

NAUKA O PAŃSTWIE I POLITYCE

Lech Dubel, Jarosław Kostrubiec
Grzegorz Ławnikowicz, Zbigniew Markwart

SERIA AKADEMICKA

NAUKA O PAŃSTWIE I POLITYCE

Lech Dubel, Jarosław Kostrubiec
Grzegorz Ławnikowicz, Zbigniew Markwart

SERIA AKADEMICKA

Recenzenci

Prof. dr hab. Mirosław Karpiuk

Prof. dr hab. Maciej Marszał

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Lech Dubel: część I rozdział 1, 2; część II rozdział 1, 2; część III rozdział 1, 2 pkt 4

Jarostaw Kostrubiec: część IV rozdział 1, 2, 3, 6 pkt 1, 2 ppkt 2.1-2.7

Grzegorz Ławnikowicz: część IV rozdział 4, 5, 6 pkt 2 ppkt 2.8

Zbigniew Markwart: część III rozdział 2 pkt 1-4



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8286-808-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Uwagi wstępne.....	11

Część pierwsza TEORIA WŁADZY

Rozdział 1

Wokół pojęcia władzy	17
1. Charakter i zakres zjawiska władzy	17
2. Władza jako zjawisko polityczne	25
3. Władza w organizacji państwowej.....	26

Rozdział 2

Wykonywanie władzy	29
1. Rządzenie a zarządzanie	29
2. Legitymizacja władzy.....	35
3. Polityka	41
Literatura	45

Część druga ELEMENTY TEORII PAŃSTWA

Rozdział 1

O pojęciu i istocie państwa	51
1. Państwo jako podmiot i przedmiot polityki	51
2. O teoriach pochodzenia państwa.....	55
3. O pojęciu państwa	56
4. Cechy władzy w organizacji państwowej.....	59
5. Cel i funkcje państwa.....	70
6. Typ i forma państwa.....	74
7. Państwo jednolite, federacyjne, konfederacja	77

8. Formy demokratyczne i niedemokratyczne	79
9. Systemy rządów.....	90
10. Demokracja a demokratyczne państwo prawa	102
11. Demokracja liberalna a populizm	110

Rozdział 2

Partie i systemy partyjne.....	119
1. Istota i pojęcie partii.....	119
2. Systemy partyjne.....	122
3. Współczesny parlamentaryzm a partie polityczne i jednostka	125
Literatura	128

Część trzecia

WYBRANE DOKTRYNY POLITYCZNE

Rozdział 1

Podstawowe idee polityczne i prawne starożytności.....	135
1. Władza polityczna i władza państwowa w myśli starożytnych Chin.....	135
2. Myśl grecka, indyjska i rzymska o państwie i polityce.....	137
3. Władza i państwo w wybranych doktrynach średniowiecza.....	146
4. Myśl schyłku średniowiecza.....	150

Rozdział 2

Państwo i prawo w nowożytnych doktrynach politycznych	165
1. Władza w doktrynach politycznych renesansu	165
2. Władza i państwo w myśli XVII wieku.....	175
3. Władza i państwo w myśli oświeceniowej.....	183
4. Władza i państwo w myśli politycznej XIX i XX wieku.....	194
Literatura	253

Część czwarta

INSTYTUCJE

Rozdział 1

Władza ustawodawcza – Sejm i Senat	261
1. Struktura i skład parlamentu.....	261
2. Zasady przeprowadzania wyborów parlamentarnych.....	262
3. Tryb i zasady funkcjonowania parlamentu	267
4. Status prawny posłów i senatorów	268
5. Organizacja wewnętrzna parlamentu	273
6. Funkcje parlamentu	280

Rozdział 2

Władza wykonawcza	283
1. Prezydent Rzeczypospolitej	283
1.1. Pozycja ustrojowa Prezydenta RP	284
1.2. Zasady wyboru Prezydenta RP	286
1.3. Akty urzędowe Prezydenta RP	288
1.4. Kompetencje Prezydenta RP	289
2. Rada Ministrów i administracja rządowa	294
2.1. Pozycja ustrojowa Rady Ministrów	294
2.2. Skład i organizacja Rady Ministrów	296
2.3. Kompetencje Rady Ministrów	300
2.4. Terenowe organy administracji rządowej	301

Rozdział 3

Samorząd terytorialny	305
1. Istota samorządu terytorialnego	305
2. Samorząd gminny	314
3. Samorząd powiatowy	318
4. Samorząd województwa	324
5. Nadzór nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego	329

Rozdział 4

Trzecia władza. Sądy i trybunały	335
1. Istota sądownictwa	335
2. Krajowa Rada Sądownictwa	343
3. Sądy powszechne	346
4. Sąd Najwyższy	360
5. Sądy administracyjne	371
6. Sądy wojskowe	376
7. Trybunał Konstytucyjny	379
8. Trybunał Stanu	390

Rozdział 5

Kontrola państwowa i ochrona prawa	393
1. Najwyższa Izba Kontroli	393
2. Rzecznik Praw Obywatelskich	396
3. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	399

Rozdział 6

Źródła prawa	403
1. Teoretyczne problemy źródeł prawa	403
2. Konstytucyjny system źródeł prawa	404

2.1. Konstytucja	406
2.2. Ustawa	408
2.3. Rozporządzenie z mocą ustawy	411
2.4. Ratyfikowana umowa międzynarodowa	411
2.5. Rozporządzenie	414
2.6. Akty prawa miejscowego.....	415
2.7. Źródła prawa wewnętrznego	420
2.8. Źródła prawa Unii Europejskiej	421
Literatura	430
Indeks osobowy	439

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Kodeks wyborczy	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1277)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.)
p.u.s.w.	– ustawa z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1754 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.a.rz.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893 ze zm.)
u.KRS	– ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269)
u.NIK	– ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623)
u.p.p.	– ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372 ze zm.)
u.r.l.	– ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741)
u.RM	– ustawa z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188)
u.RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.)

u.r.t.	–	ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1722)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.k.ś.	–	ustawa z 21.01.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1024)
u.SN	–	ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
ustawa o organizacji	–	ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
ustawa o statusie sędziów TK	–	ustawa z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
u.TS	–	ustawa z 26.03.1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762)
u.w.a.rz.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.w.m.p.s.	–	ustawa z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339)

2. Czasopisma i publikatory

OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
Sam.Teryt.	–	Samorząd Terytorialny

3. Inne skróty

NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

UWAGI WSTĘPNE

Zagadnienie władzy państwowej oraz związanych z nią zjawisk politycznych i ustrojowych stanowiło na polskich wydziałach prawa przedmiot propedeutycznych wykładów już w okresie międzywojennym. Także po II wojnie światowej – po kilkunastoletnim okresie indoktrynacji ideologicznej uprawianej pod nazwą *Podstawy marksizmu-leninizmu* – nastąpił powrót do zagadnień państwa i polityki, częściowo w ramach przedmiotu *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, częściowo zaś w ramach nowoczesnej nauki o polityce, kształtującej się pod dużym wpływem politologii zachodniej, stopniowo uwalniającej się spod wpływów partyjnej propagandy marksistowskiej. Polskie wydziały prawa były tu zdecydowanie wyjątkowym miejscem wśród tak zwanych krajów demokracji ludowej. Podobny rozwój, niezależnej w dużym stopniu, nauki o państwie i polityce miał miejsce jeszcze tylko w ówczesnej Jugosławii.

Rzeczony rozwój badań socjologicznych oraz politologicznych nad władzą polityczną, mechanizmami ustrojowymi państwa, działaniami politycznymi oraz kulturą polityczną, prowadzonych początkowo przede wszystkim na uniwersyteckich wydziałach prawa i administracji, doprowadził w ciągu kilkudziesięciu lat do instytucjonalnego wyodrębnienia wydziałów politologicznych w strukturach wielu polskich uniwersytetów. Równocześnie mieliśmy do czynienia z postępującą redukcją zagadnień państwa i polityki w ramach przedmiotu *Wstęp do prawoznawstwa*, który już w latach 80. ubiegłego wieku ostatecznie wyparł dominujący dotąd *Wstęp do nauki (nauk) o państwie i prawie*. Inna sprawa, że i w tak ujętym przedmiocie elementy nauki o państwie pozostają¹.

W ramach aktualnie wykładanych przedmiotów na studiach prawniczych i administracyjnych zagadnienia dotyczące państwa i polityki podejmowane są w bardzo skromnym wymiarze, przede wszystkim w ramach utrzymanej na niektórych wydziałach *Teorii państwa i prawa*. Problematyka ta z pewnością wykracza poza *Wstęp do prawoznawstwa*, jako przedmiot o wybitnie propedeutycznym charakterze, wprowadzający studentów prawa i administracji w świat podstawowych pojęć języka prawnego i prawniczego oraz związanych z nimi wartości i zasad kultury prawnej. Zauważalna wydaje się również tendencja zastępowania *Teorii państwa i prawa*, łączonej (nieco pochopnie) z jednostronnym, marksistowskim ujęciem zjawisk władzy politycznej i władzy państwowej,

¹ Por. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.

przedmiotami o jednoznacznej orientacji prawniczej, mającymi charakter ogólnej nauki o prawie, takimi jak *Teoria i filozofia prawa*, *Teoria prawa* itp. Należy jednak zaznaczyć, że tendencja ta nie da się uzasadnić wartościowymi argumentami metodologicznymi czy metodycznymi. Gdyby użyć argumentów natury scholastycznej, należałoby pamiętać, że jednym z pierwszych wybitnych prawników zajmujących się **łącznie** państwem, władzą i prawem (i to na najwyższym stopniu abstrakcji) był Marek Tulliusz Cyncero. Wśród wybitnych badaczy problematyki znajdują się tacy prawnicy jak Karol Monteskiusz czy Georg Jellinek². Temu ostatniemu zawdzięczamy udaną próbę prawniczego podejścia i takiej właśnie definicji państwa. Warto przypomnieć, że przed wojną kwestie te były wykładane na uniwersytetach i zaraz po niej kontynuowane. Chodzi tu o uznanych autorów, takich jak: Stanisław Estreicher, Władysław Leopold Jaworski, Stanisław Kutrzeba, Leon Petrażycki, Antoni Peretiatkowicz, Czesław Znamierowski, Wacław Makowski, Jerzy Lande, Konstanty Grzybowski, których nie można nazwać marksistami, a zwłaszcza marksistowskimi ortodoksami³.

Należy zauważyć, że wprowadzie zainteresowania naukowe problematyką państwa i polityki są obecnie wśród prawników nieco rzadsze, bowiem uznano tu szczególne kompetencje nauki o polityce, jednak nie uzasadnia to zupełnej rezygnacji z tych pól badawczych. Powody są różne. Najbardziej oczywisty to ontologiczny i funkcjonalny związek państwa i prawa. Jedynym prawodawcą, z zasady, jest państwo. Ono też głównie stosuje prawo i wykonuje decyzje prawne swych organów. Prawo jest jednak zaledwie jednym z narzędzi społecznej regulacji na zasadzie suwerenności, przynależnych wyłącznie państwu. Zarazem narzędziem najważniejszym. Brutalne, intelektualne zerwanie więzi pomiędzy państwem i prawem nie pozwala zrozumieć najczęstszej postawy wśród prawników – postawy pozytywistycznej. Państwo bez prawa dla pozytywisty nie istnieje. Uważają tak pozytywiści „twardzi”, klasyczni, np. John Austin, jak również „miękczy”, np. Herbert Hart. Podobna sytuacja występuje w przypadku normatywizmu Hansa Kelsena. Prawnicy praktycy oddzielanie państwa i prawa uważają za intelektualne dziwactwo. Dla nich prawo pełni przecież funkcję usługową wobec państwa. W takiej sytuacji odrywanie państwa i prawa od siebie, wprowadzie w teorii i w dydaktyce spotykane, nie jest jednak częstym zjawiskiem. Programy studiów prawniczych i administracyjnych często zawierają przedmiot pod nazwą *Podstawy nauki o państwie i polityce*. Jest on bowiem logicznym i merytorycznym uzupełnieniem wiedzy prawnodogmatycznej. W tej sytuacji uzasadnione jest wprowadzenie do programów studiów prawniczych oraz studiów administracyjnych przedmiotu pod nazwą *Wstęp do nauki o państwie i polityce*, z możliwością pogłębienia studiów nad mechanizmami władzy państwowej w ramach *Teorii państwa* jako przedmiotu komplementarnego wobec *Teorii prawa* (*Teorii i filozofii*

² Por. J. Kostrubiec, *Nauka o państwie w myśli Georga Jellinka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015, s. 19–66.

³ Na temat polskich koncepcji międzywojennych, zwłaszcza zaś wyobrażeń Makowskiego zob. G. Ławnikowicz, *Między koniecznością państwa a pochwałą autorytaryzmu. Koncepcja państwa społecznego Wacława Makowskiego*, Lublin 2014.

prawa). Przedmiot ten nie powinien pokrywać się z zakresem przedmiotowym *Nauki o polityce*, ale – korzystając z dorobku politologii jako ogółu nauk o polityce, władzy politycznej i państwie – przekazywać studentom prawa i administracji wiedzę potrzebną do zrozumienia złożonych mechanizmów decyzyjnych w organizacji państwowej. Naszym zdaniem, powinna to być wiedza skoncentrowana wokół trzech podstawowych kategorii: teorii władzy państwowej, doktryny politycznej, instytucji państwa współczesnego. Nie należy pomijać znaczenia decydowania politycznego, ze szczególnym uwzględnieniem problemów kultury politycznej. Kwestie ostatnie należą do klasyki nauk politycznych. Oczywiście, nie powinna być to wiedza tylko encyklopedyczna, ale zarazem powinna być skupiona na kwestiach potrzebnych do zrozumienia procesów prawotwórczych i procesów stosowania prawa jako wielopodmiotowych, wielopoziomowych procesów decyzyjnych, przebiegających w organizacji państwowej w warunkach konfliktu interesów. Podkreślmy, że za szczególnie istotne uważamy osadzenie rozważań teoretycznych i instytucjonalnych na solidnym gruncie doktrynalnym.

Ten zespół powodów przynosi efekty w postaci wielu podręczników napisanych przez autorów prawników. Zaprezentowaliśmy wcześniej podręcznik Lecha Dubela, Andrzeja Korybskiego i Zbigniewa Markwarta, *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Kraków 2002. Na rynku funkcjonuje m.in. podręcznik Huberta Izdebskiego, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, Stanisława Sagana i Viktorii Serzhanovej, *Nauka o państwie współczesnym*, Warszawa 2010, Konstantego Adama Wojtaszczyka, *Kompendium wiedzy o państwie*, Warszawa 2000 i kilka innych. Na szczególną uwagę zasługuje monografia Jana Baszkiewicza, *Władza*, Wrocław 1999.

Tworząc ten podręcznik, korzystaliśmy zarówno z literatury najnowszej, jak i tekstów uznanych autorów międzywojnia. Polska nauka o państwie ma tu spore osiągnięcia. Sięgamy głównie do dorobku prawa konstytucyjnego, historii doktryn politycznych i prawnych oraz nauk politycznych. Do źródeł wykorzystanych w podręczniku, obok różnego rodzaju tekstów (monografie, artykuły naukowe), należą także akty normatywne. W części poświęconej doktrynom odwołujemy się do polskich tłumaczeń tekstów poszczególnych autorów, których idee są przez nas przywoływane.

Układ treści realizuje oczywiste założenie, że teoria i doktryny przygotowują i poprzedzają formalne instytucje. Instytucje polityczne i prawne są efektem woli politycznej suwerena. Wprost lub najczęściej bywają rezultatem kompromisu różnorodnych sił politycznych reprezentowanych w parlamentach. Zrozumienie sensu instytucji bez poznania poglądów na ich temat, konkretnie tych idei, które legły u podstaw procesu prawotwórczego, bez przywołania wypracowanych przez naukę teorii wiodących do konkretnych rozstrzygnięć strukturalnych i funkcjonalnych, jest wręcz niemożliwe. Wysuwane współcześnie koncepcje nie wyrosły w próżni, ale czerpały i czerpią z dotychczasowego dorobku historii myśli politycznej i prawnej. Idee bowiem zawsze poprzedzają instytucje.

Autorzy podręcznika są prawnikami. Dostrzegają często wśród innych dydaktyków brak wystarczającej wiedzy prawniczej. Stąd dla tych, którzy prawnikami nie są, przeznaczona jest znaczna część tego tekstu. Dotyczy ona problematyki prawa, zwłaszcza jego źródeł. Przybliżać ma, szczególnie tym czytelnikom, zarówno język prawniczy, jak i obowiązujące rozwiązania prawne. Podręcznik może służyć pomocą w studiowaniu wszystkim, którzy interesują się problematyką państwa, władzy i prawa.

Zmiany, jakie zaszły w życiu społeczeństw i jednostek w ostatnim czasie, wprowadzają konieczność wyjaśnienia wielu nowych pojęć. Świat jest bardzo dynamiczny, polityka coraz bardziej globalna, a umiejętności polityczne rządzących i rządzonych nie gwarantują, iż będzie to zmiana racjonalnie sterowana, a przyszłość da się modelowo określić. W praktyce życia politycznego współczesnych społeczeństw pojawia się coraz mocniej antyteza słynnej 11 tezy o Feuerbachu, która brzmiała: „Filozofowie rozmaicie tylko interpretowali świat, idzie jednak o to, by go zmienić”. Współcześni politycy w znacznej liczbie uznali, że do zmiany świata interpretacja filozoficzna nie jest potrzebna. Wystarczy ma intuicja i propaganda. Telewizja i internet.

Część pierwsza

TEORIA WŁADZY

Rozdział 1

WOKÓŁ POJĘCIA WŁADZY

1. Charakter i zakres zjawiska władzy

Władza jest zjawiskiem powszechnym. Zjawisko władzy towarzyszy ludzkości – czyli różnorodnej, ale zawsze zbiorowej formie życia osobników gatunku *homo sapiens* – od jej początków. Z jego powszechnością nie łączy się jednak jednoznaczne ustalenie rozumienia terminu „władza”. Pierwszą przyczyną, podobnie jak w przypadku większości zjawisk opisywanych w języku naturalnym, jest kwestia semantyki, zatem wieloznaczność tego słowa. Potocznie jest ono bardzo różnie rozumiane. Oznacza m.in. rządzenie państwem, ale też określony organ państwowy (czy system organów państwowych), moc lub siłę rozumiane abstrakcyjnie lub dookreślane przedmiotowo, szczególnie rodzaj stosunku społecznego czy umiejętność panowania nad sobą.

wielość pojęć

Etymologicznie słowo „władza” jest wyprowadzane od instytucji własności i pierwotnie oznaczało moc władania rzeczą. Początkowo określało wprawdzie wyłącznie władanie rzeczą, ale wraz z powstaniem bardziej rozwiniętych stosunków społecznych, polegających na prawnym upodmiotowieniu ludzi, rozciągnięte zostało również, a może przede wszystkim, na władanie osobami. Tak więc określenie „władza” wiązało się początkowo ze sferą stosunków prywatnoprawnych, by następnie znaleźć zastosowanie także do stosunków publicznoprawnych.

Każda społeczność opiera się na istnieniu pewnych rodzajowo odmiennych stosunków społecznych, łączących poszczególne indywidua w grupę, byt przecież jakościowo odmienny od bytu jednostkowego. Zatem więź społeczna realizuje się w całym kompleksie stosunków wyznaczonych przez rozmaite rodzaje norm społecznych (np. stosunki władzy, przyjaźni, zachowania czy też postawy kulturowe, ekonomiczne itp.). Przesądzają one o odmienności poszczególnych rodzajów więzi. Różnią się zatem przedmiotowo i podmiotowo także istnieniem bądź brakiem sankcji, a jeśli występuje – jej rodzajami. Mają one niejednakowe

stosunki społeczne

znaczenie dla trwałości i efektywności funkcjonowania grupy. Łączy je zaś to, że w każdym z nich występują co najmniej dwa podmioty oraz określony przedmiot danego stosunku wyznaczony przez pewien rodzaj norm materialnych, z których on wynika. Wśród tych rozmaitych stosunków istotne, jeśli nie najistotniejsze, znaczenie ma stosunek władzy.

Hierarchia norm będących podstawą istnienia danej grupy wynika z jej indywidualnego charakteru. Inny rodzaj norm jest podstawą stosunku władzy państwowej, innej rodziny, stowarzyszenia, partii politycznej czy też grupy wyznaniowej. Poszczególne rodzaje norm w różnych grupach mogą się zazębiać w różnym stopniu. Jest oczywiste, że w każdej ze wspomnianych grup społecznych stosunek władzy istnieje, choć różne są jego treść, źródła, a zwłaszcza forma jego przejawiania się, i innych używa się środków utrzymania władzy.

Niezależnie od wielości form zjawiska władzy, w nauce rozmaicie interpretuje się samą istotę władzy. Część teoretyków uważa, że termin „władza” nie ma i nie może mieć jakiegoś jednego ustalonego znaczenia, a zatem jest pojęciem istotnie spornym. Inni natomiast sądzą, że jest to rozumowanie błędne¹.

Władzę jako oczywiste zjawisko życia społecznego rozpatruje się m.in. ze stanowiska normatywistycznego, behawioralnego, psychologicznego, teologicznego i całej gamy innych podejść. Tak szerokie spojrzenie na problem jest oczywiste i konieczne, paradoksalnie jednak, w pewnym sensie, nie do końca efektywne. Badane zjawisko ujmuje się przeważnie z punktu widzenia technik badawczych, właściwych danym gałęziom nauki, co w efekcie powoduje wąskie i z reguły jednopłaszczyznowe ujęcie problemu.

Generalnie w literaturze zajmującej się zagadnieniem władzy wyróżnić można ujęcie idealistyczne i materialistyczne. Określone podejście metodologiczne przede wszystkim zdeterminowane jest zatem wyznawanym światopoglądem. Przyjęcie konkretnej metody badawczej prowadzi do zgoła rozbieżnych konkluzji. Określona koncepcja zakresu podmiotowego stosunku władzy może na przykład skłaniać do wniosku, że władza nie jest z zasady stosunkiem społecznym, właściwym wyłącznie gatunkowi ludzkiemu, ale powszechnym zjawiskiem, właściwym wszelkim formom życia stadnego. Jest więc stosunkiem nie tyle społecznym, ile powszechnym, kosmogonicznym, wręcz mieszczącym się w kategoriach prawno-naturalnych. Ze stanowiska materialistycznego władza może być rozumiana jako zjawisko wynikające z podziału klasowego opartego na własności środków produkcji, jako element nadbudowy nad bazą ekono-

¹ T. Bell, *Władza* [w:] *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, P. Pettit, Warszawa 1998, s. 707.

miczną, jaką stanowi określony typ własności środków produkcji lub skutek istnienia własności w ogóle.

Można spotkać poglądy odróżniające „władzę do” od „władzy nad”. Z punktu widzenia istoty władzy podział ten budzi zastrzeżenia. Zjawisko „władzy do” prawdopodobnie wyprzedzało zjawisko „władzy nad”, a sama „władza nad” nie jest uważana powszechnie za paradygmat władzy.

Stosunkowo najczęściej przyjmuje się pogląd, że władza jest rodzajem stosunku społecznego. Trafnie zauważa się, że inne są determinanty zachowań wśród owadów lub zwierząt żyjących gromadnie, a inne w przypadku ludzi. O strukturze i formie świata zwierząt gromadnych, relacjach międzyosobniczych, decyduje biologia gatunku. Podporządkowanie jest wyrazem konieczności biologicznej, a relacje pomiędzy osobnikami mają jednowymiarowy charakter. Stąd rolę i funkcję jednostek dominujących i podporządkowanych można określić jako aksjologicznie indyferentną, a strukturę normatywną grupy jako ontologicznie biologiczną. Dostrzeganie w świecie zwierzęcym relacji podporządkowania nie musi oznaczać, że mamy w tym przypadku do czynienia ze zjawiskiem władzy. Może to być tylko biologicznie ukierunkowany podział funkcji w grupie, dla danego gatunku stanowiącej jedynie możliwą formę egzystencji. Intuicyjnie można przypuszczać, że przy próbie poszukiwania cech wspólnych władzy w świecie zwierząt, owadów i ludzi mamy do czynienia z projekcją znanych prawidłowości występujących w świecie ludzi. Wyrazem tego mogą być zjawiska realne, takie jak „królowa” pszczół, „królowa” mrówek, czy literackie, np. Kiplingowska społeczność zwierząt w *Księdze dżungli*, zwierzęta Orwellońskiego *Folwarku zwierzęcego*, lew z Królestwa Narnii itp. Z kolei w społecznościach pierwotnych można zaobserwować przenoszenie relacji występujących w świecie zwierząt na zachowania grupy, co często ma służyć swoistej – totemistycznej – legitymizacji władzy (także poprzez formę strojów rytualnych wzorowanych na zwierzętach).

Takie uniwersalne podejście do zjawiska władzy w świecie zwierząt i ludzi może budzić wątpliwości, zwłaszcza z punktu widzenia stanowiska normatywistycznego. W świecie ludzi ich wzajemne relacje określa przede wszystkim istnienie intersubiektywnie sensownych, ogłoszonych, tetycznych reguł zachowania.

Jednak z punktu widzenia behawioralnego władza jest zjawiskiem uniwersalnym, właściwym każdej formie życia zbiorowego. Termin „władza” może być zatem równoprawnie używany dla określenia zjawiska podporządkowania zarówno w świecie zwierząt, jak i w świecie ludzi. Mimo że podejście behawioralne ma wielu krytyków, to jednak, zdaniem autorów, plastycznie ukazuje istotę stosunku władzy, polegającą (w tym ujęciu) na władczym oddziaływaniu jednego podmiotu na drugi w celu osiągnięcia jakiejś wartości istotnej dla tego

ujęcie behawioralne

pierwszego, przy czym brak tego podporządkowania łączy się z ujemnymi skutkami dla podporządkowanego. Oczywiście nie wyczerpuje ono całości problemu zjawiska władzy, akcentując nie tyle problem normatywnych podstaw tej relacji, ile sam fakt podporządkowania.

W takim ujęciu, najogólniej rzecz ujmując, wszelka władza polega na tym, że jakiś podmiot (może być to jednostka lub grupa ludzi) skutecznie wywołuje określone zachowania innej jednostki lub grupy ludzi przy użyciu różnych środków, z możliwością użycia środków przymusu włącznie. Dla samego zaistnienia społecznego stosunku władzy motyw podporządkowania nie odgrywa pierwszoplanowej roli. Może być on skutkiem postawy konformistycznej, przymusu lub akceptacji, wynikających z tożsamości celów, wyznawanych wartości itp.

Stosunek władzy może być różnie oceniany. Gdy przynosi faktyczną lub spodziewaną korzyść podmiotowi podporządkowanemu, oceniany jest pozytywnie. Równie dobrze, a może przede wszystkim, władza może jednak ten podmiot ograniczać i w tym sensie może być postrzegana jako coś subiektywnie złego lub przynajmniej jako „mniejsze zło” (np. w koncepcji Johna Locke’a).

Przy występującej różnorodności koncepcji władzy trafnie podkreśla się, że podstawowym, wspólnym jądrem wszelkich refleksji o władzy jest to, iż jeden podmiot w jakiś sposób wpływa na zachowania drugiego (Steven Lukes). Stosunek władzy powinien być zatem postrzegany jako realny stosunek społeczny, a więc dający się empirycznie ustalić na podstawie zewnętrznie uchwytnych zachowań jego podmiotów.

Jak z powyższego wynika, stosunek władzy może być ujmowany zarówno w płaszczyźnie normatywnej, jak i realnej. Płaszczyzna normatywna wyraża się w całokształcie norm społecznych (politycznych, prawnych i zwyczajowych), które określają, kto, w jakim zakresie oraz w jaki sposób i w stosunku do kogo ma prawo podejmować władcze decyzje, a kto w takim samym zakresie ma je wykonywać. Aspekt normatywny wyraża się zarówno w określaniu kompetencji, jak i procedur działania oraz sankcji za niewykonanie decyzji władczych.

ujęcie normatywne

W ujęciu normatywistycznym cechami stosunku władzy są jednostronność i asymetryczność; ma on również charakter pionowy. Stopień asymetryczności zależy od typu stosunku władzy, określanego przez podmiot i przedmiot tego stosunku. Wydaje się, że współcześnie najbardziej asymetryczny jest stosunek władzy politycznej, aczkolwiek i w tym rodzaju stosunku władzy stopień asymetrii może się zdecydowanie różnić, np. inny będzie w reżimie typu demokratycznego, a inny w reżimie despotycznym (np. we władzy absolutnej). Jednak

o asymetryczności decyduje przede wszystkim suwerenność władzy państwowej i jej monopol na legalne posługiwanie się przymusem państwowym.

Przez stosunek społeczny można rozumieć: „zespół co najmniej dwóch, normatywnie uregulowanych, wzajemnych działań społecznych dowolnych podmiotów indywidualnych lub/i zbiorowych, wytwarzających pomiędzy nimi określoną więź społeczną, opartą na wspólnie podzielanych wartościach”².

Norma jest jednak zjawiskiem świata realnego, bowiem sam fakt wydania normy jest już wyrazem istnienia stosunku władzy. W tym sensie dla analizy zjawiska władzy nie wydaje się użyteczna znana koncepcja formalnego i realnego stosunku prawnego. Natomiast płaszczyzna realna stosunku władzy wyraża się w faktycznych zachowaniach indywidualnych i społecznych, realizujących wzory i treści normatywne stosunku władzy. Oczywiście, istnieć mogą różne relacje pomiędzy aspektem normatywnym i realnym stosunku władzy, który jest dynamiczny, i w różnych okresach może zachodzić pomiędzy oboma aspektami mniejsza lub większa rozbieżność. Stan zupełnego odwzorowania w realnym stosunku władzy jego przesłanek normatywnych jest w zasadzie wyłącznie stanem idealnym. Jego realna treść wyznaczona jest bowiem całokształtem zmiennych. Przede wszystkim określa ją przedmiot władzy. Jest również determinowana: ekonomiką, tradycją, kulturą, wiarą, etyką, położeniem geograficznym, czynnikami demograficznymi, stopniem akceptacji władzy, formami jej legitymizacji itp. Oczywiście, na konkretny stosunek władzy oddziałują one w różnym stopniu, różny jest ich ciężar gatunkowy.

Koncepcja rozumienia władzy wyłącznie jako pewnej relacji potencjalnej (ujęcie abstrakcyjne) nie wydaje się słuszna. Jeżeli podmioty uświadamiają sobie nawet ewentualność (potencjalność) podporządkowania, to już w tym momencie stosunek ma charakter realny. Musi bowiem zaistnieć wcześniej jakiś komunikat o wymaganym zachowaniu, a dopiero jego następstwem jest określone zachowanie, polegające na nieczynieniu bądź czynieniu albo znoszeniu cudzych zachowań. Moment konkretnego zachowania się podmiotów nie jest tu istotny. Jest to więc stosunek realny i dynamiczny, którego przedmiotem są decyzje określające wymagany wzór zachowania i towarzyszące im konkretne zachowania polegające na jego realizacji. Co więcej, stosunek władzy istnieje tak długo, jak długo mogą być lub realnie są wydawane dyspozycje strony władczej i jak długo wywierają one spodziewany przez nią skutek w postaci rzeczywistych zachowań.

ujęcie abstrakcyjne

Elementami stosunku władzy są: podmiot, przedmiot oraz środki władzy. Niekiedy podmiot i przedmiot władzy są utożsamiane. Zdzisław Cackowski

² K. Pałeczki, *Prawo, polityka, władza*, Warszawa 1988, s. 128.

stwierdza, że: „Ze względu na jednostkowy lub grupowy charakter podmiotu czy przedmiotu władzy można pomyśleć sobie cztery jej formy: a) gdy w roli podmiotu (zarówno bezpośredniego, jak i ostatecznego) oraz przedmiotu władzy występują jednostki; b) gdy w roli podmiotu występuje jednostka, zaś przedmiotu zbiorowość; c) gdy w roli podmiotu występuje zbiorowość, a przedmiotu jednostka; d) gdy w roli podmiotu i przedmiotu władzy występują zbiorowości. Głównym przedmiotem (...) władzy jest klasa ekonomicznie uciśniona; władza jest głównie skierowana przeciwko klasie ekonomicznie uciśnionej”³.

Przyjmując zatem, że władza jest stosunkiem określonego typu, należy rozpocząć jego analizę od ustalenia zakresu podmiotowego. W tym przedmiocie pojawiają się istotne różnice zdań.

uniwersalność zjawiska

Jak wspomniano uprzednio, wśród wielu teorii socjologicznych zjawisko władzy jest odnoszone także do świata zwierząt. Władza pojmowana jako fakt dominacji jednej strony (jednostki nad jednostką, jednostki nad grupą) jest naturalnym elementem procesu ewolucji i wyprzedzać ma społeczne formy władzy społeczeństwa ludzkiego. Rozróżniając zwierzęcy i ludzki świat władzy, głównie podkreśla się indywidualizm świata zwierzęcego i społeczny wymiar życia ludzkiego. Pomimo to, w uniwersalnie pojmowanym stosunku władzy – niezależnie od tego, czy chodzi o świat zwierzęcy, czy ludzki – można odnaleźć wspólne cechy. Są nimi:

- istnienie dominujących i podporządkowanych,
- osiąganie osobistych korzyści przez dominujących (dominantów),
- integrująca funkcja władzy,
- pozycja dominująca zależna od osobistych (lub jednostkowych) przymiotów danej jednostki.

dominacja (władza) w przy- rodzie

Zjawisko dominacji potwierdzające uniwersalność władzy ma w świecie przyrody istotne znaczenie dla procesu promowania jednostek najsilniejszych i przenoszenia ich wartości osobniczych na potomstwo. Jako przykład zjawiska władzy najczęściej podaje się świat zwierząt stadnych, gdzie nierzadko występuje głębokie zróżnicowanie funkcji pełnionych w stadzie (można też wspomnieć podręcznikowy przykład tzw. porządku dziobania w stadzie kur). Zjawisko władzy odnoszone jest także do świata transcendentnego, świata bogów. Choć na relacje Bóg–człowiek najczęściej nakłada się matryce ludzkich zachowań (miłość, odpłata, gniew, kara), to ostatecznie władza Boga (lub bogów) ma mieć wymiar ponadczasowy, absolutny, stały i ostateczny. Istotę świata bogów w ten sposób pojmowano w starożytnych Grecji i Rzymie. Koncepcja Jahwe w Starym Testamencie jest podobna.

władza bogów

³ Z. Cackowski, *Władza a władza polityczna. Analiza pojęć*, „Studia Filozoficzne” 1971/4, s. 67.

Niekiedy element transcendentny w stosunku władzy ograniczany jest tylko do istoty i genezy samego zjawiska, lecz nie jego konkretnej formy. Można przywołać tu pogląd św. Tomasza z Akwinu, który uważał, że władza w swej istocie pochodzi od Boga, ale jej konkretne przejawy są natury ludzkiej. Jednak „wzorzec boski” bezwzględnie obowiązuje w rozumieniu władzy państwowej i prawa.

Wobec zrównywania zjawiska władzy w świecie przyrody oraz w społeczeństwie i szukania tożsamości, a przynajmniej częściowej analogii, między nimi, istnieje w nauce znaczący sprzeciw. Są to wszelkie doktryny antropologiczne władzy. Odrzucają one liczne analogie pomiędzy dominacją w świecie zwierząt a władzą w społeczeństwie. Władza traktowana jest jako coś, co rodzi się razem ze społeczeństwem. Już w starożytności, a później w XVII- i XVIII-wiecznych teoriach umowy społecznej wyraźnie się dostrzega dwa, a nawet trzy okresy w życiu społecznym: stan naturalny, charakteryzujący się egoizmem i brakiem więzi społecznych (życie „zwierzęce”), stan życia społecznego oraz powstanie państwa. W kwestii umowy społecznej istnieje zresztą wiele odmiennych interpretacji. Podobnie we współczesnych teoriach socjologicznych podkreśla się, że władza i społeczeństwo istnieją równolegle.

Wyraźnie jednak, już w tych najwcześniejszych teoriach, można zauważyć utożsamianie zjawiska władzy w ogóle z jakimś jej szczególnym rodzajem, najczęściej z władzą polityczną wyprowadzaną od władzy rodzinnej (Platon, Arystoteles).

Uzasadniony wydaje się pogląd, że władzę w społeczeństwie głównie charakteryzuje jej konwencjonalny i zmienny charakter. Wspólne ze światem zwierząt jest tylko oparcie stosunku władzy na dominacji. Każda władza jest bowiem stosunkiem dominacji. Znalezienie wspólnej stałej nie jest wystarczające do postawienia znaku równości pomiędzy władzą w grupie ludzi a władzą w świecie zwierząt, nie jest nawet wystarczające do zdefiniowania władzy.

Władza jest stosunkiem społecznym, tzn. zachodzącym pomiędzy ludźmi: jednostkami, jednostkami a grupami lub pomiędzy grupami. Podmiotami stosunku władzy są więc wyłącznie ludzie, tj. jednostki tworzące różnorodne grupy społeczne. Warunkiem zaistnienia tego stosunku jest faktyczna lub prawna podmiotowość stron. Jeśli przyjąć, że jakaś jednostka lub grupa społeczna, jak uważa Z. Cackowski⁴, może występować jako przedmiot stosunku władzy, to wówczas stosunek w ogóle nie powstaje, brak bowiem jednej z jego stron. Takie ujęcie władzy zbliża się raczej do rodzaju władztwa nad rzeczą niż do władzy rozumianej jako stosunek społeczny. Zresztą nawet w teorii stosunku prawnego

**władza jako
stosunek
społeczny**

podmiot

⁴ Z. Cackowski, *Władza...*, s. 67.

najczęściej przyjmuje się, że jego przedmiotem nie są rzeczy, lecz zachowania wyznaczone przez normę prawną, względnie przyjmuje się koncepcje mieszane.

Przedmiotem stosunku władzy są więc realne zachowania społeczne, uchwytnie zewnętrznie, dokonywane w związku z istnieniem konkretnego stosunku władzy, powstałego z racji niejednakowego dostępu do dóbr społecznie pożądanых. Rodzaj i forma tych zachowań określone są poprzez systemy normatywne ustalające normy prawne, zwyczajowe, moralne, organizacyjne, religijne. Rodzaj poświadanych dóbr zależy od panujących systemów ideologicznych, proponujących i utrwalających w społeczeństwie określone systemy wartości. Mogą to być dobra zaliczane do wartości materialnych, zarówno dobra realne, jak i niematerialne. W zależności od wyznawanego światopoglądu i doktryny politycznej, dla jednej strony stosunku prawnego pewne dobra mogą mieć znaczenie podstawowe, dla drugiej zaś marginalne. Dla jednej mogą mieć charakter autoteliczny, dla drugiej instrumentalny. Stąd przedmiotem stosunku władzy może być na przykład ochrona określonego systemu własności. Równie dobrze przedmiotem stosunku władzy mogą być wartości ideologiczne, kulturowe, narodowe lub religijne, narzucane przez podmiot władający. Wydaje się, że w społeczeństwach poddanych działaniu praw rynkowych przedmiotem stosunku władzy stają się przede wszystkim dobra niematerialne (wartości). W społeczeństwach demokratycznych ich lista jest znacząca, a techniki demokratyczne pozwalają na wybór odpowiadający większości społeczeństwa. Przedmiot stosunku władzy w przypadku władzy państwowej formalnie określany jest programami partyjnymi. U ich podstaw znajdują się doktryny polityczne zawierające mniej lub bardziej rozbudowane systemy poglądów na państwo i prawo (określające genezę i istotę państwa, cel państwa, funkcje państwa). Dla innego rodzaju stosunku władzy jego przedmiot może być określany poprzez tradycję, normy wyznawanej wiary, model i stopień rozwoju kulturowego, uznane autorytety moralne i religijne. Wszystkie te czynniki pozytywnie określają nie tylko przedmiot stosunku władzy, lecz zarazem, poprzez jego wyodrębnienie przedmiotowe, granice tego stosunku.

środki Środki stosunku władzy zależą od jego rodzaju. Inne są w przypadku stosunku władzy w organizacji społecznej lub religijnej, jeszcze inne w przypadku władzy państwowej. Podzielić je możemy na osobowe i materialne. Osobowym środkiem władzy jest na przykład biurokracja występująca w różnym stopniu w nowoczesnych systemach organizacyjnych. W państwie jest ona zorganizowana w postaci organów państwowych i obsługujących je urzędów. Posiadają ją Kościoły instytucjonalne i organizacje społeczne. Przez materialne środki władzy można rozumieć techniczne narzędzia jej realizacji. Mogą one mieć postać środków ekonomicznych i socjotechnicznych. Środkami ekonomicznymi są zasoby gospodarcze, jakimi dysponuje określony podmiot władzy. Należą

do nich: własność, środki uzyskane poprzez podatki i opłaty od innych form własności. Do socjotechnicznych zaś zaliczyć można wszelkie formy sterowania podmiotem podporządkowanym. Podstawowym i uniwersalnym środkiem władzy jest posługiwanie się jakąś formą przymusu. Przypomnieć należy, że przymus w stosunku do władzy nie stanowi jej istoty, lecz jest jedynie środkiem jej realizacji. Do środków władzy należą także: nagroda, apel, prośba, przykład osobisty, propaganda, cenzura, kontrola i manipulacja informacją, instrumentalne posługiwanie się innymi niż prawo normami społecznymi, podstęp i prowokacja (skatalogowane choćby w *Księżcu* Machiavellego), udzielanie przywilejów (w istocie będących czynnikiem samoograniczenia podmiotu władzy).

2. Władza jako zjawisko polityczne

Trudność zdefiniowania zjawiska władzy „jako takiej” przekłada się na problem zdefiniowania jej szczególnego rodzaju – władzy politycznej. Najprościej jest szukać związku pomiędzy władzą polityczną a własnością. Takie ujęcie ma za sobą kilkadziesiąt wieków tradycji. Nie można jednak problematyki władzy politycznej badać wyłącznie na jednej płaszczyźnie relacji, tj. jako rodzaj stosunków własność–państwo. Władza polityczna jest, oczywiście, wyrazem określonego typu ekonomiki, ale zarazem czymś więcej. Nawet jeśli ontologicznie wiązać władzę polityczną z określonym typem ekonomiki lub własnością w ogóle, to przecież różne są jej formy przejawiania się. Istnieje realny i formalny podział władzy politycznej pomiędzy różne jej podmioty. Może być on normatywnie określony lub pozostawać wynikiem konkretnej praktyki politycznej. Sam stosunek władzy, zachodzący pomiędzy określoną liczbą podmiotów, jak również treść tego stosunku, mają charakter konwencjonalny. Są zatem wyznaczone właśnie przez te podmioty. Ponadto, na sposób wykonywania władzy politycznej składają się określone stadia zachowań władczych. Możemy tu wyróżnić etapy: podejmowania decyzji, wykonywania decyzji, kontroli wykonania. Różne podmioty władzy politycznej mogą w różnym stopniu uczestniczyć w tych etapach. Proces władzy politycznej nie jest jedno-, lecz wielokanałowy (podmiotowo i przedmiotowo oraz normatywnie złożony). O władzy politycznej i władzy państwowej, z punktu widzenia podejścia decyzyjnego, piszemy szerzej w części drugiej podręcznika.

**władza poli-
tyczna**

Istota władzy politycznej oraz jej cel były różnie ujmowane w historii myśli politycznej: od naturalnej konieczności po ludzką dowolność, od traktowania jej jako instytucję boską w swej istocie po ułomny, niedoskonały i woluntarystyczny twór człowieka, od czystego konwencjonalizmu i relatywizmu po uosobienie wolności i etyki.

Istnienie władzy politycznej niewątpliwie towarzyszy konfliktowi społecznemu powstającemu na tle podziału dóbr, związanego i z ich niedostatkami, głównie pomiędzy wielkimi grupami społecznymi, np. klasami społecznymi, choć nie tylko. Władza polityczna jest więc szczególnym rodzajem władzy.

**nierówność
stron stosunku**

Złożoność tego zjawiska, bogactwo treści i form władzy, a władzy politycznej w szczególności, powodują, że nie jest łatwe (jeśli w ogóle możliwe) sformułowanie jej definicji zadowalającej wszystkich badaczy i obserwatorów tego fenomenu. Władza polityczna jest nade wszystko zjawiskiem społecznym, rodzajem stosunku społecznego, w którym biorą udział podmioty życia publicznego w związku z konfliktem dotyczącym dóbr uważanych za pożądane przez członków szerszych grup społecznych. Ten rodzaj władzy zakłada wprowadzenie nierówności stron tego stosunku, jednak strona podporządkowana musi posiadać jakiś, choćby minimalny, zakres podmiotowości politycznej. Musi dysponować pewnym marginesem swobody, by dokonywać wyboru zachowań wyznaczonych i spodziewanych przez decydentów lub wbrew ich woli, przeciwnych oczekiwaniom, mieć roszczenie w stosunku do władzy i móc je zgłaszać. Chodzi tu o pewne minimum tzw. praw podmiotowych. Stosunek władzy jest więc wprost proporcjonalny do posiadanych kompetencji. Wzrostowi kompetencji po jednej stronie towarzyszy zmniejszenie uprawnień pod drugiej. Minimum podmiotowości jest jednak warunkiem koniecznym, by mówić o „stosunku”. Cechą stosunku władzy państwowej jest więc pewien, choćby nieznaczny, stopień akceptacji władzy przez społeczeństwo. Stąd państwa o realnie silnej władzy wiele wysiłku poświęcają propagandzie, by sprawować także „rząd dusz”. Przeważnie jest to obecnie stosunek dość precyzyjnie reglamentowany prawem, współcześnie głównie unormowany konstytucją, czyli aktem normatywnym o najwyższej mocy prawnej, i pochodnymi wobec niej aktami normatywnymi (ustawy ustrojowe).

akceptacja

3. Władza w organizacji państwowej

**władza
publiczna**

Władza państwowa jest rodzajem władzy publicznej. W tym sensie jest „władza publiczna” pojęciem podmiotowo i przedmiotowo szerszym niż określenie „władza państwowa” *sensu stricto*, która przynależna jest jedynie organom władzy i administracji państwowej. Do władzy publicznej bowiem zaliczymy różne podmioty i rodzaje działalności, należące także do jednostek organizacyjnych innych niż organy państwowe. Władza publiczna realizowana jest przez administrację publiczną. Formami władzy publicznej są: władza państwowa i władza samorządowa.

Należy przede wszystkim odróżnić administrację prywatną od administracji publicznej. Podkreślimy, że termin „administracja publiczna” jest jednak wieloznaczny. Jego określeniu służyć może wiele kryteriów podmiotowych i przedmiotowych. Jedną z uznanych definicji stwierdza, że: „Administrację publiczną wykonują przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej oraz przedsiębiorstwa państwowe, zakłady administracyjne, organizacje społeczne, fundacje, a także w określonych sytuacjach osoby prywatne. (...) Ich zróżnicowanie wynika przede wszystkim z konieczności uwzględnienia problemów politycznych, organizacyjnych, funkcjonalnych i terytorialnych”⁵. Tak więc współcześnie nie można utożsamiać administracji publicznej z ogółem podmiotów administrujących. Wskazuje się w literaturze, że powodem zmiany podejścia są zarówno przyczyny ilościowe, jak i jakościowe. Współcześnie wzrasta liczba takich podmiotów, ponadto coraz częściej nie są to organy administracji w znaczeniu ustrojowym: „Wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej zajmują się natomiast różnorodne podmioty, posiadające często prywatno-prawny lub mieszany (prywatno- i publiczno-prawny charakter)”⁶.

**administracja
publiczna**

Rodzajem władzy publicznej jest samorząd. Instytucja samorządu ma długą tradycję⁷. Jego znaczenie jednak różnie oceniano. Jeszcze w okresie II Rzeczypospolitej nie cieszył się nadmiernym uznaniem. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jego ostrą krytykę przeprowadzili marksiści, kwestionując istotę samorządu i w to miejsce proponując system terenowych organów władzy i administracji państwowej, tj. system rad opartych na ustrojowej zasadzie centralizmu demokratycznego. Powszechnie przyjmuje się, zwłaszcza współcześnie, że samorząd jest immanentną cechą społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi tu jednak głównie o samorząd terytorialny, a nie o samorząd zawodowy. Podkreśla to ustawodawca w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Definicja samorządu terytorialnego ma normatywny charakter. Formułuje ją Konstytucja RP, stwierdzając, że ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny w Polsce ma trójstopniowy charakter⁸. Podstawę organizacji i działania samorządu w Polsce stanowi kilka aktów normatywnych. Zalicza się do nich: ustawę z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), ustawę z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526), ustawę z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547). Ustawy o samorządzie powiatowym

**samorząd
jako władza
publiczna**

**definicja
normatywna
samorządu**

⁵ J. Szreniawski (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995, s. 10.

⁶ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 132–133.

⁷ Pojęcie samorządu wywodzi się z XIX-wiecznej nauki niemieckiej – *Selbverwaltung* – i przypisywane jest Rudolfowi von Gneistowi (1816–1895). Natomiast polski termin „samorząd” jest niezbyt dokładnym tłumaczeniem tego słowa. Por. E. Paziewska, *Samorząd terytorialny wczoraj i dziś*, Warszawa 2011, s. 31.

⁸ Bliżej na ten temat w punkcie 3.1 części IV niniejszego podręcznika.

i województwa weszły w życie 1.01.1999 r. Kolejnym istotnym aktem jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15.10.1985 r., ogłoszona przez Prezydenta RP (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.). Kwestie samorządowe regulują również inne, szczegółowe akty normatywne.

podstawy normatywne

Często trudno jest ustalić realne (a nie formalne, organizacyjno-kompetencyjne) różnice pomiędzy władzą samorządową a państwową, zwłaszcza że wiele zadań szczegółowych samorządu to zadania zlecone. Z punktu widzenia podmiotów podporządkowanych, poza formą powołania tej władzy, inne różnice nie są wyraźne albo nie mają żadnego znaczenia. To, czy decyzja administracyjna jest wydana przez organ państwowy, czy samorządowy, nie ma więc z punktu widzenia jej treści materialnej żadnego szczególnego znaczenia dla adresata. Podział władzy publicznej pomiędzy organy państwa i, na przykład, samorząd mieści się bardziej w kategoriach politycznych, wartościach demokratycznych doktrynalnego modelu społeczeństwa i państwa niż w skutkach prawnych dla strony stosunku administracyjnoprawnego. Ma najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia budowania postaw prospołecznych, uczy zachowań publicznych, jest istotnym czynnikiem kulturotwórczym i integrującym społeczności lokalne wokół ich partykularnych celów. Daje jednostce satysfakcjonujące poczucie podmiotowości politycznej.

Z punktu widzenia stosunku samorządu do państwa wyróżnić można teorię naturalistyczną, zakładającą, że samorząd jest starszy od państwa, państwową teorię samorządu, uznającą, iż samorząd jest organem państwa, oraz wersję tej drugiej – teorię państwowo-naturalistyczną. Teorie te zostały przejęte i rozwinięte już w polskich naukach, w tym prawnych, w okresie międzywojennym⁹.

Uznając wszelkie argumentacje zwolenników podejścia naturalistycznego, zauważyć należy, że ostatecznie to państwo suwerennie wyznacza granice każdej formy władzy publicznej i określa kształt samorządu.

⁹ Por. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 87; i Cz. Znamierowski, *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań 1946, s. 83.

Rozdział 2

WYKONYWANIE WŁADZY

1. Rządzenie a zarządzanie

Formą realizacji władzy politycznej jest rządzenie. Rządzenie odbywa się głównie poprzez wydawanie legalnie wiążących decyzji prawnych w ramach konstytucyjnych kompetencji organów państwowych objętych przez partię samodzielnie bądź w koalicji z innymi partiami. Rządzenie jest podejmowaniem decyzji o wymiarze politycznym. Wpływ partii politycznych na rządzenie ma wieloraki charakter. W sensie przedmiotowym, przed wyborami, jest to ustalanie programów politycznych, po wyborach – ich realizacja. Po zdobyciu władzy państwowej w sensie podmiotowym jest to przede wszystkim polityka kadrowa, mająca gwarantować realizację tych programów, w sensie przedmiotowym – realizacja programu wyborczego. Należy przez nie rozumieć: „proces podejmowania decyzji i kierowania aparatem państwowym dla zapewnienia ich realizacji”¹. Rządzenie wiąże się bezpośrednio z dwoma pytaniami: „kto rządzi?” (podmiotowy aspekt rządzenia) i „na czym polega proces rządzenia?” (przedmiotowy aspekt rządzenia).

rządzenie

Jak wspomniano wcześniej, etapami (stadiami) sprawowania władzy są:

- podejmowanie decyzji,
- wykonanie decyzji,
- kontrola decyzji.

Z punktu widzenia normatywnego podmiotami rządzącymi są te organy, które takie kompetencje uzyskały na podstawie obowiązującego systemu prawa (głównie konstytucji). Ze względu na kompetencje organy możemy podzielić na:

- stanowiące prawo,
- wykonujące prawo oraz
- organy kontroli.

¹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 56.

Podział ten jest pewną idealizacją, bowiem większość organów państwa – w pewnym zakresie – pełni wszystkie te funkcje. Na przykład parlament jest organem stanowiącym prawo oraz wykonuje funkcje kontrolne, rząd zasadniczo pełni funkcje wykonawcze, ale również funkcje kontroli i stanowienia prawa. Określenie podmiotu rządzenia, sprowadzające go wyłącznie do organów państwowych, jest dość wąskie.

Proces rządzenia nie polega wyłącznie na spełnianiu pewnych przewidywalnych prawnie zachowań organów państwowych, ale na określaniu celów społecznych, metod postępowania, organizacyjnych i ekonomicznych środków ich osiągania.

Rządzenie wyraża się monopolem rządzących podmiotów w określaniu celów, do osiągnięcia których angażowany jest autorytet państwa. Inny natomiast problem to skuteczność rządzenia, wyrażająca się stosunkiem oczekiwań podmiotów rządzących i rządzonych do stopnia faktycznego osiągnięcia celu. W tym sensie rządzenie powinno być ujęte szerzej, nie tylko w aspekcie normatywnym, ale również w aspekcie realnym, jako proces, w którym biorą udział:

- aparat państwowy niebędący samodzielny podmiotem władzy,
- aparat państwowy oraz grupy społeczne, którym on służy,
- społeczny podmiot władzy (klasy, naród, lud),
- częściowo społeczne podmioty władzy (np. partie polityczne)².

Zakres podmiotowy władzy i techniki rządzenia zależą przede wszystkim od doktryny sprawowania władzy leżącej u podstaw przyjętej i realizowanej koncepcji władzy. W ideologiach demokratycznych najszerszym podmiotem władzy jest lud (różnie rozumiany), w innych doktrynach podmiotem tym może być wyłącznie elita władzy (ustroje arystokratyczne i oligarchiczne) lub jednostka. Uczestnictwo ludu (narodu) w procesie rządzenia może mieć charakter bezpośredni (demokracja bezpośrednia) lub pośredni (demokracja pośrednia). W ujęciu marksistowskim obok terminu „rządzenie” występuje określenie „panowanie”. Odnosi się ono do klasowej koncepcji państwa, według której klasa właścicieli środków produkcji panuje ekonomicznie, politycznie i ideologicznie, choć jako zbiorowość sama bezpośrednio nie rządzi.

W sensie przedmiotowym rządzenie polega na podejmowaniu różnego rodzaju decyzji uważanych w doktrynie oraz ustawodawstwie za właściwe i zastrzeżone dla podmiotów rządzenia. Traktowane są one w zakresie wyznawanej doktryny politycznej przez podmioty władzy jako podstawowe dla społeczeństwa. W literaturze wyróżnia się cztery typy decyzji, wzajemnie się dopełniające:

- 1) decydowanie o tym, co jest treścią interesów poszczególnych grup społecznych w konkretnych warunkach,

² Por. W. Zamkowski, *Dyktatura, suwerenność, demokracja*, Wrocław 1974, s. 234.

- 2) decydowanie o kompetencjach różnych podmiotów w zakresie realizacji tych interesów,
- 3) decydowanie o celach, w realizacji których możliwe jest użycie środków przymusu oraz ich społecznej dyslokacji,
- 4) decydowanie o składzie personalnym grup podejmujących i wykonujących decyzje w powyższym zakresie³.

Pojęciem węższym od rządzenia jest pojęcie zarządzania. O ile rządzić ma charakter polityczny (jest procesem politycznym), o tyle zarządzanie jest procesem decyzyjnym o charakterze techniczno-operatywnym. Należy jednak pamiętać, że w procesie rządzenia zespół decyzji techniczno-operatywnych jest jednym ze środków tego procesu. Siłą rzeczy zarządzanie ma swój wymiar polityczny, jako że wybór środków techniczno-operatywnych ma najczęściej wymiar decyzji politycznej, a ponadto decyzje takie pociągają za sobą skutki polityczne, nawet gdy zarządzający nie przewidują takich skutków (np. nieskuteczność decyzji operatywno-technicznych uniemożliwia osiągnięcie założonego celu politycznego).

Środkami sprawowania władzy są: „takie dostępne formy oddziaływania, dzięki którym rządzący wpływają na określone zachowania się rządzonych”⁴. Rodzaj i zakres stosowanych środków rządzenia historycznie się zmieniał. Zasadniczo w konkretnej sytuacji określany jest również przyjęta doktryna sprawowania władzy, która może preferować wyznaczony system środków (np. przymus lub zabiegi ideologiczne, praworządność lub celowość wiążąca się z brakiem legalizmu, interwencjonizm państwowy lub maksymalne ograniczenie funkcji państwa). Owa doktryna jest przy tym uwarunkowana i ograniczona konkretną sytuacją społeczno-polityczną, w której jest realizowana. Środki sprawowania władzy można najogólniej podzielić na przymusowe i perswazyjne. Elity rządzące w warunkach stabilnego ustroju społeczno-gospodarczego, w którym ich ideologia jest dominująca, w mniejszym stopniu korzystają z przymusowych środków rządzenia. Stąd uznać można, że demokracja i demokratyczne środki rządzenia są wyłącznie przywilejem społeczeństw stabilnych gospodarczo, a zatem i politycznie. Istotne jest to, że każdy ze środków rządzenia jest używany w imieniu państwa. Gdy wykracza poza prawnie lub zwyczajowo przyjęty katalog środków politycznych, staje się bezprawny. Często rządzący, świadomi tej bezprawności, próbują usprawiedliwiać ją racją stanu. Pojęcie to wywodzone jest od przedstawicieli włoskiego renesansu: Francesca Guicciardiniego, Giovanniego della Casa i Giovanniego Botero. Sam termin „racja stanu” nie jest jednoznacznie rozumiany ani historycznie, ani współcześnie. Czesław

racja stanu

³ Por. Z. Pietras, *Władza polityczna i jej przedmiot*, „Studia Nauk Politycznych” 1985/3–4, s. 90.

⁴ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1995, s. 144.

Maj zwraca uwagę na to, że: „W definicjach encyklopedycznych oraz szerszych opracowaniach racja stanu ujmowana jest jako: a) wzgląd na dobro państwa, b) reguła postępowania politycznego, c) kryterium oceny działań politycznych, d) priorytet dla interesu państwowego, e) prymat interesu zbiorowego, f) moralna podstawa podejmowania przez państwo określonych działań, g) priorytet nad normami moralnymi i prawnymi, h) argument dla określonego działania politycznego”⁵.

biurokracja jako podmiot

Jak wspomniano, podmiotowym środkiem władzy jest biurokracja. Z reguły traktowana w kategoriach politycznych, podlegała ostrej krytyce wielu doktryn⁶. Biurokracja państwowa wiąże się raczej z zarządzaniem niż rządzeniem. Max Weber wyraźnie odróżniał biurokrację państwową od polityków. Jednak w wielu doktrynach jawiła się ona jako szczególny podmiot władzy politycznej; chodzi tu zwłaszcza o tzw. teorie nowej klasy⁷.

Uważam, że nadal niezmiennie istotna dla zrozumienia problematyki biurokracji jest jej analiza dokonana przez Maksa Webera. Marian Orzechowski wskazuje, że: „W myśli Webera pojęcie «biurokracji» ma wieloraki sens (metoda prowadzenia spraw administracyjnych, politycznych itd., typ rządu, sprawowania władzy, wyodrębniona grupa ludzi, «stan społeczny»), najczęściej jednak występuje jako synonim typu sprawowania władzy oraz wyodrębnionej grupy ludzi”⁸. W ujęciach weberowskich biurokracja służy racjonalizacji decyzji. „Rozumienie biurokracji jako procesu decyzyjnego obejmuje również podejmowanie decyzji władczych, a więc da się przyporządkować ujęciu biurokracji jako sposobu sprawowania władzy”⁹. Poglądy Webera na idealną biurokrację wiążą się z jego koncepcją racjonalizacji. Uważa on, że biurokracja pod względem technicznym w nowoczesnym państwie staje się najbardziej racjonalnym narzędziem sprawowania władzy. Jest ona wręcz przeznaczeniem współczesnego państwa, wynikłym z ewolucji władzy – od charyzmatycznej, przez tradycyjno-legalistyczną, po racjonalistyczną. Weber uważa, że biurokracja jest trwałą cechą społeczeństwa. Podkreśla, że w dziedzinie administracji wybór istnieje tylko między biurokracją a dyletantyzmem. Stąd Weber konstruuje swój idealny typ biurokracji. Jest on jednym z koniecznych elementów legalnego porządku państwowego. Legalność porządku prawnego w państwie nowożytnym wynika z faktu, że obywatele uznają prawomocność porządku prawnego opartego na prawach stanowionych. Prawa te są systemem abstrakcyjnych reguł, którym

⁵ Cz. Maj, *Teoretyczne aspekty racji stanu* [w:] *Racja stanu, historia, teoria, współczesność*, Lublin 1985, s. 29.

⁶ Por. L. Dubel, *Problem biurokracji w tradycji myśli socjalistycznej*, Lublin 1988, s. 5–29.

⁷ L. Dubel, *Problem biurokracji...*, s. 208–284.

⁸ M. Orzechowski, *Polityka, władza, panowanie w teorii Maxa Webera*, Warszawa 1984, s. 360–361.

⁹ J. Wróblewski, *Biurokracja, technokracja i demokracja*, PiP 1979/4, s. 17–18.

podporządkowane są zarówno władza, jak i obywatele. Tym samym – nie zależą od urzędników, lecz politycznego suwerena. Podstawą takiego porządku jest powszechnie podzielane przekonanie, że każdą normę prawną można stworzyć bądź zmienić w rezultacie postępowania zgodnego z przewidzianą procedurą. Dla państwa nie jest istotny jego cel. Państwo nowożytne, zdaniem Webera, pojawia się wówczas, gdy społeczność polityczna posiada: „1. Porządek administracyjny i polityczny, podlegający zmianie w drodze ustawodawstwa, 2. Aparat administracyjny działający zgodnie z ustanowionymi przepisami, 3. Przymusową władzę zwierzchnią nad wszystkimi osobami – które zwykle zyskują obywatelstwo dzięki swemu urodzeniu – i większości działań objętych jego jurysdykcją, 4. Prawo do użycia siły na tym obszarze, jeśli przymus jest albo dozwolony, albo też zalecany przez legalnie ustanowiony rząd, tj. pozostaje w zgodzie z prawem stanowionym”¹⁰. W takiej koncepcji biurokracja mogła logicznie zająć zasadnicze miejsce w państwie, będąc wcieleniem racjonalności formalnej. Weber uważa, że aparat administracyjny jest niezbędny we współczesnym państwie. Wynika to z potrzeb życia zbiorowego, których realizacja wymaga precyzyjnego narzędzia w postaci zespołów urzędników mających wykonywać decyzje polityczne dotyczące coraz szerszego zakresu działań związanych z ilościowym i jakościowym wzrostem zadań państwa, partii politycznych, a także organizacji gospodarczych. Ze względu na złożony charakter zadań tych nie można powierzyć dyletantom. Biurokracja staje się niezastąpiona i jest nieodłącznym elementem współczesnego państwa.

Weber wyróżnia następujące cechy charakterystyczne idealnej biurokracji:

1. Zasada podziału kompetencji (wydzielonych obszarów jurysdykcyjnych), które określane są regułami o charakterze ogólnym, tj. normami prawa lub przepisami administracyjnymi. Konkretyzując, Weber podkreśla, że:
 - a) normalna działalność, której wymagają cele rządzonej w biurokratyczny sposób struktury, traktowana jest w ustalony sposób, jako wyodrębniona powinność urzędnicza;
 - b) prawo do wydawania decyzji koniecznych dla realizowania obowiązków urzędniczych jest stałym uprawnieniem, konkretnie określonym, przy czym możliwość użycia przez urzędnika środków przymusu jest ściśle określona przez prawo;
 - c) stosowane są metodycznie właściwe środki dla regularnego i stałego wykonywania obowiązków i związanych z nimi praw, toteż jedynie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje mogą być zatrudnione do tej pracy.
2. Zasady hierarchii urzędniczej i związana z nią wieloszczeblowość władzy wymagają ściśle uporządkowanego systemu nadrzędności i podporządkowania. System taki umożliwia kontrolowanie decyzji niższych

**biurokracja
idealna**

¹⁰ R. Bendix, *Max Weber. Portret uczonego*, Warszawa 1975, s. 372.

instancji przez wyższe. Wyższe instancje odwoływać mogą polecenia władz niższych, choć zasadą jest, że nie mogą ich zastępować. Raz ustanowiony rząd może wykonywać swoje obowiązki bez względu na to, kto jest w nim personalnie zatrudniony. Współczesna biurokracja opiera się na dokumentach pisanych i aktach. Zatem biuro, zdaniem Webera, stanowi zespół urzędników zatrudnionych w urzędzie publicznym, wraz z odpowiednim zestawem środków materialnych i dokumentów. Weber podkreśla, że w nowoczesnej organizacji służby urzędniczej sprawy prywatne urzędnika, jak też jego majątek, oddzielone są od spraw i środków finansowych urzędu. Proces ten występuje jednak także w gospodarce kapitalistycznej, gdzie często właściciel pełni funkcje „pierwszego urzędnika”. W każdym biurze obowiązki urzędnika muszą być traktowane jako dla niego najważniejsze i musi on oddać całe swoje siły i czas pracy na ich wypełnienie. Ponieważ urzędnik musi postępować według mniej lub bardziej sprecyzowanych zasad ogólnych, powinien wcześniej nauczyć się ich, a także zdobyć umiejętność ich stosowania do zindywidualizowanego przypadku. Wymaga to więc wyspecjalizowanej wiedzy i umiejętności praktycznych. Cechą charakterystyczną współczesnej biurokracji jest to, że jej kompetencja opiera się na stosowaniu reguł ogólnych. Współczesna teoria administracji publicznej zakłada, że prawo do regulowania spraw poprzez dekrety nie upoważnia do załatwiania ich poprzez wydawanie indywidualnych, konkretnych poleceń w każdym przypadku, ale do uregulowania sprawy w sposób abstrakcyjny¹¹.

- urzędnik** Współczesny urzędnik nie jest osobistym sługą rządzącego i podlega mu tylko w sprawach służbowych. Wynika stąd szczególna pozycja osobista urzędnika:
- 1) funkcja urzędnika cieszy się społecznym uznaniem i jest zabezpieczona poprzez odpowiednie prawo o awansach,
 - 2) w pełni biurokratyczny urzędnik jest zatrudniany przez władzę zwierzchnią, stąd urzędnik wybieralny jest osobą nie w pełni biurokratyczną,
 - 3) posada urzędnicza zazwyczaj jest dożywotnia,
 - 4) urzędnicy otrzymują pieniężną zapłatę, odpowiednią do swej rangi, oraz emeryturę,
 - 5) urzędnik nastawiony jest na karierę w ramach hierarchicznej struktury¹².

Zaletami ściśle biurokratycznego zarządzania, w szczególności jego monokratycznej formy, są: precyzja, szybkość działania, wiedza kartotekowa i archiwalna, ciągłość, dyskretność, jawność, ścisła subordynacja, zmniejszenie kosztów osobowych i rzeczowych.

¹¹ Por. M. Weber, *The Ideal Type of Bureaucracy* [w:] *Bureaucracy in Historical Perspective*, Glenview–Illinois–London 1971, s. 3–5.

¹² M. Weber, *The Ideal Type...*, s. 6–7.

Biurokracja, zdaniem Webera, jest uosobieniem racjonalizmu tylko wtedy, gdy przywództwo nad nią sprawują politycy. Weber dostrzega zasadniczą różnicę pomiędzy osobowością polityka i biurokraty. Obaj posługują się odmiennymi metodami działania, odmiennym językiem. Ponadto biurokracja ma tendencję do wypierania polityków, traktując ich jak dyletantów w porównaniu z wykształconymi urzędnikami, posiadającymi dyplomy i nie mniej ważną wiedzę czerpaną z archiwów i kartotek. Demokracja, w przekonaniu Webera, stała się jednym ze źródeł nowoczesnej biurokracji, jednakże opierając się na wyborze polityków i nie wymagając od nich, by byli ekspertami, popadała w sprzeczność z tendencjami biurokratycznymi wyrażającymi efektywność i racjonalność, z tendencjami, które demokracja sama powołała do życia w walce z feudalnymi notablami. Biurokracja wyraża również skłonność do stałego parcia do władzy, tendencję do zastępowania politycznych „dyletantów” biurokratycznymi „ekspertami”. W pewnych warunkach biurokracja może stać się swoistym podmiotem władzy. Może kierować się własnym interesem grupowym, który wzmocniony jest specyficznym systemem wartości, swoistym światopoglądem. Biurokracja posiada zbiorowy interes, którym jest dążność do bezpiecznego zatrudnienia i stałego awansu w ramach hierarchii, w oparciu o jasno określone wymogi. Swoją grupowy interes często ukrywa pod określeniem „racja stanu”. Jako szczególna warstwa, jako korporacja, zainteresowana jest zatajaniem swoich interesów nie tylko przed opinią publiczną, lecz także przed tymi, którzy z racji wyborów mają ją kierować i ją kontrolować, tj. przed politykami. Weber sądzi, że jedynie pluralizm społeczeństwa kapitalistycznego, w tym pluralizm biurokracji (państwowej i gospodarczej), może zapobiegać nieograniczonemu władztwu urzędników.

Biurokracja z założenia zainteresowana jest podtrzymywaniem istnienia i funkcjonowania mechanizmu państwowego. Z racji pełnienia funkcji wykonawczych, jako korporacja spełniająca to zadanie, dąży do tego, aby istniała władza zinstytucjonalizowana w stosunku do społeczeństwa. U Webera następuje swoiste sprzężenie – z jednej strony państwo nowoczesne nie może obyć się bez biurokracji, z drugiej biurokracja za wszelką cenę dąży do utrzymania instytucji państwa.

Materialnymi środkami władzy państwowej są głównie własność państwowa i budżet państwa, oparty zasadniczo na przyjętym systemie podatkowym.

2. Legitymizacja władzy

Termin „legitymizacja” wywodzi się od angielskiego słowa *legitimation*. Obok niego używamy równoważnych określeń: „legitymacja”, „prawowitość”. Pojęcie

**legitymizacja
władzy**

to oznacza przekonanie społeczne, że dana władza jest upoważniona (legitymowana) do rządzenia, a podporządkowanie się jej wynika z jej zaakceptowania. Akceptacja nie jest wprawdzie konieczna, aby zaistniał stosunek władzy, jest jednak niezbędna dla jego trwania. Oczywiście, trudno sobie wyobrazić społeczeństwo, w którym panowałoby całkowite i powszechne przekonanie o prawowitości danej władzy. Społeczeństwo w swej większości bardziej podporządkowuje się określonej władzy, niż ją akceptuje (w sensie przyjmowania oficjalnej aksjologii politycznej).

wielość motywów legity- mizacji

Wynika to stąd, że motywami podporządkowania, poza świadomym jej uznaniem, bywają strach, konformizm, społeczna apatia. Z tych powodów sam termin odnosi się do sfery świadomości społecznej. Daje rządzącym swoiste poczucie komfortu, stąd nawet władza narzucona poszukuje dróg dla jej akceptacji *post factum*. Co ważniejsze, legitymacja władzy jest szczególnie ważnym czynnikiem jej stabilizacji. Oczywiście, możliwe są sytuacje, w których danej władzy odmawia się legitymacji. Nie musi to jednak oznaczać natychmiastowego jej obalenia. Może ona trwać nawet przez dłuższy okres, jednak jej koszty, zarówno po stronie władzy, jak i społeczeństwa, są bardzo wysokie. Ostatecznie musi więc upaść.

historyczne ujęcia legitymi- zacji

Problem prawowitości władzy ma długą tradycję i sięga starożytności. Sofiści starsi, jako pierwsi, problem trwania określonego ustroju państwa wiąжали z akceptacją władzy. Rozważania Platona, Arystotelesa, Cyserona dotyczą tej problematyki. Prawowitość władzy u Platona łączona jest z realizacją idei sprawiedliwości i jest typem legitymizacji racjonalnej. Z kolei u Arystotelesa legitymizacja łączy się ze szczęściem i samowystarczalnością. U Cyserona legitymizacja związana jest ze wspólnym pożytkiem i przestrzeganiem tego samego prawa.

Szczególne znaczenie dla rozwoju idei legitymizacji legalistycznej władzy miało jednak średniowiecze. W epoce tej następuje ewolucja koncepcji prawa i wyodrębnianie się świeckiego prawa i świeckiej koncepcji państwa. Chociaż problem legitymizacji władzy nie wymaga teoretycznego uzasadnienia, ponieważ dogmatem jest, że władza pochodzi od Boga, i to jest główny i wystarczający argument legitymizacyjny (św. Paweł z Tarsu), to jednak poszukiwanie tzw. władzy sprawiedliwej wywołuje problem w kategoriach legitymizacji moralnej i legalnej. Więc nawet władza legitymizowana boskim pochodzeniem może lub musi być obalona, jeśli narusza boski porządek naturalny. Oczywiście, nie chodzi o ideę władzy *unitas ordinis*, lecz o konkretne, realnie istniejące, grzeszne władze. Liczba argumentów legitymizacyjnych wzrasta. Podczas gdy dla św. Augustyna celem państwa jest *ordo* i *pax*, dla św. Tomasza z Akwinu konieczną cechą państwa jest *iustitia*. Autor ten, wyróżniając władzę sprawiedliwą i niesprawiedliwą,

buduje oryginalną koncepcję władzy sprawiedliwej oraz dokonuje wywodów na temat skutków władzy niesprawiedliwej, związanej przezeń z brakiem tytułu lub rządami osoby niegodnej sprawowania władzy. Nie można tu pominąć, wcześniejszej o sto lat, doktryny Jana z Salisbury. Jego wizja księcia sprawiedliwego (*princepsa*) wskazuje na szczególną rolę prawa i rządów praworządnych. Doktryny te władzę *in abstracto* legitymizują w Bogu. Jednak o ile u wszystkich wspomnianych powyżej myślicieli prawo pozytywne pełni wtórną i pomocniczą funkcję w stosunku do norm prawa natury, o tyle u Marsyliusza z Padwy staje się ono jedynym regulatorem życia w państwie. Właśnie w średniowieczu pojawia się pierwsza spójna doktryna prawa pozytywnego, którą można uznać za pierwowzór XIX-wiecznego pozytywizmu prawniczego. Uzasadnienie sprawiedliwości władzy zaczyna łączyć się, w coraz większym stopniu, nie tyle z jej zgodnością z normami teologicznymi i moralnymi, ile z obowiązującym prawem. Doktryny średniowieczne dopuszczają jednak z zasady możliwość rządów niesprawiedliwych, które najczęściej łączą się z wolą Bożą, a także karą Bożą za grzechy. Stąd też średniowiecze to dopiero okres budzenia się idei praworządności i legalistycznej koncepcji prawomocności władzy.

Omawiane zagadnienie zostało szczególnie zauważone przez nowożytną szkołę prawa natury. Najogólniej za władzę legalną, sprawiedliwą, uważano rządy niedespotyczne. Sama istota państwa wywodzona jest z umowy społecznej związanej z przestrzeganiem różnie ujmowanych praw naturalnych. Stąd idea państwa jako szczególnego rodzaju kontraktu społecznego ze swej istoty zawiera podkreślenie legitymizacji formalnej. Podległość władzy obowiązuje tak długo, jak długo strony dochowują warunków umowy. Oczywiście, wielkie zasługi w tym zakresie ma myśl oświeceniowa, podkreślająca brak legitymizacji dla rządów absolutnych i despotycznych oraz podnosząca problem praw człowieka jako absolutnych i ponadczasowych praw naturalnych. Z XIX-wiecznym pozytywizmem prawniczym historycznie łączy się ideologia państwa prawnego.

Zagadnieniu legitymizacji władzy wiele uwagi poświęcił Max Weber. Nadawał mu zresztą wiele znaczeń. W literaturze wyróżnia się następujące znaczenie legitymizacji przyjmowane przez niego:

- legitymizacja jako roszczenie władzy,
- legitymizacja jako akceptacja roszczeń do władzy,
- legitymizacja jako uzasadnienie dla istniejących form dominacji politycznej,
- legitymizacja jako obietnica zaspokojenia potrzeb społecznych,
- legitymizacja jako uzasadnienie grupy rządzącej dla jej szczególnej pozycji i uprzywilejowania¹³.

¹³ Por. W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s. 23.

Jego koncepcja legitymizacji wynika z przyjęcia trzech rodzajów uzasadnienia podporządkowania władzy. Pierwszy to władza charyzmatyczna. Podporządkowanie łączy się tu bowiem ze szczególną więzią uczuciową pomiędzy dominującym a podporządkowanym. Ten ostatni przypisuje rządzącemu szczególne cechy, w jego przekonaniu ponadprzeciętne i zarazem pożądane. Mogą one faktycznie występować po stronie władzy bądź mogą być jej tylko przypisywane. Nie ma to jednak większego znaczenia. Akceptacja podporządkowania wynika z silnego przekonania podporządkowanego o takiej konieczności; nie musi mieć ono racjonalnego charakteru. Władza tradycjonalistyczna znajduje zaś swoje uzasadnienie w przekonaniu o sile i zasadności tradycji. Podporządkowanie ma więc swoje subiektywne uzasadnienie w apologetycznie traktowanej przeszłości; naruszenie norm tradycji uważa się za bezwzględnie szkodliwe. Nienaruszalność porządku czerpie się z przeszłości, której wyrazem jest prawo zwyczajowe i zwyczaje polityczne. W przypadku władzy tradycjonalistycznej podstawą relacji podporządkowania jest istniejąca obiektywnie w długim czasie zasada ustalająca hierarchię społeczną i polityczną oraz obowiązki i prawa dla każdego jej stopnia.

współczesne rozumienie legi- tymizacji

Legitymizację racjonalistyczną Max Weber ocenia najwyżej. Jej ucieleśnieniem ma być kapitalizm jako ustrój oparty na wszechobecnym profesjonalizmie. Charakteryzuje go również najwyższy rodzaj profesjonalizmu rządzących, czego wyrazem ma być biurokracja państwowa oparta zasadniczo na kryterium kompetencji. W literaturze współczesnej istnieje wiele rozmaitych koncepcji legitymizacji władzy, wielość jej podziałów. Warto przywołać stanowisko Piotra Winczorka, który wyróżnia następujące argumenty, formuły legitymizacyjne konkretnej władzy. Ta konkretna władza staje się legitymizowana, bowiem władza:

- 1) pochodzi od zwierzchniego autorytetu,
- 2) wywodzi się z należycie zawartej ważnej umowy,
- 3) jest odwieczna,
- 4) ma ona oparcie w obowiązującym prawie,
- 5) jest jedynie możliwą,
- 6) kieruje się szlachetnymi ideałami,
- 7) otwiera nowe perspektywy,
- 8) oparta jest na rzeczywistej wiedzy, na prawdzie,
- 9) odnosi aktualnie sukcesy,
- 10) realizuje nasze interesy,
- 11) jest lepsza od poprzedniej,
- 12) kiedyś, w przeszłości odnosiła sukcesy¹⁴.

¹⁴ Por.P. Winczorek, *Legitymacja władzy politycznej*, PiP 1984/5, s. 66.

By dokonać uogólnienia tych rozmaitych formuł, przyjąć można, że legitymizację władzy podzielić możemy na formalną (normatywną) i materialną (społeczno-ideologiczną). To zarazem podział o największym stopniu ogólności. Legitymizacja formalna łączy się z akcentowaniem postawy legalistycznej w procesie osiągania władzy. „Legitymizacja normatywna podmiotu władzy sprowadza się do stwierdzenia, że dana grupa (elita) rządząca osiągnęła stanowiska kierownicze w systemie politycznym zgodnie z obowiązującymi normami sukcesji”¹⁵. W definicji tej akcentuje się głównie formalno-legalny sposób dojścia do władzy, jej legalny „początek”. W zakresie realizacji władzy uwypukla się przede wszystkim zgodny z prawem sposób skonstruowania hierarchii organów władzy oraz ich praworządne funkcjonowanie. Najogólniej oznacza to działanie organów państwa zgodnie z kompetencjami przyznanymi im przez obowiązujący system prawa. Przez legitymizację ideologiczną należy rozumieć przekonanie przeważającej części społeczeństwa o tym, że elity rządzące oraz ich sposób sprawowania władzy są prawowite. O ile legitymizacja legalna ma charakter statyczny, o tyle legitymizacja ideologiczna – dynamiczny. Rządzące elity stale muszą zabiegać o akceptację wysuwanych przez siebie wartości politycznych i światopoglądowych. Ideałem jest łączne występowanie legitymizacji legalnej i społeczno-ideologicznej. Oba rodzaje legitymizacji mogą się, oczywiście, nie pokrywać, a nawet okresowo pozostawać w konflikcie. Przeciwwstawienie legitymizacji formalnej i ideologicznej szczególnie ostro uwidocznia się tuż po rewolucjach politycznych.

W systemach demokratycznych legitymizacja władzy wiązana jest z powszechnym udziałem ludu-suwerena w obsadzaniu organów władzy w państwie (powszechne czynne prawo wyborcze), przy czym dostęp do nich zasadniczo nie jest ograniczony formalnie (powszechne bierne prawo wyborcze) oraz jest wolny od kontroli dzięki wielu mechanizmom, w tym głównie mechanizmowi wyborczemu. System ten legitymizuje władzę poprzez demokratyczne procedury kreowania i kontroli jej organów. Natomiast w fakcie powszechnego wyboru najpełniej realizuje się subiektywne poczucie obywateli odnośnie do realizacji swoich podmiotowych praw politycznych. W procedurach demokratycznych ujawniające się nowe siły polityczne mogą zaistnieć społecznie i politycznie właśnie drogą legalnego dopuszczenia ich do władzy przez fakt istnienia i przestrzegania demokratycznych procedur wyborczych. System staje się stabilniejszy, a nowe grupy nie zyskują miana rewolucyjnych uzurpatorów władzy. Demokratyczne procedury dostępu, organizacji i wykonywania władzy stanowią więc najpełniejszą legitymizację normatywną i ideologiczną. Demokracja oparta na masowych partiach politycznych, dająca jednostkom lub grupom społecznym subiektywne poczucie ich realnego uczestnictwa w sprawowaniu władzy, doznaje często zawodu i daje uczucie niespełnienia. Niewątpliwie w sferze legi-

¹⁵ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa*, Warszawa 1978, s. 252.

tymizacji ideologicznej systemy demokratyczne uzyskują legitymizację dzięki eksponowaniu takich wartości, jak równość polityczna i względnie jednakowa równość szans w kreowaniu jednostkowego losu. Kolejną, choć nie tak wyrazistą jak poprzednie, jest legitymizacja poprzez perspektywę powszechnego dobrobytu. Demokracje wyrażają bowiem obietnice ochrony pełnego rozwoju każdej jednostki oraz formułują przyrzeczenia łagodzenia niepomyślnych sytuacji upośledzonych grup społecznych. Państwo przedstawiane jest jako ideologiczny rozjemca sprzecznych interesów politycznie równych jednostek. Jest ono deklarowane jako środek realizacji programów, a nie cel walki o władzę.

Od demokratycznych systemów politycznych odróżnia się systemy autorytarne i totalitarne. Podkreśla się, że prowadzą one do zerwania z procedurami demokratycznymi, a w konsekwencji do uprzedmiotowienia jednostek oraz społeczeństwa i zastępowania postaw aktywnych politycznie obywateli ich biernością powodowaną strachem bądź konformizmem. W sferze wartości ideologicznych oba systemy odrzucają wartości właściwe liberalizmowi i zasadniczo prowadzą do omnipotencji państwa. Autorytaryzm od totalitaryzmu różni występowanie ograniczonego pluralizmu politycznego, kulturowego itp.

legitymizacja w systemach autorytarnych

Systemy autorytarne nawiązują do typów legitymizacji właściwych systemom demokratycznym. W odróżnieniu od systemów totalitarnych posługują się terminologią systemów demokratycznych, która w praktyce politycznej staje się tylko frazeologią. O ile w systemach demokratycznych legitymizacja ma wymiar racjonalistyczny, o tyle w systemach autorytarnych w większym stopniu odwołuje się do legitymizacji charyzmatycznej. System autorytarny, którego istotę charakteryzuje silne przywództwo, z założenia musi odwoływać się do legitymizacji charyzmatycznej. Ograniczenie praw podmiotowych społeczeństwa i formalizm zasad demokratycznych rekompensowane są mitem wybitnych, nadzwyczajnych cech osobowych przywódcy lub wartościami elity. W systemach totalitarnych owa dominująca pozycja przywódcy formalizuje się i ma prawo bytu dzięki przyjęciu zasady wodzostwa. Wskazuje się ponadto, że systemach autorytarnych dodatkowymi argumentami legitymizacyjnymi są:

legitymizacja w totalitaryzmie

- zdecydowane odwoływanie się do wyidealizowanej przeszłości,
- deklaracja o gwarancji bezpieczeństwa i porządku dla każdego (mniej lub bardziej propagowany nacjonalizm),
- podkreślanie fundamentalnego znaczenia wiary dla jednostki i społeczeństwa, jako czynnika najsilniej łączącego przywódcę ze społeczeństwem (ma być ona zarazem wystarczającym gwarantem, że przywódca nie będzie działał wbrew interesom współwyznawców),
- traktowanie państwa jako podstawowego narzędzia sterowania społeczeństwem.

Wspomniane techniki legitymizacyjne pozostają jednak w sprzeczności z istotą legitymizacji, która wypływa przecież nie od władzy, a od społeczeństwa. Próba legitymizacji systemów autorytarnych jest więc stosunkowo trudna, a argumenty legitymizacyjne – niespójne. Społeczeństwo poddane przymusowi z reguły nie ma możliwości wyrażenia i realizowania swojego sprzeciwu drogą legalną. Krytyka wówczas nie jest wystarczającą, skuteczną formą sprzeciwu wobec rządzących. Najczęściej kontestuje się więc władzę. Rządzący stają się dla społeczeństwa „nimi”. To określenie odnosi się nie tylko do ekipy rządzącej, ale też do nieskutecznej opozycji. W takiej sytuacji specyficzną formą wyrażenia dezaprobaty i osłabienia legitymizacji jest obywatelskie nieposłuszeństwo (ang. *civil disobedience*). Dalszą i najbardziej radykalną drogą pozostaje rewolucja. Ponieważ rewolucja jest ostatecznością, użyteczna wydaje się praktyka „cywilnego nieposłuszeństwa”. Warto tu powołać pogląd, że: „postawy jawnie kontestujące działania władcze, w szczególności obywatelskie nieposłuszeństwo jako wyraz sprzeciwu wobec tych działań opozycji mającej podłoże moralnej niezgody na nie, jest symptomem kryzysu legitymizacji, kryzysu niezwykle silnego, bo godzącego w istotę prawowitości – przekonanie o dorozumianej, zastanej i potwierdzonej aktami demokratycznego i pseudodemokratycznego poparcia, a zatem zaprzeczającego jednomyślności stanowiącej rację istnienia struktury władzy”¹⁶.

3. Polityka

Polityka to termin o olbrzymiej tradycji, sięgający czasów greckiej filozofii klasycznej. Wywodzi się z greckiego słowa *politikon*. Wiąże się ono z funkcjonowaniem organizacji społecznej, a w szczególności specyficznej jej formy, jaką jest państwo. Bezpośrednio termin ten występuje w twórczości Arystotelesa Stagiryty (384–322 p.n.e.), który tym słowem opatruje swe wielkie dzieło. *Polityka* Arystotelesa stanowiła i stanowi inspirację w uprawianiu wszelkich nauk o państwie. To przede wszystkim sztuka rządzenia państwem. Pozostawała jednak w jego ujęciu dziedziną teoretyczną.

Najczęściej sztuka rządzenia państwem powiązana jest z określeniem pożądanego celu. W tym najstarszym, arystotelesowskim ujęciu celem polityki jest zapewnienie szczęścia (eudajmonia) jak największej grupie obywateli, co możliwe jest jedynie w ramach organizacji o największym stopniu samowystarczalności (autarkia), jaką jest państwo. Czesław Znamierowski zwracał uwagę, że: „Niewiele jest terminów bardziej wieloznacznych niż wyraz «polityka». Używa się go dla oznaczenia nauki stosowanej, która wskazuje środki do określonego celu.

¹⁶ A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 100.

Nazywa się polityką sam plan faktycznej realizacji środków do danego celu. Czasem oznacza się mianem polityki wszelką działalność państwową i międzypaństwową. A kiedy indziej mają ludzie na myśli, mówiąc o polityce, nie wszelkie czynności państwowe, lecz tylko te, których zadaniem jest utrzymanie albo zdobycie władzy¹⁷. Wśród źródeł podstawowych, *Wielka Oksfordzka Encyklopedia Świata* informuje, że: „polityka to sprawowanie władzy w imieniu danej społeczności, aktywność, poprzez którą rozwiązywane są problemy społeczne i ekonomiczne, zarówno wewnętrzne, jak i międzypaństwowe”¹⁸. Natomiast czterotomowa *Encyklopedia PWN* definiuje politykę w sposób bardziej rozwinięty, jako: „ogół działań związanych z dążeniem do zdobycia i utrzymania władzy państwowej (tj. dysponującej legalnymi środkami przymusu fizycznego), jej wykonywaniem oraz z wytyczaniem kierunku rozwoju państwa w różnych dziedzinach (np. polityka społeczna, polityka zagraniczna); polityczną sferę życia społecznego tworzą: system organów państw, system partyjny, system prawny, ideologie polityczne i narodowe, kultura polityczna społeczeństwa; ponadto często przez politykę rozumie się: 1) program albo kierunek działalności państwa lub określonego polityka; 2) sztukę kierowania sprawami publicznymi, zwłaszcza umiejętność działania w granicach istniejących możliwości; 3) grę partyjną lub samą walkę o władzę i związane z nią korzyści”¹⁹.

W odniesieniu do konkretnego społeczeństwa polityka może być ujęta wyłącznie normatywnie (jaka być powinna z punktu widzenia ideologii, zasad dobrego działania, skuteczności).

Należy podkreślić, że politologia współczesna dzieli definicje polityki na: „1. formalno-prawną (działalność instytucji państwa); 2. behawioralną (wzajemne oddziaływanie ugrupowań władzy, narastanie i rozwiązywanie konfliktów); 3. funkcjonalną (rozwiązywanie konfliktów, rozdział dóbr, podejmowanie decyzji w kwestiach spornych); 4. racjonalną (podejmowanie decyzji przez władzę); 5. postbehawioralną (rozwiązywanie problemów społeczeństwa)”²⁰.

definicje polityki

Najprościej rzecz ujmując, słowo „polityka” współcześnie oznacza dokonywanie wyboru celów i środków ich osiągnięcia w ramach społeczeństwa politycznie zorganizowanego. Politycznie zorganizowane społeczeństwo oznacza grupę społeczną, w której więź pomiędzy członkami ma formalny charakter, a jej źródłem jest dążność do rozwiązywania konfliktów drogą pokojową, poprzez kompromis osiągnięty pomiędzy jej członkami. Oznacza działanie racjonalne,

¹⁷ Cz. Znamierowski, *Wiadomości...*, s. 51–52.

¹⁸ *Wielka Oksfordzka Encyklopedia Świata*, t. 12, Oxford 2005, s. 14.

¹⁹ *Encyklopedia PWN*, t. 3, Warszawa 1975, s. 571.

²⁰ Por. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, także: J. Bartyzel, B. Szlachta, A. Wielomski, *Encyklopedia polityczna*, t. 1, Radom 2007, s. 305 i n.

zatem zakładające osiągnięcie maksimum efektu przy minimum nakładów. Stopniowo pojawiło się specyficzne rozumienie tego terminu. O ile słowo „polityka” definiowane powyżej jest jej ujęciem w szerszym rozumieniu, odnoszącym się do państwa i władzy publicznej ujmowanych abstrakcyjnie, o tyle „państwo jako takie” w rozumieniu węższym oznaczać może doktrynę oraz określoną, zintegrowaną praktykę realizacji pewnych fragmentów życia społecznego. Wystąpić może w takich postaciach, jak: polityka ekonomiczna, polityka kulturalna, demograficzna, społeczna itp. Może wręcz oznaczać wyłącznie środki realizacji celów rządzących: politykę agresji, politykę pokojową, politykę „małych kroków”, politykę interwencji, politykę dobrego sąsiedztwa, politykę „otwartych drzwi”. Aktualnie w sensie szerszym słowo „polityka” zaczyna odnosić się do relacji zachodzących pomiędzy wszystkimi podmiotami stosunku władzy, składającymi się na tzw. system polityczny społeczeństwa, zatem do pojęcia szerszego niż pojęcie państwa. Lecz nadal w tych układach państwo zajmuje centralną pozycję, punkt, do którego ostatecznie odnoszone są wszystkie omawiane stosunki. Dlatego, pomimo tych nowych rozumień słowa, polityka tradycyjnie nadal wiąże się głównie z państwem i funkcjonowaniem władzy publicznej. Spotykane definicje polityki akcentują różne jej aspekty dostrzegane przez naukę. Zawsze jednak łączy się ona z jakimś aspektem władzy. Natomiast w nauce o polityce możliwe jest również podejście opisowe (jaka jest ona w rzeczywistości, w konkretnym miejscu i czasie). Uwzględniając powyższe rozmaite ujęcia, w spojrzeniu najbardziej ogólnym przyjąć można, że jest to sztuka przedstawiania i rozwiązywania sporów o zdefiniowane i społecznie uznawane wartości. Polityka wiąże się jednak bezpośrednio z funkcją, jaką w rzeczywistości państwa pełni określona grupa, stąd słowo to wymaga zawsze przymiotnikowego lub rzeczownikowego dookreślenia. Jest więc polityka rządu i polityka opozycji, oficjalna i nieoficjalna, polityka codzienna i polityka historyczna. Społeczeństwo pluralistyczne zawsze zakłada różnorodność proponowanych i realizowanych polityk i tylko w nim występuje polityka jako sztuka osiągnięcia kompromisu co do celów i środków działania systemu politycznego. Trudno mówić o pełnej polityce w despotacji, jako że tam jest tylko jednostronnym przepływem poleceń od elity władzy do członków społeczeństwa, z wykluczeniem społecznego dialogu. Polityka wymaga choćby najmniejszego stopnia upodmiotowienia jej uczestników.

**szerokie i wąskie
ujęcie polityki**

Sumując, istnieje kilka odmiennych zdefiniowanych orientacji teoretyczno-metodologicznych. Wśród kierunków definiowania polityki w nauce wyróżnia się podejścia: normatywistyczne (określające cele i środki działania, opierające się na analizie sądów wartościujących). To stanowisko najbliższe jest kulturze prawniczej. W ujęciu behawioralnym polityka jest określonym zachowaniem się bez uwzględniania jego motywów. Tu da się stosować podejście socjologiczne. W tym ujęciu polityka traktowana jest jako czysta empiria, opis tego, co jest,

podjęcie funk- cjonalne

a nie tego, co być powinno; podejście biopolityczne, zakładające organiczną skłonność jednostki do życia jako zwierzęcia politycznego, na przykład potrzeby dominacji lub innych instynktów przyrodniczych; postmodernistyczne, każące poszukiwać wielu czynników polityki²¹. Inne podejście, choć zbliżone, przyjmuje, że w ujęciu formalno-prawnym polityka oznacza działalność instytucji państwowych, w podejściu behawioralnym określona jest w kategoriach władzy, wpływu i konfliktu społecznego na różnych płaszczyznach funkcjonowania społeczeństwa. Z kolei ujęcie funkcjonalne przyjmuje, że polityka to funkcja systemu społecznego, zapewniająca jego rozwój poprzez rozwiązywanie konfliktów, ich agregację, selekcję interesów, socjalizację polityczną. W ujęciu racjonalnym to podejmowanie decyzji w ramach procesu walki o władzę i jej sprawowania. Stanowisko postbehawioralne ujmuje politykę jako dziedzinę życia społecznego, której celem jest, po pierwsze, rozwiązywanie problemów społecznych, i po drugie, osiąganie celów wynikających z rozpatrywania potrzeb społecznych²².

nauka o polityce

Nauka o polityce jest obecnie samodzielną dyscypliną naukową. O jej znaczeniu i randze wobec innych nauk w humanistyce świadczyć może określenie jej w języku angielskim jako *science*. W Europie Wschodniej rozwijała się od lat 70. XX wieku, by ostatecznie ugruntować swą pozycję dość trwałą strukturą organizacyjną, znaczącym potencjałem naukowym w sensie zasobów ludzkich, wypracowaniem podstawowych wymogów metodologicznych, zwłaszcza w zakresie przedmiotu badań i metod badawczych. Ma trwałe osiągnięcia nie tylko w badaniu prawidłowości obszarów życia politycznego, ale również w dydaktyce w zakresie szkolnictwa wyższego oraz w sensie publicystyki, jak również istotne osiągnięcia eksperckie. Przyjmuje się, że w odniesieniu do praktyki politycznej nauka o polityce, tak jak każda nauka, spełnia kilka funkcji: opisową (inaczej deskryptywną), funkcję wyjaśniającą (eksplanacyjną), funkcję prognostyczną (projekcyjną), funkcję instrumentalną oraz funkcję aksjologiczną²³. Pomimo świetnych tradycji zachodnioeuropejskich i amerykańskich, polska politologia pozostaje oryginalna, naukowo ekspansywna. Nadal jednak tworzy się, krzepnie i zdobywa wysoką niekwestionowaną pozycję wśród innych nauk. Warto przypomnieć istotne dla całego środowiska humanistów znaczenie I Kongresu Politologów (22–24.09.2009 r.), który odbył się w Warszawie. W jego przesłaniu znajduje się znamienna fraza: „Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych i Komitet Naukowy Politologii PAN podejmują inicjatywę cyklicznej organizacji ogólnopolskiego kongresu politologii. To bezprecedensowe w historii polskiej politologii przedsięwzięcie bez wątpliwości przyczyni się do integracji środowisk politologicznych i **kształtowania tożsamości dyscypliny** [podkr. L. D.]”.

²¹ K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Spółeczeństwo i polityka*, Warszawa 2003, s. 35–36.

²² M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie...*, s. 321.

²³ K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, *Spółeczeństwo...*, s. 34–35.

Literatura

- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2000
- Bartyzel J., Szlachta B., Wielomski A., *Encyklopedia polityczna*, t. 1 i 2, Radom 2007
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 1999
- Bell T., *Władza [w:] Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, red. R.E. Goodin, P. Pettit, Warszawa 1998
- Bendix R., *Max Weber. Portret uczonego*, Warszawa 1975
- Bodnar A., *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa 1985
- Bodnar A., Szczepański W.J. (red.), *Decyzje polityczne w systemach społecznych*, Warszawa 1987
- Bodnar A., Wiatr J.J., Wróblewski J. (red.), *Prawo i polityka*, Warszawa 1988
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006
- Braud Ph., *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995
- Brezovnik B., Hoffman I., Kostrubiec J. (red.), *Local self-government in Europe*, Institute for Local Self-Government Maribor (Lex Localis Press), Maribor 2021
- Cackowski Z., *Władza a władza polityczna. Analiza pojęć*, „Studia Filozoficzne” 1971/4
- Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 1995
- Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Warszawa 1982
- Czuryk M., Karpiuk M., Kostrubiec J. (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Dahl R., *O demokracji*, Kraków 2000
- Dubel L., *Problem biurokracji w tradycji myśli socjalistycznej*, Lublin 1988
- Ehrlich S., *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1980
- Gebethner S., Chruściak R. (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997
- Groszyk H., *Francuska koncepcja nauki politycznej*, Warszawa 1968
- Groszyk H., Korybski A., *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990
- Holzer M., Łukasiewicz J., Zagulak K., *Wybrane problemy tworzenia i stosowania prawa*, Przemyśl 1999
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne*, Warszawa 2010
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007
- Jabłoński A.W., Sobkowiak L. (red.), *Studia z teorii polityki*, t. I (1999), t. II (1998), Wrocław 1998–1999
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981
- Langer T., *Amerykańska wersja analizy systemowej w nauce o państwie*, Warszawa 1977