowe) i z reguły jest równy okresowi kadencji. Czas trwania pełnomocnictw organów powoływanych na czas nieokreślony nie jest z góry określony i zawsze pełnią one swoją funkcję albo dożywotnio (monarchowie, sędziowie Sądu Najwyższego w Stanach Zjednoczonych), albo do chwili powołania nowego organu (rząd, wojewoda);
6) ze względu na sposób działania w imieniu państwa – organy samoistne i organy niesamoistne. Organy samoistne działają bezpośrednio w imieniu państwa, wykonując w tym zakresie własne zadania i kompetencje (np. minister, sąd, wojewoda). Organy niesamoistne z reguły nie posiadają prawa do podejmowania władczych decyzji, mających bezpośrednie, wiążące znaczenie na zewnątrz. Mogą one przybierać postać organów o charakterze wewnętrznym (przewodniczący izby parlamentu), pomocniczym (np. komisje parlamentarne, komitety rządowe) lub doradczym (np. w Polsce Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów);

7) ze względu na charakter powierzonych im zadań i funkcji oraz rolę, jaką spełniają w mechanizmie działania państwa – organy przedstawicielskie, organy administracyjne, organy sądowe i organy kontroli. Cechą organów przedstawicielskich jest wyłanianie ich w drodze wyborów powszechnych. Są to organy kolegialne, do których należy najwyższe ciało przedstawicielskie (parlament) i lokalne przedstawicielstwa (rady samorządowe). Organy administracji, pochodzące z mianowania lub nominacji (np. rząd, minister), w państwach demokratycznych sprawują władzę wykonawczą i ponoszą odpowiedzialność polityczną przed organami przedstawicielskimi. Organy sądowe charakteryzuje pochodzenie z nominacji, a ich podstawową funkcją jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (np. sąd rejonowy, sąd okręgowy). Organy kontroli pochodzą z powołania, a ich zasadniczą czynnością jest kontrola działalności organów wykonawczych (np. w RP Najwyższa Izba Kontroli).

1.2. System organów państwowych i aparat państwowy

Organy państwowe – chociaż każdy z nich jest wyodrębniony pod względem strukturalnym i funkcjonalnym – nie działają w izolacji. Przeciwnie, są ze sobą zwykle odpowiednio powiązane. Istnieje między nimi określony, uporządkowany układ stosunków, tworzących z ogółu organów państwa celowo zorganizowany zespół elementów – a więc system organów państwowych. System taki obejmuje całą sferę działania państwa.

W nauce o państwie pod pojęciem systemu organów państwowych rozumiano różne zjawiska. Często zespół cech, które według jednych wyrażają „formę organizacji aparatu państwowego, a w szczególności reguły określające budowę tego aparatu, formy organów państwowych i ich stosunki wzajemne”[6], a według innych odzwierciedlają „zależności funkcjonalne i organizacyjne pomiędzy różnymi organami państwa, składającymi się na organizacyjną jedność”[7]. Niektórzy autorzy[8] trafnie w definiowaniu tego zjawiska kładli akcent na organy i ich wzajemne relacje, wskazując, że „systemem organów państwowych nazywa się ogół powiązanych ze sobą jednostek organizacyjnych, a w szczególności organów państwowych”, dodając jednak – co nie wydaje się trafne – że na system ów składają się także urzędy obsługujące te organy.

[6] A. Burda, *Polskie prawo…*, *op. cit.*, s. 201.

[7] J. Trzciński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław 1974, s. 120.

[8] A. Redelbach, *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, Toruń 2005, s. 173.

Wykorzystując dotychczasowy dorobek teoretyczny, można zaproponować następującą definicję: system organów państwowych to całokształt organów istniejących w danym państwie, rozpatrywanych w ich wzajemnych powiązaniach, wynikających z przyjętych reguł określających formę organów państwowych i ich stosunki wzajemne, a składających się na organizacyjną jedność systemu.

Jedność systemu organów państwowych przejawia się w następujących elementach:

- jedności celów działania, polegającej na realizacji przez poszczególne organy w różnych formach wspólnych celów państwa;
- włączeniu wszystkich organów państwowych w organizacyjną wspólnotę i podporządkowanie ich jednolitym zasadom organizacyjnym i funkcjonalnym;
- decydującej często roli organów przedstawicielskich w stosunku do pozostałych organów państwowych, co zapewnia jedność systemową wszystkich organów.

Reguły powiązań między organami w ramach systemu organów państwowych mogą być różne. Jedne z organów mogą być powoływane przez inne, między organami może zachodzić stosunek podległości i nadrzędności, często współdziałania (w tym równowagi), czasem niezależności. Rodzaj powiązań zależy w pewnej mierze od charakteru organu, wynika więc niejako z jego istoty (np. wysoka pozycja organów przedstawicielskich, niezależność sądów), ale głównie jest rezultatem akceptowanej w danym państwie filozofii politycznej ustroju.

Oprócz pojęcia systemu organów państwowych, w nauce o państwie i w teorii polityki często używa się terminu „aparat państwowy". W rozumieniu tego określenia wyróżnić można kilka stanowisk. Niektórzy utożsamiają aparat państwowy z całokształtem organów państwa, za pomocą których państwo realizuje swoje funkcje[9]. Inny autor pod pojęciem aparatu państwowego rozumiał „zespół ludzi w szczególny sposób zorganizowany, wypełniający w określonym trybie zadania państwowe i wyposażony w tym celu w specyficzne środki stosowania przymusu"[10]. To dosyć szeroka definicja podmiotowa aparatu państwowego. Jeszcze szerszy jednak zasięg ma przedmiotowe ujęcie aparatu państwowego. W syntetycznej formie wyraża pogląd, że pod pojęciem aparatu państwowego rozumie się „zbiór organów

[9] G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 84.

[10] A. Burda, *Polskie prawo…*, *op. cit.*, s. 199.

państwa powiązanych organizacyjnie i funkcjonalnie oraz obsługujące je urzędy"[11]. W bardziej rozwiniętej formie wskazano, że „Na pojęcie aparatu państwowego składa się (...) ogół urządzeń (instytucji) służących realizacji zadań państwa"[12]. Jak wyjaśniał autor tej definicji, w grę wchodzą zarówno organy państwowe, jak też określone urządzenia organizacyjne i materialno-techniczne (np. więzienia, siły zbrojne, różnorodne biura i urzędy), które, nie będąc organami państwowymi, służą jednak realizacji przymusu państwowego i – ogólnie – sprawowaniu władzy państwowej. Odnotować wreszcie warto, że jeden z autorów postrzega aparat państwowy w dwóch znaczeniach – „w sensie szerszym" i „w sensie ścisłym"[13]. W sensie szerszym za aparat państwowy autor ten uważa strukturę złożoną z trzech elementów: 1) systemu organów państwowych, 2) ich „ciał" pomocniczych, 3) także – pomimo pewnych wątpliwości – „przedsiębiorstw i zakładów państwowych". W sensie ścisłym aparat państwowy stanowią, jego zdaniem, tylko organy państwowe oraz „ciała pomocnicze względem nich".

Na tle przywołanych stanowisk można zaproponować następującą definicję: aparat państwowy to struktura, na którą składają się: 1) system organów państwowych, 2) ogół instytucji służących realizacji funkcji państwa. W drugiej grupie mieszczą się zwłaszcza:

- urzędy obsługujące organy państwowe, stanowiące ich aparat pomocniczy, będące zespołami (mniejszymi lub większymi) osób dysponujących wiedzą, środkami materialnymi i technicznymi niezbędnymi dla realizacji zadań danego organu państwowego i konkretnego urzędu (tak np. kancelaria prezydenta jest urzędem głowy państwa, ministerstwo urzędem ministra);
- inne jeszcze instytucje o charakterze wspierającym organy państwowe w ich działalności (siły zbrojne, więzienia).

2. Zasady tworzące teoretyczne podstawy systemów organów państwowych

Budowa systemu organów państwowych, a więc ich struktury i wzajemnych powiązań, w przeważającej mierze zależy od przyjętej w danym państwie koncepcji kształtowania takiego systemu, czyli od filozofii politycznej dane-

[11] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 161.

[12] Z. Jarosz, *System...*, *op. cit.*, s. 296.

[13] J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004, ss. 30–31.

go ustroju państwowego. Filozofia ta wyraża się bardziej konkretnie w aprobacie w państwie jednej z zasad tworzących teoretyczne podstawy budowy systemów organów państwowych, a mianowicie albo zasady podziału władzy, albo zasady jedności władzy, co powoduje, że system organów państwowych ma charakter albo zdekoncentrowany (podział), albo skoncentrowany (jedność).

2.1. Zasada podziału władzy

Jest to jedna z najistotniejszych zasad ustrojowych, towarzysząca rozwojowi myśli politycznej od czasów Arystotelesa. W swoim znakomitym dziele „Polityka" myśliciel ten wyróżniał w każdym ustroju państwowym trzy części składowe: „czynnik obradujący nad sprawami państwowymi", „czynnik rządzący", „czynnik sądzący"[14]. Sporne jest w nauce, czy poglądy te można uznać za zalążek koncepcji podziału władzy w jej współczesnym rozumieniu.

Podział władzy, jako idea polityczna i zasada ustroju państwa, rozpowszechnił się od XVII i XVIII wieku, zwłaszcza w Europie i Stanach Zjednoczonych Ameryki, stanowiąc owoc racjonalistycznej myśli oświeceniowej. Najbardziej znaną odmianą podziału władzy jest zasada trójpodziału władzy, która kształtowała się w czasach nowożytnych jako przeciwieństwo absolutyzmu monarszego, zakładającego skupienie całej władzy w gestii jednego podmiotu – monarchy, a więc miała być instrumentem walki z tym absolutyzmem.

Idea trójpodziału władzy w rozwiniętej postaci wywodzi się od wspomnianego wcześniej angielskiego filozofa J. Locke'a. W pracy „Dwa traktaty o rządzie" (1690) wyróżnił on trzy rodzaje władz: prawodawczą, wykonawczą i federacyjną. Locke uzasadniał zwłaszcza potrzebę rozdzielenia władzy prawodawczej od wykonawczej. Postulował oddanie władzy prawodawczej w gestię ciała zbiorowego, którego postanowienia prawodawcze powinny zachowywać swą moc i być stale wykonywane. Uznawał przy tym za niezbędne, aby wykonywanie ustanowionych przez władzę prawodawczą ustaw należało do innego już organu, nie tego, który te ustawy stworzył, gdyż odmienne rozwiązanie groziłoby niebezpieczeństwem monopolizacji władzy i „naginania" ustaw do własnych potrzeb.

Do przemyśleń J. Locke'a nawiązał przywołany wcześniej francuski myśliciel polityczny Monteskiusz, formułując – na gruncie rozwiązań ustrojowych ówczesnej Anglii – w pracy „O duchu praw" (1748) ideę trójpodziału władzy na: ustawodawczą (prawodawczą), wykonawczą, sądowniczą (sądową).

[14] Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 1953, s. 47.

Monteskiusz – jak to oceniał w XX wieku wybitny francuski konstytucjonalista – „zasady zapożyczone od filozofa angielskiego przekształcił (...) tak dalece, że uczynił z nich rzecz nową: zarodek przerobił na żywą istotę, zupełnie rozwiniętą, zaopatrzoną we wszystkie członki”[15]. Chociaż więc Monteskiusz nie był jedynym twórcą zasady podziału władzy, to wydatnie te zasadę wzbogacił w stosunku do wcześniej rozważanych jej elementów i dlatego on właśnie uznawany jest za najwybitniejszego jej przedstawiciela.

Podstawę filozoficzną koncepcji Monteskiusza stanowiła idea wolności pojmowanej w sposób charakterystyczny dla myśli liberalnej, a więc jako wolność od państwa, od ingerencji państwa. Realizacja koncepcji podziału władzy miała – zdaniem tego myśliciela – zagwarantować tak rozumianą wolność i zapewnić możliwość istnienia szerokiej sfery aktywności obywatelskiej wolnej od ingerencji państwa. Monteskiusz dostrzegał zagrożenia dla wolności zarówno w sytuacji zespolenia władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak również w warunkach nieoddzielenia władzy sądowniczej od ustawodawczej i wykonawczej.

Na teorię podziału władzy w ujęciu Monteskiusza składały się właściwie trzy powiązane ze sobą zasady[16]:

- zasada społecznego podziału władzy, wyrażająca się w postulacie zapewnienia wszystkim stanom i warstwom społecznym wpływu na władzę państwową;
- zasada funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy, której istotą było wyróżnienie trzech równorzędnych rodzajów władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz „przydzielenie” poszczególnych rodzajów władz odrębnym organom państwowym;
- zasada równowagi i wzajemnego hamowania się władz, która wyrażała się w postulacie takiego ułożenia stosunków między trzema władzami, aby – poprzez system hamulców pozwalających każdej władzy powstrzymywać pozostałe – żadna z nich nie uzyskała przewagi nad inną.

Pełne zobrazowanie koncepcji Monteskiusza wymaga więc uwzględnienia trzech wyżej wymienionych zasad, pozostających ze sobą w bardzo ścisłym związku i składających się na nierozerwalną całość. Społeczny podział władzy miał – według zamysłu Monteskiusza – zapewnić taki kierunek rozwoju władzy państwowej, który uwzględniałby sprzeczne interesy różnych grup społecznych i stanowił wypadkową ścierających się sił. W zasadzie spo-

[15] A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 358.

[16] Zob. S. Zawadzki [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo…*, *op. cit.*, s. 151.

łecznego podziału władzy uwidaczniała się w pełni żywa w tamtym okresie idea tzw. kompromisu feudalno--mieszczańskiego. Zasada ta ma więc dzisiaj charakter jedynie historyczny.

Funkcjonalno-organizacyjny podział władzy znajdować miał – zgodnie z poglądami Monteskiusza – wyraz w następujących rozwiązaniach:

- w wyróżnieniu trzech władz – władzy ustawodawczej (legislatywy), władzy wykonawczej (egzekutywy) i władzy sądowniczej (judykatywy) – odpowiadających trzem zasadniczym rodzajom działalności państwa: stanowieniu norm prawnych, wykonywaniu tych norm, rozstrzyganiu sporów prawnych. W tym znaczeniu można mówić o zainicjowanym przez Monteskiusza przedmiotowym (funkcjonalnym) podziale władzy;
- w sprawowaniu każdej z tych władz przez odrębny, niezależny od pozostałych organ państwowy (lub organy państwowe), z których żaden nie posiada zdecydowanej, rozstrzygającej przewagi – władzy ustawodawczej przez przedstawicielstwo społeczne, czyli przez parlament, władzy wykonawczej przez monarchę działającego przy pomocy mianowanych przez siebie ministrów, władzy sądowniczej przez wybierane na krótkie okresy niezawisłe sądy. Oznaczało to propozycję dokonania w państwie podmiotowego (organizacyjnego) podziału władzy, którego podstawą był podział funkcjonalny.

Głównym elementem stanowiska Monteskiusza w sprawach funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy były propozycje dotyczące sfery wzajemnych stosunków między legislatywą a egzekutywą, ponieważ te dwie części systemu organów państwowych odgrywają decydującą rolę w procesie sprawowania władzy państwowej (często mówiąc o podziale władzy ma się na myśli właśnie stosunki miedzy nimi). Jeżeli chodzi o optymalny układ relacji między legislatywą a egzekutywą w systemie podziału władzy, to problem dotyczył zwłaszcza rozstrzygnięcia dylematu: czy istotę tej koncepcji i realizację jej celów lepiej oddaje (zabezpiecza) rozwiązanie oparte na możliwie maksymalnej separacji (rozdzieleniu) tych władz, czy raczej model zakładający konieczność ich współdziałania. W późniejszej praktyce poszczególnych państw na pytanie to udzielano różnych odpowiedzi.

Zasada równowagi i wzajemnego hamowania się władz określana jest w literaturze anglosaskiej jako zasada *checks and balances*. Jej główny sens polega na stworzeniu w państwie takich instytucjonalnych mechanizmów oddziaływania jednej władzy na inne, aby wykorzystując specjalne „hamulce" (środki powściągania), nie pozwolić, by którakolwiek z nich uzyskała przewagę nad pozostałymi. Również i w tym przypadku podstawowe znaczenie

miały mieć „hamulce" istniejące między legislatywą a egzekutywą, przy czym – według opinii Monteskiusza – należało zwłaszcza zapewnić możliwość hamowania legislatywy przez egzekutywę (obecnie uważa się, że odwrotnie).

Zasada równowagi i wzajemnego hamowania władz została rozwinięta przez Amerykanina A. Hamiltona (1757–1804), którego poglądy wywarły istotny wpływ na rozwiązania przyjęte w Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. Hamilton sformułował propozycje określonych rozwiązań ustrojowych, które miały zapewnić równowagę władzy ustawodawczej i wykonawczej, a w szczególności: każda z władz miała mieć niewielki wpływ na powoływanie drugiej; członkowie poszczególnych władz powinny być od siebie niezależni; władza ustawodawcza powinna być dwuczęściowa; władza wykonawcza powinna mieć prawo ingerowania w kompetencje władzy ustawodawczej. Na gruncie amerykańskim (ale nie tylko) uwagi te są w znacznym stopniu aktualne do dzisiaj.

Wypracowana przez Monteskiusza koncepcja trójpodziału władzy, chociaż ciągle nie ma pełnej zgody – jak ją należy rozumieć, trafiła na podatny grunt myśli liberalnej, poszukującej nowych rozwiązań ustroju państwa i została podniesiona do rangi jednej z fundamentalnych zasad demokracji. W krótkim czasie została ona zaadaptowana w ustawodawstwie konstytucyjnym, poczynając od Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., polskiej Konstytucji 3 Maja 1791 r. i francuskiej Konstytucji z września 1791 r. Teoria podziału władzy stała się jedną z naczelnych zasad konstytucji liberalno-demokratycznych. W tych konstytucjach była i jest konkretyzowana.

Sformułowana przed dwustu siedemdziesięciu laty przez Monteskiusza teoria trójpodziału władzy znajduje – poza zasadą społecznego podziału władzy – praktyczną ilustrację w wielu współczesnych ustrojach państwowych. Na gruncie amerykańskim idea podziału władzy została w konstytucjach przyjęta i rozwinięta w postaci separacji oraz równowagi i hamowania się władz. Zastosowana w konstytucjonalizmie europejskim wersja monteskiuszowskiej idei podziału władzy preferuje współdziałanie i równoważenie władz. Można generalnie powiedzieć, że wpływ koncepcji Monteskiusza na konkretne rozwiązania ustrojowe w państwach demokratycznych był i jest nadal ogromny. Aprobowana jest nawet czasami teza, że „państwo niemające podziału władz nie ma konstytucji"[17].

[17] Przywołuję za W. Makowskim, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014, s. 167.

2.2. Zasada jedności władzy

Zasada jedności władzy państwowej (nazywana też zasadą jednolitości) jest historycznie starsza od zasady podziału władzy. W tradycyjnej wersji przybierała ona postać jedynowładztwa, władzy skoncentrowanej w gestii jednostki spełniającej funkcje prawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Taki kształt ustrojowy miały w starożytności będące monarchiami tzw. despotie wschodnie, a w czasach nowożytnych także monarchie absolutne. Zasada jedności władzy państwowej pojawiła się w czasach nowożytnych w pewnej zmodyfikowanej postaci również w odmianie republikańskiej – w faszystowskim państwie hitlerowskim i włoskim oraz w totalitarnym państwie stalinowskim. Tymi postaciami jedności władzy nie będziemy się tutaj zajmować z powodu ich skrajnej niedemokratyczności.

Warto natomiast przywołać pewną zmodyfikowaną koncepcję jedności władzy, której twórcą był wspomniany wcześniej francuski filozof epoki Oświecenia J. J. Rousseau, charakteryzowany w nauce jako drugi – obok Monteskiusza – „prawdziwy prawodawca na wzór legendarnych filozofów starożytności"18. Rousseau wyłożył swoją koncepcję jedności władzy zwłaszcza w przywoływanej wcześniej pracy „Umowa społeczna".

Punktem wyjścia rozumowania Rousseau było pytanie: jak zapewnić wolnemu ludowi–suwerenowi wpływ na władzę państwową w maksymalnym stopniu? Udzielając odpowiedzi na to pytanie, Rousseau uznawał za niezbędne podejmowanie przez sam lud, jako suwerena w państwie, bezpośrednich aktów sprawowania władzy państwowej, zwłaszcza w formie referendum, gdyż jedynie wówczas – jego zdaniem – wola powszechna ludu, wyrażająca jego stanowisko, nie ulega zdeformowaniu. Koncepcja Rousseau mieściła się więc w ramach wyznaczonych jeszcze w starożytności przez ustrój demokracji ateńskiej (bezpośredniej) i była próbą dostosowania jej do warunków czasów nowożytnych (Rousseau jako promotor form demokracji bezpośredniej).

Rousseau zdawał sobie sprawę, że wyłącznie bezpośrednie sprawowanie władzy przez lud nie jest możliwe do urzeczywistnienia w warunkach państwa dużego obszarowo i ludnościowo. W rezultacie, ze względów głównie organizacyjno-technicznych, „godził się" na stosowanie przedstawicielskich form sprawowania władzy, ale obwarowywał tę zgodę szeregiem istotnych warunków, które stanowiły nieodłączny składnik jego koncepcji jedności władzy.

[18] E. Esmein, *Prawo*…, *op. cit.*, s. 203.

W ujęciu J. J. Rousseau jedność władzy miała polegać na supremacji (dominacji) w systemie organów państwowych tego organu, za pośrednictwem którego lud przede wszystkim sprawuje swoją suwerenną władzę, gdy nie korzysta z form demokracji bezpośredniej. Organem tym był parlament, a więc w nim miała się skupiać w ramach struktur państwowych cała władza, jaką w państwie dysponuje lud-suweren. Pochodząca od ludu-suwerena władza parlamentu miała w strukturach państwowych charakter pierwotny. Wszystkie pozostałe organy państwa mogły działać tylko jako wyraziciele woli parlamentu i tylko w granicach udzielonych im przez parlament upoważnień. Miały być parlamentowi podporządkowane w wykonywaniu swych zadań i w korzystaniu z kompetencji. Ich władza stanowiła jedynie pochodną władzy parlamentu, który posiadał władzę nadrzędną, pochodzącą z nadania ludu-suwerena. Parlament miał nie tylko wydawać ustawy, ale i zabezpieczać ich wykonywanie. Można uważać, że prezentowana przez J. J. Rousseau koncepcja jedności władzy miała charakter demokratyczny w takim jej aspekcie, w jakim zakładała kontrolę najwyższego ogniwa władzy państwowej – parlamentu – przez suwerenny lud.

Znamienna dla koncepcji Rousseau miała być hierarchiczna struktura systemu organów państwowych, zbudowanych na zasadzie monokratycznej – jednolitości władzy i jej centralizacji[19]. Na czele tych organów znajdować się miał organ najwyższy – parlament, a wszystkie inne być mu podporządkowane. Zasada równowagi i hamowania zastąpiona miała być innymi regułami współdziałania organów państwowych. Kontrolę działalności najwyższego ogniwa władzy państwowej miał sprawować wyłącznie lud-suweren, a nie jakikolwiek inny organ państwowy.

Odnotować należy, że roussowską koncepcję jedności władzy współcześnie jeden z autorów poddał zdecydowanej, chociaż chyba zbyt surowej krytyce z punktu widzenia wymogu demokratyczności reżimu politycznego, uznając ją za niebezpieczną, ponieważ w niewielkim stopniu chroni przed wszelkiego rodzaju wynaturzeniami demokracji. Wyraził pogląd, że postawienie parlamentu na szczycie organów państwa nie stanowi wystarczającej rękojmi demokracji. Pisał: „Władza skumulowana w jednym organie – jaki by on nie był i jakiejkolwiek legitymacji by nie posiadał – jest z gruntu rzeczy władzą potencjalnie niedemokratyczną” [20].

[19] Zob. M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 116.

[20] Tak np. J. Szymanek, *Dynamika systemów rządów w państwach demokratycznych* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 451.

Koncepcja jedności władzy w ujęciu J. J. Rousseau znalazła znacznie bardziej ograniczone zastosowanie w porównaniu z monteskiuszowską teorią podziału władzy. Nawiązanie do idei Rousseau znalazło wyraz w koncepcjach jakobińskich republikanów w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej (jakobińska Konstytucja z czerwca 1793 r.), w doświadczeniach Komuny Paryskiej (1871) oraz w konstrukcjach ustroju państwowego Szwajcarii (Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej z 1874 r.). Właśnie w Szwajcarii roussowska koncepcja jedności władzy była w demokratyczny sposób i w pełnym kształcie urzeczywistniana (w modelu ustrojowym nazywanym systemem „rządów zgromadzenia" lub systemem „parlamentarno-komitetowym") aż do wejścia w życie 1 stycznia 2000 r. nowej Konstytucji, przyjętej w referendum w 1999 r.

W ślad za Komuną Paryską, koncepcję jedności władzy recypowała (przejęła, przyswoiła sobie) także konstytucja ZSRS z 1922 r., a po II wojnie światowej również konstytucje państw tzw. realnego socjalizmu. Trzeba jednak stwierdzić, iż w rzeczywistości ustrojowej wszystkich państw socjalistycznych zasada jedności władzy nie była w istocie realizowana w jej demokratycznym kształcie, ponieważ faktyczne skupienie pełni władzy przez partię komunistyczną powodowało, że parlament nie zajmował tej najwyższej pozycji w państwie, jakiej wymagała koncepcja J. J. Rousseau (taką sytuację możemy dzisiaj obserwować w Chinach, w Wietnamie, na Kubie).

3. Modelowe rozwiązania systemów rządów w państwach demokratycznych

3.1. Rozumienie określenia „system rządów" oraz klasyfikacje systemów rządów

W piśmiennictwie naukowym nie występuje jednolite rozumienie określenia „system rządów". Najczęściej pod pojęciem systemu rządów rozumie się sferę wynikających z zasad organizacyjnych i funkcjonalnych relacji między naczelnymi organami legislatywy i egzekutywy, a konkretnie – parlamentem, głową państwa i rządem[21]. Czasami postrzega się termin „system rządów" szerzej, rozumiejąc go jako ustrój naczelnych organów władzy, określający

[21] Tak J. Szymanek, *Dynamika…*, *op. cit.*, s. 450; *Idem*, *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze" 2005, nr 3, s. 5. Podobnie M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 113.

mechanizm sprawowania tej władzy[22]. Niektórzy autorzy – akceptując węższe rozumienie określenia „system rządów" – dodają do jego treści pewne dodatkowe elementy warte przywołania: stosunki wewnętrzne w ramach każdej z dwóch władz[23]; pozycję i rangę prawnoustrojową poszczególnych organów legislatywy i egzekutywy[24]; regulacje dotyczące niektórych podstawowych zasad ustrojowych[25]. Na gruncie wskazanych wyżej propozycji i uwag, autor podręcznika sformułował następującą definicję: „określenie system rządów oznacza sferę relacji organizacyjnych i funkcjonalnych istniejących pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz wewnątrz tych władz, z uwzględnieniem pozycji i rangi prawnoustrojowej organów owych władz oraz niektórych naczelnych zasad ustroju politycznego państwa stanowiących swoisty fundament systemu rządów"[26] (podkr. moje – J. K.). Trzeba przy tym mieć na względzie, że system rządów znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w aktach normatywnych, zwłaszcza w konstytucji, jak też w praktyce ustrojowej, w rzeczywistym układzie stosunków między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej wynikającym z faktycznej pozycji ustrojowej tych organów. W podręczniku interesuje nas sfera normatywna.

Systemy rządów mogą być kształtowane w poszczególnych państwach na teoretycznej podstawie jednej z dwóch naczelnych, wyżej scharakteryzowanych, zasad ustrojowych: zasady podziału władzy albo zasady jedności (jednolitości) władzy. Wskazywaliśmy już, że w państwach demokratycznych systemy rządów są ustanawiane przede wszystkim na gruncie pierwszej z zasad.

Klasyfikując całościowo systemy rządów kształtowane na teoretycznej podstawie jednej lub drugiej zasady ustrojowej, wyróżnia się najczęściej cztery modele systemów rządów: parlamentarny (parlamentarno-gabinetowy) prezydencki; mieszany; rządów zgromadzenia[27]. Niektórzy autorzy dodają do

[22] S. Gebethner, *Modele rządów i ich regulacja konstytucyjna* [w:] S. Gebethner, R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 91.

[23] B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce* [w:] J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014, s. 352.

[24] J. Kuciński, *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Kompendium*, Warszawa 2014, s. 147.

[25] M. Stębelski, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 93.

[26] J. Kuciński, *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo 19", 2016, nr 94, s. 67.

[27] M. Domagała, *System kanclerski…*, *op. cit.*, s. 113; J. Szymanek, *Modele…*, *op. cit.*, s. 6; *Idem*, *Dynamika…*, *op. cit.*, ss. 452–467.

tych modeli jeszcze jeden, a mianowicie system kanclerski[28], chociaż uważają, że „Mieści się on generalnie w ramach systemu parlamentarnego"[29], posiadając kilka oryginalnych rozwiązań ustrojowych, które odróżniają go wyraźnie od klasycznego modelu rządów parlamentarno-gabinetowych. Inni autorzy są poniekąd skłonni liczbę modeli systemów rządów ograniczać, uznając francuski semiprezydencki mieszany system rządów za „pozostający w nurcie parlamentaryzmu"[30].

Uwzględniając przedstawione wyżej stanowiska, przyjmiemy, że celowe jest wyróżnienie następujących podstawowych modeli systemów rządów:

1) na teoretycznej podstawie zasady podziału władzy:
   - parlamentarnego (parlamentarno-gabinetowego);
   - prezydenckiego;
   - mieszanych (parlamentarno-prezydenckich, prezydencko-parlamentarnych, semiprezydenckich);
2) na teoretycznej podstawie zasady jedności władzy:
   - rządów zgromadzenia.

3.2. Charakterystyka podstawowych modeli systemów rządów

Parlamentarny system rządów. System ten nazywany jest często systemem parlamentarno-gabinetowym, od terminu „gabinet", jakim w Anglii od początku XVIII wieku zaczęto określać organ złożony z powoływanych przez króla ministrów, a obradujący pod przewodnictwem jednego z nich. System ten ukształtował się w toku długiej ewolucji ustroju w Anglii (Wielkiej Brytanii), szczególnie intensywnie w ciągu niespełna 100 lat od wybuchu w XVII wieku angielskiej rewolucji burżuazyjnej. Powstawał w wyniku praktycznych doświadczeń, nie mając właściwie podstaw ani teoretycznych, ani konstytucyjnych; funkcjonował na gruncie zwyczajów. Pierwszym aktem konstytucyjnym, który regulował parlamentarny system rządów, była Konstytucja III Republiki Francuskiej z 1875 r. Następnie również inne państwa europejskie przyjmowały w swych rozwiązaniach konstytucyjnych parlamentarne systemy rządów, przy czym czyniły to nierzadko w sposób różniący się w pewnych unormowaniach od pierwowzoru, co spowodowało, że system ten zaczął występować w wielu wariantach, odmianach i mutacjach, tworząc

[28] S. Bożyk, *System organów państwowych* [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 142.

[29] *Ibidem*, s. 144.

[30] J. Szymanek, *Modele…*, *op. cit.*, s. 40.

„rodzinę" systemów parlamentarnych, różniących się w różnym stopniu od klasycznego systemu rządów parlamentarnych. W tej sytuacji nie sposób uznać, że istnieje jakiś jeden wzorzec parlamentarnego systemu rządów, tym bardziej, że ten system rządów jest obecnie najbardziej rozpowszechniony w państwach demokratycznych. Można jednak przyjąć, że – najogólniej rzecz ujmując – system parlamentarny polega na ukształtowaniu w pewien charakterystyczny sposób stosunków wzajemnych między głową państwa, parlamentem i rządem, wyrażających się w dążeniu do powiązania i wzajemnego oddziaływania na siebie legislatywy i egzekutywy. Z założenia (trudnego do zrealizowania w praktyce) owe powiązania i zależności pomiędzy tymi władzami powinny być tak ułożone, aby się całkowicie równoważyły (balansowały).

Wykorzystując ustalenia nauki, można przyjąć, że system parlamentarny w jego klasycznej postaci definiują następujące najważniejsze cechy:

1) dotyczące władzy ustawodawczej (legislatywy):
   - władzę ustawodawczą sprawuje jedno- lub dwuizbowy parlament, pochodzący z wyborów powszechnych (przynajmniej pierwsza z jego izb);
2) dotyczące władzy wykonawczej (egzekutywy):
   - władza wykonawcza ma konstrukcję dualistyczną (dwuczłonową) i składa się z jednoosobowej głowy państwa oraz z rządu z premierem na czele, tworzącym ciało kolegialne (czyli gabinet), stanowiącym organ autonomiczny strukturalnie i funkcjonalnie wobec głowy państwa;
   - w republikańskiej wersji systemu parlamentarnego prezydent jako głowa państwa wyłaniany jest w wyborach pośrednich, dokonywanych albo przez parlament (np. Grecja, Mołdawia), albo przez szersze kolegium wyborcze (np. RFN, Włochy, Indie);
   - głowa państwa jest neutralna politycznie, nie bierze aktywnego udziału w polityce, z reguły nie wykonuje samodzielnie żadnych istotnych funkcji w dziedzinie władzy wykonawczej, określone zaś akty polityczne (urzędowe) podejmuje jedynie na wniosek lub za zgodą rządu, wyrażaną w formie kontrasygnaty (współpodpisu) aktów głowy państwa przez członka rządu, która jest warunkiem ważności aktu głowy państwa, a równocześnie stanowi podstawę dla ewentualnej odpowiedzialności politycznej przed parlamentem tego podmiotu, który kontrasygnował dany akt;
   - głowa państwa formalnie powołuje premiera, a na jego wniosek pozostałych członków rządu;

- rząd jest w ramach władzy wykonawczej głównym organem wytyczającym i realizującym politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa;

3) dotyczące wzajemnych relacji między organami legislatywy i egzekutywy:
   - głowa państwa nie ponosi politycznej odpowiedzialności przed parlamentem i nie może być przez parlament odwołana;
   - rząd, mianowany formalnie przez głowę państwa, musi się cieszyć poparciem większości parlamentarnej; parlament wyraża akceptację składu i programu rządu, udzielając mu wotum zaufania. Rząd, który nie uzyska wotum zaufania, musi podać się do dymisji;
   - nie istnieje zakaz łączenia funkcji w organach władzy ustawodawczej i w rządzie, a czasami nawet (jak w Wielkiej Brytanii czy we Włoszech) wymagane jest od członków gabinetu posiadanie mandatu parlamentarnego;
   - rząd, korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej i poparcia większości parlamentarnej dla wnoszonych przez siebie projektów ustaw, ma realną możliwość wpływania na treść ustaw uchwalanych przez parlament;
   - działalność rządu pozostaje pod kontrolą parlamentu (przy czym szczególnie aktywna w tej kontroli jest opozycja parlamentarna);
   - rząd ponosi za swoją działalność solidarną odpowiedzialność polityczną (zwaną również parlamentarną) przed parlamentem i może być przez parlament obalony (zmuszony do podania się do dymisji) w drodze uchwalenia wotum nieufności;
   - egzekutywa (z reguły głowa państwa działająca na wniosek rządu lub premiera) ma prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji, co stanowi swoistą „przeciwwagę" dla instytucji politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem.

Typowym przykładem parlamentarnego systemu rządów jest model ustrojowy Wielkiej Brytanii, oparty w znacznym stopniu na zwyczajach konstytucyjnych. W praktyce ostatnich ponad dwustu lat ukształtowało się wiele rozmaitych wersji systemu parlamentarno-gabinetowego, przy czym te „wariantowe" systemy parlamentarne są z reguły regulowane prawnie (głównie konstytucyjnie), chociaż w sposób bardziej lub mniej szczegółowy. Systemy parlamentarne istnieją obecnie w zdecydowanej większości państw Europy, w Australii i w Nowej Zelandii oraz w niektórych państwach Azji (przede wszystkim w Indiach) i Afryki (np. w Republice Południowej Afryki). Występują one w tak wielu rozmaitych wariantach i odmianach, że trudno było-

by nawet skonstruować jakiś jeden uniwersalny model szczegółowy systemu parlamentarnego i dlatego ograniczyliśmy się wyżej jedynie do zdefiniowania jego najbardziej generalnych cech w wersji niejako „klasycznej", modelowej. Warto też mieć na uwadze, że w praktyce ustrojowej współczesnego państwa model konstytucyjny systemu rządów ulega modyfikacjom pod wpływem różnorodnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych, zwłaszcza funkcjonującego w danym państwie systemu partyjnego.

W praktyce funkcjonowania owych „wariantowych" systemów parlamentarno-gabinetowych w XIX wieku i na początku XX wieku ujawniły się w niektórych państwach określone trudności polityczne, wynikające przede wszystkim albo z braku, albo ze zbyt lapidarnej ich regulacji prawnej, zwłaszcza zaś z niedostatków w konstytucyjnym „zakotwiczeniu" mechanizmów parlamentarnego systemu rządów. Środkiem zaradczym miały być bardziej dokładne regulacje prawne parlamentarnego systemu rządów, zapoczątkowane po I wojnie światowej, a określane zazwyczaj w literaturze przedmiotu od lat 30. XX wieku jako racjonalizacja systemu parlamentarnego. Jej celem miało być zarówno przezwyciężenie trudności, jakie w praktyce niektórych państw napotykało funkcjonowanie tego systemu i lepsze dostosowanie rozwiązań systemu parlamentarnego do wymogów poszczególnych państw, jak również zapewnienie sprawności i efektywności działania tego systemu rządów. Cele te zamierzano osiągnąć na kilka sposobów, głównie drogą przywrócenia zachwianej na rzecz parlamentu równowagi między legislatywą i egzekutywą, jak również wzmocnienie pozycji prawnoustrojowej egzekutywy (zwłaszcza rządu), większe uniezależnienie rządu od woli parlamentu.

Tendencje racjonalizacji owych „wariantowych" parlamentarnych systemów rządów utrzymały się po II wojnie światowej. Wskazać zwłaszcza warto na wariant racjonalizacji wyrażony normatywnie w Ustawie Zasadniczej (konstytucji) Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., charakteryzujący się wyeksponowaniem roli prawnoustrojowej szefa rządu – kanclerza, a nawet jego preponderacją (wyższością, przewagą) w całym systemie rządów, przy równoczesnym ukształtowaniu pewnych instytucji ustrojowych nieznanych klasycznemu systemowi parlamentarnemu. Dlatego ten wariant racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów, ukształtowany z pewnym nawiązaniem do niemieckich tradycji konstytucyjnych sięgających II Rzeszy z 1871 r., nazywany jest zazwyczaj „systemem kanclerskim". Za najważniejsze cechy tego systemu na gruncie obowiązującej w RFN konstytucji, odróżniające go od modelu klasycznego, należy uznać:

- silną pozycję kanclerza jako szefa rządu, podporządkowanie mu pozostałych członków rządu. Stanowisko kanclerza nie jest wyznaczone regułą

primus inter pares (pierwszy pomiędzy równymi), charakterystyczną dla pozycji szefa rządu w „klasycznym" systemie parlamentarno-gabinetowym;

- uprawnienie parlamentu do powoływania kanclerza;
- powoływanie przez prezydenta pozostałych członków rządu wyłącznie na wniosek kanclerza, bez wymogu uzyskania od parlamentu wotum zaufania;
- prawo kanclerza do określania wytycznych polityki dla rządu;
- tzw. konstruktywne wotum nieufności jako jedyną formę parlamentarnej odpowiedzialności kanclerza (wraz z wnioskiem o wotum nieufności jest głosowana kandydatura nowego kanclerza);
- ograniczoną możliwość rozwiązania parlamentu przez głowę państwa do przypadków wyraźnie wskazanych w konstytucji.

Warto zwrócić uwagę, że elementy systemu kanclerskiego przyjmowane były w ostatnich kilkunastu latach – w różniących się nieco od „wzorca" postaciach – w konstytucjach niektórych państw dokonujących transformacji od autokratyzmu do demokracji (np. Polska).

Funkcjonowanie systemu parlamentarnego jest modyfikowane w praktyce ustrojowej każdego państwa przez istniejący w państwie system partyjny, przy czym niezbędne jest, aby był to system partyjny kształtujący się na gruncie zasady pluralizmu politycznego (wielopartyjności), a więc pozwalający na swobodę tworzenia partii politycznych oraz zakładający istnienie zinstytucjonalizowanej opozycji, mającej oparcie normatywne. W warunkach systemu dwupartyjnego parlament jest faktycznie podporządkowany jednopartyjnemu rządowi. W systemie wielopartyjnym rząd posiada najczęściej charakter koalicyjny, którego trwałość jest zależna również od charakteru tej wielopartyjności – czy jest to wielopartyjność ustabilizowana (np. Finlandia, Norwegia), czy nieustabilizowana (np. Polska, Czechy, Słowacja).

Prezydencki system rządów. System ten, uznawany przez niektórych autorów za realizujący najpełniej monteskiuszowską koncepcję trójpodziału władzy, ukształtował się na podstawie rozwiązań Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r., która po raz pierwszy w dziejach wprowadziła instytucję prezydenta jako jednoosobowej głowy państwa. Amerykański prezydencki system rządów swoją rozwiniętą postać uzyskał w tym państwie w drugiej połowie XIX wieku, po wojnie secesyjnej. Istnieje dosyć powszechne i niebezpodstawne przekonanie, że jego przeniesienie do warunków ustrojowych innych państw jest wyjątkowo trudne. Jednakże, pod wpływem rozwiązań konstytucyjnych Stanów Zjednoczonych, system prezy-

dencki rozpowszechnił się w państwach Ameryki Łacińskiej – z różnym jednak powodzeniem. Po II wojnie światowej próbowano go – też z różnymi skutkami – zaadaptować i wdrożyć do warunków ustrojowych niektórych państw Afryki i Azji. Powodowało to, że pojawiły się pewne jego nowe odmiany. Jednakże w wersji określonej w Konstytucji USA okazał się – z wielu przyczyn – bardzo trudny do zaimplementowania (wdrożenia), a jego funkcjonowanie w innych państwach przynosiło różne, nie zawsze zakładane i pożądane rezultaty. Trzeba więc przyjąć, że realnym „ucieleśnieniem" prezydenckiego systemu rządów jest system istniejący w Stanach Zjednoczonych. Natomiast poszczególne elementy systemu prezydenckiego wywierały i wywierają w dalszym ciągu wpływ na rozwiązania ustrojowe w wielu innych państwach, nieprzyjmujących systemu prezydenckiego w jego klasycznej postaci.

Najważniejsze cechy amerykańskiego systemu prezydenckiego można przedstawić w sposób następujący:

1) dotyczące władzy ustawodawczej (legislatywy):
   - władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy parlament, pochodzący z wyborów powszechnych, chociaż różnych do każdej z izb;
2) dotyczące władzy wykonawczej (egzekutywy):
   - władza wykonawcza ma konstrukcję monistyczną (jednorodną) – w całości jest skupiona w gestii prezydenta. Nie ma rządu jako odrębnego organu o charakterze kolegialnym i nie ma też premiera;
   - prezydent jest powoływany w wyborach powszechnych (według konstytucji amerykańskiej – dwustopniowych), w których naród jako suweren rozstrzyga o tym, komu powierzyć pełnię władzy wykonawczej, co ma istotne znaczenie dla wzmocnienia pozycji ustrojowej prezydenta w mechanizmie sprawowania władzy państwowej;
   - prezydent bezpośrednio (bez kontrasygnaty) realizuje funkcję codziennego rządzenia (*day – to – day government*), realnie sprawuje władzę wykonawczą (*executive*), a tym samym pełni funkcję politycznego lidera całego państwa;
   - sekretarze stanu (odpowiednicy ministrów) są w pełni podporządkowani prezydentowi, wykonują swoje funkcje z jego upoważnienia, są wykonawcami jego woli i przed nim są politycznie odpowiedzialni;
3) dotyczące wzajemnych relacji legislatywy i egzekutywy:

   a) daleko idące rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej, określane nawet jako ich separacja, wyrażające się zwłaszcza w następujących rozwiązaniach:

- w nieodpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem;
- w bezwzględnej niepołączalności stanowisk w parlamencie i w strukturach władzy wykonawczej;
- w ścisłym rozdzieleniu zasadniczych funkcji legislatywy i egzekutywy, nie zezwalającym nawet na posiadanie przez prezydenta prawa inicjatywy ustawodawczej, a dopuszczającym wpływ prezydenta na działalność prawodawczą parlamentu wyłącznie poprzez instytucję orędzi prezydenckich;
- w ochronie władzy wykonawczej przed ingerencją parlamentu, co wyraża się – przy związaniu prezydenta postanowieniami ustaw – w generalnym braku wpływu parlamentu na sposób wykonywania ustaw przez egzekutywę, a także we własnych uprawnieniach prawodawczych prezydenta do stanowienia aktów normatywnych (rozporządzeń), o niższej jednak randze prawnej niż akty normatywne pochodzące od parlamentu;

b) wzajemna kontrola i równowaga (checks and balances) władz; widoczna jest ona przede wszystkim w istnieniu następujących instytucji:

- w prezydenckim prawie weta zawieszającego wobec ustaw uchwalonych przez parlament, które to weto może jednak być „przełamane", gdy parlament (obie jego izby) ponownie uchwali ustawę kwalifikowaną większością głosów;
- w wymaganej zgodzie parlamentu (konkretnie Senatu) na obsadę przez prezydenta szeregu wyższych stanowisk państwowych (sędziów Sądu Najwyższego, pełnomocnych przedstawicieli USA w innych państwach oraz wszystkich innych funkcjonariuszy amerykańskich zajmujących urzędy tworzone ustawą, dla których nie przewidziano w Konstytucji amerykańskiej innego trybu powoływania – chodzi tu zwłaszcza o sekretarzy stanu);
- w istnieniu specjalnej procedury dla konstytucyjnej odpowiedzialności prezydenta przed parlamentem, którą to odpowiedzialność prezydent, wiceprezydent i sekretarze stanu ponoszą za naruszenie konstytucji, zdradę stanu lub inne ciężkie przestępstwo w trybie tzw. impeachement (oskarża Izba Reprezentantów, sądem jest Senat). Sankcja wyroku skazującego obejmuje zwłaszcza pozbawienie urzędu osoby uznanej za winną.

Warto uświadomić sobie fakt, że wszystkie wskazane rozwiązania systemu prezydenckiego, charakteryzujące go już w momencie powstania Stanów

Zjednoczonych, zostały zachowane formalnie w tym państwie do dzisiaj. Najważniejsze z nich są nadal podstawą prezydenckiego systemu rządów również w innych państwach akceptujących taki model ustrojowy. Na ogół uważa się, że system prezydencki może być urzeczywistniany jedynie w pluralistycznym systemie partyjnym. Nie jest to jednak całkowicie pewne, gdyż amerykański system partyjny, istniejący właściwie bez partii politycznych w europejskim znaczeniu tego słowa, nie dostarcza dostatecznej liczby argumentów na rzecz tej tezy.

Mieszane systemy rządów. We współczesnych państwach demokratycznych systemy rządów kształtowane są w różnych wariantach. Raczej nie spotyka się systemów w postaci „czystej", wzorcowej. W procesie dziejowym wytworzyły się systemy mieszane, wchłaniające różne elementy organizacyjne i funkcjonalne parlamentarnego i prezydenckiego systemów rządów. Celem tego łączenia było zazwyczaj wyeliminowanie słabości każdego z tych systemów i wykreowanie nowego, hybrydowego (złożonego z różnych elementów, nie zawsze pasujących do siebie) systemu rządów lepiej zabezpieczającego stabilność i efektywność rządzenia. Mieszane systemy rządów przyjmują postać albo systemu parlamentarno-prezydenckiego (dominacja elementów systemu parlamentarnego), albo systemu prezydencko-parlamentarnego, zwanego też często semiprezydenckim (przewaga cech systemu prezydenckiego nad parlamentarnym).

Większość autorów uważa, że pierwsze interesujące rozwiązania mieszanego systemu rządów o cechach prezydencko-parlamentarnych (semiprezydenckich) zawarto w Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r., dla której – jak się czasem wskazuje – wzorem były niektóre unormowania polskiej Konstytucji z 1935 r. (kwietniowej). Uregulowania francuskiej Konstytucji z 1958 r. były wyraźnie „dopasowane" do potrzeb ówczesnego prezydenta Francji Ch. de Gaulle'a (1890–1970). W Konstytucji tej pozostawiono dosyć istotne elementy systemu parlamentarnego, ale równocześnie wprowadzono do niej rozwiązania zaczerpnięte z systemu prezydenckiego.

Francuski system rządów charakteryzują zwłaszcza następujące rozwiązania, wzmacniające pozycję prezydenta w ramach tego systemu:

- prezydent wyłaniany jest w wyborach powszechnych;
- prezydent ma prawo podejmowania aktów urzędowych bez kontrasygnaty (akty takie zwą się prerogatywy);
- prezydent jest szefem władzy wykonawczej i to on przewodniczy posiedzeniom rządu, a więc de facto pełni funkcje premiera (chociaż taki organ też istnieje);

- prezydent ma prawo (z małymi ograniczeniami) rozwiązania parlamentu – po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb parlamentu;
- prezydent ma prawo zarządzania referendum w sprawach zmiany konstytucji oraz – na wniosek rządu lub na wspólny wniosek obu izb parlamentu – w sprawach projektów ważnych ustrojowo ustaw;
- prezydent pełni funkcję arbitra w całym układzie funkcjonowania władz publicznych.

Warto odnotować, że we wszystkich systemach rządów mających charakter mieszany mamy do czynienia z odejściem od modelu neutralnej głowy państwa, charakterystycznego dla systemu parlamentarnego, na rzecz modelu prezydenta-arbitra, o kompetencjach kształtowanych w zróżnicowany sposób, ale wzmacniających ten człon władzy wykonawczej.

W piśmiennictwie wskazuje się[31], że mieszane systemy rządów charakteryzują się generalnie następującymi cechami zaczerpniętymi z systemu parlamentarnego oraz prezydenckiego:

- istnieje dualistyczna egzekutywa (władza wykonawcza), składająca się z prezydenta i rządu z premierem na czele;
- prezydent wybierany jest w powszechnych i bezpośrednich wyborach, w których naród (jako suweren) rozstrzyga w głosowaniu o powierzeniu konkretnej osobie sprawowania urzędu prezydenta i tym samym legitymizuje wykonywanie przezeń władzy wykonawczej w imieniu narodu;
- prezydentowi przysługuje dosyć szeroki zakres uprawnień, w tym prawo podejmowania aktów urzędowych samodzielnie, bez kontrasygnaty (prerogatywy);
- prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem;
- rząd ma charakter kolegialny, składa się z premiera i ministrów;
- premier i ministrowie są formalnie powoływani przez prezydenta, aby jednak mogli sprawować rządy, muszą uzyskać od parlamentu wotum zaufania;
- ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną nie tylko przed parlamentem, ale mogą ją ponosić także przed prezydentem.

[31] Zob. S. Gebethner, *System rządów parlementarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie* [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne…*, *op. cit.*, s. 81. S. Bożyk, *System...*, *op. cit.*, s. 148.

Mieszane systemy rządów stały się popularne w rozwiązaniach konstytucyjnych państw dokonujących w ostatnich kilkunastu latach transformacji ustrojowej. Mieszany system rządów kształtuje także Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. System ten można określić jako parlamentarny zracjonalizowany pewnymi rozwiązaniami z systemu kanclerskiego, z niektórymi elementami systemu prezydenckiego oraz z uregulowaniami wynikającymi z polskiej tradycji ustrojowej[32].

System „rządów zgromadzenia". System ten (zwany także systemem konwentu, systemem komitetowym, albo systemem parlamentarno-komitetowym) był po raz pierwszy wprowadzony we Francji w latach 1792–1794 (nazywany właśnie systemem konwentu od istniejącej wówczas instytucji ustrojowej). Przez wiele lat (1874–1999) był realizowany w demokratycznym wariancie w ustroju państwowym Konfederacji Szwajcarskiej. Pojęcie rządów zgromadzenia nie zostało dotychczas wystarczająco wyjaśnione przez naukę prawa konstytucyjnego, brak też powszechnie akceptowanej jego definicji. Złożyło się na to wiele przyczyn: nieistnienie konkretnego (rzeczywistego) ustroju państwowego, który mógłby w tym zakresie pełnić rolę wzorca (jak w przypadku ustroju parlamentarnego – Wielka Brytania, a prezydenckiego – USA), „zazębianie" się rozwiązań rozważanego systemu z rozwiązaniami systemu rządów parlamentarnych, a także pewna efemeryczność (krótkotrwałość, szybkie przemijanie) tego zjawiska w historii ustrojów państwowych, przy jednoczesnej jego różnorodności. W efekcie system rządów zgromadzenia rozumiany jest dosyć powszechnie jako system konstytucyjnie zapewnionej przewagi parlamentu nad pozostałymi organami państwowymi, co jednak nie jest w pełni precyzyjne, jako że państw, w których występowała nadrzędność parlamentu, było w historii znacznie więcej niż takich, których systemy rządów można określić jako rządy zgromadzenia[33].

Biorąc pod uwagę dokonywane przez niektórych autorów charakterystyki[34], można wskazać na następujące najważniejsze cechy systemu rządów zgromadzenia w jego znanej historycznie szwajcarskiej postaci:

---

[32] Zob. J. Kuciński, *System rządów*…, *op. cit.*, s. 94.

[33] Przekonuje o tym dobitnie praca P. Kierończyka, *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa. Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009.

[34] Zob. zwłaszcza: P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia" i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji* [w:] M. Domagała, *Konstytucyjne*…, *op. cit.*, ss. 148–155; J. Galster [w:] Z. Witkowski (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009, ss. 54–55; E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000, ss. 73–74; S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 31; S. Bożyk [w:] M. Grzybowski (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*…, *op. cit.*, s. 149.

1) dotyczące parlamentu:
   - parlament (Zgromadzenie Federalne) ma strukturę dwuizbową i pochodzi z wyborów, chociaż izby nie są wybierane w jednakowy sposób;
   - parlament zajmuje najwyższą pozycję (preponderencja) w systemie organów państwa, posiada pełnię władzy, jest organem nadrzędnym nad innymi naczelnymi organami państwowymi – nad organem wykonawczym (pełniącym funkcję rządu) oraz nad głową państwa;
2) dotyczące organów wykonawczych:
   - na organy wykonawcze składają się: Rada Federalna, pełniąca funkcje rządowe, wybierana wyłącznie przez parlament bez udziału głowy państwa; Prezydent Federacji, pełniący funkcje głowy państwa, wybierany przez Zgromadzenie Federalne na rok ze składu Rady Federalnej (na stanowisko to wybierani są kolejni członkowie tej Rady);
3) dotyczące relacji między parlamentem a organami wykonawczymi:
   - organ pełniący funkcje rządowe pozostaje w pełnej zależności od parlamentu – oprócz wskazanej wyżej zależności kreacyjnej (powoływanie) także zależności funkcjonalnej – ma on obowiązek realizowania prawodawstwa parlamentarnego i ustalanej przez parlament linii polityki państwa oraz pozostaje pod stałą kontrolą parlamentu. Organ wykonawczy posiada cechy komitetu wykonawczego parlamentu (dlatego jest to system komitetowy lub parlamentarno-komitetowy);
   - organ pełniący funkcje rządowe ponosi polityczną odpowiedzialność przed parlamentem i może być w każdej chwili przez parlament odwołany;
   - organ wykonawczy ma ograniczony formalnie wpływ na funkcjonowanie parlamentu: istnieje możliwość oddziaływania tego organu na parlament głównie przez inicjatywę ustawodawczą, co może mieć czasami pewne istotne znaczenie;
   - głowa państwa ponosi polityczną odpowiedzialność przed parlamentem, który ma prawo jej odwołania; głowy państwa nie chroni instytucja kontrasygnaty;
   - głowa państwa nie ma wpływu na czas trwania pełnomocnictw parlamentu (niemożność rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji); skrócenie pełnomocnictw parlamentu może nastąpić tylko własną uchwałą tego organu.

System rządów zgromadzenia może funkcjonować bez względu na rodzaj systemu partyjnego.

Zwrócić należy uwagę, że obecny ustrój państwowy Konfederacji Szwajcarskiej, ukształtowany przez Konstytucję z 1999 r., która weszła w życie 1 stycznia 2000 r., różni się nieco od przedstawionego wyżej klasycznego niejako systemu rządów zgromadzenia, nie zmieniając jednak – jak się ocenia[35] – podstawowych założeń ustrojowych państwa, chociaż – zdaniem innego autora[36] – rozwiązań tej konstytucji nie da się przyporządkować w pełni żadnemu z teoretycznych modeli ustrojów państwowych, zwłaszcza z tego powodu, że zabrakło w niej wyraźnej, jednoznacznej deklaracji konstytucyjnej co do tego – na ile przyjmuje ona zasadę podziału władzy i równowagi władz, na ile zaś ją odrzuca. Jest to w nauce kwestią dyskusyjną.

4. Zasadnicze kierunki władczych działań organów państwowych

Organy państwowe we współczesnych państwach prowadzą działalność w różnych kierunkach. Kierunki te wyznaczane są przez przyjęty w państwie ład normatywny i instytucjonalny, ale wynikają też z materialnych podstaw działalności organów państwowych, z dążenia do zapewnienia realizacji funkcji państwa i funkcji władzy państwowej. Determinowane są zachowaniem podmiotów istniejących w państwie i koniecznością sprawdzania skutków realizacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy państwowe. W związku z tym, w ślad za E. Zielińskim37, wyróżnimy i krótko omówimy cztery zasadnicze kierunki działań organów państwowych, zastrzegając, że rozważymy jedynie kierunki działań władczych, a więc realizowanych w formach charakterystycznych dla państwa jako instytucji służącej do sprawowania władzy, z wykorzystaniem imperium (władzy decyzyjnej) i ewentualnością użycia przymusu państwowego. Cztery zasadnicze kierunki działań organów państwowych, to:

- prawodawstwo,
- wykonawstwo,
- wymiar sprawiedliwości,
- kontrola.

Prawodawstwo to działalność organów państwowych polegająca na tworzeniu norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych, drogą przede wszystkim

[35] P. Kierończyk, *Nadrzędność parlamentu…*, *op. cit.*, s. 211.

[36] P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 326.

[37] E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 170.

ich stanowienia, a posiłkowo także poprzez tzw. uznanie, w tym zwłaszcza recepcję, czyli przyjmowanie przez państwo do swojego systemu prawnego norm prawnych innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Prawodawstwo to domena władzy ustawodawczej (legislatywy). Parlamenty z reguły są uprawnione do stanowienia dwojakiego rodzaju aktów normatywnych:

- rangi konstytucyjnej, o najwyższej mocy prawnej, a więc aktów zmieniających konstytucję lub wprowadzających nową konstytucję;
- rangi ustawowej – aktów o wysokiej pozycji w systemie źródeł prawa, regulujących m.in. ważne problemy organizacji i funkcjonowania organów państwowych oraz statusu jednostki w państwie.

Kompetencje prawodawcze posiadają współcześnie oprócz parlamentów również organy władzy wykonawczej. Jednak ich uprawnienia w tym zakresie są ograniczone:

- mogą one stanowić akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej jedynie na podstawie upoważnienia (delegacji prawotwórczej) zawartego w aktach prawotwórczych parlamentu, mających z tego względu charakter pierwotny;
- mogą stanowić akty normatywne o mocy powszechnie obowiązującej jedynie w sprawach, do których upoważnił je parlament (zazwyczaj w sposób wyraźny);
- mogą – na podstawie konstytucji lub ustawy – stanowić akty normatywne o charakterze wewnętrznym, obowiązujące jedynie jednostki podległe organowi wydającemu dany akt.

Prawodawstwo jest we współczesnym państwie skomplikowanym rodzajem działalności organów państwowych. W wielu państwach działalność ta jest więc szczegółowo regulowana prawnie, w tym aktami o wysokiej mocy prawnej, czasem specjalnymi ustawami o tworzeniu prawa.

Wykonawstwo to ta sfera aktywności państwowej, którą tradycyjnie sytuuje się między działalnością prawodawczą a wymiarem sprawiedliwości. Próby wyczerpującego jej określenia od strony przedmiotowej (treściowej) napotykają jednak na istotne trudności. Spowodowane to jest zwłaszcza rozległością działań w tej sferze aktywności państwa oraz różnorodnością form realizacji tych działań. Nie ulega wątpliwości, że działalność wykonawcza obejmuje w pierwszym rzędzie wykonywanie (realizację) aktów normatywnych, stanowionych przez parlament. Ale działalność ta we współczesnym państwie do tego się nie ogranicza. W literaturze fachowej wykonawstwo odnosi się więc także do różnorodnych działań zarządczych i organizator-

skich, zarówno opartych na ustawach, jak również wynikających z generalnych kompetencji konstytucyjnych dotyczących tej sfery aktywności państwa. Działania te polegają na organizowaniu życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego kraju, zabezpieczaniu wolności i praw obywatelskich, zarządzaniu wykonywaniem zadań państwowych. Wykonawstwo należy – zgodnie z nazwą – do organów władzy wykonawczej, w tym przede wszystkim do organów administracji publicznej – rządowej i samorządowej.

Wymiar sprawiedliwości to specyficzna postać aktywności państwowej, polegająca na rozpoznawaniu i rozstrzyganiu sporów prawnych w sprawach cywilnych, karnych, pracy, administracyjnych i innych. Wymiar sprawiedliwości sprawują przede wszystkim sądy, z reguły na zasadach wyłączności (monopolu). Są to zarówno sądy powszechne, jak i sądy szczególne (np. administracyjne). Sądy rozstrzygają spory prawne w toku postępowania zazwyczaj bardzo szczegółowo określonego przepisami prawa (procedury). Kryterium rozstrzygnięcia sporu jest wyłącznie legalność, tj. zgodność z prawem. W niektórych państwach rozstrzyganie pewnych sporów prawnych zostało oddane w gestię innych niż wskazane wyżej sądy organów władzy sądowniczej (dotyczy to np. sporów w sprawie zgodności z normą wyższego rzędu normy rzędu niższego); są to trybunały lub sądy konstytucyjne.

Kontrola to rodzaj działalności państwowej polegający na ustalaniu określonego stanu rzeczy i porównaniu go ze stanem pożądanym – wskazanym w przepisach prawa oraz w dokumentach określających cele i zadania. Jest to kontrola w ścisłym tego słowa znaczeniu (sensu stricto). Niektórzy autorzy uważają, że pojęcie kontroli obejmuje także środki oddziaływania na przyszłą działalność kontrolowanego podmiotu. Jest to kontrola w szerokim tego słowa znaczeniu (sensu largo), zbliżona pewnymi elementami do nadzoru lub kierownictwa. Trafnie wskazuje się[38], że kontrola, chociaż jest niezbędna w działalności państwowej, to jest czymś wtórnym w stosunku do działalności poddanej kontroli. Kontrola powinna być kompletna, bezstronna, przeprowadzona we właściwym czasie i efektywna.

We współczesnym państwie istnieją – z punktu widzenia sprawujących ją podmiotów – różne rodzaje kontroli. Wyróżnia się:

- kontrolę zewnętrzną, gdy organ kontrolujący usytuowany jest na zewnątrz systemu organów poddanych kontroli;
- kontrolę wewnętrzną, gdy organ kontrolujący sytuuje się wewnątrz tego systemu.

[38] A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 78.

Inna klasyfikacja pozwala na rozróżnienie:

- kontroli sprawowanej przez parlament nad działalnością rządu i administracji rządowej;
- wyspecjalizowanej państwowej kontroli pracy administracji;
- kontroli zgodności prawa z konstytucją, sprawowanej przez sądy lub specjalne organy pozasądowe;
- sądowej kontroli działalności administracji publicznej;
- kontroli resortowej itp.

Kryterium najczęściej stosowanym w kontroli jest legalność (zgodność z prawem). Czasem stosuje się w kontroli także inne kryteria, takie jak celowość, efektywność, gospodarność, rzetelność itp.

Przedstawione zasadnicze kierunki działalności organów państwowych uzmysławiają ogrom przedsięwzięć, jakie muszą podejmować te organy. Dowodzą, że organy państwowe wykonują działania na różnych odcinkach życia publicznego. Powodzenie działania organów państwowych zależy w dużym stopniu od sprawnej i racjonalnej organizacji całego systemu organów państwowych oraz od skutecznej pracy urzędów obsługujących te organy. Działania te muszą odpowiadać wymogom współczesnej cywilizacji.

ROZDZIAŁ VIII
DEMOKRACJA W PAŃSTWIE

1. Pojęcie i istota demokracji

1.1. Pojmowanie demokracji i jej typologie

Pojęcie demokracji należy obecnie do powszechnie używanych przez różne partie, ruchy i doktryny polityczne, a także przez naukę. Termin ten – przynajmniej do niedawna – aprobowany był w niemal każdym przypadku. Nazwanie jakiejś idei, instytucji albo procedury demokratyczną oznaczało zazwyczaj jej pozytywną ocenę, jej akceptację, utożsamianie jej z postępem, a nie z regresem politycznym. W odróżnieniu od takich terminów jak dyktatura, faszyzm czy totalitaryzm – demokracja z reguły ma nadal wielu zwolenników. Demokracja często postrzegana jest jako określenie pożądanego ustroju państwa. Nawet przeciwnicy demokracji zwykle starają się nie występować przeciw niej otwarcie, a nieraz nawet się do niej odwołują (komunizm, islam), chociaż pojmują ją diametralnie odmiennie niż model demokracji przyjęty w świecie zachodnim. To zwrócenie się w XX wieku polityków i myślicieli politycznych ku demokracji uznaje się za jedno z najbardziej spektakularnych i znaczących wydarzeń w historii politycznej[1].

Mogłoby się wydawać, że powszechnie używany w dzisiejszej dobie termin „demokracja" rozumiany jest, przynajmniej przez zwolenników demokracji, w sposób w miarę jednolity. Tak jednak wcale nie jest. W rzeczywistości **nazwa „demokracja" okazuje się być terminem wieloznacznym, kontrowersyjnym, wywołującym nieporozumienia, polemiki i spory**, czasami zamęt, a niektórzy uważają nawet, że pojęcie demokracji nie ma ściśle określonego znaczenia, że funkcjonuje raczej jako bliżej niesprecyzowana, popularna idea. Przywołany już wcześniej austriacki prawnik H. Kelsen wskazywał, że demokracja to „używane wedle politycznej mody i przy

[1] A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, s. 84.

najróżniejszych okazjach, najbardziej nadużywane pojęcie polityczne, przybierające najprzeróżniejsze, sprzeczne ze sobą znaczenia"[2].

Termin „demokracja" (*demokratia* według oryginalnej pisowni) zrodził się w V wieku p.n.e w Grecji, gdzie **oznaczał władzę ludu** *(démos* – lud, *krátos* – władza). W Grecji demokrację postrzegano raczej negatywnie. Tacy myśliciele jak Platon czy Arystoteles, widzieli w demokracji system, w którym kosztem ludzi mądrych i majętnych rządzą masy. Jeszcze w pierwszej połowie XIX wieku termin „demokracja" rodził ujemne odczucia, wywołując skojarzenia z „rządami motłochu".

Aż do mniej więcej XX wieku termin „demokracja" miał charakter wyłącznie polityczny. Dzisiaj mówimy również o demokracji w sensie niepolitycznym (demokracja społeczna, demokracja ekonomiczna, demokracja kulturowa, demokracja przemysłowa itp.). W podręczniku będziemy się jednak zajmować demokracją w znaczeniu politycznym, demokracją w skali państwa jako instytucji politycznej, a więc odnoszącą się do systemu sprawowania władzy państwowej (postacią sprawowania tej władzy).

Zauważmy od razu, że współczesne pojmowanie demokracji, chociaż bardzo niejednoznaczne, odbiega daleko od ujęcia pierwotnego (antycznego) i tych znaczeń, które nadawano mu w poprzednich epokach. Pojęcie demokracji przeszło od czasów antycznych znaczną ewolucję: poddano ponownej interpretacji oba składniki tego pojęcia – i *démos*, i *krátos*; pojawiły się w definiowaniu go elementy nowe, rozszerzające zakres jego rozumienia. Rozważając więc problem współczesnej demokracji, bardziej nawiązujemy do samej jej idei zrodzonej w starożytności niż do jej ówczesnego pojmowania i rozwiązań instytucjonalnych, chociaż i obecnie pojawiają się, raczej odosobnione, poglądy, że wypracowana w starożytnej Grecji „klasyczna forma demokracji" to „jej najdoskonalsza postać"[3].

O rzeczywistej wartości demokracji politycznej powiedział w 1947 r. w brytyjskiej Izbie Gmin nieco żartobliwie, ale głęboko trafnie były premier Wielkiej Brytanii W. Churchill: „Stwierdzono, że demokracja jest najgorszą formą rządu, jeżeli nie liczyć wszystkich innych form, których próbowano od czasu do czasu"[4]. Oznaczać to miało, że chociaż demokracja nie zawiera rozwiązań doskonałych, to jednak są to rozwiązania lepsze od tych, jakie społeczeństwa wykorzystywały w swej historii. Na ten właśnie element zwracał uwagę już w okresie międzywojennym polski znawca zagadnień de-

[2] H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 5.

[3] M. Migalski, *Koniec demokracji*, Warszawa 2015, s. 9.

[4] Cyt. za A. Heywood, *Politologia*, *op. cit.*, s. 84.

mokracji A. Kielski, wskazując, że ustrój demokratyczny powinien być traktowany jako „jeśli nie najlepszy – to jako najmniej zły”[5].

W myśli politycznej na temat demokracji można w pewnym uproszczeniu wyróżnić **trzy sposoby pojmowania demokracji:**

1) materialne,
2) formalne,
3) materialno-formalne.

Źródeł **materialnego pojmowania demokracji** można poszukiwać jeszcze w starożytności, zwłaszcza w poglądach Arystotelesa. Cechą charakterystyczną tego sposobu podejścia do demokracji jest uwzględnianie przede wszystkim jej treści (demokracja jako rządy, które sprawuje określona grupa społeczna). Materialne pojmowanie demokracji, zwłaszcza w tej jego wersji, w której rozumiana ona jest jako władza ludu, poddane zostało w ostatnich latach zdecydowanej krytyce (przoduje w niej G. Sartori, którego zdaniem owa władza ludu ma czysto tytularny charakter). Niemniej jednak to podejście jest nadal aprobowane przez niektórych badaczy (z zachodnich przykładem może być włoski filozof N. Bobbio, który za minimalny warunek demokracji, swoiste demokratyczne *minimum minimorum*, uznał prawo obywateli do bezpośredniego wpływania na treść polityki państwa i podejmowane przez sprawujących władzę decyzje). Można uznać, że w ostatnim okresie za materialnym pojmowaniem demokracji opowiedział się w polskiej nauce M. Migalski[6], który uważa, że dla demokracji nie jest ważne, aby rządy ludu są sprawiedliwe, wolnościowe i równościowe, ale to, aby spełniały wolę owego ludu, demokracja bowiem to właśnie rządy ludu i nic więcej.

Zwolennicy **formalnego pojmowania demokracji** biorą pod uwagę przede wszystkim formy jej urzeczywistniania, zwracają uwagę głównie na procedury i instytucje demokratyczne. Formalne pojmowanie demokracji zaprezentował w rozwiniętej postaci stosunkowo niedawno, bo w latach 40. XX wieku, uczony narodowości austriackiej J. A. Schumpeter, prezentując je w głośnej pracy „Kapitalizm, socjalizm, demokracja”. Pojmował demokrację jako pewną procedurę: „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki zyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”[7].

[5] A. Kielski, *O istocie i granicach demokracji*, Warszawa 1930, s. 9.

[6] M. Migalski, *Koniec demokracji*, *op. cit.*, s. 17.

[7] J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, ss. 336–337.

Jak trafnie wskazano w piśmiennictwie[8], charakterystyczną cechą podejścia J. Schumpetera do demokracji było założenie, że skoro na gruncie empirycznym nie da się wykazać, iż wola i dobro ludu mogą być równie dobrze lub nawet lepiej urzeczywistniane w systemach uznanych za niedemokratyczne, to trzeba poszukiwać obiektywnych, czytelnych i weryfikowanych kryteriów instytucjonalno-proceduralnych (przy ograniczeniu ich liczby) pozwalających stwierdzić, że w państwie mamy do czynienia z metodą demokratyczną (za takie kryterium uznał Schumpeter zwłaszcza istnienie w państwie rywalizacyjnych wyborów). Jego podejście do demokracji, nazwane później „proceduralnym", spotkało się z aprobatą i rozwinięciem licznych znaczących teoretyków demokracji, takich zwłaszcza, jak: S. P. Huntington, S. M. Lipset, A. Lijphart – twórca koncepcji „demokracji konsensualnej", R. A. Dahl – autor rozwiniętego i szeroko aprobowanego modelu tzw. poliarchii (władzy wielu), a spośród polskich uczonych A. Antoszewski. Formalna koncepcja demokracji prezentowana jest współcześnie w różnych wariantach teoretycznych. We wszystkich jednak wskazuje się, że warunkiem istnienia w państwie demokracji są wolne wybory, natomiast inne kryteria formalne demokratyczności ustroju danego państwa są niejednakowo postrzegane przez badaczy, co spotkało się z niepozbawioną racji krytyką[9], z powodu całkowitej dyskrecjonalności (zależności od czyjegoś stanowiska) formalnej koncepcji demokracji, prowadzącej do tego, że ten sam ustrój państwowy będzie przez jednych badaczy uznawany za demokratyczny, a przez innych za niedemokratyczny.

Reprezentanci **materialno-formalnego pojmowania demokracji** starają się łączyć racjonalne elementy obu scharakteryzowanych wyżej podejść. Już u zarania myśli politycznej w starożytnej Grecji pojawiła się bowiem myśl, iż demokracja to taki ustrój, w którym istnieje szczególne połączenie treści i formy. Demokracja mianowicie to rządy ludu sprawowane w ramach określonych instytucji i procedur. Taką koncepcję demokracji wyraził w syntetycznej postaci żyjący w V wieku przed naszą erą ateński wódz i polityk Kleon, gdy stwierdził: „demokracja jest rządem ludu, przez lud i dla ludu". Określenie to upowszechnione zostało przez prezydenta Stanów Zjednoczonych A. Lincolna (1809–1865) w przemówieniu wygłoszonym w czasie wojny secesyjnej w 1863 r. (w tzw. mowie gettysburskiej), gdzie zapomnianą formułę Kleona przywołał on w nieco tylko zmienionej wersji słownej,

[8] A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji* [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, tom II, Wrocław 1997, s. 12 (studium to oznaczymy – z uwagi na taki sam tytuł innej pracy tego autora – numerem 1).

[9] M. Migalski, *Koniec demokracji*, *op. cit.*, ss. 16–17.

stwierdzając, iż demokracja to „rządy ludu, przez lud, dla ludu". Odtąd sformułowanie to stało się jednym z najbardziej znanych i pamiętanych określeń demokracji, gdyż można uważać, że wskazuje ono zarówno na materialne aspekty demokracji („rządy ludu", „rządy (…) dla ludu"), jak również na jej aspekty formalne (rządy sprawowane „przez lud")[10]. Cytowana formuła ma również współcześnie swoich zwolenników (A. Burda, J. Haman, autor podręcznika), jednak stała się także przedmiotem ostrej krytyki ze strony niektórych teoretyków demokracji (zdecydowanie krytykował ją w ostatnich latach, chyba nazbyt surowo, G. Sartori).

Materialno-formalne pojmowanie demokracji wydaje się nadal uzasadnione. Ustrój demokratyczny musi bowiem z jednej strony oznaczać udział obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych, autentyczne realizowanie ich woli (a przynajmniej woli większości) w procesie sprawowania władzy państwowej. Z drugiej natomiast, jeżeli demokracja ma oznaczać faktyczny udział obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych, to nie jest on możliwy bez instytucji i procedur zapewniających ów udział, zgodnie z obowiązującym w tych sprawach prawem. Z tego wynika, że ustrój demokratyczny rozpatrywać należy uwzględniając zarówno jego społeczno-polityczną treść, jak też prawnopolityczną formę, znajdującą odzwierciedlenie w normach, strukturach i działaniach. Demokracja rozumiana w sensie prawnopolitycznym (demokracja formalna) musi być wypełniona treścią społeczną (demokracja materialna).

W literaturze poświęconej problematyce demokracji **sporo uwagi poświęca się próbom klasyfikowania** (typologii) **i analizowania współczesnych teorii** (czy koncepcji) **demokracji**. Większość klasyfikacji prezentowanych w polskiej nauce ma charakter fragmentaryczny, zazwyczaj koncentrując uwagę na kilku wybranych teoriach. Dla potrzeb dalszych rozważań w podręczniku warto jednak wskazać zwłaszcza na pewną sfragmentaryzowaną klasyfikację, w której wyróżniono[11]:

1) demokracje skonsolidowane („zakorzenione"), charakteryzujące się spełnieniem wszystkich proceduralnych kryteriów demokratycznego

[10] Elementy materialne i formalne dostrzega w cytowanym określeniu także J. Oniszczuk (*Demokracja* [w:] J. Oniszczuk (red.) i inni, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, s. 87), chociaż widzi je nieco inaczej niż autor podręcznika. Natomiast J. Osiński (*Państwo w warunkach globalnego kryzysu ekonomicznego. Przyczynek do teorii państwa*, Warszawa 2017, s. 173) jako elementy materialne demokracji traktuje jej instytucje, a jako formalne – procedury.

[11] R. Borkowski, *Definiowanie demokracji* [w:] T. Biernat, A. Siwik (red.), *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, Toruń 2003, s. 23; J. Oniszczuk, *Demokracja*, *op. cit.*, s. 145.

porządku, trwałością norm prawnych i politycznych, powszechną akceptacją istniejących instytucji oraz określonych reguł gry politycznej;

2) demokracje nieskonsolidowane (nowe, niedojrzałe), w których istnieniu demokratycznych instytucji i procedur albo nie towarzyszy masowe uczestnictwo polityczne, albo nie osiąga ono trwałości i stabilności. Brak jest konsensusu (zgodnego stanowiska) elit co do demokratycznego porządku w życiu publicznym, co podważa skuteczne funkcjonowanie instytucji.

Najpełniejszego bodajże wyróżnienia, sklasyfikowania i analizy współczesnych teorii demokracji dokonał w ostatnim okresie A. Antoszewski[12]. Autor ten objął swoją typologią i analizą kilka grup teorii (koncepcji) demokracji zasługujących na syntetyczne przywołanie w podręczniku:

- zgodnie z propozycją A. Lijpharta, która uzyskała światowy rozgłos w naukach o polityce – wyróżniona została: demokracja westminsterska, oznaczająca koncentrację władzy w gestii zwycięskiej partii politycznej; demokracja konsensualna, charakteryzująca się podziałem, rozproszeniem i ograniczeniem władzy w różnych instytucjach i na różnych poziomach systemu politycznego;
- w nawiązaniu do koncepcji A. Lijpharta, rozróżniono demokrację agregatywną, koncentrującą „uwagę" na tym, w jaki sposób zapewnić zgodność polityki z preferencjami większości; demokrację deliberatywną, w której traktuje się proces agregacji – łączenia w całość – różnych preferencji za podstawowe źródło wynaturzeń i ułomności polityki; demokrację agonistyczną (związaną z walką lub rywalizacją), która uznaje konflikt i wynikające stąd podziały za istotę polityki;
- demokracja liberalna i demokracje „wybrakowane", które powstały w ostatnich kilkudziesięciu latach i tworzą grupę demokracji nieliberalnych. Wymienionym typom demokracji poświęcimy nieco więcej uwagi w dalszych partiach podręcznika;
- koncepcje reżimów hybrydalnych (łączących elementy różnych teorii demokracji), w których zakłada się, że pomiędzy demokracją a autorytaryzmem mieści się „szara strefa" reżimów politycznych, które nie są ani jednym, ani drugim i powinny być klasyfikowane odrębnie.

[12] A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, zwłaszcza rozdz. III (praca ta będzie przywoływana dalej z numerem 2).

1.2. Definiowanie demokracji

W wielowiekowym rozwoju doktryn polityczno-prawnych **sformułowanych zostało wiele definicji demokracji**. Nie jest możliwe, a nawet nie ma takiej potrzeby, aby starać się przedstawić chociażby większość z nich. Trzeba stwierdzić, że wielość tych definicji wcale nie ułatwia zaproponowania w podręczniku własnej definicji demokracji. Zanim jednak podejmiemy taką próbę, spróbujemy najpierw krótko wskazać na wyznaczniki zróżnicowania definicji demokracji oraz w syntetycznej postaci przywołać niektóre typologie definicji demokracji występujące w nauce.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że **pierwszym wyznacznikiem zróżnicowania definicji demokracji jest liczba właściwości** (atrybutów) **przypisanych temu pojęciu**[13]. Z tego punktu widzenia wyróżnia się definicje minimalistyczne, koncentrujące się na sposobie sprawowania władzy, realistyczne, uwzględniające – oprócz wyborów – jeszcze jeden lub więcej dodatkowych komponentów (składników), oraz maksymalistyczne, opisujące demokrację jako niezrealizowany ideał.

Za archetyp (pierwowzór) minimalistycznej definicji demokracji powszechnie uważa się przywołaną wyżej propozycję definicyjną J. Schumpetera, który zredukował liczbę składników demokracji właściwie do jednego, a mianowicie do odbywania rywalizacyjnych i cyklicznych wyborów. Definicje realistyczne „wyrastały" na gruncie definicji J. Schumpetera, która poddawana była licznym modyfikacjom, polegającym na dookreśleniu cechy rywalizacyjnych wyborów i dodawaniu nowych cech.

A. Antoszewski trafnie zwrócił uwagę[14] na dwa sposoby definiowania demokracji. Pierwszy, właściwy teoriom normatywnym, wiąże się ze wskazaniem nie tych cech, które ustrój państwowy powinien mieć, ile przede wszystkim efektów społecznych, które powinien zapewniać. Podstawowym elementem tych definicji są oczekiwania, jakie są wiązane z funkcjonowaniem ustroju uznanego za demokratyczny. Po II wojnie światowej, pod wpływem zwłaszcza propozycji definicyjnej J. Schumpetera, nastąpiła natomiast istotna zmiana, nawet przełom w definiowaniu zjawiska demokracji. W miejsce definicji normatywnych pojawiły się definicje empiryczne, podejmujące próbę odpowiedzi na pytanie nie tyle, czym powinna być, lecz czym naprawdę jest współczesna demokracja.

---

[13] Pisze o tym A. Antoszewski, *ibidem*, ss. 51–55.

[14] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (1)*, *op. cit.*, ss. 9–11.

W literaturze przedmiotu kilku autorów podejmowało **próby klasyfikacji definicji demokracji**. Najbardziej warte przywołania w niniejszym podręczniku wydają się rozważania na ten temat A. Antoszewskiego, który wyróżnił **trzy grupy definicji demokracji**[15]:

1) definicje proceduralne, koncentrujące się – jak wskazuje ich nazwa – na procedurach demokratycznych. Zaliczyć do nich należy przywołaną już definicję J. Schumpetera i definicje kształtowane na gruncie propozycji definicyjnej tego autora;
2) definicje substancjalne, zwracające uwagę na elementy materialne, odnoszące się do efektów procesów demokratycznych w państwie. Wspólną cechą większości tych definicji jest dążenie do uzyskania odpowiedzi na pytanie – na czym polega i w czym się wyraża „władza ludu";
3) definicje kształtowane na gruncie systemowego ujęcia demokracji. Dokonujące się w ostatnich trzydziestu latach zmiany polityczne, zwłaszcza demontaż wielu systemów autorytarnych, jaki dokonał się w różnych częściach naszego globu, zaowocowały rozmnożeniem się definicji demokracji, których autorzy próbują scharakteryzować powstałe w miejsce autorytaryzmu nowe formy polityczne, zapewniające realizację takich wartości, jak wolność, równość czy godność człowieka, których urzeczywistnianie dokonuje się za pomocą szczególnych rozwiązań instytucjonalnych i procedur – podział władzy, prawa jednostki i ich gwarancje, wybory.

Akceptując przedstawione wyżej materialno-formalne pojmowanie demokracji i dostrzegając wiele zalet zarówno w substancjalnych, jak i w proceduralnych definicjach demokracji, można – wykorzystując własne wcześniejsze propozycje definicyjne[16], zaproponować następującą definicję: **demokracja polityczna to postać sprawowania władzy w państwie, w którym wola dorosłych obywateli lub przynajmniej wola większości takich obywateli, respektujących prawa mniejszości, stanowi źródło władzy, obywatele ci sprawują zaś władzę we własnym imieniu, wykorzystując w tym celu instytucje demokracji przedstawicielskiej i/lub bezpośredniej**. Definicja ta skłania do sformułowania na jej tle trzech uwag:

– po pierwsze, definicja dotyczy demokracji politycznej, będącej postacią sprawowania władzy w państwie, określającej reguły rywalizacji o władzę

[15] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, ss. 55–90.

[16] J. Kuciński, *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa 2005, s. 205; *Idem*, *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008, s. 143; *Idem*, *Nauka o państwie*, Warszawa 2012, s. 165.

państwową różnych orientacji politycznych reprezentujących stanowiska i poglądy grup obywateli;

- po drugie, demokracja jawi się w tej definicji jako forma ustrojowa, w ramach której obywatele są zarówno źródłem władzy, jak i zbiorowym podmiotem sprawującym tę władzę – albo pośrednio przez instytucje przedstawicielskie, albo przez instytucje demokracji bezpośredniej; historia wykształciła bowiem dwa generalne sposoby urzeczywistniania władzy przez zbiorowy podmiot suwerenności – demokrację przedstawicielską (pośrednią) i demokrację bezpośrednią, przy czym każda z nich może znaleźć zastosowanie zarówno w republice, jak i w monarchii;
- po trzecie, chociaż źródłem władzy jest wola większości, to równocześnie ta większość jest także w pewnym stopniu ograniczona – musi respektować bowiem prawa mniejszości, gdyż inaczej mielibyśmy do czynienia z dyktatem, a nawet – jak uważają niektórzy autorzy – z tyranią większości, zjawiskami wykluczającymi dialog i kompromisy. Na potrzebę uwzględniania praw mniejszości zwrócił uwagę przywoływany już wcześniej H. Kelsen, pisząc: „Pojęcie (…) większości zakłada istnienie mniejszości, a tym samym prawo większości zakłada prawo mniejszości do istnienia”[17], z czego – jego zdaniem – wynika możliwość zaistnienia sytuacji, gdy trzeba w państwie chronić mniejszość przed większością.

1.3. Procesy demokratyzacji w czasach nowożytnych

Procesy demokratyzacji, rozumianej przez nas w podręczniku jako wdrażanie w państwach rozwiązań obejmujących stronę materialną i stronę formalną tej postaci ustroju państwa, przechodziły w okresie ostatnich nieco ponad dwustu lat zmienne koleje losu i dokonywały się skokowo w kilku etapach. Znawca tej problematyki, amerykański politolog **S. P. Huntington, nazwał** te etapy **falami demokratyzacji i wyróżnił trzy takie fale**[18]. Zanim jednak przedstawimy główne myśli Huntingtona na temat owych fal demokratyzacji, warto zwrócić uwagę, że myśliciel ten w pełni akceptuje minimalistyczną definicję demokracji autorstwa J. Schumpetera i jest skłonny uznawać za demokratyczne rządy powstałe w drodze wyborów – chociażby były nieskuteczne, skorumpowane, krótkowzroczne, nieodpowiedzialne, zdominowane przez grupy interesów oraz niezdolne do przyjęcia polityki koniecznej dla dobra wspólnego. Takie podejście Huntingtona do definicji demokracji zapewne pozwoliło mu zaliczyć do grona demokracji większą ilość państw.

[17] H. Kelsen, *O istocie i wartości…*, *op. cit.*, s. 72.

[18] S. P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, zwłaszcza ss. 13–41.

Pierwszy, długo trwający etap stopniowych zmian demokratyzacyjnych, zaczął się w końcu XVIII wieku wraz z narodzinami państwa konstytucyjnego i trwał do zakończenia I wojny światowej. W 1922 r. było na świecie 26 państw demokratycznych. W latach 1922–1942 obserwować można było natomiast wyraźny odpływ fali demokratyzacji, związany z nasilaniem się tendencji totalitarnych i autorytarnych w Europie i na świecie. W 1942 r. istniało tylko 11 państw uznawanych przez Huntingtona za demokratyczne.

Druga fala demokratyzacji trwała relatywnie krótko: od 1945 do 1962 r. Związana była z demokratyzacją po II wojnie światowej państw pokonanych w tej wojnie (Niemcy, Włochy, Japonia, Austria) oraz państw od nich uzależnionych. W rezultacie drugiej fali liczba państw demokratycznych wzrosła w 1962 r. do 39 i był to punkt szczytowy tego etapu demokratyzacji. Od początku lat 60. do połowy lat 70. XX wieku mieliśmy do czynienia ze zjawiskiem ponownego odpływu fali demokratyzacji, związanego z powstawaniem autorytarnych dyktatur w wielu państwach Ameryki Łacińskiej (m.in. Paragwaj, Urugwaj, Haiti, Kuba), ale także Azji (Korea Południowa, Filipiny), Afryki (Nigeria, Kongo, Ghana) i Europy (Grecja). W rezultacie w 1973 r. liczba państw demokratycznych spadła do 29.

Trzecia fala demokratyzacji zaczęła się, zdaniem Huntingtona, w latach 1974–1975, wraz z upadkiem autorytarnych dyktatur w Grecji, Portugalii i Hiszpanii. W końcu lat 70. XX wieku zaczęła się dekada demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej (m.in. Argentyna, Brazylia, Urugwaj, Ekwador, Peru, Gwatemala, w pewnym stopniu także Meksyk). W połowie lat osiemdziesiątych fala demokratyzacyjna dotarła do Azji (odnosząc częściowe sukcesy na Filipinach, w Korei Południowej i na Tajwanie). Jak ocenia Huntington, w ciągu 15 lat (od 1974 do 1989 r.) łącznie 25 państw zwróciło się ku demokracji i w końcu tego okresu blisko 50 państw było państwami demokratycznymi. Taki przebieg trzeciej fali demokratyzacji pozwolił niektórym teoretykom uznać, że dowodzi to zwycięstwa idei liberalizmu, tak w ekonomicznym, jak i politycznym aspekcie, co miało przeciwników tej idei pozbawić silnych przeciwko niej argumentów[19]. Jakby nie dostrzegano, że w części państw, które deklarowały odchodzenie od autorytaryzmu, do władzy doszły siły manifestujące negatywne nastawienie do Zachodu i jego wzorców politycznych, jak i do samej koncepcji demokracji liberalnej.

Rok 1989 nie zamykał trzeciej fali demokratyzacji, ale – odwrotnie – mógł oznaczać wydatne jej rozszerzenie, ponieważ od tego roku zaczął się proces odchodzenia od autorytaryzmu w postsocjalistycznych państwach

[19] Tak zwłaszcza F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996.

Środkowej i Wschodniej Europy, następnie w państwach byłej Jugosławii i byłego Związku Sowieckiego oraz demokratyzacji w większości z nich. Proces ten objął łącznie 28 państw, rodząc niemal powszechnie podzielane przekonanie, że dalszy rozwój polityczny tych państw będzie prowadził od autorytaryzmu do demokracji, a cały świat wcześniej czy później stanie się jednym wielkim Zachodem. Raczej nie brano pod uwagę tego, że odwroty od demokratyzacji, jakie miały miejsce w toku jej pierwszej i drugiej fali, nie są wykluczone także w trzeciej.

Zjawiska, jakie zachodziły od 1989 r. w państwach postsocjalistycznych, określane w wielu z nich mianem transformacji (przemian, przekształceń) ustrojowej, pozwoliły niektórym teoretykom widzieć w nich czwartą falę demokratyzacji[20]. Jednakże treść tego etapu demokratyzacji nie była przez wszystkich badaczy postrzegana jednakowo, a niektórzy nawet uważali, że procesy polityczne zachodzące od 1989 r. w Europie Środkowej i Wschodniej nie uzasadniają traktowania ich jako odrębnej fali demokratyzacji.

W. Lamentowicz zasadnie wiązał początek czwartej fali demokratyzacji z upadkiem systemu komunistycznego (socjalistycznego) w federacyjnym Związku Sowieckim i w uzależnionych od niego państwach Europy Wschodniej, Środkowej i Południowej. Genezy tego procesu nie bez racji upatrywał w działalności „Solidarności" w Polsce w latach 1980–1981 (i ponownie od 1989 r.), w próbach reform M. Gorbaczowa podejmowanych w ZSRS od 1985 r., a także w inspirującej wolnościowe i demokratyczne tendencje u obywateli państw autorytarnych bloku wschodniego aktywności papieża Jana Pawła II itp. Lamentowicz, formułując swoje opinie i oceny w połowie lat 90. XX wieku, nie miał możliwości pełniejszej weryfikacji w praktyce swojego przekonania o tym, że państwa te wybiorą model demokratyczny i będą go konsekwentnie realizować.

W innej sytuacji znaleźli się badacze analizujący przemiany polityczne w ramach „czwartej fali" w byłych państwach socjalistycznych z perspektywy początkowych lat XXI wieku. McFaul wskazywał, że „czwarta fala" tych przemian prowadzi w części owych państw ku demokracji, a w części ku autorytaryzmowi, niepewność zaś rezultatu zmian politycznych – czy autokratyzm zostanie zastąpiony demokracją, stanowi specyficzną cechę owej

[20] Tak W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 121; M. McFaul, *The Fourth Wave of Demokracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World*, "World Politics" 2002, nr 1, ss. 220–224 (przywołuję za A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, s. 148); C. Leggewie, H. Welzer, *Koniec świata jaki znaliśmy. Klimat, przyszłość i szanse demokracji*, Warszawa 2012, ss. 138–139.

„czwartej fali". C. Leggewie i H. Welzer byli świadomi, że cały świat nie stanie się jednym wielkim Zachodem, że kapitalizm może działać bez demokracji, niekiedy nawet lepiej, efektywniej, zwłaszcza w sferze ekonomicznej i stąd demokracja nie musi spełniać funkcji magnesu przyciągającego wszystkie państwa postsocjalistyczne.

Trzydzieści lat po upadku ustroju realnego socjalizmu przyszłość demokracji – jak się ocenia[21] – nie wydaje się już tak optymistycznie oczywista, a scenariusze dalszego rozwoju zdają się być zróżnicowane. Chociaż eksperyment demokratyczny powiódł się w wielu państwach, czego przykładem może być kilkanaście państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz część państw Ameryki Południowej, to jednak w jeszcze większej ich liczbie nie zakończył się nawet połowicznym sukcesem. Niektórzy autorzy uważają nawet, że mamy do czynienia z zupełnym odwrotem od demokracji, z „trzecią falą de-demokratyzacji", że żyjemy już „w czasach postdemokratycznych"[22].

2. Demokracja liberalna i demokracja nieliberalna

2.1. Demokracja liberalna i jej obecny stan

Istota i cechy demokracji liberalnej

W czasach nowożytnych rozwój idei demokracji związany był przede wszystkim z narodzinami liberalizmu w XVII–XVIII wieku. Właśnie pod wpływem myśli liberalnej i ideałów Oświecenia zaczęła się kształtować w XVIII wieku demokracja w dzisiejszym jej rozumieniu. Myśl liberalna, wyrastając z indywidualistycznej koncepcji statusu jednostki, akcentowała przede wszystkim znaczenie idei wolności dla każdego człowieka. Największy bodajże udział w wypracowywaniu w ostatnich kilku stuleciach nowoczesnej koncepcji demokracji miała liberalna myśl polityczna i dlatego demokracja ta nazywana jest demokracją liberalną. Przedstawiciele liberalnego sposobu myślenia, zwłaszcza B. Constant (1767–1830), J. Bentham (1748–1832), przywoływany już wcześniej J. S. Mill (1806–1873), na trwale związali z pojęciem demokracji liberalnej takie idee i wartości, jak wolność jednostki, równość wobec prawa, konstytucjonalizm, praworządność.

[21] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, ss. 5–6.

[22] M. Migalski, *Koniec demokracji*, *op. cit.*, s. 171.

Istotne znaczenie dla wypracowania zasad i rozwiązań demokracji liberalnej miał XIX wiek, zwłaszcza jego druga połowa. Proces ukształtowania rozwiniętej koncepcji demokracji liberalnej dokonał się w XX wieku, głównie po I i po II wojnie światowej. Niektórzy oceniają[23], że „wspaniały okres" demokracja liberalna przeżywała w latach 1948–1989. O ile do lat 90. ubiegłego stulecia określenia „demokracja" i „demokracja liberalna" używane były na ogół zamiennie, o tyle – jak się wskazuje[24] – od tego momentu przymiotnik „liberalna" nabrał szczególnego, wartościującego znaczenia. Zmianie uległy priorytety demokracji liberalnej, która po 1989 r. przestała charakteryzować się dążeniem do maksymalizacji wolności, a jej celem stała się maksymalizacja dochodu i przyjemności indywidualnej. Demokracja liberalna w pełni stała się demokracją neoliberalną. W dalszych rozważaniach będziemy zajmować się demokracją liberalną głównie w jej klasycznej, a nie neoliberalnej postaci.

Po upadku w tak wielu państwach ustroju realnego socjalizmu zrodziło się w nauce przekonanie[25], że demokracja liberalna stała się bezalternatywną formą ustrojową, że to ona „opanuje" świat, a więc że w sensie intelektualnym historia dobiegła końca, „wynaleziony" bowiem został wreszcie ustrój, który w sposób najlepszy z możliwych zaspakaja materialne i psychologiczne potrzeby człowieka. Rychło okazało się w praktyce, że te przesadnie optymistyczne przewidywania Fukuyamy w praktyce ustrojowej wielu państw nie znalazły potwierdzenia, że miały charakter głównie życzeniowy, a państwo liberalno-demokratyczne nie okazało się zwiastunem końca historii. Skłania to do podjęcia w sposób syntetyczny próby odtworzenia wskazywanych w piśmiennictwie w ostatnim okresie cech uznawanych za niezbędne dla demokracji liberalnej i wykreowania na tym tle pewnego, ale raczej idealnego modelu tej postaci demokracji.

Rozpocząć należy od stwierdzenia, że **optymalny kształt demokracji liberalnej**, jako formy ustroju politycznego państwa, **postrzegany jest niejednakowo przez poszczególnych autorów**. Powszechne jest wśród teoretyków przekonanie, że również ten typ demokracji w praktyce nie ma jakiegoś uniwersalnego modelu, który mógłby być instrumentem oceny każdej z jej konkretnych historycznych postaci. Można raczej mówić o różnych postaciach demokracji liberalnej, które ze względu na pewne wspólne cechy będziemy skłonni zaliczać do tego typu demokracji.

[23] M. Król, *To się nie wróci*, „Niezbędnik Inteligenta. Polityka" 2018, nr 1, s. 13.

[24] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, s. 125.

[25] F. Fukujama, *Koniec historii*, *op. cit.*

Autorzy w zróżnicowany sposób postrzegają instytucje i rozwiązania uznawane przez nich za niezbędne elementy demokracji liberalnej. W literaturze przedmiotu wskazuje się[26], że u progu XXI wieku długotrwałe polemiki co do rozumienia i oceny demokracji doprowadziły, przynajmniej w naszym obszarze cywilizacyjnym, do pewnego konsensusu w kwestii absolutnie niezbędnych cech demokracji liberalnej. Za takie cechy uznaje się: istnienie w państwie rywalizacyjnych wyborów; gwarantowanie osobistych i politycznych wolności i praw obywateli; istnienie opozycji. Jeżeli w jakimś państwie zjawiska te nie występują w praktyce lub stanowią tylko polityczna fasadę, to – zdaniem Antoszewskiego – nie mamy do czynienia z demokracją, tylko z jakąś inną formą ustrojową, dla której powinno znaleźć się odrębny, adekwatny termin.

Współczesna koncepcja demokracji liberalnej, wyrastając z proceduralnego rozumienia demokracji, wykracza znacznie poza granice zakreślone przez J. Schumpetera i obejmuje cechy nieprzewidziane przez tego myśliciela. Tak np. kilka interesujących „kryteriów procesu demokratycznego" wskazał R. Dahl[27], zaliczając do nich „rzeczywiste uczestnictwo", „równe prawo głosu", „oświecone rozumienie", „nadzór nad podejmowanymi zadaniami", „inkluzję dorosłych" (włączenie dorosłych).

Wskazuje się w nauce w sposób syntetyzujący[28], iż koncepcja demokracji liberalnej oparta jest na założeniu, że jej istotę tworzą dwa komponenty. Pierwszym z nich jest komponent wyborczy. Składają się na niego wszystkie – normatywne i faktyczne – elementy związane z rywalizacyjnymi, uczciwymi i powszechnymi wyborami. Komponent drugi określany jest mianem „liberalnego". Tworzą go normy i zachowania odnoszące się z jednej strony do ochrony wolności i praw jednostki, z drugiej – do ograniczeń nakładanych na rządzących. Oba te komponenty powinny się wzajemnie warunkować i uzupełniać, tworząc spójną całość – demokrację liberalną „pełną".

Spróbujmy teraz na podstawie wcześniejszych propozycji autora podręcznika[29], oraz wykorzystując niektóre wyżej zaprezentowane uwagi innych autorów dotyczące cech demokracji liberalnej – **przedstawić pewien wyidealizowany model tej demokracji**. Ma on charakter normatywny, a więc demokrację liberalną traktujemy jako pożądany stan rzeczy, koncentrując się na wskazaniu cech, które „pełna" demokracja liberalna powinna posiadać.

---

[26] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, ss. 13–14.

[27] R. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, ss. 39–40.

[28] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, s. 126.

[29] J. Kuciński, *Z zagadnień…*, *op. cit.*, s. 58; *Idem*, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, ss. 168–169.

W wielu pracach dotyczących problematyki demokracji liberalnej ich autorzy dokonują najogólniejszej charakterystyki ustroju demokratycznego przez wskazanie **kilku zasad politycznych**, których **istnienie** w państwie traktują jako **niezbędne, aby państwo** to mogło zostać **zaliczone do państw demokratycznych**, oraz **uznanie pewnych wartości** za immanentnie **związane z ustrojem demokratycznym**. W takim ujęciu – jak trafnie zwrócono uwagę w piśmiennictwie[30] – demokracja postrzegana jest jako zespół wartości i zasad odnoszonych do funkcjonowania społeczeństwa i państwa. **Poszczególni autorzy wymieniają różne katalogi owych zasad i wartości**, czasami niejednakowo je nazywając. Autor podręcznika już wcześniej wyróżnił i omówił[31]:

1. **Cztery zasady**:
   1) zwierzchniej władzy (suwerenności) narodu (ludu) uznawanej za jedną z najważniejszych zasad konstytuujących współczesną demokrację;
   2) rządów prawa jako nieodłącznej cechy demokratycznego ustroju, normatywnego fundamentu demokracji;
   3) podziału władzy zabezpieczającego wolność i prawa jednostki przed naruszeniami ze strony organów państwa;
   4) pluralizmu politycznego zapewniającego istnienie wielości i wolności działania partii politycznych oraz legalne działanie opozycji.
2. **Dwie wartości** (komponenty) demokracji:
   1) wolność jednostki, wartość tradycyjnie związaną z demokracją liberalną;
   2) równość prawno-polityczną, bez której niemożliwe są rządy prawa oraz pluralizm polityczny.

Nie jest łatwo określić najistotniejsze **cechy charakteryzujące istotę współczesnej demokracji liberalnej**, zwłaszcza, jeżeli chcemy wskazać na cechy dotyczące zarówno treści, jak i formy tej demokracji. Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu i własne w tej materii przemyślenia, **można wskazać na kilka grup takich cech:**

1) **dotyczących zbiorowego podmiotu władzy w państwie**:
   – zwierzchnia władza w państwie należy do obywateli, którzy z tego tytułu mają prawo: uczestniczyć w decydowaniu o porządku demokratycznym, o instytucjach i procedurach służących sprawowaniu wła-

[30] A. Jamróz, *Demokracja*, Białystok 1995, s. 5.

[31] J. Kuciński, *Z zagadnień…*, *op. cit.*, ss. 59–69, 86–110.

dzy; wpływać na działalność państwa i jego organów; wyłaniać w drodze wolnych, rywalizacyjnych wyborów reprezentantów sprawujących władzę w ich imieniu, którzy – jako pochodzący z wyborów – są wymienialni (alternacja władzy); bezpośrednio podejmować decyzje w kwestiach polityki państwa (np. w drodze referendum); uczestniczyć – bezpośrednio lub pośrednio (np. przez parlament) – w sprawowaniu kontroli działalności organów państwa;

- obywatele mają prawo równego udziału w sprawowaniu zwierzchniej władzy w państwie;
- władza państwowa sprawowana jest z upoważnienia większości obywateli, przy zapewnieniu równocześnie praw mniejszości;

2) **dotyczących roli prawa w państwie**:
   - w państwie rządzi prawo (państwo prawa), co oznacza, że prawo stanowione przez organy państwowe „stoi ponad państwem", że ono tworzy wewnętrzną nieprzekraczalną granicę dla woli każdej rządzącej większości, stając się ostoją wolności, a tym samym i demokracji;
   - w państwie respektowana jest zasada konstytucjonalizmu, oznaczająca, że to konstytucja, jako najwyższy mocą akt normatywny, jest podstawą porządku prawnego w państwie, prawo o randze podkonstytucyjnej służy zaś realizacji wartości i zasad wyrażonych w konstytucji;
   - politycy działają w organach państwowych tylko na podstawie i w granicach prawa;
   - w państwie istnieją organy stojące na straży przestrzegania prawa, a szczególną rolę w tym procesie odgrywają niezależne od innych władz sądy, w których orzekają niezawiśli sędziowie;

3) **dotyczących statusu prawnego jednostki w państwie**:
   - jednostkom przysługuje wrodzona godność, stanowiąca podstawą ich wolności i praw, gwarantowana i chroniona przez państwo;
   - państwo zapewnia jednostkom wolność osobistą i chroni przed jej naruszeniami;
   - państwo zapewnia powszechną równość wobec prawa;
   - wolności i prawa jednostek zagwarantowane w konstytucji i w ustawach są efektywnie chronione, zwłaszcza przez sądy, co szczególnie akcentuje nierozerwalny związek idei praw człowieka z demokracją;

4) **dotyczących systemu organów państwowych**:
   - istotną rolę w procesie sprawowania władzy państwowej odgrywają organy przedstawicielskie, wyłaniane w wyborach powszechnych;
   - organizacja systemu organów państwowych opiera się na zasadzie podziału władzy;
   - organy państwowe zabiegają o aprobatę obywateli dla prowadzonej polityki;
   - politycy działają w sposób zgodny z normami kultury i etyki politycznej;
5) **dotyczących warunków kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego**:
   - w państwie istnieje pluralizm polityczny, oznaczający dla obywateli wolność tworzenia partii politycznych i działalności w nich, jako organizacji ubiegających się w warunkach swobodnej rywalizacji lub współdziałania z innymi partiami o zdobycie albo utrzymanie władzy państwowej;
   - w państwie mamy do czynienia z pluralizmem społecznym, oznaczającym możliwość swobodnego tworzenia przez obywateli różnych organizacji społecznych, które – nie ubiegając się o władzę – innymi sposobami służą realizacji interesów swoich członków;
   - w państwie występuje wolność i pluralizm mediów, które jako „czwarta władza" są ważkim elementem społecznej kontroli poczynań organów władzy publicznej.

Oczywiście, że zarówno liczba, jak i treść cech charakteryzujących demokrację liberalną może być i jest postrzegana w sposób niejednakowy, a i w praktyce politycznej poszczególnych państw akcentowane mogą być te lub inne konstytutywne cechy demokracji liberalnej. Różne są w poszczególnych państwach warunki (polityczne, społeczne, gospodarcze, kulturalne) sprzyjające stabilności demokratycznych instytucji i procedur. W różny sposób postrzega się zalety i słabości tej postaci demokracji.

Pożądane konsekwencje wdrażania i praktykowania demokracji liberalnej wskazać można na kilku płaszczyznach:

- aksjologicznej (w sferze wartości) – upowszechnienie w najszerszym zakresie wolności, zabezpieczenie równości, akceptacja idei pluralizmu w jego różnych wymiarach;
- politycznej (wewnątrz państwa i na zewnątrz) – możliwość uniknięcia autorytaryzmu, gwarantowanie praw obywatelskich, tworzenie warunków

decydowania przez obywateli o swoich sprawach, kształtowanie wśród obywateli zainteresowania sprawami publicznymi, przyczynianie się do pokojowych stosunków z innymi państwami;

- gospodarczo-społecznej – pozytywny wpływ ustroju demokratycznego na rozwój gospodarczy, sprzyjanie przez demokrację rozwojowi człowieka (ludzi);
- moralnej i kulturowej – tworzenie przez demokratyczny ustrój warunków do moralnej odpowiedzialności za własne działania, kształtowanie świadomości obywatelskiej i kultury politycznej.
- Równocześnie nie można nie dostrzegać, że demokrację liberalną jako ustrój nie cechują jednak same tylko zalety. Nie jest ona pozbawiona także określonych słabości, a nawet wad. Spróbujemy je wskazać w następnym fragmencie rozważań, gdy będziemy analizować obecny stan tej postaci demokracji. Pozwoli to również podjąć próbę odpowiedzi na pytania: czy w ustroju demokracji liberalnej przeważają współcześnie jej, wskazane wyżej, zalety czy słabości i czy nadal zasługuje ona na akceptację.

Obecny stan demokracji liberalnej

Dosyć powszechnie wyrażane jest obecnie w nauce i w polityce przekonanie, że **współczesna demokracja liberalna przezywa kryzys**, kryzys poważny, nawet bardzo poważny, widoczny w wielu państwach świata, określany często mianem „erozji demokracji" (powolnego niszczenia lub rozkładu demokracji). Znawca problematyki współczesnej demokracji, bułgarski politolog Iwan Krastew, opublikował niedawno ciekawą pracę, pod znamiennym tytułem „Demokracja: przepraszamy za usterki". Niektórzy autorzy formułują jeszcze bardziej krytyczne oceny stanu demokracji liberalnej, uważając, że znalazła się ona już w położeniu gorszym niż kryzysowe. Jeżeli nawet takie oceny są zbyt daleko idące, to niewątpliwie mamy do czynienia z wyraźnym kryzysem współczesnej demokracji liberalnej. Powinniśmy więc teraz zająć się, chociażby pokrótce, właśnie zjawiskami związanymi z tym **kryzysem** – jego **przejawami**, jego **przyczynami** i **szansami** na **wyjście** z niego.

W literaturze przedmiotu **przejawy kryzysu demokracji liberalnej dostrzegane są na kilku płaszczyznach jej urzeczywistniania**: w obszarze świadomości społecznej, w dziedzinie polityki, w sferze ekonomicznej. Rozważając symptomy kryzysu demokracji liberalnej, S. Filipowicz ocenił w sposób uogólniający[32], że „zachwiały się" trzy „podpory liberalnej demo-

[32] S. Filipowicz, *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy* [w:] J. G. Otto (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, Warszawa 2015, s. 25.

kracji", za jakie – jego zdaniem – uznawano: 1) koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, 2) koncepcję wolnego rynku, 3) koncepcję praw człowieka. Chociaż każda z nich miała swoje własne źródła, to dopełniały się wzajemnie, tworząc wielostronne uzasadnienia rozwiązań związanych z liberalna demokracją.

W literaturze przedmiotu najwięcej przejawów kryzysu demokracji liberalnej jako postaci ustroju państwa dostrzega się w jej sferze politycznej. Wskazuje się na przejawy kryzysu widoczne w generaliach funkcjonowania systemu demokratycznego, w instytucjach i procedurach demokratycznych, w niektórych zachowaniach obywateli, przede wszystkim zaś w wadliwych działaniach władzy publicznej.

Z przedstawionych w literaturze przedmiotu przejawów kryzysu współczesnej demokracji liberalnej zdaje się wynikać, że jej słabości i wady przeważają obecnie nad jej zaletami, co niektórym autorom pozwala mówić o „globalnej recesji demokracji"[33]. Czy jednak oznacza to definitywny kres tej postaci demokracji? Żeby móc odpowiedzieć na to pytanie, należy najpierw krótko przeanalizować przyczyny kryzysu demokracji liberalnej.

W literaturze przedmiotu za **główne przyczyny współczesnego kryzysu demokracji liberalnej** uważa się najczęściej trzy zjawiska: 1) populizm, 2) tendencje autorytarne, 3) nacjonalizm. Wskazuje się czasami również na inne, o mniejszej nieco randze społecznej i politycznej (np. fundamentalizm islamski, ekstremizmy prawicowe i lewicowe, międzynarodowy terroryzm i zorganizowaną przestępczość), którymi nie będziemy się jednak zajmować.

Populizm, którego nazwa pochodzi od łacińskiego słowa *populus* (lud), to określenie rodzaju ideologii i formy ruchów politycznych głoszących hasła polityczne, ekonomiczne lub społeczne łatwo trafiające do przekonania tzw. prostym ludziom, hasła o zabarwieniu emocjonalnym i antyintelektualnym, wyrażające tęsknotę za łatwymi rozwiązaniami trudnych problemów – zgodnie z oczekiwaniami większości[34]. W pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku, jak się ocenia, „Demokracja zachodnia znajduje się (…) pod presją populizmu"[35]. Współczesny populizm w swej warstwie politycznej charakteryzuje się niechęcią, a nawet pogardą dla instytucji demokracji liberalnej. Rodzi to w niektórych państwach, zwłaszcza postsocjalistycznych, zjawisko nazywane

[33] C. Leggewie, H. Welzer, *Koniec świata…*, *op. cit.*, s. 137.

[34] Por. K. Dziubka, *Populizm* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1995, ss. 299–300.

[35] S. Filipowicz, *Demokracja. Interpretacja wyznania wiary*, Warszawa 2018, s. 142.

„populistyczną pogardą" dla instytucji tej demokracji[36]. Zwolennicy populizmu, wykorzystując rzeczywiste słabości demokracji liberalnej, nie rozważają ich przyczyn, ale wprowadzają tematy zastępcze, nie umiejąc tak naprawdę zaproponować rozwiązania kryzysu demokracji.

Tendencje autorytarne

Zjawiska te widoczne są współcześnie w niejednym państwie świata. Ocenia się w nauce[37], że w XXI wieku wyraźnie zauważalne są symptomy „zwijania się" lub „przechylania się" demokracji w kierunku autorytaryzmu. Gdy ograniczymy się do Europy, to w końcu drugiego dziesięciolecia XXI wieku widać wyraźnie, że procesy polityczne zachodzące od 1989 r. w państwach postsocjalistycznych jedynie w części tych państw doprowadziły do demokracji, zwłaszcza takiej, którą uznaliśmy za skonsolidowaną lub konsolidującą się. W pozostałych państwach można więc mówić o kryzysie procesu demokratyzacji (19 państw), uważać, że proces ten jest w odwrocie, a niekiedy mamy nawet do czynienia z odrzuceniem demokratycznego porządku na rzecz rozwiązań autorytarnych (także nacjonalistycznych i populistycznych).

Nacjonalizm

Jak się wskazuje[38], nacjonalizm to termin pochodzący od łacińskiego *natio* (naród), wieloznaczny, najczęściej określający postawę społeczno-polityczną lub ideologie stawiające interesy własnego narodu ponad wszelkie inne wartości, postulujące podporządkowanie innych narodów interesom własnego narodu, głoszące nietolerancję dla odmienności w społeczeństwie, a także niechęć, a nawet wrogość wobec cudzoziemców (ksenofobia). Współczesny nacjonalizm jest obecny w programach niektórych partii i ruchów politycznych, szczególnie skrajnej prawicy, ale czasami także w programach partii o charakterze lewackim. Trafnie zwraca się uwagę[39], że istotną cechą nacjonalizmu jako ideologii i praktyki politycznej jest nieufność, a wręcz wrogość do demokracji liberalnej – zarówno do jej koncepcji, jak też do jej zasadniczych komponentów (składników), takich zwłaszcza, jak: wolności i prawa obywatelskie dla wszystkich; rządy prawa; procedury umożliwiające osiąganie kompromisów politycznych; ochrona mniejszości; pluralizm, tolerancja i akceptacja wielokulturowości.

---

[36] Pisze o tym A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, s. 215.

[37] A. Antoszewski, *ibidem*, s. 29.

[38] K. Dziubka, *Nacjonalizm* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon…*, *op. cit.*, ss. 218–219.

[39] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, s. 72.

Przyszłość demokracji liberalnej

W nauce wyrażane są w tej kwestii bardzo różne opinie – od optymistycznych i umiarkowanie optymistycznych, przez umiarkowanie pesymistyczne, aż do skrajnie pesymistycznych. Optymiści są zdania, że w XXI wieku demokracja liberalna nie ma żadnej ideologicznej alternatywy. Umiarkowanie optymistyczne stanowisko, zasługujące na akceptację, zajmuje wielu autorów, w tym wprost m.in. A. Antoszewski. „Opowiadam się jednoznacznie – pisze[40] – za koncepcją demokracji liberalnej jako niosącej ze sobą najszersze możliwości rozwoju człowieka we wspólnocie oraz maksymalnie zmniejszającej niebezpieczeństwo nadużycia władzy (…)". Antoszewski nie jest bezkrytycznym apologetą (chwalącym obrońcą) tej formy ustrojowej. Wskazuje: „Nie traktuję jednak tej wizji jako idealnej, postrzegając ją raczej jako niedoskonałą, ale najbardziej zbliżoną do sytuacji, w której równi i wolni obywatele, efektywnie chronieni przed nadużyciami rządzących, dysponują dostatecznymi zasobami umożliwiającymi podejmowanie decyzji".

Za umiarkowanie pesymistyczne można uznać m.in. stanowisko C. Leggewie i H. Welzera. Zastanawiając się, czy liberalna demokracja jest jeszcze atrakcyjna, autorzy ci nie wykluczają, w związku z przyjętą przez siebie tezą o „globalnej recesji demokracji" (państw demokratycznych dostrzegają w świecie niecałe 50%), że może ona zostać zastąpiona innym ustrojem.

Wreszcie, stanowisko skrajnie pesymistyczne prezentowane jest także przez kilku poważnych autorów, znawców problematyki. M. Król[41] nie jest pewny, czy demokracja w ogóle ma przyszłość, gdyż, być może, niezależnie od ludzkich wysiłków, kryzys demokracji jest jej ostatnim kryzysem, „a potem będzie co innego". Nie ulega natomiast dla niego wątpliwości, że demokracja po trwającym obecnie kryzysie nie odrodzi się w stanie sprzed kryzysu. S. Filipowicz[42], uznając, że wady demokratycznych instytucji nie mają charakteru incydentalnego (zdarzającego się bardzo rzadko), ale immanentny (tkwiący wewnątrz), formułuje jednoznaczną ocenę: „Demokracji zreformować nie można".

Przyszłość pokaże, które z przedstawionych wyżej stanowisk dotyczących przyszłości demokracji liberalnej znajdzie potwierdzenie w praktyce.

---

[40] *Ibidem*, s. 8.

[41] M. Król, *Jaka demokracja?*, Warszawa 2017, ss. 181–183; *Idem*, *To się nie wróci*, *op. cit.*, s. 16.

[42] S. Filipowicz, *Demokracja…*, *op. cit.*, s. 88.

2.2. Demokracja nieliberalna i jej współczesne postacie

Narodziny demokracji nieliberalnej i jej istota

Pojęcie **demokracji nieliberalnej** rozpropagował Fared Zakaria w 2003 r. w pracy „The Future of Freedom. Illiberal Demokracy at Home and Abroad". Już znacznie wcześniej jednak pojawiały się – zazwyczaj jako antynomie (przeciwieństwa) demokracji liberalnej – takie nazwy, jak „demokracja prawdziwa", „organiczna", „kierowana", „ludowa", „socjalistyczna". Tak naprawdę – na co słusznie zwracali uwagę niektórzy znawcy problematyki demokracji[43] – te wszystkie „inne demokracje" z normalną demokracją nie miały nic wspólnego i *de facto* były maskującymi się reżimami autorytarnymi, które nie chciały ujawniać swego rzeczywistego oblicza. Demokracja bowiem albo jest, albo jej nie ma. Jakaś „inna demokracja" więc nie istnieje. W ostatnich kilkudziesięciu latach obserwować można było zjawisko powstawania wielu nowych form politycznych, które – będąc w założeniu imitacją (naśladownictwem) demokracji zachodnich, nie stały się jednak ich kopią, co pozwoliło teoretykom zaliczyć je do grupy demokracji nieliberalnych. W obecnych czasach demokracja nieliberalna określana bywa nowymi terminami: „demokracja wybrakowana", „demokracja dysfunkcjonalna", „postdemokracja", „reżim hybrydowy", „reżim semidemokratyczny", a nawet „miękki autorytaryzm".

Na podstawie spostrzeżeń i uwag formułowanych w literaturze przedmiotu można ogólnie przyjąć, że **demokracja nieliberalna to postać ustroju państwa charakteryzująca się następującymi cechami**:

1) stosowane są niektóre demokratyczne procedury, w tym wybory – regularnie odbywane i nierzadko rywalizacyjne;
2) brak jest skutecznej ochrony przewidzianych przez konstytucję i ustawy wolności i praw jednostki, co w skutkach prowadzi do naruszania tych wolności i praw;
3) naruszanie wolności i praw jednostki jest możliwe z dwu powodów:

   – słabości ograniczeń nakładanych na parlament i rząd przez władzę sądowniczą (słabości powściągania przez judykatywę legislatywy i egzekutywy);

   – naruszeń zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a tym samym podważanie sądowych gwarancji wolności i praw, jako najważniejszych w państwie demokratycznym;

[43] Np. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 584.

4) nieprzestrzeganie zasady rządów prawa w państwie, co wyraża się m.in. w uchwalaniu aktów prawnych o mocy ustawy budzących wątpliwości co do swojej zgodności z konstytucją.

W rezultacie – jak się nie bez racji wskazuje w piśmiennictwie[44] – w demokracji nieliberalnej obserwuje się odrzucenie właściwie idei władzy zbiorowego suwerena (narodu, ludu). W tym sensie demokracja nieliberalna oznacza zerwanie z wielowiekową tradycją demokracji. Odnotować też w tym miejscu warto trafne uwagi jednego z polskich znawców problemów demokracji[45], że chociaż współczesne demokracje mogą powstawać i rozwijać się w różnych warunkach kulturalnych, na gruncie różnych koncepcji filozoficznych, respektować różne systemy wartości i stosować odmienne rozwiązania instytucjonalne, to – jeżeli mają stanowić jedną klasę zjawisk (demokracje) – nie mogą odrzucać ani różnorodności ludzi jako takiej, ani pluralizmu postaw i zachowań, ani nie tolerować odmienności, ani dopuszczać do dyskryminacji. Nie mogą też ustanawiać w to miejsce jedynej, wiążącej wszystkich i niepodważalnej prawdy jako uzasadnienia decyzji rządzących.

Różne postacie demokracji nieliberalnej zaobserwować można w państwach współczesnego świata. Nie ma przesady w pojawiających się czasem opiniach, że demokracje nieliberalne powstają „jak grzyby po deszczu" w coraz to nowych rejonach świata, a zjawisko to ma miejsce nie tylko w państwach o wyraźnie niestabilnych systemach demokratycznych, ale także w pozornie stabilnych demokracjach.

Postacie demokracji nieliberalnej

Spróbujemy teraz w sposób dosyć wybiórczy wskazać na **kilka współczesnych postaci demokracji nieliberalnej**, które – jak można sądzić – znajdują najszersze lub najbardziej spektakularne (zwracające na siebie uwagę) zastosowanie. Zalicza się do nich:

1) demokrację „kierowaną" („sterowaną", „regulowaną"), która – jak się wskazuje[46], zakłada, że w procesie ukierunkowywania woli powszechnej lub woli większości musi istnieć nieodpowiedzialny przed społeczeństwem podmiot kierujący, czuwający nad nieprzekraczaniem granic w tym zakresie, korygujący skutki zbiorowych błędów, zapobiegający niepożądanym tendencjom;

[44] C. Leggewie, H. Welzer, *Koniec świata…*, *op. cit.*, s. 135.

[45] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, ss. 7–8.

[46] M. Karwat, *Pseudodemokratyczne wzorce polityki* [w:] M. Tobiasz (red.), *Antynomie i paradoksy współczesnej demokreacji*, Warszawa 2016, s. 26 i 31.

2) demokrację „suwerenną", rodzaj demokracji kierowanej[47], stanowiącej połączenie niedemokratycznych tradycji europejskich – antyludowości (F. Guizota) i antyliberalizmu (C. Schmitta), oznaczającą swoisty bunt putinowskiej Rosji przeciwko anglosaskiej teorii demokracji liberalnej;
3) w literaturze przedmiotu charakteryzuje się[48] inne jeszcze postacie demokracji nieliberalnej:
   - demokrację delegatywną, w której wybory nie służą rzeczywistej rywalizacji i alternacji władzy, ale jedynie wyłonieniu nieodpowiedzialnego przed wyborcami zwycięzcy, posiadającego pełnię władzy;
   - demokrację opiekuńczą, która charakteryzuje się zawężeniem władzy ciał pochodzących z wyborów powszechnych na rzecz podmiotów niepochodzących z takich wyborów (armia, instytucja religijna);
   - demokrację wyborczą, oznaczającą uprzywilejowanie wyborów w stosunku do innych instytucji i procedur wyborczych, dopuszczając przy tym pozbawienia pewnych grup ludności możliwości ubiegania się w wyborach o realizację ich interesów;
   - demokrację fasadową, której istotę stanowi to, że w państwach, w których występuje, instytucje i procedury demokratyczne stanowią jedynie fasadę demokracji, „naskórek" form demokratycznych, w swej treści właściwie niedemokratycznych.

Pojawia się pytanie: czy wskazane wyżej postacie demokracji nieliberalnej to jeszcze demokracje, czy już nie? Na to pytanie udzielano zazwyczaj pozytywnej odpowiedzi w literaturze przedmiotu[49], wskazując, że chociaż są to demokracje „wybrakowane", to każda z nich zasługuje na zaliczenie jej do grona demokracji, z uwagi na fakt odbywania rywalizacyjnych wyborów. Cechę tę uznaje się za „warunek brzegowy demokracji, poza którym rozciąga się świat autorytaryzmu". Można się zastanawiać, czy nie jest to kryterium zbyt jednak minimalistyczne.

[47] Zob. I. Krastew, *Suwerenna demokracja* [online], http://www.newsweek.pl.europa/suwerenna-demokracja,44984,1,1.html, dostęp: 20.05.2016.

[48] W. Merkel, *Embeddet and Defective Democracies*, "Democratization" 2004, nr 5, ss. 36–43. Przywołuję za A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, ss. 134–138; G. O'Donnell, *Demokracja delegatywna*, „Res Publica Nowa" 1997, nr 4, s. 7; M. Gulczyński, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Warszawa 2005, s. 53.

[49] A. Antoszewski, *Współczesne teorie… (2)*, *op. cit.*, s. 138.

3. Demokracja przedstawicielska i jej instytucje

3.1. Istota i znaczenie ustrojowe demokracji przedstawicielskiej

Generalnie można stwierdzić, że **istotą demokracji przedstawicielskiej** (pośredniej) **jest podejmowanie decyzji w imieniu zbiorowego suwerena** (narodu, ludu) **przez organ** (organy) **przedstawicielski pochodzący z wyborów dokonywanych przez tego suwerena i podlegający jego społecznej kontroli**. Organem, za pośrednictwem którego zbiorowy podmiot suwerenności sprawuje władzę w demokracji przedstawicielskiej, jest parlament. Dla rzeczywistego istnienia takiej demokracji nie wystarczy jednak samo istnienie parlamentu. Konieczne jest spełnienie pewnych wymagań szczegółowych, dotyczących zwłaszcza:

- demokratycznej procedury wyłaniania składu parlamentu (wyborów),
- silnej pozycji tak wyłonionego parlamentu w systemie organów władzy publicznej.

Nie ulega wątpliwości, że **najbardziej rozpowszechnioną współcześnie postacią sprawowania władzy przez suwerena jest demokracja przedstawicielska**. Spowodowane to jest przede wszystkim względami natury organizacyjnej (rozległość współczesnych państw, duża liczba mieszkańców, konieczność podejmowania wielu decyzji). Nawet w tych państwach, w których kształtuje się w praktyce model „demokracji mieszanej"[50], łączącej formy przedstawicielskie z formami demokracji bezpośredniej, za podstawową postać urzeczywistniania władzy przez suwerena uznaje się demokrację pośrednią. Zdecydowanym zwolennikiem demokracji pośredniej był przywoływany już w podręczniku H. Kelsen. Wielu teoretyków uważa demokrację przedstawicielską za najwłaściwszą postać współczesnej demokracji liberalnej.

Najodleglejszej genezy przedstawicielstwa można dopatrywać się jeszcze w starożytności, zwłaszcza w Atenach. Historia współczesnego przedstawicielstwa, które jako związane z parlamentem nazywane bywa zamiennie parlamentaryzmem, sięga średniowiecza, zwłaszcza dziejów Anglii w XI i XII wieku Długą historię rozwoju parlamentaryzmu – od XIV wieku – posiadają także Francja i Hiszpania. Również Polska należy do państw o bogatej parlamentarnej przeszłości. Począwszy od XV wieku funkcjonuje u nas instytucja Sejmu Walnego.

[50] Termin zaproponowany przez A. Jamroza, *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 36.

Do XVIII wieku demokracja jako forma rządów utożsamiana była z demokracją bezpośrednią. Dopiero w XVIII wieku pojawił się problem wyodrębnienia pojęcia demokracji pośredniej jako demokracji opartej na zasadach przedstawicielstwa. W takim rozumieniu demokracja przedstawicielska zachowała się do czasów współczesnych.

Warto może przywołać na zakończenie tego wątku rozważań ciekawe spostrzeżenie w literaturze przedmiotu dotyczące demokracji przedstawicielskiej[51]. Zwrócono więc uwagę, że demokracja przedstawicielska, w którą, głównie z konieczności, przeobraziła się klasyczna demokracja, stała się jedynym w dziejach ludzkości ustrojem, w którym podmiot władzy (naród, lud) „ulokował się" poza instytucjami władzy (parlamentem, głową państwa, rządem) i musi się stosować do decyzji wydawanych przez te instytucje. Jest to pewna rodzajowa słabość tej postaci demokracji, skłaniająca do uzupełniania jej formami demokracji bezpośredniej.

3.2. Instytucje demokracji przedstawicielskiej

Wybory reprezentantów do parlamentu i mandat przedstawicielski

W demokratycznym państwie **podstawowym, nieodłącznym elementem** (częścią składową) **systemu przedstawicielskiego są wybory** przez zbiorowy podmiot suwerenności (naród, lud) swoich **reprezentantów do organów wybieralnych**. Powtórzmy, że – według dosyć powszechnej opinii – istnienie w państwie wolnych wyborów to warunek demokracji. Zaakcentować jedna trzeba, że nie chodzi o istnienie jakichkolwiek wyborów, ale o wybory spełniające – jak to słusznie określono[52] – „elementarne cechy demokratycznej partycypacji" (uczestnictwa), a więc charakteryzujące się m.in. konkurencyjnością, cyklicznością, swobodą uczestnictwa, uczciwością i (ewentualnie) alternacją (przemiennością) władzy.

Pod pojęciem wyborów rozumiemy ogólnie **zespół różnorodnych działań i czynności** (procedur) **mających na celu powołanie odpowiednich kandydatów do wypełniania określonych funkcji**. Zazwyczaj oznacza to odnawianie składu lub obsady organów wybieralnych w państwie. Interesujące nas tutaj powszechne wybory reprezentantów do parlamentu to tylko jeden z rodzajów wyborów, jakie mogą istnieć w demokratycznym państwie, ale mające bez wątpienia znaczenie zasadnicze dla bytu i funkcjonowania de-

[51] M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 89; M. Bankowicz, *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006, s. 185.

[52] J. Szymanek, *Wstęp* [w:] J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016, s. 9.

mokracji przedstawicielskiej. Demokratycznie dokonywany wybór reprezentantów do parlamentu uważany jest współcześnie przez wielu teoretyków za wystarczające, chociaż minimalne, kryterium istnienia zwierzchniej władzy zbiorowego suwerena w formie demokracji przedstawicielskiej.

Wybory spełniają w demokratycznym państwie ważne funkcje. W nauce nie istnieje jedna, powszechnie akceptowana ich klasyfikacja. Najczęściej do funkcji wyborów zalicza się: funkcję kreacyjną; funkcję polityczno-programową oraz funkcję legitymizującą.

Funkcja kreacyjna jest niewątpliwie najbardziej widoczna i nieodzowna w każdym akcie wyborczym. Sens wyborów polega bowiem na wyłonieniu, ukształtowaniu składu personalnego wybieranych organów na okres ich kadencji oraz na rekrutacji, dzięki temu, elit politycznych. Funkcja ta polega na wyrażaniu przez wyborców akceptacji i preferencji dla przedstawianych im w kampanii wyborczej tzw. alternatyw personalnych.

Funkcja polityczno-programowa polega na wyrażaniu przez wyborców w akcie głosowania poparcia dla określonego programu politycznego, przedstawianego przez poszczególne ugrupowania polityczne w ramach prezentowanych przez nie platform wyborczych. Można więc powiedzieć, że funkcja ta polega na wyrażaniu przez wyborców akceptacji i preferencji dla przedstawionych im w kampanii wyborczej tzw. alternatyw programowych.

Funkcja legitymizująca polega na tym, że poprzez akt wyborczy zbiorowy podmiot suwerenności (działający przez „ciało" wyborcze, czyli przez uczestników wyborów) udziela wybranym reprezentantom i organom, w których oni zasiadają, prawnej (ale także moralno-politycznej) legitymacji (inwestytury, upoważnienia, tytułu) do sprawowania władzy w imieniu i w interesie suwerena. Wybory legitymizują więc cały system polityczno-ustrojowy oraz określoną ekipę rządzącą, mającą oparcie w większości parlamentarnej wyłonionej w wyborach. Legitymacja do sprawowania władzy musi być regularnie, periodycznie odnawiana, gdyż inaczej z biegiem czasu po prostu by zanikła.

We współczesnej teorii demokracji funkcjonuje w powszechnym obiegu pojęcie wolnych wyborów. Określenie „wolne" dobrze oddaje istotę respektowania reguł demokracji w wyborach (czasem używa się nawet nazwy „demokracja wyborcza"). Sam termin „wolne wybory" akcentuje, iż w odniesieniu do wszelkich stadiów wyborów i procedur wyborczych chodzi o swobodną, wolną, równą konkurencję dla wszystkich uczestników, która jest nieodzownym elementem demokratycznego ustroju.

Przepisy prawa wyborczego, zwłaszcza te najwyższej, konstytucyjnej rangi, **ustanawiają** przede wszystkim **podstawowe zasady prawa wy-**

borczego, które rozstrzygają o charakterze wyborów (pośrednio w pewnym stopniu także o ich wynikach) oraz określają kształt poszczególnych instytucji wyborczych (takich jak: spisy wyborców, okręgi wyborcze, obwody głosowania, zgłaszanie kandydatów, sposób głosowania itp.). Realizacja postulatu wolnych wyborów wymaga, aby wśród podstawowych zasad prawa wyborczego znalazły się przynajmniej:

- zasada powszechności,
- zasada równości,
- zasada bezpośredniości,
- zasada tajności głosowania.

Natomiast o demokratyczności wyborów nie rozstrzyga przyjęcie którejś z zasad ustalania wyników wyborów – proporcjonalnej lub większościowej.

Zasada powszechności praw wyborczych określa krąg osób, którym przysługuje prawo wyborcze – prawo wybierania innych (tzw. czynne prawo wyborcze) i prawo wybieralności (tzw. bierne prawo wyborcze), a więc prawo kandydowania i bycia wybranym. Zasada powszechności praw wyborczych wyklucza w swym demokratycznym kształcie ograniczenia tych praw cenzusami wyborczymi o charakterze politycznym, czyli wyłączeniami prawa wybierania (co automatycznie powodowałoby również pozbawienie prawa wybieralności) ze względu na brak określonej według kryteriów politycznych cechy lub kwalifikacji (rasa, płeć, wykształcenie, wyznanie, zawód, posiadanie odpowiedniego majątku, płacenie podatków w odpowiedniej wysokości).

Zasada równości praw wyborczych oznacza, że uprawnienia wyborcze wszystkich osób biorących udział w wyborach są takie same. Zasada równości rozumiana jest współcześnie w dwojakim znaczeniu – formalnym i materialnym. W sensie formalnym oznacza, iż każdy wyborca dysponuje równą liczbą głosów (np. jednym lub dwoma) w wyborach do danego wybieranego organu. Zasada ta w sensie materialnym oznacza natomiast, że siła głosu każdego wyborcy jest równa, co wyrażać się ma we wpływie, jaki ten głos wywiera na ostateczny wynik wyborów.

Zasada bezpośredniości wyborów oznacza, że decyzję w akcie głosowania podejmuje sam wyborca, a nie ktoś inny za niego. Na zasadę tę mogą składać się trzy elementy:

- głosowanie osobiste, polegające na tym, że wyborca oddaje głos sam osobiście, bez niczyjego pośrednictwa (za głosowanie osobiste uważa się także głosowanie korespondencyjne);

– głosowanie imienne, oznaczające, że wyborca oddaje głos na konkretnego kandydata, określonego z imienia i z nazwiska na liście wyborczej;
– jednostopniowość wyborów, która stała się w ostatnich latach nieodłączną cechą demokracji wyborczej w zdecydowanej większości państw (tylko w niektórych państwach występują wybory dwustopniowe).

Zasada tajności głosowania, która stosunkowo niedawno została uznana za niezbędny element demokracji wyborczej, dotyczy tylko fazy realizowania aktu wyborczego. Odnosi się ona jedynie do zachowania wyborcy przy korzystaniu z prawa wybierania. Polega na takim zorganizowaniu aktu głosowania, aby nie można było stwierdzić – kto jak głosował. Zasada tajności gwarantuje więc swobodę podjęcia decyzji przez wyborcę.

Zasady ustalania wyników wyborów dotyczą sposobu przydzielania w okręgach wyborczych po akcie głosowania mandatów poszczególnym kandydatom lub listom kandydatów. W czystej postaci mamy tutaj do czynienia z dwoma możliwymi systemami ustalania wyników wyborów – z systemem wyborów większościowych i z systemem wyborów proporcjonalnych. W praktyce współczesnych państw stosuje się także systemy mieszane, które mają wzmacniać zalety każdego z systemów, a niwelować ich słabości.

System wyborów większościowych ukształtował się historycznie wcześniej. Polega on, najogólniej mówiąc na tym, że mandat przyznaje się temu kandydatowi w okręgu jednomandatowym (lub tej liście w okręgu wielomandatowym), który uzyska największą liczbę głosów (zwycięzca bierze wszystko). System większościowy może występować w dwóch wariantach:

1) większości względnej, polegającej na tym, że mandat uzyskuje ten kandydat (lub lista), który otrzymał więcej głosów niż którykolwiek z konkurentów, przy czym nie ma znaczenia, jaką część głosów uzyskał zwycięzca. Ponieważ taką większość można osiągnąć w każdych wyborach, przeto nie ma potrzeby przeprowadzania drugiej tury wyborów i cały proces wyborczy ulega uproszczeniu;
2) większości bezwzględnej, polegającej na tym, że aby otrzymać mandat – kandydat (lub lista) musi uzyskać więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdy wyniku takiego w danym okręgu wyborczym nie osiągnie żaden kandydat (lub lista), istnieje konieczność przeprowadzenia drugiej tury głosowania, w której zazwyczaj wystarcza osiągnięcie większości względnej.

System wyborów proporcjonalnych zaczął się kształtować od Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Był wielokrotnie modyfikowany i obecnie występuje w różnych wariantach szczegółowych. System proporcjonalny może być

stosowany jedynie w wielomandatowych okręgach wyborczych, gdy mamy do czynienia z głosowaniem na listy wyborcze lub na kandydatów umieszczonych na listach wyborczych. Mandaty w okręgu wyborczym są dzielone pomiędzy poszczególne listy proporcjonalnie do liczby głosów, jakie zostały w wyborach na te listy oddane. System proporcjonalny może występować w czystej postaci lub w kształcie zmodyfikowanym przez wprowadzenie tzw. progów wyborczych (klauzul zaporowych). W takim przypadku w podziale mandatów w okręgach wyborczych biorą udział tylko te listy wyborcze, na które – w zależności od systemu – albo w skali kraju oddano nie mniej niż określoną prawnie część wszystkich ważnie oddanych głosów (np. 3%, 5%, 7%), albo uzyskały one w skali kraju wymaganą prawem liczbę mandatów w okręgach jednomandatowych. Listy, które wymogu nie spełniły, traktowane są tak, jakby nie uzyskały żadnego głosu.

System proporcjonalny dla rozdzielenia mandatów wymaga zastosowania określonych metod matematycznych. Często wykorzystywany jest tzw. iloraz wyborczy (jego twórcą był T. Hare), powstający w wyniku podziału liczby głosów przez liczbę mandatów do zdobycia. Pozwala on określić liczbę głosów niezbędną do uzyskania mandatu (najwyższa średnia). W niektórych systemach proporcjonalnych nie stosuje się tej metody, ale rozdziału mandatów między listy wyborcze dokonuje się na zasadzie największej reszty, innymi matematycznymi metodami. Do używanych współcześnie najczęściej należą: system d'Hondta – preferujący duże partie, system St. Laquëa – nieco bardziej neutralny od tego pierwszego, chociaż także korzystny dla partii większych, system Hare'a-Niemeyera – raczej neutralny, nie faworyzujący żadnych ugrupowań.

Dyskusja na temat wyższości proporcjonalnego czy większościowego systemu wyborów trwa od dawna i żywa jest do dzisiaj. Przeważa opinia, że w demokracji parlamentarnej należy dać pierwszeństwo systemowi proporcjonalnemu. Niektórzy uważają nawet, że system wyłącznie większościowy z jednomandatowymi okręgami w wyborach do parlamentu to „droga do oligarchii”[53]. Odnotować jednak warto, że w niektórych państwach istnieją systemy wyborcze niebędące w czystej postaci ani systemami większościowymi, ani proporcjonalnymi. Czerpią one rozwiązania z obu systemów, pragnąc wykorzystać ich zalety, a uniknąć wad.

[53] R. Chwedoruk, *Jednomandatowa droga do oligarchii*, „Le Monde Diplomatique. Edycja Polska” 2008, nr 5. Przywołuje za E. Karolczuk, *O sprzecznościach powszechnego prawa wyborczego* [w:] M. Tobiasz (red.), *Antynomie i paradoksy*…, *op. cit.*, s. 107.

Kończąc rozważania na temat wyborów jako zasadniczej instytucji demokracji przedstawicielskiej, warto zwrócić uwagę, że nawet w demokratycznie zorganizowanych wyborach tkwi zadziwiająco wiele możliwości niedemokratycznych rozwiązań[54]. Polem do nadużyć, większego lub mniejszego kalibru, mogą być unormowania dotyczące kilku tradycyjnych kwestii wyborczych: ograniczanie w praktyce zasady powszechności praw wyborczych przez pozbawienie prawa wybierania pewnych grup społecznych; deformacje wyników wyborczych w skali okręgu wyborczego bądź w skali kraju; wybór wygodnej dla władzy formuły wyborczej – system proporcjonalny lub większościowy albo rozmaite rozwiązania kombinowane; ustalanie korzystnych dla władzy granic okręgów wyborczych. Dzisiaj dochodzą do tego uregulowania innych także zagadnień: procedur zgłaszania kandydatur; reguł *fair play* (czystej gry) w kampanii wyborczej; ustalania progów wyborczych oraz parytetów wyborczych (stosunku liczbowego osób poszczególnych płci na listach wyborczych).

Mandat przedstawicielski to termin, jakiego się używa na określenie powstałego w wyniku wyborów stosunku pomiędzy reprezentantem a jego wyborcami (od łacińskiego *mandatum* – zlecenie). Pojęcie to nie jest jednoznacznie rozumiane w przepisach prawa wyborczego i w piśmiennictwie naukowym. Z punktu widzenia rozważań w podręczniku o demokracji przedstawicielskiej interesować nas będzie takie znaczenia określenia „mandat przedstawicielski", w którym pojmuje się je przede wszystkim jako wynikające z wyborów pełnomocnictwo udzielone członkowi parlamentu przez wyborców.

W historii mandatu przedstawicielskiego, rozpatrywanego jako stosunek między reprezentantem a wyborcami, ukształtowały się **dwa przeciwstawne typy mandatu**: mandat imperatywny (zwany też związanym) oraz mandat wolny.

Kryterium rozróżnienia tych dwóch rodzajów mandatów jest – głównie na gruncie teorii – wskazanie – czyim przedstawicielem jest reprezentant oraz jaką moc prawną mają środki oddziaływania na niego ze strony wyborców.

Mandat imperatywny. Ukształtował się historycznie wcześniej, bo był właściwy dla parlamentaryzmu średniowiecznego i okresu monarchii stanowej. Do takiej koncepcji mandatu nawiązywano też – głównie jednak w teorii, bo rzadziej w rozwiązaniach normatywnych, a jeszcze mniej w praktyce, w państwach tzw. realnego socjalizmu. Mandat imperatywny zakładał istnienie prawnych więzi między reprezentantem a jego wyborcami. Wśród najbardziej charakteryzujących cech tego mandatu należy wskazać zwłaszcza na następujące:

[54] Zob. J. Szymanek (red.), *Niedemokratyczne wymiary*…, *op. cit.*

- wybrany reprezentant był przedstawicielem wyborców okręgu wyborczego, w którym został wybrany i zobowiązany był wyrażać wolę „swoich" wyborców w organie, do którego został wybrany;
- wyborcy posiadali nad reprezentantem władzę w czasie sprawowania przez niego mandatu, mogli bowiem wiązać go instrukcjami i nakazami;
- reprezentant ponosił przed wyborcami pełną odpowiedzialność za swoje działania w organie, do którego został wybrany, w przypadku zaś negatywnej oceny jego działań wyborcy mogli mu w trakcie kadencji cofnąć pełnomocnictwo, tj. odwołać go.

Mandat wolny. Wykreowała go Wielka Rewolucja Francuska jako pochodną zasady suwerenności narodu. Mandat ten charakteryzuje generalnie brak prawnych więzi między reprezentantem a jego wyborcami. Wśród najistotniejszych cech mandatu wolnego należy wskazać na następujące:

- ma on charakter generalny – przedstawiciel ma obowiązek reprezentować cały zbiorowy podmiot suwerenności (naród, lud), a nie tylko wyborców, którzy go wybrali;
- ma charakter niezależny – reprezentant nie jest związany prawnie wolą swych wyborców, niedopuszczalne prawnie są instrukcje czy nakazy wyborców pod jego adresem, nie ma on prawnego obowiązku uzgadniania z wyborcami swego stanowiska w organie, do którego został wybrany;
- ma charakter nieodwołalny – wyborcy nie dysponują żadnymi prawnie skutecznymi środkami kontroli działalności reprezentanta w organie, do którego został on wybrany, nie mogą w trakcie kadencji cofnąć pełnomocnictw reprezentantowi, czyli odwołać go.

Wszystkie państwa demokratyczne przyjmują dzisiaj koncepcję mandatu wolnego. Trzeba jednak mieć na uwadze, że we współczesnym państwie wynikające z koncepcji „czystego" mandatu wolnego stosunki między reprezentantem a wyborcami są modyfikowane: w płaszczyźnie pozaprawnej przez dążenie reprezentanta do ponownego (nawet, co się zdarza, wielokrotnego) wybrania, co skłania go do utrzymywania więzi z wyborcami; w płaszczyźnie politycznej przez przynależność większości reprezentantów do ugrupowań politycznych, z czego wynika, że często zachowują się oni tak, jak nakazują im ugrupowania polityczne, do których należą.

Struktura parlamentu i jego funkcje

Współcześnie **parlament składa się albo z jednej, albo z więcej niż jednej izby.** W przeważającej części większych państw współczesnego świata (poza Chinami) parlament ma strukturę złożoną – z reguły składa się

z dwu izb, z których każda ma swoją nazwą. Pojęcie parlamentu oznacza wówczas pewien byt idealny – obie izby razem wzięte. W niemałej części demokratycznych państw istnieją jednak parlamenty jednoizbowe i wówczas słowo „parlament" odnosi się do tej jednej, konkretnie istniejącej izby. Współcześnie uznaje się, że w państwie jednolitym (unitarnym), takim np. jak Polska, wystarczającą reprezentacją narodu jest parlament jednoizbowy.

Przedstawicielski charakter parlamentu oznacza, że wszyscy jego członkowie pochodzą z wyborów, chociaż w tym zakresie nierzadko mamy do czynienia w parlamentach dwuizbowych z pewnymi odrębnościami w sposobie wyłaniania poszczególnych izb. W nauce zgodnie uznaje się, że bezwzględny wymóg demokratycznej legitymacji wyborczej odnosi się tyko do pierwszej izby parlamentu, natomiast druga izba bywa czasem wyłaniana w inny sposób. Nie stoi to, oczywiście, na przeszkodzie rozwiązaniu, że obie izby wyłaniane są w powszechnych wyborach.

Głównym uzasadnieniem istnienia parlamentów dwuizbowych jest bez wątpienia federalna struktura państwa. W takim państwie jedna izba jest reprezentantem całego zbiorowego podmiotu suwerenności, a druga reprezentuje poszczególne części składowe federacji. W literaturze przedmiotu podaje się[55], że wśród ponad 80 istniejących parlamentów dwuizbowych – około 15 stanowią parlamenty państw federalnych. Wśród innych argumentów, mających przemawiać za dwuizbowością parlamentu, wskazuje się głównie na to, że:

- tworzy on gwarancje przeciwko nadużyciom, jakie mogą być dziełem reprezentacji jednoizbowej;
- stanowi barierę przeciwko pospiesznej legislacji, dając możliwość ponownego przedyskutowania rozwiązań ustawy i jej zmiany w trakcie rozpatrywania w drugiej izbie (często zatem o drugiej izbie mówi się jako o izbie refleksji).

Praktyka polityczna nie dostarcza dostatecznej liczby argumentów potwierdzających zalety dwuizbowości nie opartej na federacyjnej strukturze państwa. Nierzadko wskazuje się natomiast – i słusznie – na wady dwuizbowego systemu parlamentarnego. Zalicza się do nich zwłaszcza:

- konieczność stosowania skomplikowanej procedury ustawodawczej, powodującej przewlekłość procesu ustawodawczego, wcale nie potwierdzającej pozytywnego wpływu drugiej izby na jakość uchwalanych przez parlament ustaw;

[55] W. Orłowski, *Pozycja ustrojowa, struktura i kompetencje* [w:] W. Skrzydło (red.) i inni, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 237.

- niebezpieczeństwo rozproszenia politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem, którego to niebezpieczeństwa uniknąć można, powierzając sprawowanie tej kontroli tylko jednej izbie;
- trudności z określeniem, która z izb powołana jest do reprezentowania woli narodu, szczególnie, gdy obie wybrane zostały w drodze wyborów powszechnych.

Z istnieniem dwuizbowego parlamentu związane jest określenie wzajemnych relacji izb wobec siebie oraz podziału kompetencji. Tradycyjna dwuizbowość odzwierciedlana bywa nadal – zwłaszcza w publicystyce – w określeniach: izba niższa, izba wyższa. Jest to jednak o tyle nieprawidłowe, że współcześnie trudno byłoby znaleźć w Europie demokratyczne państwo, w którym owa izba określana mianem wyższej miałaby rzeczywiście więcej kompetencji od izby nazywanej niższą (jest tak jednak np. w USA).

Stosunki wzajemne między izbami parlamentu mogą się kształtować według jednego z dwóch wzorów:

1) izby mogą być równouprawnione, co oznacza, że do podjęcia decyzji parlamentarnych potrzebna jest wówczas zgoda obu izb i ich jednorodne działanie (tak jest np. we Włoszech); taki model określony bywa mianem dwuizbowości egalitarnej;
2) częściej jednak mamy do czynienia z sytuacją, gdy izby nie mają jednakowej pozycji, zaś słabszą, podporządkowaną pozycję zajmuje izba druga, która *de facto* staje się wtedy izbą niższą (tak jest aktualnie w Polsce, gdzie silniejszą pozycję posiada Sejm, a słabszą Senat); taki model określamy mianem dwuizbowości nierównoprawnej (zróżnicowanej). Izba pierwsza może nierzadko w takim modelu narzucać izbie drugiej swoje stanowisko w poszczególnych kwestiach, przy czym izba druga może być w ogóle odsunięta od rozstrzygania o niektórych sprawach państwowych (np. uczestnictwa w powoływaniu rządu, kontroli jego działalności i egzekwowania politycznej odpowiedzialności).

W teorii demokracji i w nauce prawa konstytucyjnego wiele uwagi zwraca się na problem **funkcji parlamentu,** rozumianych zazwyczaj jako podstawowe kierunki jego działalności, urzeczywistniane przez wykorzystywanie prawnie określonych kompetencji. Zainteresowanie sprawami funkcji parlamentu bierze się stąd, że właśnie funkcje determinują pozycję ustrojową parlamentu jako organu reprezentującego zbiorowy podmiot suwerenności (naród, lud).

W literaturze przedmiotu spotkać można różne klasyfikacje funkcji parlamentu, spełnianych w demokratycznym państwie. Najczęściej wymienia się funkcję ustawodawczą i funkcję kontrolną. Nierzadko dodaje się do tego funkcję kreacyjną (funkcję powoływania innych organów władzy publicznej).

Funkcja ustawodawcza związana jest z odgrywaną przez parlament rolą w ramach monteskiuszowskiego systemu podziału władzy, a stanowi podstawową przesłankę dla określenia parlamentu mianem organu władzy ustawodawczej. Funkcja ta polega na stanowieniu przez parlament aktów normatywnych o wysokiej mocy prawnej – ustaw, uchwalanych w specjalnym trybie, zwanym trybem ustawodawczym. Niektórzy autorzy wyróżniają w ramach tej funkcji (inni zaś sytuują ją poza nią) funkcję ustrojodawczą, wyrażającą się w prawie parlamentu do uchwalenia nowej konstytucji lub dokonywania zmian w konstytucji obowiązującej.

Funkcja kontrolna także łączy się z założeniami monteskiuszowskiej koncepcji podziału władzy, gdyż pozwala parlamentowi na odgrywanie w praktyce demokratycznej przeciwwagi dla władzy wykonawczej. Parlament (ewentualnie jedna jego izba przy parlamencie dwuizbowym) sprawuje w demokratycznym państwie kontrolę działalności rządu, korzystając w tym zakresie z określonych prawnie form i instrumentów parlamentarnej kontroli, mając zazwyczaj możliwość uchwalenia rządowi (czasem także ministrowi) wotum nieufności lub odmowy rządowi wotum zaufania.

Funkcja kreacyjna polega na podejmowaniu przez parlament decyzji dotyczących obsady personalnej określonych naczelnych organów władzy państwowej oraz na powoływaniu (a najczęściej także odwoływaniu) piastunów tej władzy. O zakresie tej funkcji rozstrzygają konstytucje i inne akty ustawodawcze poszczególnych państw.

4. Demokracja bezpośrednia i jej formy

4.1. Istota i znaczenie ustrojowe demokracji bezpośredniej

Termin „demokracja bezpośrednia", nazywana niekiedy bardziej ogólnie „demokracją partycypacyjną"[56], **nie ma za sobą zbyt długiej historii**. Wyraźne rozróżnienie w nauce prawa pojęć „demokracja bezpośrednia" i „demokracja pośrednia" nastąpiło bowiem – jak wskazywaliśmy – dopiero na przełomie XVIII i XIX wieku, przy czym jeszcze w drugiej połowie XVIII wieku spotykało się zdecydowane przeciwstawianie „rządów demokratycz-

[56] Zob. np. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009. Autor ten używa także terminów: „demokracja bezpośrednia" i „demokracja semibezpośrednia", *ibidem*, ss. 17–18.

nych" i „rządów reprezentacyjnych" (przedstawicielskich). Wcześniej dominował pogląd, że pojęcie demokracji obejmuje swoim zakresem jedynie formy rządów bezpośrednich.

W literaturze przedmiotu występują różnice w rozumieniu terminu „demokracja bezpośrednia". W najwęższym znaczeniu tego pojęcia za demokrację bezpośrednią uznaje się jedynie taką jej postać, gdy cały zbiorowy podmiot, do którego należy prawo rozstrzygania o sprawach publicznych, podejmuje decyzje zebrany w jednym miejscu i w tym samym czasie[57]. To rozwiązanie zostało określone jako „czysta demokracja bezpośrednia"[58]. Z takim rozumieniem demokracji bezpośredniej mamy współcześnie do czynienia coraz rzadziej. W szerszym znaczeniu demokracja bezpośrednia oznacza podejmowanie przez zbiorowego suwerena decyzji ostatecznych (władczych)[59] i taka sytuacja uznawana jest przez niektórych autorów za „zasadniczą cechę" demokracji bezpośredniej[60]. W najszerszym znaczeniu z demokracją bezpośrednią mamy do czynienia wówczas, gdy zbiorowy podmiot suwerenności ma możliwość bezpośredniego uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji politycznych[61]. Wspólną cechą tych różnych rozumień określenia „demokracja bezpośrednia" jest to, że zawsze oznacza ono bezpośredni, osobisty udział członków zbiorowego podmiotu władzy w wypełnianiu różnych funkcji publicznych[62].

Biorąc pod uwagę przywołane wyżej stanowiska i uwzględniając wcześniej wyrażane przez autora poglądy na temat rozumienia pojęcia demokracji bezpośredniej[63], można zaproponować taką jej definicję: **demokracja bez-**

---

[57] Pisze o tym P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2004, t. XII, s. 300.

[58] A. Indraszczyk, *Demokracja bezpośrednia – mit czy realna możliwość* [w:] M. Marczewska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010, s. 106.

[59] Tak można rozumieć uwagi T. Kuleszy i P. Winczorka, *Demokracja u schyłku XX w.*, Warszawa 1992, ss. 40–41. Zob. też W. Kraluk, *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III, s. 21.

[60] P. Uziębło, *op. cit.*, s. 300.

[61] Zob. np. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996, s. 152; A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie*, Wrocław 1997, s. 214.

[62] Zob. W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014 (reprint), s. 195; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej jako forma demokracji bezpośredniej*, Rzeszów 2005, s. 18; M. Podolak, *Rola i znaczenie demokracji bezpośredniej we współczesnych państwach* [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw, T. 1 Perspektywa globalna*, Toruń 2011, s. 126.

[63] Zob. zwłaszcza J. Kuciński, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, s. 182.

pośrednia to jedna z postaci sprawowania władzy przez suwerena (naród, lud), **w ramach której podmiot suwerenności sam bezpośrednio**, a więc bez pośrednictwa jakichkolwiek organów państwowych (nawet demokratycznie wyłonionych), **rozstrzyga o sprawach publicznych lub uczestniczy w podejmowaniu takich rozstrzygnięć**. Definicja ta oznacza akceptację dla najszerszego rozumienia demokracji bezpośredniej. Pozwala przyjąć, że formy demokracji bezpośredniej mogą mieć dwojaki charakter: władczy oraz niewładczy (proceduralny) – zwłaszcza inicjatywny lub konsultatywny. Demokracja bezpośrednia w większości współczesnych państw jest traktowana jako uzupełniająca (subsydiarna), a czasem nawet jako incydentalna w stosunku do demokracji pośredniej postać sprawowania władzy przez suwerena.

Demokracja bezpośrednia zaczęła być urzeczywistniana już w czasach starożytnych. Jej przykładem w Atenach były zbierające się periodycznie od VI–V wieku p.n.e. zgromadzenia ludowe *(ecclesia)*. Podobna forma sprawowania władzy wykształciła się w innych społeczeństwach – np. w starożytnym Rzymie, wśród plemion germańskich czy słowiańskich. Charakterystyczne dla tych pierwszych form demokracji bezpośredniej było to, że decyzje publiczne podejmowane były przez uprawnionych zgromadzonych w jednym miejscu. Konstrukcja taka mogła więc znaleźć zastosowanie jedynie w małych społecznościach. Nie mogła natomiast zostać wykorzystana w sytuacji, gdy chodziło o podejmowanie decyzji publicznych przez uprawnionych zamieszkujących na dużym obszarze (np. na terytorium całego państwa). Właśnie z tego powodu zgromadzenia były w erze nowożytnej stopniowo zastępowane przez inne formy demokracji bezpośredniej. Chodziło przede wszystkim o referendum, które zaczęło się instytucjonalizować na szczeblu lokalnym w Szwajcarii od XVI wieku, a na szczeblu ogólnokrajowym (federacyjnym) od pierwszej polowy XIX wieku jako referendum konstytucyjne. W Szwajcarii wprowadzono w tym czasie również na poziomie federacyjnym konstytucyjną inicjatywę ludową. Odnotować też należy, że stosunkowo wcześnie, bo już na przełomie XVIII i XIX wieku, zaczęto wprowadzać instytucję referendum w poszczególnych stanach USA, a instytucję inicjatywy ludowej sto lat później, na przełomie XIX i XX wieku.

W doktrynie polityczno-ustrojowej państw europejskich od XVIII wieku nie negowano zazwyczaj przydatności demokracji bezpośredniej, zwłaszcza referendum, jako postaci sprawowania władzy przez suwerena. W praktyce ustrojowej tych państw – poza Szwajcarią – formy demokracji bezpośredniej nie odgrywały jednak znaczącej roli jako instrumenty władzy narodu. Nierzadko próbowano ograniczać je do mniej skomplikowanych spraw lokal-

nych i regionalnych. Nie można jednak nie dostrzegać, że wskazany wyżej paradoks widoczny w demokracji przedstawicielskiej, polegający na oddzieleniu zbiorowego podmiotu władzy od instytucji władzy, tworzył sprzyjające przesłanki dla wdrażania demokracji bezpośredniej, dla bardziej intensywnego korzystania z jej form.

W ostatnich latach obserwujemy w wielu państwach zwiększone zainteresowanie instytucjami demokracji bezpośredniej (zwłaszcza referendum), jako cennymi formami, uzupełniającymi model demokracji przedstawicielskiej. Jak wskazuje szwajcarski badacz J. Steiner[64], coraz częściej pojawiają się żądania wyborców, zwłaszcza młodszych wiekiem, aby nie tylko wybierali oni swoich reprezentantów do organów przedstawicielskich, ale by także bezpośrednio (np. w drodze referendum) decydowali o istotnych sprawach publicznych. Wyborcy ci nie bez racji uważają, że nie wszystkie decyzje w sprawach publicznych powinny być podejmowane przez zawodowych polityków, że sami wyborcy są wystarczająco kompetentni by „mówić za siebie".

Żywotność idei demokracji bezpośredniej wynika z zalet tej postaci demokracji, na jakie najczęściej wskazują jej zwolennicy. Argumentują oni, że zastosowanie takiej postaci sprawowania władzy pozwala obywatelom na uczestnictwo lub nawet na podejmowanie przez nich decyzji, które ich osobiście dotyczą lub którymi są oni zainteresowani. Rozstrzygnięcia podjęte tą drogą mają najwyższą moc, gdyż zgodnie z zasadą zwierzchniej władzy narodu (ludu) są najbardziej demokratycznie legitymizowane. Są także bardziej akceptowane przez obywateli uczestniczących w podejmowaniu decyzji. Formy demokracji bezpośredniej sprzyjają edukacji społecznej i aktywizują politycznie społeczeństwo, co służy wzrostowi poczucia odpowiedzialności za bieg spraw publicznych wśród obywateli i sprzyja formowaniu się racjonalnej kultury politycznej. Świadomość tych zalet powoduje właśnie, że współcześnie wiele demokratycznych systemów sprawowania władzy przybiera postać wspomnianej wyżej „demokracji mieszanej".

Dostrzegając zalety demokracji bezpośredniej, **nie można nie widzieć pewnych jej słabości,** a zwłaszcza trudności codziennego urzeczywistniania. Stosowanie form bezpośredniego rozstrzygania o sprawach publicznych, zwłaszcza referendów, jest kosztowne i czasochłonne. Obywatele z reguły orientują się słabo (lub w ogóle) w problemach szczegółowych związanych z rozstrzyganiem spraw państwowych i dlatego łatwo wpadają „w sidła" propagandy. Aktywność polityczna i zainteresowanie zagadnieniami spra-

[64] J. Steiner, *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993, s. 246.

wowania władzy nie jest cechą zbyt wielu osób. Obiektywnie występujące warunki, takie jak wielkość terytoriów państw współczesnych, liczba ludności, ilość i stopień skomplikowania spraw publicznych rozstrzyganych w procesie rządzenia, powodują, że demokracja bezpośrednia nie może być traktowana nadal jako wyłączna ani nawet jako najważniejsza, stosowana na co dzień, postać sprawowania władzy we współczesnym, demokratycznym państwie, że jest ona uzupełnieniem – chociaż istotnym i niezbędnym – demokracji przedstawicielskiej.

Państwem przodującym – zarówno w przeszłości, jak i obecnie – w wykorzystywaniu form demokracji bezpośredniej, jest Szwajcaria. Jak zasadnie ocenia pochodzący z tego kraju znawca problematyki demokracji[65], idea bezpośredniego udziału obywateli w rzeczywistym podejmowaniu decyzji jest głęboko zakorzeniona w historii Szwajcarii. Na podstawie doświadczeń tego i innych demokratycznych państw można stwierdzić, że samo istnienie w prawie konstytucyjnym danego państwa instytucji demokracji bezpośredniej nie przesądza jeszcze o skali rzeczywistego sięgania w tym państwie do form owej demokracji przy rozstrzyganiu ważnych spraw publicznych. Trafnie ocenia się[66], iż „**Demokracja jako forma ustrojowa dopiero wtedy ma realne szanse na społeczne zakorzenienie, naturalne i sprawne funkcjonowanie, gdy ma oparcie w demokratyzmie wzorców kulturowych, w cechach mentalności oraz obyczajowości rozpowszechnianej i dominującej w danym społeczeństwie**" (podkr. cyt. autora).

4.2. Formy demokracji bezpośredniej

W literaturze przedmiotu do form demokracji bezpośredniej zalicza się najczęściej: referendum; inicjatywę ludową; weto ludowe; procedurę *recall*; zgromadzenie ludowe. W dalszej części rozważań spróbujemy przybliżyć te formy, najwięcej uwagi poświęcając dwóm z nich, mającym praktycznie najistotniejsze znaczenie ustrojowe:

1) referendum jako władczej – co do zasady – formie demokracji bezpośredniej;
2) inicjatywie ludowej (obywatelskiej) jako formie niewładczej (inspiracyjnej).

[65] *Ibidem*, 239.

[66] M. Karwat, *Kryteria demokratyzmu postaw społecznych, stosunków politycznych i państwa* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 381.

Referendum

Pojęcie to pochodzi od łacińskiego słowa *refero,* co znaczy przedstawić, oddać, odwołać się. Współczesna postać referendum wzięła początek – jak wskazywaliśmy wyżej – w czasach kształtowania się nowych rozwiązań ustrojowych w okresie przechodzenia wielu państw od feudalizmu do kapitalizmu. Jak definiuje tę instytucję E. Zieliński, „**referendum to sposób bezpośredniego decydowania wyborców, w drodze głosowania, o różnych sprawach życia państwowego kraju lub określonego terytorium, będących przedmiotem głosowania i ze skutecznością wskazaną w akcie prawnym, stanowiącym podstawę tego głosowania**”[67] (podkr. moje J. K.). Referendum nazywane bywa często głosowaniem powszechnym. Czasami określa się go terminem „plebiscyt”, gdyż ten jako instytucja demokracji bezpośredniej zbliżony jest swoim charakterem do referendum. Jednakże nazywanie referendum plebiscytem jest o tyle nieprecyzyjne, że słowo „plebiscyt” słownikowo rozumiane jest u nas zazwyczaj jako „głosowanie ludności jakiegoś terytorium w celu wypowiedzenia się w sprawie przynależności państwowej tego terytorium lub określenia jego międzynarodowego statusu”[68]. W literaturze przedmiotu wskazuje się[69], że referendum charakteryzuje się trzema cechami: 1) bezpośrednim udziałem obywateli w prezentowaniu własnej opinii, 2) posiadaniem tylko jednego głosu przez każdego uczestnika referendum, 3) uznaniem woli większości uczestników za podstawę rozstrzygnięcia w referendum.

Referendum znane jest obecnie konstytucjom i praktyce ustrojowej licznych państw. Jest ono najbardziej rozpowszechnioną formą demokracji bezpośredniej. Jak wyliczył International Institute for Demokracy and Electoral Assistance, w 116 państwach świata przepisy ustanawiają referendum obligatoryjne (np. w sprawach zmiany konstytucji), a w 121 referendum fakultatywne[70]. Instytucja referendum znana jest we wszystkich – poza jednym – stanach USA. Współcześnie obserwuje się w wielu krajach, na tle pewnej niechęci do organów przedstawicielskich, wzrost roli referendum – zarówno w państwach tradycyjnie praktykujących tę formę demokracji, jak

[67] E. Zieliński, *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków l968, s. 9.

[68] *Encyklopedia powszechna PWN*, t. 3., Warszawa 1985, s. 559. Tak też J. Bralczyk (red.), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Warszawa 2005, s. 563.

[69] M. Marczewska-Rytko, *Dylematy, uwarunkowania i oceny demokracji bezpośredniej* [w:] M. Marczewska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy…*, *op. cit.*, s. 9.

[70] Podaję za Sz. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?* [w:] M. Baranowski (red.), *Demokracja i rola obywateli. O napięciu między państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, Poznań 2014, ss. 35–36.

również w państwach, które na szerszą skalę dopiero zaczynają korzystać z tej instytucji. Prekursorem i „przodownikiem" w wykorzystywaniu referendum jako formy sprawowania władzy publicznej jest Szwajcaria. Oblicza się, że więcej niż połowa referendów ogólnokrajowych przeprowadzonych na świecie odbyła się w Szwajcarii. W tym państwie często organizuje się także referenda w kantonach i w gminach. Do państw o dużym „nasileniu" stosowania referendum należą również m.in. Włochy, Francja, Irlandia, Dania, Litwa, Australia, Nowa Zelandia. Sporo referendów lokalnych (w tym stanowych) odbywa się w USA.

Instytucja referendum słusznie **uznawana jest** przez wielu autorów **za najpełniejszy wyraz zwierzchniej władzy narodu** (ludu), ponieważ właśnie w formie referendalnego głosowania powszechnego zbiorowy suweren (a mówiąc bardziej precyzyjnie – ta jego część, która bierze udział w referendum) bezpośrednio w sposób władczy rozstrzyga o sprawie będącej przedmiotem referendum. W piśmiennictwie wskazuje się na inne jeszcze zalety referendum jako formy demokracji bezpośredniej: pozwala na poznanie stanowiska głosujących w danej sprawie niezwłocznie, bez oczekiwania na wybory; eliminuje możliwość głosowania o charakterze taktycznym, zmusza bowiem do wyboru jednej z dwóch (zazwyczaj) przedstawionych możliwości; z punktu widzenia formalnoprawnego pozwala na wypowiedzenie się w każdej sprawie, która nie została konstytucyjnie lub ustawowo wykluczona jako przedmiot referendum; umożliwia podjęcie rozstrzygnięcia w danej sprawie nawet wbrew stanowisku rządzących; może skłaniać występujących na co dzień na scenie politycznej reprezentantów narodu do poprawnego działania i wywiązywania się z przyjętych zobowiązań wyborczych; może spełniać rolę instrumentu weryfikującego poczynania rządzących, w referendum bowiem obywatele mogą odrzucić przyjęty przez parlament akt normatywny; może być w niektórych przypadkach skutecznym narzędziem w ręku rozmaitych mniejszości – politycznych, narodowych czy społecznych, które mają szansę posłużyć się tym środkiem, by doprowadzić do rozstrzygnięcia spraw dla siebie ważnych.

Referendum nie jest jednak instytucją posiadającą same zalety. Wykazuje ono również słabości, a nawet wady. W piśmiennictwie wskazuje się na następujące: niemożliwość przeprowadzenia referendum w przypadku nagłej potrzeby, nawet o zasadniczej wadze politycznej, wymaga bowiem ono żmudnych przygotowań; bardzo ograniczona możliwość głosującego w referendum uzewnętrznienia w pełni swoich opinii, gdyż może on alternatywnie głosować albo na tak, albo na nie; częste sytuacje, gdy obywatele nie zdają sobie do końca sprawy z merytorycznej treści rozstrzyganego zagadnienia, co

powoduje, że głosują oni dosyć mechanicznie, a za przyczyną takiego ułomnego referendum demokracja – jak się wskazuje – przeobraża się w „demokrację plebiscytarną" – za czy przeciwko przywódcy politycznemu opowiadającemu się i promującemu dane rozstrzygnięcie. Nie można przy tym nie zwrócić uwagi, że instytucja referendum była czasami wykorzystywana współcześnie w celach niedemokratycznych: dla zapewnienia poparcia uczestników referendów dla rozwiązań autorytarnych (Białoruś, Irak za czasów Saddama Husajna, Turcja w 2017 r.); wprowadzenia republiki islamskiej (Iran); „zalegalizowania" przyłączenia niezgodnie z prawem międzynarodowym części terytorium jednego państwa przez inne państwo (referendum w 2014 r. na Krymie bezprawnie oderwanym przez Rosję od Ukrainy).

W rozwiązaniach prawnych i w praktyce ustrojowej współczesnych państw **mamy do czynienia z wielką różnorodnością referendów. Skłania to do klasyfikowania ich na podstawie różnych kryteriów**. W podręczniku odwołamy się do klasyfikacji już wcześniej zaproponowanej przez autora[71].

1) **Biorąc za kryterium zasięg terytorialny,** wyróżnić można:
   - referendum ogólnokrajowe – przeprowadzane na terytorium całego państwa, w którym mogą wziąć udział wszyscy jego obywatele, rozstrzygając sprawy o znaczeniu ogólnym, powszechnym, dotyczące państwa lub wszystkich, albo przynajmniej większość obywateli danego kraju;
   - referendum lokalne – przeprowadzane w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego państwa, w którym mogą wziąć udział obywatele zamieszkali w tej jednostce, a mające za przedmiot sprawy o znaczeniu lokalnym, dotyczące jednostki tego podziału, albo jej obywateli (społeczności lokalnej).
2) **Z uwagi na konieczność przeprowadzenia referendum** wyróżnia się:
   - referendum obligatoryjne, którego obowiązek przeprowadzenia wynika z przepisów ustawowych (zwłaszcza konstytucyjnych), wskazujących sytuacje, w jakich określone decyzje muszą dla swej prawomocności zostać przyjęte w referendum; w przypadku referendum tego rodzaju na prawnie wskazanych organach władzy publicznej spoczywa często obowiązek jego przeprowadzenia;
   - referendum fakultatywne – jego przeprowadzenie zależy wyłącznie od woli uprawnionych organów, które według swojego uznania podejmują decyzję w tej sprawie.

[71] J. Kuciński, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, ss. 185–187.

3) **Według kryterium materii głosowania,** referenda mogą być:
   - konstytucyjne – gdy ich przedmiotem jest uchwalenie lub zmiana konstytucji;
   - ustawodawcze – dotyczące uchwalenia ustawy;
   - administracyjne – rozstrzygające sprawy należące do kompetencji organów administracji publicznej;
   - finansowe – dotyczące np. spraw budżetowych lub podatkowych.
4) **Ze względu na etap procedury stanowienia aktu prawnego,** będącego przedmiotem referendum, wyróżnia się:
   - referendum wstępne, zwane czasem cząstkowym, poprzedzające ustanowienie danego aktu prawnego - przedmiotem takiego referendum mogą być projekty aktów ustawodawczych, same ich założenia (zasady) lub propozycje konkretnych rozstrzygnięć;
   - referendum ratyfikacyjne**,** którego przedmiotem jest cały akt ustawodawczy, a rolą głosowania referendalnego jest jego przyjęcie lub odrzucenie.

5) **Biorąc za podstawę klasyfikacji moc wiążącą wyników referendum**, można wyróżnić:
   - referendum stanowiące (zwane czasem rozstrzygającym) – gdy decyzje w nim podjęte są wiążące dla organów władzy (to normalny, właściwy rodzaj referendum);
   - referendum konsultatywne (zwane też opiniodawczym) – gdy obywatele w referendum wyrażają jedynie swoją opinię, zaś podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie będącej przedmiotem referendum pozostaje w gestii właściwego organu władzy publicznej (centralnego lub terenowego). Tego rodzaju referendum trudno uznać za zgodne z istotą tej formy demokracji przedstawicielskiej, niemniej również w tym przypadku władze państwowe nie powinny raczej lekceważyć stanowiska uczestników głosowania referendalnego.

Na podstawie analizy wielu przeprowadzonych w różnych państwach referendów ogólnokrajowych, M. Marczewska-Rytko wskazuje[72], że najczęściej występującym w praktyce rodzajem referendów jest referendum konstytucyjne, że rośnie liczba referendów związanych z przystępowaniem do wspólnot ponadpaństwowych i ratyfikacją umów międzynarodowych, oraz

[72] M. Marczewska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 116; *Idem*, *Dylematy…*, *op. cit.*, s. 9.

że pod głosowanie w referendum poddawane są coraz częściej problemy ustroju państwa, zmian terytorialnych, spraw społecznych, a także dotyczące bezpośrednio sfery moralności oraz stosowania nowoczesnej techniki.

W literaturze przedmiotu formułuje się pewne wskazania mające zapewnić, że instytucja referendum będzie mogła „spełnić funkcję szkoły demokratycznego rządzenia i podejmowania decyzji"[73]. Obejmują one: traktowanie tej instytucji z rozwagą, stosowanie wyłącznie wówczas i tam, gdzie jest ono rzeczywiście potrzebne; jasno i zrozumiale formułowanie kwestii, które mają być w referendum rozstrzygnięte; poprzedzenie referendum odpowiednio długą i wszechstronną kampanią, w trakcie której społeczeństwo będzie miało możliwość zapoznania się z różnymi stanowiskami. M. Bankowicz, chociaż zastanawiał się, czy referendum jest szansą, czy zagrożeniem dla demokracji[74], jest zdania – tak jak większość Polaków – że do instytucji tej warto sięgać, traktować ją rozważnie – ani nie odrzucać, ani nie czynić z niej swoistego fetysza politycznego. Nie powtórzymy bowiem raczej szwajcarskiego fenomenu z demokracją bezpośrednią, bo chyba nie ma takiej potrzeby.

Inicjatywa ludowa (obywatelska)

Zdecydowana większość polskich autorów inicjatywę tę uważa za formę demokracji bezpośredniej. Jak się słusznie wskazuje[75], **mianem „inicjatywy ludowej" określa się uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu suwerenności (narodu, ludu, obywateli) do przedkładania właściwemu organowi władzy publicznej projektu aktu normatywnego, ale także wniosku o podjęcie rozstrzygnięcia w innych sprawach**. Inicjatywa ludowa może wiec przybierać postać inicjatywy prawodawczej, inicjatywy przeprowadzenia referendum, a także podjęcia przez organ władzy publicznej innych jeszcze działań. O tym, która z form inicjatywy ludowej istnieje w danym państwie, rozstrzyga ustrojodawca (twórca konstytucji) oraz ustawodawca, przyznając – przede wszystkim w konstytucji, a uzupełniająco także w ustawach – określone uprawnienia inicjatywne grupie członków zbiorowego podmiotu suwerenności.

Obywatelska inicjatywa prawodawcza

Instytucja ta rozumiana jest zazwyczaj dosyć jednolicie jako uprawnienie określonej liczebnie przez prawo grupy obywateli do skierowania do odpowiedniego organu władzy publicznej ze skutkiem prawnym wniosku w spra-

[73] M. Podolak, *Rola i znaczenie*…, *op. cit.*, s. 129.

[74] M. Bankowicz, *Demokracja*…, *op. cit.*, s. 185.

[75] S. Grabowska, *Instytucja*…, *op. cit.*, s. 19.

wie ustanowienia określonego aktu normatywnego (z reguły rangi ustawowej) przez ten organ państwowy lub w drodze referendum. Ów skutek prawny wyraża się w tym, że wniosek taki, gdy czyni zadość wymogom formalnym, musi stać się przedmiotem prac prawodawczych w organie-adresacie lub być poddany pod referendum.

Obywatelska inicjatywa prawodawcza może występować w różnym kształcie instytucjonalnym.

1) **Ze względu na zasięg terytorialny** może ona mieć charakter:
   - ogólnokrajowy, gdy wniosek będzie dotyczył uchwalenia aktu normatywnego o zasięgu ogólnokrajowym;
   - lokalny, gdy wniosek będzie dotyczył aktu prawodawczego o charakterze prawa miejscowego;
2) **Ze względu na przedmiot** można wyróżnić:
   - inicjatywę konstytucyjną, dotyczącą materii konstytucyjnych;
   - inicjatywę ustawodawczą, dotyczącą ustaw „zwykłych";
   - inicjatywę uchwałodawczą, dotyczącą aktów prawa miejscowego.
3) **Z uwagi na formę przedstawienia wniosku** możemy wyróżnić:
   - inicjatywę sformułowaną, charakteryzującą się tym, że inicjatorzy wniosku przedstawiają gotowy projekt aktu normatywnego,
   - inicjatywę niesformułowaną, oznaczającą wystąpienie z ogólnym wnioskiem (postulatem) o dokonanie odpowiedniej regulacji normatywnej.
4) **Z uwagi na** skutek, jaki wywołuje złożenie projektu aktu normatywnego:
   - inicjatywę pośrednią, oznaczającą, że po złożeniu projektu aktu normatywnego jego dalsze losy zależą tylko od organu–adresata,
   - inicjatywę bezpośrednią, która pozwala na bezpośrednie uchwalenie projektu aktu normatywnego w referendum, z pominięciem w tym procesie organów państwowych.

W ramach obywatelskiej inicjatywy prawodawczej najczęściej mamy do czynienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą o charakterze pośrednim. Inicjatywa taka znana jest w kilkunastu państwach europejskich (w tym w Polsce i w kilku innych państwach postsocjalistycznych), a także w niektórych państwach pozaeuropejskich oraz w dwudziestu trzech stanach USA. Natomiast obywatelska inicjatywa konstytucyjna występuje współcześnie znacznie rzadziej. Znana jest zwłaszcza w systemie ustrojowym Szwajcarii, a także w niektórych innych państwach (np. we Włoszech, w Rumunii).

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza to również rzadko występująca instytucja ustrojowa, znana jedynie w niektórych państwach (np. od 2018 r. w Polsce).

Obywatelska inicjatywa przeprowadzenia referendum

Instytucja ta **może występować w różnym kształcie instytucjonalnym:**

1) **Ze względu na zasięg terytorialny** inicjatywa ta może dotyczyć przeprowadzenia referendum:
   - ogólnokrajowego, które obejmowałoby całe terytorium państwa;
   - lokalnego, które byłoby przeprowadzone w danej jednostce podziału terytorialnego państwa.
2) **Ze względu na skutek inicjatywy**:
   - inicjatywę pośrednią, gdy o losach wniosku w sprawie przeprowadzenia referendum decyduje organ-adresat wniosku;
   - inicjatywę bezpośrednią, gdy wniosek poparty przez wymaganą prawnie grupę obywateli musi być poddany pod referendum, niezależnie od stanowiska organów władzy publicznej w tej sprawie.

W wielu państwach znana jest instytucja obywatelskiej inicjatywy przeprowadzenia referendum o zasięgu zarówno ogólnokrajowym, jak i lokalnym (tak np. W Polsce). Inicjatywy te mają zazwyczaj charakter pośredni. Znacznie rzadziej spotykamy inicjatywy bezpośrednie, oznaczające obligatoryjny charakter popartego przez wymaganą liczbę obywateli wniosku o przeprowadzeniu referendum (Szwajcaria, Włochy).

Inne formy demokracji bezpośredniej

Jedna z tych form to **weto ludowe** (obywatelskie). Jest to forma demokracji bezpośredniej znana jedynie w systemach ustrojowych Szwajcarii i Włoch oraz w dwudziestu czterech stanach USA. Istotą tej instytucji jest przyznanie określonej prawnie grupie obywateli uprawnienia do zgłoszenia protestu wobec do aktu normatywnego uchwalonego przez parlament – we wskazanym czasie po uchwaleniu takiego aktu. Protest wniesiony zgodnie z wymogami prawa powoduje zawieszenie ustawy (weto zawieszające). Na określenie tej formy demokracji bezpośredniej używa się często terminu „referendum-weto", ponieważ konsekwencją zastosowania tego środka prawnego jest z reguły konieczność poddania zakwestionowanego aktu normatywnego pod głosowanie powszechne (referendum), które może ewentualnie zadecydować o całkowitej lub częściowej abrogacji (uchyleniu) tego aktu.

Weto ludowe to instytucja wykorzystywana w państwach, w których istnieje, z różną intensywnością. Nie jest to forma, w jakiej suweren regularnie

ingeruje w proces sprawowania władzy państwowej. Uważa się[76], że ludowa inicjatywa ustawodawcza stwarza sposobność uniknięcia „błędu przeoczenia", zaś ludowe weto zawieszające – „błędu nadużycia", które to błędy mogą się przytrafić władzy ustawodawczej (parlamentowi).

Bardzo specyficzną formą demokracji bezpośredniej jest **procedura *recall*** (odwołania), znana w ponad dwudziestu stanach USA oraz w niektórych państwach Ameryki Południowej. Polega ona na tym, że określona przez prawo grupa obywateli ma prawo odwołania urzędnika pochodzącego z wyborów powszechnych. Do odwołania wystarczy zebranie odpowiedniej liczby podpisów. *Recall* dotyczy najczęściej urzędników władz lokalnych, chociaż w stanach USA w tej procedurze można odwołać gubernatora stanowego, urzędników stanowych, powiatowych i miejskich, a także sędziów.

W niektórych państwach przetrwała w bardzo ograniczonym zakresie instytucja demokracji bezpośredniej wywodząca się ze starożytnej Grecji, a mianowicie **zgromadzenia ludowe** (obywatelskie) jako zgromadzenia wszystkich dorosłych mieszkańców miasta czy gminy, wyposażone w prawo podejmowania wiążących decyzji dotyczących lokalnych społeczności. Instytucja ta znana jest w Szwajcarii i w Wielkiej Brytanii, a także w sześciu stanach USA.

[76] M. Bankowicz, *Demokracja…*, *op. cit.*, s. 187

ROZDZIAŁ IX
PAŃSTWO A INNE FORMY ORGANIZACJI SPOŁECZEŃSTWA

Współczesne społeczeństwo jest zorganizowane nie tylko w państwo. Istnieją także różne inne formy jego organizacji. Wskazać można na partie polityczne, związki zawodowe, związki wyznaniowe, ruchy obywatelskie, stowarzyszenia, społeczno-zawodowe organizacje rolników, organizacje pracodawców, samorządy, fundacje i wiele innych – mniej czy bardziej sformalizowanych. Przedmiotem rozważań w tym rozdziale pracy nie będą wszystkie te organizacje i ich relacje z państwem. Skoncentrujemy się jedynie na tych spośród nich, które są najbardziej istotne z punktu widzenia uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej. Należą do nich tzw. ciała pośredniczące oraz samorządy.

We współczesnym demokratycznym państwie istotną rolę odgrywają różnego rodzaju **ciała pośredniczące** pomiędzy społeczeństwem a ośrodkami władzy państwowej. Tymi ciałami pośredniczącymi są przede wszystkim **partie polityczne**, a także tzw. **grupy nacisku** (grupy interesów). One ułatwiają skupionym w nich obywatelom wywieranie wpływu na władzę państwową, na bieg spraw państwowych. Formułowano więc nawet opinię, że „są postaciami demokracji pośredniej”[1].

Samorządy – jak wskazuje się w nauce – „sytuują się na pograniczu miedzy formami pozapaństwowymi i formą państwową”[2]. Pewne ich cechy zbliżają je nieco do organizacji społecznych, do organów państwowych upodabnia zaś to, że – tak jak te organy – uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej, dysponując uprawnieniami władczymi.

---

[1] W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014 (reprint), s. 206.

[2] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 237.

1. Państwo a partie polityczne

1.1. Partie polityczne i systemy partyjne

Partie polityczne są we współczesnych państwach demokratycznych jednym z najważniejszych uczestników życia społecznego i politycznego. Każdy, kto w mniejszym czy większym stopniu obserwuje bieg spraw politycznych we własnym państwie, dostrzeże ich aktywność zarówno w okresie wyborów do różnych wybieralnych organów, wyrażającą się w prezentacji własnych programów ideowo-politycznych oraz w popieraniu „swoich" kandydatów na wybieralne stanowiska publiczne, jak też po wyborach, gdy albo jako wyborczy zwycięzcy przez swoich przedstawicieli w parlamencie (samodzielnie lub w koalicji) decydują o kierunkach i kształcie polityki państwa, albo tworzą parlamentarną opozycję, próbującą wpływać moderująco (korygująco) na zachowania i działania partii rządzącej (partii rządzących).

Istnieje wiele poglądów i teorii na temat przyczyn oraz historycznych warunków powstania partii politycznych. Dają się one właściwie sprowadzić do dwóch zasadniczych grup. Według poglądów autorów należących do pierwszej grupy, partie polityczne są ściśle związane z historią społeczeństwa ludzkiego, istnieją od tak dawna jak sama ludzkość. Według poglądów autorów „mieszczących się" w drugiej grupie, partie są zjawiskiem historycznym, które pojawiło się dopiero na pewnym etapie rozwoju społeczeństwa ludzkiego; stanowią one instytucje związane z początkami ustroju kapitalistycznego. Na tym drugim stanowisku stoi dzisiaj większość teoretyków zajmujących się problematyką partii politycznych.

Geneza partii politycznych rozumianych we współczesnym tego słowa znaczeniu związana jest w Europie bezpośrednio z rewolucja burżuazyjną. Pierwsze nowożytne stronnictwa polityczne powstały pod koniec XVII wieku w Anglii. Byli to wigowie i torysi, od XIX wieku określani jako konserwatyści i liberałowie (istnieją do dzisiaj). Stronnictwa wigów i torysów zaliczane są w piśmiennictwie do tzw. koterii arystokratycznych, ugrupowań nieposiadających struktury organizacyjnej, składających się z osób skupionych wokół konkretnego możnowładcy (arystokraty). Dalszy rozwój ugrupowań politycznych następował pod wpływem zmian zachodzących w kapitalizmie. Przybierały one postać posiadających już zalążki struktury organizacyjnej klubów politycznych, które pojawiły się w okresie amerykańskiej wojny o niepodległość (1775–1783) i w rewolucji francuskiej (1789–1799). Ich powstanie było związane z narodzinami w XVIII–XIX wieku nowożytnej re-

prezentacji parlamentarnej, początkowo bardzo ograniczonej klasowo. Kluby polityczne, wyrażające interesy różnych grup społecznych, rozprzestrzeniły się w Europie w pierwszej połowie XIX wieku, a szczyt ich rozwoju przypada na Wiosnę Ludów z 1848 r.

Drugim, obok rozwoju parlamentaryzmu, czynnikiem, który znacząco wpłynął na kształtowanie nowoczesnych partii politycznych, było upowszechnienie się w XIX wieku i w pierwszej połowie XX wieku prawa wyborczego. Od drugiej połowy XIX wieku rozpoczyna się trzeci okres formowania się partii politycznych. Powstają wówczas pierwsze nowoczesne partie masowe, partie o dużej liczbie członków, reprezentujące różne grupy społeczne (czasami klasy społeczne), posiadające zazwyczaj ukształtowane struktury organizacyjne. Istotne znaczenie dla rozwoju tego typu partii politycznych miały także inne czynniki, takie jak demokratyzacja stosunków społecznych i politycznych, uprzemysłowienie i urbanizacja, rozwój oświaty oraz elementy postępu cywilizacyjnego w XIX i XX wieku itp.

Etymologicznie termin „partia" pochodzi od łacińskiego rzeczownika *pars*, oznaczającego „część" i od czasownika *partire* – „dzielić". Użycie na określenie danej organizacji terminu „partia" ma oznaczać, że w organizacji tej skupiona jest tylko wydzielona część społecznej całości, część zbiorowego podmiotu władzy (narodu lub ludu). Warto przy tym zwrócić uwagę, że partie polityczne obecnie nie zawsze w swojej nazwie umieszczają słowo „partia". Często określają się innymi terminami, takimi jak: „stronnictwo", „ruch", „związek", „kongres", „unia", „sojusz", „obóz", „konfederacja", „zjednoczenie", „platforma" itp., a czasami w ogóle pomijają w nazwie swoją postać organizacyjną (Jedna Rosja, Prawo i Sprawiedliwość, Nowoczesna). O tym jednak, czy konkretną organizację uznamy za partię polityczną, nie będzie decydować jej nazwa, ale cechy tej organizacji. Jeżeli będą to cechy typowe dla partii politycznych, to uznamy ją za partię, niezależnie od nazwy.

Poszczególni autorzy wskazują na różne zespoły cech konstytuujących (tworzących, kształtujących) współczesne partie polityczne. Różne też cechy eksponują, starając się wskazać na specyfikę tych organizacji. Biorąc pod uwagę stanowiska najczęściej występujące w nauce[3], **można wskazać na następujące najważniejsze cechy partii politycznej:**

[3] Zwłaszcza: M. Żmigrodzki, *Pojęcie, geneza i badania partii politycznych* [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2005, ss. 14–17; M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, ss. 21–24. Zob. też M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974, s. 22.

1) dobrowolność tej organizacji,
2) sformalizowaną strukturę wewnętrzną,
3) program,
4) sposób działania.

Partia polityczna jest **dobrowolną organizacją społeczną** i pod tym względem nie różni się od innych organizacji społecznych. Dobrowolność cechująca partię polityczną opiera się na całkowitej wolności przystępowania do niej i występowania z niej. Aby stać się członkiem partii, należy do niej zgłosić akces i zostać przyjętym, nierzadko po spełnieniu określonych wymogów (np. dotyczących wieku czy światopoglądu). Z partii można w każdej chwili wystąpić, można też w określonych sytuacjach (np. za naruszenia statutu) zostać z niej wykluczonym. Motywy wstępowania ludzi do partii politycznej są różne. Dla jednych może to być chęć znalezienia się w grupie o wspólnych interesach i dążącej do ich realizacji, dla innych solidarność ideologiczna lub klasowa, dla jeszcze innych perspektywa kariery publicznej i osiągnięcia urzędów państwowych. Generalnie obserwuje się współcześnie zmniejszanie się liczby członków w partiach politycznych. Partia jest organizacją, co oznacza, że musi ona posiadać chociażby minimum formalnej struktury organizacyjnej, mieć (z reguły) swoich członków, być stosunkowo trwała w czasie.

Partia polityczna jest **organizacją posiadającą sformalizowaną strukturę wewnętrzną**, określoną w jej statucie, podobnie jak niektóre inne organizacje społeczne (np. związki zawodowe, stowarzyszenia). W procesie rozwoju partii politycznych struktury organizacyjne ulegały coraz większej formalizacji. Obecnie istnienie owych sformalizowanych struktur organizacyjnych jest o tyle ważną cechą współczesnych partii politycznych, że pozwala je odróżnić od tych tworów, które poprzedzały nowoczesne partie polityczne (np. koterie arystokratyczne czy kluby polityczne). Struktura organizacyjna partii politycznych jest bardzo różna. Ze względu na cechy organizacyjne w literaturze przedmiotu wyróżnia się partie masowe, oparte na szerokiej rekrutacji członków i stałych strukturach organizacyjnych, oraz partie kadrowe, które nie dążą do szerokiej rekrutacji członków, nie mają stałych struktur, a swoje działania opierają na grupie zawodowych polityków i aktywistach-wolontariuszach. Powiązania pomiędzy poszczególnymi ogniwami organizacyjnymi partii mogą mieć charakter więzi pionowych (wertykalnych) oraz więzi poziomych (horyzontalnych). Oba rodzaje powiązań mają istotne znaczenie, przy czym w niektórych partiach wzrasta rola powiązań horyzontalnych, w innych zaś przeważają powiązania wertykalne. W większości partii politycznych istnieje sformalizowane członkostwo.

Partie mają zazwyczaj określone **polityczne programy** wspólnego działania. Program jest ważnym elementem nowoczesnego pojęcia partii politycznej. Programy z reguły wynikają z aprobowanych przez partię założeń ideologicznych. We współczesnych demokracjach europejskich można wyodrębnić kilka wyraźnych nurtów ideowo-programowych: konserwatywny, liberalny, chrześcijańsko-demokratyczny (chadecki), socjaldemokratyczny, socjalistyczny, komunistyczny. Programy partii politycznych obejmują zazwyczaj (poza może partiami ekologicznymi, partiami regionalnymi czy partiami protestu) wszystkie dziedziny życia w państwie – polityczną, gospodarczą, społeczną. Program stanowi główną więź łączącą członków i stwarza podstawę jednolitego działania. Jest on czynnikiem identyfikującym partię jako siłę polityczną, charakteryzującym ją politycznie. Z drugiej strony program jest czynnikiem, który ma w sposób korzystny dla partii wpływać na opinię publiczną. Jego rola jest więc złożona. Program bowiem ma przyciągnąć potencjalnych wyborców i umacniać przekonania adherentów (zwolenników) partii. Nie musi być ani szeroko rozbudowany, ani zbyt konkretny i szczegółowy. Musi jednak formułować takie cele działania, które będą skłaniać niektórych ludzi do wstępowania do partii i wspólnej pracy nad ich realizacją, a innych do udzielania partii poparcia w wyborach. W praktyce politycznej zdarza się, że przedstawiony na forum publicznym program partii nie w pełni odzwierciedla rzeczywiste zamiary przywódców partyjnych.

Czwartą podstawową cechą nowoczesnego pojęcia partii politycznej jest **sposób jej działania.** Partia polityczna chce zrealizować swój program poprzez zdobycie i wykonywanie (sprawowanie) władzy państwowej – samodzielne lub w koalicji z innymi partiami. Dążenie do zdobycia i utrzymania władzy dla realizacji zamierzeń programowych to, według zgodnej opinii w nauce, zasadnicza cecha pozwalająca odróżnić partię od wszystkich innych organizacji społecznych istniejących w państwie, w tym od innych ciał pośredniczących. Organizacja, która odżegnuje się od dążenia do zdobycia władzy lub jej sprawowania, przestaje być partią polityczną. W dążeniu do zdobycia i utrzymania władzy partia może wykorzystywać wszystkie dozwolone przez prawo instrumenty, zwłaszcza przewidziane przez prawo wyborcze. Partia może dążyć do zdobycia i sprawowania władzy samodzielnie lub w koalicji z innymi partiami. W praktyce rozróżnia się koalicje wyborcze – zawiązywane przez partie przed wyborami oraz koalicje rządowe – zawierane przez partie po wyborach dla osiągnięcia większości parlamentarnej, niezbędnej dla sprawowania władzy państwowej.

W piśmiennictwie naukowym **nie ma powszechnie przyjętej i aprobowanej definicji partii politycznej**. Spotykamy rozmaite definicje, cza-

sem istotnie różniące się od siebie, bardziej lub mniej rozbudowane. Na tle dotychczasowych rozważań oraz prac wielu autorów **można zaproponować następującą** definicję partii politycznej funkcjonującej w systemie demokratycznym: **partia polityczna to dobrowolna organizacja społeczna o sformalizowanej strukturze wewnętrznej, która, rywalizując albo współdziałając z innymi takimi organizacjami, dąży do zdobycia lub utrzymania władzy, w celu realizacji swojego programu politycznego**.

Dążąc do urzeczywistnienia powyższego celu, **partia polityczna spełnia w społeczeństwie i w państwie określone funkcje,** które będziemy rozumieć jako zasadnicze kierunki jej działalności. W nauce nie ma zgodności stanowisk w kwestii funkcji spełnianych przez partie polityczne. Najczęściej wymienia się trzy lub dwie takie funkcje, nie zawsze przy tym jednakowe. Zdarza się jednak, że funkcji wskazuje się więcej, próbując wyróżnić wśród nich funkcje „ważne" (trzy takie funkcje) i funkcje „uzupełniające" (także trzy)[4]. Biorąc pod uwagę dominujące poglądy wyrażane w literaturze przedmiotu, można uznać, że w **systemie demokratycznym partie polityczne spełniają następujące funkcje**:

1) pośredniczenia między społeczeństwem a strukturami państwa,
2) wyborczą,
3) kierowania państwem.

Nie każda konkretna partia, co jest zrozumiałe, realizuje te funkcje z jednakową intensywnością i takimi samymi środkami.

Partie polityczne są pośrednikami między społeczeństwem a strukturami państwa (organami państwowymi), przy czym nie mają w tym zakresie wyłączności, gdyż funkcję taką pełnią także inne podmioty (zwłaszcza grupy nacisku). Od ponad wieku partie polityczne są jednak głównymi tego typu pośrednikami, a tym samym stanowią one nieodzowny element systemu demokratycznego. Treść spełnianej przez partie funkcji pośrednictwa jest odmienna w systemach demokratycznych i niedemokratycznych. W systemach demokratycznych partie zapewniają obywatelom udział we władzy państwowej, dostęp do tej władzy i wpływ na nią. W systemach niedemokratycznych partie zmierzają do podporządkowania społeczeństwa rządzącej elicie.

Spełnianie funkcji pośrednictwa przez partie polega na:

- reprezentowaniu wobec struktur państwa interesów grup społecznych,
- oddziaływaniu na społeczeństwo.

[4] M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 82.

Partie polityczne reprezentują wobec struktur państwa (ośrodków władzy) zazwyczaj zorganizowane interesy większych grup społecznych – warstw, a nawet klas. **Reprezentacja interesów społecznych przez partie nie jest aktem jednorazowym, lecz złożonym procesem politycznym**, w którym ma miejsce: ujawnianie przez partię istniejących interesów społecznych i ujmowanie ich w formę określonych postulatów; konfrontowanie, systematyzowanie i hierarchizacja tych postulatów wewnątrz partii oraz uwzględnianie ich w partyjnych programach politycznych; działalność partii zmierzająca do realizacji owych postulatów, a więc do tego, aby organy państwa uwzględniały je przy podejmowaniu swych decyzji[5]. Dzięki tej aktywności partii politycznych struktury państwowe mają szansę na właściwą reakcję na potrzeby społeczeństwa.

Oddziaływanie partii na społeczeństwo dokonuje się różnymi sposobami. Istotną rolę odgrywa tutaj prowadzona przez partie propaganda polityczna, prowadzona na forum parlamentu, w mediach, w Internecie, w trakcie bezpośrednich spotkań z wyborcami oraz edukacja polityczna (kursy, polityczna literatura, prasa partyjna), w toku których społeczeństwo jest nie tylko informowane, ale także integrowane na bazie określonych programów i ideologii. Partie przenoszą do różnych środowisk aprobowaną przez nie i korzystną dla nich wiedzę o problemach życia państwowego oraz starają się wywoływać pozytywne lub negatywne nastawienie wobec przedstawicieli ośrodków władzy i ich decyzji. Oddziałując na społeczeństwo, partie niejako „mówią" obywatelom, czego ci powinni chcieć od państwa.

Funkcja wyborcza zgodnie przypisywana jest w nauce partiom politycznym. Zaczęła się ona rozwijać od początku XIX wieku. Może być realizowana tylko w państwie demokratycznym, respektującym zasady wolnych wyborów. Funkcja wyborcza polega na podejmowaniu przez partię różnorodnych działań, składających się na pewną całość, które mają przynieść partii sukces wyborczy. Partie prowadzą taką działalność właściwie stale (permanentnie), ale ze szczególnym nasileniem w okresie kampanii wyborczej i samych wyborów. Dzięki realizacji tej funkcji partie mogą wygrywać wybory i sprawować władzę. Funkcja wyborcza partii politycznych odgrywa bardzo ważną rolę w każdym demokratycznym państwie.

W ramach realizacji funkcji wyborczej można wyróżnić kilka kierunków działań urzeczywistnianych przez partie polityczne, takich zwłaszcza jak:

– selekcja (typowanie) kandydatów na wybieralne stanowiska,

[5] Zob. P. Winczorek, *Partie polityczne i systemy partyjne* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 330.

- formułowanie programów (platform) wyborczych,
- propaganda i agitacja wyborcza.

W państwach demokratycznych **partie polityczne odgrywają zasadniczą rolę w procesie typowania kandydatów**, a często posiadają w tej dziedzinie monopol. Selekcja kandydatów wewnątrz partii dokonuje się w poszczególnych partiach różnymi sposobami, przy większym lub mniejszym udziale członków i kolegialnych organów partyjnych. Jednak sama selekcja odgrywa we współczesnym państwie niezwykle ważną rolę, bowiem dzięki niej formułuje się propozycje składu osobowego ośrodków władzy państwowej. W wyborach, zwłaszcza tych najwyższej rangi (parlamentarnych), zazwyczaj głosować można na kandydatów umieszczonych na listach wyborczych, a wysuniętych przez partie polityczne, co nadaje jeszcze większą rangę procesowi typowania kandydatów wewnątrz partii.

Formułowanie przez partie polityczne programów wyborczych, czyli **tzw. platform wyborczych**, było zawsze nieodłączną cechą funkcji wyborczej spełnianej przez partie. Rola i znaczenie programów wyborczych są obecnie różnie oceniane przez specjalistów. Z jednej strony to właśnie te programy pozwalają głosującym na realizację w wyborach tzw. funkcji polityczno-programowej, a więc na wyrażenie w akcie głosowania swojego stosunku do konkretnego programu. Z drugiej natomiast strony programy wyborcze są przygotowywane często „pod oczekiwania" wyborców, zawierają niektóre obietnice niemożliwe do zrealizowania lub nietraktowane jako realne zobowiązanie partii po wyborach.

W okresie kampanii wyborczej **partie prowadzą ożywioną działalność propagandową i agitacyjną**. Celem tej działalności jest upowszechnienie w społeczeństwie wiedzy o platformie wyborczej partii i wyselekcjonowanych przez nią kandydatach, zdobycie dla tego programu oraz kandydatów akceptacji i poparcia wyborców, zapewnienie wysokiej frekwencji w wyborach i stworzenie wyborcy możliwości dokonywania świadomego, przemyślanego wyboru. Obecnie cały ciężar propagandowy kampanii wyborczej spoczywa na „barkach" partii politycznych i dokonuje się z ich środków finansowych. Ogromną rolę pomocniczą w prowadzeniu przez partie propagandy i agitacji wyborczej odgrywają obecnie media oraz internetowe fora społecznościowe, wspierając jedne partie i ich kandydatów, a zwalczając inne i ich kandydatów.

Funkcja kierowania państwem (często w piśmiennictwie nazywana funkcją rządzenia) urzeczywistniana jest przede wszystkim tę partię, która, samodzielnie lub w koalicji, wygrała wybory. Jest to oczywiście zrozumiałe,

ponieważ właśnie kandydaci tej partii (lub tych partii) otrzymali od wyborców w akcie wyborczym mandat, upoważnienie do sprawowania władzy w imieniu zbiorowego suwerena. Funkcję kierowania państwem partia realizuje przez swoich członków wybranych lub desygnowanych na kierownicze stanowiska państwowe, podejmujących w ramach pełnionych zadań istotne decyzje dotyczące polityki państwa. Kierowanie państwem było od początku głównym celem każdej partii politycznej. Dzisiaj to właśnie partie polityczne – z małymi tylko wyjątkami – stały się wyłącznymi i bezpośrednimi dysponentami władzy państwowej. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że najważniejszym terenem działania partii politycznych, zarówno tych, które z racji zwycięskich wyborów realizują – same lub w koalicji – funkcję rządzenia, jak też partii opozycyjnych jest w ustroju demokratycznym parlament.

Dyskusyjne jest, czy można mówić o uczestnictwie partii opozycyjnych (partii, które przegrały wybory i stanowią opozycję wobec partii sprawującej władzę) w realizacji funkcji kierowania państwem. Niektórzy autorzy uważają to za nieuprawnione. Inni natomiast stoją na stanowisku, że można mówić w systemie demokratycznym o takiej właśnie funkcji partii opozycyjnych, gdyż starają się one wpływać moderująco na działalność partii kierujących państwem, korzystając w tym zakresie z różnych środków (w tym z parlamentarnych form kontroli działalności rządu, z parlamentarnej trybuny, z mediów, z forów internetowych, z masowych akcji itp.). Niektórzy autorzy wyrażają jednoznaczną opinię, że „Funkcja rządzenia obejmuje także odgrywanie roli opozycji w stosunku do partii rządzących”[6].

We współczesnych państwach istnieje bardzo wiele partii politycznych. **Od dawna w nauce podejmowano** – i czyni się tak do chwili obecnej – **próby klasyfikacji partii,** przyjmując różne priorytety klasyfikacyjne, co nierzadko prowadzi autorów do odmiennych rezultatów. Klasyfikacje te dla naszych rozważań nie mają bardziej zasadniczego znaczenia i dlatego ich prezentacja w podręczniku została bardzo ograniczona.

Wspominaliśmy już wyżej o klasyfikacji partii politycznych z punktu widzenia ideologii, którą wyznają, i na gruncie której kształtowane są ich programy. Biorąc pod uwagę bazę społeczną partii politycznych, wyróżniano kiedyś partie burżuazyjne, mieszczańskie, chłopskie, robotnicze itp., ale obecnie podział ten nie ma większego już sensu, gdyż bardzo rzadko spotykamy partie polityczne o jednolitej bazie członkowskiej. Stracił też nośność podział partii politycznych na prawicowe, centrowe i lewicowe, ponieważ

[6] E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000, s. 93. Podobnie M. Bankowicz, J. A. Tkaczyński, *Oblicza…*, *op. cit.*, s. 82.

okazał się zbyt uproszczony, nie odzwierciedlający zróżnicowania ideologiczno-politycznego istniejących partii. Interesujący dla naszych rozważań jest natomiast podział partii politycznych ze względu na ich stosunek do aktualnego ustroju państwa. Z tego punktu widzenia możemy wyróżnić partie systemowe jako te ugrupowania, które zgadzają się z istniejącym porządkiem konstytucyjnoprawnym i prowadzą działalność w ramach tego porządku, oraz partie antysystemowe, które – w sposób otwarty lub zakamuflowany – kwestionują istniejący porządek konstytucyjnoprawny oraz przyświecające mu wartości ustrojowe, a działając albo jawnie, albo w sposób niejawny dążą nie tyle do zmiany ekipy rządzącej, ale do radykalnego przeobrażenia – w przypadku dojścia do władzy – całego istniejącego systemu ustrojowego[7].

Problematyka systemów partyjnych zajmuje w literaturze naukowej jeszcze więcej miejsca niż rozważania o partiach politycznych *sensu stricto*. Jest to zrozumiałe, bowiem coraz częściej i powszechniej spotyka się twierdzenie, że to właśnie system partyjny decyduje współcześnie o rzeczywistym kształcie ustroju państwowego[8].

Pojęcie systemu partyjnego definiowane jest w piśmiennictwie w sposób niejednolity. Niektórzy są skłonni zaliczać do szeroko rozumianego systemu partyjnego także podmioty nie będące partiami politycznymi (np. grupy nacisku)[9]. Uwzględniając stanowisko reprezentatywnej grupy autorów[10], można przyjąć, że s**ystem partyjny to ogół legalnie istniejących w danym państwie partii politycznych oraz układ stosunków pomiędzy nimi, a także między nimi a strukturami państwa, kształtujących się w toku rywalizacji albo współdziałania w walce o zdobycie władzy państwowej lub jej sprawowanie**. Definicja ta pozwala stwierdzić, że: 1) do systemu partyjnego będziemy skłonni zaliczać wyłącznie partie polityczne, i to wszystkie partie istniejące legalnie, stanowiące tzw. realny składnik tego systemu; 2) drugi składnik systemu partyjnego można określić jako normatywny, obejmujący zasady i normy regulujące rywalizację lub współpracę partii, a także stosunki między partiami a organami władzy publicznej.

[7] Zob. M. Bankowicz, J. A. Tkaczyński, *ibidem*, s. 84.

[8] M. Sobolewski, *Partie…*, *op. cit.,* s. 388.

[9] E. Kustra, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 94.

[10] Zob. zwłaszcza: K. A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy partyjne*, Warszawa 1992, s. 8; W. Sokół, *Systemy* partyjne [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Współczesne…*, *op. cit.*, s. 108; M. Gulczyński, A. Małkiewicz, *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Warszawa 2008, s. 119.

Funkcje systemów partyjnych pozostają oczywiście w ścisłym związku z funkcjami spełnianymi przez partie polityczne. **Za najważniejsze spośród funkcji systemów partyjnych można uznać następujące**:

- tworzą legalne forum walki partii politycznych o władzę państwową, forum, na którym ścierają się poglądy i dokonuje się ich konfrontacja;
- są mechanizmami umożliwiającymi organizowanie wyborów, przede wszystkim parlamentarnych;
- umożliwiają formowanie ośrodków władzy i wyłanianie ekip rządzących;
- są mechanizmami integrującymi i aktywizującymi politycznie społeczeństwo, mechanizmami służącymi kształtowaniu opinii społecznej i kultury politycznej.

Różnorodność istniejących systemów partyjnych od dawna skłaniała badaczy do podejmowania prób klasyfikowania tych systemów. Klasyfikacje poszczególnych autorów, dokonywane na podstawie odmiennych kryteriów, różnią się między sobą, niekiedy nawet znacznie. **Od dawna najbardziej rozpowszechniona jest w literaturze klasyfikacja systemów partyjnych według kryteriów roli i szans partii politycznych w walce o władzę**. Tradycyjnie w klasyfikacji tej **wyróżnia się systemy**:

- jednopartyjny,
- dwupartyjny,
- wielopartyjny.

Niektórzy autorzy wyróżniają jeszcze jeden typ systemu partyjnego, a mianowicie system partii dominującej i „lokują go" miedzy dwupartyjnym a wielopartyjnym[11]. System jednopartyjny ma charakter niekonkurencyjny, pozostałe są konkurencyjne.

System jednopartyjny w praktyce polega albo na istnieniu tylko jednej partii i zakazie działania innych partii (np. Kuba, KRL-D, Wietnam), albo na formalnym istnieniu kilku partii, z których doktrynalnie (według oficjalnie aprobowanego założenia) tylko jedna jest umocowana do sprawowania władzy (np. Chiny). Ten drugi system nazywany bywa w nauce systemem partii hegemonicznej. Systemy jednopartyjne znane były państwom faszystowskim, państwom tzw. realnego socjalizmu (w obu swych wariantach), istnieją także w niektórych państwach Afryki.

System dwupartyjny charakteryzuje się tym, że niezależnie od liczby istniejących w państwie partii, tylko dwie spośród nich mają realne szanse

[11] Tak np. M. Bankowicz, J. A. Tkaczyński, *Oblicza…*, *op. cit.*, s. 85.

zdobycia władzy państwowej. Są one silniejsze od pozostałych partii, które nawet zjednoczone nie potrafiłyby im zagrozić. W systemie dwupartyjnym te dwie najsilniejsze partie wymieniają się u steru władzy, pozostałe zaś spełniają rolę dwuplanową. Najczęściej jako przykłady państw z systemem dwupartyjnym wskazuje się w piśmiennictwie USA i Wielką Brytanię (chociaż system brytyjski wykazuje w ostatnich latach tendencję do przekształcenia się w wielopartyjny). Systemy dwupartyjne istnieją także w innych państwach brytyjskiej Wspólnoty Narodów (Kanada, Australia, Nowa Zelandia). System dwupartyjny, często wspierany większościową ordynacją wyborczą, stwarza korzystne przesłanki dla stabilizacji i zrównoważenia systemu politycznego.

System wielopartyjny to taki, w którym istnieje więcej partii niż dwie i więcej niż dwie mają realne szanse na zdobycie władzy. W systemie takim brak jest partii dysponującej zdecydowaną stałą przewagą nad innymi, co zwiększa prawdopodobieństwo tworzenia koalicji rządowych (tak jak np. w RFN czy w Polsce). System ten, będący wyrazem znacznego rozbicia i zróżnicowania społeczeństwa, istnieje w większości współczesnych państw demokratycznych. Występuje w różnych wariantach, rozmaicie nazywanych w literaturze przedmiotu. Wielopartyjność może przybierać postać zorganizowaną lub niezorganizowaną, partii dominującej (przewagi jednej partii w kilku kolejnych wyborach), systemu dwublokowego, systemu rozbicia itd.

Na kształt systemu partyjnego w danym państwie wpływa wiele czynników. Można tu wskazać takie, jak: narodowe tradycje polityczne; założenia ideologiczne przyjmowane przez przedstawicieli klasy politycznej; mentalność społeczeństwa i postawy społeczne; istniejący system wyborczy (system większościowy sprzyja dwupartyjności, proporcjonalny – wielopartyjności); grupy nacisku itp. Trafnie zwraca się uwagę w piśmiennictwie[12], że uformowany system partyjny niełatwo podlega zmianom. Jeżeli już to ma miejsce, to zmiany takie są zazwyczaj wynikiem poważnego kryzysu politycznego.

1.2. Stosunek państwa do partii politycznych

Rozważając problematykę stosunku państwa do partii politycznych, rozumiemy w tym fragmencie podręcznika państwo nie jako globalną organizację społeczeństwa, ale jako strukturę organów władzy publicznej. Słusznie zwrócono uwagę w piśmiennictwie[13], że stosunek ten jest niezwykle ważny dla funkcjonowania partii politycznych. Państwo może bowiem dopuszczać

[12] *Ibidem*, s. 89.

[13] K. Pisarska, *Państwo i ciała wpływające na wykonywanie władzy* [w:] J. Oniszczuk (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, s. 261.

albo istnienie tylko jednej partii (państwo totalitarne lub autorytarne), albo – akceptując zasadę pluralizmu politycznego – zezwalać na legalne istnienie wielu różnych partii (państwo demokratyczne). Od początku istnienia partii politycznych wyglądało to różnie.

W wieloletnich dziejach stosunków państwa z partiami politycznymi wyróżnia się w literaturze przedmiotu trzy okresy, w których dominował pogląd negujący celowość akceptacji prawnej i prawnego regulowania problematyki partii politycznych: 1) okres zwalczania, 2) okres ignorowania, 3) okres milczącego lub wyrażanego *implicite* (domyślnie, nie wprost) uznania partii i określenia ich udziału w pewnych czynnościach mechanizmu państwa[14]. Na dwóch pierwszych okresach „ciążyły" liberalne poglądy na organizację życia społecznego.

Na początku istnienia partii (XVIII, pierwsza połowa XIX wieku) stosunek myślicieli politycznych i prawodawców do tych organizacji (podobnie jak do pozostałych ciał pośredniczących) daleki był od entuzjazmu, a raczej nawet niechętny. Powoływano się często na poglądy J. J. Rousseau, który był zdecydowanym przeciwnikiem jakichkolwiek organizacji pośredniczących między ludem-suwerenem a parlamentem, zwolennikiem zaś bezpośrednich stosunków między ludem a władzą państwową. Partie polityczne najpierw były więc zwalczane, a później zaledwie tolerowane oraz ignorowane. Nie były przedmiotem regulacji prawnych.

Stosunek do partii stopniowo zaczął ulegać zmianie od drugiej połowy XIX wieku, gdy w miarę ugruntowywania się powszechnego prawa wyborczego **zaczęto dostrzegać niezbędność istnienia partii politycznych** – jako nieodzownych pośredników w ujawnianiu woli suwerena (narodu, ludu) oraz ważnego współorganizatora wyłaniania organów państwowych pochodzących z wyborów. Jednakże nadal dominowała „powściągliwość" w uznawaniu celowości regulacji prawnej problematyki partii politycznych. Jak się wskazuje w piśmiennictwie[15], utarło się wówczas przekonanie, że regulacja prawna działalności partii ma charakter antydemokratyczny, stanowi zagrożenie dla wolności tworzenia i działania partii. W tej sytuacji do końca XIX wieku prawo właściwie niemal nie ingerowało w istnienie i działalność partii politycznych.

[14] Piszą o tym Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Państwo a partie w systemie politycznym współczesnego kapitalizmu* [w:] M. Gulczyński (red.), *O kapitalizmie współczesnym*, Warszawa 1981, s. 177.

[15] M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 1997, s. 73.

Przełom w rozważanych sprawach nastąpił z początkiem XX wieku. Od tego czasu, a ze szczególnym nasileniem **po I i II wojnie światowej, partie polityczne postrzegane są jako konieczny element instytucjonalnej struktury państwa.** Okazało się bowiem, że parlamenty, wybory i inne mechanizmy obsadzania stanowisk publicznych, a także niektóre demokratyczne procedury podejmowania decyzji politycznych nie mogą w praktyce funkcjonować bez udziału partii politycznych. Tak więc partie, z trudem tolerowane przez tradycyjną doktrynę liberalizmu, stawały się trwałymi elementami demokratycznego życia politycznego w państwie. Między innymi dzięki partiom politycznym, rywalizującym albo współdziałającym w walce o władzę lub jej sprawowanie, widoczna stała się wyraźna przewaga ustroju demokratycznego (w którym elity władzy wyłaniane są przez społeczeństwo w trybie wolnych wyborów) nad ustrojem niedemokratycznym (w którym elity te formowane są bez udziału społeczeństwa).

Uznanie, że partie polityczne są niezbędnym elementem systemu demokracji liberalnej i parlamentaryzmu, prowadziło niektórych badaczy do tezy, iż powinny one być traktowane jako ogniwo konstytucyjnej struktury państwa, a więc, że trzeba nadać im konstytucyjny status prawny, który odzwierciedlałby rolę odgrywaną przez nie w państwie. Jednakże przeszkodą w „instytucjonalizacji prawnej" partii politycznych[16] była ówcześnie dominująca koncepcja konstytucji, zakładająca minimalizację obszaru regulacji konstytucyjnej.

Dopiero na początku XX wieku pojawiły się pierwsze, dosyć jednak ograniczone, regulacje prawne dotyczące partii politycznych. Najpierw w sprawach ich funkcjonowania w parlamentach: w 1910 r. we Francji; po I wojnie światowej w Czechosłowacji. O kwestiach udziału partii w wyborach do izb parlamentu wspominała (chociaż dosyć zdawkowo) Konstytucja Austrii z 1920 r. O roli partii politycznych w wyborach stanowiły także ustawy niektórych państw w okresie międzywojennym. Pierwszym zaś uczonym, który po I wojnie światowej postulował w 1920 r. kompleksową instytucjonalizację prawną partii politycznych, był wspomniany wcześniej austriacki prawnik H. Kelsen[17].

Jednakże nowy **współczesny system instytucjonalizacji prawnej (regulacji prawnej) partii politycznych zaczyna się dopiero po II wojnie światowej, wraz z powszechnym już uznaniem dominującej roli partii w mechanizmie władzy**. Po II wojnie światowej twórcy konstytucji w nie-

[16] Termin użyty przez Z. Rykowskiego i W. Sokolewicza, *Państwo a partie*…, *op. cit.*, s. 175.

[17] H. Kelsen, *O idei i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 26.

których państwach uznali za niezbędne uregulowanie w tych aktach normatywnych roli partii politycznych jako ciał pośredniczących i współorganizatorów życia politycznego w państwie. W tym kierunku poszły regulacje Konstytucji Włoch (1947 r.), Ustawy Zasadniczej RFN (1949 r.), Konstytucji Francji (1958 r.), Konstytucji Hiszpanii (1978 r.), a także konstytucji innych państw (Portugalia – 1976 r., Grecja – 1975 r.), jak również konstytucji państw postsocjalistycznych, dokonujących transformacji ustrojowej (m.in. Konstytucji RP z 1997 r.). Proces ten określa się w literaturze przedmiotu mianem **konstytucjonalizacji partii politycznych.**

Konstytucje zawierają najczęściej dosyć ogólnie sformułowane przepisy na temat partii politycznych[18]. Większość postanowień konstytucyjnych w tym zakresie odnosi się do wolności tworzenia partii, a także określa ich rolę ustrojową, za jaką uznawane jest współdziałanie w kształtowaniu poglądów obywateli, a także wpływanie na wypracowywanie polityki państwa (zob. np. treść art. 11 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.). Postanowienia konstytucji czasami regulują także zasady finansowania partii politycznych (zob. np. art. 11 ust. 2 Konstytucji RP). Niektóre konstytucje (np. RFN – art. 21, RP – art. 13) zakazują działalności takich partii politycznych, które zagrażają wolności i prawom człowieka, zmierzają do naruszenia lub obalenia demokratycznego ustroju, głoszą nienawiść rasową lub narodowościową, dopuszczają możliwość stosowania przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa. Konstytucje oddają w gestię naczelnych organów władzy sądowniczej (np. w RFN i w Polsce w gestię trybunałów konstytucyjnych) prawo rozstrzygania o sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych.

W ślad za procesem konstytucjonalizacji partii politycznych dokonywał się proces obejmowania działalności partii unormowaniami ustawowymi, co zostało nazwane w piśmiennictwie jurydyzacją partii politycznych. Jurydyzacja ta dokonuje się w dwojakiej formie prawnej:

1) przez uchwalanie specjalnych ustaw o partiach politycznych, które całościowo określają ich prawne położenie w państwie (tak jest np. w RFN, Argentynie, Turcji, Hiszpanii, Finlandii, Czechach, Słowacji, Polsce, na Węgrzech);
2) przez uchwalanie ustaw (lub innych aktów normatywnych) regulujących problematykę partii politycznych incydentalnie (ma to najczęściej miejsce w ustawach wyborczych i w regulaminach parlamentarnych).

[18] Zob. K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2006, s. 162.

Ustawy o partiach politycznych to akty normatywne, które **bezpośrednio regulują ważne zagadnienia dla bytu i działalności partii**. Jedne z nich są stosunkowo obszerne (np. niemiecka czy polska), inne relatywnie krótkie, zawierające regulacje najbardziej podstawowe (np. fińska czy hiszpańska). Do podstawowych zagadnień regulowanych przez ustawy o partiach politycznych należą najczęściej: kwestie tworzenia partii, sposoby nabywania przez nie osobowości prawnej, sprawy sposobów finansowania partii, warunki zawieszania w działalności lub zakazu działalności partii, czasami niektóre problemy wewnętrznej organizacji i stosunków w partii.

Ustawy wyborcze, regulując zasady i tryb przeprowadzania wyborów, dotyczą w sposób naturalny partii politycznych jako uczestników instytucji i procedur wyborczych. Zawierają więc regulacje dotyczące zgłaszania przez partie (ich komitety wyborcze) kandydatów do wybieralnych organów, uczestnictwa partii w kampaniach wyborczych, finansowania tych kampanii, uczestnictwa przedstawicieli partii w ciałach wyborczych itp. **Regulaminy parlamentarne** normują sprawy organizacji i działalności partii politycznych na terenie parlamentu (lub w jego izbach).

Ogólnie można powiedzieć, że konstytucyjne i ustawowe regulacje zagadnień partii politycznych w niektórych współczesnych państwach przyczyniły się do **prawnej instytucjonalizacji problematyki partii**. W literaturze przedmiotu charakter regulacji prawnych dokonywanych w ramach instytucjonalizacji klasyfikuje się jako: 1) ograniczający, bądź 2) gwarantujący swobodę samoorganizacji społecznej obywateli[19]. Ten pierwszy jest właściwy dla systemów monokratycznych (jednopartyjnych), a cechuje go łączenie ogólnikowości deklarowania w konstytucji prawa obywateli do zrzeszania się w partie z ograniczaniem tego prawa w innych przepisach. Ten drugi cechuje się zgodnością konstytucyjnych gwarancji swobody zrzeszania się w partie ze wskazaniami dotyczącymi roli partii w państwie oraz rozwiązaniami sprzyjającymi organizowaniu się obywateli w partie, a więc ten rodzaj instytucjonalizacji prawnej zapewnia realizację zasady pluralizmu politycznego.

Na zakończenie tego wątku rozważań warto przywołać jeszcze wyrażone w nauce stanowisko w kwestii tzw. **partiokracji**. Pojęcie partiokracji, będące połączeniem słów „partia" i „kracja", oznacza w dosłownym rozumieniu zjawisko władzy partii politycznych we współczesnym państwie. Tak pojmowane nie budziłoby raczej ocen krytycznych. Rozumie je się jednak najczęściej inaczej, a więc np. jako zanik w partiach politycznych „myślenia

[19] M. Gulczyński, *Instytucjonalizacja partii politycznych* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna. Prawo. Praktyka*, Warszawa 2002, s. 62.

w kategoriach państwa (racji stanu) i zastąpienie go myśleniem w kategoriach interesów partii"[20], do czego bez wątpienia przyczyniają się przywódcy (wodzowie) tych partii, partii zazwyczaj o nielicznym członkostwie. Zjawisko partiokracji oznacza upartyjnienie państwa, wyraźne osłabienie państwa na rzecz partii politycznych, które wobec wyborców prezentują swoje cele jako cele państwa lub też cele wspólnoty narodowej. To upartyjnienie państwa jest – jak się wskazuje w piśmiennictwie[21] – skutkiem wielu czynników: słabości instytucji władzy; wynikającej stąd słabości kontroli nad zachowaniem polityków; traktowania sprawowanego urzędu jako łupu z „ograniczonym okresem ważności".

Według powszechnej opinii zjawisko partiokracji rodzi poważne niebezpieczeństwa dla prawidłowego funkcjonowania instytucji demokratycznych w państwie. Wskazuje się[22], że negatywny wpływ tego zjawiska widoczny jest w kilku obszarach:

- podporządkowania parlamentu i innych organów państwowych partii zwycięskiej w wyborach (lub koalicji);
- podważania zasady podziału i równowagi władz przez fikcyjność kontroli parlamentu nad rządem w warunkach homogeniczności (jednorodności) politycznej większości parlamentarnej i rządu oraz próby oddziaływania na władzę sądowniczą naruszające jej niezależność;
- obsadzania stanowisk publicznych nie według klucza kompetencji, ale według zasług dla zwycięskiej partii i lojalności wobec jej wodza;
- przekształcania wolnego mandatu parlamentarnego w mandat częściowo związany, zależny od zwycięskiej partii politycznej.

Stosunek poszczególnych teoretyków do zjawiska partiokracji nie jest jednakowy. Zdecydowana większość jest mu przeciwna, co wyraził w sposób jednoznaczny W. Sokolewicz, stwierdzając, że „demokratyczne państwo prawne nie powinno być państwem partii"[23]. Są jednak również aprobujący to zjawisko, uznający, że w „nowej formie demokracji" państwo musi być „oparte na partiach" (G. Barraclough)[24], że „współczesne systemy demokratyczne opierają się na rządach partii" (G. Leibholz, twórca formuły państwa partyjnego – Parteienstaat)[25].

---

[20] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011, s. 194.

[21] M. Gulczyński, A. Małkiewicz, *Wiedza…*, *op. cit.*, s. 197.

[22] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 195.

[23] W. Sokolewicz, *Partie polityczne w polskim systemie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze" 1991, nr 4, ss. 3–4.

[24] Przywołuję za Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Państwo a partie…*, *op. cit.*, s. 181.

[25] Przywołuję za S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka…*, *op. cit.*, s. 196.

Można zakładać, że **proces prawnej instytucjonalizacji problematyki partii politycznych będzie obejmował następne państwa**. Chociaż bowiem niektórzy badacze, nie bez racji, dostrzegają zjawiska świadczące współcześnie o pewnym „kryzysie polityki partyjnej"[26], to jednak partie polityczne pozostają nadal głównym czynnikiem kształtowania polityki w demokratycznym państwie.

2. Państwo a grupy nacisku

2.1. Grupy nacisku

Spośród ciał pośredniczących **znaczącą pozycję w mechanizmie sprawowania władzy państwowej zajmują grupy nacisku,** zwane także – często zamiennie – grupami interesów lub grupami presji. Stanowią one – obok partii politycznych – podstawowe elementy mechanizmu funkcjonowania współczesnych systemów politycznych, nadając podmiotom tych systemów wiele impulsów do działań sprzyjających ich efektywności.

Genezy powstania współczesnych grup nacisku w nauce upatruje się zazwyczaj w okresie tworzenia się społeczeństw industrialnych i rozwoju demokracji liberalnej, a więc lokuje się ich początek w XIX wieku. Widoczny wówczas wzrost zadań państwa przyczynił się do rozszerzenia zakresu kompetencji jego organów i obejmowania nimi coraz to nowych dziedzin stosunków społecznych. To z kolei powodowało komplikowanie się relacji zachodzących pomiędzy społeczeństwem a organami państwa, implikując powstanie różnego rodzaju ciał pośredniczących innych niż partie polityczne, pragnących oddziaływać na organizację państwową w kierunku realizacji określonych celów, interesów, a nawet załatwienia konkretnych spraw. Wśród innych czynników sprzyjających powstawaniu grup nacisku oraz wzrostowi ich liczby najczęściej wskazuje się w literaturze przedmiotu[27] na:

- kształtowanie się pluralistycznych i policentrycznych (cechujących się rozproszeniem ośrodków podejmowania decyzji) systemów politycznych, w których współistnieją różne podmioty reprezentujące odmienne interesy grupowe;

[26] Tak np. A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, ss. 327–329. Autor ten pisze nawet o „zanikaniu" partii.

[27] Zob. E. Kustra, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 96; K. Pisarska, *Państwo i ciała wpływające na wykonywanie władzy* [w:] J. Oniszczuk (red.), *Współczesne państwo w teorii i praktyce*, Warszawa 2011, ss. 573–574.

- akceptację zasady koncyliacyjności, z której wynika, że w życiu publicznym możliwy jest zawsze kompromis (porozumienie zawarte w wyniku wzajemnych ustępstw) czy konsensus (zgodne stanowisko w jakiejś sprawie) w dziedzinie walki o zaspokojenie potrzeb;
- rozwój społeczeństw wieloetnicznych i wielokulturowych, gdzie różnorodność skłania do tworzenia się wielu grup interesów;
- dynamiczny rozwój szeroko dostępnych środków komunikowania (telefonia komórkowa, Internet), pozwalający nieformalnym grupom na łatwe zorganizowanie się i dotarcie do potencjalnych sprzymierzeńców.

W latach 50. i 60. XX wieku widoczne było bardzo wyraźne „rozszerzanie wszechświata grup interesu"[28] i sądzono nawet, że tego typu organizacje zajmą, kosztem partii politycznych, rolę głównych aktorów sceny politycznej. Prognoza ta spełniła się jedynie częściowo.

Badacze zajmujący się problematyką grup nacisku starają się często wskazać na najbardziej charakterystyczne cechy różniące je od partii politycznych, ale również na ich związki z partiami. Zaczniemy od tych pierwszych.

Między grupami nacisku a partiami politycznymi zachodzą istotne różnice. Szczególnie widoczne są one na kilku płaszczyznach:

1) autorzy na pierwszym miejscu zgodnie wskazują to, że grupy nacisku nie dążą do zdobycia władzy i jej sprawowania, brania na siebie odpowiedzialności za państwo – i ten element słusznie uznają za najbardziej istotną różnicę. Pragną one, poprzez wywieranie nacisku (presji) na różne ogniwa władzy państwowej, uzyskać wpływ na treść podejmowanych przez organy państwowe decyzji politycznych, tak aby decyzje te były korzystne z punktu widzenia reprezentowanych przez grupę interesów (stąd ich nazwa: grupy nacisku lub grupy interesów). Partie polityczne po zdobyciu władzy stają się instytucjami decyzyjnymi, natomiast grupy nacisku zachowują nadal status podmiotów wpływu politycznego;
2) grupy nacisku reprezentują zazwyczaj interesy społeczne o mniejszym podmiotowo zasięgu niż partie polityczne, a więc dotyczące mniejszych liczbowo grup społecznych (interesy bardziej partykularne);
3) grupy nacisku z reguły formułują cele działania o węższym przedmiotowo zakresie niż partie polityczne, ograniczając się nierzadko do niektórych tylko zagadnień życia politycznego, społecznego czy gospodarczego;

[28] Zob. na ten temat A. Heywood, *Politologia*, *op. cit.*, s. 333.

4) grupy nacisku nierzadko rywalizują z partiami politycznymi, gdy idzie o oddziaływanie na społeczeństwo, czasami nawet z dobrym dla siebie skutkiem.

Między grupami nacisku a partiami politycznymi istnieją jednak także określone elementy wspólne, widoczne w wielu przejawach życia politycznego w państwie. Grupy nacisku, podobnie jak partie polityczne, dążą do ukierunkowania polityki państwa, chociaż zazwyczaj w bardziej wąskim zakresie. Grupy nacisku starają się wywierać wpływ nie tylko na ogniwa władzy państwowej, ale także na inne jeszcze elementy systemu politycznego, zwłaszcza zaś na partie polityczne (przede wszystkim sprawujące władzę, ale także pozostające w opozycji), aby uzyskać dla reprezentowanych przez siebie interesów zrozumienie i wsparcie. Kierownictwa partii politycznych są czasem uzależnione w swych decyzjach i działaniach od stanowiska grup nacisku, szczególnie reprezentujących szersze interesy społeczne albo wpływowych z innych powodów (np. finansowych). Zdarza się niekiedy, że mniejsze partie, niemające raczej szans na bezpośredni udział we władzy, ograniczają się w praktyce do wywierania presji na ogniwa władzy państwowej, spełniając *de facto* funkcje grup nacisku.

Trzeba jednak stwierdzić w sposób zdecydowany, że pomimo tych wskazanych wyżej elementów wspólnych, partie polityczne i grupy nacisku to zjawiska mające samodzielny byt, to instytucje odrębne we współczesnym państwie. Nic nie wskazuje, by w najbliższym czasie miało się to zmienić.

Nauka nie wypracowała jednej powszechnie akceptowanej definicji pojęcia grupy nacisku. W literaturze przedmiotu spotkać można wiele prób definiowania tego terminu. Definicje zazwyczaj różnią się od siebie raczej szczegółami, zawierają natomiast elementy wyraźnie wspólne, nawiązujące do zasadniczych cech konstytuujących grupę nacisku. Biorąc więc pod uwagę stanowiska wyrażone w polskim piśmiennictwie[29], **można zaproponować** następującą definicję: **grupa nacisku to dobrowolne ugrupowanie osób połączonych wspólnymi interesami, dążące – drogą wywieranej różnymi sposobami presji na ogniwa systemu politycznego – do osiągnięcia takiego celu, aby decyzje podejmowane przez organy państwowe były korzystne dla interesów danej grupy**. W piśmiennictwie trafnie zwrócono uwagę[30], że chociaż wokół pojęcia grupy interesu (nacisku)

[29] Zwłaszcza definicje: S. Ehrlicha, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1971, s. 35; K. A. Wojtaszczyka, *Współczesne...*, *op. cit.*, s. 9.

[30] A. Antoszewski, *Grupy interesu w systemie politycznym* [w:] Z. Machulski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Toruń 2003, s. 46.

nie zrodziły się znaczniejsze kontrowersje, to jest ono używane na określenie „nader zróżnicowanych struktur organizacyjnych".

We współczesnych państwach mamy do czynienia z dużą liczbą i różnorodnością grup nacisku. W literaturze przedmiotu często **dokonuje się więc ich klasyfikacji** opartych na różnych kryteriach. Dla naszych rozważań wiele tych klasyfikacji nie ma bardziej istotnego znaczenia. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka kwestii dotyczących typologii grup nacisku:

- po pierwsze, najpowszechniejszym kryterium klasyfikacji grup nacisku jest kryterium podmiotowe, pozwalające na wyróżnienie grup skupiających przedsiębiorców, rzemieślników, pracowników najemnych, rolników, osoby wykonujące wolne zawody itp.;
- po drugie, jeżeli przyjmiemy za kryterium rodzaj reprezentowanych interesów, to można wyróżnić m.in. grupy: kapitałowe, broniące interesów finansowych pewnych wyodrębnionych grup społecznych; środowiskowe, broniące interesów określonych środowisk (np. lekarzy, pielęgniarek); etniczne, broniące interesów mniejszości narodowych; wyznaniowe, broniące interesów wyznawców danej religii itp.;
- po trzecie, z punktu widzenia zasięgu działania można wyróżnić grupy nacisku krajowe oraz grupy międzynarodowe (związki banków, kartele, związki producentów ropy naftowej i gazu ziemnego itp.).

Z punktu widzenia swych cech socjologicznych, orientacji politycznej, charakteru reprezentowanych interesów i innych jeszcze cech, **grupy nacisku są tworami bardzo zróżnicowanymi**. Mają więc różną strukturę organizacyjną – od struktur sformalizowanych, zbliżonych do partii politycznych (np. związki zawodowe), do struktur zupełnie luźnych, a nawet tworów kreowanych *ad hoc* (bez przygotowania, stosownie do bieżących okoliczności). Jedne mają charakter masowy, są potężnymi organizacjami zazwyczaj ogólnokrajowymi (np. związki wyznaniowe), inne są niezbyt rozbudowane liczebnie, czasem także ograniczają swoją aktywność do części terytorium państwa. Niektóre grupy nacisku dysponują dużymi środkami finansowymi, inne są pod tym względem dosyć ubogie. Współcześnie **grupy nacisku mają różną formę prawną**. Znajdujemy wśród nich:

- organizacje (związki) właścicieli, przedsiębiorców, czy pracodawców;
- organizacje pracobiorców (głównie związki zawodowe), czy konsumentów;
- związki wyznaniowe;
- stowarzyszenia;
- fundacje;

– pozaparlamentarne ciała o strukturze mieszanej (np. skupiające przedstawicieli pracodawców, pracobiorców i rządu).

Funkcjonują one w różnych sferach działalności społecznej, stosując oczywiście różne metody w tej działalności.

Grupy nacisku spełniają w systemie politycznym państwa istotne funkcje. Problematyce tych funkcji nie poświęca się w piśmiennictwie zbyt dużo miejsca. Za najważniejsze wśród funkcji grup nacisku należy uznać następujące:

1) reprezentowanie interesów określonych grup społecznych;
2) wpływanie na organy państwowe;
3) wpływanie na inne ogniwa systemu politycznego.

Grupy nacisku **reprezentują interesy określonych grup społecznych,** zazwyczaj – jak to już wyżej wspomniano – interesy partykularne, co wcale nie znaczy, że nie mogą to być interesy o istotnym znaczeniu. Czasem bowiem ów partykularny interes grupy nacisku okazuje się zbieżny z interesem znacznej części społeczeństwa. Warto przy tym zwrócić uwagę, ze grupy nacisku nierzadko działają nie tylko na rzecz i w imieniu swoich członków, ale także na rzecz osób, które chociaż nie są z tymi grupami organizacyjnie związane, to ich interesy są tożsame lub zbieżne z interesami grupy. Proces wyrażania interesów społecznych przez grupy nacisku wykazuje znaczne podobieństwo z opisanym wyżej procesem wyrażania interesów społecznych przez partie polityczne. Warto też zwrócić uwagę, że – podobnie jak partie polityczne – grupy nacisku nie ograniczają się jedynie do reprezentowania interesów określonej grupy społecznej, ale działają też w drugą stronę, kształtując aspiracje i dążenia członków tej grupy.

Głównym obiektem presji grup nacisku są organy państwowe, ponieważ to właśnie one podejmują większość decyzji istotnych dla reprezentowanych przez grupy interesów. To, który organ państwa (lub zespół organów) staje się centrum zainteresowania danej grupy nacisku, zależy z jednej strony od jego pozycji w strukturze władzy państwowej, z drugiej zaś od decyzji, jakich grupa może od niego oczekiwać.

Grupy nacisku starają się wywierać presje przede wszystkim na parlamenty (legislatywę) jako na organy państwowe podejmujące ważne decyzje państwowe w formie aktów ustawodawczych. Usiłują jednak wpływać także na organy władzy wykonawczej (egzekutywę), zwłaszcza na rząd, który zajmuje wysoką pozycję w mechanizmie władzy współczesnego państwa parlamentarnego, a także na organy administracji rządowej. W szczególnych

okolicznościach obiektem oddziaływania ze strony grup nacisku są – oprócz legislatywy i egzekutywy – także organy władzy sądowniczej, kontroli państwowej czy ochrony prawa. Nie można też zapominać, że grupy nacisku próbują wywierać presję na poszczególnych polityków w celu uzyskania korzystnego dla siebie aktu normatywnego czy decyzji indywidualnej.

Grupy nacisku, w celu uzyskania zrozumienia i wsparcia dla reprezentowanych przez siebie interesów, **starają się wywierać wpływ na inne jeszcze** – poza organami państwowymi – **ogniwa systemu politycznego**. Chodzi tu zwłaszcza, jak już wyżej wskazywano, o wpływ na partie polityczne – rządzące oraz opozycyjne. Oprócz tego grupy nacisku starają się oddziaływać w takim kierunku na różne organizacje społeczne, na media, na kościoły i związki wyznaniowe, a także na inne grupy nacisku.

Formy wpływu grup nacisku na organy państwowe i inne ogniwa systemu politycznego **przybierają różnorodną postać**. Jeżeli chodzi o parlamenty, to grupy nacisku oddziałują na te organy w sposób wielostronny, wykorzystując w tym celu przede wszystkim środki legalne, ale nie odżegnując się całkowicie od środków nielegalnych. Te pierwsze pozwalają im wpływać na kształtowanie składu osobowego parlamentów (wybory), ingerować w treść projektów ustaw, oddziaływać na decyzje ustawodawcze podejmowane przez parlamenty. Środki nielegalne to niezgodne z prawem finansowanie parlamentarnych partii politycznych oraz korumpowanie deputowanych.

Instytucją ułatwiającą wpływ grup nacisku na działalność prawodawczą parlamentów jest tzw. **lobbing** (od angielskiego słowa *lobby* – korytarz, sień). Instytucja lobbingu, popularna zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, jest w niektórych państwach przedmiotem regulacji prawnej (np. w USA, w Polsce), w innych zaś pozostaje instytucją pozaprawną lub normowaną prawnie jedynie fragmentarycznie. Lobbista to człowiek, który działając w kuluarach parlamentu, stara się skłonić parlamentarzystów do podjęcia w określonej sprawie decyzji korzystnej dla reprezentowanej przez niego grupy nacisku, chociaż nie musi on lobbować wyłącznie na rzecz takiej grupy. W większości współczesnych parlamentów lobbiści działają obecnie jawnie – albo legalnie, albo za przyzwoleniem. Przykładem rozbudowanej postaci funkcjonowania lobbingu są – poza Kongresem Stanów Zjednoczonych, uznawanym za kolebkę tego zjawiska – instytucje Unii Europejskiej, zwłaszcza Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Za lobbystami działającymi w Unii stoją zazwyczaj grupy interesów, których liczba, a przez to i rola, stale wzrasta.

Uzyskanie przez grupę nacisku wpływu na treść decyzji organów egzekutywy wydaje się być ułatwione tym, że procedura podejmowania tych decyzji

bywa na ogół niejawna. Podejmuje się je poza kontrolą ze strony opinii publicznej, co otwiera większe możliwości zakulisowych nacisków, a nawet korumpowania członków tych organów. Organów z reguły mniej licznych i bardziej politycznie jednorodnych niż parlamenty. W praktyce organy wykonawcze mają możliwość uniezależniania się od presji ze strony grup nacisku, wykorzystując często występujące rozbieżności ich interesów. Dodać może warto, że grupy nacisku starają się uzyskać wpływ na doradcze i konsultacyjne organy działające przy rządzie i członkach rządu, aby tą drogą oddziaływać na przygotowywaną przez taki organ specjalistyczną opinię i w efekcie uzyskać korzystną dla siebie decyzję.

Różną postać przybiera oddziaływanie grup nacisku na partie polityczne. W literaturze przedmiotu wskazuje się[31], że grupy nacisku wspierają finansowo działalność partii, co dotyczy szczególnie prowadzonych przez partie kampanii wyborczych. Czynią tak zwłaszcza wtedy, gdy partie realizują programowo przynajmniej niektóre z postulatów grup nacisku („kto płaci ten wymaga"). Wywierają również wpływ na partie w trakcie wyborów, starając się oddziaływać na wysuwane przez partie kandydatury – w wyborach do parlamentów, w wyborach głowy państwa, a także w wyborach terenowych i innych. Wprowadzają swoich ludzi do aparatu partyjnego, wpływają na skład elit partyjnych, a tą drogą na skład politycznych elit państwa.

Siła oddziaływania grupy nacisku na centra władzy zależy od szeregu różnych czynników, które mają częściowo charakter komplementarny (dopełniający się). Spośród tych, które zależą od grup nacisku, wskazuje się najczęściej w literaturze fachowej na takie, jak: finansowe możliwości działania, poparcie opinii publicznej dla grupy i jej celów, liczbę zorganizowanych członków, zdolności organizacyjne, spoistość grupy, reprezentatywność grupy, determinacja w obronie swoich interesów, zasięg nieformalnych jej powiązań z innymi ogniwami systemu politycznego, umiejętności taktyczne przywódców, prestiż społeczny itp. Słusznie zatem konstatuje P. Winczorek, że „**siła grupy nacisku jest iloczynem jej zasobów ludzkich lub materialnych oraz dynamiki ich wykorzystania**"[32] (podkr. cyt. autora).

[31] J. Wróblewski, *Mechanizm funkcjonowania państwa kapitalistycznego* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 138; A. Heywood, *Politologia*, *op. cit.*, s. 350.

[32] P. Winczorek, *Grupy nacisku i organizacje społeczne* [w:] J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria...*, *op. cit.*, s. 353.

W nauce przywołuje się **argumenty przemawiające zarówno za grupami nacisku, jak i przeciw nim**[33], uznające je albo za jednoznacznie konstruktywny element życia publicznego, albo za czynnik destruktywny w sferze działań politycznych. Wśród pierwszej grupy argumentów wskazuje się na takie zwłaszcza, jak: przyczynianie się do wzmacniania reprezentacji interesów społecznych wobec ośrodków władzy; sprzyjanie dyskursowi na ważne społecznie tematy, co służy poprawie jakości polityki publicznej; poszerzenie zakresu partycypacji politycznej przez tworzenie alternatywy dla tradycyjnej polityki partyjnej; pomoc dla władzy w utrzymywaniu stabilności politycznej przez tworzenie „kanałów komunikacji" między obywatelami a władzą. Przeciwko grupom nacisku ma szczególnie przemawiać: umacnianie nierówności politycznej przez sprzyjanie wzmocnieniu siły głosu osób majętnych i uprzywilejowanych; tworzenie nowych podziałów społecznych i politycznych drogą eksponowania kwestii partykularnych; uczestnictwo w sprawowaniu władzy bez demokratycznej legitymacji; utrudnianie realizacji inicjatyw ośrodków władzy służących celom ogólnospołecznym.

2.2. Stosunek państwa do grup nacisku

Stosunek państwa do grup nacisku kształtował się historycznie podobnie jak stosunek państwa do partii politycznych. Również więc w przypadku grup nacisku przeciwnicy wszelkiego rodzaju ciał pośredniczących byli w XIX wieku niechętni tym grupom. Taki stan wynikał stąd, że klasyczna doktryna liberalna nie widziała potrzeby istnienia jakichkolwiek pośredników w naturalnej, jej zdaniem, i jedynie zasadnej relacji jednostka – państwo. To fikcyjne założenie niedostrzegania istnienia ciał pośredniczących, w tym grup nacisku, nie mogło się utrzymać. Grupy te rozwijały się i zapewniały sobie w ówczesnych państwach coraz bardziej samodzielną rolę.

Sytuacja w zakresie stosunku państwa do grup nacisku uległa zmianie w XX wieku, wraz z ewolucją konserwatywnego liberalizmu, spowodowaną ogromnym rozprzestrzenieniem się w nowoczesnym państwie różnorodnych takich grup. Grupy nacisku stopniowo uznawane były za nieodzowny element struktury demokratycznego państwa. Uznanie to prowadziło niekiedy do formalnoprawnego, a częściej faktycznego włączenia grup nacisku w procesy reprezentacji interesów w państwie i w instytucjach ponadpaństwowych.

[33] A. Heywood, *Politologia*, *op. cit.*, s. 343; E. Kustra, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 96; A. Redelbach, *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, Toruń 2005, s. 149; A. Antoszewski, *Grupy interesu…*, *op. cit.*, ss. 47–54; A. Kociolek-Pęksa, *Grupy interesu w procesie ustawodawczym* [w:] M. Szyszkowska (red.), *Demokracja w XXI wieku*, Warszawa 2009, ss. 114–129.

W wielu współczesnych państwach (także w Polsce) **mamy do czynienia z częściową instytucjonalizacją prawną grup nacisku** (zwłaszcza mających postać organizacji społecznych), co oznacza, że niektóre sprawy związane z ich istnieniem, funkcjami i działalnością **są przedmiotem regulacji normatywnych, tak w konstytucjach, jak i w aktach prawnych rangi ustawowej**. Natomiast stosunki prawne niektórych państw z Kościołem katolickim określają konkordaty zawarte przez te państwa ze Stolicą Apostolską, a uzupełniająco ustawy. Zasadniczo stwierdzić można, że instytucjonalizacja prawna służy grupom nacisku, ale ma również znaczenie porządkujące sferę publiczną w państwie.

W konstytucjach (zwłaszcza nowszych) współczesnych państw regulowane są pewne zagadnienia dotyczące niektórych tylko grup nacisku, przede wszystkim tych, które mają charakter organizacji społecznych (związki zawodowe, stowarzyszenia, organizacje społeczno-zawodowe rolników, organizacje pracodawców, ruchy obywatelskie itp.). Postanowienia konstytucyjne dotyczące tych organizacji są najczęściej lakoniczne, ograniczają się zazwyczaj do normatywnej deklaracji swobody (wolności) ich tworzenia (zob. np. art. 12 Konstytucji RP). W niektórych konstytucjach wskazuje się – podobne jak w przypadku partii politycznych – powody (przyczyny), dla których istnienie niektórych organizacji społecznych jest w państwie zakazane.

O wiele obszerniej problematyka organizacji mających charakter grup nacisku regulowana jest w aktach rangi ustawowej. We współczesnych państwach demokratycznych obowiązują – z reguły dosyć obszerne – ustawy dotyczące związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, organizacji pracodawców, fundacji i innych tworów organizacyjnych mających charakter grup nacisku. Ustawy te zazwyczaj regulują kwestie tworzenia owych organizacji, ich działalności, sposobów finansowania, warunków zawieszania działalności lub zakazu działalności, rzadziej wewnętrznej ich organizacji i stosunków.

Instytucjonalizacja prawna organizacji społecznych mających charakter grup nacisku **petryfikuje** (utrwala) ukształtowaną **sytuację, zgodnie z którą grupy nacisku stanowią istotny element** współczesnych systemów politycznych **w państwach demokratycznych**. Tendencja ta wydaje się mieć charakter trwały, sprzyjając kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego wzmacniającego fundamenty demokracji.

3. Państwo a samorządy

3.1. Samorządy

Samorządy w sposób wyraźny **różnią się od partii politycznych i grup nacisku**. Przywoływaliśmy już wyżej trafną ocenę, że „sytuują się one na pograniczu między formami pozapaństwowymi a formą państwową". Do form pozapaństwowych zbliża je to, że w niektórych przypadkach upodabniają się nieco do organizacji społecznych, nie są instytucjami samodzielnie rozstrzygającymi o swoim bycie i funkcjonowaniu – mogą powstać i działać tylko wówczas, gdy zezwoli na to prawo (konstytucja, ustawy). Równocześnie, chociaż nie są organami państwowymi[34], samorządy (ich organy) dysponują, podobnie jak organy państwowe, uprawnieniami władczymi. **„Samorządy** – pisze P. Winczorek – **nie są instytucjami przeciwstawnymi państwu. Są one natomiast tworami organizacyjnymi uzupełniającymi formy uczestnictwa obywateli (…) w sprawowaniu władzy publicznej w państwie**"[35] (podkr. cyt. autora).

Samorządy mają długą i bogatą historię. Dążenia samorządowe zawsze były wyrazem tendencji postępowych i demokratycznych[36]. Wynikała stąd polityczna ostrość problematyki samorządowej, rodząca również kontrowersje i różnice poglądów na temat znaczenia pojęcia samorządu. Niektórzy autorzy wskazują[37], że nazwa „samorząd" nie oddaje w pełni istoty tego zjawiska, oraz że do dzisiaj nie jest terminem jednoznacznym i powszechnie przyjętym.

W nauce nie ma jednolitego stanowiska w kwestii genezy samorządu. Do odosobnionych należą poglądy, że początków samorządu można dopatrywać się już w starożytności, chociaż tamte instytucje ani historycznie, ani pojęciowo nie wykazują żadnych podobieństw z nowoczesnym samorządem. Trudno też byłoby uznawać za instytucje samorządowe w nowoczesnym rozumieniu istniejące w średniowieczu gminy miejskie i wiejskie, gdyż były one nastawione wyłącznie na realizację celów prywatnoprawnych, dbały o zaspakajanie własnych interesów, nie wykazywały zaś zainteresowania realizacją celów publicznoprawnych, wykonywaniem zadań administracyjnych.

[34] Tak zdecydowanie A. Korybski, *Państwo jako podmiot polityki* [w:] L. Dubel, A. Korybski, Z. Machwart, *Wprowadzenie do nauk o państwie i polityce*, Kraków 2002, s. 147.

[35] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, s. 237.

[36] Zob. T. Fuks, *Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania*, Warszawa 1981, s. 9.

[37] *Ibidem*.

Z tych powodów przyjmuje się[38], że nowoczesny samorząd (terytorialny) powstał pod wpływem idei Wielkiej Rewolucji Francuskiej, w warunkach, gdy stworzone przez tę rewolucję państwo konstytucyjne wykazało zainteresowanie i stworzyło podstawy do powstania takiego samorządu. Gminy miejskie i wiejskie (komuny) potraktowane zostały jako korporacje terytorialne w znacznym stopniu niezależne od państwa.

Termin „samorząd" pojawił się w XIX wieku w niemieckiej nauce prawniczej jako określenie organizacji administracji gminnej *(Selbstverwaltung)*. Do rozpowszechnienia tego określenia przyczynił się szczególnie R. Gneist (zwłaszcza w pracy z 1869 r. „Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen"). Wynikiem długiej ewolucji instytucji samorządu terytorialnego były m.in. dwa rozbieżne – jak to ocenia B. Dolnicki[39] – pojęcia samorządu. Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) rozumiany jest obecnie jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne od państwa podmioty, które w zakresie wykonywania swoich zadań nie są poddane ingerencji państwowej. Drugie ujęcie samorządu – w znaczeniu politycznym czy socjologicznym – obejmuje honorowe (nieodpłatne) uczestnictwo osób fizycznych (lub grup społecznych) w wykonywaniu określonych zadań państwowych, niekoniecznie z zakresu administracji publicznej, a więc samorządność personalną (wykracza ona poza ramy naszych rozważań).

W literaturze przedmiotu występuje wiele różnych definicji samorządu. Biorąc pod uwagę zwłaszcza rozważania P. Winczorka[40], można przyjąć, że **samorząd to forma organizowania się ludzi, umożliwiająca im – na podstawie i w granicach obowiązującego prawa – samodzielne władcze rozstrzyganie metodami demokratycznymi o istotnych dla nich sprawach**. Wśród **cech samorządu** wskazuje się najczęściej następujące:

- samorząd jest jedną z form (zapewne najważniejszą) decentralizacji władzy w państwie, stanowiąc „kwalifikowaną formę decentralizacji"[41], ponieważ przekazanie samorządowi realizacji zadań państwowych nie na-

[38] Zob. np. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, ss. 13–14; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 1; G. L. Seidler, H. Groszyk, I. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2000, s. 91.

[39] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 13 i n.

[40] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, *op. cit.,* s. 237.

[41] T. Woś, *Państwo a organizacje samorządowe* [w:] T. Woś, J. Stelmach, M. Bankowicz, M. Grzybowski, T. Włudyka, *Wiedza o społeczeństwie*, Warszawa 2001, s. 54.

stępuje wprost na rzecz organów samorządu, ale na rzecz określonej grupy osób (wspólnoty samorządowej), w której imieniu działają powołane przez nią organy;

- byt samorządu związany jest z istnieniem prawnie wyodrębnionej grupy osób (korporacyjny charakter samorządu) nazywanej właśnie wspólnotą samorządową, która – jeżeli otrzyma na mocy obowiązującego prawa uprawnienie do samorządzenia swoimi sprawami – wówczas stanowi podmiot samorządu;
- przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest kwestią swobodnego wyboru, chociaż nie należałoby jej określać mianem przymusowej. Najczęściej więc używa się w tym przypadku określenia „przynależność z mocy samego prawa" (*ex lege*);
- samorządy służą przede wszystkim zaspakajaniu potrzeb członków danej wspólnoty, co w największym stopniu odnosi się do członków samorządowej wspólnoty terytorialnej, ale dotyczy także członków innych wspólnot samorządowych. Ich zadania w tym zakresie pozostają pod ochroną prawa;
- na samorządach spoczywa – w zakresie określonym prawem – obowiązek wykonywania przekazanych im zadań państwowych. Kompetencji w tym zakresie samorządy nie mogą się zrzec, ani przekazań ich innym podmiotom, a z drugiej strony te ich kompetencje są prawnie chronione przed naruszaniem przez inne podmioty;
- samorządy realizują swoje zadania, stanowiące przedmiot samorządu, w formach władczych, a więc w formach właściwych dla organów administracji państwowej. Jest to warunek *sine qua non* (bez tego nie) skuteczności samorządów w wykonywaniu owych zadań;
- każdy z samorządów musi posiadać własne organy, konieczne do skutecznej realizacji zadań samorządowych. Organy te powinny mieć niezbędną w systemie decentralizacji niezależność od organów państwowych;
- granice samodzielności i niezależności samorządów wyznaczają przepisy prawne dotyczące nadzoru nad samorządem. Wszelkie podejmowane wobec samorządów działania nadzorcze muszą mieć swoją podstawę ustawową, określającą przedmiot, kryteria i środki nadzoru (głównym kryterium jest legalność działania samorządów, a więc zgodność z prawem).

Samorząd nie jest instytucją jednolitą, ale zróżnicowaną. Dokonuje się więc różnych klasyfikacji samorządów, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria. **Najważniejszy podział samorządów oparty jest na kryterium charakteru więzi łączącej grupę osób skupioną w danej wspólnocie samorządowej**. Z tego punktu widzenia wyróżnia się:

1) samorząd terytorialny, skupiający grupę ludzi na podstawie więzi zamieszkania na danym terytorium;
2) samorząd specjalny, obejmujący różne postacie samorządu, skupiający grupy ludzi na podstawie innych więzi niż więź terytorialna (samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, samorząd akademicki, samorząd kulturalny, samorząd narodowościowy, samorząd wyznaniowy, samorząd pracowniczy). Nazwa „samorząd specjalny" ma akcentować, że nie ma on tak powszechnego charakteru, jak samorząd terytorialny, odgrywający we współczesnym państwie demokratycznym zasadniczą rolę ustrojową. Również więc z tych względów najwięcej uwagi poświęcimy w podręczniku samorządowi terytorialnemu.

Ad. 1) **We współczesnym państwie demokratycznym najważniejszą rolę ustrojową wśród różnych rodzajów samorządów odgrywa samorząd terytorialny**. Instytucja samorządu terytorialnego ma długą i bogatą historię. Obecna jej postać jest wynikiem ewolucji zapoczątkowanej – jak pisaliśmy wyżej – Wielką Rewolucją Francuską i przekształcaniem państwa absolutystycznego w państwo konstytucyjne. A. Piekara wskazuje[42], że samorząd terytorialny we współczesnym znaczeniu, jako myśl polityczna, a następnie instytucja prawna, pojawiał się w kilku państwach europejskich z końcem XVIII wieku, by w końcu XIX wieku stać się występującą w stosunkowo szerokim zakresie formą zdecentralizowanej administracji publicznej w społecznościach lokalnych (gminach i innych jednostkach podziału terytorialnego państw).

Szczególne znaczenie dla kształtowania instytucji samorządu terytorialnego miał rozwój teorii i praktyki samorządu w Prusach. XIX-wieczne pruskie rozwiązania samorządowe stworzyły – obok rozwiązań francuskich – podwaliny pod instytucje nowoczesnego samorządu terytorialnego w wielu państwach Europy. W Prusach zrodziła się też tzw. społeczna teoria samorządu, wedle której samorząd terytorialny jest organizacją społeczeństwa (a więc nie tylko gminy), zarządzającą własnymi sprawami, podczas gdy za-

[42] A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje* [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 5.

rządzanie sprawami ogólnymi miało należeć do państwa. Warto dodać, ze właśnie w zaborze pruskim powstawały w XIX wieku pierwsze na ziemiach polskich instytucje samorządowe. W tym właśnie wieku prekursorami wdrażania dualistycznej administracji (składającej się z organów administracji i państwowej, i samorządowej) były Wielka Brytania i Belgia, a za nimi takie rozwiązania przyjmowały inne państwa.

Wskazuje się[43], że również w tych państwach Europy kontynentalnej, które nie posiadały tradycyjnych instytucji samorządowych, organy samorządy terytorialnego „dodano" w drugiej połowie XIX wieku do istniejącego systemu organów administracji państwowej. Tak więc **w XX wieku samorząd terytorialny stał się w państwach zachodnioeuropejskich niemal powszechnie występującą postacią zdecentralizowanej, uspołecznionej i demokratycznej władzy lokalnej**. Rozwiązania samorządowe, jako forma organizacyjna dualistycznej administracji terenowej, zostały wprowadzone w końcu XX wieku w wielu byłych państwach socjalistycznych, kształtujących swoje ustroje państwowe na zasadach demokratycznych (m.in. w Polsce).

Pojęcie samorządu terytorialnego nie jest w nauce rozumiane w sposób jednakowy, a występujące różnice są wynikiem kilku różnych czynników. Chcąc zdefiniować w podręczniku samorząd terytorialny, możemy na tym tle przyjąć, że **jest on korporacją** (zrzeszeniem osób) **lokalnego społeczeństwa, o własnej wewnętrznej organizacji, wykonującą samodzielnie zadania publiczne, wyposażoną w przymiot** (cechę) **osoby prawnej i podlegającą nadzorowi państwa**. Wydaje się, że tak rozumiany samorząd terytorialny nie powinien być przeciwstawiany administracji państwowej (rządowej), bowiem administracja samorządowa oznacza wzbogacenie i uzupełnienie administracji rządowej, a nie jej konkurencję.

W związku z przedstawionymi wyżej zasadniczymi cechami samorządu w ogóle, **samorząd terytorialny odróżniają następujące zwłaszcza cechy**[44]:

- jest on formą decentralizacji terytorialnej, oznaczającej przekazywanie zadań państwa z centrum do poszczególnych jednostek terytorialnych kompetentnych w realizacji tych zadań na określonym obszarze państwa;
- powstająca z mocy prawa przynależność mieszkańców do wspólnoty samorządowej pozostaje w związku z zamieszkaniem na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa i trwa tak długo, jak długo dana osoba stale tam zamieszkuje;

[43] H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1984, ss. 104–105.

[44] Zob. Z. Leoński, *Samorząd…*, *op. cit.*, s. 6.

- przepisy prawne gwarantują terytorialnym wspólnotom samorządowym i wyłonionym przez nie organom prawo do zarządzania „swoimi sprawami" (we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność) i nakazują im samodzielne wykonywanie (bezpośrednio lub przez ich organy) zadań administracji publicznej (przedmiot samorządu terytorialnego), mając możliwość korzystania ze środków władczych przynależnych organom państwowym;
- samodzielność wykonywania zadań przez terytorialne wspólnoty samorządowe nie oznacza samodzielności nieograniczonej, bowiem działalność samorządu terytorialnego poddana jest nadzorowi ze strony organów państwowych: w zakresie realizacji „zadań własnych" – z reguły z punktu widzenia legalności działania; w zakresie realizacji zadań zleconych przez państwo – często także z punktu widzenia innych kryteriów (celowości, rzetelności, gospodarności);
- realizując wskazane wyżej zadania, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (rozstrzyga w tym np. wprost art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), a więc stanowi istotny element ustroju państwa.
- Na konstytutywne cechy samorządu terytorialnego wskazuje się obecnie nie tylko w literaturze naukowej oraz w aktach normatywnych, szczególnie wewnętrznych, ale także w aktach międzynarodowych, mających charakter albo dokumentów programowych, albo umów międzynarodowych

Wśród tych drugich należy wskazać: na Światową Deklarację Samorządu Lokalnego uchwaloną na Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych, który odbył się w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro; na uchwaloną w ramach Rady Europy 15 października 1985 r. Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (Polska ratyfikowała ją w 1994 r.). Akty międzynarodowe mają istotne znaczenie także dla zbliżenia stanowisk w nauce w sprawach charakteru prawnego samorządu terytorialnego. Stanowiska te nadal są jednak zróżnicowane, a niektórzy uważają nawet, że samorząd ten „jest częścią władzy wykonawczej w państwie"[45]. Trudno zgodzić się z tym stanowiskiem, gdyż zasada podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą odnosi się w swoim klasycznym ujęciu jedynie do organów naczelnych i centralnych, i tak rozumie ją zdecydowana większość autorów zajmujących się tą zasadą.

Samorząd terytorialny istnieje aktualnie w wielu państwach. Wieloletnie tradycje i bogactwo konkretnych rozwiązań dotyczących samorządu

[45] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 167.

terytorialnego cechują państwa Europy, głównie Europy Zachodniej, mniej Środkowej, Wschodniej i Południowej. Zróżnicowanie istniejących modeli samorządu terytorialnego i dyferencjacja rozwiązań w obrębie poszczególnych modeli nie oznacza, że nie istnieją elementy i problemy wspólne samorządom w różnych państwach[46]. W zdecydowanej większości państw (poza najmniejszymi) samorząd terytorialny działa na dwóch co najmniej szczeblach podziału terytorialnego państwa, a zatem, oprócz gminy, jeszcze w co najmniej jednej jednostce tego podziału (czasami łącznie w trzech). Poszczególne szczeble samorządu terytorialnego – co należy silnie podkreślić – nie tworzą jednak układu hierarchicznego, nie występuje między nimi podporządkowanie pionowe.

Proces rozwoju samorządu terytorialnego obejmuje obecnie wiele państw świata. Traktowany jest jako istotny sposób upodmiotawiania społeczności lokalnych, rozwijania lokalnych inicjatyw, znajdowania najbardziej trafnych metod rozwiązywania różnorodnych problemów w skali terenowej. Dla samorządu terytorialnego, jako instytucji, która dysponuje ograniczonymi jedynie środkami służącymi wypełnianiu zadań, wielkie znaczenie ma szeroki udział społeczności lokalnej w rozstrzyganiu tych zadań i w ich realizacji. Wprowadzając tę instytucję, władze państwowe uwalniają się, z jednej strony, od problematyki nadmiernie lokalnej, a z drugiej strony – chcą tą drogą „budować" społeczne zaufanie do swoich działań.

Ad. 2) **Samorządy specjalne to instytucje szeroko rozpowszechnione we współczesnym państwie demokratycznym**. Są one formą decentralizacji rzeczowej, oznaczającej przekazanie pewnej, stanowiącej określoną całość, grupy zadań państwowych podmiotom samodzielnym i niezależnym od organów państwowych. Dwie postacie samorządów specjalnych odgrywają aktualnie najistotniejszą rolę:

a) samorządy zawodowe, obejmujące przede wszystkim osoby uprawiające tzw. wolne zawody (adwokaci, radcowie prawni, notariusze, lekarze, aptekarze, doradcy podatkowi itp.); przynależność do tych samorządów jest zazwyczaj obowiązkowa i z reguły posiadają one uprawnienia publicznoprawne (władcze);
b) samorządy gospodarcze, do których zalicza się najczęściej samorządy przedsiębiorców, samorządy rzemieślnicze, samorządy rolnicze, izby gospodarcze i niektóre inne postacie samorządu; samorządy te opierają się raczej na zasadzie dobrowolności i nie zawsze posiadają uprawnienia pu-

[46] Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, ss. 51–53.

blicznoprawne (władcze); przynależność do nich nie jest z reguły obligatoryjna.

Wyznaczenie ścisłej granicy między samorządami zawodowymi a samorządami gospodarczymi sprawia trudności[47], wynikające z pewnego podobieństwa spraw przekazanych obu tym grupom samorządów do wykonywania. Wprawdzie w organizacjach samorządu zawodowego jako więź podstawową przyjmuje się wykonywanie pewnego zajęcia, a w organizacjach samorządu gospodarczego wspólnotę interesów ekonomicznych, jednak w praktyce nie są to kryteria pozwalające na jednoznaczne rozróżnienie.

W związku z tą sytuacja słusznie proponuje się w piśmiennictwie[48], aby za kryterium rozstrzygające o tym, czy dana organizacja samorządowa ma charakter samorządu zawodowego czy samorządu gospodarczego, przyjąć rodzaj działalności będącej podstawą istnienia danej organizacji. Gdy podstawowym celem działalności organizacji samorządowej jest troska o zapewnianie warunków wykonywania zawodu, o podnoszenie poziomu pracy i etyki zawodowej jej członków, to taka organizacja posiada cechy samorządu zawodowego. Jeżeli natomiast działalność organizacji samorządowej jest ukierunkowana przede wszystkim na osiągnięcie odpowiedniego poziomu ekonomicznego jej członków, to taką organizację kwalifikować należy do samorządu gospodarczego.

Samorząd zawodowy i samorząd gospodarczy istnieją obecnie w wielu państwach świata. Traktowane są jako instytucje zapewniające właściwy poziom wykonywania ważnych społecznie zawodów oraz niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Uwalniają państwo od konieczności wykonywania administracji publicznej w tych obszarach rzeczywistości społecznej. Sprzyjają kształtowaniu się w społeczeństwie nawyków demokratycznego rozstrzygania o własnych sprawach.

3.2. Stosunek państwa do samorządów

Odmienne spojrzenie badaczy na temat relacji między państwem a samorządami ujawniło się już w sporze toczonym w nauce na temat pochodzenia samorządu, zwłaszcza samorządu terytorialnego. W sporze tym zaprezentowanych zostało kilka różnych, często przeciwstawnych teorii. Historycznie pierwszą była, związana z koncepcjami prawa natury, teoria naturalnej genezy samorządu. Uzasadniała ona uprawnienie gmin (komun) wiejskich i miejskich do własnej administracji odwiecznymi i niezbywalnymi

[47] Zob. T. Woś, *Państwo...*, *op. cit.*, s. 60.

[48] *Ibidem*.

prawami tych gmin, które uważano nawet za starsze swym pochodzeniem od państwa. Przedstawiciele tej teorii zaczęli też jako pierwsi wyróżniać własny (naturalny) i zlecony (poruczony) przez państwo zakres zadań samorządu. Teoria naturalnej genezy samorządu nie jest dzisiaj uznawana w skali uniwersalnej za naukowo potwierdzoną.

Przeciwstawiła się jej teoria państwowego charakteru samorządu, która zakładała, że instytucja samorządu może istnieć wyłącznie z woli państwa i spełniać powierzone jej przez państwo zadania. Poglądy zwolenników tej teorii były jednak bardzo zróżnicowane. Według jednych samorząd był pojęciem identycznym z decentralizacją administracji państwowej, realizowaną przez lokalne organy działające na zasadzie pewnej niezależności od organów państwowych. W myśl innych poglądów, samorząd miał oznaczać rezygnację państwa z pewnego zakresu swych uprawnień w dziedzinie administracji na rzecz związków samorządowych (korporacji) jako innych od państwa osób prawa publicznego posiadających swoje własne organy. Te ostatnie poglądy uzyskały przewagę w nauce prawa.

Rozważając dwie przedstawione wyżej, tak dalece odmienne, koncepcje pochodzenia samorządu i jego relacji z państwem, Z. Niewiadomski ocenia[49], że obie nie pozostały bez wpływu na kształtowanie się instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego w Europie. W większości państw (zwłaszcza we Francji) duży wpływ wywarł ten drugi model, ale w niektórych państwach nie pozostały bez echa koncepcje prawa natury. Akceptacja każdej z tych koncepcji znajdowała i znajduje swoje odzwierciedlenie w sposobach postrzegania stosunku państwa do samorządu. Ciekawy przykład takiego sposobu postrzegania zaprezentował współczesny polski autor pisząc: „Samorząd terytorialny jako instytucja ustrojowa nie powstaje z woli państwa, bowiem stanowi on oczywisty składnik ustroju demokratycznego"[50].

Warto może wspomnieć, że **niektórzy myśliciele** wiązali z urzeczywistnieniem idei samorządu tak wielkie nadzieje, że **dopatrywali się w samorządzie alternatywy wobec państwa**. Koncepcję taką próbowano wcielić w życie z doktrynie i praktyce ustrojowej byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (*samoupravni socjalizm*). Znawca problematyki samorządowej wskazuje[51], że w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku przejściowy rozgłos uzyskały teorie „socjalizmu samorządowego". Głosiły je ugrupowa-

[49] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 140.

[50] H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 181.

[51] P. Winczorek, *Nauka o państwie*, *op. cit.*, s. 241.

nia lewicowe w kilku państwach Europy (np. we Francji, Włoszech, Hiszpanii). Jednakże w żadnym z tych państw nie podjęto poważniejszej próby urzeczywistnienia doktryny „socjalizmu samorządowego". W Polsce szczególne zainteresowanie ideami samorządowymi, pojmowanymi jako konkurencyjne w stosunku do teorii państwowych, przypadło na lata 80. XX wieku. Wyrazem tego zainteresowania był zwłaszcza program „Rzeczypospolitej samorządnej" uchwalony na I Zjeździe NSZZ „Solidarność" w 1981 r.

Współcześnie w państwach demokratycznych **samorządy**, ze względu na wskazane wyżej ich walory ustrojowe i społeczne, **są traktowane nie tylko życzliwie przez władzę państwową, ale uznawane za nieodzowny składnik funkcjonowania systemu ustrojowego** realizującego zasadę zwierzchniej władzy zbiorowego suwerena (narodu, ludu). Pozwalają bowiem, z jednej strony, na demokratyczną artykulację i częściową chociażby realizację interesów i potrzeb społecznych w skali lokalnej, z drugiej zaś – na odciążenie państwa od rozstrzygania tych spraw, w których najbardziej trafne decyzje podejmowane są z reguły nie na szczeblu centralnym.

We wszystkich państwach, w których istnieją samorządy, są normowane przepisami prawa – konstytucji i/lub innych aktów prawnych. Dotyczy to zarówno samorządów terytorialnych, jak też samorządów specjalnych. **Instytucjonalizacja prawna samorządu** jest we współczesnym państwie o wiele bardziej rozwinięta niż prawna instytucjonalizacja partii politycznych, a nawet organizacji społecznych mających charakter grup nacisku. Odnotować jednak należy, że idei samorządu i rozwiązań samorządowych nie przyjęły państwa arabskie, a także ubogie państwa Afryki i Azji.

Konstytucjonalizacja samorządu terytorialnego zaczęła się po I wojnie światowej, gdy wiele państw w swych konstytucjach regulowało instytucję tego samorządu (np. Austria – 1920, Czechosłowacja – 1920, Polska – 1921). Obecnie samorząd terytorialny – jako jedna z podstawowych instytucji ustrojowych demokratycznego państwa – jest regulowany normatywnie przede wszystkim w konstytucjach, jako w aktach prawnych najwyższego rzędu (np. w Konstytucji RP w art. 15–16 oraz 163–172). Zakres regulacji konstytucyjnej jest różny w poszczególnych państwach – od ogólnej konstytucjonalizacji tej instytucji, po normowanie najważniejszych poszczególnych elementów jej organizacji i funkcjonowania (drugie z tych rozwiązań występuje w Polsce).

Rozwinięcie postanowień konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego następuje w ustawach o samorządzie terytorialnym, które wspólnie z przepisami konstytucji tworzą prawne ramy i podstawy działalności

tego samorządu. W większości państw są to ustawy jednolite, regulujące całościowo problematykę całego systemu samorządu terytorialnego istniejącego w państwie (np. w Szwecji, na Węgrzech), w niektórych zaś państwach ustawy normują odrębnie zagadnienia poszczególnych szczebli tego samorządu (np. w Polsce).

Warto zwrócić uwagę, że problematyka samorządu terytorialnego regulowana jest nie tylko aktami o charakterze wewnątrzpaństwowym, ale także o charakterze międzynarodowym. Drogę do ujednolicenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowała wspomniana wyżej Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w 1985 r. w Rio de Janeiro, w której m.in. postanowiono, że zarówno zasada samorządu terytorialnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej. Podobne rozstrzygnięcia zawierają: przywołana wyżej Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona w ramach Rady Europy w dniu 15 października 1985 r. (ratyfikowana przez Polskę w 1994 r.), która również nakazuje państwom, które ją ratyfikowały, aby zasady samorządu terytorialnego określane były w wewnętrznych przepisach prawnych, w miarę możliwości w konstytucjach; Europejska Karta Samorządu Regionalnego (jeszcze oficjalnie nieobowiązująca).

Samorządy specjalne są także regulowane w niektórych państwach przepisami rangi konstytucyjnej (np. w Konstytucji RP w art. 17, w którym mowa jest o „samorządach zawodowych" i o „innych rodzajach samorządu"). Unormowania konstytucyjne dotyczące samorządów specjalnych są z reguły mniej szczegółowe niż te dotyczące samorządów terytorialnych. Podstawowe kwestie dotyczące bytu i funkcjonowania samorządów specjalnych rozstrzygane więc są w regulacjach ustawowych odnoszących się do poszczególnych form tego samorządu.

Na zakończenie rozważań na temat stosunku państwa do samorządu warto sformułować jeszcze kilka dodatkowych, istotnych uwag. Otóż w niektórych europejskich państwach postsocjalistycznych (Węgry, Polska), w których z dużym powodzeniem wdrażano w okresie transformacji ustrojowej ideę samorządności i tworzono prawne oraz faktyczne warunki dla powstawania i efektywnego funkcjonowania samorządów, zwłaszcza samorządu terytorialnego, który stawał się znaczącym elementem nie tylko demokracji lokalnej, ale całego demokratycznego ustroju państwa, obserwujemy zjawisko, które nazywane bywa czasem „odwrotem od samorządności". Na pewno oznacza ono niechętny, a według najłagodniejszej opinii – powściągliwy, stosunek władzy w tych państwach do samorządności jako do instytu-

cji ustrojowej pozostającej w daleko idącej niezależności od tej władzy, od władzy dążącej do centralizacji procesów rządzenia i zarządzania w państwie. Takie zjawiska nie są we wskazanych państwach rezultatem niechęci większości społeczeństwa do instytucji samorządowych, ale przede wszystkim dosyć radykalnej zmiany stosunku władz państwowych do samej idei samorządności. Wyraża się to w – najczęściej kamuflowanych demokratycznymi i prosamorządnościowymi hasłami – prawnym (a co za tym idzie faktycznym) stopniowym pozbawieniu samorządów, szczególnie samorządu terytorialnego, wielu jego kompetencji i finansowych podstaw działania, przekazywaniu ich krok po kroku administracji rządowej. Ta niebezpieczna ze społecznego i politycznego punktu widzenia tendencja jest zwiastunem ograniczania demokracji lokalnej, a w rezultacie demokracji w szerszym, ogólnopaństwowym wymiarze.

ROZDZIAŁ X
PAŃSTWO A PRAWO

1. Związki państwa z prawem

1.1. Pojęcie prawa

Termin „prawo" jest pojęciem wieloznacznym, które ma w języku potocznym o wiele szerszy zasięg treściowy niż na gruncie nauki prawa i praktyki prawniczej. Przykładowo, w naukach przyrodniczych i społecznych słowo „prawo" oznacza obiektywne prawidłowości występujące w świecie przyrody lub w życiu społecznym. Pojęcie prawa nie jest jednak jednoznaczne również w języku prawniczym. Terminu „prawo" używamy do oznaczenia zespołu pewnych konkretnych uprawnień (prawo własności, prawo wyborcze, prawo do wypoczynku itp.). Określeniem tym posługujemy się również, gdy dokonujemy wyodrębnienia poszczególnych gałęzi składających się na system prawa (prawo konstytucyjne, prawo administracyjne, prawo cywilne itd.). Wreszcie pojęcie prawa w najszerszym jego znaczeniu służy do nazwania zespołu norm określających postępowanie ludzi, norm ustanowionych lub usankcjonowanych przez państwo. W takim właśnie znaczeniu będziemy rozumieli termin „prawo" w dalszych wywodach.

Na prawo składają się normy postępowania dotyczące ludzi. Norma to pewien wzorzec, pozwalający ocenić zachowania jako te, które są z nią zgodne, te, które są z nią niezgodne, oraz te, do których dana norma się nie odnosi. Norma postępowania to będąca wytworem ludzi wypowiedź, bezpośrednio wyrażająca wobec danego podmiotu lub podmiotów polecenie pewnego zachowania się we wskazanych okolicznościach. Wypowiedź, która ma być uważana za normę postępowania, musi więc zawierać określenie:

- podmiotu (czy podmiotów), któremu wyznacza się obowiązek danego postępowania (a więc określenie adresata normy);

- okoliczności, w których postępowanie to ma być realizowane;
- sposobu zachowania (działania albo niedziałania).

Normy postępowania można podzielić według najróżniejszych kryteriów. Niektóre z tych podziałów mają istotne znaczenie dla prób zdefiniowania pojęcia prawa.

W zależności od sposobu określenia w normie adresata i okoliczności można wyróżnić normy indywidualne i generalne. Za normę indywidualną uznamy tę, w której indywidualnie wskazany jest jej adresat (np. – „Iksiński ma przystąpić do egzaminu...") lub – co się raczej zdarza rzadziej – okoliczności (np. – „rodzina Iksińskich ma przekroczyć granicę 16 lutego 2018 r. o godz. 11.30"). Normą generalną nazywamy normę, której adresat wskazany jest generalnie (np. – „studenci zobowiązani są poddać się raz w roku badaniu lekarskiemu") lub – co także występuje rzadziej – w sposób generalny określone są okoliczności (np. – „każdy, kto dostrzeże w lesie pożar, powinien zgłosić to w najbliższym posterunku policji"). Należy jednak odnotować, że norma niekiedy nie traci cech generalności, nawet gdy wiadomo, że skierowana jest do jednego podmiotu (np. głowy państwa, parlamentu, rządu, premiera, ministra).

Sposób, w jaki norma określa zachowanie jej adresata, daje podstawę do wyróżnienia norm konkretnych i abstrakcyjnych. Za normę konkretną uznamy normę dotyczącą jednorazowego zachowania adresata (np. – „uczestnik zjazdu absolwentów Liceum Ogólnokształcącego w Nasielsku zapłaci za pamiątkowe zdjęcie robione na otwarciu zjazdu kwotę 30 zł"). Normy abstrakcyjne dotyczą zaś stałego lub wielokrotnego zachowania adresata normy (np. – „prowadzący pojazd, przystępując do wyprzedzania innego pojazdu, obowiązany jest najpierw upewnić się, czy może dokonać bezpiecznie tego manewru").

Prawo jest zespołem norm postępowania. Do prawa zalicza się tylko normy generalne – skierowane do pewnej kategorii adresatów określonych rodzajowo – i abstrakcyjne – obliczone na wielokrotne zastosowanie. Generalność i abstrakcyjność norm prawnych odróżnia je od decyzji będących aktami stosowania prawa, np. orzeczeń sądowych czy decyzji administracyjnych, które mają charakter norm indywidualnych i konkretnych.

Cechą zasadniczą, odróżniającą prawo od innych społecznych zespołów norm postępowania, jest to, że normy prawne są chronione przez państwo, że państwo zabezpiecza ich stosowanie. Biorąc więc wszystkie powyższe elementy pod uwagę, można przyjąć na podstawie rozważań niektórych au-

torów[1], że prawo to całokształt generalnych i abstrakcyjnych norm postępowania, ustanowionych lub uznanych przez państwo, których przestrzeganie jest zagwarantowane przez państwo. Możliwa jest także bardziej syntetyczna, eksponująca jedynie najważniejsze cechy prawa jego definicja, którą w ślad za innymi autorami[2] sformułujemy następująco: prawo to całokształt norm postępowania, które są poparte przymusem państwowym. Obie definicje wskazują na ścisłe związki prawa z państwem.

1.2. Związki genetyczne i funkcjonalne państwa z prawem

W literaturze przedmiotu od dawna zwraca się uwagę na ścisłe i różnorodne związki państwa z prawem. Istnienie tych związków to cecha odróżniająca prawo od innych zespołów normatywnych istniejących w społeczeństwie. Sformułowano nawet pogląd, że „nie ma państwa bez prawa i prawa bez państwa"[3]. Rozważając związki prawa z państwem, już przedstawiciele XIX-wiecznych teorii pozytywistycznych wskazywali na dwie grupy tych związków[4]:

1) związki genetyczne,

2) związki funkcjonalne.

Związki genetyczne między państwem a prawem przejawiają się w tym, że oba zjawiska mają wspólną genezę, powstały razem i z takich samych przyczyn. Na stanowisku takim stoją zwolennicy tezy o wieczności państwa, którzy są przekonani o wieczności również prawa jako zjawiska społecznego (ubi societas ibi ius – gdzie społeczeństwo tam prawo), zwłaszcza zaś o wieczności prawa natury, pochodzącego ich zdaniem – tak jak władza – od istoty nadprzyrodzonej. Pogląd o istnieniu genetycznych związków między państwem a prawem prezentują też akceptanci poglądów o historyczności państwa, którzy wskazują, że państwo i prawo powstały w tym samym czasie i w wyniku podobnych procesów (przyczyn) społecznych (wewnętrznych lub zewnętrznych).

Związki funkcjonalne państwa i prawa postrzegane są w piśmiennictwie wielostronnie, przy czym wskazuje się zarówno na zależności prawa od państwa, jak i państwa od prawa. Zależności prawa od państwa wyrażają się

[1] Zob. zwłaszcza A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, ss. 104–105; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 32.

[2] Zob. J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1971, ss. 183–184; A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003, s. 30.

[3] S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie,* Warszawa 1979, s. 52.

[4] Piszą o tym szerzej T. Chauvin, T. Stawecki, P Winczorek, *Wstęp…*, *op. cit.*, s. 137.

w kilku elementach. Po pierwsze, państwo jest twórcą prawa – ustanawia ono nowe normy prawne albo decyduje, że niektóre z tych norm przestają być obowiązujące, a także uznaje pewne normy społeczne za normy prawne, zapewniając im państwową ochronę. Po drugie, tworząc i stosując prawo, państwo realizuje swoje funkcje władcze wobec wszystkich podmiotów podległych jego suwerennej władzy. Po trzecie, państwo stoi na straży norm prawnych, zabezpiecza ich przestrzeganie przez adresatów za pomocą wszelkich dostępnych mu środków – organizacyjnych, ekonomicznych i ideologicznych, a w razie konieczności – stosując przymus państwowy.

Jeżeli chodzi o zależność państwa od prawa, to także ujawnia się ona na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, prawo jest zjawiskiem niezbędnym dla funkcjonowania współczesnego państwa. Charakteryzuje ono normatywnie ustrój polityczny i społeczno-gospodarczy państwa. Wyznacza status prawny jednostki w państwie, stanowiąc o jej wolnościach, prawach i obowiązkach. Określa sposób kreacji, strukturę, kompetencje i tryb działania organów władzy publicznej, stwarzając podstawy dla prawnej legitymizacji tej władzy. Wyznacza ramy stosunków państwa z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Po drugie, prawo musi być przestrzegane przez organy państwowe, gdyż taki jest elementarny wymóg praworządności w państwie. Po trzecie prawo jest wyrazem polityki państwa, a więc zjawiskiem pozostającym w ścisłym związku z procesami sprawowania władzy państwowej.

1.3. Prawo jako instrument sprawowania władzy państwowej

Prawo jest w różnorodny sposób „uwikłane" w procesy sprawowania władzy w państwie. W literaturze przedmiotu wskazuje się[5], że związki prawa z procesami sprawowania władzy wyrażają się szczególnie w tym, iż:

- prawo jest jednym z podstawowych instrumentów sprawowania władzy publicznej, osiągania celów przez tę władzę formułowanych. Wyznacza ono takie nakazy i zakazy określonego zachowania adresatów norm prawnych, które są preferowane przez władze. Te nakazy i zakazy są zazwyczaj przez adresatów przestrzegane, albowiem w przypadku niepodporządkowania się im państwo może „sięgnąć" po sankcje przewidziane prawem;
- prawo wyznacza ramy (a przynajmniej powinno wyznaczać), w jakich mogą legalnie „poruszać się" osoby i podmioty sprawujące władzę. Określa ono – bezpośrednio i pośrednio – cele działań władczych, struktury instytucji władzy (organów władzy publicznej), ich kompetencje,

[5] *Ibidem*, ss. 136–137.

procedury podejmowania decyzji oraz konsekwencje wykroczenia poza te kompetencje. W ten sposób zapewniona jest ochrona jednostek i innych podmiotów przed groźbą sprawowania władzy publicznej w celach nagannych lub w sposób bezprawny na gruncie danego systemu prawnego;

- prawo określa szereg obowiązków i uprawnień jednostek i podmiotów podlegających władzy państwowej – zarówno w ich stosunkach wzajemnych, jak i w stosunkach z organami władzy publicznej (w dziedzinie politycznej, gospodarczej i społecznej). Tym samym zmniejszane jest ryzyko przypisania sobie przez kogoś władzy, pozycji lub korzyści, które tej osobie czy temu podmiotowi nie przysługują;
- prawo wyraża określone treści aksjologiczne (wartości) preferowane przez władze, ale również mające walory ogólnospołeczne, kształtując w ten sposób w dłuższej perspektywie czasowej wyobrażenia, postawy i zachowania adresatów. Jest to zagadnienie złożone i dlatego żywo w nauce dyskutowane.

Osiąganiu przez władzę państwową drogą tworzenia prawa zamierzonych celów politycznych, gospodarczych, społecznych lub aksjologicznych służy prowadzona przez państwo polityka prawodawcza (nazywana też polityką prawa lub polityką tworzenia prawa). W literaturze przedmiotu wskazuje się[6], że polityka tworzenia prawa oznacza działalność podmiotów biorących udział w procesie prawodawczym, polegającą na wyznaczaniu celów i kierunków regulacji prawnej oraz jej podstawowych zasad (aksjologii).

Odnośnie do procesu tworzenia prawa przez państwo (organy władzy publicznej) wysuwa się współcześnie postulat racjonalności prawotwórstwa, który jest refleksem (odbiciem) formułowanej od czasów Oświecenia idei racjonalności ustawodawcy (legislatora). Racjonalność prawotwórstwa będziemy w podręczniku rozumieć w taki sposób, że formułowane są w danym systemie kulturowym warunki, jakie prawodawca powinien w swym działaniu legislatorskim spełnić, aby działanie to można było zakwalifikować jako rzeczywiście racjonalne[7]. Wymogi te są formułowane przede wszystkim przez naukę prawa.

Przyjmuje się[8], że racjonalne prawotwórstwo powinno być podporządkowane następującym założeniom:

[6] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp…*, *op. cit.*, ss. 112–113.

[7] Por. *ibidem*, s. 111.

[8] T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, ss. 157–158.

- cele regulacji prawnej powinny być, w świetle wiedzy o rzeczywistości, możliwe do osiągnięcia, a koszty ich osiągania (ekonomiczne, społeczne, polityczne, moralne) nie powinny przekraczać ich wartości;
- środki prowadzące do osiągnięcia celów powinny być adekwatne do zadań i proporcjonalne do celów, przy czym szczególnie należy zwracać uwagę na to, czy w ogóle środki prawne mogą być właściwe do realizacji tych celów.

Takie założenia skłaniają twórców prawa do ścisłego przestrzegania procedur legislacyjnych, poddawania projektów aktów normatywnych (zwłaszcza wysokiej rangi) wielorakiej kontroli. Trzeba jednak przyznać, że nie zabezpiecza to w pełni przed prawotwórstwem nieracjonalnym, czego są liczne przykłady potwierdzane w prowadzonych badaniach empirycznych skuteczności tworzonego w państwach prawa.

Korzystając z prawa jako instrumentu sprawowania władzy publicznej (państwowej), nie należy zapominać, że prawo jest w pewnym stopniu samodzielne, autonomiczne w stosunku do polityki państwa. Posługiwanie się prawem wyłącznie jako narzędziem sprawowania władzy publicznej może prowadzić do instrumentalizacji prawa9. Zjawisko to polega na naruszeniu społecznie akceptowanej równowagi między prawem jako środkiem prowadzącym do osiągania konkretnych, wybranych celów (instrumentem), a prawem jako nośnikiem społecznie akceptowanych wartości – na niekorzyść tego drugiego członu. Prawo nie broni wówczas istotnych społecznie wartości (wolność, równość, sprawiedliwość) i przestaje być w istocie znaczącym składnikiem ładu społecznego. Iluzją staje się wówczas w państwie idea rządów prawa, gdyż twórcy prawa i podmioty stosujące prawo „stoją" faktycznie poza prawem – posługują się nim, ale nie czują się nim związani. Instrumentalizacja prawa – jak pokazuje doświadczenie historyczne – niszczy je jako skuteczne narzędzie sprawowania władzy. W skutkach przynosi to zwłaszcza spadek społecznego prestiżu prawa i spadek zaufania do podmiotów, które się prawem posługują.

Jednym z przejawów instrumentalizacji prawa w niektórych państwach jest nadmierna liczba stanowionych aktów i norm prawnych (nazywana „inflacją prawa"). Widoczna jest w kilku zjawiskach, na które wskazuje się w piśmiennictwie naukowym[10]:

[9] *Ibidem*, s. 51.

[10] T. Chauvin, T. Stawecki, P Winczorek, *Wstęp…*, *op. cit.*, ss. 184–185.

- ogromnej liczbie (sięgającej nawet kilkudziesięciu tysięcy w roku), zwiększającej się z roku na rok, aktów normatywnych;
- nieustannych zmianach stanowionego prawa, co wyraża się w uchylaniu jednych aktów normatywnych, wprowadzaniem w ich miejsce innych, a zwłaszcza w ogromnej liczbie nowelizacji obowiązujących aktów normatywnych (bywa, że jeden akt jest nowelizowany kilka razy w roku, czasami nawet kilkakrotnie w okresie vacatio legis, a więc między jego uchwaleniem a wejściem w życie), powodujących często wewnętrzne sprzeczności w danej dziedzinie regulacji prawnej;
- postępującej specjalizacji prawa, używaniu w aktach normatywnych nie tylko trudnego języka prawnego, ale także, często nadmiernie, języka branżowego z dziedziny, do której dany akt się odnosi, co czyni prawo niezrozumiałym dla znacznej części jego adresatów.

Skutkiem tego typu zjawisk jest nie tylko słaba znajomość prawa wśród obywateli, ale także – na co słusznie zwraca się uwagę[11] – iż można się zastanawiać, czy stan ten nie oznacza „zbliżania się czasem do granic absurdu", gdzie zostaje zupełnie zniszczony zawarty w pojęciu prawa element „stałości" jego uregulowań.

2. Konstytucja podstawą porządku prawnego w państwie

2.1. Pojęcie, geneza i funkcje konstytucji

Termin „konstytucja" pochodzi od łacińskiego słowa *constituere*, tj. urządzać, ustanawiać, regulować. Z etymologicznego punktu widzenia oznacza on zatem – w odniesieniu do państwa – tyle co urządzanie państwa, nadawanie państwu ustroju, zorganizowanie państwa. Pojęcie konstytucji jest na tle takich określeń ze sfery polityki, jak „państwo", „władza", „rządzenie" – stosunkowo młode, w odniesieniu bowiem do państwa liczy sobie około 250 lat.

W historii terminem „konstytucja" określano różne zjawiska i byty społeczne. W pierwszej Rzeczypospolitej nazywano tak ustawy podjęte przez Sejm. W średniowieczu termin constitutio używano na określenie reguł życia zakonnego, ale już w XVI wieku francuski pisarz polityczny J. Bodin posługiwał się nim dla oznaczenia praw fundamentalnych państwa.

Obecnie pod nazwą konstytucja rozumie się najczęściej jedną z dwóch konstrukcji prawnych, istniejących we współczesnych państwach:

[11] S. Filipowicz, *Demokracja. Interpretacja wyznania wiary*, Warszawa 2018, s. 120.

- termin „konstytucja" używany jest dziś powszechnie i najczęściej w znaczeniu ustawy zasadniczej w państwie, charakteryzującej się – w porównaniu ze „zwykłymi" ustawami – szczególnymi cechami, zwłaszcza zaś najwyższą mocą prawną. Chodzi więc w tym przypadku o akt prawotwórczy pisany (konstytucja formalna);
- pojęcie konstytucji jest też czasem używane w znaczeniu całokształtu norm prawnych regulujących ustrój państwa (prawo konstytucyjne), bez zwracania uwagi na to, w jakiej rangi aktach normatywnych zostały te normy zamieszczone (konstytucja materialna).

Pierwsze konstytucje pisane powstawały stosunkowo niedawno, bo w okresie rewolucyjnych przemian ustrojowych i walki o władzę polityczną w drugiej połowie XVIII wieku jako element ograniczania władzy monarszej. Spisanie zasad organizacji i funkcjonowania państwa miało uniemożliwić powrót do absolutyzmu i zapewnić równowagę między władzami.

Za najstarszą konstytucję do dziś obowiązującą (z pewnymi poprawkami) uznaje się republikańską Konstytucję Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r. (weszła w życie w 1789 r.). Do najstarszych konstytucji europejskich należy też polska Konstytucja z 3 maja z 1791 r., jak również monarchistyczna Konstytucja Francji z września 1791 r. Chociaż różne czynniki decydowały w poszczególnych państwach o uchwaleniu tych konstytucji, to jednak konstytucje te posiadają cechy wspólne, do których można zaliczyć:

- nawiązywanie do idei prawa natury, teorii liberalizmu i egalitaryzmu;
- sięganie do koncepcji umowy społecznej jako do swoistego kontraktu między rządzonymi a rządzącymi;
- kształtowanie systemu organów państwowych według zasady podziału władzy.

Głównie pod wpływami francuskimi i amerykańskimi idea konstytucji pisanej została przejęta przez inne państwa, w których rozwijał się ustrój kapitalistyczny. Rozpowszechniało się i ugruntowywało przekonanie, że podstawowe rozwiązania dotyczące organizacji państwa powinny być zawarte w jednolitym akcie zwanym konstytucją. Do najstarszych konstytucji europejskich, które obowiązują do dzisiaj (znowelizowane), należą: Konstytucja Norwegii z 1814 r., Konstytucja Holandii z tego samego roku i Konstytucja Belgii z 1831 r.

Od drugiej połowy XIX wieku, głównie pod wpływem postulatów przedstawicieli szkoły pozytywizmu prawniczego, która przywiązywała dużą wagę do roli prawa stanowionego, konstytucje pisane regulowały ustrój co-

raz większej liczby państw. Dzisiaj konstytucja pisana, w formie albo jednolitego aktu normatywnego, albo kilku równorzędnych prawnie aktów normatywnych, które łącznie pełnią rolę konstytucji (Izrael, Nowa Zelandia, Szwecja), jest zjawiskiem powszechnym na całym niemal świecie (wyjątkiem jest Wielka Brytania, której ustrój opiera się na mających długą tradycję konwenansach konstytucyjnych, czyli pewnych regułach ukształtowanych w drodze zwyczajowej, a także na niektórych ustawach uchwalonych przez parlament). Instytucja konstytucji pisanej weszła na trwałe do kultury politycznej różnych społeczeństw.

Dzisiaj, po około 250 latach historii nowożytnego konstytucjonalizmu i na tle blisko tysiąca uchwalonych w tym czasie konstytucji, przyjmuje się w literaturze przedmiotu[12], że konstytucja to akt:

- prawa pisanego o najwyższej mocy w systemie prawnym danego państwa;
- określający podstawowe zasady ustroju państwa, regulujący ustrój naczelnych organów (władz) państwa, zakres ich kompetencji i wzajemne relacje oraz formułujący podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostki;
- uchwalany i zmieniany w specjalnym trybie, trudniejszym niż tryb uchwalania czy zmieniania „zwykłych" ustaw.

W literaturze naukowej nie ma jednolitego stanowiska ani w kwestii rozumienia określenia „funkcja konstytucji", ani pełnej zgodności na temat katalogu funkcji konstytucji. Przyjmujemy na podstawie wypowiedzi niektórych autorów[13], że pojęcie funkcji konstytucji oznacza zespół faktycznie występujących w praktyce ustrojowej skutków politycznych i społecznych wywołanych istnieniem konstytucji. Katalog funkcji konstytucji, chociaż nie jest postrzegany przez wszystkich autorów identycznie, to co do wielu funkcji są oni zgodni[14]. Spróbujemy więc przedstawić te funkcje w sposób syntetyczny, mając świadomość, że funkcje spełniane przez konstytucje pisane były historycznie zmienne.

Wśród funkcji spełnianych przez konstytucje wszyscy autorzy piszący na ten temat zgodnie wymieniają na pierwszym miejscu funkcję prawną, wyrażającą się w tym, że konstytucja jest aktem normatywnym o najwyższej mocy prawnej, zawierającym normy prawne, które mają służyć jako kryteria za-

[12] Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, ss. 37–38.

[13] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 61; J. Galster *Propedeutyka wiedzy o konstytucji* [w:] Z. Witkowski (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009, s. 43.

[14] Zob. B. Banaszak, *ibidem*, ss. 63–64; J. Galster, *ibidem*, ss. 43–44.

chowań wszystkich podmiotów w państwie. Pełni więc rolę najważniejszego aktu prawnego w zakresie regulowanych przez nią stosunków politycznych, społecznych i gospodarczych. Kształtuje w ten sposób otaczającą ją rzeczywistość i zapobiega chaosowi prawnemu, stając się *lex fundamentalis* (aktem, ustawą podstawową) całego systemu prawnego w państwie.

Jedynie niektórzy autorzy wymieniają funkcję polityczną[15], wyrażającą się w tym, że konstytucja określa najważniejsze idee i zasady, na których opiera się struktura państwa jako organizacji politycznej i struktura władzy państwowej.

Autorzy, wśród funkcji spełnianych przez konstytucję, wskazują na jeszcze inne, a zwłaszcza na:

- funkcję stabilizującą (petryfikującą), polegającą na nakreśleniu w konstytucji jasnego, prawnie obowiązującego obrazu państwa, zasad systemu prawa i reguł jego tworzenia; dla wypełnienia tego zadania konstytucja powinna być aktem „pełnym", tj. regulującym kluczowe sfery właściwości państwa na danym etapie jego rozwoju;
- funkcję dynamizującą (programową), wyrażającą się w tym, że konstytucja określa cele państwa i etapy jego rozwoju. Dynamizujące oddziaływanie konstytucji powinno przybierać postać zapowiedzi konstytucyjnych, zobowiązujących parlament do uchwalania ustaw, które rozwijałyby ideę zawarte w konstytucji – w kierunkach i formach prawnych w niej przewidzianych;
- funkcję organizacyjną (organizatorską), polegającą na określeniu przez konstytucję form życia zbiorowego oraz zasad organizacji i funkcjonowania państwa;
- funkcję integracyjną, oznaczającą stymulowanie przez konstytucję identyfikacji obywateli z państwem, państwem, którego podstawy porządku prawnego wyznacza właśnie konstytucja;
- funkcję wychowawczą, wyrażającą się w uświadamianiu i upowszechnianiu wartości konstytucyjnych, a więc stanów rzeczy pozytywnie ocenianych przez twórców konstytucji.

Wszystkie wyżej wymienione funkcje wskazują na skutki społeczne, jakie w danej społeczności zorganizowanej w państwo wywoływane są przez fakt

[15] Z. Jarosz, *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego* [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 62; J. Galster, *ibidem*, s. 43. Na kilka funkcji konstytucji o charakterze politycznym wskazuje A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, ss. 369–372.

istnienia konstytucji. Wynika z tego, że zagadnienie funkcji spełnianych przez konstytucje ma duże znaczenie praktyczne.

Warto może na zakończenie tego wątku rozważań przywołać trafne stanowisko tych polskich autorów, którzy stwierdzili w sprawie konstytucji: „Nigdy – i to wypada szczególnie mocno podkreślić – ustawa zasadnicza nie powinna spełniać funkcji ideologicznej. Tworzenie ideologicznych konstytucji zawsze prowadziło do fiaska. Ich złowieszcza sława jako tworów totalitaryzmu powinna stanowić przestrogę, że ustawa zasadnicza musi być konstytucją – prawem, a nie konstytucją – manifestem ideologicznym"[16] (podkr. moje J. K.).

2.2. Konstytucja ustawą zasadniczą państwa

W polskim piśmiennictwie naukowym od wielu lat wyrażana jest teza, że konstytucja to ustawa odróżniająca się szeregiem cech od innych ustaw występujących w systemie źródeł prawa. Przyjęło się od wielu lat określać konstytucję ustawą zasadniczą państwa, aby podkreślić właśnie jej wyjątkowość w systemie źródeł prawa, w tym także wśród ustaw.

Konstytucja jest ustawą, bo jest uchwalana zazwyczaj przez parlament jako najwyższego ustawodawcę. Do konstytucji odnoszą się więc wszystkie cechy ustawy – jest ona aktem normatywnym (zwiera przepisy służące konstruowaniu norm prawnych) i powszechnie obowiązującym. Te cechy są wspólne dla konstytucji i innych ustaw. Konstytucja posiada jednak cechy szczególne, odróżniające ją od zwykłych ustaw, pozwalające na traktowanie jej jako ustawy zasadniczej państwa. Na podstawie konstatacji S. Rozmaryna[17], wśród cech specyficznych konstytucji jako ustawy zasadniczej wyróżnia się takie, które odnoszą się do treści konstytucji (cechy materialne) oraz do jej charakteru prawnego (cechy formalne)[18]. Bardziej konkretnie mówiąc, wskazuje się zwłaszcza na trzy szczególne cechy konstytucji, odróżniające ją od wszystkich innych aktów normatywnych istniejących w państwie:

- szczególną jej treść,
- szczególne jej cechy formalne,
- najwyższą jej moc prawną[19].

---

[16] M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 69.

[17] S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, Warszawa 1967.

[18] Por. np. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa* [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 16.

[19] Zob. np. S. Bożyk, *Konstytucja*, Białystok 1999, s. 16; J. Kuciński, *Cechy Konstytucji z 1997 r. jako ustawy zasadniczej* [w:] J. Kuciński, W. J. Wopiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, ss. 17–18.

Cechy te łącznie składają się dopiero na obraz konstytucji jako jedynego w państwie aktu normatywnego, zajmującego najwyższą pozycję w systemie źródeł prawa danego państwa.

Szczególna treść konstytucji może być rozpatrywana w trzech aspektach: a) zakresu spraw regulowanych w konstytucji (zakresu tzw. materii konstytucyjnych); b) znaczenia („wagi") norm konstytucyjnych dla ustroju państwa oraz statusu jednostki; c) sposobu („głębokości") normowania materii konstytucyjnych.

Zakres materii regulowanych konstytucją ma – w świetle treści wielu konstytucji – charakter uniwersalny w tym sensie, że współczesne konstytucje państw demokratycznych regulują zazwyczaj – przy widocznym zróżnicowaniu – całokształt kwestii ustrojowych państwa (konstytucje pełne). Oznacza to kształtowanie treści konstytucji wokół trzech zwłaszcza grup zagadnień:

- regulowania przez nią podstawowych zasad ustroju politycznego oraz społeczno-gospodarczego państwa, czyli takich, które decydują o charakterze tego ustroju. W konstytucjach wielu państw często spotykamy rozwiązania, gdy w pierwszych ich częściach (także – jeżeli istnieją – w ich wstępach, tzw. preambułach) znajdujemy unormowania dotyczące właśnie zasad ustrojowych państwa, które w swej treści rozstrzygają o charakterze ustrojowym tego państwa;
- regulowania statusu prawnego jednostki w państwie, a więc podstawowych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz ich gwarancji instytucjonalnoprawnych. Te przepisy konstytucyjne mają kardynalne znaczenie dla możliwości uznania danego państwa za demokratyczne, zwłaszcza wówczas, gdy nie są one jedynie deklaracją bez pokrycia w rzeczywistości ustrojowej, ale są realizowane w miarę wewnętrznych i ponadnarodowych możliwości państwa;
- regulowania ustroju naczelnych organów (władz) państwa, zakresu ich kompetencji i wzajemnych relacji (często także terenowych organów władzy publicznej). Zazwyczaj konstytucje określają „mechanizm" rozdzielenia (rozdziału) władzy państwowej pomiędzy organy legislatywy, egzekutywy i judykatywy.

W państwach złożonych (federacje, konfederacje) dochodzi do tego dodatkowo regulowanie stosunków między władzą centralną a podmiotami składowymi państwa złożonego, w tym zakresu kompetencji władzy centralnej i tych podmiotów.

Triada tematyczna wymieniona wyżej występuje raczej we wszystkich współczesnych konstytucjach, jednak sposób („głębokość") regulowania tych materii jest różny w poszczególnych państwach.

Znaczenie norm konstytucyjnych dla ustroju państwa oraz statusu jednostki wynika stąd, że – niezależnie od niejednakowego „ciężaru" tych norm – konstytucja jest zbiorem zasad ustrojowych i praw podstawowych. Każdy jej przepis ma więc charakter fundamentalny (*lex fundamentalis*).

Sposób („głębokość") regulowania przez poszczególne konstytucje zagadnień składających się na materie konstytucyjne nie jest jednakowy. Przyjmuje się, że konstytucja powinna regulować jedynie podstawowe zagadnienia ustroju państwa.

Zakres spraw regulowanych przepisami konstytucji nie jest czymś stałym i niezmiennym. O tym, co ma stanowić przedmiot materii konstytucyjnych (czyli spraw regulowanych przez konstytucję), rozstrzyga z mocą wiążącą sam ustawodawca konstytucyjny (ustrojodawca). Jego działania mogą prowadzić zarówno do wyłączenia pewnych spraw z kręgu zagadnień określonych w konstytucji (dekonstytucjonalizacja określonych materii), jak też do rozszerzania i wzbogacania materii objętych uregulowaniami konstytucji (konstytucjonalizacja tych spraw).

Należy stwierdzić, że dotychczas w kwestii przedmiotowego zakresu konstytucji dały o sobie znać określone prawidłowości i charakterystyczne tendencje, które generalnie skłaniały ustrojodawców do rozszerzania zakresu materii konstytucyjnych. Treść konstytucji uchwalanych w XVIII i XIX wieku obejmowała przede wszystkim uregulowania dotyczące organów państwowych (ich kreacji, kompetencji i działalności), w mniejszym zaś stopniu relacji między tymi organami a obywatelami. W okresie po I wojnie światowej obserwujemy wzbogacanie treści konstytucji o problematykę prawa wyborczego, szersze i bardziej dokładne unormowania ustroju organów państwowych oraz regulacje praw obywatelskich. Po II wojnie światowej natomiast charakterystycznym komponentem (elementem składowym) tekstów konstytucyjnych stały się m.in. prawa socjalne obywateli, zagadnienia partii politycznych oraz problemy kontroli konstytucyjności prawa.

Współcześnie zakres konstytucyjnych uregulowań jest dość zobiektywizowany. Z analizy treści obowiązujących współcześnie konstytucji (pomimo ich różnorodności) wynika, że za materie wymagające konstytucyjnych regulacji uznaje się zazwyczaj:

- problemy władzy politycznej w państwie oraz zasad i form jej sprawowania;

- zagadnienia stosunków własnościowych;
- status prawny jednostki w państwie;
- kreację, organizację i kompetencje organów władzy publicznej oraz wzajemne stosunki między nimi;
- problemy relacji między państwem a społecznością międzynarodową;
- sprawy zmian konstytucji.

Te problemy składają się na pewien współczesny standard materii konstytucyjnych. Szczególnych cech formalnych konstytucji upatrywać należy zwłaszcza w trzech elementach: a) w szczególnej jej nazwie; b) w szczególnym trybie jej uchwalania; c) w szczególnym trybie dokonywania w niej zmian. We współczesnym państwie z reguły tylko jeden akt prawny określany jest mianem „konstytucja". Odróżnia to go i wyróżnia na tle wszystkich innych aktów normatywnych w systemie źródeł prawa danego państwa, które tej nazwy nie posiadają, ani do niej nie aspirują.

W przypadku sposobu uchwalania konstytucji, od innych aktów normatywnych w państwie różni ją zazwyczaj tryb stosowany w tej procedurze. Sposób uchwalania zależy przede wszystkim od odpowiedzi na pytanie: komu przysługuje moc i prawo nadania państwu konstytucji, czyli władza ustrojodawcza. Współcześnie spotykamy w tym zakresie trzy podstawowe rozwiązania:

- konstytucję uchwala parlament, a więc organ reprezentujący naród, z reguły w szczególnym trybie postępowania;
- konstytucję uchwala konstytuanta, a więc organ przedstawicielski narodu powołany specjalnie i w zasadzie wyłącznie dla uchwalenia konstytucji;
- konstytucja zostaje uchwalona przez naród drodze referendum, który to sposób uznawany jest przez niektórych autorów „za najbardziej demokratyczny tryb uchwalania konstytucji"[20].

Rozwiązania te nie zawsze jednak występują w czystej postaci. Czasami mamy do czynienia z łączeniem wymienionych form, zwłaszcza z uchwalaniem konstytucji przez parlament (czy konstytuantę) i zatwierdzaniem jej w referendum.

Niezależnie od tego, jakiemu podmiotowi przysługuje władza ustrojodawcza, uchwalenie konstytucji zazwyczaj dokonywane jest w specjalnym trybie. Tryb ten nie tylko różni się od stanowienia ustaw „zwykłych", ale zazwyczaj także od dokonywania zmian w konstytucji przez parlament. Cza-

[20] M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza…*, *op. cit.*, s. 67.

sami uchwalane są nawet specjalne ustawy rangi konstytucyjnej regulujące tryb przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji (tak było w Polsce w 1992 r.). Zdarza się niekiedy, że konstytucja odróżnia tryb przyjęcia nowej konstytucji od trybu dokonywania w niej zmian i uzupełnień (np. w Bułgarii).

Podobnie jak uchwalenie konstytucji, również dokonywanie w niej zmian z reguły wymaga specjalnego trybu postępowania i spełnienia szczególnych wymogów, bardziej rygorystycznych niż jest to konieczne dla uchwalenia czy zmieniania ustaw „zwykłych". Wymogi te wyrażają się najczęściej w: ograniczeniu kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo zgłoszenia projektu zmiany konstytucji (prawo inicjatywy ustrojodawczej); podniesieniu progu ilościowego obecności parlamentarzystów na sali obrad w trakcie uchwalania zmian; podwyższeniu progu większości głosów niezbędnych dla uchwalania zmian. W niektórych państwach przyjęte przez parlament zmiany konstytucji wymagają obowiązkowo poddania ich pod referendum (np. w Szwajcarii, w Japonii), a w USA muszą być zatwierdzone przez większość stanów. Te szczególne wymogi powodują, że konstytucja jest zazwyczaj ustawą sztywną, a więc – z założenia – reprezentuje większy stopień stabilności jej norm niż ustawy „zwykłe". Do rzadkości należą konstytucje „giętkie", do zmiany których nie są potrzebne specjalne wymogi. Pojęcie zmiany konstytucji nie jest przy tym jednoznaczne. Może ono – co jest trochę dyskusyjne – odnosić się do uchwalenia nowej konstytucji, na pewno zaś do jej rewizji (zmiany zasad) ustrojowych lub do jej nowelizacji (zmiany niektórych postanowień bez naruszenia istoty ustroju). Niektóre konstytucje zawierają absolutny zakaz zmiany pewnych swych przepisów (np. konstytucje Francji, Włoch, RFN).

Najwyższa moc prawna konstytucji to zapewne najbardziej istotna w skutkach cecha tego aktu normatywnego. Wyraża się ona w przyznaniu konstytucji najwyższego miejsca w systemie źródeł prawa stanowionego w państwie. System ten jest zbudowany na zasadzie hierarchicznego uporządkowania poszczególnych rodzajów aktów normatywnych, a konstytucja zajmuje w tym systemie pozycję szczytową, a więc hierarchię tę niejako wieńczy. Rodzi to doniosłe skutki dla relacji między konstytucją a pozostałymi rodzajami aktów normatywnych oraz dla obowiązującego charakteru konstytucji. Konstytucja jest aktem nadrzędnym w stosunku do wszystkich aktów prawnych w państwie. Jej moc prawna jest najwyższa w całym systemie źródeł prawa. Konstytucja ma obowiązujący charakter dla wszystkich adresatów jej norm, którymi mogą być organy władz publicznych, jednostki oraz podmioty zbiorowe. Jest to rezultatem świadomych decyzji i woli ustawodawcy konstytucyjnego – aby nadać konstytucji to najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa.

Z najwyższej mocy prawnej konstytucji wynika kilka istotnych konsekwencji:

- po pierwsze, przedmiot jej normowania ma charakter pierwotny i nieograniczony. Może więc ona regulować każdą sprawę i „wyznaczać" rodzaje innych aktów normatywnych (źródeł prawa);
- po drugie, wszystkie inne akty normatywne muszą być z nią zgodne, a więc nie mogą pozostawać z nią w sprzeczności. Zakaz wydawania przepisów sprzecznych z konstytucją materialnie (co do treści) lub formalnie (co do trybu uchwalenia) odnosi się głównie do działalności ustawodawczej parlamentu i jest niekiedy w nauce prawa określany jako negatywny aspekt obowiązku realizacji konstytucji;
- po trzecie, na ustawodawcy ciąży pozytywny obowiązek wydawania aktów normatywnych niezbędnych dla realizacji przepisów konstytucji; dotyczy to zarówno tych przypadków, gdy konstytucja wyraźnie nakazuje (przewiduje) wydanie ustawy, jak i tych, gdy wydanie ustawy nie jest w konstytucji wyraźnie przewidziane, lecz jest niezbędne dla zapewnienia realizacji konstytucyjnych postanowień. Określa się to czasami w nauce prawa jako pozytywny aspekt obowiązku realizacji konstytucji.

W podsumowaniu tej części rozważań można więc przyjąć następującą definicję: konstytucja to ustawa zasadnicza państwa, charakteryzująca się szczególną treścią, szczególnymi cechami formalnymi oraz najwyższą mocą prawną[21]. Konstytucja stanowi podstawę całego porządku prawnego w państwie. Słusznie wskazuje się[22], że życie polityczne i społeczne współczesnego państwa „zamyka się w ramach wyznaczonych przez jego konstytucję". Konstytucja jawi się bowiem jako akt normatywny zawierający przepisy o podstawowym znaczeniu dla państwa i jego obywateli. Chociaż więc konstytucja nie jest warunkiem sine qua non (bez tego nie) demokracji, nie jest absolutnym gwarantem demokratyczności ustroju, to jednak trudno sobie wyobrazić w dzisiejszych warunkach demokrację niekonstytucyjną czy pozakonstytucyjną. Zgodzić się więc trzeba z tezą przywołanych autorów, iż „Demokracja jak żaden inny ustrój potrzebuje konstytucji", i że ona właśnie „stanowi naturalne środowisko dla konstytucji"[23].

[21] Podobnie definiuje konstytucję S. Bożyk [w:] M. Grzybowski (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*. Białystok 2009, s. 29.

[22] M. Bankowicz, J. W. Tkaczyński, *Oblicza…*, *op. cit.*, s. 61 i 64.

[23] *Ibidem*, s. 68.

2.3. Gwarancje konstytucji

Z problematyką nadrzędności norm konstytucyjnych wiąże się ściśle kwestia gwarancji konstytucji, w tym zwłaszcza problem zgodności pozostałych aktów ustawodawczych i innych aktów normatywnych z konstytucją. „Pod pojęciem gwarancji konstytucji – zacytujmy definicję jednego z autorów – należy rozumieć całokształt czynników i środków zabezpieczających realizację postanowień konstytucji”[24] (podkr. moje – J. K.).

Wśród owych czynników i środków możemy wyróżnić dwie ich grupy:

- gwarancje materialne, czyli czynniki tkwiące w rzeczywistym układzie sił społecznych w państwie;
- gwarancje formalne (formalnoprawne), czyli środki przewidziane w samej konstytucji (lub innych aktach prawnych) służące właśnie zabezpieczeniu realizacji jej norm.

Materialną gwarancją podjęcia przez parlament (a także przez inne organy władzy publicznej) działań zmierzających do realizacji konstytucji jest w gruncie rzeczy odpowiedni układ sił społecznych i politycznych w państwie, w którym przewagę mają siły zainteresowane urzeczywistnianiem norm konstytucyjnych. Taki układ sił znajduje zwykle swoje odzwierciedlenie w składzie parlamentu, jak i w obsadzie innych stanowisk w organach władzy publicznej. Jeżeli jednak władzę w państwie sprawują siły polityczne, które w sposób jawny lub zakamuflowany kontestują (kwestionują) konstytucję lub niektóre jej normy, wówczas materialne gwarancje konstytucji właściwie nie istnieją. Siły te, jeżeli nie dysponują większością w parlamencie niezbędną dla zmiany konstytucji, mogą próbować działać albo wprost niezgodnie z przepisami konstytucji (*contra legem fundamentalem*), albo niejako „obok” tych przepisów (*praeter legem fundamentalem*), jedynie pozorując zgodność swoich zachowań z konstytucją, w tym również zgodności z nią stanowionych przez siebie aktów normatywnych, w tym rangi ustawowej.

Formalnoprawne gwarancje konstytucji to środki, procedury i instytucje określone prawem, które gwarantują przestrzeganie konstytucji przez wszystkich jej adresatów, a głównie zabezpieczają nienaruszanie zakazu stanowienia ustaw z nią sprzecznych. Szczególne znaczenie ma bowiem problem zapewnienia zgodności ustaw z konstytucją, a więc ustanowienia procedur pozwalających na badanie ustaw pod względem ich „osadzenia” w ramach wyznaczonych przez konstytucję. Całokształt tych procedur określa się w nauce prawa mianem „kontroli konstytucyjności ustaw” (prawa).

[24] F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976, s. 36.

Można powiedzieć, że kontrola konstytucyjności prawa polega na ocenie zgodności z ustawą zasadniczą treści norm prawnych oraz, ewentualnie, kompetencji prawodawcy dotyczących stanowienia tych norm i trybu ich uchwalenia.

Historycznie wykształciły się dwa sposoby kontroli konstytucyjności prawa: kontrola parlamentarna i kontrola pozaparlamentarna.

Parlamentarny system kontroli konstytucyjności prawa odnosi się w zasadzie tylko do ustaw. Kontrola ta w swoim rozwoju przybrała postać zinstytucjonalizowaną, wyrażającą się w powołaniu specjalnej (lub stałej) komisji parlamentarnej. Komisji takiej powierza się prawo opiniowania projektów ustaw z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją. Opinia komisji nie ma jednak prawnie wiążącego charakteru i ostateczna decyzja należy do parlamentu. Kontrola taka, podobnie jak parlamentarna kontrola niezinstytucjonalizowana (a więc sprawowana przez parlament w ramach zwykłej procedury ustawodawczej), często nie jest więc w praktyce skuteczna, zwłaszcza wówczas, gdy w parlamencie przewagę mają siły polityczne niechętne konstytucji lub pewnym jej normom. Dlatego kontrola parlamentarna odgrywa stosunkowo ograniczoną rolę jako rozwiązanie zapewniające zgodność ustaw z konstytucją. Kontrola parlamentarna nie może więc stanowić przeszkody w istnieniu, obok niej, kontroli pozaparlamentarnej.

Kontrola parlamentarna nie sprawdzała się w praktyce, dlatego też stopniowo powszechny charakter zyskiwało przekonanie, że podstawowa rola w kontroli konstytucyjności ustaw (prawa) powinna przypaść podmiotom niezależnym od parlamentu (kontrola pozaparlamentarna). W obrębie takiej właśnie kontroli ukształtowały się dwa – najczęściej w praktyce stosowane obecnie – podstawowe jej modele:

1) model amerykański, w którym kontrolę zgodności prawa z konstytucją sprawują sądy;
2) model kontynentalny (europejski), w którym kontrola ta należy do specjalnie w tym celu powołanego organu, pełniącego funkcję trybunału konstytucyjnego.

Jako pierwszy ukształtował się model amerykański. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych uznał w 1803 r. swoją właściwość odnośnie do kontroli konstytucyjności prawa, wywodząc ją z treści jednego z artykułów Konstytucji USA. Model amerykański charakteryzuje się następującymi cechami:

– kontrolę sprawują niezależne od organów innych władz sądy; prawo jej sprawowania ma w zakresie swojej właściwości każdy sąd, a więc ma ona ze swojej natury charakter zdekoncentrowany;

- podlegają jej wszystkie akty normatywne, uchwalone na różnych szczeblach funkcjonowania państwa złożonego, co oznacza, że kontrola ta ma charakter uniwersalny;
- kontrola może być sprawowana przez sąd jedynie przy okazji rozpatrywania przezeń konkretnej sprawy (karnej, cywilnej, administracyjnej), gdy jedna ze stron podniesie zarzut niekonstytucyjności; ma ona więc charakter konkretny (incydentalny);
- kontrola ma wyłącznie charakter następczy (represyjny), tzn. jest sprawowana po wejściu w życie kwestionowanego aktu;
- rozstrzygnięcie sądowe w sprawie niekonstytucyjności jest obowiązujące jedynie w danej, konkretnej sprawie, co powoduje względność orzeczenia sądu, który nie ma prawa generalnego uchylenia zakwestionowanego aktu normatywnego, a jedynie traktuje ów akt jako „nieistniejący" i pomija przy wydawaniu orzeczenia.

Skuteczność sądowej kontroli konstytucyjności prawa zależy w poważnym stopniu od rzeczywistej niezależności sądów od organów innych władz i od niezawisłości sędziów w orzekaniu. Oba te rozwiązania są w pełni respektowane w systemie ustrojowym USA. Autorytatywność rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie konstytucyjności ustawy zależy, oczywiście, od miejsca danego sądu w systemie wymiaru sprawiedliwości. Trzeba jednak pamiętać o szczególnej roli precedensów w prawie amerykańskim – w praktyce orzeczenie Sądu Najwyższego USA o niezgodności ustawy z Konstytucją USA kładzie kres stosowaniu tej ustawy.

Amerykański model kontroli konstytucyjności prawa został przyjęty w licznych systemach ustrojowych. Najpierw utorował sobie drogę do państw Ameryki Łacińskiej, potem znalazł zastosowanie na dawnych terytoriach brytyjskich, a po II wojnie światowej także na terenie Azji i Afryki. Nie budził on natomiast (poza nielicznymi wyjątkami) większego zainteresowania w Europie.

Po I wojnie światowej pojawił się – wiązany zwykle z propozycjami austriackiego prawnika H. Kelsena – drugi model kontroli konstytucyjności prawa, nazywany obecnie najczęściej modelem kontynentalnym, gdyż znalazł swoje zastosowanie głównie w kontynentalnej Europie. Jego rozwój przypada na okres po II wojnie światowej. Obecnie model ten znajduje zastosowanie w większości państw europejskich.

Pomimo wielu różnic w szczegółowych rozwiązaniach w poszczególnych państwach, można wskazać na pewne wspólne cechy charakteryzujące kontynentalny model kontroli konstytucyjności prawa:

- sprawowanie kontroli zostaje powierzone jednemu, samodzielnemu (wyodrębnionemu z sądownictwa powszechnego i niezależnemu w orzekaniu od legislatywy i egzekutywy) organowi państwowemu, pełniącemu funkcję (a często i noszącemu nazwę) trybunału (sądu) konstytucyjnego, co powoduje, że kontrola ta ma charakter skoncentrowany;
- na ogół objęte kontrolą są wszystkie pozakonstytucyjne normy prawne, zwłaszcza pochodzące od naczelnych organów państwowych, co nadaje tej kontroli charakter uniwersalny (tylko wyjątkowo niektóre rodzaje aktów prawnych są wyłączone spod kontroli);
- ocena aktów normatywnych ma charakter kompleksowy – dokonywana jest zarówno z punktu widzenia zgodności ich treści z konstytucją (kontrola materialna), jak również kompetencji danego organu państwowego do wydania tego aktu prawnego, oraz dochowania określonego trybu postępowania przy jego stanowieniu (kontrola formalna);
- kontrola jest sprawowana nie tylko przy okazji rozpatrywania spraw indywidualnych (kontrola konkretna), inicjowana przez sądy w formie pytań prawnych, ale także jest dokonywana z inicjatywy uprawnionych podmiotów, w oderwaniu od indywidualnych przypadków stosowania prawa, z powodu kwestionowania normy prawnej na podstawie przekonania inicjującego kontrolę podmiotu o jej niekonstytucyjności (kontrola abstrakcyjna);
- kontrola może mieć zarówno charakter następczy, jak i wstępny (prewencyjny), a więc może dotyczyć aktu prawodawczego, który jeszcze nie nabrał mocy obowiązującej;
- prawne skutki orzeczeń o niekonstytucyjności normy prawnej nie ograniczają się do konkretnej sprawy, ale mają bezwzględnie obowiązujący charakter, wyrażający się eliminacją danej normy z systemu prawnego.

Skuteczność kontynentalnego systemu kontroli konstytucyjności prawa w danym państwie zależy w poważnym stopniu od tego, czy organ sprawujący tę kontrolę jest rzeczywiście niezależny w orzekaniu od organów innych władz, a zasiadający w nim sędziowie w pełni niezawiśli, podlegający jedynie konstytucji. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów (np. przez nadmierne upolitycznienie procesu powoływania sędziów trybunału, także kierownictwa trybunału, przez uległość sędziów trybunału wobec rządzącej partii) czyni tę postać kontroli konstytucyjności prawa w dużym stopniu iluzoryczną, nieskuteczną, nieeliminującą z systemu obowiązującego prawa wszystkich ustaw niezgodnych z ustawą zasadniczą, zwłaszcza tych, które są przez władzę uznawane za korzystne dla niej.

3. Państwo prawa

3.1. Geneza koncepcji państwa prawa i jej rozwój

W literaturze naukowej nie ma zgodności poglądów na temat genezy idei i pojęcia państwa prawa (państwo prawne – jak nazywa je wielu polskich autorów i Konstytucja RP z 1997 r. – art. 2). Wskazuje się[25], że idea takiego państwa, jako państwa rządzonego przez prawo, pojawiła się w XVIII wieku na gruncie teorii umowy społecznej oraz postulatów Wielkiej Rewolucji Francuskiej, zaś za prekursora teorii państwa prawa dosyć zgodnie uznaje się w nauce przywoływanego w trzecim rozdziale podręcznika osiemnastowiecznego niemieckiego filozofa i etyka I. Kanta, aczkolwiek zarodki takiej idei tkwiły w myśli polityczno-prawnej już od czasów starożytnych. Idea rządów prawa jest bowiem bardzo stara. Od dawna w wielu kulturach i społeczeństwach uznawano za pożądany stan, gdy prawo jest w państwie bezwzględnie przestrzegane. Na określenie takiego stanu używano różnych pojęć, zazwyczaj nazywając ów stan praworządnością. Idea państwa prawa kształtowała się w osiemnastowiecznych Niemczech jako postulat ówczesnego konstytucjonalizmu oraz pod wpływem postawy radykalnego mieszczaństwa w jego walce politycznej z absolutną władzą monarszą o ustawowe uregulowanie stosunków między władzą a obywatelem.

Po raz pierwszy terminu „państwo prawa" (Rechtstaat) użył J. W. Placidus w opublikowanej w 1798 r. pracy „Literatur der Staatslehre". Według niego Rechtstaat oznaczał państwo, którego pierwszym celem było zabezpieczenie praw człowieka, czyli – zgodnie z rozumieniem autora – możliwie największej wolności człowieka. Państwo prawne stanowić miało przeciwieństwo państwa absolutnego, rządzonego przez siłę i samowolę, ingerującego w sposób dowolny we wszystkie dziedziny życia zbiorowego i jednostkowego. Inny niemiecki uczony, K. von Rotteck (1775–1840), przeciwstawiał państwo prawa państwu despotycznemu, przy czym w państwie prawa miał istnieć podział władzy, niezawisłe sądy oraz być zagwarantowane wolności jednostki.

W 1823 r. J. Ch. F. von Aretin (1772–1824) pisał w pracy „Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie" o monarchii konstytucyjnej, że oznacza ona nic innego jak „państwo prawa", mianowicie takie, w którym rządzi się

[25] Zob. W. Makowski, *Nauka o państwie. Część pierwsza. Teoria państwa*, Warszawa 2014 (reprint), s. 107; A. Pieniążek, *Demokratyczne państwo prawne. Podstawy doktrynalne, istota, charakter*, Przemyśl 2002, s. 101.

według rozumnej woli ogółu i zmierza tylko do najwyższego wspólnego dobra. Ważną rolę w kształtowaniu koncepcji państwa prawa odegrał także w XIX wieku R. von Mohl (1799–1875; najbardziej znane jego dzieło to „Encyklopedie der Staatwissenschaften"). W okresie tym – przywołajmy trafne oceny wyrażone w literaturze przedmiotu[26] – termin „państwo prawa" oznaczał przede wszystkim takie państwo, w którym realizowane były ideały Oświecenia dotyczące wolności i praw jednostki, zaś za pożądane elementy tego państwa uznawano podział władzy, praworządność, niezależność sądów. W XIX wieku istotny wkład w rozwój koncepcji państwa prawa wnieśli także inni niemieccy prawnicy – F. J. von Stahl (1802–1861), autor pracy „Die Philosophie des Rechts" oraz O. Bähr (1817–1895), autor opublikowanej w 1864 r. broszury „Rechtstaat Eine publicistische Skizze". Niektórzy uważają, że właśnie w tej broszurze termin „państwo prawa" został użyty w obecnym znaczeniu[27]. W rozważanym okresie – odwołajmy się ponownie do ocen wyrażonych w literaturze[28] – idea państwa prawa opartego na zasadach rozumu ustępuje miejsca idei państwa, w którym porządek prawny jest wyłącznie porządkiem prawa stanowionego, i które już posiada pewne instytucje prawne i ustrojowe, takie jak: niezawisłe sądy, sądownictwo administracyjne, konstytucję itp. W pojęciu państwa prawa nie tylko umieszczano wolności i prawa jednostki, ale akcentowano konieczność instytucjonalnego ich zabezpieczenia.

Celem koncepcji państwa prawa stawało się stopniowo nie tyle ograniczanie władzy państwowej, ile związanie organów państwowych normami prawnymi. W państwie prawa rządzić mieli nie ludzie, lecz prawa. Państwo prawa w stanowionych przez siebie ustawach określało swą organizację, kierunki, formy i granice swojej działalności, a także sposoby i zakres ingerencji w sferę wolności jednostki. Można powiedzieć, że w XIX wieku zostały wypracowane pierwsze założenia państwa prawa, obejmujące zwłaszcza, jako elementy składowe tej koncepcji, zasadę konstytucjonalizmu, zasadę podziału władzy, zasadę prymatu ustawy, zasadę niezawisłości sądownictwa.

W dalszym rozwoju historycznym koncepcja państwa prawa zyskiwała wydatne poparcie oraz licznych zwolenników (i to nie tylko na kontynencie europejskim), a także wzbogacała się o nowe treści. W pierwszych dziesię-

[26] Zob. M. Zmierczak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)* [w:] H. Rot, *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, Wrocław 1994, s. 49; A. Pieniążek, *ibidem*, s. 6.

[27] E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 9.

[28] M. Zmierczak, *Kształtowanie się…*, *op. cit.*, s. 49; A. Pieniążek, *Demokratyczne…*, *op. cit.*, s. 6.

cioleciach XX wieku pojęcie państwa prawa wiązane było przede wszystkim z legalnością (zgodnością z prawem) działania organów władzy publicznej, z faktem istnienia podstawy prawnej podejmowanych przez nie działań, a przez niektórych teoretyków również z akceptacją przez takie państwo idei sprawiedliwości (tak niemiecki filozof prawa G. Radbruch – 1878–1949). Zwiększył się postulowany „zestaw" instytucji i rozwiązań prawnych, które miały stać na straży zgodnego z prawem działania organów państwowych. Szczególne znaczenie przywiązywano do różnorodnych procedur kontroli przestrzegania prawa sprawowanej przez sądownictwo konstytucyjne i administracyjne. Pojawiły się formy odpowiedzialności za naruszenia prawa przez osoby sprawujące najwyższe stanowiska państwowe. Do konstytucji i ustawodawstw regulujących problematykę państwa wprowadzano w coraz większym zakresie takie instytucje i rozwiązania prawne, które miały służyć zabezpieczeniu zgodnej z prawem działalności organów władzy publicznej.

Termin Rechtstaat nabrał nowego sensu z chwilą wprowadzenia – po raz pierwszy w historii – do Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r. przepisu o zasadach republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawa (art. 28 ust. 1). Od tego momentu termin ten był już nie tylko pojęciem nauki prawa i publicystyki prawniczej, ale określeniem stricte prawnym, interpretowanym w niemieckim orzecznictwie konstytucyjnym. W ślad za Ustawą Zasadniczą RFN, również do innych konstytucji zostały wprowadzone unormowania dotyczące państwa prawa (m.in. we Francji, w Hiszpanii, a w ostatnich latach prawie we wszystkich nowych konstytucjach państw Europy Środkowo-Wschodniej).

3.2. Formalna i materialna koncepcja państwa prawa

W dziejach idei państwa prawa ujawniły się dwa sposoby pojmowania jej treści. Wcześniejsza historycznie była formalna koncepcja państwa prawa (nazywana także formalno-pozytywistyczną lub formalistyczną). Później pojawiła się materialna koncepcja państwa prawa (nazywanego czasami „państwem sprawiedliwym", a przez niektórych autorów wprost „modelem demokratycznym państwa prawnego"[29]), która dzisiaj znajduje największą akceptację, chociaż czasami spotyka się także z krytyką.

Zwolennicy formalnej koncepcji państwa prawa punktem wyjścia swoich postulatów dotyczących takiego państwa czynili akceptację generalnej zasady, iż prawo stanowione przez państwo powinno być przestrzegane przez wszystkich jego adresatów, a przede wszystkim przez organy państwowe.

[29] M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 29.

Ograniczali sferę swoich zainteresowań w tym zakresie głównie do formalnoprawnych instytucji i rozwiązań zapewniających zgodne z prawem funkcjonowanie tych organów. W ich ujęciu najważniejsze znaczenie dla państwa prawa miało istnienie w nim zespołu formalnych gwarancji praworządności, określających zakres, formy i metody działalności organów państwowych. Państwo prawa rozumiane formalnie wymagało legalizmu działania organów państwowych i miało posiadać rozbudowany, wieloczłonowy system ich skutecznej kontroli. Starało się wykluczyć, względnie maksymalnie ograniczyć, samowolę i nadużywanie władzy przez organy i instytucje państwowe.

W piśmiennictwie naukowym trafnie zwrócono uwagę[30], że w koncepcji formalnej państwa prawa (prawnego) wartością naczelną uczyniono „pewność prawa", której „rdzeniem" jest zasada zaufania obywateli do prawa stanowionego przez państwo. Przyjęcie w takim państwie jako reguły pewności prawa wymaga akceptacji kilku rozwiązań i sytuacji prawnych: budowy spójnego i niesprzecznego wewnętrznie systemu prawa, w którym mamy do czynienia z nadrzędnością konstytucji i prymatem ustawy wśród innych wewnętrznych źródeł prawa; przejrzystego ujęcia powinności wymaganych od jednostki przez prawo, czemu służy także wyraźne umiejscowienie tych powinności w systemie prawa; przestrzeganie przy tworzeniu prawa zasad przyzwoitej legislacji, wymagającej jawności tekstów aktów normatywnych, obowiązywania ich dopiero po uchwaleniu i ogłoszeniu oraz jednoznaczności i precyzyjności zawartych w nich przepisów; ochrony praw uzyskanych (nabytych) legalnie przez podmioty prawa. Tak rozumiana pewność prawa rodzi w państwie poczucie bezpieczeństwa prawnego, rozumianego jako tworzenie przez prawo warunków pozwalających na przewidywalność działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli.

Zgodzić się można z poglądem wyrażonym w piśmiennictwie, iż „koncepcji formalnego państwa (prawa – uwaga moja J. K.) nie można uznać za najdoskonalszy wyraz prawniczej myśli ustrojowej"[31]. Trzeba jednak odnotować, że nie jest to pogląd aprobowany powszechnie. Niektórzy autorzy uważają bowiem, że „państwem prawnym we właściwym tego słowa znaczeniu jest jedynie formalne państwo prawne"[32]. Nie sposób byłoby nie

[30] M. Kordela, *Formalne państwo prawne* [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014, s. 88–90; J. Oniszczuk, *Demokracja* [w:] J. Oniszczuk (red.) i inni, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, ss. 128–129.

[31] W. Zamkowski, *Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego* [w:] H. Rot (red.), *Demokratyczne państwo prawne…*, *op. cit.*, s. 22.

[32] M. Kurdela, *Formalne…*, *op. cit.*, s. 92.

przyznać, że sama w sobie koncepcja ta miała istotne znaczenie aksjologiczne (wartościujące), a jej urzeczywistnianie służyło praworządności i zabezpieczaniu pozycji jednostki w państwie. Dorobkiem przedstawicieli tej koncepcji jest zwrócenie uwagi na fundamentalną, w pełni aktualną do dzisiaj, różnicę między sytuacją prawną obywatela a sytuacją prawną organu państwowego w państwie prawa. Pozycję prawną obywatela kształtuje – wywodząca się jeszcze z uchwalonej w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (1789) – następująca zasada: wszystko, co nie jest zabronione przez prawo, jest prawnie dozwolone. Zupełnie odmienna reguła obowiązuje organy państwa: wszystko, co nie jest im dozwolone przez prawo, jest bezwzględnie zakazane.

Słabością formalnej koncepcji państwa prawa było natomiast to, że jej zwolennicy nie zajmowali się niemal problemem treści prawa, celów, jakie ma realizować oraz wartości, jakich powinno być „nosicielem". Starając się nadać swoim rozwiązaniom znaczenie ponadczasowe i ponadustrojowe, możliwe do przyjęcia w różnych rzeczywistościach społeczno-politycznych, formułowali taką koncepcję państwa prawa, w którym element formy uzyskiwał wyraźną przewagę nad elementem treści czy celu prawa. Nie mogło to nie budzić zastrzeżeń i sprzeciwów.

Rozwój naukowej refleksji nad państwem i prawem doprowadził więc stopniowo do wypracowania materialnej koncepcji państwa prawa, która w żadnym razie nie oznaczała zaprzeczenia koncepcji formalnej, bez której nie mogłaby być kształtowana, ale stanowiła jej rozwinięcie i wzbogacenie o nowe elementy dotyczące zwłaszcza treści prawa, które ma rządzić państwem i być przestrzegane przez jego adresatów. Najbardziej charakterystyczną cechą koncepcji materialnej było przyjęcie innego niż przy koncepcji formalnej rozumienia prawa. Różnica ta polegała przede wszystkim na uznaniu zależności prawa pozytywnego (stanowionego przez państwo) od społecznych treści oraz wartości ideologicznych i moralnych. Nie było, oczywiście, nigdy wśród teoretyków i praktyków pełnej jednolitości poglądów na temat katalogu wartości, które miały stanowić idee przewodnie przy tworzeniu i stosowaniu prawa przez organy państwowe. Katalog ten podlegał też zmianom wraz z przemianami społecznymi, politycznymi i kulturowymi, jakie przechodziło demokratyczne państwo i społeczeństwo. Dla zwolenników koncepcji materialnej nie ulegało jednak wątpliwości, że prawo powinno służyć zabezpieczeniu zarówno tradycyjnych, fundamentalnych, indywidualistycznych wartości prawnonaturalnych (takich jak: godność jednostki, wolność, równość, sprawiedliwość), ale także wartości postrzeganych w szerszym wymiarze społecznym, nakazujących uwzględniać interesy spo-

łeczeństwa jako całości, obejmujących prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne traktowane jako gwarancje formalnych wolności i praw. Zasadnie wskazuje się[33], że w koncepcji materialnej państwa prawa (prawnego) precyzyjnie zostały określone stosunki między państwem a obywatelem, zaś rozbudowany system instytucjonalnych gwarancji i praw człowieka pozwolił na wyznaczenie granicy wolnego od ingerencji państwa obszaru indywidualnej wolności człowieka, obszaru oddzielonego prawnie od tego, co można umownie określić jako „sfera państwowa".

Wspominaliśmy już wyżej, że niektórzy autorzy krytykują koncepcję materialną państwa prawa (prawnego)[34]. Krytyce poddawany jest zwłaszcza formułowany przez zwolenników tej koncepcji postulat tzw. dobrego prawa, oznaczający prawo słuszne i sprawiedliwe, czyniące wolność człowieka wartością kardynalną, prawo chroniące prawa człowieka, realizujące wymogi demokracji, akceptujące zobowiązania socjalne państwa. Autorka owej krytyki uzasadnia ją tym, że przy takim rozumieniu pojęcia materialnego państwa prawnego, pierwotna zawartość idei państwa prawa – niearbitralność (nienarzucanie innym swojego stanowiska) władzy państwowej – „znika bez śladu". Dlatego autorka stwierdza jednoznacznie: „Wyrażenie »materialne państwo prawne« pełni funkcję pewnej przenośni, (…) ale narzędzie zupełnie chybione dla celu (…)". Stanowisko to wydaje się wielce dyskusyjne, a w niektórych fragmentach zupełnie nie do zaakceptowania.

Rzeczywistość bowiem wygląda tak, że w rozwoju historycznym materialna koncepcja państwa prawa zyskiwała stopniowo coraz więcej zwolenników, zarówno wśród prawników, jak i polityków. W piśmiennictwie zwraca się uwagę[35], że – jako kreująca w istocie demokratyczny model takiego państwa – koncepcja ta służyła zapewnieniu porządku społecznego i politycznego zgodnego z wolą większości społeczeństwa. Uznawano bowiem, że demokratyczne państwo prawa musi przy tworzeniu prawa uwzględniać system aprobowanych przez możliwie największą część społeczeństwa demokratycznych zasad i komponentów dotyczących życia państwowego i społecznego.

3.3. Treść współczesnej koncepcji państwa prawa

Państwo prawa uważane jest współcześnie za najcenniejsze osiągnięcie teorii prawa. Pomimo tego nie ma pełnej zgody w pojmowaniu koncepcji takiego państwa. Pojęciu państwa prawa przypisuje się szereg różnych znaczeń, przy

[33] A. Pieniążek, *Demokratyczne*…, *op. cit.*, s. 7.

[34] Zob. M. Kordela, *Formalne*…, *op. cit.*, ss. 91–92.

[35] M. Pietrzak, *Demokratyczne*…, *op. cit.,* s. 32.

czym poza dyskusją jest jedynie to, że „państwo prawa to pewien określony układ stosunków między prawem, władzą i obywatelem”[36]. Natomiast poszczególni autorzy wyrażają niejednakowe poglądy na temat treści współczesnej koncepcji państwa prawa, co wyraża się zwłaszcza w różnym widzeniu katalogu zasad i innych elementów składowych takiego państwa.

W literaturze przedmiotu nie bez racji wskazuje się, że próba sformułowania powszechnie akceptowanej definicji państwa prawa jest skazana na niepowodzenie. Kompleksowy charakter zjawiska, jakim jest to państwo, skłania więc wielu autorów bardziej do określania zespołu cech takiego państwa, niż do proponowania syntetycznej, z natury rzeczy, definicji.

Ogólnie można powiedzieć, że państwo prawa to takie, w którym prawo stoi ponad państwem, w którym obowiązuje przypisywana Arystotelesowi zasada „rządy prawa a nie ludzi”. Inaczej mówiąc, takie państwo jest rządzone przez prawo, a podstawową metodą władczą są rządy prawa (angielskie *the rule of law*). Oznacza to związanie władzy państwowej prawem. Władza państwowa jest zobowiązana respektować prawo, które sama stworzyła – zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i w procesie jego stosowania oraz egzekwowania. W państwie takim prawo posiada pierwszeństwo (prymat) w stosunku do wszelkich innych norm czy reguł postępowania, w szczególności zaś w stosunku do norm politycznych czy zwyczajowych. Oczywiście należy mieć na uwadze, że prawo samo nie rządzi. Rządzą ludzie, zasiadający w odpowiednich organach państwa, dysponujący uprawnieniami niezbędnymi do rządzenia.

Wśród katalogu zasad państwa prawa wymienianych przez poszczególnych autorów można umownie wyróżnić (czego ci autorzy zazwyczaj nie czynią) dwie ich grupy:

- zasady stanowiące niezbędne elementy składowe państwa demokratycznego, związane także z koncepcją materialną państwa prawa (czyli właśnie – jak uważają niektórzy – państwa demokratycznego) w ten sposób, że służą również realizacji założeń państwa prawa;
- zasady odnoszące się przede wszystkim do państwa prawa, a więc ustanowione przede wszystkim po to, aby wcielać w życie formalne i materialne elementy koncepcji takiego państwa.

Wśród zasad zaliczonych do pierwszej grupy wskazuje się najczęściej w piśmiennictwie na takie zasady, jak: władzy zwierzchniej (suwerenności) narodu; podziału władzy; konstytucyjnego zagwarantowania wolności i praw

[36] E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie*…, *op. cit.*, s. 19.

jednostki; niezależności organów władzy sądowniczej; sądowej kontroli działalności organów administracji publicznej; samorządności. Zasady te mają charakter zasad przewodnich ustroju państwa.

Katalog zasad zaliczonych do drugiej grupy także nie jest u poszczególnych autorów jednakowy. Dosyć powszechnie zalicza się do nich zasady następujące:

- prymatu prawa stanowionego przez państwo w stosunku do innych wewnętrznych zespołów norm społecznych istniejących w tym państwie;
- konstytucjonalizmu, nazywaną też zasadą zwierzchnictwa konstytucji, oznaczającą, że konstytucja jest podstawą porządku prawnego w państwie, że zajmuje najwyższą pozycję w systemie źródeł prawa tego państwa i ma najwyższą moc obowiązującą wszystkich adresatów jej norm;
- prymatu ustawy, nakazującą, aby właśnie ustawa, akt normatywny uchwalany przez reprezentujący naród parlament, była podstawowym, głównym źródłem wewnętrznego podkonstytucyjnego prawa w państwie, regulując zgodnie z konstytucją istotne zagadnienia polityczne, gospodarcze i społeczne;
- istnienia w państwie instytucji i procedur gwarantujących wolności i prawa jednostki, wśród których sądowa ochrona tych wolności i praw odgrywa zasadniczą rolę;
- legalizmu (legalności), wymagającą, aby organy państwowe działały tylko i wyłącznie na podstawie przepisów prawa, zwłaszcza gdy podejmują decyzje wobec podmiotów spoza ich systemu;
- niezawisłości sędziów, oznaczającą, że przy wydawaniu orzeczeń sędziowie podlegają tylko konstytucji i ustawom, są uwolnieni od jakichkolwiek nacisków pozaprawnych;
- zakazu retroakcji, zabraniającą – co do zasady, poza sytuacjami wskazanymi ustawowo – działania prawa wstecz;
- zagwarantowania obywatelom prawa do sądu, nakazującą ustanowienie regulacji prawnych umożliwiających obywatelom rozstrzyganie ich wszystkich spornych prawnie spraw przez niezależny sąd i bez nieuzasadnionej opieszałości.

Realizacja powyższych zasad służy urzeczywistnieniu fundamentalnej i niekwestionowanej reguły państwa prawa, jaką jest związanie organów państwa prawem. Jak się wskazuje w piśmiennictwie[37], reguła ta oznacza, że:

[37] Z. Witkowski [w:] Z. Witkowski (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009, ss. 72–75.

- formalnoorganizacyjnym fundamentem państwa jest porządek prawny, a normy prawne są ujęte w jednolity i spójny system, oparty na zwartej koncepcji aksjologicznej (systemie wartości);
- istnieje i jest przestrzegana hierarchia źródeł prawa, z bezwzględnym prymatem konstytucji w całym systemie, zaś wśród aktów podkonstytucyjnych – z prymatem ustawy;
- poza konstytucją z aktów prawa wewnętrznego wyłącznie ustawy określają zasady organizacji i funkcjonowania państwa (organów państwowych) oraz dopuszczalne granice jego ingerowania w sferę praw obywateli;
- akty podstawowe powszechnie obowiązujące są wydawane jedynie na mocy upoważnienia ustawowego i tylko w celu rozwinięcia i skonkretyzowania ustawy;
- dla zagwarantowania przestrzegania hierarchii źródeł prawa istnieje w państwie kontrola konstytucyjności prawa (zgodności prawa z konstytucją).

W literaturze wskazuje się również38 na podstawowe standardy państwa prawnego dotyczące relacji państwo a obywatel. Do standardów tych zalicza się:

- wymóg istnienia podstawy prawnej (ustawowej) dla wszelkich władczych działań państwa w stosunku do obywateli,
- poręczenie przez państwo obywatelom pewności ich praw i zagwarantowanie im bezpieczeństwa prawnego,
- powstrzymywanie się przez państwo od nieuzasadnionego wkraczania w sferę wolności osobistych jego obywateli,
- zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Na zakończenie rozważań o treści współczesnej koncepcji państwa prawa warto przytoczyć powszechnie aprobowane obecnie stanowisko, że koniecznym elementem porządku prawnego, a przez to również państwa prawa, jest praworządność, rozumiana jako stan w państwie, gdy organy państwowe ściśle przestrzegają prawa (tzw. praworządność formalna). Pojawia się więc pytanie o wzajemny stosunek pojęć „państwo praworządne" i „państwo prawa". Niektórzy autorzy są zdania[39], że podstawowe elementy państwa prawa „pokrywają się" w zasadzie z wyznacznikami materialnego pojęcia praworządności. Częściej jednak wyrażany jest inny pogląd[40], że pojęć

[38] *Ibidem*, s. 72.

[39] Tak np. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych,* Katowice 1992, s. 55.

[40] S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politologicznej i prawniczej* [w:] S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 63;

tych nie powinno się utożsamiać, gdyż państwo prawa to jednak coś więcej niż państwo praworządne. Różne pojęcia państwa prawa są bogatsze w treści niż termin „państwo praworządne", ponieważ obejmują zazwyczaj hasła rządów takiego prawa, które znajduje akceptację w społeczeństwie: co do potrzeby wydawania nowych aktów normatywnych; co do demokratyczności trybu stanowienia prawa (pożądany jest udział społeczeństwa w tym procesie); co do jego jurydycznej formy (jasne, zrozumiałe); a zwłaszcza co do jego treści, której ideą przewodnią powinno być wszechstronne zabezpieczenie wolności i praw jednostki.

Przedstawione wyżej składniki współczesnej koncepcji państwa prawa przekonują o daleko idącej jednorodności formalnej i materialnej koncepcji takiego państwa. Jednakże we wskazanych wyżej elementach materialnie pojmowane państwo prawa wyraźnie wykazuje swoją przewagę w stosunku do koncepcji formalnej państwa prawa.

A. Pułło, *Państwo prawne* (Uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP), „Studia Iuridica" 1995, t. XXVIII, s. 128.

ROZDZIAŁ XI
PAŃSTWO W STOSUNKACH MIĘDZYNARODOWYCH

1. Stosunki międzynarodowe

1.1. Pojęcie stosunków międzynarodowych

Początki stosunków międzynarodowych (właściwie wówczas międzypaństwowych), a więc stosunków **wykraczających poza granice państw**, wiąże się zazwyczaj z procesami internalizacji życia społecznego (uznawaniem wartości, norm, poglądów itp., narzucanych początkowo z zewnątrz, za własne), a także z pogłębieniem się współzależności oraz wzrostem znaczenia kontaktów międzynarodowych w życiu politycznym państw. **Zjawiska te pojawiły się** dopiero na pewnym etapie dziejów ludzkości, a bardziej konkretnie można je sytuować historycznie **na przełomie średniowiecza i czasów nowożytnych**, a więc na przełomie XV i XVI wieku. Wtedy to zaczęły się kształtować państwa narodowe, których wzajemne stosunki pozostawały w związku z procesami internalizacji życia społecznego.

Słowo „międzynarodowy" zostało po raz pierwszy użyte w 1789 r. przez angielskiego filozofa i prawnika J. Benthama (1748–1832) na określenie dziedziny prawa zwanego wcześniej prawem narodów (*ius gentium*). Charakteryzowaniu stosunków prawnych między suwerennymi państwami lepiej służył termin „prawo międzynarodowe" niż łacińskie *ius gentium*. Słowem „międzynarodowe" zaczęto w dokumentach i w dyplomacji określać też całokształt stosunków między państwami, a następnie także między innymi podmiotami z różnych państw. Współcześnie stosunki międzynarodowe znaczą coraz więcej w życiu społeczeństw i jednostek.

Pojęcie stosunków międzynarodowych ma dwa podstawowe znaczenia:

1) rzeczywiste stosunki między ich uczestnikami (praktyka życia międzynarodowego);
2) gałąź wiedzy, czyli nauka o rzeczywistości stosunków międzynarodowych. Interesować nas będzie głównie pierwsze ze znaczeń. Należy jed-

nak od razu odnotować, iż stosunki międzynarodowe tak pojmowane rozumiane są dwojako:

a) wąsko – jako stosunki mające przede wszystkim charakter polityczny, zwłaszcza międzypaństwowe (akcentuje to określenie „międzynarodowe stosunki polityczne");
b) szeroko – jako stosunki między wszystkimi uczestnikami życia międzynarodowego, nie ograniczające się tylko do sfery politycznej, ale obejmujące także inne sfery – gospodarczą, kulturalną, socjalną itp. („stosunki międzynarodowe" – bez przymiotnika). Będziemy w dalszej części rozdziału rozważać miejsce i pozycję państwa w rozumianych szeroko stosunkach międzynarodowych.

Pojęcie stosunków międzynarodowych, chociaż sama dyscyplina naukowa należy do stosunkowo młodych, gdyż zrodziła się w XX wieku, **wielokrotnie było już definiowane** w literaturze przedmiotu. Jak się wskazuje w nauce[1], wśród definicji tych dają się wyróżnić trzy ich rodzaje:

- definicje podmiotowe, w których stosunki międzynarodowe określa się przez wyliczenie ich uczestników i zaznaczenie, że działania tych uczestników „przekraczają granice państwowe";
- definicje przedmiotowe, w których stosunki międzynarodowe są określane jako proces oddziaływań przekraczających granice państw, niezależnie od tego, przez jakie podmioty podejmowanych;
- definicje podmiotowo – przedmiotowe (mieszane), w których wskazuje się, że stosunki międzynarodowe to stosunki społeczne między podmiotami polityki wykraczające poza obszar państwa, przy czym nie określa się bliżej ani podmiotów, ani przedmiotu tych stosunków.

Biorąc pod uwagę niektóre propozycje definicyjne formułowane w polskiej nauce[2], można przyjąć, że **stosunki międzynarodowe to wykraczające poza granice państw wzajemne oddziaływania uczestników tych stosunków w środowisku międzynarodowym**. Definicja ta należy do definicji podmiotowo – przedmiotowych. Wskazuje ona na kilka istotnych elementów:

---

[1] Z. J. Pietraś, *Stosunki międzynarodowe* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1995, ss. 11–12; B. Molo, *Podstawowe pojęcia i kategorie międzynarodowych stosunków politycznych* [w:] E. Cziomer (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Kraków 2008, s. 23. Zob. też M. Pietraś, *Istota i ewolucja międzynarodowych stosunków politycznych* [w:] M. Pietraś (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006, s. 18.

[2] Zwłaszcza Z. J. Pietrasia, *ibidem*, s. 12, a także: J. Kukułki, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1982, s. 10; P. Ostaszewskiego, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2008, s. 12.

a) przedmiotem stosunków międzynarodowych są działania wykraczające poza granice państw;
b) podmioty stosunków międzynarodowych zostały określone ogólnym terminem „uczestnicy";
c) uczestnicy stosunków międzynarodowych oddziałują na siebie wzajemnie (interakcje);
d) wzajemne oddziaływania uczestników stosunków międzynarodowych mają miejsce w środowisku międzynarodowym, a więc w tej sferze, w której zachodzą interakcje uczestników stosunków międzynarodowych[3].

W literaturze przedmiotu wskazuje się na **szereg specyficznych cech stosunków międzynarodowych**[4]. Do głównych spośród tych cech zalicza się:

a) poliarchiczny charakter (poliarchia – władza, rządy wielu) środowiska międzynarodowego, a więc to, że środowisko to jest dalece zdecentralizowane, w odróżnieniu od raczej scentralizowanego środowiska politycznego występującego wewnątrz poszczególnych państw;
b) złożoność (skomplikowany charakter) środowiska międzynarodowego, obejmującego znacznie szerszy zakres zjawisk i procesów niż układy wewnątrzpaństwowe;
c) pluralizm stosunków międzynarodowych, wynikający z różnic kulturowych, cywilizacyjnych i ideologicznych uczestników tych stosunków;
d) przewaga tendencji heterogenicznych (różnorodnych) i odśrodkowych w stosunkach międzynarodowych, które utrudniają poznawanie, wyjaśnianie i regulowanie tych stosunków;
e) instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych, oznaczająca dążenie do kreowania nowych instytucji uczestniczących w tych stosunkach;
f) przewaga w stosunkach międzynarodowych oddziaływań równoległych i równoczesnych, będących zewnętrznym przejawem zależności przyczynowo-skutkowych występujących w środowisku międzynarodowym.

[3] Zob. M. Kuźmicz, *Państwo w stosunkach międzynarodowych* [w:] J. Oniszczuk (red.) i inni, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, s. 373 i 381.

[4] Zob. J. Kukułka, *Międzynarodowe…*, *op. cit.*, ss. 11–12; Z. J. Pietraś, *Stosunki…*, *op. cit.*, ss. 12–13; T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2006, s. 15.

1.2. Uczestnicy stosunków międzynarodowych

Podmioty aktywne w stosunkach międzynarodowych określane są w nauce różnymi terminami. Niektórzy nazywają je „podmiotami", „stronami", „aktorami", „partnerami" lub nawet „agentami" stosunków międzynarodowych. **Najczęściej podmioty te określa się** jednak **mianem „uczestników" stosunków międzynarodowych**. Termin „uczestniczyć" oznacza słownikowo tyle, co „brać w czymś czynny udział"[5], a więc uczestnik to podmiot biorący czynny udział w jakiejś zbiorowej aktywności, działający w powiązaniu z innymi podmiotami lub wnoszący własny wkład w rezultaty zbiorowej aktywności przynoszącej określony skutek.

W literaturze przedmiotu wskazuje się[6], że w odniesieniu do sfery międzynarodowej kryteria uczestnictwa można określić dwojako – przez charakter lub konsekwencje działań. W pierwszym przypadku kryterium uczestnictwa stanowić będzie zdolność danego podmiotu do szeroko rozumianej aktywności (działalności) międzynarodowej. W drugim – zdolność podmiotu do zmieniania lub utrwalania stanu rzeczy w środowisku międzynarodowym. Biorąc pod uwagę te spostrzeżenia i uwzględniając niektóre propozycje definicyjne[7], można przyjąć, że **uczestnicy stosunków międzynarodowych to zorganizowane podmioty zdolne do aktywności międzynarodowej służącej utrwalaniu lub zmianie stanu rzeczy istniejącego w środowisku międzynarodowym**.

Liczba uczestników stosunków międzynarodowych sięga kilkudziesięciu tysięcy[8]. Ta liczna zbiorowość uczestników jest przy tym bardzo niejednorodna, a podmioty różnią się między sobą wieloma istotnymi cechami. Jedną z najważniejszych cech różniących jest sam charakter podmiotów uczestniczących, decydujący o specyfice ich położenia międzynarodowego i o ich aktywności. Biorąc pod uwagę to właśnie kryterium, w nauce zazwyczaj wyróżnia się **dwie podstawowe grupy uczestników stosunków** międzynarodowych: 1) państwa (jest ich ponad 200), 2) podmioty niebędące państwami (pozostałe), nazywane często uczestnikami niepaństwowymi lub pozapaństwowymi.

---

[5] J. Bralczyk (red.), *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, Warszawa 2005, s. 872.

[6] I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania* [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar, G. Michałowska, S. Parzymies, J. Symonides, R. Zięba (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 479 (praca autorki oznaczona nr 1).

[7] Zwłaszcza I. Popiuk-Rysińska, *ibidem*, s. 480; T. Łoś-Nowak, *Stosunki…*, *op. cit.*, s. 232.

[8] T. Łoś-Nowak podaje liczbę ok. 60 tys. (T. Łoś-Nowak, *Stosunki…*, *op. cit.*, s. 319).

Państwa jako uczestnicy stosunków międzynarodowych. Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie[9], że od Traktatu Westfalskiego z 1648 r. zaczął się kształtować nowożytny model systemu międzynarodowego, w którym centralnymi podmiotami stawały się stopniowo twory organizacyjne odpowiadające pojęciu państwa. Obecnie państwa są zgodnie **uznawane** w nauce **za najważniejszych, głównych uczestników stosunków międzynarodowych**. Przemawia za tym wiele argumentów:

- państwa należą do najstarszych historycznie uczestników stosunków międzynarodowych, zaś inne podmioty tych stosunków pojawiły się później niż państwa;
- państwa są podstawowymi jednostkami społeczności międzynarodowej, rozumianej jako ogół podmiotów występujących w stosunkach międzynarodowych;
- państwa są najwyżej zorganizowanymi podmiotami zbiorowymi, którym na ich terytorium podlegają wszystkie grupy społeczne i organizacje, a także wszystkie osoby;
- państwa bardziej niż jakiekolwiek inne podmioty stosunków międzynarodowych w swych działaniach identyfikują się z interesami narodu (rozumianego w sposób socjologiczno-polityczny, jako ogół obywateli tego państwa) i jego bezpieczeństwem, a mniej z racjami i interesami poszczególnych grup społecznych i organizacji;
- państwa zajmują nadrzędną pozycję w relacji do innych uczestników stosunków międzynarodowych, co wyraża się zwłaszcza w tym, że to organy państwowe tworzą prawo, w ramach którego działają inne podmioty stosunków międzynarodowych, że organy państwowe kontrolują przestrzeganie przez owe podmioty tego prawa;
- państwa są zdolne do autonomicznego, świadomego kreowania polityki zagranicznej i polityki międzynarodowej oraz trwałego oddziaływania na innych uczestników stosunków międzynarodowych, a interesy państw stanowią zawsze *ultima ratio* (ostatni i najsilniejszy argument) wszelkich ich poczynań w środowisku międzynarodowym;
- państwa są najbardziej dynamicznymi i wpływowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, do nich najczęściej należy inicjatywa podejmowania działań w tych stosunkach, one kształtują najważniejsze procesy w środowisku międzynarodowym, za zgodą lub przynajmniej

[9] T. Łoś-Nowak, *Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych* [w:] A. W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1997, s. 79.

przyzwoleniem państw działają w stosunkach międzynarodowych uczestnicy niebędący państwami;

- państwa są jedynymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, które posiadają zarówno podmiotowość politycznomiędzynarodową, jak i prawnomiędzynarodową, podczas gdy uczestnicy niebędący państwami dysponują tylko podmiotowością politycznomiędzynarodową;
- stosunki między państwami były i są nadal fundamentem (podstawowym członem) całości stosunków międzynarodowych, decydującym o ich charakterze, stanie i rozwoju.

W nauce o stosunkach międzynarodowych państwo rozumiane jest zazwyczaj tak, jak w przywołanej w rozdziale pierwszym podręcznika trójelementowej definicji autorstwa G. Jellinka, a więc jako jedność trzech elementów konstytuujących państwo – ludność, terytorium, suwerenna (zwierzchnia) władza. Każde państwo uzyskuje zdolność do aktywności międzynarodowej z chwilą swego powstania, każde posiada tą zdolność przez cały okres swego istnienia i potencjalnie w takim samym stopniu. Uczestnictwo państwa w stosunkach międzynarodowych musi więc być uznane za pierwotne, wynikające z samego faktu jego istnienia, a nie z nadania przez jakiś czynnik czy podmiot zewnętrzny. Nie wyklucza to oczywiście sytuacji, gdy – z powodu np. demontażu organów państwowych – państwo, nie tracąc swojej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, nie jest w stanie z niej w pełni korzystać (np. Syria, w pewnych okresach Afganistan).

Natomiast rzeczywista aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych oraz efektywność tej aktywności nie musi być i zazwyczaj nie jest identyczna jak innych państw. Jest ona wypadkową szeregu czynników o charakterze faktycznym (o tym będzie mowa dalej) i prawnym. Wśród czynników prawnych zazwyczaj wskazuje się na następujące: zakres uznania państwa przez inne państwa, co stanowi warunek nawiązania przez nie bezpośrednich stosunków oficjalnych; zakres nawiązanych stosunków dyplomatycznych, co wpływa na możliwość wzajemnego oddziaływania z innymi państwami; niektóre zobowiązania międzynarodowe ograniczające aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych (np. zobowiązania państwa do neutralności, postanowienia traktatów pokojowych).

Całość powyższych wywodów pozwala na konkluzję, iż **państwa nadal należą do najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych**, co jednak nie powinno oznaczać absolutyzacji państw jako uczestników tych stosunków. Formułując taką ocenę, odnotować jednak należy, że nie brak wśród specjalistów opinii, iż mamy do czynienia ze zmierzchem

pierwszoplanowej roli państw w stosunkach międzynarodowych, że ta rola staje się mniej istotna – nie tylko ze względu na pojawienie się wielu uczestników transnarodowych (dotyczących różnych narodów), ale zwłaszcza z uwagi na ograniczoną możliwość kontroli przez państwa wielu dziedzin i zakresów działalności oraz współpracy międzynarodowej. Prognozę taką większość autorów uważa jednak za co najmniej przedwczesną, albowiem nie odpowiada ona realnej rzeczywistości międzynarodowej, w której państwa pozostają głównymi podmiotami stabilizującymi zarówno sytuację wewnętrzną, jak też stosunki międzynarodowe w wymiarze globalnym i regionalnym. Niewątpliwie państwa jako instytucje podlegają w środowisku międzynarodowym wielu zmianom, zwłaszcza z powodu nasilających się procesów globalizacyjnych oraz wzrostu znaczenia korporacji transnarodowych. Nie musi to jednak oznaczać schyłku dominującej pozycji państw w stosunkach międzynarodowych. Państwa natomiast powinny dostosowywać do zmieniających się warunków formy, metody i środki stosowane przez nie w stosunkach międzynarodowych.

Uczestnicy stosunków międzynarodowych **niebędący państwami**. Ta **grupa** uczestników jest **szczególnie zróżnicowana**. Dlatego podmioty należące do niej poddawane są w nauce dalszym klasyfikacjom. Klasyfikacje te różnią się między sobą, czasami nawet dalece. Nie przywołując ich, ale uwzględniając niektóre zawarte w nich propozycje klasyfikacyjne, można wśród uczestników stosunków międzynarodowych niebędących państwami wyróżnić: a) narody, b) organizacje międzynarodowe, c) korporacje transnarodowe, d) inne podmioty (kościoły transnarodowe, religie międzynarodowe, społeczne ruchy międzynarodowe, międzynarodowe zrzeszenia partii politycznych, fundacje transnarodowe, zorganizowane ugrupowania terrorystyczne o zasięgu wykraczającym poza jedno państwo, związki jednostek samorządu terytorialnego). Dla celów naszych rozważań scharakteryzujemy krótko uczestników wymienionych w punktach b) i c).

Organizacje międzynarodowe jako uczestnicy stosunków międzynarodowych. Pierwsze organizacje międzynarodowe, zbliżone swoją istotą do organizacji współczesnych, pojawiły się w środowisku międzynarodowym w XVIII wieku, a większego znaczenia zaczęły nabierać od XIX wieku, zwłaszcza po Kongresie Wiedeńskim z 1815 r. Przyspieszony rozwój organizacji międzynarodowych miał miejsce w XX wieku, co było wynikiem widocznego zintensyfikowania wówczas kontaktów międzynarodowych. Pojawiły się wtedy, obok organizacji wyspecjalizowanych w poszczególnych sferach życia społecznego, organizacje uniwersalne – zarówno pod względem członkostwa, jak i zasięgu działania, zorientowane przy tym, co może było

najważniejsze, na polityczną współpracę państw (Liga Narodów utworzona w 1920 r., Organizacja Narodów Zjednoczonych powołana w 1945 r.).

Liczebność organizacji międzynarodowych ulegała w XX wieku dynamicznemu wzrostowi. Na początku tego stulecia istniało tych organizacji ok. 330. W ciągu 100 lat ich liczba powiększyła się do kilkudziesięciu tysięcy. W tej sytuacji w pełni uprawniona wydaje się ocena wielu autorów, wskazujących – przy pewnych różnicach stanowisk – iż **organizacje międzynarodowe należą do ważnych uczestników stosunków międzynarodowych**.

Zaproponowanie zadowalającej definicji organizacji międzynarodowej nie jest – i tak uważa wielu autorów – zadaniem łatwym, ponieważ musi ona uwzględniać wiele czynników i elementów składowych. Większość autorów rezygnuje więc z prób sformułowania takiej definicji. Ale zdarzają się wyjątki, i to takie, które uznać można za udane propozycje definicyjne. Dobrym przykładem może być definicja organizacji międzynarodowej autorstwa E. Cziomera, który określił ją jako „**celowe zrzeszenie uczestników stosunków międzynarodowych, powstałe w wyniku zawartego między nimi porozumieniami oraz wyposażone w stałe organy**"[10] (podkr. cyt. autora).

W nauce spotyka się **różne klasyfikacje organizacji międzynarodowych**. Dla naszych rozważań najważniejsze znaczenie ma bez wątpienia klasyfikacja organizacji międzynarodowych oparta na kryterium charakteru podmiotów (członków) tworzących daną organizację. Na tej podstawie wyróżnia się międzynarodowe organizacje rządowe (międzyrządowe) oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe. Spróbujemy je teraz pokrótce scharakteryzować.

Międzynarodowa organizacja rządowa to **„celowy wielostronny związek (zrzeszenie) państw, powstały w wyniku zawartego między nimi porozumienia i wyposażony w stałe organy"**[11] (podkr. moje – J. K.). Liczba takich organizacji przekracza 1800, przy czym ok. 1500 z nich działa aktywnie[12]. Cechą owych organizacji, wyraźnie odróżniającą je od organizacji pozarządowych, jest to, że są tworzone przez państwa (co najmniej trzy) i działają na podstawie wielostronnej umowy międzynarodowej stanowiącej statut danej organizacji. Członkami organizacji międzyrządowych są państwa reprezentowane przez swoje rządy. Niektóre organizacje międzyrządowe

[10] E. Cziomer, *Organizacje międzynarodowe* [w:] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 74.

[11] I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy (1)...*, *op. cit.*, s. 485.

[12] Dane o organizacjach międzynarodowych za: T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe: geneza – istota – ewolucja* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2009, s. 29.

posiadają pewne uprawnienia i obowiązki w sferze międzynarodowej, zwłaszcza posiadają podmiotowość międzynarodową, chociaż z reguły ograniczoną. Wyraża się ona zazwyczaj w prawie zawierania umów międzynarodowych z innymi podmiotami międzynarodowymi (*ius tractatum*), a czasami także w prawie nawiązywania i utrzymywania stosunków z innymi podmiotami międzynarodowymi za pośrednictwem przedstawicielstw dyplomatycznych (*ius legationis*). Organizacje te działają poprzez swoje stałe organy, które wspólnie realizują cele postawione przed organizacjami. Specyficzną międzynarodową organizacja rządową jest Unia Europejska, ugrupowanie międzynarodowe nowego typu.

Międzynarodowa organizacja pozarządowa „jest celowym, wielostronnym związkiem osób fizycznych lub prawnych powstałym na podstawie zawartego między nimi porozumienia i wyposażonym w system stałych organów"[13] (podkr. moje – J. K.). Liczba tych organizacji wydatnie wzrosła w ostatnich kilkudziesięciu latach. W piśmiennictwie naukowym podawane są różne dane liczbowe ich dotyczące. Jedni piszą, że na początku XXI wieku liczba tych organizacji osiągnęła prawie 19 tys.[14]. Inni podają, że w 2005 r. liczba organizacji tego typu przekroczyła 50 tys.[15]. Pomimo tych bardzo rozbieżnych danych nie ulega wątpliwości, że **międzynarodowe organizacje pozarządowe stanowią grupę liczną, przy tym bardzo zróżnicowaną**. Funkcjonują we wszystkich właściwie sferach życia społecznego. Członkostwo w tych organizacjach ze swej **istoty nie jest związane z rządami (pozarządowe**). Ich międzynarodowy charakter wyraża się w tym, że zrzeszają one członków z różnych krajów, a w swej działalności wykraczają poza granice jednego państwa. Powstają i funkcjonują nie na podstawie umowy międzynarodowej, ale porozumienia prywatnego będącego statutem. Jest ono często rejestrowane w państwie będącym siedzibą organizacji, co pozwala jej uzyskać osobowość prawa krajowego. Funkcje spełniane przez międzynarodowe organizacje pozarządowe są bardzo różne. Ich działalność wywiera wpływ na państwa (np. działalność Międzynarodowego Czerwonego Krzyża, Greenpeace czy Amnesty International). W literaturze przedmiotu ocenia się[16], że **rośnie znaczenie międzynarodowych organizacji pozarządowych**, spowodowane szeregiem procesów zachodzących w skali globalnej, regionalnej i lokalnej.

---

[13] I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy (1)…*, *op. cit.*, ss. 488–489.

[14] Takie dane podaje T. Łoś-Nowak, *Organizacje…*, *op. cit.*, s. 30.

[15] P. Deszczyński, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Poznań 2012, s. 161.

[16] E. Cziomer, *Organizacje międzynarodowe*, *op. cit.*, s. 77.

W piśmiennictwie wskazuje się[17], że dwie rozłączne cechy wyraźnie odróżniają międzynarodowe organizacje międzyrządowe (rządowe) od pozarządowych. Do cech tych zalicza się:

1) skład członkowski,
2) charakter prawny umowy założycielskiej.

Korporacje transnarodowe jako uczestnicy stosunków międzynarodowych. Wśród uczestników stosunków międzynarodowych szczególne miejsce zajmują korporacje transnarodowe. Zaczęły one powstawać stosunkowo późno, bo dopiero w drugiej połowie XX wieku. Określenie „transnarodowa" nie oznacza istnienia i funkcjonowania takiej korporacji „poza" czy „ponad" państwem, ale to, że jej działalność przekracza granice państwa (w zróżnicowanym wymiarze – globalnym, regionalnym, lokalnym), oraz że posiada ona ośrodek zarządzający całością korporacji „ponad" granicami państw. Ocenia się, że korporacji transnarodowych jest aktualnie kilkadziesiąt tysięcy, a ich liczba rośnie.

W literaturze przedmiotu występuje **wiele definicji korporacji transnarodowych**, co jest konsekwencją ich złożonej natury, specyfiki i celów, jakie mają do zrealizowania. Wydaje się, że istotę korporacji transnarodowej dobrze charakteryzuje definicja określająca ją jako „**organizację, która koordynuje działalność produkcyjno-handlową różnych jednostek w różnych krajach z jednego ośrodka podejmującego strategiczne decyzje**"[18] (podkr. moje – J. K.). Korporację tworzą podmioty fizyczne lub prawne z co najmniej dwóch krajów, przy czym przynajmniej jeden z tych podmiotów nie może być przedstawicielem państwa. Struktura korporacji jest zawsze scentralizowana (w większym lub mniejszym stopniu), co oznacza, że jej jednostki gospodarcze (filie) istniejące w różnych krajach pozostają ze sobą w związku i są kierowane oraz nadzorowane przez firmę dominującą (np. Coca Cola, IBM, Toyota).

Niektóre spośród korporacji transnarodowych dysponują ogromnymi zasobami finansowymi, a ich budżety niejednokrotnie przekraczają budżety państw średniej wielkości (General Electric, Exxon, Shell czy General Motors). Siła ekonomiczna bogatych korporacji, na którą składają się posiadane przez nie technologie, dostęp do źródeł kapitału oraz wielkich rynków zbytu, jest bezsporna. Pozwala im na szereg korzystnych dla nich „manewrów"

[17] M. Proczek, *Międzyrządowe organizacje międzynarodowe. Finansowanie działalności – przykład ONZ i MFW*, Warszawa 2013, s. 322.

[18] A. Zaorska, *Ku globalizacji*, Warszawa 2000, ss. 50–51 (cyt. za M. Kuźmicz, *Państwo*…, *op. cit.*, s. 394).

w erze globalizacji i w sytuacji nowych zjawisk na międzynarodowych rynkach finansowych.

Siła ekonomiczna i zdolności organizatorskie korporacji ułatwiają im oddziaływanie na państwa, nawet te najsilniejsze i najsprawniejsze. Państwa są bowiem ważnym „adresatem" zabiegów korporacji transnarodowych. Często korporacje włączają się w relacje międzypaństwowe, szukając ochrony i wsparcia jednych państw, najczęściej „macierzystych", w stosunku do innych państw. Instrumentem oddziaływania korporacji na państwa, zwłaszcza słabo i średnio rozwinięte gospodarczo, są zagraniczne inwestycje korporacji, które przez państwa te są zazwyczaj mile widziane. Zdarzały się również przypadki bezpośredniej ingerencji korporacji w życie polityczne poszczególnych państw.

Trwa w nauce i w polityce spór o to, **czy wpływ korporacji transnarodowych na państwa, ich systemy gospodarcze i środowisko naturalne jest dla państw korzystny czy niekorzystny. Opinie są podzielone**. W niektórych pracach dokonuje się nawet zestawień mających obrazować skutki pozytywne i skutki negatywne działalności korporacji transnarodowych dla krajów przyjmujących[19]. Z zestawienia dokonanego przez przywołanego autora wynika, że przeważają raczej skutki negatywne. Inny autor ocenia[20], że transnarodowe korporacje wywołują wielkie szkody w funkcjonowaniu demokracji (uwiąd procesów demokratycznych, „zlewanie się" elit politycznych, ekonomicznych i kulturowych), a przez to również demokratycznych państw i ich obywateli. Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy przywołują ważkie argumenty na rzecz swoich racji, a spór zapewne będzie trwał nadal. Jednakże debata na temat charakteru wpływu korporacji międzynarodowych na środowisko międzynarodowe nie zmienia faktu, że **korporacje** te **należą do bardzo ważnych uczestników stosunków międzynarodowych**, zarówno gospodarczych, jak i politycznych, że **ich znaczenie wzrasta**, że znaczny jest ich wpływ na inne podmioty stosunków międzynarodowych – państwa i organizacje międzynarodowe.

2. Państwo jako uczestnik stosunków międzynarodowych

Wskazaliśmy już wyżej wiele argumentów przemawiających za tym, aby państwa uznawać za najważniejszych, głównych uczestników stosunków międzynaro-

[19] W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006, s. 129.

[20] J. Osiński, *Państwo w warunkach globalnego kryzysu ekonomicznego. Przyczynek do teorii państwa*, Warszawa 2017, s. 322.

dowych. Zajmiemy się teraz innymi kwestiami charakteryzującymi państwa jako uczestników tych stosunków: formalnymi aspektami aktywności państwa; organami państwa; statusem prawnym i statusem rzeczywistym państwa.

2.1. Aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych – aspekty formalne

Pod pojęciem **aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych będziemy**, w ślad za przemyśleniami niektórych autorów[21], **rozumieli świadomą i celową działalność zewnętrzną państwa wobec innych podmiotów tych stosunków, której celem jest utrzymanie lub zmiana stanu rzeczy w środowisku międzynarodowym**. Od strony formalnej, w ramach tak pojmowanej aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych, rozważa się najczęściej problematykę form owej aktywności, a czasem także jej rodzajów. Proponuje się w tym zakresie różne klasyfikacje. Biorąc pod uwagę propozycje klasyfikacyjne niektórych autorów[22], **aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych będziemy od strony formalnej rozważać w podręczniku na dwóch poziomach**:

1) podstawowego rodzaju tej aktywności, którym jest bez wątpienia polityka zagraniczna państwa;
2) polityczno-prawnych form owej aktywności, wśród których można wyróżnić – a) dyplomację, b) umowy międzynarodowe.

Polityka zagraniczna t**o zasadniczy, podstawowy rodzaj aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych**. Za pomocą polityki zagranicznej państwo realizuje swoje najważniejsze interesy i cele w środowisku międzynarodowym. Istnieje wiele definicji pojęcia polityki zagranicznej. Można przyjąć, że polityka zagraniczna to „**proces formułowania i realizacji interesów narodowo-państwowych w stosunku do innych państw i uczestników systemu międzynarodowego**”[23] (podkr. cyt. autora).

Polityka zagraniczna należy do sfery funkcji zewnętrznych państwa, niezbędnych dla jego istnienia i rozwoju. Pozostaje jednak w ścisłym związku i w uwarunkowaniach z wewnętrznymi funkcjami państwa. Państwo wywiera

[21] Zob. zwłaszcza: I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania* [w:] E. Haliżak i R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 89 (praca autorki oznaczona nr 2).

[22] Zwłaszcza: Z. J. Pietrasia, *Stosunki…*, *op. cit.*, s. 16; I. Popiuk-Rysińskiej, *Uczestnicy (1)…*, *op. cit.*, s. 479; M. Kuźmicza, *Państwo…*, *op. cit.*, ss. 381–382.

[23] E. Cziomer [w:] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys…*, *op. cit.*, s. 50. Podobnie T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna – stałe i zmienne elementy procesu formułowania i realizacji* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjały, strategie*, Warszawa 2011, s. 47.

wpływ na środowisko międzynarodowe przede wszystkim przez politykę zagraniczną. Polityka ta obejmuje międzynarodowe działania państwa o charakterze intencjonalnym, przemyślanym, skierowanym przez państwo do innych podmiotów istniejących w środowisku międzynarodowym, zwłaszcza zaś do państw. Złożoność środowiska międzynarodowego powoduje, że polityka zagraniczna posiada swoją specyfikę, różniącą ją od „szczegółowych polityk państwowych" (np. polityki gospodarczej, społecznej, inwestycyjnej czy finansowej). Determinanty (wyznaczniki) polityki zagranicznej, decydujące o jej kształcie, celach i sposobach realizacji, mają charakter zarówno wewnętrzny, jak i międzynarodowy. Również szanse realizacji celów tej polityki uzależnione są i od wewnętrznej sytuacji państwa (politycznej, gospodarczej, społecznej), i od reakcji środowiska międzynarodowego, które nie podlega państwu prowadzącemu ową politykę. W literaturze naukowej wskazuje się[24], że treść, jakość i efektywność polityki zagranicznej każdego państwa jest pochodną wielu czynników – o charakterze geograficznym, geopolitycznym, demograficznym, psychologicznym i innym. W polityce zagranicznej istnieje hierarchia interesów do zrealizowania, a najważniejsze interesy narodowo-państwowe określane są jako „**racja stanu**" (wzgląd na dobro państwa), uznawana za „dynamiczny wyraz suwerenności państwa"[25].

Formy aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych. **Dyplomacja** to forma aktywności mająca bardzo długą historię. Początkowo dyplomacja opierała się na misjach doraźnych, tworzonych dla realizacji konkretnego zadania. Misje stałe zaczęto utrzymywać pod koniec średniowiecza, a w połowie XVII wieku upowszechniły się w całej Europie. W XVIII wieku w Europie Zachodniej pojęcie dyplomacji było synonimem działalności państwowej w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz ogółu organów i osób realizujących tę działalność. Istotne znaczenie dla uzgodnienia zasad i zwyczajów oraz kontaktów dyplomatycznych miały uchwały Kongresu Wiedeńskiego 1814–1815.

W nauce istnieje bardzo **wiele definicji terminu „dyplomacja"**. Trafna wydaje się ta, w której określa się dyplomację jako „**oficjalną działalność uprawnionych organów realizujących cele i bieżące zadania polityki zagranicznej państwa oraz zapewniających ochronę praw i interesów państwa i jego obywateli**"[26] (podkr. moje – J. K). W tym znaczeniu dy-

[24] T. Łoś-Nowak, *Polityka zagraniczna w przestrzeni teoretycznej* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna…*, *op. cit.*, s. 34.

[25] Z. J. Pietraś, *Polityka zagraniczna państwa* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne…*, *op. cit.*, s. 53.

[26] T. Kegel, *Polityczno-prawne formy stosunków międzynarodowych* [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne…*, *op. cit.*, s. 79.

plomacja jest jedną z form (instrumentów) polityki zagranicznej państwa, ale wśród tych instrumentów zajmuje pozycję szczególną, z uwagi na wszechstronność zastosowań w polityce zagranicznej i istotny wpływ na skuteczność tej polityki. Istotą dyplomacji jest prowadzenie różnorodnych działań przy wykorzystaniu odpowiednich środków i metod, rozmów i rokowań z innymi państwami – w celu prezentowania stanowiska „własnego" państwa, poznania stanowiska innego państwa, doprowadzenia do porozumienia czy zawarcia umowy międzynarodowej, a także informowanie władz „własnego" państwa o sytuacji w innym państwie, w państwie pobytu itp. Dyplomacja oznacza nie tylko podmiotowo rozumianą samą działalność państwa w sferze międzynarodowej, ale także – od strony przedmiotowej – zespół metod charakterystycznych dla tej działalności (np. sztuka prowadzenia rokowań, negocjowania treści umów międzynarodowych itp.).

Funkcje i metody dyplomacji przeszły daleko idącą ewolucję. Oprócz funkcji ceremonialnych, znaczenia nabierały inne funkcje – zwłaszcza negocjacyjna i obserwacyjna. Zmianie ulegała dominująca wcześniej **dyplomacja bilateralna** (dwustronna). Wzbogaciła się drogą rozszerzenia aktywności stałych przedstawicieli dyplomatycznych państwa w innych państwach, którzy z państwami tymi zaczęli utrzymywać codzienny niemal kontakt, obejmujący sprawy duże i mniejsze. Coraz ważniejszą postacią dwustronnej współpracy państw stawały się znane od dawna, a realizowane na różnych szczeblach wizyty oficjalne i robocze (głów państw, szefów rządów, ministrów), podczas których rozwiązywano problemy istotne w stosunkach bilateralnych.

W tych warunkach tradycyjne ramy kontaktów międzynarodowych okazały się niewystarczające. Wymagały poszerzenia i współcześnie obejmują nie tylko to, co było uważane za tradycyjną praktykę dyplomatyczną. Obok dyplomacji dwustronnej pojawiła się więc **dyplomacja wielostronna**, w postaci zwłaszcza konferencji międzynarodowych, spotkań czy konferencji na najwyższym szczeblu, regularnych konsultacji międzypaństwowych, a także scharakteryzowanych wyżej organizacji międzynarodowych.

Jedną z pierwszych konferencji międzynarodowych był wspomniany wcześniej Kongres Westfalski w 1648 r. W XVIII i XIX wieku konferencje międzynarodowe uległy udoskonaleniu, podobnie jak polityka zagraniczna państw. Konferencje międzynarodowe stały się ważnym forum uzgadniania współpracy państw oraz rozwiązywania sporów i zawierania porozumień pokojowych (np. Kongres Berliński 1878, kończący wojnę mocarstw europejskich z Turcją, Konferencja w Wersalu 1919–1920, kończąca I wojnę światową, Konferencja w Poczdamie 1945, kończąca II wojnę światową

w Europie). Spotkania czy konferencje na najwyższym szczeblu obejmują ściśle określoną kategorię państw i służą przede wszystkim uzgadnianiu wspólnych stanowisk wobec istotnych problemów międzynarodowych (np. coroczne spotkania najbardziej uprzemysłowionych i wpływowych państw zachodnich, tzw. grupy G-7, czy – mające nieco inny charakter – posiedzenia Rady Europejskiej w ramach UE). Regularne konsultacje międzypaństwowe na różnych szczeblach są regulowane w specjalnych umowach lub porozumieniach międzynarodowych, precyzujących formę i zakres oraz częstotliwość konsultacji (np. konsultacje między Francją a RFN toczone w duchu Układu Elizejskiego z 1963 r., który został zastąpiony podpisanym w styczniu 2019 r. nowym traktatem z Akwizgranu). W XIX i XX wieku pojawiła się tendencja do przekształcania konferencji międzynarodowych w **stałe organizacje międzynarodowe, które** były powoływane w celu systematycznego zajmowania się określonymi zagadnieniami międzynarodowymi.

Umowy międzynarodowe t**o najważniejsze prawne formy aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych**, a równocześnie podstawowe źródło prawa międzynarodowego publicznego. Umowy międzynarodowe znane były od zarania aktywności międzynarodowej państw. Umowa międzynarodowa definiowana jest najczęściej jako „**wspólne oświadczenie podmiotów prawa międzynarodowego, z których dla kontrahentów czyli stron umowy wynikają uprawnienia i obowiązki**”[27] (podkr. cyt. autora). Sprawy związane z zawieraniem umów międzynarodowych, zasadami ich obowiązywania i interpretacji reguluje tzw. prawo traktatów. Opiera się ono przede wszystkim na prawie zwyczajowym. Zostało częściowo skodyfikowane w podpisanej przez państwa w Wiedniu, w 1969 r. konwencji o prawie traktatów. Zdolność traktatową, czyli zdolność do zawierania umów międzynarodowych, mają przede wszystkim państwa. Tylko do nich mają zastosowanie przepisy konwencji. Oprócz państw kontrahentami umów międzynarodowych mogą być także inne podmioty prawa międzynarodowego, zwłaszcza międzynarodowe organizacje rządowe (prawo zwierania umów międzynarodowych posiada np. Unia Europejska).

Prawo traktatów nie przewiduje jakiejś specjalnej formy dla umowy międzynarodowej. Ich formy mogą więc być (i rzeczywiście są) **różne**, zależne od woli stron zawierających umowę. Nie stało to jednak na przeszkodzie wypracowaniu pewnych **wzorców** w tym zakresie, stosowanych w praktyce międzynarodowej.

[27] E. Cziomer, *Państwa* [w:] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys…*, *op. cit.*, s. 50.

Umowy międzynarodowe **mają różne nazwy**. Umowy o większym znaczeniu, zawierane w uroczystej formie, to traktaty lub konwencje; te zaś, które zawierane są przez Stolicę Apostolską, regulując sytuację Kościoła katolickiego w państwie, nazywane są konkordatami. Statuty organizacji międzynarodowych przyjęte w formie umowy międzynarodowej określane są zazwyczaj mianem konstytucji, natomiast umowie powołującej do życia Organizację Narodów Zjednoczonych nadano nazwę karta. Oprócz tych nazw stosowane są częściej także inne, np. umowa, układ, porozumienie, pakt, deklaracja protokół. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego **nazwa umowy nie ma wpływu na moc prawną jej postanowień**. Do wszystkich rodzajów umów międzynarodowych odnosi się w jednakowym stopniu niepisana reguła prawa traktatowego – *pacta sunt servanda* (umowy są obowiązujące, umów należy dotrzymywać).

W literaturze przedmiotu **dokonuje się różnych klasyfikacji umów międzynarodowych,** biorąc pod uwagę rozmaite kryteria. Dla naszych rozważań warto przywołać niektóre z tych klasyfikacji:

- z punktu widzenia liczby stron (kontrahentów) – wyróżnia się umowy dwustronne (bilateralne) i wielostronne (multilateralne);
- skali otwartości – otwarte (dopuszczające przystąpienie innych) i zamknięte (nieprzewidujące możliwości powiększenia liczby stron umowy);
- rangi w odniesieniu do organów państwa – państwowe (najważniejsze rangą umowy międzynarodowe), rządowe (których przedmiot należy do właściwości dwóch lub więcej ministrów, a które nie zostały zakwalifikowane jako państwowe), resortowe (których przedmiot należy do właściwości jednego ministra, a nie są one umowami państwowymi ani rządowymi).

W praktyce międzynarodowej **wypracowano pewien wzorzec trybu zawierania umów międzynarodowych**. Obejmuje on następujące fazy:

- rokowania dotyczące opracowania tekstu umowy międzynarodowej, prowadzone przez przedstawicieli lub pełnomocników państw zwierających umowę;
- zredagowanie tekstu umowy, oznaczające zgodę kontrahentów na jej treść, czasami potwierdzoną przez parafowanie umowy;
- podpisanie umowy przez przedstawicieli lub pełnomocników państw zawierających umowę, oznaczające całkowite zakończenie rokowań w sprawie umowy;
- ratyfikacja umowy, której wymagają jedynie niektóre, najważniejsze umowy międzynarodowe, oznaczająca zatwierdzenie tej umowy w uro-

czystej formie przez upoważniony przez prawo wewnętrzne organ państwowy (parlament, głowa państwa – samodzielnie lub z upoważnienia parlamentu) oraz zobowiązanie w imieniu państwa do wykonywania postanowień umowy;

– wymiana dokumentów ratyfikacyjnych (w przypadku podlegających ratyfikacji umów dwustronnych) lub złożenia dokumentów ratyfikacyjnych państwu – depozytariuszowi, wyznaczonemu przez kontrahentów w samej umowie (w przypadku ratyfikowanych umów wielostronnych).

2.2. Organy państwa w stosunkach międzynarodowych

Państwo urzeczywistnia aktywność w stosunkach międzynarodowych za pośrednictwem upoważnionych do tego swoich organów, które działają w jego imieniu i na jego rachunek. Mogą to być zarówno organy jednoosobowe, jak i wieloosobowe. Kompetencje owych organów określone są przede wszystkim przez prawo wewnętrzne danego państwa, a uzupełniająco przez prawo międzynarodowe. To drugie reguluje zwłaszcza kwestie reprezentacji państwa, a więc kto i na jakich zasadach może wyrażać wolę państwa w stosunkach międzynarodowych. Normuje także sprawy przywilejów i immunitetów, jakie przysługują osobom występującym w imieniu państwa na zewnątrz.

Organy, za pośrednictwem których państwo działa w stosunkach międzynarodowych, dzieli się zazwyczaj w literaturze przedmiotu na **organy wewnętrzne** i **organy zewnętrzne**. Do wewnętrznych zalicza się te organy, które mają siedzibę na terytorium państwa, a swoje zadania wykonują zarówno na terytorium państwa, jak i poza jego granicami. Do zewnętrznych zalicza się te organy, które mają siedzibę poza terytorium państwa i tam wykonują swoje zadania. Organy wewnętrzne to głowa państwa, rząd i jego szef (premier, kanclerz), minister spraw zagranicznych, parlament, ale także inni ministrowie. Organy zewnętrzne to przede wszystkim przedstawiciele dyplomatyczni, przedstawiciele konsularni oraz misje przy organizacjach międzynarodowych.

Organy wewnętrzne w stosunkach międzynarodowych. Wśród organów wewnętrznych **stale aktywnymi w stosunkach międzynarodowych** są: **głowa państwa**; **rząd i jego szef**; **minister spraw zagranicznych**. Głowa państwa, szef rządu oraz minister spraw zagranicznych mają prawo reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych bez specjalnych pełnomocnictw i korzystają podczas pobytu na obcym terytorium ze wszystkich przywilejów dyplomatycznych. **Aktywność pozostałych organów wewnętrznych** w stosunkach międzynarodowych **ma charakter bardziej**

okazjonalny, a działania podejmowane przez nie w tych stosunkach są ograniczone zakresem ich kompetencji. **Organy zewnętrzne są stale aktywne w stosunkach międzynarodowych**, a ich zakres uprawnień w tych stosunkach jest rodzajowo podobny, niezależnie od tego, które państwo reprezentują. Nie uczestniczą one w kształtowaniu polityki zagranicznej, ale wyłącznie w jej realizacji – w utrzymywaniu stosunków z innymi państwami i podmiotami stosunków międzynarodowych.

Głowa państwa uznawana jest na najwyższego przedstawiciela (reprezentanta) państwa w stosunkach międzynarodowych. Jest to rezultatem wielowiekowej tradycji, albowiem aż do czasów nowożytnych to właśnie głowa państwa (monarcha) uważana była za podmiot władzy suwerennej uosabiający państwo. Przepisy prawa wewnętrznego rozstrzygają o tym, jaki charakter ma organ pełniący funkcje głowy państwa (jedno- czy wieloosobowy) i jaką nosi nazwę (król, cesarz, prezydent, dyrektoriat, rada). Głowa państwa reprezentuje państwo na zewnątrz, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli państwa za granicą, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe (niektóre najważniejsze z reguły za zgodą parlamentu). Rola głowy państwa w kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej bywa różna. W państwach, w których istnieje prezydencki (lub semiprezydencki) system rządów, jest to rola dominująca lub znacząca. W państwach o systemie parlamentarnym (parlamentarno-gabinetowym) rola ta jest raczej niewielka, ogranicza się zazwyczaj jedynie do współdziałania z rządem, który kształtuje i realizuje politykę zagraniczną.

Rząd odgrywa istotną, najważniejszą rolę w kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej i międzynarodowej w państwach o parlamentarnych systemach rządów. Jeżeli jest to system parlamentarno-gabinetowy, podobny do brytyjskiego, wówczas do całego rządu należy ustalanie głównych kierunków polityki zagranicznej i międzynarodowej, nadzór nad jej realizacją oraz kreowanie organów państwa uczestniczących bezpośrednio w stosunkach międzynarodowych. Szef rządu jako *primus inter pares* tylko reprezentuje tę politykę oraz koordynuje jej realizację. Znacznie silniejszą pozycję w procesie kształtowania i realizacji polityki zagranicznej i międzynarodowej zajmuje szef rządu w systemie kanclerskim (lub zbliżonym do kanclerskiego). Szef rządu wytycza właściwie w tym systemie kształt owej polityki i pod adresem członków rządu wiążące wytyczne co do jej realizacji, a następnie koordynuje i kontroluje ich wykonanie.

Minister spraw zagranicznych to ten organ administracji rządowej, na którym głównie spoczywa realizacja polityki zagranicznej i międzynarodowej,

i który odgrywa niebagatelna rolę w inspiracji kształtowania tej polityki przez rząd (lub głowę państwa). Obowiązkiem ministra spraw zagranicznych jest umacnianie międzynarodowej pozycji państwa, obrona interesów państwa na forum międzynarodowym, zapewnianie warunków zewnętrznych dla bezpieczeństwa i rozwoju państwa. Jest on zwierzchnikiem służby dyplomatycznej i konsularnej, do niego lub za jego pośrednictwem zwracają się do państwa pobytu jako przyjmującego przedstawiciele dyplomatyczni innych państw. W praktyce to właśnie minister spraw zagranicznych prowadzi (osobiście lub przez upełnomocnionych swych przedstawicieli) rokowania z przedstawicielami innych państw i organizacji międzynarodowych, bierze udział (uwaga jak wyżej) w konferencjach międzynarodowych, składa noty dyplomatyczne, precyzuje stanowisko państwa w stosunkach międzynarodowych, może bez specjalnych pełnomocnictw zaciągać zobowiązania międzynarodowe w imieniu państwa.

Parlament to organ państwa, którego rola w stosunkach międzynarodowych jest dosyć specyficzna. W systemach ustrojowych państw demokratycznych, w których system organów państwowych kształtowany jest na gruncie zasady podziału władzy, parlament nie kreuje polityki zagranicznej i międzynarodowej. Niemniej dysponuje instrumentami pewnego wpływu na kształt tej polityki ustalanej przez organy egzekutywy (rząd, głowa państwa). Wpływ ten urzeczywistniany jest zazwyczaj trzema drogami: 1) parlament albo sam ratyfikuje najważniejsze umowy międzynarodowe, albo wyraża zgodę na ich ratyfikację przez głowę państwa; 2) parlament sprawuje kontrolę działalności rządu, w tym aktywności rządu w stosunkach międzynarodowych, i stara się tą drogą wpływać na kształt i kierunki owej aktywności; 3) parlamenty coraz częściej współcześnie uczestniczą w międzynarodowych stosunkach międzyparlamentarnych. Specyficzna jest rola w stosunkach międzynarodowych parlamentów państw członkowskich UE (będzie o tym mowa w ostatnim rozdziale podręcznika).

Inni ministrowie występują jako organy w stosunkach międzynarodowych wówczas, gdy ich kompetencje dotyczą również spraw realizowanych na forum międzynarodowym, przy czym czynią to zazwyczaj w uzgodnieniu z ministrem spraw zagranicznych. Dotyczy to zwłaszcza ministrów: handlu zagranicznego, gospodarki, finansów, transportu, ochrony środowiska itp. Oni negocjują, a później podpisują umowy rządowe lub resortowe – handlowe i gospodarcze. Niektórzy z tych ministrów mają prawo ustanawiać, w uzgodnieniu z ministrem spraw zagranicznych, stałych przedstawicieli w innych państwach lub przy organizacjach międzynarodowych.

Organy zewnętrzne w stosunkach międzynarodowych to przede wszystkim p**rzedstawiciele dyplomatyczni** państwa za granicą. Rozpoczynają swoją działalność po nawiązaniu przez to państwo lub wznowieniu stosunków dyplomatycznych. Wiąże się to z wymogiem akceptacji (*agrement*) osoby przedstawiciela przez państwo przyjmujące oraz złożeniem głowie tego państwa listów uwierzytelniających, które wystawia upoważniony organ państwa wysyłającego. Rozróżnia się następujące klasy przedstawicieli dyplomatycznych: a) ambasadorowie i – w odniesieniu do Stolicy Apostolskiej – nuncjusze, którzy są akredytowani przy głowie państwa; b) posłowie–ministrowie i – również w odniesieniu do Stolicy Apostolskiej – internuncjusze, także akredytowani przy głowie państwa; c) *chargé d'affaires*, akredytowani przy ministrze spraw zagranicznych. Przedstawiciele dyplomatyczni (i inni członkowie personelu dyplomatycznego) korzystają z różnych przywilejów przewidzianych przez konwencję wiedeńską z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych, przyznawanych na zasadach wzajemności (np. immunitety, przywileje skarbowe, przywileje sądowe). Główne zadania przedstawiciela dyplomatycznego to: reprezentowanie państwa i jego obywateli; prowadzenie rokowań z państwem przyjmującym; przyczynianie się do rozwoju stosunków między obydwoma państwami; obserwowanie sytuacji w państwie przyjmującym i informowanie o tym państwa wysyłającego.

Przedstawiciele konsularni państwa za granicą ustanawiani są w inny sposób niż przedstawiciele dyplomatyczni i inne są także ich zadania. Osoba wyznaczona na stanowisko konsula otrzymuje od organu państwa wysyłającego listy komisyjne (listy prowizyjne). Państwo przyjmujące musi wyrazić zgodę na pełnienie funkcji konsula przez daną osobę, udzielając tej osobie tzw. *exequatur*. Konsulowi tradycyjnie dzielą się na konsulów zawodowych i honorowych. Są trzy klasy konsulów zawodowych: konsulowie generalni, konsulowie i wicekonsulowie. Zwierzchnikiem konsula jest przedstawiciel dyplomatyczny w danym państwie. W świetle unormowań konwencji wiedeńskiej z 1963 r. o stosunkach konsularnych, wśród zadań konsula wymienia się[28]: a) ochronę interesów własnego państwa, jego obywateli i osób prawnych; b) rozwijanie stosunków gospodarczo-handlowych, kulturalnych, naukowych itp. między dwoma państwami; c) udzielanie pomocy prawnej obywatelom „własnego" państwa przebywających w państwie urzędowania konsula (sprawy spadkowe, sądowe, notarialne, wydawanie wiz pobytowych oraz różnych zezwoleń); d) obserwowanie warunków i rozwoju życia społecznego w państwie pobytu i informowanie o tym organów własnego państwa.

[28] Zob. E. Cziomer, *ibidem*, s. 49; T. Kegel, *Polityczno-prawne formy…*, *op. cit.*, s. 91.

Misje przy organizacjach międzynarodowych (stałe przedstawicielstwa) to podmioty, które są akredytowane nie w państwach przyjmujących, ale przy organizacjach międzynarodowych. Państwa utrzymują takie przedstawicielstwa przy ważniejszych organizacjach międzynarodowych (ONZ, NATO, UE). Przedstawiciel państwa przy takiej organizacji najczęściej ma rangę ambasadora.

2.3. Status prawny i status rzeczywisty państwa w stosunkach międzynarodowych

Status prawnomiędzynarodowy państwa wyznacza przede wszystkim zasada suwerenności, przysługująca każdemu państwu. Wiąże się z nią wiele innych norm prawa międzynarodowego i reguł stosunków międzynarodowych, dotyczących postępowania państwa wobec innych państw. O suwerenności państwa była już mowa w rozdziale pierwszym podręcznika. Tutaj wzbogacimy rozważania na ten temat o perspektywę stosunków międzynarodowych, korzystając w tym zakresie z przemyśleń wybranych autorów[29].

Nie przyjmujemy stanowiska tych, którzy uważają, że współcześnie suwerenność państwa to kategoria anachroniczna, nieprzystawalna do wizerunku państw funkcjonujących w systemie transnarodowych i transgranicznych powiązań oraz pogłębiających się zależności. Zasadę suwerenności państwa uznajemy za nie do zakwestionowania, co nie wyklucza jednak pytań o zakres ograniczeń w wykonywaniu współcześnie suwerennej władzy państwowej, zwłaszcza zwierzchnictwa terytorialnego, o praktykę wykonywania przez państwo jego suwerennych uprawnień.

Zasada suwerenności znalazła swój wyraz i potwierdzenie w podstawowych współczesnych dokumentach międzynarodowych, jak również w wielu umowach międzynarodowych wielostronnych i dwustronnych. Przede wszystkim należy wskazać na Kartę Narodów Zjednoczonych, która wśród zasad postępowania ONZ i jej członków na pierwszym miejscu wymienia zasadę „suwerennej równości" państw (art. 2 ust. 1). W sformułowaniu tym suwerenność państw została połączona z ich równością. Z suwerennej równości korzystają wszystkie państwa członkowie ONZ.

Z istnienia suwerenności państwowej wynika domniemanie, że władze państwowe nie tylko wewnątrz państwa, ale także w stosunkach międzynarodowych mogą działać tak, jak uważają za słuszne, a więc działać dowolnie, według swojego uznania. Jednakże państwa nie istnieją w stanie izolacji, ale

[29] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011, ss. 125–130; T. Łoś-Nowak, *Państwo jako uczestnik…*, *op. cit.*, ss. 82–84.

wchodzą w stosunki z innymi państwami. Właśnie z tego punktu widzenia w literaturze przedmiotu formułuje się trzy trafne spostrzeżenia[30]: 1) granicą wykonywania przez państwo władzy suwerennej jest poszanowanie suwerenności innych państw; 2) państwa przyjmują na siebie zobowiązania międzynarodowe ograniczające ich wszechwładność; 3) państwa poddają swoją działalność przyjętym przez siebie normom prawa międzynarodowego. Można więc stwierdzić, iż **każde państwo może w stosunkach międzynarodowych czynić wszystko, co nie narusza suwerenności innych państw**, a więc oznacza poszanowanie zobowiązań międzynarodowych tego państwa i nie jest zakazane przez normy prawa międzynarodowego wiążące to państwo. Zakres kompetencji własnych państwa w stosunkach międzynarodowych jest zmienny w czasie. Wskażmy raz jeszcze, iż niektórzy autorzy oceniają[31], że wszechogarniająca życie państw globalizacja powoduje „erozję suwerenności", „zjawisko deterytorializacji suwerenności", ograniczanie autonomii państwa zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Nie są to oceny bezdyskusyjne.

Drugim wyznacznikiem statusu prawnomiędzynarodowego państwa jest zasada równości państw, która ściśle wiąże się z zasadą suwerenności. Ponieważ państwa są suwerenne, to są one równe wobec prawa i korzystają z równej ochrony prawnej – niezależnie od wielkości terytorium, liczby ludności, potencjału gospodarczego i wojskowego. Sytuacja prawna każdego państwa w społeczności międzynarodowej jest jednakowo określana przez tzw. **prawa zasadnicze państw**. Potwierdza to wiele aktów prawa międzynarodowego, z Kartą Narodów Zjednoczonych na czele. Wynika z niej, że: państwa są prawnie równe; każde państwo w jednakowym, bo w pełnym stopniu, korzysta z suwerenności; osobowość prawna państwa, jak również jego integralność terytorialna i niezależność polityczna, muszą być szanowane.

Niedopuszczalne jest więc narzucanie państwu norm prawnych wbrew jego woli, nierównoprawne traktowanie systemów prawa wewnętrznego poszczególnych państw, sądzenie jednego państwa przez sądy innego państwa (zabrania tego istnienie tzw. immunitetu jurysdykcyjnego państwa). Z zasady równości państw nie wynika natomiast, że wszystkie państwa mają całkowicie równe uprawnienia i obowiązki międzynarodowe – poza wspomnianymi wyżej prawami zasadniczymi i wynikającymi z nich kompetencja-

[30] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo…*, *op. cit.*, s. 126.

[31] R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe" 2000, nr 1–2, s. 28 (przywołuję za: T. Łoś-Nowak, *Stosunki…*, *op. cit.*, s. 254).

mi. Konkretne uprawnienia i obowiązki państw zależą bowiem również od stanu jego aktualnych zobowiązań międzynarodowych oraz praw nabytych (uprawnień wynikających z czynności prawnych dokonywanych przez państwo w stosunkach międzynarodowych).

Status rzeczywisty państwa w stosunkach międzynarodowych wyznacza jego rola i pozycja w społeczności międzynarodowej. W piśmiennictwie naukowym wskazuje się[32], że rola państwa w systemie międzynarodowym jest wypadkową presji zewnętrznej (środowiskowej), koncepcji odgrywania tej roli oraz możliwości jej zrealizowania, natomiast pozycja to miejsce zajmowane przez państwo w przestrzeni międzynarodowej, w strukturze środowiska międzynarodowego. Te dwa elementy – rola i pozycja – rozstrzygają o „wymiarach" potęgi państwa (lub o jej braku), o faktycznym zakresie zdolności państwa do skutecznych działań międzynarodowych. Zakres ten jest bardzo zróżnicowany, a zależy od wielu czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Z czynników wewnętrznych należy generalnie wskazać na takie zwłaszcza, jak potencjał państwa, tj. zasoby materialne i ludzkie (ilościowe i jakościowe), które mogą być uruchomione dla osiągania celów państwa w środowisku międzynarodowym (im większe i bardziej rozwinięte zasoby, tym większa możliwość działania). Na potencjał ten składa się – jak się wskazuje[33] – kilka elementów, takich jak: czynnik gospodarczy, finansowy, technologiczny, informacyjny, ekologiczny, militarny.

Tutaj bardziej interesują nas jednak czynniki zewnętrzne, szczególnie pozycja (miejsce) państwa w ogólnoświatowym układzie sił. Zdolność do odgrywania aktywnej roli w stosunkach międzynarodowych wymaga od każdego państwa umiejętnego wykorzystania posiadanego potencjału oraz właściwego stosowania różnych metod w działalności międzynarodowej. Trzeba od razu stwierdzić, że **największe możliwości międzynarodowego działania mają te państwa, które dominują w kluczowych dziedzinach, zwłaszcza gospodarczej i wojskowej**. Dostrzegając tę prawidłowość, niektóre państwa tworzą organizacje międzynarodowe (np. UE, NATO), aby wydatnie wzmocnić wspólny potencjał i wykorzystać to na arenie międzynarodowej.

W literaturze przedmiotu **klasyfikuje się państwa** (stosując łącznie kryteria prawne, polityczne, ekonomiczne, militarne) **pod względem zdolności do działań międzynarodowych** w sposób następujący:

---

[32] T. Łoś-Nowak, *Państwo jako uczestnik…*, *op. cit.*, s. 254.

[33] Cz. Mojsiewicz, *Czynniki wpływające na poczucie bezpieczeństwa i suwerenności państw* [w:] W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Poznań 1996, ss. 37–41.

- mocarstwa uniwersalne, zdolne do działań międzynarodowych we wszystkich dziedzinach i zakresach (militarnej, gospodarczej, technologicznej itp.), wywierające największy wpływ na środowisko międzynarodowe (aktualnie takim mocarstwem jest jedynie USA);
- mocarstwa regionalne i sektorowe, zdolne do oddziaływań w poszczególnych regionach geograficznych (np. mające wpływy na więcej niż jednym kontynencie – Chiny, Rosja, lub na jednym kontynencie – Brazylia, Indie, RPA) albo w określonych dziedzinach aktywności międzynarodowej (np. w sferze gospodarczej – Niemcy, Japonia, militarnej – Wielka Brytania, Francja, Pakistan, KRL-D – te dwa ostatnie państwa z powodu posiadania broni nuklearnej);
- państwa średniej wielkości, których jest najwięcej, zdolne do działań transgranicznych i regionalnych, ale nieodgrywające czołowej roli w swym regionie, ani w żadnym sektorze współpracy międzynarodowej (np. Polska, Włochy, Hiszpania, Kazachstan, Egipt, Chile);
- państwa małe, liczące w Europie poniżej 10 mln mieszkańców, a w innych regionach świata nawet więcej, zdolne do samodzielnych działań w środowisku międzynarodowym jedynie w mniejszej skali (np. Litwa, Łotwa, Estonia, Cypr, Malta);
- minipaństwa (lub mikropaństwa), które nie są zdolne do samodzielnych działań w środowisku międzynarodowym i z reguły są zmuszone do ścisłego współdziałania z innymi większymi państwami (np. w Europie Monako, Andora, San Marino, Lichtenstein);
- państwa „upadłe" lub „rozpadające się", znajdujące się w stanie rozkładu wewnętrznego swych instytucji, niezdolne do podejmowania skutecznych, samodzielnych działań w środowisku międzynarodowym, rodzące liczne zagrożenia i implikacje międzynarodowe (np. Syria, Somalia, Sierra Leone, Haiti, Kambodża, Kongo). Te właśnie państwa były po zakończeniu tzw. zimnej wojny (co miało miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX wieku) powodem znacznej części kryzysów międzynarodowych.

Przedstawiony wyżej **układ państw jest dynamiczny, zmienny**. Rozwój potencjału niektórych państw, jaki obserwujemy w ostatnich kilkudziesięciu lub kilkunastu latach (Chiny, Indie, Brazylia), może spowodować w nieodległym czasie zmiany na czołowych miejscach tej klasyfikacji. Rozpad na przełomie lat 80. i 90. XX wieku układu bipolarnego (dualistycznego) w stosunkach międzynarodowych, w którym mocarstwami dominującymi w skali globalnej były Stany Zjednoczone i Związek Sowiecki, stworzył szansę na wzrost roli w tych stosunkach państw średnich, prowadzenie przez nie

bardziej samodzielnej polityki zagranicznej. Trzeba jeszcze raz zaakcentować, że współcześnie wyznacznikiem pozycji i roli międzynarodowej państwa jest – obok czynników militarnych – jego potencjał gospodarczy, poziom technologiczny i informatyczny oraz sprawne zarządzanie, a także związana z tym aktywność takiego państwa w stosunkach międzynarodowych, jak również skuteczność jego działań.

Kończąc ten wątek rozważań, warto może przywołać ciekawą prognozę zaprezentowaną współcześnie przez jednego z polskich autorów[34]. Uważa on, że nowy ład (układ stosunków międzynarodowych), który tworzy się od początku XXI wieku, „nie będzie powtórzeniem czy powieleniem żadnego z dotąd występujących, będzie to ład chaosu na peryferiach i pewnego uporządkowania w centrum, choć logikę tego ładu trudno dziś określić". Autor ten zakłada, że w przyszłości, w najbliższych 30–40 latach, ukształtuje się multipolarny (wielopolarny) ład stosunków międzynarodowych z 8–9 centrami polityki międzynarodowej (w tym jednym w zintegrowanej Europie), chociaż w trudnym do przewidzenia kształcie. Wokół tych centrów polityki międzynarodowej powstaną konglomeraty (całości będące połączeniem różnych elementów) państw średnich i małych, wspierających działania centrów (gospodarczo, politycznie, militarnie), ale oczekujących również pomocy technologicznej i informacyjnej z owych centrów.

[34] J. Osiński, *Państwo…*, *op. cit.*, ss. 117–118.

ROZDZIAŁ XII
PAŃSTWO W WARUNKACH GLOBALIZACJI

1. Globalizacja

1.1. Pojmowanie globalizacji

Jednym ze zjawisk wpływających na sytuację współczesnego świata jest globalizacja. Nie zawsze jednak uświadamiany jest i jednakowo oceniany zakres oraz formy wpływu wywieranego przez to zjawisko na życie ludzi, na procesy ekonomiczne, społeczne i kulturalne, a także na państwa. **Termin „globalizacja" jest bardzo często używany w naukach społecznych i ekonomicznych**, w biznesie i w polityce, co niekiedy prowadzi nawet do jego nadużywania jako „słowa wytrychu", za pomocą którego próbuje się objaśnić sytuacje bardzo różne, dosyć luźno lub w ogóle ze sobą nie powiązane, co nie sprzyja przecież klarownemu rozumieniu zjawiska globalizacji[1]. **W najbardziej ogólnym ujęciu globalizację rozumie się zazwyczaj jako wzrost zasięgu, wielości, szybkości i intensywności wzajemnych wpływów, zależności i oddziaływań między państwami i społecznościami**[2].

Procesy, które określa się współcześnie mianem „globalizacja", nie są zjawiskiem całkiem nowym. W dziejach nowożytnego świata niektórzy autorzy wyróżniają dwa „etapy globalizacji" (pierwszy – trwający od drugiej połowy XIX wieku do przełomu lat 20. i 30. XX wieku, drugi, współczesny,

---

[1] Zob. M. Pietraś, *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej* [w:] M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Lublin 2002, s. 36; W. Anioł, *Globalizacja we współczesnym świecie* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, s. 1065

[2] Zob. E. Polak, *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Warszawa 2009, s. 17.

który rozpoczął się po II wojnie światowej)[3], inni natomiast wydzielają **trzy „fale globalizacji"**[4]. To drugie stanowisko wydaje się bardziej zasadne i dlatego ono zostanie krótko przedstawione w podręczniku.

Pierwsza fala globalizacji rozpoczęła się w XV i XVI wieku, w czasie wielkich odkryć geograficznych, i trwała do wieku XVIII. To wówczas świat po raz pierwszy został dostrzeżony jako całość. Zawiązały się pierwsze relacje między izolowanymi do tej pory kulturami (w Ameryce Północnej i Południowej, w Azji, w Australii, w Afryce). Państwa przodujące w odkryciach geograficznych – Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania – narzucały podbitym lub zwasalizowanym (podporządkowanym) ludom religię chrześcijańską, swoje wzorce kulturowe, wykorzystywały skolonizowane tereny do działalności produkcyjnej (plantacje, kopalnie, siła robocza), włączając je tym samym w ówczesny światowy obieg gospodarczy.

Drugą falę globalizacji zapoczątkowała w drugiej połowie XIX wieku wielka rewolucja przemysłowa i będąca jej skutkiem przyspieszona industrializacja. Charakteryzowało ją dążenie kilku państw, dysponujących przewagą przemysłową i militarną, do tworzenia imperiów kolonialnych. W wyścigu tym przodowały potęgi europejskie, przede wszystkim Wielka Brytania, a także Francja, w mniejszym stopniu Niemcy i Holandia. Dodać do tego można także Rosję na obszarze azjatyckim. Europa skolonizowała i podporządkowała sobie niemal całą Afrykę, ogromne obszary Azji, Oceanię, Australię i rejon Karaibów.

Podboje kolonialne prowadzone były przede wszystkim dla celów gospodarczych i geostrategicznych. Kres tej fali globalizacji położyła dekolonizacja, która miała miejsce w drugiej połowie XX wieku. Rozpad imperiów kolonialnych oraz ekspansja państw realnego socjalizmu na świecie spowodowały pospołu ukształtowanie się nowego bipolarnego (dwubiegunowego) porządku światowego, który stanowiły USA i Związek Sowiecki.

Początek trzeciej fali globalizacji nie jest w nauce postrzegany jednakowo. Jedni lokują go w latach 60. XX wieku[5]. Inni skłonni są wiązać ją raczej z końcem zimnej wojny na przełomie lat 80. i 90. XX wieku oraz rozpadem

[3] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2017, s. 227. Nieco podobnie W. Aniol, *Globalizacja…*, *op. cit.*, ss. 1066–1067.

[4] E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004, ss. 23–27; P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, ss. 269–270.

[5] Tak P. Winczorek, *ibidem*, s. 270; A. McGrew, *Globalizacja i polityka globalna* [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008, s. 29.

wówczas Związku Sowieckiego i związanego z nim światowego systemu socjalistycznego[6]. Trzecia fala ma inne oblicze niż poprzednie. Nie wiąże się z politycznym opanowywaniem obcych terytoriów i podporządkowywaniem sobie ludów drogą podboju prowadzonego przez państwa narodowe. Charakteryzuje się natomiast – odnotujmy wstępnie – szczególnym nasileniem i przyspieszeniem procesów składających się na zjawisko globalizacji, co wpływa na jego duże rozmiary oraz znaczące następstwa w różnych dziedzinach życia społecznego – zarówno wewnątrz państw narodowych, jak w stosunkach międzynarodowych. **Większość wypowiadających się na temat globalizacji uznaje ją za jedno z najistotniejszych zjawisk współczesnej epoki**.

Termin „globalizacja" pojawił się w latach 50. XX wieku najpierw w prasie – w 1953 r. w niemieckim „Frankfurter Allgemeine Zeitung", a w 1959 r. w angielskim „The Economist". W 1961 r. znalazł się w słowniku "Welster's Third New International Dictionary of the English Lenguage Unabridged". W nauce zaistniał w 1968 r., kiedy to M. McLuhan użył w napisanej wspólnie z Q. Fiore książce „War and Peace in the Global Village" pojęcia globalnej wioski na określenie świata funkcjonującego po wprowadzeniu nowych technologii służących komunikowaniu się. Określenie to, z uwagi na trafne zdefiniowanie zmian zachodzących we współczesnym świecie, zrobiło oszałamiającą karierę.

Zanim spróbujemy przybliżyć treść pojęcia globalizacji, odnotujmy, że we współczesnej literaturze przedmiotu występują poza nim także inne terminy, często używane zamiennie: globalny (globowy), akcentujący, że określona kategoria zjawisk dzieje się w skali całego świata będącego przedmiotem analizy; globalizm, rozumiany jako redukowanie globalizacji do jej ekonomicznych wymiarów; globalność, oznaczająca, że żyjemy w czymś, co jest czasem określane jako „światowe społeczeństwo". Będziemy starali się w dalszych rozważaniach używać przede wszystkim nazwy „globalizacja", nie odżegnując się jednak całkowicie od takich terminów jak „globalny" czy „globowy".

Słowo „globalizacja" zrobiło zawrotną karierę wciągu ostatnich trzydziestu lat. O ile jeszcze do polowy lat 80. XX wieku nie był to termin powszechnie używany w kręgach akademickich, o tyle od lat 90. tego wieku stał się terminem wszechobecnym. Posługiwanie się nim stało się – jak się wskazuje[7] – częścią „globalnej świadomości", czyli podzielanego poczucia

[6] E. Wnuk-Lipiński, *Świat…*, *op. cit.*, s. 26 (autor pisze o „światowym systemie komunistycznym"). Podobnie „widzi" początek tej fali *Słownik politologii*, Warszawa 2008, s. 151.

[7] K. Gilarek, *Państwo narodowe a globalizacja – dynamika powstawania nowego ładu*, Toruń 2003, s. 39.

istnienia wzrastających powiązań nieraz bardzo odległych od siebie miejsc, prowadzącego do pojmowania świata jako całości. Dyskusja na temat globalizacji, prowadzona nie tylko w nauce, doprowadziła w XXI wieku do przekonania, że żyjemy w globalnej erze.

Nie istnieje jeden sposób pojmowania terminu „globalizacja", ale jest ich wiele, co albo wprost, albo pośrednio wynika z rozważań poszczególnych autorów na temat zjawiska globalizacji, przy czym wielu autorów w ogóle nie definiuje tego terminu, a niektórzy w ogóle go nie używają, uznając za zbyt wieloznaczny. W polskiej nauce trafnie, jak się wydaje, **zaproponowano wyróżnienie czterech typów definicji pojęcia globalizacji**, wyodrębnionych z uwagi na ich zasadnicze elementy, w których koncentrowano uwagę na:

1) wielości procesów składających się na globalizację, postrzegając ją jako zjawisko wielowymiarowe, widoczne w wielu dziedzinach życia społecznego współczesnego świata;
2) procesach odbywających się przede wszystkim a sferze gospodarczej, powodujących podporządkowanie podmiotów gospodarczych na szczeblu narodowym mechanizmom gospodarczym działającym na globalną skalę;
3) powstawaniu zintegrowanego świata w rezultacie rozmaitych procesów, świata, który w coraz większym stopniu staje się „jednym wspólnym miejscem";
4) swoistej jedności w różnorodności jako konstytutywnej cesze globalizacji[8].

Dla naszych dalszych rozważań w podręczniku najbardziej przydatne i bogate poznawcze wydają się być definicje mieszczące się w pierwszej wyróżnionej wyżej grupie. Ich autorzy starają się postrzegać zjawisko globalizacji wielowymiarowo oraz wielopoziomowo i właśnie do ich rozumienia tego zjawiska będziemy się odwoływać. Nie chcielibyśmy natomiast sprawiać wrażenia, że „globalizacja" jest terminem nadmiernie obszernym, pozbawionym zupełnie precyzji i dokładności. Powinien o tym przekonać dokonany w piśmiennictwie naukowym przykładowy przegląd definicji globalizacji proponowanych w nauce[9], z których większość wskazuje na złożoność, wieloaspektowość i wielopoziomowość tego zjawiska społecznego.

---

[8] *Ibidem*, ss. 40–42.

[9] J. Miluska, *Proces globalizacji w sferze demograficzno-antropologicznej, kulturowej i społeczno-psychologicznej a jakość życia człowieka*, „Przegląd Politologiczny" 2007, nr 2, ss. 7–8. Przywołuję za B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, *Wprowadzenie* [w:] B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Globalizacja – nieznośne podobieństwo, Świat i jego instytucje w procesie uniformizacji*, Kraków 2008, s. 9.

Wielość definicji pojęcia globalizacji, chociaż nie skłania raczej do ich przywoływania i analizowania, pozwala na przyjęcie którejś z nich w podręczniku i uznanie za optymalną dla naszych rozważań. Wydaje się, że taki charakter ma definicja globalizacji sformułowana przez J. E. Stigliza[10], który uznał, że **zjawisko to polega w istocie na ściślejszej integracji państw oraz ludzi na świecie, spowodowanej ogromną redukcją kosztów transportu i telekomunikacji oraz zniesieniem sztucznych barier w przepływach dóbr, usług, kapitału, wiedzy i ludzi z kraju do kraju, którym to procesom towarzyszy ciąg tworzenia nowych instytucji, prowadzących, obok już istniejących, działalność przekraczającą granice państw**. Zapewne definicja ta nie należy do najbardziej zwięzłych, ale za to dosyć wszechstronnie ujmuje zjawisko globalizacji. Z tego głównie powodu zasługuje na kilka uwag interpretacyjnych wyrażonych na jej tle, w których wykorzystamy niektóre myśli formułowane na temat zjawiska globalizacji w literaturze przedmiotu[11]:

- po pierwsze, ujęcie to akcentuje, że globalizacja oznacza nieznane dotychczas w historii „skrócenie dystansu" w istotnych dla ludzi sferach;
- po drugie, dokonujące się w procesach globalizacji zmiany mają charakter jakościowy i oznaczają „przewartościowanie" dominującej do tej pory wizji funkcjonowania społeczeństw ludzkich, prowadząc do specyficznego „ścieśnienia" czasu i przestrzeni oraz zacierania różnic między tym, co wewnątrzpaństwowe, i tym, co międzynarodowe;
- po trzecie, światowy wymiar procesów globalizacji powoduje, iż ludzkość egzystuje nie tak, jak w minionych epokach w odrębnych lokalnych „niszach" narodowych, państwowych, regionalnych czy kontynentalnych, ale coraz bardziej jako, chcąc nie chcąc, swoisty „organizm" współzależny w skali świata medialnie, rynkowo, finansowo, ekologicznie, demograficznie, militarnie, a przez Internet interpersonalnie;
- po czwarte, globalizacja oznacza nasilenie i wzrost znaczenia wzajemnych powiązań we wszystkich niemal sferach życia społecznego;
- po piąte, sieć wzajemnych powiązań, jakie pojawiły się na świecie w ramach procesów globalizacji, oznacza, że życie ludzi na planecie ziemia w coraz większym stopniu kształtowane jest przez rozgrywające się dale-

[10] J. E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2005, s. 26.

[11] Zwłaszcza: B. Krauz-Mozer, P. Borowiec, *Wprowadzenie…*, *op. cit.*, ss. 10–11; M. Pietraś, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 34; M.Gulczyński, *Nauka o polityce*, Warszawa 2007, s. 204; A. McGrew, *Globalizacja…*, *op. cit.*, ss. 20–21; A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, s. 173; W. Aniol, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 1065.

ko od nich wydarzenia i zapadające w odległych miejscach decyzje, że dystans geograficzny traci na znaczeniu, zaś wydarzenia lokalne, narodowe i globalne wzajemnie na siebie oddziałują. Stąd, być może, taka popularność zaproponowanego w 1989 r. przez japońską uczoną Kenichi Ohmae określenia „świat bez granic";

– po szóste, rośnie tempo interakcji i procesów globalnych, przekładając się na szybkość z jaką po świecie mogą krążyć idee, informacje, towary, kapitał i technologie;
– po siódme, w wyniku zintensyfikowanych globalnych „przepływów" w obrocie towarowym, kapitałowym, ludzkim i informacyjnym radykalnie wzrasta podatność poszczególnych państw i narodów na różnorakie uwarunkowania o skali światowej oraz impulsy pochodzące ze środowiska międzynarodowego;
– po ósme, globalizacja zakłada ogromny wzrost „zagęszczenia" i „głębokości" gospodarczych, ekologicznych i społecznych współzależności, gdzie „zagęszczenie" odnosi się do podwyższonej liczby, zasięgu i poszerzonego zakresu transakcji transgranicznych, a „głębokość" do stopnia, w którym te współzależności wpływają na sposoby wewnętrznej organizacji społeczeństw i *vice versa*.

Przedstawione uwagi interpretacyjne na tle przywołanej wyżej definicji globalizacji pozwalają uznać za naturalną sytuację, że w nauce **istnieje wiele teorii tego złożonego i wieloaspektowego zjawiska**, zróżnicowanych pod względem zasięgu przedmiotowego, czasowego i przestrzennego, a czasami naznaczonych pewnymi uproszczeniami i sądami wartościującymi, nie zawsze uzasadnionymi. Natomiast, na co zwrócono uwagę w piśmiennictwie[12], właściwie jak dotychczas nie opracowano – bo raczej nie jest to możliwe – ogólnej teorii globalizacji, wyróżniającej się brakiem ograniczeń czasowych i przestrzennych, uogólniającej całość dotychczasowej wiedzy na temat tego zjawiska. Taka ogólna teoria globalizacji byłaby natomiast bardzo użyteczna, gdyż samo zjawisko globalizacji nie bez racji zaliczane jest do grupy najważniejszych „megatrendów" (zmian dotyczących wszystkich dziedzin życia) współczesności[13].

[12] W. Misiak, *Globalizacja. Więcej niż podręcznik, Społeczeństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007, s. 14; W. Wnuk-Lipiński, *Świat…*, *op. cit.*, ss. 27–28.

[13] U. Kurczewska, *Globalizacja* [w:] P. Kaczorowski (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2006, s. 345.

1.2. Siły sprawcze i zasięg obecnej fali globalizacji

W literaturze przedmiotu **nie ma jednolitego stanowiska w kwestii sił sprawczych warunkujących procesy obecnej fali globalizacji**. Badacz tych zagadnień[14] wyróżnił dwa zasadnicze podejścia do owych spraw: w pierwszej grupie pomieścił podejścia nazwane przez niego „jednowymiarowymi", a wiec takie, których zwolennicy wskazują na dominującą lub decydującą rolę jednego czynnika – politycznego, technologicznego lub gospodarczego; w drugiej grupie wskazał na podejścia nazwane „wielowymiarowymi", których przedstawiciele postrzegają procesy globalizacji przede wszystkim jako skutek modernizacji, a więc nowoczesności właściwej państwom uprzemysłowionym, umożliwiającej im rozszerzenie zasięgu stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych. W osiągnięciu owej modernizacji szczególna rola przypada kapitałowi, technologiom oraz industrializacji (uprzemysłowieniu), a więc zespołowi kilku współdziałających ze sobą czynników występujących w państwach zachodnich.

W literaturze przedmiotu **wiele uwagi poświęca się czynnikom sprawczym obecnej fali globalizacji**. Panuje daleko idącą zgodność opinii co do tego, że – jak to określił jeden z autorów[15] – „jednym z motorów napędowych procesów globalizacyjnych" w ich obecnej fazie jest „**rewolucja informatyczna**". Od przełomu wieków XX i XXI nastała epoka mikroprocesorów, biotechnologii, robotyzacji oraz wykorzystywania nowych zaawansowanych materiałów. Komputeryzacja w ogromny stopniu przyczyniła się do ukształtowania się międzynarodowego systemu finansowego. Niebywały postęp nastąpił w rozwoju infrastruktury transportu (lotnictwo cywilne, szybkie koleje, autostrady i drogi szybkiego ruchu) oraz obiegu informacji. Temu niewyobrażalnemu wcześniej obiegowi informacji służy telewizja satelitarna, Internet, telefonia bezprzewodowa i inne instrumenty. Dzięki tym wynalazkom świat ogromnie przyspieszył. Pojawiły się nowe możliwości i formy organizacji oraz koordynacji działań w skali globalnej w czasie rzeczywistym, a to oznacza – jak wskazują niektórzy autorzy – „**kurczenie się czasoprzestrzeni**, z namacalnym wrażeniem zmniejszania się świata (…)"[16] (podkr. cyt. autora), w którym zjawiska dziejące się nawet w odległych częściach globu wywołują skutki w innych, pozornie w nie pozostających w widocznych związkach. W wielu pracach wskazuje się na jeszcze inne

[14] M. Pietraś, *Globalizacja…*, *op. cit.*, ss. 40–42.

[15] P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2008, s. 825.

[16] A. McGrew, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 21. Podobnie Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego wynika dla ludzi*, Warszawa 2000, s. 6.

czynniki, jako przyczyny sprawcze obecnej fali globalizacji: ukształtowanie się w końcu XX wieku jednopolarnego układu państw w skali globalnej, gdzie to Stany Zjednoczone są państwem upowszechniającym w skali świata takie same instytucje i wzory ich działania; rosnącą siłę kapitału międzynarodowego; wzrost skali, mobilności oraz integracji światowych rynków finansowych; deregulację gospodarek narodowych[17] i wiele innych.

Procesy obecnej fali globalizacji nie objęły w jednakowym stopniu całego świata, wszystkich państw i narodów, mają one charakter asymetryczny. Przede wszystkim procesy te są widoczne w krajach tzw. triady, czyli Ameryki Północnej, Europy (zwłaszcza Zachodniej) oraz Japonii i Chin. Jedną z cech charakterystycznych obecnej fali globalizacji jest to, że **poszczególne obszary świata uczestniczą w procesach globalizacji z różną intensywnością**. Badacze wyróżniają w związku z tym centrum globalizacji, jej peryferia oraz tzw. kraje półperyferyjne. Do **centrum globalizacji** zaliczane są te państwa, w których działają ośrodki nadające główne impulsy procesowi globalizacji. To właśnie te państwa przodują w wyścigu technologicznym, koncentrują zasoby światowego kapitału, wyróżniają się dużą wydajnością pracy, niskim ryzykiem inwestycyjnym, wysokim dochodem narodowym na głowę mieszkańca. Z tych państw płyną informacje o tym, co jest na świecie ważne, tu kształtują się opinie, wartości i normy wprowadzane do obiegu globalnego. W centrum procesów globalizacji znajdują się takie państwa jak USA, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Japonia, Chiny, a więc państwa bogate, wysoko uprzemysłowione.

Państwa peryferyjne są uzależnione ekonomicznie, finansowo i technologicznie od krajów centrum globalizacji. One są głównymi odbiorcami impulsów płynących z centrum, w nich są lokowane kapitały, a następnie z zyskiem wycofywane. Są obiektem eksploatacji (surowce, tania siła robocza) i znajdują się przez to w położeniu trwałego upośledzenia i cywilizacyjnego zacofania. Nie są w stanie w procesach globalizacji uzyskać pozycji samodzielnej i twórczej. Do takich państw zalicza się kraje Afryki Subsaharyjskiej, liczne kraje Ameryki Łacińskiej i Bliskiego Wschodu.

W sferze półperyferyjnej znajdują się państwa, które dążą, czasami z powodzeniem, by dostać się do centrum globalizacji, ale nierzadko znajdują się stosunkowo daleko na tej drodze. Są one – podobnie jak peryferia – eksploatowane przez centrum, ale zarazem same biorą udział w eksploatacji

[17] W. Szostak, *Globalizacja a suwerenność państwa współczesnego* [w:] J. Kornaś (red.), *Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, Kielce 2008, s. 13; E. Polak, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 23; M. Pietraś, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 42.

peryferii. Do strefy półperyferyjnej zalicza się na przykład niektóre państwa postsocjalistyczne, w tym Polskę. Ukazany wyżej zasięg przestrzenny procesów globalizacji pozwala stwierdzić, że są one zjawiskiem o strukturze hierarchicznej[18].

W rozważaniach na temat podmiotów aktywnych w procesach globalizacji najwięcej miejsca poświęca się nie państwom, ale korporacjom transnarodowym działającym na globowym rynku w dziedzinie finansów, produkcji i usług. Uważa się czasami, że to właśnie one są „podstawowymi nośnikami", „głównymi aktorami" czy „beneficjentami" (czerpiącymi korzyści) procesów globalizacji. Z takim stanowiskiem niektórzy autorzy podejmują trafną polemikę, wykazując, że państwa nadal odgrywają istotna rolę w procesach dziejących się w ramach globalizacji[19] (będzie o tym dalej szerzej mowa).

W literaturze przedmiotu **sporo uwagi poświęca się problematyce zakresu przedmiotowego procesów obecnej fali globalizacji**, a więc określenia obszarów (dziedzin) życia społecznego, w jakim procesy te zachodzą, a zwłaszcza są najbardziej widoczne. Poglądy na ten temat są zróżnicowane. Najczęściej autorzy wskazują na **trzy takie obszary**: gospodarkę, kulturę, politykę i dlatego przede wszystkim postaramy się wskazać na najważniejsze procesy globalizacyjne zachodzące w tych obszarach. Nierzadko jednak dodaje się do tego katalogu jeszcze inne dziedziny, zwłaszcza te związane z obecną fazą globalizacji: komunikację, informatyzację, ekologię, militaria, społeczeństwo obywatelskie, ideologię i inne. Akceptujemy więc tezę, że na globalizację składa się zespół procesów dziejących się w różnych obszarach życia społecznego, procesów, które niekiedy częściowo się na siebie nakładają, niekiedy zaś pozostają w sprzeczności[20].

Płaszczyzna gospodarcza globalizacji. Procesy globalizacji w tej dziedzinie mają najdłuższą historię. Najwięcej też relatywnie uwagi poświęca się im w piśmiennictwie naukowym, traktując procesy zachodzące w gospodarkach współczesnych krajów oraz w skali ponadnarodowej albo w sposób szeroki (i tak też syntetycznie przedstawimy je w podręczniku), albo w sposób bardziej zindywidualizowany, traktując odrębnie procesy zachodzące w sferze ekonomicznej, finansowej, technologicznej itd.

---

[18] Zob. E. Wnuk-Lipiński, *Świat…*, *op. cit.*, s. 31.

[19] J. Symonides, *Zglobalizowane państwo w stosunkach międzynarodowych – implozja czy transformacja* [w:] W. Czapliński, *Prawo w XX wieku*, Warszawa 2006, ss. 857–862; J. Osiński, *Niezbędność państwa w dobie globalizacji oraz jego współczesne modele* [w:] J. Oniszczuk (red.) i inni, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, ss. 411–427.

[20] Zob. A. Heywood, *Politologia…*, *op. cit.*, s. 173.

Wskazując na procesy globalizacji dziejące się w dziedzinie gospodarczej zwraca się przede wszystkim uwagę na **globowy charakter współczesnego rynku** – przepływu towarów, usług, technologii, kapitału. Dominuje przekonanie, że żadna gospodarka narodowa nie stanowi obecnie wyizolowanej wyspy, a wszystkie systemy gospodarcze zostały w mniejszym lub w większym stopniu „pochłonięte" przez pełną wzajemnych powiązań gospodarkę globalną. W niektórych pracach pisze się o poszerzaniu i pogłębianiu w ramach globalizacji międzynarodowej integracji gospodarczej[21].

Konsekwencje globalizacji w obszarze gospodarczym mają charakter złożony, co wyraża się w tym, że z jednej strony wskazane wyżej procesy napędzają postęp technologiczny, dynamizują rozwój ekonomiczny, owocują zwiększeniem obfitości dóbr i usług, z drugiej zaś przynoszą skutki negatywne – bankrutowanie niektórych starych gałęzi gospodarki, wzrost bezrobocia w wielu krajach, przede wszystkim zaś pogłębiają dysproporcje rozwojowe i nierówności społeczne, marginalizują niektóre kraje i duże grupy ludzi, rodzą na jednym biegunie globalnych bogaczy, na drugim zaś lokalnych nędzarzy. Jako „namacalny" dowód globalizacji w obszarze gospodarki wskazuje się często w piśmiennictwie na kryzys finansowy 2008 r., który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, a w kilka miesięcy wpłynął bezpośrednio na losy gospodarek narodowych w wielu innych państwach i zrodził problemy ekonomiczne oraz finansowe w skali globalnej.

Globalizacja na płaszczyźnie kulturowej to proces polegający na tym, że informacje, towary, trendy, zwyczaje wytworzone lub zrodzone w jednej części świata stają się częścią globalnego „prądu" niosącego wzorce szeroko rozumianej konsumpcji, który powoduje zanik różnic kulturowych między narodami, regionami i jednostkami. Niekiedy określa się te zjawiska mianem „macdonaldyzacji". Na arenie kulturowej językiem komunikacji globalnej staje się angielski, który spełnia dzisiaj taką rolę, jak łacina w średniowieczu, co stawia kraje anglosaskie w uprzywilejowanej sytuacji. Formułuje się w literaturze przedmiotu opinię[22], że globalna kultura masowa jest obecnie w istocie homogenną (jednorodną) kulturą anglosaską, głównie zaś kulturą amerykańską w wydaniu rynkowym. Globalizacji kulturowej sprzyja rozrost korporacji transnarodowych i powstawanie globowych jej obszarów, podsyca ją rewolucja informatyczna, komunikacja satelitarna, Internet, turystyka itp.

[21] B. Liberska, *Współczesne procesy globalizacji gospodarki światowej* [w:] B. Liberska (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2002, s. 19.

[22] E. Wnuk-Lipiński, *Świat…*, *op. cit.*, s. 50; M. Pietraś, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 46.

Polityczna płaszczyzna globalizacji. W piśmiennictwie trafnie zwraca się uwagę[23], że rozwijającej się na szeroką skalę, z dużą szybkością i intensywnością, globalizacji gospodarczej nie towarzyszy pod względem zasięgu, tempa i głębokości globalizacja polityczna. Jej przejawy również są jednak wyraźnie widoczne. Polityka nie zamyka się tylko w ramach państw narodowych, nie może być pojmowana i realizowana wyłącznie w skali lokalnej czy narodowej. Często wymaga ona postrzegania i urzeczywistniania na poziomie globowym, aby skutecznie rozwiązywać pojawiające się sprzeczności współzależnych społeczeństw. Jako przejawy globalizacji politycznej często wskazuje się wzrost znaczenia organizacji transnarodowych, sprawujących jurysdykcję nie tylko w granicach danego państwa, ale i w przestrzeni międzynarodowej obejmującej kilka państw. Trafnie wskazuje się[24], że nacisk, jaki w globalizacji politycznej kładziony jest na stosunki międzypaństwowe, odróżnia ją od globalizacji gospodarczej i kulturowej, gdzie akcentuje się rolę „aktorów" niepaństwowych. Pluralizm ustrojów i reżimów politycznych jest znacznie większy niż rozwiązań ekonomicznych czy kulturowych. W tych warunkach perspektywa państwa światowego wydaje się wciąż bardzo odległa[25], jeżeli w ogóle realna. Pojawiają się natomiast opinie, że globalizacja przyczynia się do stabilizacji politycznej w świecie[26].

1.3. Cechy i skutki obecnej fali globalizacji

W pracach naukowych **sporo uwagi poświęca się wyszczególnianiu i charakteryzowaniu podstawowych cech, które odróżniają obecną falę globalizacji** od poprzednich. Na podstawie wypowiedzi kilku autorów[27] i własnych na ten temat przemyśleń można wskazać na następujące takie cechy:

- wydatne przyspieszenie i pogłębienie procesów globalizacji począwszy od końca XX wieku;
- dynamiczne zmiany sposobów i środków ludzkiej aktywności, oznaczające sprawstwo i główne kroki w procesach globalizacji;

[23] M. Pietraś, *ibidem*, s. 48; W. Aniol, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 1075.

[24] A. Heywood, *Politologia…*, *op. cit.*, s. 175.

[25] Zob. *ibidem*, s. 24.

[26] S. Sulowski, *Istota współczesnego państwa. Próba ujęcia politologicznego* [w:] J. Osiński (red.), *Współczesne państwo jako podmiot polityki publicznej*, Warszawa 2014, s. 47.

[27] Zwłaszcza M. Gulczyński, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 205–206; W. Aniol, *Globalizacja…*, *op. cit.*, ss. 1067–1069; M. Osadnik, *Państwo narodowe w procesie globalizacji – zagrożenia i nadzieje* [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.), *Państwo narodowe a proces globalizacji*, Katowice 2000, s. 83; A. McGrew, *Globalizacja…*, *op. cit.*, ss. 19–21; S. Smith, J. Baylis, *Wprowadzenie* [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej…*, *op. cit.*, ss. 12–13.

- większe uzależnienie ludzkiej egzystencji, zarówno jej elementów pozytywnych, jak i w negatywnych, od procesów globalizacji, co czyni świat bardziej homogenicznym (jednorodnym);
- rozszerzenie zakresu procesów globalizacji, które w większym niż kiedyś stopniu obejmują cały świat;
- „odrywanie się" wielu procesów globalizacyjnych od terytoriów państw narodowych, wcześniej silnie z nimi związanych, określane mianem „deterytorializacji", której istotą jest utrata kontroli władz państwowych nad osobami i rzeczami znajdującymi się na terytorium danego państwa;
- ogromny postęp w rozwoju technologii informacyjnych, określany jako rewolucja informacyjna, eliminująca w pewnym sensie czas i przestrzeń ze stosunków międzyludzkich;
- większa łatwość i szybkość przemieszczania w świecie pieniądza (kapitału), przy czym kapitał przepływa głównie między krajami bogatymi, ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami na czele.

W nauce **nie ma jednolitej opinii na temat skutków obecnej fali procesów globalizacji**, jak również rezultatów tych procesów w ramach poszczególnych płaszczyzn owej globalizacji[28], co wynika także z faktu, że pełna, całościowa, obiektywna ocena tych skutków dziejących się na wielu płaszczyznach jest bardzo trudna. Wyróżnić można w tych kwestiach umownie **dwie grupy stanowisk**:

1) zwolenników globalizacji, nazywanych niekiedy globalistami (czasami hiperglobalistami), którzy wskazują przede wszystkim na pozytywne rezultaty procesów globalizacji, koncentrując się zwłaszcza na ekonomicznych korzyściach, jakie przynosi poszczególnym krajom globalizacja: dopływ kapitału zagranicznego; dostęp do nowoczesnej technologii; rewolucja informatyczna; powiększenie rynku zbytu i rynkowej oferty produktów; zwiększenie presji na modernizację i wzrost efektywności działalności gospodarczej; ożywienie inwestycyjne; nowe miejsca pracy i inne;
2) przeciwników globalizacji, nazywanych czasami antyglobalistami (lub alterglobalistami), zdaniem których globalizacja prowadzi do: powstawania nowych form niedoli i niesprawiedliwości społecznej; ograniczania państw opiekuńczych przez kapitał globalizacyjny; żywiołowości i nieprzewidywalności toczących się procesów, niemożliwości jej zaplanowania; rodzenia nowych konfliktogennych problemów gospodarczych, poli-

[28] W sposób najbardziej bodajże rozwinięty charakteryzuje je E. Polak, *Globalizacja*…, *op. cit.*, ss. 30–35.

tycznych, społecznych, ekologicznych i militarnych; wielką nierówność zysków płynących z handlu międzynarodowego oraz globalnego przepływu kapitałów i siły roboczej; zagrożenia dla kultur narodowych itp. Odnotować warto, że w ostatnich latach pojawił się – najpierw w państwach rozwiniętych, a następnie także w krajach rozwijających się – ruch antyglobalizacyjny, ruch bardzo niejednolity wewnętrznie, mało spójny programowo, ale generalnie głoszący hasła ograniczania negatywnych skutków procesów globalizacyjnych[29].

Na zakończenie tego fragmentu rozważań warto pokusić się o sformułowanie **kilku uwag podsumowujących**:

- po pierwsze, nie wydaje się, żeby procesy globalizacyjne doprowadziły do ukształtowania się globalnego systemu gospodarczego, globalnego społeczeństwa, państwa światowego czy pełnej jednorodności kulturowej świata, chociaż spotkać można, raczej dyskusyjne, opinie, że w wyniku procesów globalizacyjnych rzeczywistością stało się już „globalne społeczeństwo obywatelskie" oparte na działaniach transnarodowych korporacji, organizacji pozarządowych i międzynarodowych grup nacisku[30];
- po drugie, globalizacja jest zjawiskiem wielowątkowym, a jej procesy zachodzą równolegle na kilku wzajemnie powiązanych płaszczyznach, nie zawsze będąc komplementarnymi (wzajemnie się uzupełniającymi);
- po trzecie, nie sposób w sposób jednoznaczny opowiedzieć się ani za optymistyczną interpretacją rezultatów globalizacji prezentowaną przez globalistów, ani za pesymistyczną przedstawianą przez antyglobalistów; można przyjąć, że w każdej z tych interpretacji zawierają się zarówno spostrzeżenia trafne, jak również nieznajdujące potwierdzenia w rzeczywistości;
- po czwarte, procesy globalizacyjne mają w znacznej mierze charakter żywiołowy, nad którymi nikt nie sprawuje (i sprawować nie może) skutecznej kontroli. Trafnie wskazuje się[31], iż nie ma powodów by zakładać, że te procesy, dziejące się na wielu płaszczyznach, prowadzą do jakiegoś, dającego się jednoznacznie określić, stanu końcowego;

[29] O zagrożeniach, jakie niosą procesy globalizacji, zob. szerzej M. Osadnik, *Człowiek wobec wyzwań globalizacji* [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.), *Wyzwania procesu globalizacji wobec człowieka*, Katowice 1999, ss. 10–17.

[30] A. Heywood, *Politologia*…, *op. cit.*, s. 175.

[31] K. Gilarek, *Państwo narodowe*…, *op. cit.*, s. 48.

– po piąte, szlachetnie brzmią formułowane czasem hasła, że „Współcześnie najistotniejszym problemem jest sprawiedliwy podział owoców globalizacji”[32], ale można mieć poważne wątpliwości, czy da się to osiągnąć przy żywiołowości procesów globalizacyjnych i nierównym ich rozkładzie we współczesnym świecie.

2. Globalizacja a państwo

2.1. Generalne przejawy zmian w państwach w warunkach globalizacji

Problematyka wpływu obecnej fali procesów globalizacyjnych na współczesne państwo (nierzadko określane jako „państwo narodowe”, a więc takie, którego tożsamość ukształtowała się w historycznym procesie przemieszania się i połączenia elementów etnicznych, kulturowych i obywatelskich) **zajmuje wiele miejsca w literaturze przedmiotu** – zarówno w pracach, których autorzy koncentrują uwagę właśnie na analizie relacji między owymi procesami a współczesnym państwem, jak również w pracach, gdzie te zagadnienia stanowią jedynie jeden z wątków, prawda, że najczęściej istotny, generalnych rozważań autorów o zjawisku globalizacji, jego procesach i skutkach. W jednych i drugich pracach można umownie wyróżnić **dwie grupy stanowisk**:

1) w pierwszej z nich autorzy, o czym niekiedy świadczą już same tytuły ich opracowań, zazwyczaj nie formułują jednoznacznego stanowiska w kwestii wpływu globalizacji na współczesne państwo, chociaż zdają się akceptować tezę o zmniejszającej się obecnie roli państwa, a niektórzy są nawet skłonni uznawać nieuchronność tego procesu;
2) w drugiej z nich autorzy, dostrzegając wyraźne symptomy zmian w państwie w warunkach globalizacji, stoją na stanowisku niezbędności państwa, a część z nich wyraża nawet pogląd, że rola państwa będzie w tych warunkach rosła.

Warto od razu zwrócić uwagę, że autorzy, zajmujący się problematyką relacji między procesami globalizacyjnymi a współczesnym państwem, przedstawiają zarówno w kategoriach generalnych zmiany jakie zachodzą w państwie pod wpływem tych procesów, jak również koncentrują uwagę **na pewnych obszarach**, na których, ich zdaniem, **najbardziej widoczny jest wpływ globalizacji na państwo**. Za takie obszary uważają przede wszyst-

[32] J. Osiński, *Niezbędność państwa…*, *op. cit.*, s. 413.

kim zagadnienia suwerenności państwa oraz funkcji państwa, zwłaszcza roli państwa w gospodarce, ale także inne, którym poświęcają nieco mniej uwagi, szczególnie kwestie demokracji w państwie oraz tworzenia prawa. Spróbujemy więc, w sposób syntetyczny, przedstawić zarówno te spojrzenia w kategoriach generalnych na zmiany współczesnego państwa, jak też uwagi dotyczące zmian we wskazanych obszarach, starając się przywoływać istotne wypowiedzi wyrażane w ramach wskazanych wyżej obu grup poglądów.

Właściwie to **wszyscy autorzy** zajmujący się problemami globalizacji **wskazują generalnie na malejące znaczenie współczesnego państwa** powodowane procesami globalizacyjnymi. Procesy te toczą się bowiem w znacznej mierze poza kontrolą państw narodowych, niezależnie od woli tych państw. Uczestnictwo państw w procesach globalizacji nie jest związane ze świadomym ich wyborem. Państwa są raczej przedmiotem niż podmiotem globalizacji[33]. Dotyczy to nie tylko państw peryferyjnych i półperyferyjnych, ale w znacznym stopniu także państw należących do centrum globalizacji. Państwa nie są w stanie kontrolować przebiegu wydarzeń ekonomicznych i kulturowych na własnym terytorium i wobec własnej ludności, co bez wątpienia wywiera wpływ na wykonywanie przez nie uprawnień wynikających z ich suwerenności. Na tym tle formułowane są przez hiperglobalistów skrajne opinie o zaniku państw narodowych[34]. Takie opinie są zbyt daleko idące, ale bez wątpienia, na co trafnie zwraca się uwagę[35], obecna fala globalizacji stawia przed państwami narodowymi pytanie – do jakiego stopnia mają się one „otworzyć" na procesy globalizacyjne, przy czym rzeczywistość zewnętrzna nie pozostawia im właściwie w tych sprawach wielkiego pola manewru.

Aby bardziej przekonać o zasadności ostatniego z pytań, warto spróbować przedstawić najważniejsze wskazywane w piśmiennictwie **symptomy zmian dokonujących się w państwach** w ramach trzeciej fali globalizacji:

- dynamika tych zmian jest nieporównywalnie większa niż mająca miejsce w ramach którejkolwiek poprzednich fal globalizacji;
- pewna statyczność państwa na tle bardzo szybko dziejących się procesów globalizacyjnych;
- zwiększanie się zróżnicowań funkcji i form państwa w warunkach nie tracących na prędkości procesów globalizacyjnych;

[33] Zob. P. Winczorek, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 272.

[34] Pisze o tym K. Gilarek, *Państwo narodowe*…, *op. cit.*, s. 34.

[35] E. Wnuk-Lipiński, *Świat*…, *op. cit.*, s. 151 i 153.

- utrwalenie się przekonania, że siłę państwa mierzy się także w układzie globalnym – skutecznością i efektywnością jego działań;
- ograniczanie roli i znaczenia instytucji państwa, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i w relacjach międzynarodowych, nasilające się wątpliwości – czy skuteczna władza polityczna nadal spoczywa w gestii rządów narodowych czy innych już podmiotów;
- przekonanie, że tradycyjne państwo narodowe, oparte na nowożytnych ideach racjonalizmu, nowoczesności i „zdrowego" nacjonalizmu, przeżyło już swój „złoty wiek" i okres rozkwitu ma za sobą, że ulega erozji;
- opinia, że mamy do czynienia z sytuacją „końca państwa w polityce światowej"[36], zastępowanego, rzekomo skutecznie, przez organizacje międzynarodowe oraz korporacje ponadnarodowe i inne jeszcze podmioty (tzw. *global pleyers*);
- pogląd, iż słabnięcie państwa jako podmiotów ekonomicznych oznacza ich osłabienie także jako podmiotów politycznych;
- przekonanie, że globalizacja zmienia „architekturę" międzynarodowych stosunków gospodarczych i międzynarodowych stosunków politycznych;
- słuszna opinia, że wielu problemów, przed jakimi stoją współczesne państwa, z uwagi na ich globowy charakter, nie można rozwiązać inaczej jak tylko przez zgodne współdziałanie państw.

Już **wyspecyfikowanie tych** generalnych **symptomów**, dalece przecież niepełne, **pozwala na formułowanie** kolejnych stawianych w nauce uogólniających pytań:

- czy w warunkach globalizacji państwo straciło na znaczeniu, zostało zmarginalizowane, a jeżeli tak, to kto lub co w zamian wykonuje te zadania czy funkcje, które dotychczas wypełniało państwo?[37];
- czy globalizacja przyczynia się do spadku znaczenia ekonomicznego i politycznego państwa narodowego, czy stanowi zagrożenie dla tożsamości narodowej, czy też, paradoksalnie, zwiększa natężenie nacjonalizmów?[38].

---

[36] Tak radykalnie Z. Rykiel, *Państwo jako podmiot współczesnej polityki światowej* [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw. Perspektywa globalna*, T. 1, Toruń 2011, s. 14.

[37] J. Osiński, *Administracja publiczna na tle ewolucji instytucji państwa w XX i XXI wieku* [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2011, s. 15.

[38] Ł. Zweiffel, *Państwa narodowe i nacjonalizmy wobec globalizacji* [w:] B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 195.

W dalszych wywodach zostanie podjęta, przynajmniej częściowo, próba udzielenia odpowiedzi na pytania tego typu. Dla pewnej dozy optymizmu warto przytoczyć dwie opinie (poglądy) wyrażone w literaturze przedmiotu:

1) procesy globalizacji są nie tylko źródłem wyzwań i zagrożeń dla państwa narodowego, „ale stwarzają też szanse i możliwości zmian dających nadzieję na nowy ład i odrodzenie się państwa w przyszłości"[39];
2) „Tezę o »końcu państw narodowych« należy włożyć między bajki, tak jak wiele innych nietrafionych przepowiedni zachodnich i wschodnich »teoretyków i futurologów«"[40].

W pewnych pracach naukowych, których autorzy nie wyrażają jednoznacznych opinii na temat sytuacji obecnej oraz najbliższej przyszłości państwa w warunkach globalizacji, **już w tytułach** ich opracowań **daje o sobie znać ambiwalentność ocen** na ten temat (zawierających elementy przeciwstawne). Przykładowo przywołać można tytuły następujących opracowań: L. Gabryś, *Byt czy zanik państwa w dobie globalizacji*[41]; L. R. Iwulski, *Państwo narodowe – śmierć, szczyt potęgi czy fundamentalna zmiana*[42]; M. Osadnik, *Państwo narodowe w procesie globalizacji – zagrożenia i nadzieje*[43]. Nawet uwzględniając, że niektóre z tych tytułów miały być elementem uatrakcyjniającym i zachęcającym do zapoznania się z wywodami autorów, to zapewne warto, chociażby skrótowo, przywołać ich poglądy na temat rozważanych spraw.

L. Gabryś jest zdania[44], że państwo ma zagrożoną pozycję w wyniku procesów globalizacyjnych, co jednak nie oznacza eliminacji państwa i jego polityki z życia społeczno-gospodarczego, ale wymaga głębokiej modyfikacji jego roli. Autorka wskazuje obszary, w których dostrzega konieczność zmian realizacji przez państwo jego zadań. Finalnie jest jednak zdania, że „Postępująca globalizacja bez wątpienia będzie ograniczać stopniowo autonomię i funkcje państwa, będzie ono bowiem zmuszone »poddawać się« trendom globalnym, głównie ekonomicznym".

---

[39] M. Osadnik, *Państwo narodowe*…, *op. cit.*, s. 92.

[40] J. Osiński, *Administracja publiczna*…, *op. cit.*, s. 33.

[41] L. Gabryś, *Byt czy zanik państwa w dobie globalizacji* [w:] E. Okoń-Horodyńska, *Państwo narodowe*…, *op. cit.*

[42] L. R. Iwulski, *Państwo narodowe – śmierć, szczyt potęgi czy fundamentalna zmiana* [w:] E. Ganowicz, A. Lisowska (red.), *Współczesne państwo. Idee i rozwiązania instytucjonalne*, Toruń 2012.

[43] M. Osadnik, *Państwo narodowe w procesie globalizacji – zagrożenia i nadzieje* [w:] E. Okoń-Horodyńska, *Państwo narodowe*…, *op. cit.*

[44] L. Gabryś, *Instytucja państwa w dobie globalizacji* [w:] E. Okoń-Horodyńska, *Wyzwania*…, *op. cit.*, ss. 52–53.

L. R. Iwulski wyraża pogląd[45], że „państwo traci swój status i nabiera nowego wymiaru, który świadczyć może o jego zmierzchu. Jednakże ów zmierzch nie przebiega w sposób oczywisty i nie charakteryzuje się logiką nieuchronności – jest raczej potencjalnością, jednym z możliwych punktów charakterystycznych ponowoczesności". W opinii tego autora, w owej „ponowoczesności" państwo narodowe staje się tworem niezwykle ambiwalentnym, pełnym paradoksów: z jednej strony zauważalny jest jego stały rozwój, z drugiej zaś widoczne są symptomy jego „krachu", przy czym krach ten nie następuje gwałtownie, ale jest raczej procesem „pełzającym".

M. Osadnik uważa[46], że „wskutek przemian globalizacyjnych funkcje i narzędzia polityki państwa okazały się nieskuteczne, a nowych jej koncepcji jeszcze nie opracowano i nie wdrożono, państwo znalazło się w pułapce". Autor ten dostrzega kilka stojących przed państwem wyzwań o charakterze politycznym, społeczno-gospodarczym i kulturowym, które wymagają od państwa kompleksowych działań na kilku płaszczyznach. Podzielając wyrażany niekiedy pogląd, że tradycyjne państwo narodowe ma już okres rozkwitu poza sobą, puentuje swoje wywody z pewną dozą optymizmu: „można stwierdzić, że procesy globalizacji stanowią poważne źródło wyzwań i zagrożeń dla państwa narodowego, ale stwarzają też szanse i możliwości dające nadzieję na nowy ład i odrodzenie się państwa w przyszłości". Nie uważa, że państwo jako takie się przeżyło i miałoby ulec rozkładowi czy zanikowi w procesach globalizacji. Jest zdania, że państwo – jako instytucja ładu gospodarczego i społeczno-politycznego – może w tych procesach odegrać istotną i pozytywną rolę.

Z przywołanych wyżej **wywodów i ocen nie wynikają jednoznaczne wnioski. Autorzy** ci **nie mają**, zapewne nie bez racji, **pewności co do dalszych losów państw w warunkach globalizacji**.

2.2. Obszary zmian w państwach w warunkach globalizacji

W rozważaniach na temat zmian zachodzących w państwie w wyniku procesów globalizacyjnych najwięcej uwagi poświęca się problemom suwerenności państwa. Autorzy nie mają wątpliwości, że pod wpływem tych procesów wyraźnie widoczne są zmiany w obszarze suwerenności państw narodowych. Dominuje świadomość, że suwerenność w obecnym jej kształcie, w XXI wieku, różni się znacznie od jej rozumienia w czasie, kiedy powstawał system westfalski (1648), oparty na istnieniu suwerennych, cał-

[45] L. R. Iwulski, *Państwo narodowe…*, *op. cit.*, s. 47, 50, 58.

[46] M. Osadnik, *Państwo narodowe…*, *op. cit.*, ss. 87–93.

kowicie niezależnych od papieża i cesarza państw. To rozumienie suwerenności – jak się słusznie wskazuje[47] – stało się anachronizmem już od połowy ubiegłego stulecia, po uchwaleniu Karty Narodów Zjednoczonych, która oznaczała ograniczenie omnipotencji (wszechmocy, wszechwładzy) suwerennego państwa w stosunku do innych państw i do własnych obywateli. Tak więc nawiązywanie do westfalskiego rozumienia suwerenności nie ma obecnie większego praktycznego sensu[48]. **Powszechne jest przekonanie o konieczności redefinicji** (ponownego zdefiniowania) **suwerenności państwowej**. Współcześnie nie można już definiować suwerenności państwa jako niczym nieograniczonej jego władzy, i to **z kilku ważnych powodów**, które głównie świadczą o istnieniu pewnych ograniczeń:

- państwo nie ma dzisiaj monopolu na stanowienie oraz egzekwowanie prawa. Państwo poprzez umowy i zwyczaj międzynarodowy przyjmuje normy prawne regulujące jego postępowanie, akceptuje coraz więcej norm tworzonych poza nim, obywatele państwa uzyskali dostęp do trybunałów międzynarodowych, które są władne rozstrzygać ich sprawy w sposób wiążący dla państwa;
- państwo nie jest już w stanie sprawować pełnej kontroli nad swoim terytorium w zakresie innowacji technologicznych, przepływu nowych technologii, konkurencji rynkowej, instytucji społecznych itp.;
- państwo traci pełną kontrolę nad gospodarką i – jak się wskazuje[49] – dochodzi do „**rozdziału państwa i gospodarki**" (podkr. cyt. autorów), co się wyraża w niekontrolowanym przez państwo przepływie kapitału utrudniającym pobór podatków, zmianach w konstruowaniu budżetu uzależnionego w dużym stopniu od czynników zewnętrznych, ograniczeniu sterowalnością inwestycji zagranicznych itp.;
- państwo nie ma monopolu informacyjnego, tracąc go na rzecz mediów o charakterze globowym oraz na rzecz nieznającego granic Internetu;
- państwo realizuje swoje zadania militarno-obronne coraz częściej w ramach pozakrajowych struktur wojskowo-politycznych, zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych;
- państwa, zwłaszcza średnie i małe, biorą aktywny udział we wspólnotach międzynarodowych pozwalających im skuteczniej realizować ich interesy,

[47] E. Wnuk-Lipiński, *Świat*…, *op. cit.*, s. 154.

[48] Zob. J. Symonides, *Zglobalizowane państwo*…, *op. cit.*, s. 858.

[49] S. Sagan, V. Serzhanowa, *Nauka*…, *op. cit.*, s. 230.

w związku z czym mówi się czasami o kształtowaniu się swoistej suwerenności zbiorowej lub podzielonej[50].

Przywołane wyżej zjawiska służą niektórym autorom jako uzasadnienie tezy o „zmierzchu" suwerennych państw narodowych. W nauce są wyrażone jednak także inne poglądy. Z tezą tą słusznie nie zgadza się E. Wnuk-Lipiński, zdaniem którego „XXI wiek nadal będzie erą suwerennych państw narodowych, choć suwerenność ta będzie nieco inaczej definiowana niż w modelu westfalskim i inne jej funkcje będą odgrywały pierwszoplanową rolę w zglobalizowanym świecie (…)"[51]. Jakby rozwijając tę tezę, w piśmiennictwie wskazano[52], że suwerenność współczesnego państwa „oznacza przede wszystkim niezależność wewnętrzną i zewnętrzną, a tym samym zdolność do decydowania o zakresie własnej kompetencji". Przywołany autor słusznie zauważa, że prawo międzynarodowe odróżnia pojęcie suwerenności od wykonywania praw suwerennych. Na tym tle stwierdza jednoznacznie: „globalizacja nie powoduje ani nie przyspiesza zapowiadanego od kilkudziesięciu lat kryzysu, zmierzchy czy implozji (zapadnięcia się – uwaga moja – J. K.) państwa. Globalizacja nie prowadzi też do utraty przez nie suwerenności".

Drugim obszarem, na którym koncentruje się uwaga autorów zajmujących się wpływem procesów globalizacyjnych na współczesne państwo, są funkcje państwa. Za punkt wyjścia rozważań na ten temat można uczynić konstatację jednego z autorów, który – opowiadając się za potrzeba redefinicji funkcji państwa – ocenia, że „Globalizacja wymusza zmiany w zakresie i sposobie wypełniania funkcji państwa. W niektórych obszarach znacznie redukuje kompetencje, a zwłaszcza pole manewru w działaniach rządu"[53]. W literaturze przedmiotu najczęściej wskazuje się na zmiany w warunkach globalizacji roli państwa w gospodarce oraz w realizacji funkcji zabezpieczenia socjalnego. Znacznie rzadziej pisze się o potrzebie redefinicji funkcji kulturalno-wychowawczej oraz funkcji zewnętrznych państwa.

Istotne znaczenie dla nowego spojrzenia na **rolę państwa w gospodarce** miał neoliberalny zwrot w ekonomii, który dokonał się w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku. Wywołał on zmianę postrzegania roli państwa w gospodarce, w tym zwłaszcza zakresu i form interwencjonizmu państwowego. Uważa się, że „Neoliberalna ortodoksja, stawiając prawa wolnego ryn-

[50] Pisze o tym W. Aniol, *Globalizacja*…, *op. cit.*, s. 1075.

[51] E. Wnuk-Lipiński, *Świat*…, *op. cit.*, s. 160.

[52] J. Symonides, *Zglobalizowane państwo*…, *op. cit.*, ss. 859–861.

[53] W. Aniol, *Globalizacja*…, *op. cit.*, s.1076.

ku ponad zasadami interwencji państwa, nieodwracalnie zmieniła reguły gospodarki światowej i umożliwiła przyspieszenie procesu globalizacji"[54]. To spostrzeżenie skłania niektórych autorów do stawiania pytania – czy globalizacja w jej płaszczyźnie ekonomicznej eliminuje państwo z gospodarki i jego funkcje w tej dziedzinie, czy raczej nadal wskazuje na potrzebę jego aktywności[55]. Do raczej odosobnionych należą w tych sprawach głosy, że mamy do czynienia ze zjawiskami całkowitej defensywy państwa w gospodarce, a nawet jego kapitulacji przed rynkiem światowym[56]. Dominują inne poglądy, a mianowicie, że widoczna **zmiana roli państwa w gospodarce** wewnątrz kraju i na szerszym forum regionalnym oraz globalnym **nie oznacza eliminacji państwa i jego polityki ze sfery ekonomicznej**. **Wymaga** natomiast **dokonania w tej sferze daleko idących modyfikacji** dostosowujących państwo i jego organy do zmieniających się realiów ekonomicznych, nie takich jednak modyfikacji, które oznaczałyby rezygnację państwa z aktywności w tej sferze i „przekazania" atrybutów owej aktywności jakimś podmiotom ponadpaństwowym.

Warto w tym miejscu od razu odnotować, że niektórzy autorzy, akceptując tezę o konieczności redefinicji roli państwa narodowego także w gospodarce, zdecydowanie stoją na stanowisku, że instytucja takiego państwa „długo jeszcze będzie towarzyszyła ludziom i organizowała zbiorowy wysiłek warunkujący postęp cywilizacyjny poszczególnych społeczeństw i całej ludzkości"[57]. Ten sam autor w innej pracy wyraża pogląd, że „Współczesne państwa poprzez (…) wyspecjalizowane instytucje (…) **efektywnie wpływają** na otoczenie zewnętrzne: gospodarkę światową, system międzynarodowych poglądów politycznych, system bezpieczeństwa narodowego czy stan potencjalnych zasobów, określający rolę konkretnego państwa w stosunkach międzynarodowych"[58] (podkr. cyt. aut.). W pełni uzasadnione wydają się więc także inne dwie opinie: 1) że „Pomimo rosnącego *zagęszczenia* i zmiany układu sił na scenie globalnej, *państwa pozostają dziś bez wątpienia najważniejszymi aktorami w polityce i gospodarce światowej*"[59] (kursywa cyt. aut.) 2) że „Istnieją silne argumenty funkcjonalne przemawiające za trwałością suwerennego państwa narodowego (…) spełnia bowiem funkcje stanowiące fundament globalizującego się świata (czego zdaje się nie dostrzegać większość

[54] M. Osadnik, *Państwo narodowe…*, *op. cit.*, ss. 84–85.

[55] L. Gabryś, *Instytucja państwa…*, *op. cit.*, s. 51.

[56] Tak np. H. P. Martin, H. Schuman, *Pułapka globalizacji*, Wrocław 1999, s. 253.

[57] J. Osiński, *Niezbędność państwa…*, *op. cit.*, s. 416.

[58] J. Osiński, *Administracja publiczna…*, *op. cit.*, s. 20.

[59] W. Aniol, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 1072.

teoretyków globalizacji)"[60]. Przywołani autorzy przedstawiają szereg argumentów uzasadniających ich tezy. Również inni autorzy, zazwyczaj w sposób bardziej zwięzły, argumentują o niezbędności państwa w dobie globalizacji (np. M. Osadnik, S. Sulowski).

Wielu autorów wskazuje, że **procesy globalizacyjne wywierają wpływ na realizowaną przez współczesne państwo funkcję zabezpieczenia socjalnego**, którą uznaje się za nieodzowną w państwie narodowym. Zakres owego wpływu i zmiany zasięgu oraz form realizacji owej funkcji postrzegane są niejednakowo. Uwaga badaczy koncentruje się głównie na zmianach funkcji zabezpieczenia socjalnego w wysoko rozwiniętych państwach opiekuńczych euroatlantyckiego kręgu cywilizacyjnego (a więc w centrum procesów globalizacyjnych)[61]. Wskazuje się więc, że mamy do czynienia z ograniczeniem zasięgu tej funkcji, co wiąże się z kurczeniem się zasobów finansowych państwa, jakie mogą być przeznaczone na realizację funkcji zabezpieczenia socjalnego. Pojawia się więc pewien paradoks: z jednej strony zaostrzająca się konkurencja w gospodarce światowej wzmaga presję na obniżanie kosztów pracy, a tym samym rachunek ekonomiczny skłania państwa opiekuńcze do ograniczania zakresu urzeczywistnianej funkcji zabezpieczenia socjalnego; z drugiej wysokie w wielu krajach bezrobocie, rosnące dysproporcje dochodowe i nierówności społeczne, nowe formy ubóstwa i marginalizacji rodzą naciski w kierunku wzmocnienia tej funkcji. Puentując jeden z autorów trafnie ocenia: „**globalizacja zwiększa zatem popyt na zabezpieczenie społeczne ze strony państwa, a zarazem, paradoksalnie, zmniejsza jego realne możliwości zapewnienia odpowiednich świadczeń i usług**"[62] (podkr. cyt. aut.).

Nieliczni autorzy zajmujący się **związkami między procesami globalizacyjnymi a demokracją w państwie** dostrzegają owe związki w sposób niejednoznaczny. Istotne pytania, jakie są w tych kwestiach stawiane, brzmią następująco: 1) czy procesy globalizacyjne można potraktować jako sprzyjające dążeniom do promowania i umacniania demokracji liberalnej? 2) czy globalne przemiany wiążące się z otwartością przede wszystkim w sferze ekonomicznej stwarzają sprzyjające warunki do demokratyzacji w krajach

[60] E. Wnuk-Lipiński, *Świat…*, *op. cit.*, s. 168.

[61] Zob. np. M. Baron-Wiaterek, *Państwo opiekuńcze w warunkach globalizacji* [w:] J. Iwanek, M. Mazur (red.), *Demokracja w dobie globalizacji. Tom 1. W praktyce politycznej*, Katowice 2006, ss. 131–144.

[62] W. Aniol, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s. 1077.

demokratycznych?[63]. Przywołana autorka stoi na stanowisku, że można dostrzegać wpływ procesów globalizacyjnych na upowszechnianie się idei demokratycznych, chociaż – jak słusznie zauważa – opinię o upowszechnianiu demokracji należy traktować z dużą ostrożnością, ponieważ podstawy, na których opiera się demokracja liberalna, zostały wykształcone w pewnym kręgu cywilizacyjnym i dlatego nie mają charakteru uniwersalnego, a więc zasięg demokratyzacji jest i pozostanie ograniczony. Z punktu widzenia liberalno-demokratycznego sposobu widzenia rzeczywistości (paradygmatu) procesy globalizacyjne można uznać za sprzyjające demokracji w znaczeniu przynajmniej symbolicznym. Dlatego niektórzy autorzy wskazują na konieczność dostosowania demokracji do nowych zjawisk i uwarunkowań globalizacyjnych. Spotyka się jednak również opinie, że „Niejednoznaczny jest wpływ globalizacji na demokrację"[64], wskazując z jednej strony na wzrost liczby państw o ustroju demokratycznym (teza ta nie jest zupełnie bezdyskusyjna – uwaga moja J. K.), z drugiej na coraz powszechniej odczuwany na świecie tzw. demokratyczny deficyt, widoczny zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Niewielu autorów wskazuje na **związki procesów globalizacyjnych z tworzeniem współcześnie prawa**, przy czym jedni koncentrują uwagę na następstwach globalizacji w dziedzinie tworzenia prawa[65], inni natomiast starają się ukazać również wpływ demokratycznego i prawnego państwa na rozwój procesów globalizacji[66]. W pierwszej z przywołanych prac zwraca się uwagę na to, że tworzenie i stosowanie prawa było zjawiskiem „zakotwiczonym" i ograniczonym terytorialnie. Prawo, poza prawem naturalnym, było tworzone przez państwo – albo samodzielnie (prawo wewnętrzne), albo we współdziałaniu z innymi państwami (prawo międzynarodowe). Tymczasem w procesach globalizacji związek prawa z państwem uległ rozluźnieniu. **Pojawiło się prawo, którego twórcą nie są już państwa**, a nawet trudno ustalić jego autorów. Za prawo uważa się bowiem również zespół norm kształtowany w sposób daleki od sformalizowania, przez podmioty uczestniczące w światowym przepływie dóbr, kapitałów, idei, informacji. W czasach globalizacji prawo zyskuje także nowy kształt merytoryczny. Obok tzw. pra-

[63] Pytania takie formułuje D. Pietrzyk-Reeves, *Globalizacja a przyszłość demokracji* [w:] B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), *Globalizacja…*, *op. cit.*, ss. 165–166.

[64] W. Aniol, *Globalizacja…*, *op. cit.*, s.1077.

[65] P. Winczorek, *Nauka…*, *op. cit.*, ss. 273–274.

[66] A. Jamróz, *Państwo demokratyczne i prawne w dobie globalizacji* [w:] M. Domagała, J. Iwanek (red.), *Demokracja w dobie globalizacji. Tom 2. Aspekty teoretyczne*, Katowice 2008, zwłaszcza ss. 12–14 oraz 18–21.

wa twardego (*law*), nakładającego na jego adresatów poparte ewentualnymi sankcjami nakazy lub zakazy określonych zachowań, na szeroką skalę mamy do czynienia z tzw. prawem miękkim (*soft law*) w postaci zaleceń, dyrektyw, zasad, instrukcji, którego przestrzeganie jest względne i zależy w poważnym stopniu od uznania adresatów.

Autor drugiej z przywołanych prac, podzielając pogląd o pozapaństwowej globalizacji prawa, polegającej na „odrywaniu się" prawa od państwa, dostrzega również dokonujący się proces „transmitowania" przez państwa demokratyczne procesu globalizacji w taki sposób, iż „eksportują" one w skali globalnej zasady państwa demokratycznego i prawnego. Zjawisko to określa jako „nurt państwowej globalizacji prawa". Ocenia, że **współczesne państwo demokratyczne przyczyniło się do procesu globalizacji w świecie**, przenosząc do stosunków międzynarodowych idee liberalizmu oparte na wolności działania oraz otwartej konkurencji jednostek i innych podmiotów prawnych. Regulujące te kwestie normy prawne, będące wynikiem działań państw, są transmitowane do krajowych porządków prawnych innych państw, co stanowi z jednej strony wyraz globalizacji prawa, ale z drugiej oznacza ograniczenie władztwa państwowego.

W zakończeniu tego wątku rozważań **kilka konkluzji**:

- po pierwsze, zgodny jest w nauce pogląd o wpływie procesów globalizacyjnych na współczesne państwo narodowe;
- po drugie, opinie na temat zakresu zmian państwa pod wpływem procesów globalizacyjnych i obszarów, w jakich one zachodzą, są wielce zróżnicowane;
- po trzecie, przeważa przekonanie, że zachodzące zmiany w państwie ani nie prowadzą do zaniku państwa, ani nawet mu nie zagrażają;
- po czwarte, niektórzy autorzy formułują tezy o przesłankach wzmocnienia pozycji państwa w warunkach globalizacji;
- po piąte, zmiany w państwie zachodzące pod wpływem procesów globalizacyjnych nie doprowadziły do wyłonienia się państwa światowego ani nie wydaje się realna perspektywa powstania takiego państwa.

Można stwierdzić, że problem relacji między globalizacją a współczesnym państwem narodowym nie jest jednowymiarowy i łatwy do jednoznacznego zdefiniowania.

ROZDZIAŁ XIII
PAŃSTWO W WARUNKACH INTEGRACJI W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ

1. Integracja w ramach Unii Europejskiej

W literaturze przedmiotu procesy dokonujące się w ramach Unii Europejskiej określane są zazwyczaj jako „integracja europejska". Również przez tych autorów, którzy mają pełną świadomość, że owa integracja nie wyczerpuje całości procesów integracyjnych dziejących się na przestrzeni historii w Europie. Jednakże nowe, charakterystyczne cechy tego typu integracji, dokonującej się aktualnie w ponad połowie państw Europy, pozwalają na określanie jej mianem „integracja europejska". W podręczniku będziemy więc także używać czasami tego terminu, lub po prostu nazwy „integracja", mając na uwadze, że chodzi o integrację dokonującą się obecnie w ramach Unii Europejskiej.

Pojęcie integracji obarczone jest w znacznym stopniu wieloznacznością. Wynika to, jak się trafnie wskazuje[1], z często dowolnego posługiwania się tym określeniem i stosowania go w odniesieniu do różnych stosunków społecznych, przy czym samo pojęcie integracji ma szerszy zakres znaczeniowy niż tylko odnoszący się do poszczególnych sfer życia społecznego. Termin „integracja" wywodzi się z języka łacińskiego (*integratio* – uzupełnienie, *integrer* – całkowity). „Słownik wyrazów obcych" określa integrację jako „proces tworzenia się całości z części, zespalanie się elementów w całość[2]. W słowniku wskazano, że proces ten może mieć miejsce przede wszystkim w gospodarce (integracja gospodarcza), ale także w innych dziedzinach życia społecznego.

---

[1] F. Gołembski, *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 7.

[2] M. Bańko (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2005, s. 551.

1.1. Rys historyczny integracji w ramach wspólnot europejskich i Unii Europejskiej

Korzenie idei integracji międzynarodowej, zwłaszcza w jej płaszczyźnie politycznej, sięgają, zdaniem niektórych autorów, starożytności, a według opinii innych średniowiecza. Natomiast pojęcie integracji gospodarczej w jego obecnym rozumieniu zostało wprowadzone do literatury naukowej stosunkowo niedawno, bo po II wojnie światowej. Słusznie zwraca się uwagę[3], że bardzo często u podstaw integracji gospodarczej leżały motywy polityczne, a i skutki tej integracji miały nie tylko charakter ekonomiczny, ale także polityczny. Tak też było u źródeł procesu integracji europejskiej na Zachodzie Europy po II wojnie światowej. Przedstawimy pokrótce dzieje procesu integracji w ramach wspólnot europejskich i Unii Europejskiej, aprobując stanowisko, że proces ten to najbardziej zaawansowana forma integracji międzynarodowej[4].

Dzieje procesu integracji w ramach wspólnot europejskich i Unii Europejskiej rozważane są w ogromnej liczbie prac, co pozwala na przedstawienie ich w podręczniku jedynie w zarysie, w zakresie przydatnym dla dalszych rozważań. W Zachodniej Europie tendencje integracyjne, wyrastające na gruncie przekonania o potrzebie ukształtowania po II wojnie światowej nowego porządku prawnego w ramach zjednoczonej Europy, doprowadziły do podpisania 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu przez sześć państw – Francję, Niemcy, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg – Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (moc prawna tego Traktatu wygasła 23 lipca 2002 r.). Motywem powołania do życia tej Wspólnoty było nie tylko scalenie gospodarek sześciu państw w dziedzinach objętych Traktatem, ale także przyczynienie się do zapewnienia pokoju w Europie. Wspólnota ta była, jak wskazuje się w nauce[5], wyrazem „federalistycznej koncepcji integracji europejskiej".

Podobne motywy kierowały państwami szóstki przy poszukiwaniu przez nie przez kilka lat nowych formuł i więzi integracyjnych, przede wszystkim w dziedzinach gospodarczych. Efektem tych poszukiwań było przyjęcie przez te państwa 25 marca 1957 r. w Rzymie dwóch traktatów – obszernego

---

[3] E. Kawecka-Wyrzykowska, *Pojęcie, efekty i koncepcje integracji europejskiej* [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w procesie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 19.

[4] Tak E. Latoszek, *Integracja europejska: mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 52.

[5] M. Molendowska, *Ewolucja idei integracji europejskiej* [w:] R. M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s. 86.

Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (nazywaną Euratomem). **Od 1 stycznia 1958 r.**, daty wejścia w życie tych traktatów, **można było mówić o istnieniu wspólnot europejskich**.

W latach 60. XX wieku procesy integracji w ramach wspólnot nie przebiegały jednokierunkowo. Próba dokonania kolejnego „pchnięcia" integracyjnego, które – poprzez zmiany organizacyjno-instytucjonalne – miałyby doprowadzić do utworzenia wspólnoty (unii) politycznej o ponadnarodowym charakterze, o cechach federacji, została w połowie tych lat skutecznie zablokowana przez Francję kierowaną przez prezydenta Ch. de Gaulle'a, który zaproponował projekt nazwany „Europą Ojczyzn", oznaczający opowiedzenie się co najwyżej za luźną konfederacją państw członkowskich wspólnot. Niejako równolegle państwa członkowskie wspólnot przyjęły 8 kwietnia 1965 r. Traktat o Fuzji Organów Wykonawczych, na mocy którego w 1967 r. nastąpiła w niektórych organach wspólnotowych integracja instytucjonalna.

Lata 70. i 80. XX wieku przyniosły znaczący rozwój składu członkowskiego wspólnot europejskich, oznaczający nowy etap ich integracji podmiotowej. 1 stycznia 1973 r. do wspólnot przystąpiły Wielka Brytania, Dania i Irlandia, przekształcając szóstkę w dziewiątkę, a następnie 1 stycznia 1979 r. Grecja stała się dziesiątym członkiem wspólnot.

Przystąpienie do wspólnot 1 stycznia 1986 r. Hiszpanii i Portugalii powiększyło wspólnoty do dwunastu członków. W 1986 r. (17 lutego i 28 lutego) został podpisany przez państwa wspólnot traktat nazwany Jednolitym Aktem Europejskim (JAE), który oznaczał dokonanie od 1987 r. reform instytucjonalnych i rozszerzenie kompetencji wspólnot. W latach 70. XX wieku można było zauważyć coraz wyraźniejszą dominację w ramach EWG jej trzech najważniejszych członków: Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii.

Proces pogłębiania integracji europejskiej wszedł w nową fazę na początku lat 90. XX wieku, dzięki stworzeniu na mocy podpisanego przez dwunastkę 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht, inaczej TUE). Traktat ten oznaczał ważną rewizję traktatów założycielskich wspólnot europejskich. Zdecydowano w nim o utworzeniu Unii Europejskiej, którą miały stanowić wspólnoty europejskie uzupełnione o nowe kierunki działalności i nowe formy współpracy określone przez ten Traktat. Unia Europejska – jako organizacyjny wyraz integracji europejskiej – „wspierać się" miała na trzech „filarach" określonych: w Traktacie ustanawiającym EWG (zmienionym przez Traktat z Maastricht na Traktat o usta-

nowieniu Wspólnoty Europejskiej); w JAE; w nowych postanowieniach TUE. Jak się ocenia w piśmiennictwie[6], Unia Europejska utworzona na mocy Traktatu z Maastricht była kompromisem między federacyjną a konfederacyjną koncepcją tej organizacji.

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht nastąpił dalszy „horyzontalny" rozwój Unii Europejskiej. 1 stycznia 1995 r. członkami Unii Europejskiej stały się Austria, Finlandia i Szwecja, co oznaczało przekształcenie dwunastki w piętnastkę. W tym okresie istotne znaczenie dla pogłębiania integracji europejskiej miały dwa traktaty unijne: 1) podpisany przez państwa członkowskie 2 października 1997 r. Traktat z Amsterdamu, który – utrzymując „trzyfilarową" strukturę oparcia Unii Europejskiej – dokonał zmian w treści rozwiązań objętych poszczególnymi „filarami", 2) podpisany 26 lutego 2002 r. Traktat z Nicei, który był ważnym traktatem rewizyjnym, istotnie zmieniającym traktaty konstytuujące wspólnoty europejskie i Unię Europejską oraz dokonującym reform instytucjonalnych ustroju Unii.

Znaczący „horyzontalny" rozwój Unii Europejskiej miał miejsce w XXI wieku. 1 maja 2004 r. pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej stało się dziesięć nowych państw (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry), 1 stycznia 2007 r. dwa kolejne (Bułgaria, Rumunia), a 1 lipca 2013 r. jeszcze Chorwacja, jako dwudzieste ósme państwo członkowskie. To rozszerzenie składu Unii Europejskiej aż o trzynaście państw spowodowało zaistnienie w Unii Europejskiej niespotykanych wcześniej nierówności pomiędzy państwami członkowskimi oraz regionami europejskimi pod względem zasobności, możliwości rozwoju, ochrony środowiska i innych czynników. To zróżnicowanie, nielikwidowane skutecznie w nieodległej perspektywie, mogło stać się przyczyną większej atrakcji zrodzonej jeszcze w latach 70. XX wieku idei „dwóch prędkości" integracji w ramach EWG, która to idea w XXI wieku wróciła jako koncepcja nie tylko Unii, ale nawet „Europy różnych prędkości", oznaczającej, że wewnątrz Unii następuje zróżnicowanie państw członkowskich pod względem uczestnictwa w procesach integracyjnych.

Odnotować należy, że w referendum odbytym 23 czerwca 2016 r. większość uczestniczących w nim obywateli Wielkiej Brytanii zdecydowała o wyjściu tego państwa z Unii Europejskiej (Brexit). Powinno to nastąpić wiosną 2019 r., po zakończeniu negocjacji Wielkiej Brytanii z Unią.

[6] *Ibidem*, s. 90.

W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku podjęto w Unii Europejskiej próbę całościowego nowego uregulowania traktatowych podstaw prawnych tej organizacji, przygotowując w 2003 r. projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, podpisanego w 2004 r. przez wszystkie ówczesne państwa członkowskie Unii. **Traktat ten nie wszedł jednak w życie**, bowiem na przełomie maja i czerwca 2005 r. w dwu państwach członkowskich – Francji i Holandii – większość uczestników referendum ratyfikacyjnego opowiedziała się przeciwko Traktatowi.

W tej sytuacji **koncepcja rewizji traktatów konstytuujących wspólnoty europejskie i Unię Europejską musiała ulec daleko idącej zmianie**. 13 grudnia 2007 r. państwa członkowskie Unii podpisały w Lizbonie Traktat (Traktat z Lizbony) zmieniający Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. W Traktacie z Lizbony przyjęto, że z chwilą wejścia w życie utraci swoją moc obowiązującą traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Podstawę prawną Unii Europejskiej stanowić miały dwa traktaty, mające taką samą moc (wartość) prawną: znowelizowany Traktat o Unii Europejskiej (dalej w skrócie TUE); Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej w skrócie TFUE), którym miał być zmieniony przez Traktat z Lizbony dawny Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony przebiegał nie bez trudności. Jednakże w końcu Traktat został ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej i wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Oceniono, że wejście w życie tego Traktatu oznaczało jedną z najbardziej istotnych reform ustrojowych Unii Europejskiej[7]. Trafna wydaje się opinia, że wszystkie wymienione wyżej traktaty europejskie „modyfikowały stopniowo postanowienia traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, umożliwiając połączenie tych ugrupowań, a przede wszystkim pogłębienie integracji europejskiej"[8].

1.2. Charakter prawny Unii Europejskiej

Charakter prawny wspólnot europejskich nie budził nigdy wątpliwości[9]. Były to ustanowione na mocy umów międzynarodowych zawartych między państwami członkowskimi organizacje międzynarodowe typu międzypaństwowego, posiadające podmiotowość (osobowość) prawną w rozu-

[7] J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, ss. 172–173. Szerzej na temat Traktatu z Lizbony zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

[8] K. Michałowska-Gorywoda, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 39.

[9] Zob. J. Barcz, *Unia Europejska…*, *op. cit.*, s. 41.

mieniu prawa międzynarodowego i prawa krajowego państw członkowskich. Natomiast do chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony **charakter prawny Unii Europejskiej nie był do końca jasny**, rodził dyskusje i budził kontrowersje. Traktat z Maastricht – co, jak się wskazuje[10], było świadomym zamysłem państw członkowskich wspólnot europejskich, nie przyznał w sposób wyraźny Unii podmiotowości prawnej ani w rozumieniu prawa międzynarodowego, ani prawa krajowego państw członkowskich, co na gruncie obowiązującego wówczas stanu prawnego (*de lege lata*) przemawiało raczej przeciwko uznaniu Unii za osobę prawną.

Traktat z Lizbony dokonał zasadniczej zmiany charakteru prawnego Unii Europejskiej. W art. 47 TUE stanowi się jednoznacznie: „Unia ma osobowość prawną"[11]. Treść tego przepisu oraz postanowienia art. 1 ust. 3 TUE, wskazujące, że „Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (…). Oba traktaty mają taką samą wartość prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym", pozwalają na sformułowanie w tej kwestii dwu wniosków[12]:

1) „nowa" **Unia Europejska** „objęła" istniejące poprzednio w ramach starej Unii trzy filary (pierwszy w zasadniczej części, tj. Wspólnotę Europejską, a odrębną organizacją międzynarodową pozostał Euratom, drugi i trzeci w całości), a tym samym **stała się jednolitą, spójną organizacją międzynarodową**, a Wspólnota Europejska i „stara" Unia przestały istnieć. W piśmiennictwie oceniono[13], że „Przekształcenie Unii Europejskiej w jednolitą organizacją międzynarodową jest decyzją o zasadniczym znaczeniu dla jej ustroju i modelu integracji europejskiej". Nie oznacza natomiast przekształcenia Unii w jakąś postać państwa federalnego; Unia ma nadal charakter tworu międzypaństwowego;
2) **w „nowej" Unii Europejskiej obowiązuje** – co do zasady – **jednolity reżim prawny, reżim prawa ponadnarodowego (supranarodowego)**, dotyczący zdecydowanej większości obszarów jej działalności i mającej miejsce w jej ramach integracji europejskiej. Termin „ponadnarodowość" będziemy rozumieć jako stan, w którym istnieje określony w traktatach

[10] Zob. K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 370.

[11] Tekst TUE [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Wersje skonsolidowane po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Bielsko Biała 2010.

[12] J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o prawie Unii Europejskiej* [w:] J. Kuciński (red.) i inni, *Zarys prawa*, Warszawa 2010, ss. 451–452.

[13] J. Barcz, *Unia europejska…*, *op. cit.*, s. 44.

unijnych konkretny układ zależności między instytucjami Unii a organami państw członkowskich oraz między prawem Unii a systemami prawnymi państw członkowskich[14]. W warunkach tak rozumianej ponadnarodowości ma miejsce integracja w ramach Unii Europejskiej, które zasięg terytorialny rozszerzał się w miarę „horyzontalnego" rozwoju wspólnot europejskich i Unii Europejskiej.

Posiadanie przez Unię Europejską jako organizację międzypaństwową osobowości prawnej rodzi skutki na dwu płaszczyznach – wewnętrznej i zewnętrznej. W płaszczyźnie wewnętrznej oznacza, że w każdym państwie członkowskim Unia korzysta ze zdolności prawnej w takim zakresie, w jakim dysponują nią najbardziej upodmiotowione krajowe osoby prawne. Osobowość Unii w płaszczyźnie międzynarodowej oznacza z kolei, że Unia, działając przez swoje instytucje, ma prawo zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatuum*) oraz prawo wysyłania i przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych (*ius legations*) – oba prawa odnoszone są do państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Prawa te mają oczywiście znaczenie także dla integracji w ramach Unii.

1.3. Dziedziny integracji w ramach Unii Europejskiej

W piśmiennictwie naukowym, rozważając problemy integracji europejskiej, zdecydowanie **najwięcej uwagi poświęca się dokonującej się we wspólnotach europejskich i w Unii Europejskiej integracji gospodarczej**. Spotkać można nawet prace, których autorzy, pomimo tytułów mogących sugerować szersze spojrzenie na integrację europejską, ograniczają się do integracji gospodarczej[15]. Może to być o tyle zrozumiałe, że właśnie od integracji gospodarczej rozpoczął się proces integracji we wspólnotach europejskich. Znacznie rzadziej niż integracja gospodarcza stają się przedmiotem rozważań w nauce inne dziedziny, w jakich ma miejsce integracja w ramach Unii Europejskiej, a więc prawne, polityczne, społeczne i kulturowe obszary tej integracji. W podręczniku skupimy uwagę na tych aspektach integracji w ramach Unii Europejskiej, które wywierają największy wpływ na państwa członkowskie, akceptując tezę wyrażaną w literaturze przedmiotu, że „Integracja europejska jest obecnie najbardziej postępowym sposobem działania w strukturach międzynarodowych"[16].

---

[14] Szerzej na temat ponadnarodowości zob. J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

[15] Zob. np. I. Przychocka, *Integracja europejska*, Warszawa 2013.

[16] E. Dynia, *Integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 11.

W literaturze naukowej ocenia się[17], że **proces integracji europejskiej nabrał od lat 90. XX wieku wyraźnego przyspieszenia**. Państwom członkowskim udało się stworzyć ugrupowanie, które kojarzy interesy narodowe ze wspólnymi korzyściami gospodarczymi, politycznymi i społecznymi. W świetle obowiązujących traktatów unijnych za najważniejsze integracyjne cele gospodarcze, społeczne i polityczne Unii Europejskiej można uznać następujące: wspieranie harmonijnego rozwoju gospodarczego państw członkowskich; stymulowanie ciągłego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego; zapewnienie stabilizacji gospodarczej i politycznej; dynamizowanie tempa wzrostu poziomu życia obywateli Unii; zwiększanie powiązań między państwami członkowskimi; wspieranie pokoju, jego wartości i dobrobytu narodów; zapewnienie obywatelom Unii przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; umocnienie demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji unijnych; zapewnienie spójności poszczególnych polityk unijnych i podejmowanych przez Unię działań. Trzeba przyznać, że są to cele bardzo ambitne, ważne i wcale niełatwe do osiągnięcia.

Integracja gospodarcza w ramach wspólnot europejskich i Unii Europejskiej. Zainteresowanie polskich autorów problemami tej integracji, owocujące stosownymi publikacjami, ujawniło się w szerszym wymiarze w okresie, gdy Polska oficjalnie rozpoczęła działania mające doprowadzić ją do członkostwa w Unii Europejskiej, zaś ilość prac poświęconych tym sprawom narastała dosłownie „lawinowo" po przystąpieniu Polski do Unii. Z punktu widzenia tematyki rozważań w tym rozdziale podręcznika i z racji bogactwa publikacji dotyczących europejskiej integracji gospodarczej wystarczy „garść" uwag na temat integracji gospodarczej we wspólnotach europejskich i w Unii Europejskiej.

W nauce używa się często przy charakterystyce tej integracji określenia – „**międzynarodowa integracja gospodarcza**", rozumiejąc pod nim zazwyczaj „**proces scalania gospodarek narodowych**, w wyniku czego powstaje nowa jakościowo całość"[18] (podkr. cyt. aut). Ugrupowanie integracyjne nie jest bowiem prostą sumą gospodarek narodowych, ale – ze względu na osiągnięty stopień wewnętrznych powiązań ekonomicznych – wyodrębnia się spośród pozostałych podmiotów gospodarki światowej. Międzynarodowa integracja gospodarcza dokonuje się przez wewnętrzne i wzajemne dostosowywanie się struktur gospodarczych poszczególnych państw, tworzenie się

[17] I. Przychocka, *Integracja…*, *op. cit.*, s. 7.

[18] E. Kawecka-Wyrzykowska, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 19. Podobnie E. Latoszek, *Integracja europejska: mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 20.

między nimi trwałych strukturalnych powiązań gospodarczych i spajanie ich tą drogą w całość stanowiącą w miarę jednolity organizm gospodarczy. Jest to więc proces dziejący się dynamicznie. Uwagi te odnoszą się w pełni do integracji gospodarczej w ramach wspólnot europejskich i Unii Europejskiej.

W dokonującym się w ramach wspólnot i Unii procesie integracji gospodarczej wyróżnia się cztery główne etapy[19]:

1) strefa wolnego handlu, polegająca na zniesieniu ceł i ograniczeń ilościowych w handlu pomiędzy krajami tworzącymi tę strefę, która zaczęła być wdrażana po wejściu w życie 1 stycznia 1958 r. Traktatu ustanawiającego EWG;
2) unia celna, oznaczająca zniesienie wszelkich ograniczeń we wzajemnym handlu państw tworzących unię, przy ujednoliceniu ich ceł zewnętrznych oraz polityki handlowej wobec państw trzecich. Podstawy unii celnej – jako drugiego etapu integracji gospodarczej w ramach EWG – stworzył Traktat ustanawiający EWG. Unia celna osiągnęła pełny kształt do roku 1968;
3) wspólny rynek, oznaczający swobodny przepływ towarów, siły roboczej, usług i kapitału pomiędzy integrującymi się państwami, a także wspólne polityki (handlową, rolną i transportową), reguły konkurencji i koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. W świetle Traktatu ustanawiającego EWG, wspólny rynek miał wieńczyć proces integracji w ramach tej wspólnoty. Zrealizowanie wspólnego rynku rozłożone miało być na 12 lat, podzielone na trzy etapy, każdy po 4 lata. Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r., zastąpił określenie „wspólny rynek" terminem **„rynek wewnętrzny"**, który miał być zrealizowany do 1992 r. W obowiązujących po wejściu w życie Traktatu z Lizbony traktatach unijnych występuje wyłącznie pojęcie rynku wewnętrznego, który – zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE – „obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału (…)". W świetle treści art. 3 ust. 3 TUE, rynek wewnętrzny jest podstawą integracji gospodarczej w ramach Unii

[19] Zob. K. A. Wojtaszczyk, *Istota i formy integracji europejskiej* [w:] K. A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska. Wstęp*, Warszawa 2006, s. 22; K. Kołodziejczyk, *Integracja gospodarcza państw Unii Europejskiej* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007, ss. 913–914; K. A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska jako wspólnota ponadnarodowa* [w:] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka…*, *op. cit.*, s. 945; J. Barcz, *Podstawy wiedzy o prawie Unii Europejskiej* [w:] J. Kuciński (red.) i inni, *Zarys prawa*, Warszawa 2016, ss. 503–507.

Europejskiej, obejmując wymienione swobody unijne, wspólne reguły konkurencji oraz pozostałe wspólne polityki i działania (handlową, rolną i transportową);

4) unia gospodarcza i walutowa, oznaczająca wspólne ustalanie celów dotyczących wzrostu gospodarczego, ścisłą koordynację polityki budżetowej państw, unifikację polityki walutowej prowadzonej przez organ ponadnarodowy, a także możliwość wprowadzenia wspólnej waluty. Rozdział o współpracy w dziedzinie polityki gospodarczej i walutowej został wprowadzony do Traktatu ustanawiającego EWG przez JAE w połowie lat 80. XX wieku. Na mocy Traktatu z Maastricht została ustanowiona unia gospodarcza i walutowa, której głównym celem było wprowadzenie, począwszy od 2002 r., wspólnego pieniądza – euro. Stało się tak od 1 stycznia tego właśnie roku. Aktualnie do strefy euro należy 19 państw członkowskich Unii Europejskiej, które wyraziły wolę przynależności i spełniły wymagane przez traktaty unijne tzw. warunki konwergencji, niezbędne dla uczestnictwa w unii gospodarczo-walutowej.

Integracja społeczna w ramach Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu, określając Unię Europejską – chyba bardziej życzeniowo niż realistycznie – mianem „wspólnoty społecznej", wskazuje się[20], że z jednej strony społeczeństwa państw Unii Europejskiej wykazują wielką różnorodność, z drugiej zaś charakteryzują się również procesem historycznej modernizacji (unowocześniania), przejawiającym się ujednolicaniem akceptowanych coraz szerzej w państwach Unii wartości, zasad i mechanizmów funkcjonowania. **Za wyraz procesu integracji społecznej** w ramach Unii Europejskiej **można uznać kilka zjawisk i procesów**:

– po pierwsze, ustanowienie na mocy Traktatu z Maastricht jako dodatkowego obywatelstwa Unii, którego przesłanką jest posiadanie przez daną osobę obywatelstwa jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Każdemu obywatelowi Unii przyznano w Traktacie z Lizbony prawo „do swobodnego przemieszczania się i przebywania" na terytorium państw członkowskich Unii (art. 20 ust. 2 lit. a TFUE). Oznaczało to również zniesienie od 1 stycznia 1993 r. barier fizycznych na granicach w ruchu osobowym między większością państw członkowskich Unii Europejskiej (tzw. grupy Schengen);
– po drugie, jednakowe określenie w obowiązujących traktatach unijnych, a także w zrównanej z tymi traktatami „wartością prawną" przez art. 6

[20] K. A. Wojtaszczyk, *Istota i formy*…, *op. cit.*, s. 17; Idem, *Unia Europejska*…, *op. cit.*, s. 940.

ust. 1 TUE Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, statusu prawnego obywatela Unii Europejskiej, co oznacza, że w takim samym stopniu dotyczą go przepisy unijne określające prawa podstawowe obywateli Unii oraz wyznaczające wprost obowiązki instytucji Unii wobec obywateli Unii, a także przepisy unijne odnoszące się do wspomnianej wcześniej w podręczniku Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;

– po trzecie, przyznanie obywatelom Unii Europejskiej, na generalnie określonych jednakowo w art. 14 ust. 3 TUE zasadach (powszechności, bezpośredniości, wolności, tajności), prawa uczestniczenia w państwach pobytu w wyborach do Parlamentu Europejskiego UE, organu wymienionego w TUE na pierwszym miejscu wśród instytucji unijnych;
– po czwarte, przyznanie przez Traktat z Lizbony obywatelom Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mających obywatelstwo „znacznej" liczby państw członkowskich, „prawa inicjatywy zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii" (art. 11 ust. 4 TUE).

W pierwszych latach XXI wieku optymistycznie oceniano w nauce, że „Proces integracji stopniowo zmierza do ukształtowania się europejskiego społeczeństwa, w którym wewnętrzna różnorodność zostanie uzgodniona z regułami procesu modernizacji"[21]. Ocena ta z perspektywy dzisiejszych problemów, jakie od kilku ostatnich lat, już po Traktacie z Lizbony, trapią Unię Europejską, wydaje się nazbyt optymistyczna.

Integracja polityczna w ramach Unii Europejskiej. Ma ona inny nieco charakter niż integracja gospodarcza, a nawet integracja społeczna. Integracja w tej dziedzinie miała w mniejszym stopniu charakter międzynarodowy i nie doprowadziła do powstania państwa unijnego (europejskiego) w tradycyjnym rozumieniu tego słowa, ani klasycznego unijnego rządu. Była to przede wszystkim polityczna integracja wewnątrzunijna, która – zdaniem niektórych autorów – doprowadziła do utworzenia „nowego i całościowego systemu politycznego"[22], zdecentralizowanego i zatomizowanego (rozczłonkowanego), którego istnienie przekonuje, że może istnieć system polityczny bez klasycznych struktur państwowych. **System polityczny Unii Europejskiej** kształtowany na gruncie traktatów unijnych **obejmuje aktualnie**:

[21] K. A. Wojtaszczyk, *Istota i formy*…, *op. cit.*, s. 18.
[22] K. A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska*…, *op. cit.*, ss. 941–942.

- system instytucjonalny Unii, na który składają się: 1) podstawowe zasady tego systemu (jednolitych ram instytucjonalnych, równowagi instytucjonalnej, lojalnej współpracy między instytucjami); 2) instytucje unijne: a) instytucje główne (Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada UE, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy), b) instytucje pomocnicze (głównie Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów), c) instytucje wyspecjalizowane (Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Europejski Bank Inwestycyjny);
- europejskie organizacje partii politycznych, mające wpływ na wszystkie instytucje Unii Europejskiej, tworzące frakcje w Parlamencie Europejskim;
- grupy interesu (związki zawodowe, organizacje biznesu, zrzeszenia konsumentów, grupy środowiskowe), mające wpływy w instytucjach europejskich;
- prawo unijne, a którym wyróżnić można: 1) tzw. prawo instytucjonalne, określające status instytucji i podmiotów unijnych, a także stosunki między prawem Unii a porządkami prawnymi państw członkowskich, 2) prawo materialne Unii, stanowiące najobszerniejszą część prawa unijnego, na które składa się przede wszystkim część trzecia TFUE – „Polityki i działania wewnętrzne Unii", obejmujące łącznie 24 obszary.

Integracja prawna w ramach Unii Europejskiej. Od początku istnienia wspólnot europejskich mieliśmy do czynienia z procesem kształtowania się prawa wspólnotowego, na które składały się: 1) traktaty konstytuujące wspólnoty i „starą" Unię Europejską, 2) akty prawne tworzone przez instytucje wspólnot. Łącznie stanowiły trzon tzw. *acquis communautaire* (prawnego dorobku wspólnotowego), który musiał być akceptowany w całości przez każde państwo przystępujące do wspólnot i do „starej" Unii Europejskiej. W ten sposób kształtował się wspólny, jednolicie – co do zasady – obowiązujący we wspólnotach, zintegrowany porządek prawny.

Jak wskazano wyżej, w przyjętym przez Traktat z Lizbony art. 1 ust. 3 zd. ostatnie TUE postanowiono, że Unia Europejska jest „następcą prawnym" Wspólnoty Europejskiej. System prawa Unii Europejskiej nie jest więc jakimś zupełnie nowym porządkiem prawnym w stosunku do prawa wspólnotowego i prawa „starej" Unii. **Na system prawa „nowej" Unii Europejskiej składają się** więc:

a) akty prawne tworzone przed powstaniem „nowej" Unii – prawa pierwotnego (traktatowego) oraz prawa pochodnego (stanowionego przez instytucje wspólnotowe), jeżeli nie utraciły one swej mocy obowiązującej;

b) zaliczane do prawa pierwotnego tzw. zasady ogólne prawa wspólnot i „starej" Unii oraz wyinterpretowane z traktatów prawa podstawowe;
c) tworzone w ramach „nowej" Unii Europejskiej: akty prawa pierwotnego (traktaty unijne i tzw. „zasady ogólne prawa" UE) oraz akty prawa pochodnego (stanowione przez uprawnione instytucje unijne).

Jako instytucja o charakterze ponadnarodowym (supranarodowym). **Unia Europejska ma swój własny ponadnarodowy system prawny**, odrębny od porządków prawnych państw członkowskich, **posiadający „specyficzny charakter"**, różniący się zarówno od klasycznego prawa międzynarodowego, jak i od „zwykłego" prawa krajowego. Prawo Unii Europejskiej reguluje od strony podmiotowej: ustrój instytucji unijnych i stosunki między nimi; status państw członkowskich i stosunki między nimi; status obywateli Unii i innych podmiotów prawnych w Unii. Prawo to „obejmuje", ogólnie rzecz biorąc, bezpośrednio terytoria wszystkich państw – członków Unii. Przekonuje to o daleko posuniętym procesie integracji prawnej w ramach Unii Europejskiej.

Kończąc rozważania na temat dziedzin integracji dokonującej się w ramach Unii Europejskiej, warto przytoczyć trafną wypowiedz na ten temat J. Barcza, który stwierdził: „**Wraz z przedmiotowym poszerzaniem się procesu integracji europejskiej wzrasta liczba obszarów (polityk) objętych tym procesem, a wraz z jego pogłębianiem zwiększa się zakres udziału metody unijnej (…) w danej polityce**"[23] (podkr. cyt. aut.). Istotą owej metody jest to, że – zgodnie z art. 7 TFUE – wszystkie polityki i działania muszą być w Unii Europejskiej realizowane w sposób spójny.

Perspektywy przyszłości procesów integracyjnych w ramach Unii Europejskiej to kwestie bardzo skomplikowane i złożone, zarówno dla uczonych[24], jak i dla polityków. Będziemy starali się więc raczej odnotowywać pewne istotne wypowiedzi na ten temat niż opowiadać się za którymś ze stanowisk. Jedynie bowiem przyszłość Unii pozwoli na zweryfikowanie tych wypowiedzi.

W publikacji z 2012 r. jeden z polskich znawców problematyki integracji dokonującej się w ramach Unii Europejskiej wskazywał[25], że – w świetle

[23] J. Barcz, *Podstawy wiedzy…*, *op. cit.*, s. 504.

[24] Świadectwem tego mogą być prace: J. Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2018; K. Zuba (red.), *Doktryny integracyjne państw europejskich*, Warszawa 2017.

[25] Z. M. Doliwa-Klepacki, *Quo vadis, Unio Europejska? Prognoza dla Unii Europejskiej na najbliższe 20–30 lat* [w:] R. M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo…*, *op. cit.*, ss. 503–512.

literatury światowej i wypowiedzi polityków – w ciągu najbliższych 20–30 lat mogą mieć miejsce następujące warianty owej integracji:

1) częściowy lub całkowity rozpad Unii Europejskiej, którą to prognozę autor uznał za całkowicie błędną;
2) rozwój integracji na dotychczasowych zasadach, co może zdarzyć się w sytuacji, gdy co najmniej kilkanaście silniejszych państw członkowskich podejmie – nie bacząc na pozostałe – działania na rzecz pogłębienia i rozszerzenia integracji;
3) budowanie federacji europejskiej, której idea pojawia się od wczesnego średniowiecza do początków XXI wieku, w tym od lat 60. XX wieku we wspólnotach europejskich. Stanowisko państw członkowskich Unii wobec tej idei jest bardzo zróżnicowane, co raczej nie wskazuje na to, by miała ona szanse urzeczywistnienia w dającej się przewidzieć perspektywie;
4) rozwój procesów integracyjnych w oparciu o koncepcję „różnych szybkości". Oznacza to, że część państw członkowskich będzie szybciej pogłębiać integrację oraz rozszerzać ją na nowe dziedziny, a inne państwa będą czynić to wolniej, a mogą być także takie, które „zadowolą się" osiągniętym stanem integracji i nie będą zainteresowane ani dalszym jej pogłębianiem, ani rozszerzaniem na inne dziedziny. Tę ostatnią perspektywę uważa autor za najbardziej prawdopodobną.

Na perspektywę integracji w Unii Europejskiej dokonującej się w przyszłości w ramach tzw. Europy wielu prędkości jako uznawanego od początku lat 70. XX wieku sposobu podniesienia „elastyczności" procesu integracji, zwraca uwagę inny znawca problematyki unijnej[26]. Wskazuje, że, w myśl koncepcji „Europy wielu prędkości", różnice w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami członkowskimi uzasadniałyby odejście od pomysłu wspólnej realizacji zadań integracyjnych. Państwom członkowskim, które nie są w stanie wykonywać postawionych zadań integracyjnych, należałoby przyznawać uprawnienie do czasowego lub trwałego wyłączenia się spod pewnych zasad prawnych Unii w tym zakresie, natomiast pozostałe państwa członkowskie powinny dążyć do jak najpełniejszej realizacji celów integracji. Autor przywołuje jeszcze dwie inne koncepcje integracji formułowane w ramach Unii Europejskiej: 1) „Europy o zmiennej geometrii", w której zakłada się przestrzenne zróżnicowanie wśród państw członkowskich, spośród których grupa najbardziej wydolnych państw tworzyłaby tzw. twarde jądro Unii Europejskiej, a pozostałe tworzyłyby peryferia Unii,

[26] J. Barcz, *Podstawy*…, *op. cit.*, s. 437.

2) „Europy *à la carte*", która pozwalałaby państwom członkowskim na swobodny wybór polityk, w jakich chciałyby uczestniczyć, a suma takich polityk tworzyłaby strukturę integracyjną.

2. Integracja w ramach Unii Europejskiej a państwa członkowskie

2.1. Uwagi wprowadzające

Zgodna jest obecnie w nauce i w polityce opinia, że **dokonująca się w ramach Unii Europejskiej** (wcześniej wspólnot europejskich) **integracja wywiera istotny wpływ na państwa członkowskie**. Warto jednak od razu przywołać trafne spostrzeżenie[27], że o ile uczestnictwo państwa narodowego w procesach globalizacji nie jest związane ze świadomym wyborem, o tyle w procesie integracji państwo członkowskie Unii (wspólnot) uczestniczy świadomie, decydując się na rezygnację z części swoich kompetencji na rzecz instytucji ponadnarodowej, z przekonaniem, że w ramach tej instytucji będzie można lepiej rozwiązywać stojące przed państwem problemy, nie tylko międzynarodowe, ale także wewnętrzne.

W literaturze naukowej sformułowano kilka wartych przywołania uwag na temat współzależności między procesem integracji europejskiej a państwem narodowym[28]. W początkowym okresie integracji w zasadzie nie dostrzegano tej współzależności, traktując integrację europejską i państwo narodowe jako dwa odrębne obszary badań naukowych. Dopiero w latach 70. XX wieku dostrzeżono, ze integracja europejska modyfikuje ważną funkcję państwa narodowego – funkcje interwencyjną w dziedzinie gospodarczej, przekształcając ją z interwencyjnej w kierunku regulacyjnej. W latach 80. XX wieku zmieniła się istota procesu integracji europejskiej i istota samego państwa narodowego. Proces integracji próbowano rozumieć jako wzmocnienie, ochronę państwa narodowego. Zarzucono dyskusję na temat tego, czy państwo narodowe będzie nadal istniało, ale dostrzeżono, że ono się zmienia. Wtedy właśnie zauważono, że między państwem narodowym i integracją europejską zachodzi ścisłe powiązanie. Dość szybko zgodzono się, że w procesie integracji europejskiej zmiany w państwie narodowym przejawiają się:

[27] S. Sulowski, *Istota współczesnego państwa. Próba ujęcia politologicznego* [w:] J. Osiński (red.), *Współczesne państwo jako podmiot polityki publicznej*, Warszawa 2014, s. 46 i 48.

[28] S. Sulowski, *Państwo narodowe w procesie integracji europejskiej* [w:] K. A. Wojtaszczyk (red.), *Integracja europejska…*, *op. cit.*, ss. 70–72.

- w utracie funkcji kontrolnych, co wyrażało się w tym, że państwo nie było już w stanie chronić swoich obywateli przed efektami decyzji instytucji zewnętrznych;
- w rosnącym deficycie legitymizowania procesu decyzyjnego przebiegającego poza państwem, w wyniku którego są podejmowane decyzje obowiązujące w państwie;
- w coraz większej niezdolności do sterowania i organizowania działań, wynikającej z ograniczenia mechanizmów interwencyjnych państwa.

2.2. Wpływ integracji w ramach Unii Europejskiej na państwa członkowskie

Wpływ ten postaramy się ukazać w sposób syntetyczny **w czterech obszarach**, które wydają się najbardziej istotne z punktu rozważań w podręczniku:

1) suwerenności państwa członkowskiego,
2) stosunków Unii z państwami członkowskimi,
3) relacji między prawem unijnym a porządkami prawnymi państw członkowskich,
4) modyfikacji i zmian w funkcjach oraz w kompetencjach organów państw członkowskich.

Można uznać, że właśnie w tych obszarach wpływ dokonującej się w ramach Unii Europejskiej integracji na państwa członkowskie jest najbardziej widoczny.

Ad. 1) **Problematyka wpływu integracji europejskiej na suwerenność** państw narodowych budziła żywe zainteresowanie w nauce polskiej po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej, a zainteresowanie to nie osłabło po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Na podstawie wielu prac dotyczących tych kwestii[29] warto sformułować **kilka istotnych uwag** doty-

[29] Zob. zwłaszcza: Z. Czachór, *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Dwanaście zrekonstruowanych problemów badawczych na dwunastą rocznicę akcesji Polski do UE* [w:] P. Stawarz, T. Wallas, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, ss. 135–139 i 143; J. Czaputowicz, *Teoretyczne konceptualizacje Unii Europejskiej – nowa międzynarodowość, federacja, imperium* [w:] P. Stawarz, T. Wallas, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Suwerenność państwa…*, *op. cit.*, ss. 45–47; J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004, s. 7 oraz 31–40; J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową a państwową* [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, zwłaszcza ss. 70–79; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność…*, *op. cit.*, zwłaszcza ss. 92–106.

czących problemów suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej w warunkach integracji:

- po pierwsze, pojęcie suwerenności państw członkowskich UE wyraźnie ewoluowało, co pozwala niektórym autorom uznawać, że nie ma ono jednolitej treści i nie istnieje jej formalne minimum w postaci określonego, stałego katalogu wyznaczników;
- po drugie, niektórzy autorzy zajmujący się zagadnieniami rozważanej tu suwerenności stoją na stanowisku suwerenności absolutnej i unitarnej, utrzymując, że suwerenność może należeć albo do państw członkowskich, albo do Unii Europejskiej, ale nie do obu „poziomów" na raz;
- po trzecie, jako naturalne przyjmuje się założenie, że państwa członkowskie jako podmioty suwerenności przenoszą (transferują) – na podstawie odpowiednich przepisów prawnych – na utworzoną przez siebie organizację ponadnarodową niektóre własne kompetencje, chociaż to przeniesienie nie oznacza zupełnego zrzeczenia się owych kompetencji, ale jedynie zlecenie ich wykonywania instytucjom powołanym w tym celu wspólnym przyzwoleniem państwa członkowskiego na podstawie ratyfikowanego przezeń traktatu, nie jest więc ograniczeniem suwerenności, lecz jedynie ograniczeniem jej wykonywania. Pomimo że władza ustawodawcza w systemie UE, w wyniku transferu i redystrybucji kompetencji, staje się częściowo niezależna w pełnieniu swoich funkcji od państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji wiążących bezpośrednio te państwa i ich obywateli, to suwerenność nadal „zostaje" przy tych państwach i jest podstawą kompetencji organów unijnych. Niektórzy autorzy mówią więc nie o przekazywaniu kompetencji, ale raczej o „zespalaniu" albo „kumulacji" suwerenności, która to suwerenność pozostaje, ich zdaniem, wciąż niekwestionowaną wartością polityczną, podstawą i zasadą działalności państw także w ramach europejskiej integracji. Tak więc Unia Europejska jest nadal wspólnotą suwerennych państw, sama zaś nie jest suwerennym podmiotem – ani z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ani prawa konstytucyjnego;
- po czwarte, spotkać można wypowiedzi, że w procesie integracji europejskiej dochodzi do transferu przez państwa „suwerennych kompetencji", a w konsekwencji prawa do ich „suwerennego wykonywania", ale także ich kreowania i redystrybucji na poziomie Unii. Jednak również autorzy takich wypowiedzi uważają, że nawet w wyniku tak rozumianego transferu kompetencji „suwerenność państwa nie podlega uszczupleniu";

– po piąte, wykonywanie suwerenności w warunkach integracji europejskiej definiowane jest też jako „przenikanie" czy też „przechodzenie" władzy publicznej z terytorium państwa członkowskiego do Unii Europejskiej. Jednak i w tym przypadku nie następuje utrata przez państwa członkowskie tytułu suwerenności na korzyść Unii;
– po szóste, w konkluzji trafnie akcentuje się, że: a) „zasada niepodzielności suwerenności państwa w poliarchicznym systemie Unii Europejskiej staje się (…) niepodważalna"[30]; b) przekazywanie kompetencji instytucjom unijnym „nie jest ograniczeniem suwerenności, lecz jedynie ograniczeniem jej wykonywania"[31].

Ad. 2) **Sprawy stosunków między Unią Europejską** – jako jednolitą po wejściu w życie Traktatu z Lizbony organizacją międzynarodową wyposażoną w osobowość prawną – **a państwami członkowskimi Unii**, w tym zwłaszcza istniejący między nimi podział kompetencji, są regulowane przez pierwotne prawo unijne, przede wszystkim przez TUE, ale także przez TFUE i Kartę Praw Podstawowych UE. W przywołanych aktach prawnych zostało wprost (*expressis verbis*) wskazanych i rozwiniętych **kilka zasad określających wzajemne relacje Unii i państw członkowskich**. Z punktu widzenia naszych rozważań na temat wpływu integracji w ramach Unii Europejskiej na państwa członkowskie najważniejsze znaczenie zdają się mieć trzy zasady:

a) zasada przyznania kompetencji,
b) zasada pomocniczości (subsydiarności),
c) zasada proporcjonalności.

Zasada przyznania kompetencji (wcześniej nazywana zasadą legalizmu lub zasadą kompetencji powierzonych) stanowiła fundament ustrojowy wspólnot europejskich od początku ich istnienia i stanowi nadal taki fundament w Unii Europejskiej. Istotę tej zasady wyrażają zwłaszcza przepisy TUE. W jednym z nich stanowi się: „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania" (art. 5 zd. 1). W innym dodaje się, iż zgodnie z tą zasadą „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów" (art. 5 ust. 2 zd. 1). Jednocześnie zastrzega się, że „Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktacie należą do Państw Członkowskich" (art. 5 ust. 2 zd. 2; tak samo art. 4 ust. 1).

[30] Z. Czachór, *Suwerenność…*, *op. cit.*, s. 139.
[31] J. Czaputowicz, *Teoretyczne…*, *op. cit.* s. 45.

Przywołane wyżej przepisy TUE pozwalają na sformułowanie następujących uwag w kwestii relacji między Unią Europejską a państwem członkowskim:

– celem przyznania Unii kompetencji przez państwa członkowskie jest realizacja przez Unię wspólnych celów wyrażonych w traktatach;
– granice kompetencji przyznanych Unii przez państwa członkowskie wyznacza wyłącznie wola tych państw wyrażona w traktatach;
– w przypadku, gdy państwa członkowskie nie przyznały Unii kompetencji w jakichś sprawach, kompetencje te pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich, a Unia nie ma możliwości podejmowania w tych sprawach jakichkolwiek rozstrzygnięć bądź decyzji.

Konkretyzacją przywołanych wyżej przepisów TUE są przepisy TFUE regulujące **sprawy podziału kompetencji między Unią Europejską a państwa członkowskie**. Wyróżniono w nich **trzy grupy takich kompetencji**: 1) kompetencje wyłączne Unii, oznaczające, że w dziedzinach objętych takimi kompetencjami (5 dziedzin) jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, zaś państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii, 2) kompetencje Unii dzielone z państwami członkowskimi, co przede wszystkim oznacza, że w dziedzinach objętych takimi kompetencjami i Unia, i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawne wiążące w danej dziedzinie, 3) kompetencje Unii wspierające, koordynujące i uzupełniające, nie zastępujące jednak kompetencji państw członkowskich w tych dziedzinach.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) określona i precyzowana jest obecnie przede wszystkim w kilku przepisach prawa pierwotnego Unii (TUE, Karta Praw Podstawowych). W TUE stanowi się, że wykonywanie przez Unię kompetencji w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznych, podlega zasadzie pomocniczości. W tych dziedzinach Unia może podjąć działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i jeżeli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągniecie na poziomie Unii.

Zasada proporcjonalności określana jest obecnie głównie w TUE i TFUE. W TUE stanowi się, że wykonywanie przez Unię kompetencji w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznych, podlega zasadzie proporcjonalności. Zgodnie z tą zasadą, zakres i forma działania Unii

nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. Oznacza to, że działania podejmowane przez Unię (instytucje unijne) muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu.

Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności, pozostając w ścisłym związku z zasadą przyznania kompetencji, odgrywają bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Naruszenie którejś z nich może prowadzić do unieważnienia danego aktu pochodnego prawa unijnego, albo aktu prawa państwa członkowskiego wykonującego prawo unijne.

Ad. 3) **Sprawy relacji między prawem Unii Europejskiej a porządkami prawnymi państwa członkowskich** regulowane są jedynie fragmentarycznie pierwotnym prawem unijnym, a głównie tzw. prawem sędziowskim wspólnot i Unii. „Prawo sędziowskie" obejmuje kilka reguł dotyczących interesujących nas tutaj zagadnień, które – w świetle TUE (art. 6 ust. 3 zd. ostatnie) – określić można mianem „zasad ogólnych prawa" Unii Europejskiej. Zasady takie kształtowane były we wspólnotach europejskich i w Unii Europejskiej jako reguły niepisane, „odkrywane" sukcesywnie przez Trybunał Sprawiedliwości drogą wykładni w traktatach założycielskich, jako elementy systemu prawa wspólnot i Unii. Ze względu na swoją formę nazywane bywają czasem „prawem pierwotnym niepisanym"[32]. Można uznać, że w obecnym TUE znajduje się podstawa prawna dla wskazanej wyżej działalności tworzącej „prawo sędziowskie". Stanowi się w nim, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej „zapewnia (…) poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów" (art. 19 ust. 1 zd. ostatnie).

Biorąc pod uwagę stanowiska wyrażane w nauce, **za niepisane zasady ogólne prawa Unii Europejskiej,** określające relacje między prawem unijnym a porządkami prawnymi państw członkowskich, **można uznać następujące**:

a) zasadę autonomii prawa Unii wobec porządków prawnych państw członkowskich;
b) zasadę pierwszeństwa prawa Unii wobec prawa państw członkowskich;
c) zasadę skutku bezpośredniego prawa Unii w porządkach prawnych państw członkowskich.

Zasada autonomii. Z zasady tej wynika, że prawo Unii Europejskiej jest niezależne (autonomiczne) od porządków prawnych państw członkowskich. Akty pierwotnego prawa unijnego (traktatowego) powstają za zgodną wolą

[32] R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. IV –2.

państw członkowskich. Natomiast akty prawa pochodnego Unii, stanowione przez właściwe instytucje unijne, nie wymagały i nie wymagają zatwierdzenia (ratyfikacji) przez państwa członkowskie, nie mogą też być przez nie uchylone. Z drugiej strony również akty prawne państwa członkowskiego nie podlegają jakiejkolwiek procedurze zatwierdzenia przez instytucje unijne i żadna z tych instytucji nie ma uprawnienia do uchylenia aktu prawa wewnętrznego państwa członkowskiego. Prawo unijne stanowi więc samoistny (autonomiczny) porządek prawny. Natomiast normy prawa unijnego, zarówno pierwotnego, jak i pochodnego, wiążą państwa członkowskie i powinny być przez te państwa przestrzegane i stosowane.

Zasada pierwszeństwa (zwana też czasem zasadą prymatu lub zasadą nadrzędności) została po raz pierwszy wyrażona w znanym wyroku Trybunału Sprawiedliwości wspólnot europejskich z 1964 r., a następnie sprecyzowana w wyrokach z 1978 r. i 1970 r. Przy okazji przygotowywania Traktatu z Lizbony państwa członkowskie potwierdziły, że uprzednie orzecznictwo Trybunału z tej dziedziny odnosi się do „nowej" Unii. Można uznać, że zasada pierwszeństwa znalazła w wyniku Traktatu z Lizbony swoje – chociaż jedynie pośrednie i dosyć enigmatyczne – potwierdzenie zarówno w TUE (art. 4 ust. 3 ak. 2), jak również w TFUE (art. 291 ust. 1). Zasada ta dotyczy obecnie całego prawa unijnego.

Z postrzeganej **z perspektywy prawa unijnego zasady pierwszeństwa wynikają następujące wskazania**:

- prawo unijne (tak jak wcześniej wspólnotowe) ma charakter nadrzędny w stosunku do prawa wewnętrznego państw członkowskich;
- organy krajowe państw członkowskich nie mogą kwestionować ważności aktu prawa unijnego, nie tylko aktu prawa pierwotnego, ale także aktu prawa pochodnego;
- akt prawa unijnego, tak pierwotnego, jak pochodnego, powoduje automatycznie bezskuteczność niezgodnego z nim aktu prawa krajowego i uniemożliwia tworzenie nowych postanowień prawa krajowego niezgodnych z aktem prawa unijnego;
- w przypadku niezgodności jakiegokolwiek aktu prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, nie wyłączając konstytucji, z aktem prawa unijnego, to państwo członkowskie ma bezwzględny obowiązek zmiany swojego prawa i uczynienia go zgodnym z prawem unijnym;
- państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia efektywnego wykonania prawa unijnego.

Niektóre z powyższych wskazań nie mogą być uznawane za bezdyskusyjne, a nawet są wątpliwe z punktu widzenia prawa konstytucyjnego państwa członkowskiego Unii.

Zasada skutku bezpośredniego. Zasada ta została określona przez Trybunał Konstytucyjny wspólnot europejskich w kilku wyrokach, począwszy od 1963 r. W tym pierwszym wyroku z 1963 r. Trybunał określił główną regułę wynikającą z tej zasady, a mianowicie, że akty prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) mogą ustanawiać bezpośrednio prawa i obowiązki dla jednostek (szerzej – dla podmiotów krajowych), a podmioty te mogą powoływać się wprost na prawo unijne przed sądami krajowymi, co oznacza, że w państwach Unii mają one zapewnioną ochronę również wobec własnego państwa. **Aby wywierać taki skutek, akty prawa unijnego powinny**:

- wyraźnie określać status instytucji unijnych lub status prawny podmiotów w państwach członkowskich UE (ich uprawnienia albo ich obowiązki);
- być jasno i bezwarunkowo sformułowane.

Skutek bezpośredni wywierają:

- postanowienia traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej;
- unijne rozporządzenia oraz unijne decyzje (ale te, które wprost wskazują adresatów);
- natomiast dyrektywy unijne o tyle są wiążące dla państw członkowskich (i tylko dla nich), że zobowiązują je do osiągnięcia wskazanego w dyrektywie rezultatu, który ma być zrealizowany, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru i formy, i środków służących osiągnięciu owego rezultatu.

Słusznie wskazuje się w piśmiennictwie[33], że **z zasady skutku bezpośredniego wynikają ważne konsekwencje w stosunku do porządków prawnych państw członkowskich**:

- po pierwsze, każde państwo ma obowiązek zagwarantowania skutku bezpośredniego w swoim krajowym porządku prawnym;
- po drugie, organy krajowe, stosujące prawo unijne, mają obowiązek tak interpretować prawo krajowe, aby było ono zgodne z prawem unijnym (tzw. wykładnia zgodna z prawem unijnym);

[33] J. Barcz, *Podstawy wiedzy…*, *op. cit.*, ss. 485–486.

– po trzecie, w przypadku nieprzezwyciężalnej drogą wykładni sprzeczności między prawem unijnym a prawem krajowym, organy krajowe mają stosować prawo unijne.

Ad. 4) **Modyfikacje i zmiany w funkcjach oraz kompetencjach organów państw członkowskich**. Podstawy owych zmian i modyfikacji stanowi przede wszystkim aktualne unijne prawo traktatowe, a uzupełniająco także przepisy wewnętrzne państw członkowskich. Zmiany i modyfikacje dotyczą organów wszystkich trzech władz – legislatywy, egzekutywy i judykatywy, chociaż w niejednakowym stopniu. Odnoszą się głównie do parlamentów, rządów i sądów państw członkowskich.

Rola parlamentów państw członkowskich w UE. Traktat z Lizbony wydatnie umocnił oddziaływanie parlamentów państw członkowskich na prawne formy decydowania o sprawach Unii, pozwalając parlamentom narodowym na kontrolę unijnego procesu decyzyjnego w najważniejszych kwestiach oraz umożliwiając wpływ parlamentów na kształtowanie stanowiska danego państwa członkowskiego w sprawach Unii. TUE stanowi w art. 12: „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii". Zgodnie z TUE, dokonuje się to dwiema drogami: 1) przez otrzymywanie przez parlamenty państw członkowskich informacji oraz projektów aktów prawodawczych Unii; 2) przez „czuwanie" przez parlamenty nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w protokole dołączonym do Traktatu z Lizbony. Ocenia się[34], że ustanowienie na mocy Traktatu z Lizbony mechanizmu nadzorowania przestrzegania przez instytucje unijne zasady pomocniczości to najważniejszy instrument wpływu parlamentów narodowych na stanowienie aktów prawa pochodnego Unii.

Na gruncie przepisów unijnych można wskazać, że główną płaszczyzną, na jakiej dokonano modyfikacji funkcji parlamentów narodowych związanej z członkostwem państw w Unii Europejskiej, jest uczestniczenie tych parlamentów w tworzeniu prawa unijnego (oceniane czasem jako swoista kompensata utraconych przez parlamenty uprawnień ustawodawczych w ramach kompetencji wyłącznych Unii). Przepisy prawa unijnego pozwalają parlamentom narodowym na większą aktywność w ramach unijnego procesu decyzyjnego, n. in. poprzez umożliwienie im wyrażanie swoich opinii w sprawie projektów aktów prawodawczych Unii. Dodać do tego trzeba naturalny w państwach członkowskich Unii, akceptujących zasadę podziału władzy,

[34] J. Barcz, *Unia Europejska*…, *op. cit.*, s. 127.

parlamentarny wpływ i parlamentarną kontrolę działalności rządu w instytucjach Unii Europejskiej. W tych warunkach można uznać za w pełni zasadną ocenę wyrażoną w literaturze przedmiotu, iż sprecyzowanie i wydatne umocnienie przez Traktat z Lizbony pozycji parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej „należy do bardziej znaczących reform ustrojowych Unii"[35].

Zmiany kompetencji organów władzy wykonawczej państw członkowskich UE. Wyrażają się one w: zwiększeniu kompetencji zwłaszcza rządów, szczególnie w ważnych sprawach związanych z uczestnictwem państw członkowskich w Unii, dotyczących podejmowania rozstrzygnięć i decyzji przez instytucje unijne oraz uprawnień w sprawach współkształtowania składów osobowych pewnych organów unijnych. **Można** więc na gruncie obowiązujących traktatów unijnych **mówić o dwu rodzajach tych zwiększonych kompetencji organów władzy wykonawczej** państw członkowskich Unii Europejskiej:

- dotyczących uczestnictwa przedstawicieli organów władzy wykonawczej państw członkowskich w podejmowaniu decyzji, w tym przy stanowieniu aktów prawa pochodnego w ramach Unii Europejskiej. Wśród instytucji Unii, w których składzie znajdują się przedstawiciele (głowy państwa lub szefowie rządów) państw członkowskich reprezentujący w nich te państwa, należy wskazać zwłaszcza na Radę Europejską, organ o charakterze politycznym. Przedstawiciele rządów państw członkowskich szczebla ministerialnego wchodzą w skład Rady UE, jednego z głównych – obok Parlamentu Europejskiego – organów prawodawczych Unii Europejskiej;
- uprawnień kreacyjnych dotyczących desygnowania obywateli państw członkowskich na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej.

Prawo traktatowe UE rozstrzyga o tym, że stanowiska w niektórych instytucjach Unii (m.in. w Komisji Europejskiej, Trybunale Sprawiedliwości UE, Sądzie, Trybunale Obrachunkowym) są obsadzone w odpowiednich procedurach przez osoby desygnowane przez państwa członkowskie. O tym, który z organów państwa członkowskiego ma prawo desygnowania obywateli tego państwa do instytucji Unii Europejskiej, decydują przepisy wewnętrzne danego państwa. Najczęściej wskazują one na uprawnienia w tym zakresie organów władzy wykonawczej.

[35] *Ibidem*, s. 122.

Zmiany w kompetencjach sądów krajowych związane z uczestnictwem państw członkowskich w Unii Europejskiej. Zmiany te **obejmują z jednej strony przede wszystkim rozszerzenie kompetencji sądów, z drugiej zaś pewne zawężenie tych kompetencji**.

Rozszerzenie kompetencji sądów krajowych wyraża się głównie w:

- kompetencjach wszystkich sądów krajowych do stosowania przy rozstrzyganiu prawnych spraw i sporów nie tylko prawa krajowego, ale także wprost prawa unijnego. Prawo to powinno być jednakowo stosowane w państwach członkowskich (nie tylko przez sądy, ale także przez organy administracji publicznej). W związku ze stosowaniem prawa Unii powstają w działalności sądów różnego rodzaju problemy, w szczególności związane z wykładnią prawa unijnego, z rozstrzyganiem kolizji między prawem krajowym a prawem unijnym, ze zgodnością norm prawa unijnego z konstytucją państwa członkowskiego;
- uprawnieniach sądów krajowych do rozstrzygania kolizji prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej, przy czym w przypadku stwierdzenia kolizji sąd, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, powinien poszukiwać takiej wykładni normy prawa krajowego, aby możliwe było jej uzgodnienie z prawem Unii. Gdyby okazało się to niemożliwe, wówczas sąd powinien zastosować przy rozstrzygnięciu prawo unijne.

Pewne zawężenie kompetencji sądów krajowych niesie ze sobą znana traktatowemu prawu unijnemu instytucja tzw. pytań prejudycjalnych, która ma służyć jednolitości stosowania prawa Unii przez sądy w państwach członkowskich. Zgodnie z TUE i TFUE, Trybunał Sprawiedliwości UE orzeka – na wniosek/pytanie sądu państwa członkowskiego – w sprawie wykładni Traktatów lub ważności albo wykładni aktów przyjętych przez instytucje Unii. Orzeczenie Trybunału w tej sprawie jest wiążące dla państw członkowskich i podlega wykonaniu w trybie przewidzianym w TFUE.

W konkluzji powyższych rozważań nasuwają się **dwie zasadnicze uwagi**:

1) integracja, dokonująca się za wolą państw członkowskich w Unii Europejskiej, wywiera wielki, wielostronny wpływ na państwa członkowskie;
2) przemiany, jakim ulegają państwa członkowskie w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej nie pozwalają sądzić, że państwa te – jako państwa narodowe – zmierzają ku upadkowi[36] ani że Unia Europejska

[36] Zob. S. Sulowski, *Państwo narodowe…*, *op. cit.*, s. 82.

przekształca się w jakieś superpaństwo, na rzecz którego państwa członkowskie tracą swoje „suwerenne kompetencje”[37].

[37] Zob. J. Osiński, *Administracja publiczna na tle ewolucji instytucji państwa w XX i XXI wieku* [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2011, s. 21.

WYKAZ WYKORZYSTANEJ LITERATURY

Aleksandrowicz M., Jamróz A., Jamróz L. (red.), *Demokratyczne państwo prawa. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2014.

Antonowicz L. *Pojęcie państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974.

Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1995.

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006.

Arystoteles, Polityka, Wrocław 1953.

Balawajder E. (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2007.

Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.

Banaszak B., Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1996.

Bankowicz M., *Demokracja. Zasady, procedury, instytucje*, Kraków 2006.

Bankowicz M., Kozub-Ciembroniewicz W. (red.), *Dyktatury i tyranie. Szkice o niedemokratycznej władzy*, Kraków 2007.

Bankowicz M., Tkaczyński J. W., *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003.

Baranowski M. (red.), *Demokracja i rola obywatela. O napięciu między państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, Poznań 2014.

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2016.

Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

Barcz J. (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Bauman Z., *Globalizacja. I co z tego wynika dla ludzi*, Warszawa 2000.

Baylis J., Smith S. (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008.

Białyszewski H., Dobieszewski A., Janicki J., *Socjologia*, Warszawa 2006.

Biernat T., Siwik A. (red.), *Demokracja. Teoria. Idee. Instytucje*, Toruń 2003.

Bierzanek R., *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1994.

Blicharz J., Boć J. (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.

Blok Z. (red.), *Nauka o polityce*, Poznań 1989.

Bożyk S., *Konstytucja*, Białystok 1999.

Burda A., *Demokracja i praworządność*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1965.

Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.

Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.

Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M., *Teoria partii politycznych*, Lublin 1997.

Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1996.

Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.

Czajkowski A., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, t. III, Wrocław 2000.

Czapliński W. (red.), *Prawo w XX wieku*, Warszawa 2006.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999.

Czarny R. M., Spryszak K. (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012.

Cziomer E., Zyblikiewicz L. W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007.

Cziomer E. (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Kraków 2008.

Dahl R., *O demokracji*, Kraków 2000.

Deszczyński P., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Poznań 2012.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.

Domagała M. (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.

Domagała M., Iwanek J. (red.), *Demokracja w dobie globalizacji*, Katowice 2008.

Dubel L., Korybski A., Marchwart Z. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002.

Dynia E., *Integracja europejska*, Warszawa 2006.

Ehrlich S. (red.), *Teoria państwa i prawa*, cz. 1, Warszawa 1957.

Ehrlich S., *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1971.

Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979.

Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.

Filipiak T., *O ewolucji idei demokracji*, Warszawa 1967.

Filipowicz S., *O demokracji bez złudzeń i sentymentów*, Warszawa 1992.

Filipowicz S., *Demokracja. Interpretacja wyznania wiary*, Warszawa 2018.

Fuks T., *Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania*, Warszawa 1981.

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

Fukuyama F., *Koniec historii*, Poznań 1996.

Ganowicz E., Lisowska A. (red.), *Współczesne państwo. Idee i rozwiązania instytucjonalne*, Toruń 2012.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.

Gebethner S., *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 7–8.

Gebethner S., Chruściak R. (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997.

Gellner E., *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991.

Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2005.

Giddens A., *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999.

Gilarek K., *Państwo narodowe a globalizacja – dynamika powstawania nowego ładu*, Toruń 2003.

Gizicki W. (red.), *Polityczne wyzwania współczesnych państw, t. 1, Perspektywa globalna*, Toruń 2011.

Glajcar R., *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą a egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015.

Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa 2004.

Gołembski F., *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Warszawa 2008.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2011.

Górski E., *Rozważania o społeczeństwie obywatelskim i inne studia z historii idei*, Warszawa 2003.

Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej jako forma demokracji bezpośredniej*, Rzeszów 2005.

Grzybowski M. (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009.

Gulczyński M., Małkiewicz A., *Wiedza o partiach i systemach partyjnych*, Warszawa 2008.

Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Warszawa 2007.

Gulczyński M., *Panorama systemów politycznych świata*, Warszawa 2004.

Gulczyński M. (red.), *O kapitalizmie współczesnym*, Warszawa 1981.

Gwiżdż A. (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.

Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa 2006.

Haliżak E., Kuźniar R., Michałowska G., Parzymies S., Symonides J., Zięba R. (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, Warszawa 2006.

Helios J., Jedlecka W., *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004.

Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2010.

Hołda J., Hołda Z., Ostrowska D., Rybczyńska J. A., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.

Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995.

Iwanek J., Mazur M. (red.), *Demokracja w dobie globalizacji, T. 1. W praktyce politycznej*, Katowice 2006.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1984.

Jabłoński A. W., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki,* t. I, Wrocław 1999, t. II, Wrocław 1997.

Jamróz A., *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Lublin 1993.

Jamróz A., *Demokracja*, Białystok 1995.

Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987.

Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.

Kaczorowski P. (red.), *Nauka o państwie*, Warszawa 2006.

Kelsen H., *O idei i wartości demokracji*, Warszawa 1936.

Kędzia Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.

Kielski A., *O istocie i granicach demokracji*, Warszawa 1930.

Kierończyk P., *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa. Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009.

Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010.

Klafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966.

Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna. Prawo. Praktyka, Warszawa 2002.

Kornaś J. (red.), *Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, Kielce 2008.

Korybski A.., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003.

Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981.

Kowalski J., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1971.

Kraluk W., *O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 1998, t. III.

Kranz J., *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015.

Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.

Krauz-Mozer B., Borowiec P. (red.), *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, Kraków 2006.

Krauz-Mozer B., Borowiec P. (red.), *Globalizacja – nieznośne podobieństwo. Świat i jego instytucje w procesie uniformizacji*, Kraków 2008.

Król M., *Jaka demokracja*? Warszawa 2017.

Król M., *To się nie wróci*, „Niezbędnik Inteligenta. Polityka" 2018, nr 1.

Krukowski J., *Nauka o państwie i prawie*, Lublin 2004.

Kuciński J., *Nauka o państwie*, Warszawa 2012.

Kuciński J., *Nauka o państwie i prawie*, Warszawa 2008.

Kuciński J., *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 r. (prolegomena)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo" 2016, nr 94.

Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003.

Kuciński J. (red.), *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej* Polskiej, Warszawa 2005.

Kuciński J., *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*, Warszawa 2005.

Kuciński J. (red.) i inni, *Zarys prawa*, Warszawa 2010.

Kuciński J. (red.) i inni, *Zarys prawa*, Warszawa 2016.

Kuciński J., Wolpiuk W. J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1982.

Kukułka J., *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978.

Kulesza T., Winczorek P., *Demokracja u schyłku XX w.*, Warszawa 1992.

Kustra E., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 2000.

Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008.

Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1996.

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.

Langer T., *Typ i forma państwa socjalistycznego*, Poznań 1977.

Langer T., *Wstęp do prawoznawstwa*, Koszalin 1997.

Latoszek E., *Integracja europejska: mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007.

Leggewie C., Welzer H., *Koniec świata, jaki znaliśmy. Klimat, przyszłość i szanse demokracji*, Warszawa 2012.

Leksykon politologii, Warszawa 2008.

Lenaerts K., van Nuffel P., *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998.

Lenin W., *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1949.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.

Liberska B. (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2002.

Lisowska A., Jabłoński A. W. (red.), *Wizje dobrego państwa – idee i teoria*, Toruń 2007.

Ławniczak A., *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010.

Łętowska E., Łętowski J., *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995.

Łopatka A., *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998.

Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000.

Łopatka A., Rykowski Z. (red.), *Formy państwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.

Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.

Łoś-Nowak T. (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2009.

Łoś-Nowak T. (red.), *Polityka zagraniczna: aktorzy, potencjały, strategie*, Warszawa 2011.

Łoś-Nowak T. (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1995.

Łoś-Nowak T., *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2006.

Machelski Z., *Struktury terytorialne państwa*, Warszawa 2015.

Machelski Z., Rubisz L. (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*, Toruń 2003.

Majka J., *Katolicka nauka społeczna*, Rzym 1986.

Makowski W., *Nauka o państwie. Część pierwsza.. Teoria państwa* (reprint), Warszawa 2014.

Malendowski W., Mojsiewicz Cz. (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Poznań 1996.

Maneli M., *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963.

Marczewska-Rytko M. (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Lublin 2010.

Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.

Martin H.-P., Schuman H., *Pułapka globalizacji*, Wrocław 1999.

Migalski M., *Koniec demokracji*, Warszawa 2015.

Misiak W., *Globalizacja. Więcej niż podręcznik. Społeczeństwo – kultura – polityka*, Warszawa 2007.

Monteskiusz, *O duchu praw*, t. 1, Warszawa 1957.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988.

O'Donnell G., *Demokracja delegatywna*, „Res Publica Nowa" 1997, nr 4.

Okoń-Horodyńska E. (red.), *Państwo narodowe a proces globalizacji*, Katowice 2000.

Okoń-Horodyńska E. (red.), *Wyzwania procesu globalizacji wobec człowieka*, Katowice 1999.

Oniszczuk J. (red.) i inni, *Współczesne państwo w teorii i praktyce*, Warszawa 2011.

Oniszczuk J. (red.) i inni, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008.

Opałek K., Zakrzewski W., *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958.

Osiński J. (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2011.

Osiński J. *Państwo w warunkach globalnego kryzysu ekonomicznego. Przyczynek do teorii państwa*, Warszawa 2017.

Osiński J. (red.), *Współczesne państwo jako podmiot polityki publicznej*, Warszawa 2014.

Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 2008.

Otto J. G. (red.), *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, Warszawa 2015.

Otto J. G., *Przywódca polityczny elementem konstytutywnym reżimu politycznego*, Toruń 2012.

Pałyga E. J., *Podmioty polityki zagranicznej i międzynarodowej (teoriopolityczna typologia i jej walory objaśniające)*, Warszawa 1982.

Piekara A., Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.

Pieniążek A., *Demokratyczne państwo prawne. Podstawy doktrynalne, istota i charakter*, Przemyśl 2002.

Pietraś M. (red.), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2006.

Pietraś M. (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Lublin 2002.

Pietrzak M., *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.

Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.

Polak E., *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Warszawa 2009.

Pollock F., *Wstęp do dziejów nauki państwowej*, Warszawa 1903.

Preisner A. (red.), *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwie demokratycznym*, Wrocław 2010.

Preisner A. (red.), *Władza w państwie współczesnym. Próba nowego określenia w dobie integracji i globalizacji*, Lublin 2013.

Proczek M., *Międzyrządowe organizacje Międzynarodowe. Finansowanie działalności – przykład ONZ i MFW*, Warszawa 2013.

Przychocka I., *Integracja europejska*, Warszawa 2013.

Pułło A., *Państwo prawne (uwagi w związku z art. 1 Konstytucji RP)*, „Studia Iuridica" 1995, nr LXXVIII.

Rachwał M., *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010.

Redelbach A., *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony,* Toruń 2001.

Redelbach A., *Prolegomena do nauk o człowieku, władzy i prawie*, Toruń 2005.

Redelbach A., Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993.

Redelbach A., Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994.

Redelbach A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1999.

Romul J., *Wstęp do teorii państwa i prawa. Zarys wykładu*, Wrocław 1999.

Rot H. (red.), *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, Wrocław 1994.

Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza*, Warszawa 1967.

Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.

Sagan S., Serzhanowa V., *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2011.

Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.

Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.

Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk I., Pieniążek A., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2000.

Seidler G. L., *O istocie władzy państwowej*, Kraków 1990.

Seidler G. L., *O istocie i akceptacji władzy państwowej*, Lublin 1995.

Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1976.

Skrzydło W. (red.) i inni, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998.

Sobolewska-Myślik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2006.

Sobolewski M., *O funkcjach państwa*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych" 1971, nr 1.

Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1974.

Sobolewski M., *Podstawy teorii państwa*, Kraków 1986.

Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.

Sokolewicz W., *Partie polityczne w polskim systemie konstytucyjnym: wczoraj, dziś, jutro*, „Studia Prawnicze" 1991, nr 4.

Sokolewicz W. (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.

Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, Lublin 2005.

Stawarz P., Wallas T., Wojtaszczyk K. A. (red.), *Suwerenność państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.

Steiner J., *Demokracje europejskie*, Rzeszów 1993.

Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.

Stiglitz J. E., *Globalizacja*, Warszawa 2005.

Sulowski S., Szymanek J. (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Warszawa 2013.

Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2006.

Szczegielniak M., Więckiewicz R. (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w systemie politycznym państwa. Przykład Polski na tle rozwiązań europejskich*, Warszawa 2018.

Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1965.

Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006.

Szostak W., *Nauka o państwie. Dla studentów nauk politycznych*, Kielce 2008.

Szostak W., *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997.

Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2006.

Szymanek J., *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze" 2005, nr 3.

Szymanek J. (red.), *Niedemokratyczne wymiary demokratycznych wyborów*, Warszawa 2016.

Szymanek J. (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.

Szymborski W., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006.

Szyszkowska M. (red.), *Demokracja w XXI wieku*, Warszawa 2009.

Tobiasz A. (red.), *Antynomie i paradoksy współczesnej demokracji*, Warszawa 2016.

Trzciński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław 1974.

Turowski J., *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Lublin 1994.

Ulicka G., *Demokracje zachodnie. Zasady, wartości, wizje*, Warszawa 1992.

Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Gdańsk 2009.

Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2004, t. XII.

Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1989.

Wiatr J. J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006.

Wiatr J. J., *Naród i państwo*, Warszawa 1973.

Wiatr J. J., *Socjologia polityki*, Warszawa 1999.

Wiatr J. J., *Społeczeństwo. Wstęp do socjologii systematycznej*, Warszawa 1977.

Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2005.

Witkowska M., Wierzbicki A. (red.), *Społeczeństwo obywatelskie*, Warszawa 2005.

Witkowski Z. (red.) i inni, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2009.

Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.

Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe,* Kraków 2004.

Wojtaszczyk K. A., Jakubowski W. (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2007.

Wojtaszczyk K. A. (red.), *Integracja europejska. Wstęp*, Warszawa 2006.

Wojtaszczyk K. A., *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1995.

Wojtaszczyk K. A., *Współczesne systemy partyjne*, Warszawa 1992.

Wołpiuk W. J. (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.

Wódz K., Kulas P. (red.), *Dialog, demokracja, społeczeństwo obywatelskie*, Dąbrowa Górnicza 2010.

Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowski M., Włudyka T., *Wiedza o społeczeństwie*, Warszawa 2001.

Wronkowska S. (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.

Wróbel S. (red.), *Dylematy współczesnej demokracji*, Toruń 2011.

Zakrzewski W., *W sprawie klasyfikacji systemów partyjnych*, „Studia Socjologiczno-Polityczne" 1961, nr 10.

Zamkowski W., *Dyktatura – suwerenność – demokracja*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974.

Zamkowski W., *Monteskiuszowska koncepcja podziału a socjalistyczna zasada jedności władzy państwowej*, „Zeszyty Naukowe UWr", seria A, Wrocław 1958, nr 15.

Zamkowski W., *Teoria państwa. Podstawowe teoretyczne problemy społeczno-prawne państw współczesnych*, Wrocław 1978.

Zawadzki S., *Państwo o orientacji społecznej*, Warszawa 1996.

Zawadzki S., *Socjalna funkcja państwa w okresie budownictwa socjalizmu*, „Państwo i Prawo" 1970, nr 6.

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.

Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.

Zielonka J., *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*, Warszawa 2018.

Zięba-Załucka (red.), *System ochrony praw człowieka w RP*, Rzeszów 2015.

Zięba R. (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2009.

Ziółkowski J. (red.), *Wpływ i władza w systemie demokratycznym*, „Studia Politologiczne" 2016, nr 41.

Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.

ISBN **978-83-64971-55-6**

Społeczna Akademia Nauk
Łódź

www.san.edu.pl