

## ROZDZIAŁ II. PROBLEMATYKA PAŃSTWA

### 1. Określenie państwa

Refleksja nad państwem występuje od momentu jego pojawienia się w dziejach ludzkości. Zastanawiano się nad genezą państwa, uzasadnieniem jego istnienia, nad jego kształtem organizacyjnym i funkcjami, formami i metodami sprawowania władzy. Różne koncepcje powstałe na przestrzeni wieków wykazują daleko idącą różnicę stanowisk w najbardziej zasadniczych kwestiach dotyczących tej szczególnej instytucji życia społecznego. Przegląd i analiza różnorodnych poglądów jest dokonywana w ramach doktryn polityczno-prawnych. Współcześnie problematyką państwa zajmują się nauki społeczne: historia, socjologia, nauki polityczne, nauki prawne.

**Państwo** określane jest jako **organizacja**, to jest wielka grupa społeczna, sformalizowana, wyposażona w instytucję władztwa publicznego, obejmująca całą ludność zamieszkującą na danym terytorium. Państwo charakteryzowane jest poprzez pewne cechy, które łącznie (wszystkie razem) przysługują tylko tej jedynej organizacji. Organizacja państwowa ma charakter: **polityczny, przymusowy, terytorialny, suwerenny** oraz posiada **zorganizowany aparat**.

Państwo jest **grupą społeczną**. Przez grupę społeczną rozumiemy zespół ludzi, których łączy jakiegoś określonego rodzaju **stosunki społeczne**, tj. wzajemne powiązania, oddziaływania, rodzące **wieź społeczną**. Wieź społeczna to przede wszystkim aprobowana świadomość uczestnictwa w danej grupie, przejawiająca się poprzez akceptację pewnych norm, reguł, ocen i wartości przyjmowanych przez członków grupy, utożsamianie jej celów z własnymi celami, postrzeganie jej członków jako swoich, zaś nie należących do grupy jako obcych. Ludzie tworzą rozmaite grupy społeczne i należą jednocześnie do wielu z nich. Można być zarówno członkiem rodziny jak i grupy towarzyskiej, zawodowej, wyznaniowej, gospodarczej. Pań-

stwo to tylko jedna z rozmaitych grup społecznych; jest to w porównaniu z nimi grupa **globalna, uniwersalna**, obejmująca wszystkich członków społeczeństwa, tj. ogół ludzi zamieszkujących określone terytorium. Wszystkie inne grupy funkcjonują w ramach grupy państwowej.

Grupy społeczne mogą kształtować się w sposób **spontaniczny**, stosunki społeczne stanowiące podstawę ich wyodrębnienia (np. towarzyskie, rodzinne) mogą powstawać i przebiegać w sposób dowolny, niesformalizowany. W pewnych grupach stosunki pomiędzy ich członkami mogą być **wyznaczone** poprzez wyrażnie ustanowione **normy postępowania**, stanowiące środek regulowania i kontroli zachowań uznanych za istotne z punktu widzenia grupy. Wśród owych norm są i takie normy, które przyznają **kompetencje** pewnym osobom do podejmowania **decyzji** w drodze określonej procedury, kwalifikowane jako decyzje całej grupy. Przykładowo: normy statutowe jakiejś spółdzielni upoważniają dwóch członków zarządu do podpisywania dokumentów, co jest traktowane jako złożenie oświadczenia woli o pewnej treści przez spółdzielnię jako całą grupę. Osobę lub grupę osób, które uzyskały upoważnienie do dokonywania określonych czynności w imieniu całej grupy, nazywamy **organem** tej grupy. Grupę społeczną, której statut organizacyjny wyznacza zespół organów, nazywamy **organizacją**. Statut organizacyjny określa również pozycję członków w ramach grupy, ich prawa i obowiązki.

Grupą zorganizowaną (organizacją) jest np. partia polityczna, związek zawodowy, spółka prawa handlowego, spółdzielnia.

Państwo jest **organizacją społeczną** posiadającą system organów, a role społeczne jej członków są współcześnie wyznaczone przez konstytucję – szczególnego rodzaju statut.

Państwo to organizacja **polityczna**. Słowo „polityczny” jest związane z zagadnieniem **władzy**. Władzę można ujmować w różnych aspektach, np. socjologicznym, normatywnym. Najogólniej mówiąc, zjawisko władzy można scharakteryzować jako stosunek pomiędzy dwoma podmiotami, z których jeden zajmuje **nadrzędną pozycję** wobec drugiego, tj. ma możliwość oddziaływania na postępowanie podległego podmiotu w pożądanym przez siebie kierunku. Owa możliwość może polegać na tym, że podmiot władczy jest w stanie stwo-

rzyć taką sytuację, że drugi podmiot zostanie pozbawiony jakiegoś cennego dla siebie dobra lub nie będzie mógł go osiągnąć. W takiej sytuacji mówimy, że władza oparta jest na **mocy**. Na przykład: człowiek, któremu uzbrojony bandyta grozi pozbawieniem życia w przypadku odmowy wykonania jakiegoś polecenia, znajduje się w jego mocy. Moc nad drugim człowiekiem może również wynikać z faktu, że dysponuje się określonym dobrem, dla niego niezbędnym i w zamian za jego udostępnienie żąda się jakiegoś zachowania.

Władza państwowa w celu skłonienia adresatów do przestrzegania ustanowionych przez siebie nakazów i zakazów zabezpiecza je **sankcją**, tj. zapowiedzią wyrządzenia określonej dolegliwości w razie ich niewykonania. Może również oddziaływać w tym kierunku za pomocą udzielania rozmaitych **korzyści**, np. zwolnień od ciężarów, nagród, koncesji.

Posłuszeństwo wobec władzy może wynikać również z **autorytetu**, jaki posiada podmiot sprawujący władzę, tj. z przekonania ludzi, że ów podmiot ma upoważnienie do ustanawiania nakazów i zakazów. Autorytet może być oparty na szacunku, zaufaniu, jakim się cieszy podmiot sprawujący władzę lub na fakcie, że jakieś normy (np. prawne, statutowe, danej organizacji) udzielają mu takiego upoważnienia. W społeczeństwie występuje wiele odmian władzy, np. władza rodzicielska, władza przywódcy religijnego nad członkami sekty wyznaniowej, itp. Nie mają one charakteru **władzy publicznej** tj. powszechnej, odnoszącej się do ogółu obywateli, lecz tylko do wąskiego kręgu osób.

Przez władzę publiczną we współczesnych demokratycznych państwach rozumie się władzę sprawowaną przez naczelne i terenowe organy państwowe (**władza państwowa**) oraz przez lokalne organy samorządu terytorialnego.

Władza państwowa jest najważniejszą postacią władzy. Odnosi się do wszystkich obywateli, dysponuje najbogatszym arsenałem środków oddziaływania na ich postępowanie, włącznie z możliwością zastosowania **przymusu fizycznego** (pozbawienie wolności, mienia, a nawet życia). Związana jest z głównymi funkcjami państwa: zapewnieniem elementarnego ładu społecznego, tj. bezpieczeństwa i porządku publicznego, organizowaniem różnych form działalności jednostkowych

i zbiorowych w celu wytwarzania rozmaitych dóbr zaspokajających potrzeby społeczne, rozstrzyganiem konfliktów pomiędzy wielkimi grupami społecznymi powstającymi na tle ich zróżnicowanych potrzeb i interesów. W sytuacji, gdy ilość jakichś istotnych dóbr jest mniejsza niż ujawnione potrzeby i oczekiwania społeczne władza państwowa musi dokonywać ich rozdziału, unormować sposób korzystania z nich przez poszczególne grupy społeczne, czy określone kategorie członków społeczeństwa. Władza może być bezstronnym arbitrem wobec różnych grup i przydzielać dobra według, np. przyjętej hierarchii potrzeb społecznych, zasad tak czy inaczej rozumianej sprawiedliwości, słuszności. Może również preferować potrzeby i interesy tylko pewnych grup społecznych, w szczególności tych, z którymi jest związana.

**Przymusowość** organizacji państwowej polega na tym, że:

- po pierwsze: państwo dysponuje możliwością zabezpieczenia przymusem norm prawnych ustanowionych dla regulacji różnych dziedzin życia społecznego,
- po drugie: uczestnictwo, przynależność do danej organizacji państwowej ma w zasadzie charakter niedobrowolny, nie zależy od swobodnej decyzji jednostki.

Przymus państwowy może być stosowany tylko **zgodnie** z obowiązującym prawem, tj. w przypadkach przewidzianych przez obowiązujące prawo, w uznanych przez nie granicach, przez kompetentne organy państwowe działające zgodnie z procedurą określoną w stosownych przepisach. Należy zaznaczyć, że państwo może stosować przymus nie tylko wobec obywateli przekraczających obowiązujące normy prawne, lecz także w stosunku do innych osób przebywających na jego terytorium, nie będących jego obywatelami. Na ogół przyjęta jest zasada, że każdy kto znajduje się na terytorium danego państwa ma obowiązek przestrzegać obowiązujące w nim prawo.

Przez **obywatelstwo** rozumie się trwały związek prawny łączący osobę fizyczną z państwem. W jaki sposób nabywa się i traci obywatelstwo, określają przepisy prawne danego państwa. Obywatelstwo nabywa się na skutek **urodzenia** lub w sposób **pochodny** np. przez zamążpójście, repatriację, na prośbę zainteresowanego (w bardzo ogra-

niczonym zakresie). Regułą jest nabycie obywatelstwa już w momencie urodzenia, a więc niezależnie od wyboru jednostki. Nabycie obywatelstwa przez urodzenie może nastąpić w wyniku tzw. „**prawa krwi**” (*ius sanguinis*) lub tzw. „**prawa ziemi**” (*ius soli*). Według „prawa krwi” dziecko nabywa obywatelstwo swoich rodziców, bez względu na to w jakim miejscu (na terytorium jakiego państwa) przyszło na świat. Według „prawa ziemi” dziecko nabywa obywatelstwo tego państwa, na terytorium którego się urodziło. W Polsce zasadą jest „prawo krwi”. Dziecko staje się obywatelem polskim, jeżeli oboje rodzice są obywatelami polskimi, albo jedno z nich ma obywatelstwo polskie. Wyjątkowo ma zastosowanie „prawo ziemi”, gdy dziecko jest urodzone lub znalezione w Polsce, a jego rodzice są nieznani lub nie mają żadnego obywatelstwa albo nie można go ustalić.

Przynależność do wszystkich innych organizacji funkcjonujących w społeczeństwie ma charakter **dobrowolny**; można do nich wstępować, opuszczać je według swobodnego uznania. Również inne organizacje, np. partie polityczne, związki zawodowe przewidują stosowanie określonych sankcji organizacyjnych za naruszenie ich norm statutowych, jak: zakaz zajmowania określonych stanowisk w danej organizacji, wykluczenie z niej (pozbawienie członkostwa), itp. Należy podkreślić, że tylko władza państwowa może **legalnie** stosować środki przymusu fizycznego, takie same środki podejmowane przez inne organizacje wobec swych członków są **nielegalne**, stanowią przestępstwo.

Państwo jest organizacją **terytorialną**, co oznacza, że jest związane z określonym obszarem, nad którym rozciąga się jego władza, wyodrębnionym od sąsiadujących obszarów podległych władzy innych państw. Państwo nie może istnieć bez własnego terytorium, podobnie jak nie mogą istnieć dwa państwa na jednym terytorium. W pewnych okolicznościach możemy mówić o narodzie bez ściśle wyznaczonego terytorium, przemieszczającym się w przestrzeni, czy grupie etnicznej, ale nigdy o państwie. Terytorium jest ważnym czynnikiem integrującym społeczność narodową, ale jego brak nie przekreśla istnienia narodu.

**Naród** to wielka grupa społeczna, którą łączą więzi kulturowe: wspólny język, wspólne tradycje narodowe i przeszłość historyczna,

wspólna religia. Jednostki tworzą naród, gdy posiadają silnie zakorzenione poczucie wspólnoty i solidarności, przejawiają wspólne dążenia i aspiracje, zmierzające do określenia własnej tożsamości i odrębności narodowej. Ich wyrazem jest przede wszystkim organizacja państwowa, która w czasach nowożytnych jest głównym czynnikiem łączącym i kształtującym społeczność narodową.

**Terytorium państwowe** jest obecnie kategorią prawną, określoną przez przepisy prawa międzynarodowego. Obejmuje obszar ziemi, wody śródlądowe, przyległy pas wód morskich oraz przestrzeń pod nimi, w głąb ziemi, jak również wznoszącą się nad nimi przestrzeń powietrzną. Na określonym w ten sposób obszarze państwo sprawuje **władzę** w stosunku do znajdujących się na nim osób fizycznych i prawnych, jak również posiada uprawnienia w stosunku do jego składników naturalnych (np. bogactwa mineralne) i sztucznych (obiekty i urządzenia techniczne).

Wymienione dotąd cechy organizacji państwowej: polityczność, przymusowość, terytorialność, przysługują również innym organizacjom społecznym. Natomiast cechą właściwą **tylko i wyłącznie** państwu jest **suwerenność** władzy państwowej. Najkrócej rzecz ujmując, suwerenność jest to **niezależność** państwa wyrażająca się w **zwierzchnictwie** władzy państwowej nad danym terytorium, nieograniczonym przez czynniki **zewnętrzne i wewnętrzne**. Pojęcie suwerenności związane jest z czasem nowożytnym. Świat starożytnej Grecji wykształcił formę organizacji państwowej w postaci małego miasta-państwa, zwanego **polis**. Za główną cechę polis uważano **autarkię** – samowystarczalność, rozumianą jako zdolność zapewnienia obywatelom wszystkiego, co jest im niezbędne dla pełnego rozwoju osobowości. Miano na myśli nie tyle zaspokojenie potrzeb materialnych, co stworzenie szerokich ram dla rozmaitych działań ludzkich umożliwiających rozwój intelektualny i etyczny człowieka. Monarchowie starożytnego Wschodu, jak również cesarze rzymscy, formalnie i faktycznie sprawowali nieograniczoną absolutną władzę, nie odpowiadając przed nikim za swe poczynania.

W okresie średniowiecza swoboda działania monarchy była znacznie ograniczona z uwagi na silną pozycję pewnych stanów (duchownego, rycerskiego), na rzecz których monarcha zmuszony był iść na szereg

ustępstw, czego wyrazem były nadawane przywileje ekonomiczne i sądowe, uszczuplające jego władzę. Czynnikiem zewnętrznym ingerującym w sprawy wewnętrzpaństwowe był papież lub Cesarz Rzymski Narodu Niemieckiego, w zależności od tego, który z nich zajmował dominującą pozycję w chrześcijańskiej Europie.

Za twórcę nowożytnej koncepcji suwerenności, rozumianej jako niezależność władzy państwowej w rządzeniu na własnym terytorium, uważa się francuskiego myśliciela Jeana Bodina (1530-1596). Powiedział on, że władza suwerenna jest to władza samodzielna i nieograniczona, zarówno na zewnątrz, w polityce międzynarodowej, jak i wewnątrz, a więc względem poddanych. Polityczną formą władzy może być monarchia, arystokracja lub demokracja. Niezależnie od tego, kto sprawuje władzę: jednostka, grupa czy ogół ludzi, suwerenność jest **atrybutem** każdej władzy, bez niej zdaniem Bodina, nie ma mowy o istnieniu państwa. Podstawowym przejawem suwerenności jest możliwość **stania** prawa, wszystkie pozostałe uprawnienia władzy są konsekwencjami uprawnień prawodawczych. Bodin był zdecydowanym rzecznikiem suwerennej, silnej władzy skupionej w rękach monarchy, uważając że forma jednowładztwa najlepiej odpowiada sytuacji XVI-wiecznej Francji, rozrywanej toczącymi się wojnami religijnymi.

Jego koncepcja suwerenności jako atrybutu przysługującego monarchszemu dała teoretyczną podstawę do ugruntowania w następnych wiekach **monarchii absolutnej**.

Została podważona przez czołowego myśliciela francuskiego Oświecenia Jana Jakuba Rousseau (1712-1778), który wystąpił z ideą **suwerenności ludu**. Według niego **podmiotem** suwerenności jest tylko lud, który ustanawia prawa poprzez swoich przedstawicieli i kontroluje powołany przez siebie rząd. Rola władzy wykonawczej (rządu) ogranicza się do funkcji zwykłego urzędu, nie jest on żadnym panem ludu, lud kiedy tylko zechce, może go powołać i oddalić. Rousseau był rzecznikiem **demokracji bezpośredniej**, w której wszyscy tworzą prawa i wszyscy je wykonują. W nowożytnych wielkich państwach jest to jednak nie do zrealizowania, stąd też jego ustępstwo na rzecz **demokracji pośredniej** poprzez wprowadzenie instytucji **organów przedstawicielskich**, reprezentujących wolę ludu. Przedstawiciele ludu mają ściśle realizować jego wolę, czemu ma służyć instytucja

tz. **związanego mandatu**, czyli zwiążanie przedstawiciela (posła) instrukcjami wyborców oraz możliwość jego odwołania, krótki okres kadencji, zakaz ponownego kandydowania. Zdaniem Rousseau przyjęcie takich zasad osłabia ujemne strony reprezentacji, przy którym to rozwiązaniu zawsze może się zdarzyć, że działania przedstawiciela ludu nie będą zgodne z wolą powszechną.

Idea suwerenności ludu (narodu) znalazła **trwale** miejsce we współczesnych demokratycznych państwach, stanowiąc **naczelną** zasadę ustrojową wyrażoną w konstytucji.

Współcześnie suwerenność, wewnętrzna i zewnętrzna, jest konieczną cechą każdego państwa. Jej aspektem **wewnętrznym**, tj. niezależnością i zwierzchnością wobec wszelkich podmiotów i ich organizacji występujących w państwie zajmuje się **prawo konstytucyjne** danego państwa. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) wyraża zasadę suwerenności w art. 4: „1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

Z teoretycznego punktu widzenia najlepiej jest oczywiście (tak jak uważał Rousseau) jeżeli Naród sam bezpośrednio sprawuje władzę. Służą temu instytucje demokracji bezpośredniej tzn. **zgromadzenie ludowe, referendum, inicjatywa ludowa** oraz **weto ludowe**.

**Zgromadzenie ludowe** jest to zebranie ogółu uprawnionych w jednym miejscu i czasie, podczas którego podejmuje się decyzje w najważniejszych sprawach danego terytorium. Ze względu na rozmiary współczesnych państw jest ono rzadkością (występuje tylko w niektórych rejonach Szwajcarii).

**Referendum** polega na tym, iż obywatele posiadający prawa polityczne wypowiadają się w drodze głosowania, w tym samym czasie lecz w różnych miejscach na temat ważnych spraw życia państwowego lub określonego terytorium.

Referenda można klasyfikować używając różnych kryteriów, na przykład:

- jeżeli jakaś decyzja może zostać podjęta wyłącznie w drodze referendum mamy do czynienia z **referendum obligatoryjnym** (obowiązkowym), jeżeli zaś jego przeprowadzenie zależy od woli



uprawnionych podmiotów jest to **referendum fakultatywne** (nie obowiązkowe),

- jeżeli przedmiotem referendum jest zatwierdzenie aktu przyjętego przez organ państwowy ma ono charakter **ratyfikacyjny**, jeżeli organ przed wydaniem aktu chce poznać opinię obywateli, jest to **referendum opiniodawcze (konsultacyjne)**,
- ze względu na obszar na którym referendum zostało zarządzone rozróżnić można **referendum ogólnokrajowe** przeprowadzane na całym terytorium państwa i **lokalne** przeprowadzane na terytorium określonej jednostki podziału terytorialnego państwa.

**Inicjatywa ludowa** to uprawnienie określonej prawnie liczby obywateli do wszczęcia postępowania ustawodawczego.

**Weto ludowe** natomiast polega na wyrażeniu sprzeciwu wobec uchwalonego już aktu. Grupa obywateli ma prawo do zgłoszenia zastrzeżeń wobec niego, co z reguły wiąże się z koniecznością poddania aktu głosowaniu powszechnemu.

W Polsce występują dwie z wymienionych wyżej instytucji demokracji bezpośredniej, referendum i inicjatywa ludowa.

Konstytucja przewiduje:

- w art. 90 ust. 3 możliwość przeprowadzenia referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach,
- w art. 125 możliwość przeprowadzenia w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa referendum ogólnokrajowego, które może zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów lub Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów
- w art. 170 możliwość decydowania w drodze referendum przez członków wspólnoty samorządowej o sprawach dotyczących tej wspólnoty,

- w art. 235 ust. 6 możliwość przeprowadzenia referendum na temat zmian w Konstytucji jeżeli dotyczą one przepisów rozdziału I, II lub XII, a z żądaniem referendum wystąpi 92 posłów, Senat lub Prezydent RP.

Inicjatywę ludową reguluje art. 118 ust. 2 Konstytucji. Prawo do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Zasadniczą formą sprawowania władzy jest jednak w Polsce **demokracja pośrednia** czyli **przedstawicielska**. Przedstawicielami Narodu są posłowie i senatorowie wybierani na czteroletnią kadencję w bezpośrednich i powszechnych wyborach. Konstytucja przyjmuje konstrukcję **mandatu wolnego** co oznacza, że posłowie i senatorowie:

- reprezentują cały Naród, a nie tylko tych obywateli, którzy ich wybrali czy okręg wyborczy, w którym otrzymali mandat,
- nie są związani instrukcjami swoich wyborców,
- nie mogą być odwołani przed upływem kadencji (art. 104 i art. 108).

We współczesnych warunkach funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej jest niemożliwe bez **partii politycznych**. Jednostka pozostając w izolacji nie może uzyskać wpływu na sprawowanie władzy. Koniecznym łącznikiem pomiędzy nią a państwem jest partia polityczna jako zorganizowany reprezentant interesów poszczególnych grup społecznych. W literaturze prawniczej istnieje wiele definicji partii politycznej wszystkie one jednak za najważniejszą cechę partii uznają dążenie do zdobycia władzy w państwie bądź do uzyskania na nią wpływu. Obowiązująca ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. nr 98, poz. 604 z późn. zm.) stanowi w art. 1, iż: „Partia polityczna jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej”.

Przeprowadzane są różne klasyfikacje partii politycznych. Do najbardziej znanych należy klasyfikacja niemieckiego uczonego Maxa Webera, który dzieli je na:

- **partie patronżu**, nastawione na obsadzenie głównych stanowisk administracyjnych przez swoich członków,
- **partie interesu**, których program wyraża interesy określonej grupy społecznej,
- **partie światopoglądowe**, nastawione na zdobycie władzy w celu realizacji programu opartego na określonym światopoglądzie np. religijnym czy filozoficznym.

Według kryterium organizacyjnego wyróżnia się:

- **partie masowe**, dążące do objęcia swoim zasięgiem jak największej ilości osób, mające rozwinięte struktury organizacyjne,
- **partie kadrowe**, ugrupowania składające się z niewielu członków, o luźnej strukturze organizacyjnej aktywizujące się jedynie w czasie kampanii wyborczych.

Ze względu na to czy partia znajduje się u władzy czy nie można, mówić o:

- **partiach rządzących**, które same lub w koalicji sprawują władzę,
- **partiach opozycyjnych**, które bezpośredniego wpływu na podejmowanie decyzji państwowych nie mają.

Kierując się programem partii dzieli się je na **lewicowe**, **centrowe** i **prawicowe** ale podział ten nie jest oparty o wyraźne kryteria.

Partie polityczne istniejące w danym kraju i wzajemne między nimi stosunki to **system partyjny**. Z punktu widzenia ilościowego tradycyjnie wyróżnia się systemy:

- **jednopartyjne**,
- **dwupartyjne**,
- **wielopartyjne**.

W Polsce system partyjny pozostaje w fazie kształtowania się i na razie ma charakter systemu wielopartyjnego.

Suwerenność **zewnętrzna** jest określana przez **międzynarodowe prawo publiczne**. Jest ona równoznaczna z pojęciem **niepodległości**. Żaden podmiot prawa międzynarodowego, tj. państwo lub organizacja międzynarodowa, nie może ingerować w wewnętrzne sprawy innego państwa, narzucać mu linii polityki zagranicznej lub naruszać jego

terytorium. Nie oznacza to, że państwo nie jest **związane** normami międzynarodowego prawa, czy rozmaitymi układami międzynarodowymi, politycznymi czy gospodarczymi. Faktycznie, niezależność państwa może ulec **ograniczeniu** poprzez przyjęcie różnych zobowiązań w stosunkach międzynarodowych. Jeżeli są one dobrowolne, nie narzucone siłą, **nie podważają** zasady suwerenności zewnętrznej.

Cechą współczesnego państwa jest dysponowanie rozbudowanym, hierarchicznie zorganizowanym aparatem państwowym. **Aparat państwowy** jest to zespół organów państwowych, za pomocą których państwo realizuje swoje funkcje. Tworzą go rozmaite organy, zróżnicowane ze względu na przyznane kompetencje, upoważniające do określonego rodzaju działalności władczej, procedurę jej dokonywania, wewnętrzną budowę organów. Struktura aparatu państwowego opiera się na przyjętych zasadach dotyczących **sposobu sprawowania** władzy (np. jedność władzy, podział władz) oraz na terytorialno-administracyjnej organizacji państwa. Żadna inna organizacja społeczna nie posiada tak rozległego i zorganizowanego aparatu. Tylko aparat państwowy może posłużyć się przymusem legalnym dla wyegzekwowania swych decyzji władczych.

## 2. Klasyfikacja państw

W wyniku całego splotu uwarunkowań historycznych, politycznych, gospodarczych i społecznych w procesie rozwoju historycznego pojawiły się i zniknęły, przeobrażały rozmaite twory państwowe.

Wielka różnorodność istniejących historycznie państw, jak i współczesne zróżnicowanie organizmów państwowych, wymaga ich systematyzacji, uporządkowania. Próby klasyfikacji państw podejmowano od czasów starożytnych (np. klasyfikacja Platona, Arystotelesa), zarówno dla celów poznawczych, np. dla wykazania jakie cechy państwa są jego cechami trwałymi lub typowymi, jak również dla celów praktycznych. Poprzez analizę i porównanie rozmaitych rozwiązań ustrojowych starano się odnaleźć takie instytucje, takie zasady organizacji i funkcjonowania państwa, które zdaniem danego myśliciela, są właściwe i powinny zostać urzeczywistnione w konkretnej sytuacji społecznej lub mają walor uniwersalny niezależny od miejsca i czasu.

Niektórzy myśliciele epok minionych byli przekonani, że istnieje jeden model doskonałego państwa, należy go tylko odkryć i wcielić w życie.

Klasyfikacja państw może być dokonywana w oparciu o rozmaite **kryteria**. Mogą to być kryteria **dowolnie** wymyślone przez danego autora, które służą do klasyfikowania badanych później konkretnych, istniejących historycznie państw jako posiadających lub nie posiadających założonej cechy (tzw. **typologie idealne**). Mogą **wynikać** z badanego wcześniej materiału historycznego, gdy na podstawie analizy i porównania poszczególnych ustrojów politycznych, badający ustala pewną charakterystyczną, powtarzającą się cechę lub kilka takich cech, występującą w różnych państwach i dopiero w taki sposób uzyskana cecha staje się kryterium klasyfikacji (**typologie empiryczne**). Przykładem typologii (klasyfikacji) idealnej jest podział państw dokonany przez Maxa Webera (1864-1920) w oparciu o kryterium **akceptacji** władzy państwowej przez społeczeństwo na **typ** państwa: charyzmatyczny, tradycjonalistyczny, racjonalistyczny. Weber wyróżniał trzy typy akceptacji (zgody na sprawowanie władzy): charyzmatyczny (władca posiada jakieś nadzwyczajne, nadprzyrodzone cechy predestynujące go do rządzenia), tradycjonalistyczny (za danym władcą przemawia tradycja, historia, np. trwałość dynastii), racjonalistyczny (uzasadnieniem władzy są argumenty rozumowe, np. władca jest zdecydowany, skuteczny w realizacji zamierzonych celów). Typologia empiryczna jest to, np. klasyfikacja państw dokonana przez Karola Marksa (1818-1883) i Fryderyka Engelsa na państwa typu: niewolniczego, feudalnego, burżuazyjnego (kapitalistycznego) i socjalistycznego. Autorzy oparli się na dwóch kryteriach: czynniku **ekonomicznym** i czynniku **politycznym**. Czynniki ekonomiczny to dominujący w danej epoce typ stosunków produkcji (stosunki, jakie powstają między ludźmi w procesie produkcji): niewolniczy, feudalny, kapitalistyczny, socjalistyczny. Każdemu typowi stosunków produkcji odpowiada struktura społeczna, dla której charakterystyczne są pewne klasy (obok nich występują również inne klasy, nie mające jednak zasadniczego znaczenia): niewolnicy i ich właściciele, chłopcy o różnym stopniu zależności od pana feudalnego i feudałowie (wielcy właściciele ziemscy), robotnicy (proletariat) i kapitaliści oraz socjalistyczne społeczeństwo (bezklasowe), tj. ludzie utrzymujący się z pracy, głów-

nie w sferze gospodarki uspołecznionej. Czynniki polityczne to sprawowanie władzy za pomocą państwa przez klasę dominującą ekonomicznie, tj. władającą środkami produkcji.

Według autorów typ państwa stanowi zasadniczą jednostkę klasyfikacyjną, wskazuje bowiem na jakościowe cechy państwa (sposób produkcji, klasę panującą). **Forma** państwa jest kategorią ilościową, wskazującą pewne rozwiązania strukturalno-organizacyjne, jakie mogą być przyjęte w ramach danego typu państwa. Na przykład: w typie państwa niewolniczego możemy wyróżnić następujące formy państwa: monarchiczną, arystokratyczną, demokratyczną.

Na pojęcie formy państwa składają się trzy elementy:

- b) budowa naczelných organów państwowych i ich wzajemne stosunki,
- c) struktura terytorialna państwa,
- d) środki i metody sprawowania władzy.

a) Z uwagi na strukturę organizacyjną naczelných organów państwowych oraz zasady określające ich wzajemne stosunki wyróżniamy dwie formy państwa: **monarchię** i **republikę**. W monarchii najwyższym organem władzy jest jednostka, np. cesarz, król, książę, dziedzicząca tron lub wybierana dożywotnio. Państwo utożsamiane jest z monarchą, członkowie społeczeństwa tworzą grupę jego poddanych.

W republice, w państwie traktowanym jako sprawa i dobro wszystkich jego obywateli, funkcję najwyższego organu władzy pełni wieloosobowy organ, wybrany na określony czas.

W czasach nowożytnych możemy wyróżnić kolejno: monarchię absolutną, monarchię konstytucyjną i monarchię parlamentarną. W **monarchii absolutnej** władca posiadał **pełnię** władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej i nie był skrzepowany stanowionym przez siebie prawem. Monarchia absolutna zaczęła się kształtować w Europie w schyłkowym okresie feudalizmu, swój rozkwit przeżywała w XVII i XVIII wieku (np. Francja, Rosja, Prusy).

Rewolucja burżuazyjno-demokratyczna doprowadziła do powstania **monarchii konstytucyjnej**, w której władza monarchy została **ograniczona** poprzez konstytucję, określającą jego uprawnienia. Kon-

stytucję mógł nadawać sam monarcha (konstytucja oktrojowana) lub mogła być uchwalona przez organ przedstawicielski narodu (parlament). W monarchii konstytucyjnej następuje **rozdział** władzy: władza ustawodawcza należy do parlamentu, władza wykonawcza do króla. Monarchia konstytucyjna powstaje w XIX wieku we Włoszech, Niemczech, Austrii, wcześniej, bo na początku XVIII wieku w Anglii.

**O monarchii parlamentarnej** mówimy wówczas, gdy rola monarchy ogranicza się do pełnienia funkcji reprezentacyjnych, a **pełnię** władzy sprawuje parlament: uchwała ustawy, określa skład rządu, decyduje o polityce zagranicznej. Współczesne monarchie parlamentarne to, np. Wielka Brytania, Szwecja, Belgia, Holandia.

W **republice** najwyższa władza należy do organu wieloosobowego, sprawującego swą funkcję przez określony czas, powołanego przez wszystkich obywateli, bądź przez niektóre warstwy społeczne, uprzywilejowane z tytułu, np. pochodzenia, posiadanego wykształcenia, określonego stanu majątkowego, itp. Jeżeli najwyższy organ jest wybierany przez ogół obywateli mamy do czynienia z **republiką demokratyczną**, jeżeli tylko przez niektórych – z **republiką arystokratyczną**. Współczesne republiki są na ogół republikami demokratycznymi.

b) Z uwagi na sposób organizacji terytorialno-administracyjnej państwa wyróżniamy państwa **unitarne** (jednolite) i państwa **federacyjne** (złożone).

Państwo unitarne posiada jednolity system organów państwowych, jeden najwyższy organ władzy, jednolity system prawny. Państwo jest podzielone na jednostki terytorialne, np. województwa, mające charakter administracyjny, działające w nich organy terenowe są **podporządkowane** organom centralnym.

**Państwa federacyjne** (złożone) stanowią trwały związek autonomicznych państw, które jako części składowe federacji **ograniczają** swoją suwerenność na rzecz centralnych organów, **wspólnych** dla całej federacji. Obok jednego ośrodka władzy i realizujących jej funkcje organów centralnych oraz systemu prawa, obejmujących całe terytorium federacji, występują w jej częściach składowych **partykularne** systemy organów i systemy prawne, np. obok parlamentu i konstytucji

całej federacji, występują parlamenty i konstytucje poszczególnych części. W ramach federacji stopień centralizacji-decentralizacji jest różnie określany poprzez treść **umowy** o zrzeszeniu się autonomicznych części w federację. Może dominować tendencja centralistyczna (mniejsza swoboda części składowych federacji) lub tendencja decentralistyczna, gdy taka swoboda jest znaczna. Mogą one dotyczyć sfery prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, np. w USA obok sądów federalnych na terenie poszczególnych stanów funkcjonują sądy stanowe. Przyczynami powstawania federacji mogą być różnice narodowe (np. była Jugosławia), językowe (Szwajcaria), historyczne (USA).

Od federacji należy odróżnić **konfederację** państw. Jest to czasowy związek państw, zachowujący **pełną** suwerenność, zawarty dla realizacji jakiegoś określonego celu, np. politycznego, gospodarczego. Jeśli zostanie urzeczywistniony, konfederacja traci rację bytu i rozwiązuje się.

W ramach państwa może występować **autonomia regionalna**. Polega ona na tym, iż określonej jednostce terytorialnej władze centralne przyznają specyficzny stopień ograniczonej samodzielności. Przyczyny autonomii są różnorodne, najczęściej jednak podstawą wyodrębnienia regionu autonomicznego jest zamieszkiwanie go przez mniejszość narodową, etniczną lub religijną (np. kraj Basków i Katalonia w Hiszpanii). Podstawą działania autonomii jest akt normatywny ustanawiany lub zatwierdzany przez organ ogólnopaństwowy najczęściej przez parlament.

Ważnym składnikiem ustroju terytorialnego państwa jest **samorząd terytorialny** czyli lokalna wspólnota mieszkańców występująca na szczeblu gminy i wyższych jednostek terytorialnych. Jego istnienie jest wyrazem **decentralizacji** czyli przesuwaniu w dół procesu podejmowania decyzji w państwie. Zjawisko odwrotne czyli podejmowanie większości decyzji przez organy centralne (ogólnopaństwowe) to **centralizm**.

W Polsce zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji ustrój terytorialny zapewnia decentralizację władzy publicznej a samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest **gmina**, zrzeszająca wszystkich mieszkańców zamieszkujących stale dany obszar.



**Z dniem 1 stycznia 1999 r. został wprowadzony trójstopniowy podział administracyjny państwa, powstały samorządowe województwa i powiaty (zob. Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa – Dz. U. 96, poz. 603).**

Członkiem związku samorządowego zostaje się z mocy prawa i jest się nim tak długo jak długo zamieszkuje się na właściwym obszarze. Jednostka samorządu terytorialnego posiada **osobowość prawną**, czyli ma pełną podmiotowość w świetle prawa publicznego i cywilnego.

Aby samorząd mógł wypełniać swoje cele, musi posiadać **samodzielność i niezależność** od organów administracji rządowej. Niezależność samorządu nie oznacza jego konkurencyjności wobec państwa. Samorząd realizuje część zadań administracji państwowej, przekazanej mu głównie z tej racji, że pewne decyzje podejmowane z „optyki” lokalnej są bardziej adekwatne do ujawnionych, miejscowych potrzeb i możliwości ich zaspokojenia niż decyzje zapadające na szczeblu centralnym. Wyjęcie pewnych spraw spod gestii terenowych organów administracji rządowej uczy ludzi samodzielności w rozwiązywaniu swoich problemów i ponoszenia odpowiedzialności za konkretne decyzje. Państwo świadomie rezygnuje z części swych uprawnień, przekazując je społecznościom lokalnym, by zapewnić im możliwość uczestnictwa w kształtowaniu życia publicznego. W Polsce **pozycja prawna** samorządu terytorialnego określona jest w ten sposób, że obowiązujące przepisy prawne **wyraźnie** wskazują przypadki, kiedy państwo może wkraczać w sferę jego działalności. Na przykład zadania gminy zostały podzielone na dwie grupy: zadania **własne** i zadania **zlecone** (powierzone samorządowi). Zadania własne zostały określone postanowieniami ustawy. Należą do nich sprawy publiczne o charakterze lokalnym, przede wszystkim: zabezpieczenie porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, gospodarka terenami i ochrona środowiska, sprawy z zakresu komunikacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty i szkolnictwa podstawowego. Wykonywanie zadań własnych nie podlega kontroli organów administracji rządowej. Są one finansowane z własnych środków pochodzących z budżetu gminy. Natomiast realizacja zadań zleconych przez administra-

cję rządową jest przez nią kontrolowana i finansowana przekazanymi przez nią środkami. Wyrazem samodzielności samorządu jest jego **samodzielność finansowa**. Podstawą gospodarczą jego funkcjonowania jest mienie komunalne, wobec którego przysługuje samorządowi prawo własności i inne prawa majątkowe, własne źródła finansowania, pochodzące ze stałych wpływów podatkowych i innych opłat lokalnych. Samorząd uchwala własny budżet i decyduje o jego przeznaczeniu. **Sprawowanie** władzy w jednostkach samorządu należy do ich mieszkańców, którzy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (wybory) i w referendum. W praktyce mieszkańcy decydują za **pośrednictwem** organów samorządu. Są nimi: **rady** i **sejmiki** pochodzące z wyborów, jako organy **stanowiące** i **kontrolne** wybierane na czteroletnią kadencję oraz jako organy **wykonawcze**, w gminach bezpośrednio wybierany wójt, burmistrz lub prezydent, a w powiatach i województwach zarządy wybierane przez organy stanowiące.

**W skład zarządu powiatu wchodzi:** starosta i 3-5 innych członków w tym wicestarosta, a w skład zarządu województwa 5 osób – marszałek jako **przewodniczący**, wiceprzewodniczący (maksymalnie dwóch) i pozostali członkowie. Decyzje administracyjne wydawane przez organy samorządu terytorialnego w ramach zadań własnych podlegają **nadzorowi** instancyjnemu, zgodnie z postanowieniami kodeksu postępowania administracyjnego. Organem odwoławczym, w tym przypadku nie jest organ administracji rządowej (świadczyłoby to o uzależnieniu samorządu od administracji rządowej) lecz **Samorządowe Kolegia Odwoławcze**.

Władza samorządowa jest formą **władzy publicznej**. Współcześnie, w demokratycznych państwach wzrost znaczenia różnych postaci samorządu uważany jest za jeden z głównych czynników kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, tj. takiego, w którym obywatele nie czują się „przedmiotem” władzy, lecz pełnoprawnymi uczestnikami w jej sprawowaniu.

c) Styl rządzenia, czyli metody i środki sprawowania władzy, decydują o tzw. **reżimie politycznym**. Reżim polityczny mówi nam jak w **praktyce** wyglądają stosunki zachodzące między organami pań-

stwowymi a obywatelami, niezależnie od tego, jak jest to określone przez obowiązujące prawo. Zdarza się bowiem, że zapisana w konstytucji demokratyczna forma państwa nie odpowiada rzeczywistemu obrazowi, może też być i tak, że demokratyczny układ stosunków między władzą a społeczeństwem znacznie wyprzedza formalne rozwiązania ustrojowo-prawne. Reżimy polityczne dzieli się najogólniej na reżimy **demokratyczne** i **autokratyczne**. W reżimie demokratycznym obywatele **faktycznie** wywierają **wpływ** na politykę i kierunki działania organów państwowych poprzez **powoływanie** składu osobowego organów państwowych. Główną cechą reżimów demokratycznych jest **przedstawicielski** charakter organów państwowych, (wybieranych przez obywateli), podejmujących najważniejsze decyzje polityczno-społeczne. Istotnym czynnikiem jest działalność partii politycznych, grup nacisku i innych **ciał pośredniczących** między organami państwowymi a społeczeństwem. **Grupy nacisku** (grupy interesu) tym się różnią od partii politycznych, że nie dążą do zdobycia lub utrzymania władzy, a zmierzają jedynie do wywierania wpływu na władzę w celu realizacji określonych interesów. Ciała pośredniczące artykułują istniejące potrzeby, dokonują ich preferencji i selekcji, jak również kształtują pewne aspiracje i dążenia członków społeczeństwa. Jeżeli decyzje organów państwowych są zgodne lub zbliżone z ich oczekiwaniem, **wspierają** i **wspomagają** ich realizację. Do podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania państwa demokratycznego zalicza się **praworządność**, „rządy prawa”. Prawo wyznacza **status** prawny jednostki w państwie, określając prawa i wolności obywatelskie, daje podstawy prawne działalności organów państwowych, wytycza granice jego ingerencji w prywatne sprawy obywateli. Tylko **faktyczne** przestrzeganie prawa przez organy państwowe daje gwarancje, że praktyka polityczna (reżim polityczny) odpowiada formalno-prawnej regulacji. W ustroju demokratycznym wszyscy obywatele są **równi** wobec prawa, a głos każdego wyborcy posiada tę **samą** rangę.

Główny problem demokracji wiąże się z przyjętą zasadą, że decyduje **wola większości**, co może prowadzić do zagrożenia praw **mniejszości**, np. narodowościowych, religijnych, obyczajowych. Główny sposób jego rozwiązania wskazał już dawno czołowy przedstawiciel

liberalizmu angielskiego John Stuart Mill (1806-1873): „Prawa i interesy czyjekolwiek wtedy tylko nie będą zaniedbane, jeżeli zainteresowani sami mają siłę i ochotę do ich bronięcia”.

W reżimach **autokratycznych** obywatele, jeżeli nawet mają formalnie przyznaną możliwość wpływu na sprawy publiczne, w **rzeczywistości** są jej **pozbawieni**, np. może istnieć parlament, ale jego członkowie są wybierani z jednej listy, jego funkcja jest zredukowana do roli fasadowej, symbolicznej.

Reżim autokratyczny może występować w różnych postaciach, np. reżim policyjny, wojskowy. W reżimie **policyjnym** występuje daleko posunięta ścisła reglamentacja i ingerencja państwa we wszelkie dziedziny życia społecznego, a więc w życie intelektualne, religijne, ekonomiczne, sprawy ściśle prywatne, bez względu na to czy są to problemy ważne, czy drugorzędne. Władza wykazuje nieufność i podejrzliwość w stosunku do obywateli i dąży do możliwie pełnej eliminacji ich swobód i wolności. W reżimie **wojskowym** władza opiera się na armii i różnych organizacjach paramilitarnych, traktując społeczeństwo jak obóz wojskowy, gdzie wszystko odbywa się na rozkaz. Najważniejsze stanowiska państwowe są obsadzone przez wojskowych. Reżim wojskowy jest charakterystyczny dla państw Ameryki Łacińskiej, ekipa władzy rekrutująca się z wojskowych nosi nazwę „junty” (wym. hunty).

Najjaskrawszą wersją reżimu autokratycznego był reżim występujący w państwach faszystowskich, szczególnie w Niemczech hitlerowskich. Nosi on nazwę reżimu **totalitarnego**. Ponad państwem i prawem stał wódz, jedna partia rządząca, opozycja polityczna i ludzie, z różnych względów niewygodni czy niepożądani, unicestwiani fizycznie lub zamknięci w obozach zagłady i niewolniczej pracy, wszystkie dziedziny życia politycznego, kulturalnego, gospodarczego opanowane i kontrolowane przez partię, władza sprawowana jest za pomocą terroru i zastraszania, temu celowi służy rozbudowany aparat policyjny, różne organizacje paramilitarne oraz armia na usługach partii.

Reżim polityczny nie jest związany z czynnikiem strukturalnym tj. budową aparatu władzy lub terytorialną organizacją państwa. Demokratyczny sposób wykonywania władzy może mieć miejsce za-

równy w monarchii, jak i w republice; reżim autokratyczny może występować i w monarchii (monarchia absolutna) i w republice (republika faszystowska).

### **3. Organizacja władzy państwowej**

Sposób organizacji władzy w państwie może przedstawiać się dwojako: albo w oparciu o zasadę jednolitości władzy albo w oparciu o zasadę podziału władzy.

Według zasady jednolitości władzy tylko jeden organ państwowy uosabia władzę państwową, wszystkie pozostałe organy państwowe są mu podległe, podporządkowane. Tworzą one hierarchiczną budowę aparatu państwowego, na czele której stoi ów najwyższy organ.

Zwolennikami tej zasady byli między innymi, Jean Bodin i Jan Jakub Rousseau, a stosowano ją w monarchiach absolutnych i państwach faszystowskich, gdzie dominującym był organ jednoosobowy, a także w Konstytucji francuskiej z 1793, w czasie Komuny Paryskiej i w państwach socjalistycznych, gdzie dominował (rzeczywiście lub fikcyjnie) organ kolegialny. Współcześnie znajduje ona zastosowanie w Szwajcarii, chociaż w doktrynie szwajcarskiej jest to problem sporny.

Myśl o rozdziale różnych sfer działania państwa (np. stanowienie prawa, wykonywanie prawa, polityka wewnętrzna, polityka zagraniczna) pojawiła się w starożytności. W czasach nowożytnych została rozwinięta przez filozofa angielskiego Johna Locke'a (1632-1704) i francuskiego myśliciela Karola Ludwika Monteskiusza (1689-1753). Obaj myśliciele związali **rozdzielenie** różnych dziedzin działalności państwa z kompetencją poszczególnych organów państwowych, wskazując jaki organ ma zajmować się określonego typu sprawami. Podział władzy miał uniemożliwić skupienie władzy w rękach jednego organu, co jak poucza doświadczenie historyczne, w sprzyjających okolicznościach, może prowadzić do dyktatury i rządów bezprawia. Locke wyróżniał trzy sfery działalności państwowej i odpowiadające im władze: ustawodawstwo (władza ustawodawcza), wykonywanie prawa (władza wykonawcza), stosunki międzynarodowe (władza federatywna). Legislatywa (tworzenie prawa) musi być oddzielone od

egzekutywy (wykonywania prawa), natomiast egzekutywa może być łączona z władzą federatywną. Władza ustawodawcza, należąca do parlamentu, ma nadrzędną pozycję wobec władzy wykonawczej i federatywnej, sama zaś ma wyznaczone granice uprawnień przez prawo natury (przyrodzone człowiekowi prawo do życia, wolności i własności) oraz obowiązujące normy prawne. Nad przestrzeganiem obowiązującego prawa czuwają obiektywnie wyrokujące sądy. Monteskiusz zakładał, iż organy sprawujące władzę w trzech dziedzinach: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej mają **równorzędną pozycję**, żaden organ nie wyrasta nad drugi, dzięki pewnym instytucjom umożliwiającym wzajemne hamowanie i kontrolę.

W doktrynie Monteskiusza punkt ciężkości leżał w określeniu wzajemnej pozycji władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej natomiast władza sądownicza to według niego „poniekąd żadna” władza, gdyż sędziowie mają jedynie stosować normy prawne przy rozstrzyganiu konkretnych przypadków i są zmieniani co jakiś czas. Władza ustawodawcza miała należeć do dwuizbowego parlamentu (wyższa izba hamuje poczynania niższej wybieranej przez wszystkich), władza wykonawcza należy do monarchy, który może hamować parlament przez prawo weta. Parlament może kontrolować jak władza wykonawcza realizuje jego ustawy.

We współczesnych doktrynach ustrojowych zasada podziału władzy sprawdza się do kilku zasadniczych tez:

- 1) **konieczności funkcjonalnego podziału władzy** tzn. podziału aktywności państwa na trzy różne sfery działania,
  - tworzenie prawa,
  - wykonywanie prawa,
  - sądzenie czyli rozstrzyganie sporów prawnych,
- 2) **konieczności organizacyjnego podziału władzy** czyli podporządkowania każdej sfery działania państwa innym organom (grupom organów),
  - tworzenie prawa – parlamentowi,
  - wykonywanie prawa – rządowi, głowie państwa i podległym im organom,
  - sądzenie – sądom,

- 3) **konieczności personalnego podziału władzy** tzn. wprowadzenia zakazu łączenia stanowisk w różnych organach państwowych działających w wyodrębnionych sferach,
- 4) nakaz takiego skonstruowania mechanizmu stosunków między władzami, aby zapewniał **wzajemne ich oddziaływanie i hamowanie**.

Praktyka polityczna wykazała, że pełne i konsekwentne zastosowanie podziału władzy jest właściwie niemożliwe jeżeli idzie o „czyste” rozdzielenie działań organów państwowych w trzech sferach, o których mowa. Przede wszystkim dlatego, iż organy wykonawcze mają pewne uprawnienia prawodawcze, a w krajach należących do systemu prawa precedensowego władza sądownicza podejmuje decyzje stosowania prawa, z których część także prowadzi do tworzenia prawa. Ponadto istnieje szereg organów, które trudno zakwalifikować do legislatywy, egzekutywy czy sądownictwa (np. w Polsce Rzecznik Praw Obywatelskich, Najwyższa Izba Kontroli i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji). Dlatego dzisiaj monteskiuszkowska koncepcja podziału władzy traktowana jest jako pewna idea, rozwiązanie modelowe modyfikowane przez konkretne systemy ustrojowe.

Z realizacji tej zasady wynika konieczność szczegółowego określenia wzajemnych stosunków pomiędzy organami państwa należącymi do poszczególnych władz tzn. **systemu rządów**.

W doktrynie prawa konstytucyjnego stosowany jest klasyczny już podział systemów rządów na: **parlamentarno-gabinetowy**, **prezydencki**, **mieszany** (półprezydencki, prezydencko-parlamentarny), **komitetowy** (rządów zgromadzenia).

System **parlamentarno-gabinetowy** opiera się na następujących zasadach:

- istnieje **dwuczłonowa** władza wykonawcza: rząd i głowa państwa (prezydent, monarcha),
- głowa państwa powołuje premiera, a na jego wniosek rząd, co wymaga akceptacji parlamentu (**wotum zaufania**),
- rząd jako całość jak i poszczególni członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność polityczną przed parlamentem i mogą być w każdej chwili odwołani w drodze **wotum nieufności**,

- głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej, za jej działania odpowiedzialność ponosi premier lub właściwy dla danej sprawy minister, który **kontrasygnuje** (podpisuje) wydawane przez nią akty urzędowe,
- zarówno głowa państwa jak i członkowie rządu ponoszą **odpowiedzialność konstytucyjną** za naruszenie konstytucji i innych ustaw (w Polsce przed Trybunałem Stanu),
- władza wykonawcza dysponuje prawem do **rozwiązania parlamentu**.

Współcześnie system parlamentarno-gabinetowy występuje w wielu państwach np. w Wielkiej Brytanii, Austrii, Australii, Belgii we Włoszech, czy na Węgrzech. Szczególną odmianą tego systemu jest system kanclerski, ukształtowany przede wszystkim w Republice Federalnej Niemiec na podstawie konstytucji z 1949 r. Charakterystyczną jego cechą jest bardzo silna pozycja kanclerza (szefa rządu), wyrażająca się trybem jego powoływania oraz egzekwowania odpowiedzialności za sprawowaną funkcję a także specyficzny sposób tworzenia rządu i brak odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem.

Główne cechy **prezydenckiego systemu rządów** są następujące:

- połączenie funkcji głowy państwa i szefa władzy wykonawczej w jednym urzędzie prezydenta,
- brak odpowiedzialności władzy wykonawczej (Prezydenta) przed parlamentem,
- ścisłe rozdzielenie funkcji i kompetencji pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą (Prezydent nie ma nawet inicjatywy ustawodawczej),
- powszechne wybory prezydenckie,
- bezwzględna niepołączalność stanowisk w parlamencie i w systemie władzy wykonawczej,
- brak możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji,
- istnienie szeregu instytucji stanowiących **system równowagi i hamowania**.



Ustrój prezydencki narodził się w 1787 r. wraz z uchwaleniem konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i w czystej postaci istnieje tylko w tym państwie. System podstawowych konstytucyjnych hamulców tam występujących można ująć następująco:

- Kongres (dwuizbowy parlament Stanów Zjednoczonych) uchwała ustawy, Prezydent ma prawo stosować weto, które w przypadku weta zwykłego może być przez Kongres obalone,
- Sąd Najwyższy może pozbawić mocy obowiązującej akty ustawowe Kongresu ale Prezydent posiada za zgodą Senatu (izba wyższa Kongresu) prawo nominowania sędziów Sądu Najwyższego,
- Prezydent wykonuje prawo ale konieczne do tego fundusze może uchwalić tylko Kongres.

System **mieszany** (inaczej **prezydencko-parlamentarny**, **półprezydencki**, **prezydencjalny**) stanowi połączenie elementów systemu parlamentarno gabinetowego i prezydenckiego. Wyodrębniany jest dopiero od początku lat 70-tych, a wzorem dla niego jest Konstytucja V Republiki Francuskiej z 1958 r.

Jego charakterystyczne elementy to:

- **dwuczłonowa egzekutywa**, Prezydent i rząd,
- Prezydent wybierany w wyborach powszechnych dysponuje własnymi kompetencjami umożliwiającymi mu kontrolowanie zarówno parlamentu jak i rządu oraz stymulowanie ich działalności, a także rozstrzyganie konfliktów między parlamentem i rządem,
- Prezydent nie odpowiada politycznie przed parlamentem, a jedynie konstytucyjnie i za zdradę stanu,
- rząd powoływany przez Prezydenta odpowiada politycznie zarówno przed nim, jak i przed parlamentem,
- kompetencje parlamentu są ograniczone przez wyznaczenie rzeczowego zakresu regulacji ustawowej,
- możliwość odwołania się przez Prezydenta do suwerena w drodze referendum w razie konfliktu z parlamentem.

W **systemie komitetowym (rządów zgromadzenia)** parlament łączy kompetencje ustawodawcze i wykonawcze, są mu podporządkowane wszystkie inne organy państwowe, co przejawia się w tym, iż:

- rząd jest wybierany bezpośrednio przez parlament, działa pod jego politycznym kierownictwem wykonując stosunkowo szczegółowe zalecenia (jest jego komitetem wykonawczym stąd nazwa systemu rządów),
- parlament nie może być rozwiązany przed upływem kadencji,
- rząd ani poszczególni ministrowie nie mogą być odwołani,
- instrumentem powściągającym parlament są szeroko rozbudowane instytucje demokracji bezpośredniej i federalistyczna struktura państwa,
- wszystkie poza parlamentem organy państwa mają charakter urzędniczy a nie polityczny.

System ten występuje bardzo rzadko (np. w Szwajcarii).

System rządów w Polsce nie stanowi realizacji żadnego z przedstawionych wyżej modeli. Ze względu na to, iż wykazuje najwięcej podobieństw do systemu parlamentarno-gabinetowego, w doktrynie najczęściej określany jest mianem zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego z elementami prezydencjalizmu.

#### 4. Funkcje państwa

Problematyka **funkcji** państwa jest analizowana w ścisłym związku z **celami** państwa. Cel państwa jest to pewien stan rzeczy, którego osiągnięcie ma być zadaniem państwa. Przez funkcję państwa rozumiemy **główne kierunki jego działalności** realizujące stawiane sobie zadania, przy czym zakres tej działalności określony jest założonymi celami. Mówiąc o funkcjach państwa ma się na myśli nie tylko samą analizę działalności organów państwowych, ale ich **skutki**, pewne obiektywne następstwa rozpatrywane z **określonego** punktu widzenia. Ów punkt widzenia **wyznacza** przede wszystkim przyjęte określenie państwa jako szczególnej formy organizacji społeczeństwa, organizacji terytorialnej, posiadającej odpowiednio wykształcone struktury (aparatus państwowy), posługujący się sformalizowanym i zinstytucjo-

nalizowanym przymusem. Ponadto, analizując funkcje państwa rozpatruje się **całościową, globalną** charakterystykę następstw działania całego aparatu państwowego, nie zaś oddziaływania poprzez poszczególne decyzje organów państwowych, czy też decyzje wydawane przez organizacyjnie wydzielone grupy organów państwa, np. organy władzy, organy administracji, organy sądowe. Chodzi też o skutki **trwale**, choć można również analizować skutki **czasowe**.

Klasyfikacji funkcji państwa można dokonać w oparciu o rozmaite **kryteria**. Z punktu widzenia kryterium **społecznego** wyróżnia się funkcje ogólnospołeczne i klasowe, partykularne, związane z interesami pewnych grup społecznych. Przez funkcje **ogólnospołeczne** rozumie się takie działania organów państwowych i ich skutki, które służą potrzebom i interesom **ogółu**, całego społeczeństwa. Treść i zasięg funkcji ogólnospołecznych to kategorie historycznie zmienne, zależne od stopnia rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa. Ogólnie można powiedzieć, że chodzi tu o działania sprzyjające **procesom integracyjnym**, które wbrew wszystkim konfliktom i sprzecznościom społecznym, utrzymują zwartość i spoistość wielkiej grupy społecznej, jaką jest organizacja państwowa. Ich skutkiem winno być pewne minimum **ładu i porządku** w życiu społecznym, umożliwiającym egzystencję społeczeństwa jako **całości**.

Funkcje państwa mogą być determinowane przez **układ** sił klasowych, wyznaczany przez daną formację społeczno-ekonomiczną. Wówczas działania państwa są ukierunkowane na **ochronę** interesów **klasy panującej** ekonomicznie, służą utrzymaniu i rozwijaniu stosunków społecznych, na podstawie których owa klasa staje się klasą panującą politycznie. Swą pozycję zabezpiecza przez najkorzystniejsze dla siebie rozwiązania ustrojowo-prawne. Nawet wówczas, gdy państwo ma zdecydowany charakter klasowy, musi realizować pewne funkcje ogólnospołeczne związane np. z bezpieczeństwem komunikacji, minimalnym choćby stanem higieny, itp.

Z uwagi na **terytorialny** charakter państwa można wyróżnić funkcje **zewnętrzne** i funkcje **wewnętrzne**. Funkcje zewnętrzne to oddziaływanie państwa na zewnątrz jego terytorium. Państwo bądź prowadzi wojny, bądź realizuje politykę pokojową, wchodząc w powszechne organizacje międzynarodowe (ONZ) lub regionalne np. (EWG) oraz

zawierając sojusze w zakresie stosunków politycznych, gospodarczych, wojskowych z innymi państwami. Funkcja wewnętrzna dotyczy wszelkiej działalności państwa w ramach organizacji państwowej, polegającej na **organizowaniu** różnych dziedzin życia społecznego (np. komunikacja, poczta, więziennictwo) oraz regulowaniu współżycia jednostek i grup społecznych przy pomocy nakazów i zakazów.

Funkcje państwa mogą być wyróżniane ze względu na dziedziny i sposób działania państwa. Tradycyjnie wymieniane są trzy funkcje:

- **obronno-przymusowa**, związana z zapewnieniem ochrony podstawowych wartości społecznych, przy czym **formą** tej ochrony jest przymus państwowy i działanie wyspecjalizowanych organów (wojsko, policja, sądownictwo, więziennictwo). Chodzi tu o zapewnienie **bezpieczeństwa** wewnętrznego i zewnętrznego.
- **gospodarczo-organizacyjna**, związana z działalnością państwa w sferze gospodarczej. Ingerencja państwa może mieć charakter **bezpośredni**, gdy występuje własność państwowa, a część aparatu państwowego prowadzi i organizuje gospodarowanie państwowe lub **pośredni** poprzez np. dotacje państwowe, zamrażanie cen, elementy gospodarki planowej.
- **kulturalno-oświatowa** wyrażająca się wpływem państwa poprzez określone działania na kształtowanie światopoglądu i kultury członków społeczeństwa (działalność oświatowa, naukowo-badawcza, upowszechnianie literatury, muzyki, prasy, itp.).

Z innego punktu widzenia, z uwagi na **cele** działania, wykorzystywane metody i techniki można wyodrębnić funkcje: adaptacyjną, regulacyjną, innowacyjną. Funkcja **adaptacyjna** to takie działania, które prowadzą do przekształceń państwa (zmiany w systemie prawa, w organizacji aparatu państwowego) w celu **przystosowania** go do zachodzących zmian cywilizacyjnych, przeobrażeń społecznych. Funkcja **regulacyjna** to działania, przez które państwo wpływa na procesy społeczne już zachodzące, zaś funkcja **innowacyjna** polega na inicjowaniu przez działalność państwa nowych procesów społecznych, wskazywanie i organizowanie sprzyjających im środków. Propono-

wane są i inne typologie funkcji państwa, np. funkcja organizacyjna, represyjna, gospodarcza, socjalna, dystrybucyjna (rozdział dóbr).

## 5. Pojęcie i klasyfikacja organów państwowych

Państwo działa za pomocą **aparatu państwowego**, na który składają się różnorodne organy państwowe tworząc określony system. **Organem państwowym** nazywamy jednostkę lub zespół ludzi wyposażonych przez obowiązujące prawo w pewien zespół uprawnień władczych. Przez **działania** władcze rozumiemy działania oparte na stosunku władztwa, w którym występuje **podporządkowanie** jednej ze stron stosunku drugiej. W stosunku władztwa państwowego zależności **natury osobistej** nie mają znaczenia. Każdy, kto w imieniu państwa podejmuje działania władcze, może żądać posłuchu dla swych decyzji, niezależnie jakie posiada cechy indywidualne. Oznacza to, że jednostki są podporządkowane nie konkretnej osobie, lecz określonej, pełnionej przez nią **funkcji**. Oczywiście, jeżeli dana osoba piastująca funkcję państwową cieszy się **uznaniem** obywateli, jest to ważny, ale **dodatkowy** czynnik skłaniający ich do respektowania jej decyzji. Jest to szczególnie istotne wobec osób pełniących najważniejsze funkcje państwowe, ale brak owego uznania nie może prowadzić do utraty szacunku i posłuszeństwa, należnego samej instytucji, bez względu na to, kto ją uosabia. **Nie wszystkie** działania państwa mają charakter władczy, np. działalność ekonomiczna przedsiębiorstw państwowych, czy działalność dydaktyczna szkół państwowych. Do działań władczych zalicza się: stanowienie norm prawnych, wydawanie decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych, stosowanie przymusu i wykonywanie aktów kontroli.

Klasyfikacja organów państwowych może być prowadzona ze względu na różne kryteria.

1. Ze względu na rodzaj działalności można je podzielić na:
  - **organy ustawodawcze** powołane przede wszystkim do działalności prawodawczej ale nie na zasadzie wyłączności, bowiem działaniami tego rodzaju zajmują się współcześnie i inne organy państwowe (w Polsce organami władzy ustawodawczej są Sejm i Senat),

- **organy administracyjne** mające charakter wykonawczy, realizujące zadania państwowe określone przez organy ustawodawcze (np. Rada Ministrów, ministrowie, wojewodowie),
  - **organy sądownicze** zajmujące się rozstrzyganiem sporów prawnych na podstawie obowiązującego prawa (sądy powszechne, sądy administracyjne, sądy wojskowe),
  - **organy kontrolne** powołane do sprawowania kontroli organów administracji publicznej (np. Najwyższa Izba Kontroli, Regionalne Izby Obrachunkowe).
2. Według kryterium struktury organizacyjnej rozróżnia się organy:
    - **jednoosobowe** np. Prezydent, minister, wojewoda,
    - **wiełosobowe** np. parlament, Rada Ministrów, rada gminy.
  3. Ze względu na okres przyznawanych pełnomocnictw organy:
    - **powoływane na czas nieoznaczony** (np. sędziowie),
    - **kadencyjne** (np. Prezydent, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes NIK).
  4. Ze względu na tryb pracy organy:
    - **permanentne**, które działają w sposób stały (np. Prezydent, Prezes Rady Ministrów, wojewoda),
    - **periodyczne**, które działają w systemie odbywających się co jakiś czas posiedzeń (np. Rada Ministrów, Sejm, Senat, rada gminy).
  5. Ze względu na podstawę prawną powołania do życia organy:
    - **konstytucyjne**, dla których podstawą jest norma konstytucyjna (np. Sejm i Senat),
    - **pozakonstytucyjne**, dla których podstawą powołania jest inny akt normatywny (np. Prezydium Sejmu powołane na podstawie Regulaminu Sejmu).
  6. Ze względu na sposób powoływania organy:
    - **pochodzące z wyboru** (np. Sejm, Senat, Prezydent),
    - **pochodzące z nominacji** (np. wojewoda),
    - **pochodzące częściowo z kooptacji** tzn. uzupełniające własną uchwałą swój skład (tak np. kształtowano skład Krajowej Rady Narodowej).

7. Ze względu na terytorialny zakres działania organy:
  - **centralne**, wykonujące swe zadania na całym terytorium państwa (np. Rada Ministrów),
  - **lokalne**, działające na części terytorium państwa (np. wojewoda).
8. Ze względu na stopień samodzielności organy:
  - **samoistne**, które występują samodzielnie w stosunkach z innymi organami państwowymi (np. Rada Ministrów),
  - **pomocnicze**, wewnętrzne nie występujące samodzielnie w stosunkach z innymi organami (np. Konwent Seniorów w Sejmie).
9. Ze względu na miejsce w hierarchii organów:
  - **najwyższe**, to znaczy takie, które w ramach danego rodzaju władzy nie są podporządkowane innym organom (np. Sejm, Rada Ministrów),
  - **podporządkowane**, znajdujące się pod zwierzchnictwem organów wyżej stojących w hierarchii (np. Komendant Główny Policji, wojewoda).
10. Ze względu na okoliczności ich funkcjonowania organy:
  - **specjalne**, powoływane tylko w nadzwyczajnych okolicznościach, np. na czas wojny – sądy wyjątkowe czy Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych,
  - **zwyczajne**, których istnienie i kompetencje nie są uzależnione od wyjątkowych okoliczności.

Obok pojęcia „organ państwowy” występuje pojęcie „urząd” używane w kilku znaczeniach.

Przez **urząd** można rozumieć:

- wyodrębniony zespół kompetencji związany z określonym organem państwowym, np. urząd prezydenta, urząd ministra. W języku potocznym urząd w tym znaczeniu jest równoważny (równoznaczny) z pojęciem stanowiska,
- jako szczególna nazwa organu administracyjnego, np. urząd celny,
- jako zespół osób dysponujący odpowiednim zespołem środków technicznych i materialnych, przydany danemu organowi państwa.

stwowemu do realizacji jego funkcji np. ministerstwo, urząd wojewódzki, urząd gminy.

Mówiąc o **urzędzie organu państwowego** mamy na myśli trzecie z podanych znaczeń.

## 6. Związki państwa z prawem

Wzajemne związki państwa i prawa są różnie interpretowane przez różne kierunki teoretyczne w nauce prawa w zależności od tego, co rozumie się pod pojęciem „**prawo**”.

Jest to pojęcie wieloznaczne zarówno w języku potocznym, jak i w językach związanych z prawem. Można je odnosić do **twierdzeń** opisujących pewne **prawidłowości** występujące w przyrodzie czy społeczeństwie, stanowiących wynik procesu poznawczego. Jeżeli poznanie opiera się na metodach uznanych za naukowe, wówczas takie twierdzenia określa się mianem **praw nauki**.

„Prawo” może oznaczać „czyjeś prawo”, to znaczy **uprawnienia, wolności, kompetencje** lub ich cały zespół, przysługujące podmiotowi ze względu na obowiązujące normy prawne, np. prawo właściciela do swobody korzystania z rzeczy stanowiącej jego własność, prawo wierzyciela do zwrotu długu, kompetencję organu państwowego do wydawania decyzji ze skutkiem prawnym itp. Tak rozumiane prawo nosi nazwę **prawa podmiotowego** (należy zaznaczyć, że również termin „**prawo podmiotowe**” jest niejednolicie interpretowane w prawnoznawstwie).

Zespół obowiązujących norm postępowania o określonych cechach, niezależnie od sposobu ich powstawania – to **prawo przedmiotowe**. Występuje również określenie „**prawo pozytywne**” i „**prawo naturalne**”. Przez **prawo pozytywne** rozumie się normy stanowiące **wytwór** działalności ludzkiej (szerokie ujęcie) lub normy tworzone wyłącznie lub w przeważającej mierze przez państwo (węższe ujęcie). Prawu pozytywnemu przeciwstawia się **prawo naturalne**, jako **niezależne** od człowieka, wynikające z nakazów istoty boskiej (wersja religijna) lub z godności człowieka, jego rozumnej, społecznej natury (wersja laicka). Prawo naturalne może być ujmowane w aspek-



cie **przedmiotowym** jako normy, reguły, wzorce zachowań, bądź w aspekcie **podmiotowym** jako przyrodzone, niezbywalne prawa i wolności jednostki.

Zwolennicy prawa natury przyjmują, że w państwie funkcjonują **dwa** porządki prawne, pozytywny i naturalny, przy czym wyższy walor ma prawo naturalne. Prawo pozytywne, jeśli ma być uważane za słuszne, sprawiedliwe winno być **zgodne** z prawem naturalnym. W ich ujęciu prawo naturalne jest niezależne od państwa oraz nakłada na organy państwowe powinność tworzenia takiego prawa, które nie byłoby sprzeczne z jego postanowieniami. Zwolennicy kierunku pozytywistycznego negują istnienie prawa naturalnego, w państwie występuje tylko prawo pozytywne. Koncepcje pozytywistyczne za zasadniczą cechę prawa uznają jego **genetyczny i funkcjonalny** związek z organizacją państwa. Związek genetyczny oznacza, że państwo i prawo są to zjawiska cywilizacyjne, które pojawiły się mniej więcej równolegle, w każdym razie prawo nie wyprzedza państwa. Związek funkcjonalny oznacza, że państwo tworząc prawo zapewnia jego **przymusową** realizację, a prawo jest głównym **środkiem** wykonywania zadań państwa. Najkrócej ujmując, związki państwa i prawa przedstawiają się następująco:

- państwo poprzez działalność kompetentnych organów państwowych, w przewidzianych ustawowo formach, jest głównym twórcą prawa,
- tworząc i stosując prawo, państwo realizuje swoje funkcje władcze wobec wszystkich podmiotów podległych jego suwerennej władzy; zasadniczą funkcją jest regulowanie życia społecznego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, stałości i pewności wzajemnych relacji międzyludzkich,
- prawo legitymizuje władzę państwową, dając prawne podstawy jej działalności, określa kompetencje, strukturę, tryb funkcjonowania organów państwa,
- prawo wyznacza sytuacje prawne obywateli, zarówno wobec siebie, jak i wobec państwa.

Współcześnie rola prawa nie jest sprowadzana wyłącznie do roli **instrumentu politycznego** w rękach władzy państwowej. Prawo jest

traktowane jako samoistna **wartość** kulturowa, nośnik określonych wartości, wyraz idei sprawiedliwości, ładu społecznego, prawidłowych stosunków opartych na zasadach równości, tolerancji, szacunku dla indywidualności i godności każdego człowieka.

W polskiej nauce prawa **podstawowe** znaczenie terminu „prawo” przedstawia się następująco: **prawem** jest zespół norm generalnych i abstrakcyjnych, ustanowionych lub uznanych w odpowiedniej formie przez kompetentne organy państwowe, których przestrzeganie jest zabezpieczone przymusem państwowym. Pomiędzy państwem i prawem zachodzą wyżej wskazane związki genetyczne i funkcjonalne.