

WPROWADZENIE DO NAUKI O PAŃSTWIE, POLITYCE I PRAWIE

redakcja naukowa

Andrzej Pogłódek, Bogumił Szmulik, Radosław Zenderowski

Piotr Bajda, Tomasz Barszcz, Piotr Broda-Wysocki, Monika M. Brzezińska, Krzysztof Cebul
Katarzyna Cichos, Karol Dobrzeński, Michał Gierycz, Rafał Glajcar, Leszek Graniszewski
Aneta Jakubiak-Mirończuk, Jerzy Jaskiernia, Łukasz Kaczmarczyk, Paweł Kaczorowski
Franciszek Kampka, Artur Kotowski, Magdalena Maksymiuk, Piotr Mazurkiewicz
Małgorzata Myśliwiec, Kazimierz Pawlik, Tomasz Płudowski, Andrzej Pogłódek, Jadwiga Potrzeszcz
Andrzej Rudowski, Anna Skolimowska, Sławomir Sowiński, Mariusz Sulkowski, Katarzyna Walecka
Justyna Węglińska, Janusz Węgrzecki, Adam Wielomski



Wolters Kluwer

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

WPROWADZENIE DO NAUKI O PAŃSTWIE, POLITYCE I PRAWIE

redakcja naukowa

Andrzej Pogłódek, Bogumił Szmulik, Radosław Zenderowski

Piotr Bajda, Tomasz Barszcz, Piotr Broda-Wysocki, Monika M. Brzezińska, Krzysztof Cebul
Katarzyna Cichos, Karol Dobrzeńcki, Michał Gierycz, Rafał Głajcar, Leszek Graniszewski
Aneta Jakubiak-Mironczuk, Jerzy Jaskiernia, Łukasz Kaczmarczyk, Paweł Kaczorowski
Franciszek Kampka, Artur Kotowski, Magdalena Maksymiuk, Piotr Mazurkiewicz
Małgorzata Myśliwiec, Kazimierz Pawlik, Tomasz Płudowski, Andrzej Pogłódek, Jadwiga Potrzeszcz
Andrzej Rudowski, Anna Skolimowska, Sławomir Sowiński, Mariusz Sulkowski, Katarzyna Walecka
Justyna Węglińska, Janusz Węgrzecki, Adam Wielomski

Recenzent
Prof. dr hab. Michał Jaskólski

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Michał Dymiński

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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 978-83-8246-920-2

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	13
---------------------	----

Wstęp	15
-------------	----

Część I NAUKA O PAŃSTWIE

Rozdział 1

Państwo – jego geneza, cechy, istota (<i>Paweł Kaczorowski</i>)	21
1.1. Państwo – jego pojęcie i geneza	21
1.2. Istota państwa wedle różnych teorii	27
1.2.1. Teoria instytucjonalna	27
1.2.2. Teoria państwa demokratycznego	35

Rozdział 2

Cele i funkcje państwa (<i>Łukasz Kaczmarczyk</i>)	39
2.1. Cele a funkcje państwa	39
2.2. Klasyfikacja funkcji państwa	40
2.3. Funkcje państwa według obszarów działalności państwa	41
2.4. Funkcje klasyczne	43
2.5. Funkcje socjalno-kulturalne	45
2.6. Funkcje ekonomiczne	47
2.7. Ograniczenia realizacji funkcji państwa	53

Rozdział 3

Jednostka a państwo (<i>Piotr Broda-Wysocki</i>)	55
---	----

Rozdział 4

Władza państwowa (<i>Krzysztof Cebul</i>)	67
--	----

Rozdział 5

Organy państwowe i ich systemy (<i>Andrzej Rudowski</i>)	80
5.1. Definicja organu państwowego	80

5.2. Klasyfikacja organów państwowych	81
5.3. Organy państwowe	82
5.3.1. Organy prawodawcze (legislatywa)	83
5.3.2. Organy wykonawcze (egzekutywa)	86
5.3.3. Organy sądownicze	91
5.3.4. Pozostałe organy kontroli państwowej i ochrony prawa	93
5.4. Systemy rządzenia	93
5.4.1. Parlamentarny system rządzenia	94
5.4.2. Prezydencki system rządzenia	95
5.4.3. Systemy mieszane	96

Rozdział 6

Państwo a prawo (<i>Magdalena Maksymiuk</i>)	97
6.1. Związek pomiędzy państwem a prawem	97
6.2. <i>Rechtsstaat</i> – geneza koncepcji państwa prawnego	99
6.3. Państwo prawa	100
6.4. Materialne i formalne rozumienie państwa prawa	101
6.5. Zasada państwa prawa w polskim porządku konstytucyjnym	102
6.6. Pryncypia państwa prawa	103
6.6.1. Obowiązywanie prawa	103
6.6.2. Legalizm	104
6.6.3. Postulaty formalne	104
6.6.4. Postulaty materialne	107

Rozdział 7

Państwo w stosunkach międzynarodowych (<i>Anna Skolimowska</i>)	108
7.1. Istota państwa w stosunkach międzynarodowych	108
7.2. Paradygmaty nauki o stosunkach międzynarodowych a fenomen państwa	109
7.3. Zakończenie	117

Rozdział 8

Suwerenność państwa (<i>Katarzyna Cichos</i>)	119
8.1. Pojęcie i geneza suwerenności	119
8.2. Zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne państw	121
8.3. Równość państw pod względem suwerenności	122
8.4. Zasada <i>pacta sunt servanda</i> w kontekście suwerenności państwa	124
8.5. Suwerenna równość państw w procesie integracji	126

Część II

NAUKA O POLITYCE

Rozdział 9

Istota polityki a cel i metody nauki o polityce (<i>Michał Gierycz, Mariusz Sulkowski</i>)	135
9.1. Substancjalne rozumienie polityki	136
9.2. Klasyczne rozumienie nauk o polityce	139
9.3. Formalno-funkcjonalne pojmowanie polityki	142
9.4. Modernistyczne rozumienie nauk o polityce	144
9.5. Nurty i metody badań politologicznych	146
9.5.1. Nurt filozoficzny	147
9.5.2. Nurt instytucjonalno-historyczny	148
9.5.3. Nurt empiryczny	149
9.5.4. Nurt konstruktywistyczny	150
9.5.5. Nurt systemowy	151
9.6. Podsumowanie	152

Rozdział 10

Decyzje polityczne i proces polityczny (<i>Monika M. Brzezińska</i>)	154
10.1. Pojęcie decyzji politycznej	154
10.2. Klasyfikacja decyzji politycznych	157
10.3. Proces decyzyjny (<i>decision-making process</i> lub <i>political decision process</i>)	161
10.4. Wpływ decyzji politycznych i procesu decyzyjnego na charakter przywództwa	164

Rozdział 11

Konflikt polityczny (<i>Piotr Mazurkiewicz</i>)	169
11.1. Nauki o polityce między Hobbesem a Kantem	169
11.2. Typy konfliktu	173
11.3. Konflikt a resentment	185
11.4. Konflikt jako proces zakończony porozumieniem	186

Rozdział 12

Zachowania polityczne (<i>Tomasz Płudowski</i>)	190
12.1. Definicje	190
12.2. Najbardziej typowe zachowania polityczne	190
12.3. Sposoby badania zachowań politycznych	193
12.4. Ograniczenia w badaniu i wykorzystaniu badań	195

Rozdział 13

Ideologia, doktryny i programy polityczne (<i>Adam Wielomski</i>)	199
--	-----

Rozdział 14

Główne nurty współczesnej myśli politycznej (<i>Sławomir Sowiński</i>)	205
14.1. Liberalizm	205
14.1.1. Istota	206
14.1.2. Ewolucja i wybrane nurty	206
14.2. Konserwatyzm	209
14.2.1. Istota	209
14.2.2. Ewolucja i wybrane nurty	210
14.3. Myśl polityczna lewicy	213
14.3.1. Istota	213
14.3.2. Ewolucja i wybrane nurty	214

Rozdział 15

Kultura polityczna (<i>Janusz Węgrzecki</i>)	218
15.1. Historia pojęcia kultury politycznej	218
15.2. Definiowanie kultury politycznej: dwa nurty	219
15.3. Definicja kultury politycznej: próba syntezy	223
15.4. Typologie kultury politycznej	225
15.5. Funkcje kultury politycznej	229

Rozdział 16

Władza polityczna (<i>Rafał Glajcar, Małgorzata Myśliwiec</i>)	232
16.1. Istota władzy	232
16.2. Specyfika władzy politycznej	236
16.3. Funkcje władzy politycznej <i>sensu largo</i> i <i>sensu stricto</i>	237
16.4. Sprawowanie władzy politycznej	241

Rozdział 17

Legitymizacja władzy i elity polityczne	243
17.1. Legitymizacja polityczna (<i>Adam Wielomski</i>)	243
17.1.1. Geneza pojęcia i jego znaczenie	243
17.1.2. Komu potrzebna jest legitymizacja polityczna?	244
17.1.3. Typy legitymizacji	245
17.1.4. Legitymizacja poprzez ideologię	246
17.2. Elity polityczne (<i>Piotr Bajda</i>)	248
17.2.1. Ewolucja definicji pojęcia	248
17.2.2. Metody wyodrębniania elit politycznych	250
17.2.3. Rekrutacja elit politycznych	251
17.2.4. Rola elit politycznych	253

Rozdział 18

Partie i systemy partyjne (<i>Katarzyna Walecka</i>)	255
18.1. Definicje partii politycznych	256
18.2. Ewolucja partii politycznych	258

18.2.1. Funkcje partii politycznych	262
18.3. System partyjny	263
18.4. Zakończenie	266

Rozdział 19

Interes polityczny (<i>Leszek Graniszewski</i>)	267
19.1. Abstrakt	267
19.2. Pojęcie interesu politycznego	267
19.3. Reprezentowanie interesów w różnych koncepcjach demokracji	269
19.4. Sposoby artykulacji interesu politycznego	272
19.5. Formy agregacji interesu politycznego	275
19.5.1. Klientelizm społeczno-polityczny	275
19.5.2. Lobbing grup interesu	277
19.5.3. Korporatywizm (dialog społeczny)	280

Rozdział 20

Reforma i rewolucja (<i>Franciszek Kampka</i>)	282
20.1. Reforma	283
20.2. Rewolucja	285

Rozdział 21

Religia a polityka (<i>Michał Gierycz, Mariusz Sulkowski</i>)	291
21.1. Sakralizacja polityki	293
21.1.1. Tradycje politeistyczne	294
21.1.2. Islamska tradycja monoteistyczna	297
21.2. Rozróżnienie religii i polityki	300
21.2.1. Tradycja monoteistyczna – judaizm	300
21.2.2. Stanowisko chrześcijańskie	302
21.3. Podejście do relacji religii i polityki w świecie postchrześcijańskim	306

Część III

NAUKA O PRAWIE

Rozdział 22

Różne sposoby pojmowania prawa (<i>Andrzej Pogłódek</i>)	313
22.1. Koncepcja prawa natury	314
22.2. Szkoła historyczna w prawie	315
22.3. Pozytywizm prawniczy	317
22.4. Normatywizm	320
22.5. Szkoła psychologiczna w prawie	321
22.6. Solidaryzm prawniczy	323
22.7. Funkcjonalizm prawniczy	325
22.8. Realizm prawniczy	327

Rozdział 23**Prawo stanowione a inne systemy norm społecznych**

<i>(Justyna Węglińska)</i>	329
23.1. Czym jest norma społeczna?	329
23.1.1. Normy moralne	331
23.1.2. Normy obyczajowe	331
23.1.3. Normy religijne	332
23.2. Normy prawne	332
23.3. Prawo stanowione	333
23.4. Znaczenie i funkcje prawa stanowionego	334
23.5. Relacja prawa stanowionego i norm społecznych	336

Rozdział 24**Norma prawna, jej właściwość i budowa (*Jadwiga Potrzebszcz*)**

24.1. Pojęcie normy prawnej	338
24.2. Właściwość normy prawnej	342
24.3. Hipoteza, dyspozycja i sankcja jako elementy strukturalne normy prawnej	345
24.4. Koncepcje budowy normy prawnej	348

Rozdział 25**Przepisy prawne i ich podziały (*Tomasz Barszcz*)**

25.1. Wprowadzenie: język prawny i język prawniczy a termin „przepis”	351
25.2. Podstawowe atrybuty przepisu prawnego	353
25.3. Przepis prawny jako przedmiot wykładni prawa	355
25.4. Podziały przepisów prawnych	356

Rozdział 26**Stosunek prawny (*Karol Dobrzeński*)**

26.1. Jurydyzacja stosunków społecznych	367
26.2. Istota stosunku prawnego	368
26.3. Podziały stosunków prawnych	369
26.4. Powstanie, zmiana, ustanie stosunku prawnego	371
26.5. Podmioty stosunku prawnego	374
26.5.1. Osoby fizyczne	375
26.5.2. Osoby prawne	376
26.5.3. Podmiotowość prawna a rozwój nauki i techniki	379
26.6. Przedmiot stosunku prawnego	379
26.7. Treść stosunku prawnego	380

Rozdział 27**Akt normatywny, jego elementy i moc (*Tomasz Barszcz*)**

27.1. Wprowadzenie: akt prawny a akt normatywny	382
27.2. Materialne i formalne ujęcie aktu normatywnego	383

27.3. Składniki aktu normatywnego	384
27.4. Moc aktu normatywnego	388
27.5. Zakończenie: o zależnościach między aktami normatywnymi i prawem	389

Rozdział 28

Tworzenie prawa. System źródeł prawa w Polsce (<i>Kazimierz Pawlik</i>)	391
28.1. Pojęcie źródeł prawa	391
28.2. Tworzenie prawa	393
28.3. System źródeł prawa w Polsce	395

Rozdział 29

System prawa (<i>Jerzy Jaskiernia</i>)	400
29.1. Charakterystyka systemu prawa	400
29.2. Podziały prawa w ramach systemu	404
29.3. Prawo przedmiotowe i prawo podmiotowe	405
29.4. Prawo publiczne i prawo prywatne	410
29.5. Gałęzie prawa	413

Rozdział 30

Wykładnia prawa (<i>Artur Kotowski</i>)	417
30.1. Wykładnia prawa na tle innych fenomenów prawa	417
30.2. Wykładnia prawa a interpretacja humanistyczna	420
30.3. Podziały wykładni prawa	422
30.3.1. Wykładnia w sensie pragmatycznym i apragmatycznym	423
30.3.2. Moc wiążąca wykładni	423
30.3.3. Rodzaje wykładni prawa	424
30.3.4. Wykładnia horyzontalna i wertykalna	425
30.4. Dyrektywy wykładni prawa	425
30.4.1. Wykładnia językowa	426
30.4.2. Wykładnia funkcjonalna i celowościowa	429
30.4.3. Wykładnia systemowa	429
30.4.4. Wykładnia historyczna, „prokonstytucyjna”, „prounijna”	430
30.5. Wnioskowania prawnicze	431
30.6. Główne założenia wykładni prawa	433

Rozdział 31

Obowiązywanie i stosowanie prawa (<i>Aneta Jakubiak-Mironczuk</i>)	436
31.1. Obowiązywanie prawa	436
31.1.1. Obowiązywanie prawa w przestrzeni	440
31.1.2. Obowiązywanie prawa w czasie – nabycie i utrata mocy obowiązującej	440
31.1.3. Obowiązywanie prawa co do osób	443
31.2. Stosowanie prawa	444

31.2.1. Etapy stosowania prawa	445
31.2.2. Typy stosowania prawa	446
Literatura	449

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 2008 ze zm.)
- p.r.d. – ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- z.t.p. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Inne

- ADR – *Alternative Dispute Resolution* (alternatywne rozwiązywanie sporów)
- KNS – katolicka nauka społeczna
- KNZ – Karta Narodów Zjednoczonych
- LEX – System Informacji Prawnej LEX
- MTS – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy
- PKB – produkt krajowy brutto
- RB – Rada Bezpieczeństwa
- STSM – Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
- TK – Trybunał Konstytucyjny

WSTĘP

Polityka, państwo i prawo – te trzy ściśle związane ze sobą fenomeny, wpisane niejako w „kod genetyczny” życia społecznego, od początków uprawiania systematycznej refleksji nad kondycją człowieka i społeczeństwa stanowią niezwykle ważny przedmiot namysłu historyków, teologów, filozofów, prawników, socjologów i politologów. Wspomniane zjawiska najpierw znalazły się w domenie badawczej historyków, filozofów i teologów, by w epoce nowożytnej stać się przedmiotem coraz bardziej profesjonalnych analiz podejmowanych na gruncie nauk prawnych, socjologii czy nauk o polityce.

Polityka, państwo i prawo to zjawiska zmienne w czasie i przestrzeni. W różnych epokach i w różnych czasach ludzie, organizując życie społeczno-polityczne, utrwalali, uzupełniali lub przeciwnie – kontestowali i obalali wcześniej przyjęte formy ustrojowe lub rozumienie polityki jako takiej.

Ową fundamentalną zmianę w pojmowaniu istoty zjawisk wspomnianych na początku i w tytule niniejszej publikacji doskonale widać na przykładzie polityki. Z jednej strony cała klasyczna teoria polityki zgadza się z Arystotelesem, że zadaniem rządzących jest dążenie do tego, „aby poddana społeczność dobrze żyła”. W tym ujęciu pojęcie dobra wspólnego stanowi centralny punkt odniesienia klasycznej refleksji nad polityką i przy założeniu, że w sercu substancjalnego podejścia do polityki stoi dobro wspólne, to sensem polityki jest jego realizacja. Z drugiej strony na antypodach arystotelesowskiej idei polityki jawi się koncepcja polityki według Machiavellego, gdzie to nie dobro wspólne, lecz siła staje się kluczową kategorią polityki. Władza przestaje być zatem narzędziem służącym trosce o dobro wspólne, a staje się celem samym w sobie. W konsekwencji następuje odwrócenie klasycznego porządku: to dobro wspólne staje się instrumentem realizacji celu, jakim jest sprawowanie władzy. Autorzy niniejszej publikacji w jednym z rozdziałów podkreślają, że w ujęciu formalnym (w odróżnieniu od ujęcia substancjalnego) siła argumentu zastąpiona zostaje przez argument siły. Kategorią centralną dla polityki staje się konflikt, ze wszystkimi tego konsekwencjami nie tylko dla dyskursu akademickiego, ale także dla politycznego *praxis*.

Podobnie instytucja państwa na przestrzeni wieków doświadczała szeregu zmian. Określane tym mianem: wspólnoty miejskie (*polis*), wielkie wieloetniczne i multi-wyznaniowe imperia, wreszcie państwa narodowe we współczesnym tego słowa znaczeniu uzmysławiają nam, z jak bogatym i wewnętrznie zróżnicowanym fenomenem mamy do czynienia. Staje się on jeszcze bardziej złożony i skomplikowany, gdy zanurzymy się w sferę idei i zapoznamy z różnego rodzaju teoriami powstania, rozwoju, a także koncepcjami jego istoty i funkcji. Państwo jako forma organizacji politycznej społeczeństwa wydaje się trwałym i niezbędnym elementem życia społecznego, jednakowoż wciąż obserwujemy zmiany dokonujące się w sferze funkcjonowania państw.

Również prawo wykazuje swoją zmienność w czasie i przestrzeni, przy zachowywaniu jednak, szczególnie w ramach jednej kultury prawnej, wspólnych korzeni wielu instytucji prawnych. Stąd też istotne jest wyposażenie każdego studenta w podstawową wiedzę o prawie, która pozwoli mu się zorientować w przyczynach przyjmowania takiego, a nie innego rozwiązania, jego zmiany, odnalezienia paraleli między państwami o różnej tradycji ustrojowej. Zagadnienie to jest interesujące, bowiem wiele problemów pojawia się pod różną szerokością geograficzną, nieraz stare instytucje lub koncepcje prawne odżywają pod „nową” postacią; rzadko jest też tak, że „nowe” rozwiązanie prawne powstaje naprawdę na „surowym korzeniu”. Posiadanie pewnej bazowej wiedzy o prawie pozwala zauważyć pewne uniwersalne problemy, jak też takie, z którymi jeszcze się nie spotykamy, ale ze względu na podobieństwo rozwiązań możemy się spotkać. Pozwala więc na szybką reakcję na wyzwania, które stawia rzeczywistość; uczy też tego, że prawo ma swój cel, który może być odmienny w zależności od wybranego systemu wartości.

Podkreślenia wymaga fakt, że refleksja nad prawem i instytucjami prawnymi spełnia swoją rolę nie tylko w wymiarze teoretycznym, ale ma także istotne znaczenie praktyczne – daje bowiem również praktyczne umiejętności pozwalające na ocenę przedstawianych propozycji zmian prawnych, jak też umożliwia w praktyce stosowanie prawa, dyskusję nad jego zasadnością, celami, a niekiedy również obowiązywaniem. System prawa i jego instytucje jest bowiem bytem dynamicznym podlegającym ciągłym zmianom, a nie „skamienieliną”, utrwalającą stan rzeczywistości na moment jego powstania, jak chcą go niektórzy widzieć. Warto również pamiętać, że szczegółowe rozwiązania prawne ulegają szczególnie współcześnie dość częstym zmianom, nie zmienia się jednak – a przynajmniej nie równie często – doktrynalna czy teoretyczna podbudowa tychże instytucji prawnych.

Monografii i podręczników dotyczących polityki, państwa i prawa jest na rynku wydawniczym z pewnością dużo. Zasadne w związku z tym jest pytanie o sensowność publikowania kolejnego dzieła. Czytelnikowi należy się w tym względzie uczciwa i jasna odpowiedź dotycząca *novum* niniejszej publikacji. Po pierwsze, ideą, która przyświecała autorom, jest interdyscyplinarne ujęcie fenomenów niedających się w pełni zrozumieć z pozycji jednej tylko dyscypliny naukowej. Uznaliśmy zatem,

że wielowymiarowości analizowanych przez nas zjawisk odpowiadać powinna interdyscyplinarna refleksja będąca dziełem politologów, prawników, socjologów i filozofów. Czytelnikowi pozostawiamy ocenę, na ile ów cel udało się osiągnąć. Po drugie, niniejsza książka jest dziełem autorów wywodzących się z różnych ośrodków akademickich, w których dominują często odmienne preferencje i paradygmaty badawcze. Dominują, co prawda, naukowcy z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ale wśród autorów są również prawnicy, politolodzy i socjologowie z: Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Katolickiego Uniwersytetu Jana Pawła II w Lublinie, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Po trzecie, obok warstwy typowo deskryptywnej oraz analiz porządkujących i systematyzujących określone zjawiska, typowych dla ujęcia podręcznikowego, ważnym atutem niniejszej publikacji jest udana, jak sądzimy, próba ukazania teoretyczno-metodologicznego wymiaru poszczególnych zjawisk, ze wskazaniem na metody, techniki, narzędzia i paradygmaty badawcze. To zaś sprawia, że w naszym przekonaniu publikacja ta wchodzi w dyskurs akademicki dotyczący teorii i metodologii badań nad polityką, państwem i prawem. Po czwarte, w naszej publikacji proponujemy Czytelnikom kilka wątków, które co do zasady nie są podejmowane w opracowaniach tego rodzaju. Najważniejszy z nich stanowi niejako zaproszenie do dyskusji nad coraz bardziej dynamicznie rozwijającym się nurtem refleksji nad związkami polityki i religii (politologia religii). Uznaliśmy bowiem, że wzrost znaczenia religii jako zmiennej niezależnej w stosunku do powstawania ideologii i ustrojów politycznych, obserwowany w wielu miejscach na świecie, zasługuje na osobną uwagę.

Przedmioty odnoszące się do rozważań na temat państwa, polityki i prawa rozumiane jako zajęcia propedeutyczne odgrywają nieocenioną rolę w zaoferowaniu studentowi podbudowy do szerszego spojrzenia na instytucje polityczne oraz prawno-ustrojowe. Wyposażają go w aparat niezbędny do pogłębienia wiedzy na innych przedmiotach, które również posiadają swoje doktrynalno-teoretyczne podstawy, a dziś – często z powodu ograniczania liczby godzin i nacisku na źle rozumianą praktyczność studiów – są obecne w ograniczonym zakresie w podstawowych kursach tych przedmiotów. Tym większa jest jednak rola przedmiotów propedeutycznych, pozwalających studentowi zapoznać się z różnorodnym spojrzeniem na ten sam problem. W oddawanej do rąk Czytelnika publikacji jest to szczególnie widoczne, albowiem łączy ona spojrzenia zarówno specjalistów nauk o polityce i administracji, jak i nauk prawnych.

Układ publikacji jest typowy dla opracowań tego rodzaju i obejmuje trzy działy. W pierwszym znajdują się rozdziały dotyczące państwa jako instytucji politycznej. W dziale drugim umieszczono rozdziały odnoszące się do polityki, jej istoty, sposobów przejawiania się oraz relacji z innymi zjawiskami. W ostatnim – trzecim dziale znajdują się rozdziały dotyczące prawa, jego istoty, struktury i funkcjonowania.

Niniejsza książka adresowana jest do wszystkich, którzy są zainteresowani teoretycznymi aspektami funkcjonowania państwa, polityki i prawa, i którzy chcieliby poszerzyć swoją wiedzę na te tematy. Z oczywistych względów przeznaczona jest w pierwszej kolejności dla studentów i doktorantów takich kierunków, jak: prawo, administracja, politologia, zarządzanie publiczne, stosunki międzynarodowe czy europeistyka. Ufamy, że lektura niniejszej publikacji ułatwi im zrozumienie poszczególnych zjawisk i procesów dokonujących się w szeroko rozumianym życiu społecznym.

Redaktorzy

Część I

NAUKA O PAŃSTWIE

PAŃSTWO – JEGO GENEZA, CECHY, ISTOTA

1.1. Państwo – jego pojęcie i geneza

Od dawna już w niemieckiej i francuskiej, a od pewnego czasu także i w polskiej, literaturze z zakresu nauk społecznych i humanistycznych obecne są dwa zasadniczo różne pojęcia państwa: szerokie i zawężone, ogólnohistoryczne i związane ściśle z określoną epoką w dziejach¹. To pierwsze, częściej występujące, stosowane jest do każdej kultury, rejonu świata i każdego okresu w historii ludzkości. Mówi się zatem o państwie Inków, Majów, w starożytnym Egipcie i w Izraelu, państwem jest grecka *polis* i Imperium Romanum, średniowieczna monarchia feudalna, Rzesza, a także Rzeczpospolita... Węższe pojęcie państwa odnosi się natomiast do tej struktury ładu politycznego, która zaczęła kształtować się stopniowo w końcu XVI w. w krajach Europy Zachodniej i jest charakterystyczna dla epoki nowożytnej oraz nowoczesnej w dziejach kontynentu europejskiego. Powodem wyróżnienia drugiego, węższego pojęcia państwa jest: 1) zbytnia ogólność, schematyzm pojęcia ogólnohistorycznego; 2) traktowane jako zwiastun ustrojowych zmian pojawienie się właśnie w wieku XVI słowa „państwo” (*lo stato, l'état, estado, state, der Staat...*) w językach zachodnioeuropejskich, słowa, które było zarazem terminem i pojęciem ogólnym, wspólnym wielu obiektom, a nie jak wcześniej – imieniem własnym (Ateny, Sparta, Teby, Rzym, Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego...) danej zbiorowości i jej ustroju; 3) zasadniczy fakt odmienności nowożytnej struktury politycznej od ustrojów starożytnych i średniowiecznych oraz stałość jej istotnych elementów instytucjonalnych i pojęciowych, trwających pomimo historycznej zmienności ogólnej struktury państwa w okresie od wieku XVI po dzień dzisiejszy. Należy stwierdzić, za Maxem Weberem, że państwo (w węższym rozumieniu) nie jest synonimem pojęcia „ustrój polityczny”, ale wyróżnionym, jednym z wielu rodzajów ustroju politycznego zna-

¹ O. Brunner, *Land und Herrschaft*, Wien 1939; E.W. Böckenförde, *Der Staat als sittlicher Staat*, Berlin 1978; R. Bubner, *Polis und Staat*, Frankfurt am Main 2003; W. Reinhard, *Geschichte des modernen Staates*, München 2007; Th. Vesting, *Staatstheorie*, München 2018.

nych z historii². W niniejszym rozdziale pojęcie państwa używane będzie właśnie w znaczeniu węższym; treść rozdziału dotyczyć będzie zatem państwa w tradycji kontynentalnej od wieku XVI po czasy współczesne³.

- 2 W epokach przednowożytnych ustroje polityczne były ustrojami politycznych wspólnot, mających własną tożsamość zbiorową, tożsamość religijno-etyczno-prawno-społeczną, określaną rozmaicie – jako *kosmos*, *ethos*, *nomos* albo *tora*⁴. Były to wspólnoty (Tönnies), społeczności (Maritain), do opisu których nie można stosować nowożytnych dualistycznych schematów pojęciowych, takich jak: społeczeństwo i państwo, państwo i Kościół. Schematy te są bowiem nieadekwatne. Państwo – w odróżnieniu od ustrojów wspólnot przednowożytnych – nie jest już, po pierwsze, pojmowane jako część kosmosu – uporządkowanej rzeczywistości lub fragment Bożego Działa Stworzenia ani też jako twór tradycji i historii lub samej natury. Od XVI w. jest ono natomiast pojmowane jako wytwór człowieka, dzieło sztuki rządzenia, jako *Kunstwerk* (Burckhardt), stanowi efekt świadomej, celowej, planowej działalności ludzkiej, działalności... politycznej. Po drugie zaś, jest ono bytem abstrakcyjnym, tzn. takim, który nie daje się sprowadzić do któregośkolwiek ze swych elementów: społeczeństwa, władzy, instytucji, polityki, prawa, bo jest, oprócz ich zbioru, czymś jeszcze, czymś więcej, ponad to – ich szczególną całością. Dlatego państwo współcześnie w Europie choć jest w swym istnieniu czymś oczywistym, to jednocześnie i zagadkowym, bo choć stale obecne w przestrzeni publicznej, w życiu jednostki i społeczeństwa, choć realne w swych elementach i działaniach, jest zarazem jako byt całościowy niewidzialne, nieuchwytne, w swej ogólnej strukturze i pojęciu mało wyraziste. Można i trzeba więc zapytać, na czym polega byt państwa, byt konkretny, choć niematerialny, stale aktualny, ale niemożliwy do objęcia jednym spojrzeniem, jako całość „widoczny”, ale wyłącznie przez „okulary” teorii, teorii państwa.
- 3 Państwo, w porównaniu z przednowożytnymi, mozaikowymi konsolidacjami politycznymi, jest synonimem całości i jedności ładu życia zbiorowego⁵. Jego cechą charakterystyczną jest koncentracja i centralizacja władzy, władzy zwierzchniej, władzy nad społeczeństwem, które w państwie zawsze znajduje się pod mniejszą lub większą kuratelą, poddaną z kolei różnym – formalnym i nieformalnym – sposobom jej społecznej kontroli. Kuratela ta jest nieodzowna (w jakiej mierze? – to podstawowa kwestia poruszana w debacie politycznej), gdyż ze względu na swą wielkość, złożoność, liczebność i wielorakie zróżnicowanie, imperatyw rozwoju, społeczeństwo nie jest już bytem zbiorowym mającym zdolność samoregulacji, jaką miały wspólnoty

² M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*, Warszawa 2002; A. Anter, S. Breuer, *Max Webers Staatssoziologie*, Baden-Baden 2007.

³ D. Grimm, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1987.

⁴ R. Brague, *The wisdom of the world*, Chicago 2003; E. Voegelin, *Das Drama des Menschseins* (wyd. niem.), Berlin 2007; Ch. Taylor, *A Secular Age*, Harvard 2018.

⁵ K. Waechter, *Studien zum Gedanken der Einheit des Staates*, Berlin 1993, tamże bogata bibliografia.

dawne, mniejsze i mniej złożone, hierarchiczne i homogeniczne, zwykle także etnocentryczne. Całość i jedność porządku państwowego obrazują dziś mapy polityczne, na których terytorium każdego państwa zakreślone jest bardzo ściśle i w całości jednolitym kolorem, innym niż terytoria sąsiednich organizmów państwowych. Temu też odpowiadają symboliczne ujęcia państwa jako biblijnego potwora morskiego – Lewiatana, jako wielkiego mechanizmu, organizmu, a także *artificial Man*, *persona moralis*, osoby prawnej.

! Praktyczne przyczyny konstruowania państwa, powstające na podłożu zjawisk społecznych i religijnych, należały do sfery polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Były to: załamanie się ładu monarchii feudalnej, pilna potrzeba wprowadzenia pokoju i porządku w sytuacji toczących się nieprzerwanie wojen religijnych, rywalizacja pomiędzy ówczesnymi organizmami politycznymi o znaczenie i strefy wpływów w odkrywanym Nowym Świecie, a także w Europie, zdestabilizowanej przez pojawienie się nowych wyznań⁶. Związane z nimi były również istotne racje filozoficzne, ideowe tworzenia nowego ustroju – państwa. Wynikały one z – pojawiającej się u progu nowożytności – nowej antropologii, z nowej ogólnej postawy człowieka wobec świata, postawy faustowskiej, prometejskiej. W sferze życia zbiorowego jawiła się ona jako dążenie do wyzwolenia, wyzwolenia z dotychczas istniejących ram duchowych – *Christianitas*, z danego, zastanego, tradycyjnego porządku chrześcijańskiej wspólnoty powszechnej, w której każda jednostka miała przypisane sobie miejsce, wyznaczony status, rolę, życiowe zadania. Postawa wyzwolenia domagała się otwarcia, zbudowania w to miejsce porządku całościowo nowego, zbudowania go przez człowieka i dla człowieka, w tym sensie – jego własnego porządku, nowego, oryginalnego, zgodnego z humanistycznymi i racjonalistycznymi ideałami⁷. 4

Polityka wyzwolenia była, co trzeba podkreślić, całkiem nową – w stosunku do starożytnej i średniowiecznej – postacią polityki. Nie była to już bowiem ustalona w swych zadaniach wąska działalność podporządkowana tradycyjnemu ustrojowi, dokonująca się w jego niezmiennych ramach. Polityka była teraz autonomicznym rodzajem aktywności, niczym nieograniczonej i kreującej cały i nowy ład – państwowy⁸. Tak rozumiana polityka i jej wytwór – suwerenne państwo – stały się elementami tzw. ładu westfalskiego i *ius publicum Europaeum*. 5

Wymienione powody powstania państwa zaistniały w XVI w. w zbiorowościach europejskich obciążonych zwłaszcza gwałtowną i radykalną zmianą, tj. dezintegracją religijną. W tym znaczeniu państwo pod względem swej genezy jest tworem 6

⁶ K. Schilling, *Die Neue Zeit*, Siedler Geschichte Europas, Berlin 1999.

⁷ H. Blumenberg, *Die Genesis der kopernikanischen Welt*, Frankfurt am Main 1981; S. Toulmin, *Cosmopolis: Hidden Agenda of Modernity*, Chicago 1992; R. Guardini, *Koniec czasów nowożytnych*, Kraków 1969.

⁸ H. Munkler, *Machiavelli: Die Begründung des politischen Denkens der Neuzeit aus der Krise der Republik Florenz*, Frankfurt am Main 2004 (tamże bibliografia); J. Leonhard, *Politik – ein symptomatischer Aufriss der historischen Semantik im europäischen Vergleich*, Frankfurt am Main 2007.

na wskroś historycznym. Wszelako nie jest ono tworem „mechanicznie” w toku dziejów powstałym. W zaistniałej historycznej sytuacji konieczne było bowiem ponadto dostrzeżenie wspomnianych przyczyn, racji, potrzeb, rozpoznanie powodów dla zbudowania państwa. W szerszym planie powstanie państwa jest etapem procesu sekularyzacji (Böckenförde), jednym z tworów okcydentalnego racjonalizmu (Weber), pojawia się jako element procesu cywilizacji (Elias).

- 7  Zasadniczymi elementami struktury państwa są: suwerenna władza zwierzchnia (władza jeszcze w czasach nowożytnych uznawana była za pozytywnie wyróżniający atrybut podmiotu grupowego lub jednostkowego⁹), zastępujące prawo zwyczajowe prawo stanowione (przez państwo), polityka, czyli działania państwa wobec różnych sfer życia społecznego, kompetencja kompetencji, czyli wolność władzy państwa w zakresie wyboru poddanych polityce sfer i ustalania politycznych celów, wymiar przestrzenny oraz przymusowy charakter ładu państwowego, funkcjonowanie powołanych do istnienia przez samą władzę, spełniających wyznaczone im przez nią zadania, instytucji państwowych: administracji, wojska i policji. Współczesny autor teorii państwa politolog niemiecki Rudiger Voigt jako cechy (nowoczesnego) państwa wymienia: 1) intensywność działań władzy państwowej, 2) racjonalność struktury państwa, 3) oddzielenie prawa od religii i moralności, 4) bezwarunkowe zapewnienie pokoju wewnętrznego, 5) działanie biurokracji mające podstawy w prawie¹⁰.

- 8  Powyżej zarysowana struktura państwa istniejącego w zachodniej Europie zwłaszcza w wiekach XVII i XVIII zaczęła ulegać istotnym zmianom po okresie rewolucji francuskiej. Wówczas to doszły do niej takie relatywizujące ją, ale ideowo nieodzowne elementy, jak: podział władzy, parlament jako władza reprezentująca społeczeństwo, prawa jednostki, konstytucja nowoczesna (jednolita, pisana), rozbudowany system prawa, oddzielenie sądów od administracji. W niektórych krajach konstytucja nie zawierała już wskazania na podmiot suwerennej władzy, w innych zaś wskazywała go (albo nadal monarchę, albo też, jako *novum*, lud jako suwerena).

Tak jak w wiekach XVII i XVIII państwo (*ex post* zwane absolutystycznym) stanowiło całość sfery publicznej, tj. obejmowało sobą całe społeczeństwo (jego poddanych, bez względu na stany, i instytucje społeczne), tak w wieku XIX, co ustrojowo stało się podstawowe i miarodajne, utrzymywany był rozdział i układ pomiędzy państwem, mającym jeszcze pewne istotne tradycyjne i faktyczne prerogatywy, a społeczeństwem, reprezentowanym przez jego część, elitę, dopuszczonym do sprawowania władzy, uznanym w jego prawach, społeczeństwem liberalnym, obywatelskim. Z tego punktu widzenia XIX-wieczny polityczny ład życia zbiorowego można określić dwójako: albo uznać go jeszcze za ład państwa, które oktrojuje konstytucję stanowiącą zapis umowy i pozwala społeczeństwu cieszyć się wolnością (*laissez*

⁹ C.J. Friedrich, *Das Zeitalter der Barock. Kultur und Staaten Europas im 17 Jahrhundert*, Stuttgart 1954.

¹⁰ R. Voigt, *Der moderne Staat*, Berlin 2015.

faire), albo uznać go już za ukształtowany racjonalnie ład konstytucyjny, w ramach którego państwo znajduje swe miejsce, jest więc ograniczone, ale ma nadal dominującą poniekąd pozycję¹¹.

➡ Dwie najbardziej znane definicje państwa sformułowali uczeni niemieccy: Georg Jellinek (1851–1911) oraz Max Weber (1864–1920). Pierwsza z nich, tzw. trójelementowa, głosi, że państwo to złożenie trzech faktycznych i konkretnych elementów – składników: terytorium, osiadłej na nim zbiorowości i rozciągającej się nad nimi władzy zwierzchniej. Definicja ta występuje często w opracowaniach z zakresu stosunków międzynarodowych oraz prawa międzynarodowego (gdzie dopełniana bywa czwartym elementem – uznaniem międzynarodowym). Jest ona, u Jellinka, elementem całościowej tzw. dwuaspektowej koncepcji państwa, ukazującej je jako byt społeczny i prawny. Substratem państwa jest społeczeństwo stanowiące jedność teleologiczną (tj. wyznaczoną przez wspólne dla zbiorowości cele: małżeństwo, rodzina, rozwój gospodarczy i kulturalny). Jedność ta jest dodatkowo objęta, dla pełniejszej, ściślejszej społecznej konsolidacji i współdziałania, porządkiem prawa, nie naturalnego, nie rozumowego, ale pozytywnego, ustanowionego przez władzę państwową, prawa mającego podstawę swego obowiązywania w świadomości prawnej człowieka, tj. w naturalnej ludzkiej potrzebie funkcjonowania prawa, czyli życia w otoczeniu uporządkowanym, w ramach uregulowanych stosunków społecznych. Władza sama jako taka ma u Jellinka znaczenie drugorzędne, niejako pozasystemowe, ustanawiając prawo (które ją samą także określa), dokonuje w ten sposób swego samoograniczenia i spełnia jednocześnie podstawową dlań funkcję czynnika ustanawiającego porządek prawny¹².

! Z kolei socjologiczna definicja Maxa Webera głosi, że państwo jest stosunkiem legitymizowanego w rozmaity sposób panowania, władania ludźmi przez ludzi. Porządek państwowy – twierdzi Weber – nie wyróżnia się żadnym specyficznym, żadnym realizowanym wyłącznie w państwie celem działania. Wyróżnia się zaś tylko środkiem, którym państwo się posługuje, a mianowicie legitymizowanym (legalność to jeden ze sposobów legitymizowania) przymusem (legalną przemocą), stosowanym przez instytucje państwowe. Państwo jest niejako wielkim przedsiębiorstwem (zwraca na siebie uwagę analogia do gospodarki kapitalistycznej, stanowiącej, jak państwo i protestantyzm, przejaw nowożytnego racjonalizmu). W „przedsiębiorstwie” tym produkowany jest, określony przez idee lub/i interesy grupowe, ład zbiorowy. Ma on ten szczególny charakter, że istnieje w sposób pewny (niejako „mechaniczny”), bo zagwarantowany zorganizowanym przymusem, jest ogólny i powszechny, a to wszystko dzięki użyciu tego, co stanowi dla Webera podstawowy wymiar realności państwa, czyli dzięki działaniu fachowych, wyspecjali-

¹¹ *Staat und Gesellschaft*, red. E.W. Böckenförde, Darmstadt 1976.

¹² J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Ks. I, *Badania wstępne*, tłum. A. Peretiatkowicz, Warszawa 1921; J.[G.] Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Ks. II i III, tłum. M. Balsigierowa, M. Przedborski, Warszawa 1924.

zowanych, funkcjonujących „na rozkaz” władzy, przez nią powołanych instytucji państwowych: administracji, wojska, policji¹³.

- 11  Nowożytna filozofia polityczna często ukazywała państwo jako produkt rozmowie pojmowanej umowy społecznej (Locke, Kant, Rousseau). Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (1789) widziała w nim z kolei jedynie konieczny środek dla zagwarantowania wolności i równości jednostki. W XIX w. pojawiło się pojęcie państwa narodowego. Najpowszechniej jednak spotykanym w debacie publicznej ujęciem konceptualizującym państwo było i jest uznanie go za instytucję lub sieć instytucji zabezpieczających i realizujących wobec i dla społeczeństwa (zwłaszcza społeczeństwa zarobkującego, określonego przez kapitał, własność i pracę) interes publiczny, interes społeczny lub – jak głosi idea republikańska, a także katolicka nauka społeczna – za instytucję przejawiającą mądrą troskę o dobro wspólne¹⁴. Zadanie to spoczywa na państwie jako specjalnej instancji (np. Hobbessa suweren albo Smitha *impartial spectator*), która stale, fachowo i z dystansu monitoruje społeczeństwo bytujące żywiołowo, spontanicznie, bezrefleksyjnie, „egoistycznie”. Funkcja publiczna, interes społeczny to formuła bardzo ogólna, wymagająca ustalenia, na czym ów interes polega, kto go definiuje, co do niego należy, jak, w jakiej sytuacji należy go realizować. Do minimum jest on ograniczony w państwie liberalnym, do maksimum zaś rozszerzony w państwie socjalnym, opiekuńczym, państwie dobrobytu. Ujęcie to jest bardzo ogólne, także i w tym znaczeniu, że można je odnieść zarówno do państwa doby absolutyzmu, jak i do państwa konstytucyjnego, demokratycznego. W tym pierwszym bowiem państwo zaprowadzało w społeczeństwie takie stany – zasadniczo ważne w sytuacji konfliktu społecznego – ponieważ etyczne, jak pokój, porządek i bezpieczeństwo. Państwo dokonywało tego wówczas faktycznie, ale niejako *implicite*, bez publicznej o tym dyskusji, albowiem władza wówczas nie była wobec poddanych zobowiązana do samoprezentowania się, do ogłaszania swych zamiarów i ich racji. Państwo istniało dla mieszkańców jego terytorium przede wszystkim jako przestrzeń władzy publicznej, jako ziemską potęgą, domena panowania księcia lub monarchy, ale już domena publiczna. Konkretnie, szczegółowe cele, zadania państwa zaczęły być natomiast wyraźnie eksplikowane, debatowane i politycznie ustalone dopiero w państwie XIX-wiecznym, konstytucyjnym, w którym pojawiła się potrzeba uściślenia funkcji państwa, państwa istniejącego już wtedy wobec i dla samorządnego – w jakimś stopniu – społeczeństwa (liberalnego). Do funkcji państwa należała wówczas nadal ochrona bezpieczeństwa, pokoju zewnętrznego (i wewnętrznego), a ponadto zwłaszcza gwarancja wolności jednostki i równości obywateli wobec prawa oraz sprawiedliwości i własności prywatnej, a także zapewnienie porządku prawnego i poniekąd infrastruktury gospodarczej. We współczesnym państwie demokratycznym uznaje się, że nie tylko państwo, ale także podmioty prywatne mogą spełniać funkcje publiczne. Do funkcji

¹³ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie* [w:] M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie. Wybór pism*, tłum. A. Kopacki, P. Dybel, wstęp i wprowadzenie Z. Krasnodębski, Kraków 1998.

¹⁴ H. Buchheim, *Der neuzeitliche republikanische Staat*, Tübingen 2013; P. Mazurkiewicz, *Dwie wieże i minaret. Szkice z katolickiej nauki społecznej*, Warszawa 2017.

tych należą dziś, oprócz już wymienionych, opieka społeczna, zapewnienie miejsc pracy, zapewnienie dostępu do dóbr kultury, do opieki medycznej, dostęp do informacji publicznej itd.

1.2. Istota państwa wedle różnych teorii

W niniejszym podrozdziale przedstawione zostaną podstawowe tezy kilku wybranych, spośród wielu XX-wiecznych klasycznych teorii państwa, nie zaś koncepcje należące do filozofii politycznej lub politycznej teologii. Teorie te stanowią dorobek nie tylko, ale zwłaszcza niemieckich oraz francuskich nauk społecznych i humanistycznych. Trzeba jednak podkreślić, że ponieważ państwo stanowi – nawet w swej nie tak długiej historii – strukturę instytucjonalną i intencjonalną zmienną, wieloaspektową i wieloczynnikową, zwłaszcza gdy jest widziane w szerokim kontekście zjawisk mu towarzyszących, czyli polityki i prawa, dlatego klasyczne teorie państwa należy traktować jako komplementarne, a nie alternatywne. Ich poznanie powinno przede wszystkim służyć kształtowaniu twórczej wyobraźni intelektualnej polityków, mężów stanu, wysokich urzędników, parlamentarzystów, *last but not least* – obywateli, powinno inspirować, wzbogacać myśl państwową, a nie dostarczać gotowego przepisu na państwo.

12

1.2.1. Teoria instytucjonalna

 Teorią będącą rozszerzeniem, pogłębieniem i usystematyzowaniem tego dość powszechnie występującego w publicystyce lub w debacie publicznej wyobrażenia państwa jako organu, zespołu organów działających w celu realizacji interesu zbiorowego, jest instytucjonalizm (teoria państwa najlepiej dziś chyba obecna w polskiej literaturze politologicznej). Ma on długą tradycję i szereg uformowań koncepcyjnych. Wyróżnia się m.in. instytucjonalizm dawny, z przełomu XIX i XX w., a także neoinstytucjonalizm lat 80. XX w. Przedstawicielami szeroko rozumianego instytucjonalizmu są m.in. J. Bryce, W. Wilson, M. Duverger, ale także M. Hauriou, A. Gehlen, H. Schelsky¹⁵. Współcześnie rozbudowaną instytucjonalną teorię państwa przedstawił m.in. Gunnar Folke Schuppert¹⁶. Zauważalny jest na tym polu także dorobek polskich uczonych przedwojennych, ale też współczesnych¹⁷. Właściwe dla instytucjonalizmu jest podejście do przedmiotu badań w „duchu” pozy-

13

¹⁵ W Polsce zaś J. Kurczewska, A. Kamiński, A. Antoszewski, R. Herbut, A. Wołek.

¹⁶ G.F. Schuppert, *Staatswissenschaft*, Baden-Baden 2003.

¹⁷ M.in. G. Skąpska, *Neoinstytucjonalizm* [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 2, Warszawa 1999, s. 323–327; M. Federowicz, *Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie*, Warszawa 2004, s. 132–153; M. Pawlak, I. Sadowski, *Nowy instytucjonalizm w analizach polskiego społeczeństwa*, „Studia Polityczne” 2017/45/2, s. 27–53; K. Minkner, *Tradycyjny instytucjonalizm i jego znaczenie dla nauk politycznych*, „Historia i Polityka” 2015/13, s. 9–29; I. Sadowski, *Współczesne spojrzenie na instytucje: ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej*, „Przegląd Socjologiczny” 2014/3, s. 89–114.

tywizmu, a więc całkowite odejście od zagadnień filozoficznych, spekulatywnych i dociekania treści czysto abstrakcyjnych pojęć, od rozpatrywania zjawisk w historii państwa specyficznych, brzegowych, granicznych, od analizy wydarzeń politycznych spektakularnych i wyjątkowych, a także od rozważań dogmatycznych, formalnych, czysto prawnych. Charakterystyczne zaś jest nastawienie praktyczne, koncentracja na generowanej przez organy władzy różnych szczebli polityce jako zbiorze działań konkretnych, faktycznych, seryjnych, publicznych, a przez to łatwiej dostępnych dla empirycznego opisu, a potem do ich teoretycznego opracowania, podkreślanie w działaniach politycznych ich istotnego elementu strukturalnego, a także tendencji do usamodzielniania się, do autonomizacji, również autonomizacji instytucji, będących pierwotnie świadomym wytworem jednostek. Autorzy teorii instytucjonalnej podejmują także rozważania dotyczące pojęcia dobra publicznego, próby jego operacjonalizacji.



Takie ogólne nastawienie sprawiło, że teoria instytucjonalna była i jest bliższa anglosaskiej tradycji ustrojowej, w której pojęcie państwa prawie się nie pojawia, bo zastąpione jest przez pojęcie administracji, *government*, jako właśnie zbioru wielu organów spełniających rozliczne poszczególne funkcje, w przeciwieństwie do tradycji europejskiej, kontynentalnej, gdzie państwo, jak to było wspomniane, jest ogólną całością, abstrakcyjnym obiektem, niesprowadzalnym (nieredukowalnym) w istocie do żadnej ze swych części. Warto zauważyć, że w federacji amerykańskiej organy władzy istnieją jako rozdzielone, oryginalnie, od początku, nie stanowią rezultatu dokonanego podziału „monolitycznej” władzy, klasycznym zaś przykładem instytucji politycznej jest parlament angielski w swej „trójwymiarowej” strukturze i rozlicznych, krzyżujących się funkcjach.

- 14 Skupienie się na pojęciu urzędu, a szerzej właśnie na pojęciu instytucji, rozmaicie definiowanej, formalnej i nieformalnej, ma stanowić, wedle zwolenników teorii instytucjonalizmu, udane poznawczo wyjście poza klasyczną opozycję dwóch poniekąd przeciwnych pojęć, dotąd podstawowych dla wielu rozmaitych teorii państwa, a mianowicie dla pojęcia władzy i pojęcia prawa. Specyfika instytucji polega m.in. na tym, że zawiera elementy obu tych szczególnych zjawisk, obu zasadniczych wymiarów życia zbiorowego, stanowi ich specyficzny amalgamat. Ogólnie rzecz biorąc, wedle teorii instytucjonalnej „państwo” – wraz z instancjami należącymi do jego kontekstu, jak partie, media, lobby – jest wielkim dostawcą usług publicznych dla obywatela jako ich adresata, swoistego klienta organów władzy. Pojęcie usługi będzie oczywiście zależało od tego, jak szeroko rozumiana będzie kategoria instytucji. „Państwo” istnieje jako sieć codziennych, stałych, uporządkowanych relacji, aktów komunikacji pomiędzy dostawcą usług a ich odbiorcą, przy czym liczy się oczywiście trafność rozpoznania, a nawet i poniekąd rozbudzenia potrzeb i motywacji odbiorców oraz jakość, różnorodność, wszechstronność usług, a także tempo oraz pewność ich dostarczenia przez dostawcę, stosowane przy tym procedury i ustalone możliwości dostrzeżenia zmian w preferencjach odbiorców. Prawidłowe, bezkolizyjne działanie tej „wymiany” legitymizuje system, jej zakłócenia zaś naruszają

go. Strukturę intencjonalną „państwa”, a raczej zakresu działania zespołu głównych instytucji publicznych, przedstawia ogólnie schemat piramidy, na szczycie której widnieje hasło „dobro wspólne”, a kolejne niższe piętra to: publiczne interesy i cele państwowe, publiczne zadania, kompetencje i uprawnienia organów, poszczególne funkcje publiczne i formy działania.

Carl Schmitt (1888–1985)

15

! Teorię państwa Carla Schmitta można nazwać politycznym egzystencjalizmem. Chodzi w niej przede wszystkim – co szczególnie ważne – nie o egzystencję jednostki, ale podmiotu zbiorowego albo raczej pluralnie: podmiotów zbiorowych. Społeczeństwo od początku czasów nowożytnych charakteryzuje się tym, że nie jest już, jak *polis*, społeczeństwem zamkniętym, ale... otwartym, albo raczej jest społeczeństwem składającym się niejako z wielu *polis*. Dzieli się ono mianowicie w toku swego wzrostu, rozwoju, coraz bardziej na rozmaite podmioty zbiorowe: religijne, narodowe, klasowe, kulturowe, ideologiczne, partyjne, na zmienne mniejszości i większość, na rząd i opozycję... Każdy taki podmiot zbiorowy posiada własną wykreowaną, na co dzień mniej lub bardziej wyraźnie określającą go, tożsamość, a wraz z nią także swoistą zbiorową egzystencję. I każdy taki byt zbiorowy może stać się polityczny, gdy w centrum jego aktywności stanie nagle, w szczególnych okolicznościach, kwestia jego własnego bycia, przedłużenia jego istnienia, umocnienia, utrwalenia. Indywidualna egzystencja zbiorowa skupiająca się na niej samej, czyli na swej obronie, ochronie, zabezpieczeniu, to jest właśnie odkryta przez Carla Schmitta polityczność, całkiem różna od polityki dnia codziennego, która może polegać np. na realizowaniu funkcji publicznych, może być koncyliacyjna, kompromisowa. Polityczność emanuje, wybucha nagle, wybucha w chwilach przesilen, kryzysów, w okresach anomii i konfliktów, które sama też może rozbudzać, wywoływać. „Bojaźń i drżenie”, obawa o własny byt zbiorowy, który nagle staje się czymś najważniejszym, wynikają z poczucia zasadniczego zagrożenia istniejącego w świecie, który przestał już być kosmosem, a stał się chaosem, chaosem historii. W przestrzeni historii bowiem, która jest teraz *historia profana*, a nie *historia sacra*, nic nie gwarantuje niczyjego istnienia, nic nie gwarantuje istnienia żadnego państwa, narodu, kultury. Każdy taki byt pozostawiony jest samemu sobie, musi sam likwidować ewentualnie istniejące dlań zagrożenie. Ogólna niepewność istnienia konkretyzuje się w obliczu wroga, w obliczu zagrożenia ze strony innego podmiotu, antagonisty, egzystencjalnego wroga, czyli takiego, któremu także chodzi tylko o własną egzystencję i jej najskuteczniejszą obronę. Czy takie konkretne zagrożenie faktycznie występuje, jakie jest i skąd płynie? To jest właśnie zasadnicza kwestia do rozstrzygnięcia dla każdej zbiorowości. Jest z nią związane krańcowe ryzyko trafnego (lub nie) rozpoznania wroga. To ponoszone tylko przez dany podmiot radykalne ryzyko sprawia, że zbiorowość musi w tej sytuacji polegać tylko na sobie samej i własnym w tej kwestii instynkcie, intuicji, dociekliwości. Rozstrzygnięcie, czy istnieje wróg i kto nim jest, jest więc całkiem subiektywne, ale zarazem musi być przedmiotowo trafne, choć będzie dokonane całkiem samodzielnie, czyli samotnie. Relacja wrogości: My i Oni, w której każdy z podmiotów jest możliwą negacją tego drugiego, jest stale

możliwym (w czasach nowożytnych i nowoczesnych) „stanem natury”, uśpionym lub występującym jawnie w czasie rewolucji, wojen domowych. Na tym tle pokój nie jest stanem naturalnym, ale zaprowadzonym i z wysiłkiem utrzymywanym zakończeniem konfliktu, niejako zawieszeniem broni. Konflikt więc, choć może być tylko zjawiskiem sporadycznym i chwilowym, to jednak jest takim, którego rozstrzygnięcie określać może *status quo* w danym kraju na całe dziesięciolecia lub nawet dłużej.

! Państwo – powiada Schmitt – to właśnie stan porządku i pokoju wyłaniający się na tle „krajobrazu po bitwie”, powstający, gdy w konfrontacji politycznej jeden z podmiotów zbiorowych zwycięży i zbuduje strukturę ustrojową, instytucjonalną i prawną, służącą zapewnieniu tej jego osiągniętej pozycji, nadrzędnej wobec podległych mu, bo pokonanych innych podmiotów politycznych. Zwycięzcą jest najsilniejszy podmiot – hegemon, który tego właśnie dowiódł, odnosząc zwycięstwo (niekoniecznie wcale militarne). Staje się on suwerenem i w tej samej chwili przekształca się z podmiotu czysto politycznego w podmiot władzy państwowej. Jest prawowity na bazie swej politycznej legitymizacji uzyskanej ze strony członków jego własnej zbiorowości, jednej wśród wielu, ale zarazem tej najsilniejszej. Państwo jest dlań instytucją zapewniającą mu to, co dla niego najważniejsze: egzystencję, byt zbiorowy, a więc i ład życia, wartości, których jest nośnikiem. Dla wszystkich innych podmiotów państwo oznacza zaś także coś ważnego, a mianowicie utrzymywanie się stanu pokoju, a w nim cząstkową choćby realizację formy istnienia i wartości każdego z nich.

! Podstawowe pojęcia struktury państwa to: władza, suwerenność, rozdział społeczeństwo – państwo, prawo jako rozstrzygnięcia i normy wypływające z porządku istnienia zwycięskiego podmiotu zbiorowego, to także osobowe przywództwo polityczne oraz decyzja i reprezentacja. Każda zwycięska grupa może dążyć i dąży do utworzenia państwa. Jednak nie każda jest do utworzenia państwa tak samo zdolna. Najbardziej podatna do tego jest ta, która znajdzie w swej wizji świata, w swym światopoglądzie, w swym horyzoncie ideowym, w swej egzystencjalnej tożsamości podłoże dla takich pojęć państwa, jakie zostały wymienione: wróg, walka, decyzja, suwerenność, prawo jako rozstrzygnięcie, wspólnota. Pod tym względem zdecydowanie wyróżnia się religijny podmiot zbiorowy, ten więc, który istnienie zła i walkę ze złem uznaje za stałe, konstytutywne elementy świata w ogóle. To nie przypadek, że państwo powstało w sytuacji konfliktu grup wyznaniowych. W religijnym obrazie świata miało bowiem oparcie. Dlatego – twierdzi Schmitt – niezależnie od czysto ustrojowego znaczenia, jakie chcemy im świadomie przypisać, wszystkie zasadnicze pojęcia państwa, po poddaniu ich wnikliwej analizie, okazują się zsekularyzowanymi pojęciami teologicznymi¹⁸.

¹⁸ C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, tłum., wybór i wstęp M. Cichocki, Kraków 2000; C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurkowska, R. Marszałek, wstęp M.A. Cichocki, Warszawa 2012; C. Schmitt, *Lewiatan w teorii państwa Thomasa Hobbesa*, tłum. M. Falkowski, posłowie P. Nowak, Warszawa 2008; C. Schmitt, *Dyktatura*, tłum. K. Wudarska, Warszawa 2016.

Hans Kelsen (1881–1973)

16

! Jak teoria Carla Schmitta opiera się na analizie zjawiska polityczności oraz szczególnej egzystencjalnej konfrontacji podmiotów zbiorowych współwystępujących w pustej aksjologicznie przestrzeni historii, tak teoria państwa Hansa Kelsena – urodzonego w Pradze austriackiego Niemca, który od 1940 r. mieszkał w USA – wynika z jego dociekań dotyczących ontologii prawa, prawa stanowionego. Jeśli prawo ma być prawem, czyli zbiorem norm obowiązujących w sposób faktyczny i pewny, to musi być samoistne, autonomiczne, musi być systemem zamkniętym. Z tego punktu widzenia najpełniejszym, najgruntowniejszym uzasadnieniem aktu działania państwa jest stwierdzenie, że ma on miejsce, gdyż takie jest prawo. W teorii Kelsena rację stanu zastępuje więc racja prawa, prawa jako takiego.

Ważność prawa – Kelsen nie oddziela zasadniczo prawa konstytucyjnego od innych gałęzi prawa – nie opiera się na jego treści (która może, ale nie musi, być zbieżna z treściami prawa bożego, naturalnego, zwyczajowego albo z zasadami jakiejś ideologii), ani na tym, że ustanawia je władza mająca jakąś legitymizację. Polega ono na jego samoistnej obowiązywalności – *Geltung*. Obowiązywalność prawa jest szczególnym i wyjątkowym przymiotem norm prawnych, jest to swoista prawna powinność, oddzielona od wszelkiego realnego bytu, w tym realnego bytu władzy, która prawo ustanawia. Sam faktyczny akt jej ustanowienia ma więc dla normy wedle Kelsena – nieco inaczej niż dla klasyków pozytywizmu prawnego K.F. Gerbera lub P. Labanda – znaczenie przygodne, a nie istotowe. Istotowe znaczenie ma natomiast legalność organu ustanawiającego. Jeśli ta legalność nie jest faktyczna – np. w przypadku pierwszego w dziejach danej zbiorowości posiedzenia ciała ustawodawczego lub obrad zwołanej konstytuanty – to należy legalność taką założyć, przyjmując fikcyjną tutaj metanormę, która kompetencje obradującego organu domyślnie stwierdza i tym samym go legalizuje.

Państwo to hierarchiczna struktura norm prawnych, matryca istnienia i działania państwa. Na samym jej szczycie znajduje się konstytucja (albo domniemana metanorma). Norma niższego rzędu czerpie ważność z normy wyższego rzędu. Ostatecznie więc źródłem ważności jest metanorma konstytucyjna. Struktura ta opiera się na obowiązywalności prawa, czyli na jego szczególnym, wyjątkowym istotowym przymiocie, który Kelsen odkrywa – jak Schmitt polityczność – i analizuje. Kelsen nie interesuje bynajmniej to, jaka ma być treść konkretna normy stanowionego prawa. Znaczenie podstawowe i niezależne bowiem ma samo prawo, prawo jako takie. A ponieważ istnienie prawa jest czymś metarealnym, swoistym *Sollen*, dlatego krytycy Kelsena głoszą, że rozwiązał on problem istoty i istnienia porządku państwa w taki sposób, że sprowadzając je do porządku prawa, zniósł realny byt państwa, zastępując je hierarchią abstrakcyjnych norm. Teorii Kelsena, uznawanego powszechnie za najwybitniejszego teoretyka prawa w XX w., nie można jednak od-

mówić wyjątkowej finezji intelektualnej i radykalnej konsekwencji w toku prowadzonych dociekań¹⁹.

17 Rudolf Smend (1882–1975)

! Rudolf Smend, kolejny klasyk niemieckiej *Staatslehre*, twierdził skromnie, że jego teoria państwa stanowi tylko zastosowanie koncepcji integracji Theodora Litta (1880–1962), filozofa wychowania i filozofa społecznego, do problematyki porządku państwowego. Integracja właśnie jest dla Smenda – twórcy tzw. *Integrationslehre* – pojęciem kluczowym. I znów poniekąd państwo jawi się dwójako, ma dwoiste oblicze. Z jednej strony jest ono obszarem działania określanego przez Smenda jako *Lebensbewältigung* – co można nazwać właśnie realizacją przez państwo ustalonych funkcji publicznych, przewyciężaniem problemów, jakie powstają w życiu społecznym i są w nim rozpoznane. Z drugiej jednak strony w swej głębszej strukturze państwo jest instytucją, która dokonuje w najszerszym zakresie dzieła integracji socjalnej. Integracja zaś to splecenie, związanie życia jednostki z życiem jednostek i grup, z życiem innych, drugich, współobywateli, bliźnich. Integracja jest konieczna do osiągnięcia przez jednostkę wyższych stopni rozwoju, dla pełnej aktualizacji potencji, zadatków w niej tkwiących, aktualizacji, która może się dokonać tylko w państwie i pod postacią państwa (czyli jak w arystotelesowskiej *polis*). Integracja jest też konieczna dla zapobieżenia wojnie domowej, destrukcji ustrojowej, które są właśnie formami dezintegracji, objawami braku integracji. Ta właśnie więź osobowa, międzyludzka, społeczna kształtująca się na różnych piętrach gmachu państwa, jest państwa podstawą bytową, ona byt jego ugruntowuje, decyduje o kondycji, trwałości istnienia. Państwo jest przeszczerzeniem największej integracji.

Więzi te zadzierzgają się, zacieśniają spontanicznie, bezrefleksyjnie, niejako „przy okazji” prowadzonej przez państwo jego zwykłej działalności na rzecz interesu publicznego. Integracja dokonuje się jednak nie tylko w państwie, ale właściwie w każdej grupie społecznej, i naturalnej, i wykreowanej, w rodzinie, w gminie, w kościołach, w narodzie, w różnych formach stowarzyszeń, w grupach zawodowych, ideowych, towarzyskich, a jednak na tym tle państwo stanowi obszar integracji wyjątkowej, bo najszerzej, trwałej i całościowej. Całościowej także i w tym znaczeniu, że państwo jest gwarantem istnienia i funkcjonowania dla wszystkich tamtych podmiotów, grup, a więc i dla integracji, która się poprzez nie i w nich dokonuje. One mają w państwie swego gwaranta, samo zaś państwo nie ma go, nie ma żadnej instancji zewnętrznej, która by jego byt chroniła. Dlatego właśnie tak ważna jest sama integracja na poziomie państwa, ważna sama dla siebie, tj. dla ludzi, których dotyczy, ale także ważna dlatego, że to ona

¹⁹ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, Wilno 1935; H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, tłum. R. Szubert, Warszawa 2014; H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, tłum. F. Turynowa, Warszawa 1936.

utrwała byt państwa jako instytucji interesu zbiorowego, a zwłaszcza jako gwaranta innych, wewnętrznych obszarów integracji. Rozwój (społeczny) jednostki, który jest tu nazwany integracją, dokonuje się, co warto powtórzyć, w państwie, ale także osiąga finalną postać jako państwo – przestrzeń zintegrowanej wspólnoty. Państwo nie jest czymś obok człowieka, ale stanem osiąganego wspólnie i jako wspólnota rozwoju.

W swej podstawowej monografii pt. *Verfassung und Verfassungsrecht* (Ustrój i konstytucja, 1928) Smend wskazuje nie wszystkie, a tylko trzy wybrane, wybrane w materii konstytucyjnej, formy integracji. Są to: integracja materialna/treściowa, integracja osobowa/przywódcza oraz integracja proceduralna. W zdrowym organizmie politycznym formy integracji, tak jak w zdrowym organizmie ludzkim funkcje życiowe, spełniane są bezwiednie, niejako odruchowo, instynktownie. Wszelako zadanie polityka polega na tym, aby być świadomym znaczenia integracji, wyszukiwać i aktywizować jej rozliczne formy, wprowadzać także nowe, jeśli będzie potrzeba. Integracja jest to zadanie stale aktualne, niejako dokonujący się na co dzień plebiscyt poparcia dla państwa – *plébiscite de tous les jours*. Wedle Rudolfa Smenda spośród niemieckich mężów stanu perfekcyjne wycucie wagi sprawy politycznej integracji przejawiał kanclerz Otto von Bismarck²⁰.

Harold Laski (1897–1950)

18

! Swoistość anglosaskiego rozumienia państwa wyraziście ukazuje teoria państwa Harolda Laskiego, wywodzącego się z polsko-litewsko-żydowskiej rodziny, profesora London School of Economics, który zainspirowany poglądami amerykańskiego filozofa pragmatysty Williama Jamesa (*The Pluralistic Universe*, 1909) zbudował teorię państwa noszącą nazwę teorii pluralistycznej. Pluralizm staje się w niej hasłem przewodnim, a głównymi pojęciami opinia publiczna, dyskusja, budowanie konsensu. To właśnie Laski jest autorem znanego, funkcjonującego do dziś sformułowania dotyczącego parlamentaryzmu, że jest to *government by discussion*. Uważa on bowiem, idąc w ślad za Davidem Humem, że państwo, władza w nim, opiera się na wspólnie wypracowywanych i artykułowanych przekonaniach, przekonaniach zbiorowych, że jego podstawą jest zgodna opinia publiczna. Nawiązuje w ten sposób także do poglądu amerykańskich federalistów, którzy w pierwszym artykule „Federalists Papers” wyrazili pogląd, że obywatele są zdolni, dzięki namysłowi, odpowiedzialności i publicznej debacie, do powołania skutecznie działającego rządu. Parlament to właśnie szczególne miejsce, miejsce wzajemnego przekonywania się, argumentowania i gotowości do uznania poglądu przeciwnego, jeśli tylko jest on racjonalny i przeważa, wypracowywania zgodnej, wspólnej opinii, miejsce, gdzie siła argumentu zastępuje argument siły. Lepiej dyskutować niż prowadzić ze sobą wojnę. Ludziom z pomysłami, energicznym, pozytywnie nastawionym do życia

²⁰ P. Kaczorowski, *Państwo w czasach demokracji. Rudolf Smend i Carl Schmitt o istocie porządku państwowego Europy kontynentalnej*, Warszawa 2005.

„szkoda na wojnę czasu, życia, pieniędzy”²¹. Państwo dla Laskiego to jedność woli obywateli (*a will-organisation*).

! Teoria pluralizmu jest wprost przeciwna teorii Carla Schmitta, a też wyraźnie polemiczna wobec poglądów Rudolfa Smenda. Podobnie bowiem jak Schmitt i Smend, Laski uznaje, że społeczeństwo nie jest monolitem, ale zbiorem asocjacji, ugrupowań, mnogich i bardzo rozmaitych. Głosi on wszelako, w przeciwieństwie do obu wymienionych autorów, iż państwo jest tylko jedną z takich grup, istniejącą obok pozostałych, równoległą wobec innych, mającą jak one swoją domenę, nie zaś instancją nad nimi zawieszoną, wobec nich nadrzędną, zwierzchnią. Laski konsekwentnie i z ideowym zapalem występuje przeciwko „absolutyzmowi” i „monizmowi” charakterystycznemu, wedle niego, dla wielu koncepcji państwa kontynentalnego. Twierdzi on, że życie społeczne (Anglosasów, w którym dominuje mieszczańska klasa średnia) jest twórcze, wielorakie, różnorodne w swych przejawach, przejawach, których oryginalność trzeba docenić i zachować. Odmawia on państwu prawa do stosowania przemocy, głosząc, że powinno przekonywać do siebie, zjednywać sobie poparcie dzięki swym osiągnięciom, dzięki rezultatom swych właściwych i zakończonych sukcesem działań. Tym właśnie, czyli zdolnością władzy państwowej do budowania, zapewnienia sobie legitymizacji, jest suwerenność. Nawet prawo, nie tylko państwo, nie może opierać się na rozkazie. Posłuch okazywany prawu jest wynikiem dokonywanej przez obywateli kalkulacji oraz przewidywanej korzyści z istnienia ogólnego ładu, ma więc także moralny poniekąd charakter. Państwo rywalizuje z innymi grupami społecznymi – kościołami, stowarzyszeniami, organizacjami, koncernami, związkami zawodowymi, partiami politycznymi – z których składa się społeczeństwo, w każdym razie jego wiodąca, najbardziej aktywna część; rywalizuje o lojalność, którą – wielu różnym grupom, ale oprócz nich także państwu – może okazać obywatel; rywalizuje, ale zachowuje autonomię w ramach swej zawężonej domeny i to właśnie tylko dzięki temu zawężeniu – jak powiedzą krytycy tej teorii – jest do pomyślenia osiągnięcie (czasami) wspomnianej ugruntowującej władzę państwową zgody²².

19 *Adhemar Esmein (1848–1913)*

! Laski w swej pluralistycznej teorii nie dopuszcza nawet myśli, bardzo rozpowszechnionej w XIX w. na kontynencie europejskim, że naturalnym podłożem państwa jest jednolity, stanowiący w społeczeństwie ogromną większość, naród, a tę to właśnie myśl rozwija systematycznie w swej teorii państwa narodowego nieco starszy od Jellinka i Webera klasyk francuskiej nauki o państwie – Adhemar Esmein. Nie wchodząc tu w zawiłości pojęcia/pojęć narodu można natomiast przywołać pogląd, który w tej kwestii sformułował Ernest Renan, a głoszący, że naród to więź naturalna i silna, ale nietrwała, istniejąca w jednostkach w rozpro-

²¹ J. Jedlicki, *Zagadka wojny: naturę winić czy cywilizację?*, „Res Publica Nowa” 2002/3, s. 16.

²² W. Bernacki, hasło *Laski Harold Joseph* [w:] *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 3, red. M. Jaskólski, Warszawa 2007, s. 500–502.

szeniu i jako potencia, którą polityk musi umieć zaktualizować, umieć tę wielką siłę wyzwolić i utrzymać. Naród istnieje na zasadzie (wspomnianej już tutaj) *plébiscite de tous les jours*, czyli – można powiedzieć – na zasadzie doraźnego aktualizowania, dzięki stałej mobilizacji. Nie jest więc do pomyślenia jawnie istniejąca stała, trwała, substancjalna więź narodowa bez udziału państwa, bez władzy, która ją rozbudza. I to jest właśnie myśl wyrażona na pierwszych stronach głównego dzieła Esmeina pt. *Éléments de droit constitutionnel* z 1896 r. (*Prawo konstytucyjne*, tłum. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 2013, reprint wydania z 1921 r.). Państwo to polityczna nadbudowa bazy, jaką stanowi szczególny byt społeczny, indywidualność zbiorowa – naród. Można twierdzić za Ernestem Gellnerem, że naród jest wytworem państwa, ale to półprawda, bo nie całkiem jest on wytworem, gdyż państwo nadaje postać, formę materii, jaką jest naród, wynosi naród, nadając mu, obudowanemu organizacją państwową, wyższą formę istnienia.

 Dla Adhemara Esmeina istnienie narodu jest oczywistością, która wprowadzić mogła ulec w czasach feudalizmu zaciemnieniu, ale proces cywilizacji ją przywrócił. W okresie owego zaciemnienia władzę zwierzchnią sprawowała jedna osoba – monarcha. Wszelako państwo – jak pisze Esmein – we *Wstępie* do swego dzieła – jest to naród, który stał się osobą prawną, to znaczy samookreślił się prawem i w ten sposób, w prawie i poprzez prawo, zdobył konkretną samoświadomość własnego bytu i jego struktury. Naród samookreślony prawem przedstawia sobą podmiot władzy publicznej, władzy zwierzchniej. Istnienie władzy publicznej jest istotną właściwością narodu, który stał się osobą prawną. Władza zwierzchnia ma dwa aspekty: wewnętrzny, czyli prawo rozkazywania wszystkim obywatelom – członkom narodu, a nawet wszystkim mieszkającym na terytorium narodu, oraz zewnętrzny, czyli prawo reprezentowania narodu na zewnątrz i wchodzenia w stosunki z innymi narodami²³. Władza jest władzą państwa, a nie nad państwem. Państwo jest to prawnie skonkretyzowana i wyrażona w prawie idea ojczyzny. Państwami są głównie państwa jednolite, to znaczy takie, w których istnieje jedna tylko władza najwyższa, choć może ona – dodaje Esmein – posiadać nie jeden podmiot, a to np. wówczas, gdy naród dopuszcza monarchę do udziału w zwierzchnictwie (zob. konstytucja belgijska z 1831 r.)²⁴.

1.2.2. Teoria państwa demokratycznego

Teoria państwa demokratycznego odnosi się do ustroju politycznego, który pojawił się w wielu krajach europejskich po I wojnie światowej wraz z tzw. fundamentalną demokratyzacją, czyli wprowadzeniem wolnych, równych, tajnych, bezpośrednich

20

²³ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, tłum. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 2013.

²⁴ Należy dodać, że do grona XX-wiecznych klasyków teorii państwa, oprócz wymienionych, należą: Friedrich Meinecke, Hermann Heller, Erich Kaufmann, Richard Thoma, Rudolf Kjellén, Halford Mackinder, Alfred Weber, Leon Duguit, Maurice Hauriou, Raymond Carré de Malberg, Santi Romano, Jacques Maritain.

(także proporcjonalnych) wyborów do republikańskiej (w większości) władzy państwowej. Ustrój ten stanowił połączenie klasycznego, a wiodącego od czasów rewolucji francuskiej, ideału politycznego władzy *demosu* i konstytucjonalizmu, z zasadami dotąd istniejącego kontynentalnego suwerennego państwa, połączenie trudne, a dodatkowo dokonane w szczególnych społecznych, cywilizacyjnych, politycznych i kulturowych warunkach nowoczesności.

❗ Choć formalnie istnieją dziś w Europie dwa typy ustrojów: monarchie parlamentarne i republiki, jednak dość powszechnie funkcjonuje określenie „demokracja liberalna” jako nazwa politycznego modelu „obowiązującego” w krajach cywilizacji (euro)atlantyckiej, i choć ten współczesny ustrój Zachodu traktowany jest jako standard, to jednak jest to standard wielopostaciowy, różny w poszczególnych krajach. Jest taki, ponieważ powstał z rozmaitego zespolenia dwóch bardzo odmiennych elementów: ideału demokracji i realnego państwa²⁵. Dlatego „demokracja współczesna” jest wieloraka, złożona i trudna do jednoznacznego scharakteryzowania. Świadczy o tym pytanie, które w roku 2009 postawił jeden z najbardziej znanych współczesnych teoretyków polityki, Giorgio Agamben: „O czym właściwie się mówi gdy debatujemy o demokracji? Do jakiej logiki należy to pojęcie? Już przy pobieżnym oglądzie widać, że raz chodzi o ustrój wspólnoty politycznej, innym razem o technikę sprawowania władzy, o porządek prawny, a zarazem o praktykę administrowania, widać, że określenie to odnosi się do formy legitymizacji władzy, już to zaś do rodzaju i sposobu jej wykonywania”²⁶.

- 21 Sama idea demokracji ukazuje ustrój polityczny, w którym najważniejszym elementem i najwyższym dobrem – poza tym, które powstaje np. jako realizacja funkcji publicznych – jest określona, bardzo szczególna postać władzy – władza *demosu*, ludu, władza wszystkich dorosłych obywateli, których cechuje istotna równość pod względem posiadanej władzy lub udziału we władzy. Lud posiada władzę i lud ją sprawuje. Ma władzę i oprócz tego, że panuje, jest też wolny, niepodległy, gdyż żadnej władzy nie jest poddany, żadnej oprócz własnej. Ale czy można być w sensie dosłownym poddanym własnej władzy? Demokracja jest ustrojem bardzo zachęcającym – daje każdemu władzę: prawowita jest „nasza” władza, a sprawiedliwy ustrój to „nasz” ustrój, przez nas zbudowany, przez nas, tj. przez wszystkich – obywateli, członków ludu, *demosu* (nie zaś przez większość, koalicję czy najsilniejszą partię). Kim jesteśmy My? Można to ująć krótko, np.: *we, the people*. Abraham Lincoln podał słynną definicję demokracji: „to ustrój ludu, dla ludu, przez lud”. Podkreślany jest też często ten znamieny fakt, że decyzje polityczne podejmują tu ci, których one bezpośrednio dotyczą. W tym sensie za podstawową zasadę demokracji można uznać zasadę tożsamości, identyczności rządzących i rządzonych. Ta podstawowa zasada jest jednak niezwykle trudna do praktycznego urzeczywistnienia – z wielu

²⁵ K. Pomian, *Państwo i demokracja* [w:] K. Pomian, *Oblicza XX wieku*, Lublin 2002, s. 89–107.

²⁶ G. Agamben, *Einleitende Bemerkung zum Begriff der Demokratie* [w:] *Demokratie? Eine Debatte*, Frankfurt am Main 2012, s. 9–13.

powodów. Jednym z głównych jest ten, że władza ludu nad samym sobą to postać władzy zasadniczo różna od władzy w państwie, tj. zwierzchniej, czyli takiej, która znajduje się właśnie poza i ponad społeczeństwem (ludem). Porównując więc z państwem, można powiedzieć, że władza w demokracji może jawić się wręcz jako stan swoistej... anarchii.

Ponadto propagandowo i ideologicznie bardzo nośne, chwytliwe określenia „nasza” władza, „nasz” ład społeczny są niewystarczające i pozostawiają szereg wielorakich ważnych, szczegółowych, konkretnych kwestii ustrojowych (wyborów, reprezentacji, partii, zasady większości, statusu mniejszości i jednostki, materii i zapisów konstytucji, formy rządów...) otwarte, do rozpoznania i ustalenia w inny sposób. Stąd pojawiają się liczne i rozmaite formy ustroju demokratycznego, które były w toku praktyki ustrojowej, debaty publicznej, a także przez wielu myślicieli i teoretyków krytycznie opisywane, analizowane, precyzowane (np. J. Schumpeter – demokracja substancjalna i proceduralna, A. Lijphart – demokracja większościowa i konsensualna albo F. Zakaria – demokracja liberalna i nieliberalna). Formy te można zawsze krytykować za to, że nie spełniają definicji podanej przez Lincolna, ale także bronić, mówiąc, że ukazują one ideał demokratycznego samowładztwa najlepiej, najdokładniej, jak to tylko możliwe, dopasowany do realiów życia nowoczesnych społeczeństw Zachodu²⁷.

 Amerykański politolog Robert A. Dahl podał często cytowany zestaw cech konkretnych demokracji. Może on posłużyć do oceny, czy i na ile dany ustrój jest demokratyczny. Cechami tymi²⁸ są: 1) rzeczywiste uczestnictwo, 2) równe prawo głosu, 3) oświecone rozumienie, 4) konieczność nadzoru nad podejmowanymi decyzjami, 5) inkluzja dorosłych. W swych wcześniejszych pracach Dahl opisywał także różnorodne czynniki sprzyjające stabilizowaniu i utrwalaniu demokracji.

22

Należy dodać, że współczesne formy demokratycznego państwa: demokratyczne państwo prawa, demokracja liberalna, demokracja oparta na bazie gospodarki wolnokonkurencyjnej, są poddawane od końca lat 80. XX w. ostrej krytyce przez wielu teoretyków, w tym także przez grupę filozofów, socjologów i politologów występujących pod hasłem postdemokracji (S. Wolin, J. Rancière, M. Abensour, Ch. Mouffe, C. Crouch)²⁹.

 Zamiast podsumowania w tym skrótowym przedstawieniu genezy i istoty państwa warto przytoczyć słowa autora nowoczesnego, obszernego kompendium wiedzy na temat ustroju państwowego pt. *Wachstum der Staatsgewalt* (Potężnienie państwowej władzy) Wolfganga Reinharda, który pisze tak:

23

²⁷ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016; S. Filipowicz, *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Warszawa 2007; S. Filipowicz, *Demokracja. Interpretacja wyznania wiary*, Warszawa 2018.

²⁸ R.A. Dahl, *O demokracji*, tłum. M. Król, Warszawa 2002.

²⁹ C. Crouch, *Post-Democracy*, Oxford 2004; *Demokratie? Eine Debatte*, Frankfurt am Main 2012.

„To Europa wymyśliła państwo. Nie jest ono żadną «koniecznością antropologiczną» (Scheuner), nie jest «prastare» (Dahlmann), ani też nie jest etyczną całością, urzeczywistnieniem wolności i w tym sensie spełnieniem ducha dziejów (Hegel). Antropologia polityczna odkryła tak wiele «społeczeństw bezpaństwowych», a eksport europejskiego państwa na szeroki świat ukazał tyle problemów z jego asymilacją, normalizacją, że państwo należy raczej traktować jako wyjątek w dziejach, a nie jako regułę... Naturalnie, wszędzie były jakieś relacje władzy, nierówność, polityczne aranżacje, ale państwo ma rodowód europejski... Problem więc nie leży w tym, dlaczego tak wiele ustrojów politycznych jest niedemokratycznych, opresywnych, parazytarnych, ale dlaczego w Europie, gdzie sytuacja z początku nie wyglądała wcale inaczej, doszło, ku zdumieniu, do powstania państwa, demokracji, polityki konsensualnej i ukierunkowania na idee dobra wspólnego»³⁰.

Dr hab. Paweł Kaczorowski, prof. UKSW
(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie)

³⁰ W. Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt*, München 1999, s. 15.

Rozdział 2

CELE I FUNKCJE PAŃSTWA

2.1. Cele a funkcje państwa

 **Cele państwa** obejmują wszystko to, co konieczne do funkcjonowania i rozwoju wspólnoty państwowej w wymiarze indywidualnym i społecznym. Choć cel społeczności państwowej w najbardziej ogólnym ujęciu sprowadza się do zachowania istnienia (trwania) wspólnoty państwowej, zasady i kierunki działań na rzecz tej wspólnoty uzależnione są od przyjętej w danej społeczności koncepcji państwa (schemat 1). 24

 **Funkcje państwa** to formy jego działalności na rzecz realizacji celów, które władze państwowe chcą osiągnąć w kluczowych obszarach życia społecznego¹. Funkcje te można zatem rozumieć nie tylko jako główne kierunki działania aparatu państwowego, ale także jako skutki jego aktywności. Warto przy tym zaznaczyć, że zakres działalności państwa oraz stopień jego ingerencji w życie społeczne uzależniony jest od przyjętego modelu relacji pomiędzy władzą państwową a społeczeństwem, w ramach którego wskazuje się zadania (funkcje) państwa, zastępujące lub wspierające aktywność obywateli². 25

Funkcje państwa należy odróżnić od funkcji organów państwowych, które dotyczą wyłącznie obszarów objętych zakresem ich kompetencji. Wzajemne zależności pomiędzy funkcjami państwa skłaniają organy państwowe realizujące poszczególne działania do ścisłej współpracy³. Wskazywanie celów i określanie podporządkowanych im działań państwa jest głównym zadaniem polityki.

¹ G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 64; D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system organów państwa*, Warszawa 2012, s. 6.

² K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010/11, s. 215.

³ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1999, s. 24.

Schemat 1. Cele państwa w świetle wybranych koncepcji państwa

Koncepcja personalistyczna (subsydiarna)
• Zagwarantowanie dobra ludzi jako istot społecznych, które dążą do zaspokojenia potrzeb materialnych i duchowych w łączności z innymi ludźmi • Zapewnienie obywatelom możliwości indywidualnego rozwoju w ramach formalnych i nieformalnych grup społecznych
Koncepcja solidarystyczna (dobro wspólne)
• Łagodzenie sporów między grupami społecznymi w celu zapewnienia dobra wspólnego rozumianego, zależnie od dominującej doktryny polityczno-ekonomicznej, jako: – porządek publiczny oparty na poszanowaniu tradycji oraz wartości akceptowanych w społeczeństwie i sankcjonowanych zwyczajem (doktryna konserwatywna) – maksymalizacja zakresu niezbywalnych, indywidualnych wolności obywatelskich, zapewnienie równości szans oraz upowszechnianie własności prywatnej przez ograniczenie działania państwa do niezbędnych aktywności (doktryna liberalna) – zagwarantowanie sprawiedliwości społecznej w wymiarze politycznym i gospodarczym (doktryna socjaldemokratyczna)
Koncepcja marksistowska
• Zapewnienie dominacji partii komunistycznej (formalnie reprezentującej klasę robotniczą) nad masami społecznymi przy wykorzystaniu aparatu państwowego • Podporządkowanie sfery politycznej, społecznej i gospodarczej celom ideologicznym
Koncepcja militarna
• Zwiększanie potencjału gospodarczo-militarnego oraz wytworzenie struktur politycznych w celu pozyskania zasobów do dalszego rozwoju na drodze podboju • Dynamiczny rozwój procesów państwowotwórczych w kierunku stworzenia mechanizmów obrony społeczeństwa i struktur państwowych przed zagrożeniem zewnętrznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, s. 54–72; J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2004, s. 14; E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 136; K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy o państwie współczesnym*, Warszawa 1999, s. 84; H. Skórowski, *Państwo w nauczaniu społecznym Kościoła*, Warszawa 2007, s. 15–39.

2.2. Klasyfikacja funkcji państwa

- 26 Ewolucja funkcji realizowanych przez władze państwowe i ich duża różnorodność powodują, że mogą być one klasyfikowane według rozmaitych kryteriów. Typologię tych funkcji z uwzględnieniem wybranych sposobów ich realizacji, a także zakresu i skutków działalności państwa zaprezentowano na poniższym schemacie.

Schemat 2. Typologia funkcji państwa

Zasięg terytorialny działania państwa
• Funkcje zewnętrzne – aktywność państwa w ramach stosunków międzynarodowych • Funkcje wewnętrzne – regulacja stosunków wewnątrzpaństwowych i organizowanie wybranych dziedzin życia społecznego
Relacje państwa z otoczeniem
• Funkcja adaptacyjna – dostosowanie państwa (organów i struktur państwowych) do zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych (np. transformacja ustrojowa) • Funkcja regulacyjna – kształtowanie wewnętrznych procesów społecznych według przyjętych zasad organizacji państwa (np. utrzymanie ładu wewnętrznego) • Funkcja innowacyjna – inicjowanie nowych procesów i przeobrażeń społecznych wewnątrz państwa i w jego otoczeniu (np. zmiany struktury własnościowej)
Główne kierunki działalności państwa
• Funkcja normotwórcza – zapewnienie przewidywalności zachowań społecznych oraz bezpieczeństwa publicznego, określenie kształtu porządku publicznego • Funkcja organizatorska – organizacja życia zbiorowego w państwie, zwłaszcza w zakresie wytwarzania, obrotu i podziału dóbr materialnych • Funkcja wtórnego podziału dóbr i usług – redystrybucja dochodu narodowego przez instytucje władzy publicznej przy uwzględnieniu potrzeb społecznych
Role pełnione przez państwo
• Opiekun – zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego • Arbiter (mediator) – określenie reguł zachowań społecznych i ich usankcjonowanie oraz zdolność godzenia przeciwstawnych roszczeń obywateli i grup społecznych • Kontroler – kontrola przestrzegania ustalonych reguł • Inicjator – pobudzanie rozwoju gospodarczego • Koordynator – utrzymanie pokoju społecznego, redystrybucja dochodu narodowego • Producent – dostarczanie niektórych dóbr i usług

Źródło: opracowanie własne.

2.3. Funkcje państwa według obszarów działalności państwa

 Biorąc pod uwagę najczęściej wykorzystywane w literaturze⁴ kryterium przedmiotowe, tj. szczegółowe dziedziny aktywności państwa, wyróżnić można klasyczne, socjalno-kulturalne oraz ekonomiczne funkcje państwa (schemat 3). Wyodrębnione na tej podstawie funkcje omówiono w odniesieniu do państw o najbardziej upowszechnionym obecnie ustroju demokratycznym z gospodarką rynkową, zaś ich specyfikę w państwach o reżimie autorytarnym i totalitarnym (z gospodarką centralnie planowaną) zaprezentowano na schemacie 4.

27

⁴ A. Barteczek, *Państwo jako podmiot zarządzania publicznego* [w:] *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009, s. 155.

Schemat 3. Dziedziny działania państwa

Funkcje klasyczne
• Polityka zagraniczna (w tym zagraniczna polityka gospodarcza) • Obrona narodowa • Bezpieczeństwo publiczne • Wymiar sprawiedliwości (rządy prawa) • Administracja publiczna
Funkcje socjalno-kulturalne
• Pomoc społeczna • Regulacja rynku pracy • Edukacja • Polityka kulturalna
Funkcje ekonomiczne
• Kształtowanie ładu prawno-instytucjonalnego (funkcja regulacyjna) • Alokacja czynników produkcji w gospodarce (funkcja alokacyjna) • Redystrybucja dochodów (funkcja redystrybucyjna) • Stabilizacja działalności gospodarczej (funkcja stabilizacyjna)

Źródło: opracowanie własne.

Schemat 4. Funkcje państwa w reżimach autorytarnych i totalitarnych

Funkcje klasyczne
• Umacnianie zmonopolizowanej władzy partii (np. partia komunistyczna) lub masowego ruchu politycznego pod przewodnictwem charyzmatycznego przywódcy (np. ruch faszystowski) nad społeczeństwem • Powszechne wykorzystanie przymusu bezpośredniego (rozbudowa aparatu represji) lub pośredniego (korzyści z funkcjonowania w systemie) w polityce wewnętrznej • Promowanie ideologii autorytarnych i totalitarnych w ramach stosunków międzynarodowych (np. „eksport komunizmu” do państw Trzeciego Świata)
Funkcje socjalno-kulturalne
• Powszechna indoktrynacja w sferze edukacyjnej i kulturowej poprzez odwołania do mitów (np. mit światowej rewolucji i walki klasowej, mit rasy panującej) oraz pseudonaukowych uzasadnień historycznych • Kompleksowa kontrola aktywności społecznej (ujednolicenie organizacji i działań społecznych, np. centrale związkowe w realnym socjalizmie) i represyjne ograniczanie niekontrolowanych przez państwo więzi nieformalnych, co skutkuje nadmiernym rozrostem administracji państwowej • Odgórna dystrybucja środków produkcji (w tym pracy) oraz realizacja programów socjalnych podporządkowanych celom ideologiczno-politycznym
Funkcje ekonomiczne
• Cele gospodarcze wyznaczone przez scentralizowane organy (z pominięciem mechanizmów rynkowych i konkurencji) zgodnie z wymogami ideologicznymi (np. forsowna industrializacja), niezależnie od realnych potrzeb społecznych • Nakazowo-administracyjne zarządzanie gospodarką zdominowaną przez własność państwową (silna ingerencja państwa, które pełni funkcję głównego producenta i dystrybutora dóbr, w strukturę produkcji i konsumpcji)

Źródło: opracowanie własne.

2.4. Funkcje klasyczne

! **Klasyczne funkcje państwa** to podstawowe, a zarazem najstarsze zadania aparatu państwowego, które jako fundament nowoczesnego państwa obejmują działania niezbędne do podtrzymania jego suwerenności oraz funkcjonowania życia zbiorowego w długim okresie. Wynika to z faktu, że są one ukierunkowane zarówno na realizację bieżących zadań, jak i tworzenie podstaw rozwoju państwa w przyszłości. 28

! Państwo jest odpowiedzialne za realizację **polityki zagranicznej**, która obejmuje utrzymywanie oraz rozwój kontaktów politycznych, kulturalnych i gospodarczych z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi⁵ na równorzędnych zasadach w taki sposób, by zapewnić bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oraz wzrost (utrzymanie) jego siły (prestżu) na arenie międzynarodowej⁶. W efekcie w ramach odnośnej funkcji, chroniąc własne interesy na forum międzynarodowym, państwo:

- 1) zawiera umowy międzynarodowe o charakterze politycznym, gospodarczym i militarnym,
- 2) nawiązuje i utrzymuje stosunki dyplomatyczne i konsularne,
- 3) uczestniczy w organizacjach międzynarodowych,
- 4) inicjuje lub wspiera konflikty militarne.

! Zadania państwa w obszarze stosunków międzynarodowych realizowane są przez służby dyplomatyczne oraz organy odpowiedzialne za ochronę dobra państwa w relacjach z podmiotami zewnętrznymi⁷. Zabezpieczenie interesów gospodarczych państwa w kontaktach międzynarodowych realizowane jest natomiast przez **zagraniczną politykę gospodarczą** (w tym politykę handlową). W konsekwencji podstawowe cele państw w tym obszarze dotyczą:

- 1) promowania i wspierania konkurencyjności krajowych przedsiębiorców na rynkach zewnętrznych,
- 2) zapewnienia krajowym podmiotom gospodarczym dostępu do rynków zagranicznych na równych zasadach (lub analogicznych do warunków obecności podmiotów zagranicznych na rynku krajowym),
- 3) ochrony krajowych producentów przed nadmierną ingerencją zewnętrzną (zwłaszcza przed nieuczciwą konkurencją zagraniczną),
- 4) zawierania międzynarodowych porozumień na rzecz liberalizacji wymiany handlowej i zwalczania zjawisk patologicznych w gospodarce⁸.

! Aktywność państwa w obszarze **obrony narodowej** polega natomiast na zapewnieniu obywatelom bezpieczeństwa, zwłaszcza w przypadku wystąpienia 30

⁵ D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 7.

⁶ K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie...*, s. 223.

⁷ K.A. Wojtaszczyk, *Kompedium wiedzy...*, s. 22.

⁸ A. Barteczek, *Państwo jako podmiot...*, s. 167.

konfliktów i sprzecznych interesów pomiędzy państwami. W związku z tym państwo powinno posiadać zdolność organizowania i skutecznego prowadzenia samoobrony w obliczu niepożądanych ingerencji zewnętrznych (groźby, inwazja, próba przejęcia kontroli) oraz aktywnie uczestniczyć w sojuszach obronnych⁹.

- 31  Działania państwa na rzecz **zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (wewnętrznego)** związane są z jego monopolem na użycie przymusu fizycznego wobec obywateli (aparatu przymusu: wojska, policji, prokuratury, służb specjalnych) oraz możliwością kształtowania postaw obywatelskich (promocja uczciwości i poszanowania cudzego życia, zdrowia i mienia)¹⁰. Funkcja ta ma na celu ochronę porządku publicznego oraz ograniczenie zagrożeń dla wewnętrznych stosunków społecznych¹¹. Z uwagi na konieczność stałego zabezpieczania i umacniania istniejącego ustroju politycznego i gospodarczego państwo przeciwdziała w ramach tej funkcji niepożądanym zachowaniom jednostek i grup społecznych, procesom anarchizacji oraz tendencjom rewolucyjnym¹². W związku z tym władze państwowe ustanawiają instytucje odpowiedzialne za ciągłe poszukiwanie nowych rozwiązań służących utrzymywaniu równowagi w stosunkach międzyludzkich poprzez integrację interesów różnych podmiotów w społeczeństwie, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, gdy niebezpieczeństwo potencjalnej destabilizacji państwa jest szczególnie wysokie¹³. Specyficzne wyzwanie dla państwa stanowi zabezpieczenie życia, zdrowia i nietykalności obywateli przed działaniami godzącymi w ich dobro w przypadku zamachów terrorystycznych, katastrof ekologicznych oraz zagrożeń epidemicznych¹⁴.
- 32  Odnosnie do funkcjonowania **wymiaru sprawiedliwości** państwo za pośrednictwem organów tworzących krajowy system prawny ustanawia przepisy, które obowiązują wszystkie osoby przebywające na terytorium podległym jego jurysdykcji¹⁵. Regulacje te wyznaczają normy społecznego zachowania, określając m.in. zasady rozwiązywania konfliktów pomiędzy obywatelami. Państwo egzekwuje również obowiązek przestrzegania reguł prawnych poprzez stosowanie sankcji za ich naruszenie¹⁶, przy czym wymóg działania zgodnie z normami prawnymi dotyczy w szczególności organów państwa¹⁷.
- 33  Ponadto państwo zapewnia **rządy prawa** (praworządność)¹⁸, zgodnie z którymi relacje między organami państwowymi, a także między tymi organami

⁹ D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 7.

¹⁰ K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie...*, s. 223.

¹¹ J. Oniszczyk, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Warszawa 2008, s. 401.

¹² K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie...*, s. 222.

¹³ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 31.

¹⁴ D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 6, oraz A. Barteczek, *Państwo jako podmiot...*, s. 155.

¹⁵ D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 6.

¹⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 13.

¹⁷ A. Barteczek, *Państwo jako podmiot...*, s. 164.

¹⁸ A. Barteczek, *Państwo jako podmiot...*, s. 155.

i obywatelami oraz ich organizacjami regulowane są przez stabilne normy prawne¹⁹. Obowiązujące mechanizmy prawne w sposób szczególny chronią i gwarantują życie, wolność oraz własność prywatną jednostek przy poszanowaniu równości obywateli wobec prawa. W sferze politycznej zasada ta wiąże się z poszanowaniem suwerenności narodu, zagwarantowaniem pluralizmu politycznego oraz wymogiem podziału władzy²⁰.



Państwo organizuje działalność rozbudowanej i hierarchicznie ustrukturyzowanej **administracji publicznej**, która jest odpowiedzialna za kształtowanie wybranych dziedzin życia społecznego zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi²¹. Zadaniem aparatu administracyjno-instytucjonalnego jest nie tylko umożliwianie władzom publicznym zarządzania na terytorium państwa, ale także m.in. inicjowanie zmian w sferze społeczno-gospodarczej w celu zapewnienia sprawnego działania państwa w dłuższym okresie²². Należy jednak podkreślić, że nadmierny rozrost biurokratycznych struktur administracji państwowej może skutkować narastaniem nepotyzmu, klientelizmu i towarzyszącej im korupcji²³.

34

2.5. Funkcje socjalno-kulturalne

Realizacja funkcji socjalno-kulturalnych państwa wiąże się z zagwarantowaniem wszystkim obywatelom określonej stopy życiowej, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia spokoju wewnętrznego oraz osiągania sprawiedliwości społecznej. Do najważniejszych potrzeb społecznych w tym zakresie można zaliczyć:

35

- 1) dostęp do systemu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia,
- 2) zapewnienie odpowiednich warunków pracy i płacy,
- 3) zwalczanie przyczyn i skutków bezrobocia,
- 4) ochrona środowiska naturalnego²⁴.

Funkcje związane z zagwarantowaniem indywidualnych praw socjalnych, zwłaszcza odnośnie do równego dostępu wszystkich obywateli do podstawowych dóbr materialnych oraz usług lub ewentualnie równych szans na uzyskanie takiego dostępu²⁵, są szczególnie uwypuklane w nowoczesnych państwach dobrobytu (*welfare state*), których władze prowadzą aktywną politykę gospodarczą i społeczną. Wymaga to jednak rozbudowanego aparatu państwowego²⁶.

¹⁹ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 67.

²⁰ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 59.

²¹ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 16.

²² D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 6.

²³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 16.

²⁴ D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 7.

²⁵ D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 7.

²⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 61.

- 36 Działania państwa w **sferze socjalnej** mają natomiast na celu zapewnienie obywatelom i grupom społecznym zagrożonym pauperyzacją godnych warunków życia, wyznaczanych przez przyjęte minimum egzystencji. Funkcja ta odgrywa istotną rolę w niwelowaniu źródeł oraz skutków różnic społecznych jako przyczyn potencjalnych konfliktów. Do głównych instrumentów zwalczania ubóstwa i marginalizacji społecznej wykorzystywanych na szczeblu państwowym należą ubezpieczenia społeczne i system świadczeń społecznych, chroniący przed negatywnymi następstwami niepełnosprawności, choroby, starości czy bezrobocia²⁷.
- 37  Elementem strategii zapewniania bezpieczeństwa socjalnego jest również **regulacja rynku pracy**, poprzez którą państwo chroni w pierwszej kolejności interesy pracowników (jako grupy o słabszej sile przetargowej niż pracodawcy). Ochrona pracowników znajduje odzwierciedlenie w umowach zbiorowych zawieranych przez partnerów społecznych (związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców) przy współudziale państwa oraz powszechnie obowiązujących regulacjach prawnych (kodeks pracy), które dotyczą m.in. warunków bezpieczeństwa i higieny pracy. Państwo przeciwdziała w szczególności dyskryminacji na rynku pracy. Dodatkowo władze aktywnie wpływają na sytuację na rynku pracy przez system zachęt dla sektora prywatnego do tworzenia miejsc pracy oraz zwiększanie zatrudnienia w sektorze publicznym, zwłaszcza w czasie osłabienia wzrostu gospodarczego.
- 38  Poprzez **funkcje oświatowe** państwo realizuje cele wychowawcze, które oprócz promocji rozwoju intelektualnego dotyczą kształtowania światopoglądu oraz postaw obywatelskich dzieci i młodzieży, zwłaszcza poprzez propagowanie patriotyzmu, szacunku do państwa oraz przywiązania do zasad demokracji. Istotnym elementem systemu oświatowego jest również organizowanie i finansowanie badań naukowych oraz wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego jako źródła innowacyjności gospodarki opartej na wiedzy²⁸, a także promowanie krajowych osiągnięć naukowych za granicą²⁹. Funkcja ta realizowana jest za pomocą systemu oświatowego i szkolnictwa wyższego oraz środków masowego komunikowania, przy współpracy organizacji społecznych (w tym kościołów).
- 39  Cele osiąganе w ramach działalności oświatowo-edukacyjnej uzupełnia **polityka kulturalna**, prowadzona na szczeblu państwowym i samorządowym, która poprzez ochronę materialnego i niematerialnego dziedzictwa narodowego, zabytków i miejsc pamięci narodowej, zapewnienie równego dostępu do dóbr kultury, a także wspieranie działalności artystycznej i inicjatyw artystycznych podejmowanych przez różne środowiska społeczne³⁰ tworzy i upowszechnia idee i wartości po-

²⁷ A. Barteczek, *Państwo jako podmiot...*, s. 162.

²⁸ K. Raczkowski, *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2015, s. 23.

²⁹ D. Dudek, Z.S. Husak, G. Kowalski, W. Lis, *Konstytucyjny system...*, s. 7.

³⁰ K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 24.

żądane z punktu widzenia zachowania tożsamości kulturowej narodu³¹. Państwo w tym zakresie prowadzi również działania na rzecz popularyzacji kultury narodowej za granicą.

2.6. Funkcje ekonomiczne

! Funkcje ekonomiczne państwa wyrażają się w organizowaniu i kształtowaniu procesów gospodarczych przez władze państwowe zgodnie z interesem publicznym³². Celem ingerencji państwa w gospodarkę powinno być zapewnienie warunków dla efektywnego współdziałania struktur państwowych i rynku³³ poprzez uzupełnienie lub wspomaganie mechanizmów rynkowych w obszarach, w których nie realizują one właściwie swoich funkcji lub spełniają je w sposób niezadowalający³⁴, choć niekiedy konieczne jest także zastąpienie rynku przez państwo w formie upaństwowienia (nacjonalizacji) wybranych obszarów gospodarki³⁵.

40

Wolny rynek i mechanizm cenowy są niewątpliwie najbardziej efektywnymi instrumentami regulowania gospodarki i zwiększania efektywności wykorzystania czynników produkcji³⁶, lecz niedoskonałości rynku (schemat 5), wskutek których niemożliwe jest osiągnięcie pożądanej alokacji zasobów i właściwego (sprawiedliwego) podziału indywidualnych dochodów, wymuszają ingerencję państwa w sferze gospodarczej³⁷.

³¹ D. Ilczuk, *Ekonomika kultury*, Warszawa 2012, s. 45.

³² K.A. Wojtaszczyk, *Kompendium wiedzy...*, s. 23.

³³ K. Raczkowski, *Zarządzanie publiczne...*, s. 23.

³⁴ A. Barteczek, *Państwo jako podmiot*, s. 174.

³⁵ J. Hausner, *Zarządzanie...*, s. 17.

³⁶ A. Barteczek, *Państwo jako podmiot...*, s. 158.

³⁷ *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, E. Kwiatkowski, Warszawa 2018, s. 116, 291.

Schemat 5. Niedoskonałości rynku

Rozwarstwienie dochodów i majątku
• Decyduje o możliwości korzystania z dóbr w gospodarce (tworzy bariery popytowe i wpływa na powstawanie ubóstwa) • Mobilizuje do zwiększonego wysiłku i aktywności gospodarczej, przez co sprzyja wzrostowi gospodarczemu, choć nadmierne dysproporcje podsycają konflikty i sprzyjają radykalizacji postaw społecznych, destabilizując gospodarkę w długim okresie • Zmniejsza równość szans obywateli w zakresie indywidualnego rozwoju
Monopolizacja gospodarki
• Dysponując siłą rynkową, monopolista ogranicza produkcję, co skutkuje wzrostem cen i niepełnym wykorzystaniem mocy produkcyjnych w gospodarce • Monopolista narzuca kontrahentom niekorzystne warunki umów
Nadmierne negatywne efekty zewnętrzne
• Możliwość obciążania innych kosztami lub niedogodnościami produkcji niektórych dóbr bez rekompensaty skutkuje nadmierną (z punktu widzenia interesu społecznego) podażą tych dóbr
Niedostateczne pozytywne efekty zewnętrzne
• Dostarczanie innym korzyści bez możliwości pobrania odpowiedniej opłaty (wynagrodzenia) zniechęca do produkowania dóbr generujących efekty tego typu • Państwo dostarcza nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie dóbr, na które popyt jest zbyt niski w warunkach rynkowych, a których konsumpcja jest niezbędna z punktu widzenia interesu wspólnoty państwowej (np. czytelnictwo, szczepienia ochronne, obowiązek szkolny)
Asymetria informacji i luki informacyjne
• Brak dostatecznej informacji dotyczącej jakości i użyteczności dóbr, cech transakcji lub cech kontrahentów skutkuje nierównowagą na rynku • Braki informacyjne zwiększają koszty transakcyjne w gospodarce (koszty poszukiwania informacji i zawierania umów) oraz zmniejszają gotowość do oferowania nowych produktów mimo zgłaszanego na nie popytu

Źródło: opracowanie własne.

- 41  Wypełnianie przez państwo funkcji **regulacyjnej** wiąże się z organizowaniem przez władze publiczne życia gospodarczego w taki sposób, by umożliwić podległym im podmiotom realizację interesów gospodarczych³⁸, a w wymiarze całej gospodarki – stworzyć korzystne warunki dla rozwoju gospodarczego, w tym wzrostu inwestycji i zatrudnienia. Ze względu na konieczność współdziałania wielu podmiotów w ramach życia społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w obliczu rosnącej złożoności gospodarki na skutek globalizacji i procesów integracyjnych, państwo zapewnia ład instytucjonalno-prawny, który wyznacza długookresowe „reguły gry” pomiędzy gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami i rządem w sferze gospodarczej, zależnie od uwarunkowań kulturowych, religijnych i historycznych³⁹. W tym kontekście państwo w szczególności:

³⁸ W. Koczur, *Decentralizacja jako przesłanka konieczna dla rozwoju koncepcji i praktyki zarządzania publicznego* [w:] *Zarządzanie publiczne...*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, s. 191.

³⁹ W praktyce oznacza to, że porządek gospodarczy nie jest wyłącznie wynikiem racjonalnych decyzji, ale także przyjętych w danym państwie zwyczajów i politycznych kompromisów – zob. A. Bartczek, *Państwo jako podmiot...*, s. 164.