

1. BEZ PAŃSTWA ANI RUSZ

➤ Jak wyglądałoby wasze życie, gdyby nie istniało państwo?

ŚWIAT PEŁEN WŁADZY

Dyrektor przedsiębiorstwa wydaje polecenia, które muszą być realizowane przez jego pracowników, podobnie dzieci powinny być (tak to przynajmniej wygląda w teorii...) posłuszne rodzicom.

Władza to w najszerszym znaczeniu tego słowa zdolność świadomego **wpły-**

wania na zachowania innych ludzi w celu ich modyfikowania. W pewnym sensie więc władzę nad nami mają także osoby, które darzymy uczuciem, a nawet ludzie przekazujący nam informacje – jeśli ktoś godny zaufania powie mi, bym nie pił tej wody, bo jest zatruta, z pewnością powstrzyma mnie od zamierzonego działania.

W przypadku każdej władzy można wyróżnić trzy istotne elementy: musi być ktoś, kto wydaje polecenia (czyli **podmiot władzy**), ktoś, kto ma je wykonywać (czyli **podporządkowany władzy**), i wreszcie musi istnieć sfera, którą dana władza obejmuje. Nauczyciel może nakazać uczniowi odrobienie lekcji, z pewnością jednak poza zakresem jego władzy leży to, co uczeń jada na śniadanie albo gdzie spędza wakacje.

Skąd się bierze możliwość wpływania na ludzkie zachowania? Podmiot władzy swój tytuł do rządzenia może opierać na sile – niepodporządkowanie się grozi zastosowaniem przymusu i **sankcji**. Władza może też wynikać nie z siły, ale z autorytetu – uważamy kogoś za autorytet w jakiejś dziedzinie, jesteśmy więc skłonni stosować się do jego poleceń, nawet jeśli nie może nas do tego zmusić ani też ukarać za nieposłuszeństwo.

Szczególną formą władzy jest **władza polityczna**, czyli **zdolność do podejmowania i egzekwowania decyzji dotyczących całych społeczności**. O władzy takiej mówimy wspólnie przede wszystkim w odniesieniu do państwa. To jego władze rozstrzygają o wielu istotnych sferach życia obywateli, mogą też używać przemocy po to, by wszyscy się jego woli podporządkowali. Choć jednak państwo ma prawo legalnie korzystać ze środków przymusu, jego władza nie powinna opierać się wyłącznie na sile – stabilność i trwałość każdej wspólnoty zależy w dużym stopniu od tego, czy obywatele będą uważali jej władze za legalne, czyli prawomocne i obdarzone autorytetem.

Takie uzasadnienie posłuszeństwa obywateli jest charakterystyczne dla współczesnego państwa demokratycznego. Jest to, według klasyfikacji sławnego niemieckiego socjologa Maxa Webera, tak zwana **władza legalna**. Weber mówi o dwóch innych rodzajach władzy politycznej – **władzy tradycyjnej**, gdzie posłuszeństwo wynika z przekonania o jej odwiecznym, tradycyjnym charakterze, i **władzy charyzmatycznej**, której ludzie podporządkowują się, wierząc w niezwykle umiejętności przywódcy.



PAŃSTWO – CO TO TAKIEGO?

Arystoteles dowodził, że przeznaczeniem człowieka jest życie z innymi. Za najbardziej naturalną formę wspólnego bytowania uważał zaś **państwo**. Choć państwo, o którym myślał,

pod wieloma względami było odmienne od tego, w jakim żyjemy dziś, to jednak i dzisiaj sądzimy tak jak on – że to państwo jest najważniejszym rodzajem wspólnoty politycznej, będącej (przynajmniej w Europie) formą organizacji życia narodu.

Określając, czym jest państwo, podkreśla się zwykle trzy jego najważniejsze cechy: to, że ma ono wyodrębnione **terytorium**, **społeczność**, która je zamieszkuje i poddana jest **suwerennej władzy zwierzchniej**.

Listę atrybutów państwa należy jednak jeszcze poszerzyć, podkreślając przede wszystkim to, że jest ono jedynym podmiotem politycznym uprawnionym do stosowania przymusu wobec swoich obywateli. Stosowanie przymusu nie byłoby zaś możliwe, gdyby nie istniał **aparatus przymusu** – między innymi wojsko i policja. We współczesnych, wielomilionowych państwach niezbędne jest także istnienie rozbudowanej administracji, czyli zespołu różnych instytucji i urzędów, których pracownicy (urzędnicy) realizują i precyzują decyzje władz, wprowadzają nowe regulacje i rozstrzygają pojawiające się spory.

Podstawowym zadaniem państwa jest ochrona życia, wolności i własności obywateli. Często mówi się o dwóch głównych funkcjach: **ochronie obywateli** przed zewnętrznymi ingerencjami ze strony innych państw i o **strzeżeniu porządku** wewnętrznego na swoim terytorium. To drugie zadanie jest realizowane przez tworzenie reguł prawnych określających uprawnienia obywateli i sposoby rozwiązywania konfliktów między nimi, a także przez karanie osób naruszających te zasady.



Kiedyś istotne znaczenie miała także **funkcja wychowawcza**. Istnieje ona i dzisiaj, ale w demokratycznym państwie prawnym nie oznacza prób wpajania jakiegoś określonego światopoglądu, lecz co najwyżej uczenie patriotyzmu i szacunku dla demokratycznych zasad i procedur. Państwo współczesne stara się także w miarę swoich sił pomagać najłab-

WAŻNE SŁOWO: SUWERENNOŚĆ

Pojęcie to używane jest przede wszystkim w odniesieniu do władzy państwowej. Oznacza zwierzchnictwo i niepodleganie innym ośrodkom władzy. Suwerenność państwa ma dwa aspekty: zewnętrzny i wewnętrzny. Suwerenność zewnętrzną ma to państwo, które samo podejmuje decyzje i realizuje swoje cele, nie ulegając wpływom innych państw. Suwerenność wewnętrzną władzy państwowej oznacza, że na terytorium danego kraju jest władzą najwyższą i że podporządkowane są jej wszystkie inne ośrodki decyzyjne.

Coraz silniejsze powiązania między poszczególnymi krajami wyrażające się choćby tendencjami integracyjnymi powodują, iż definicję suwerenności należałoby nieco zmienić. Władza suwerenna może przecież dobrowolnie przyjąć zobowiązania wynikające np. ze wstąpienia do Unii Europejskiej, rezygnując tym samym z części swojej suwerenności.

Suwerenność ograniczają też ściśle zależności gospodarcze pomiędzy współczesnymi państwami, nawet jeśli nie są one członkami takiej organizacji jak Unia Europejska. Jeśli władze na przykład w Chinach lub Stanach Zjednoczonych doprowadzą do kryzysu gospodarczego w swoich krajach, to skutki ich decyzji odczujemy boleśnie także w Polsce.

szym i najbardziej potrzebującym obywatelom (**funkcja socjalna**), ingeruje w gospodarkę, starając się ograniczać niekorzystne skutki niektórych procesów gospodarczych (**funkcja gospodarcza**), chroni także dziedzictwo narodowe i wspomaga instytucje kultury (**funkcja kulturalna**).

Państwo, które ogranicza się jedynie do wypełniania swoich dwóch głównych funkcji, zwane jest **państwem minimalnym** i często przyrównywane do nocnego stróża. Taki stróż dyskretnie pilnuje porządku, ale na co dzień, dopóki nie dzieje się nic złego, możemy go w ogóle nie zauważać. Państwo nadzorujące procesy gospodarcze i podejmujące aktywne działania na rzecz zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa socjalnego to **państwo opiekuńcze** (albo państwo dobrobytu).



Czym różni się państwo opiekuńcze od minimalnego? Który z tych modeli jest ci bliższy i dlaczego?

CO TO ZNACZY BYĆ OBYWATELEM?

Polak i obywatel Polski – jako że żyjemy w państwie narodowym, różnica między tymi określeniami nie dla wszystkich jest oczywista. Trzeba jednak rozróżnić **wieź narodową**, mającą przede wszystkim charakter historyczny i kulturowy (wyrażającą się we wspólnym języku, obyczajach, literaturze) od **więzi państwowej**, będącej sformalizowanym stosunkiem prawnym.

Z faktu bycia obywatelem danego państwa wynikają określone uprawnienia (np. prawo udziału w wyborach) i obowiązki (np. obrony kraju w sytuacji zagrożenia). Każde państwo określa swoje zasady nabywania obywatelstwa, odwołując się bądź do **prawa ziemi** (dziecko uzyskuje obywatelstwo kraju, w którym się urodziło), bądź do **prawa krwi** (dziecko uzyskuje to samo obywatelstwo, jakie mają jego rodzice).^{*} W Polsce stosuje się tę drugą zasadę, choć w przypadku noworodka, którego rodzice są nieznani, przyznaje mu się obywatelstwo na mocy prawa ziemi.

Obywatelem można też zostać w wyniku **decyzji władz**, najczęściej po spełnieniu pewnych warunków (np. mieszkanie w danym kraju przez pięć lat).



▲ Jednym z konstytucyjnych obowiązków polskich obywateli jest troska o dobro wspólne. Jak sądzisz, co może być wspólnym dobrem dla ludzi o tak odmiennych potrzebach, poglądach i pragnieniach?

^{*} Prawo ziemi obowiązuje np. w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Meksyku, a prawo krwi – w Niemczech, Francji, Australii.

Konstytucyjne obowiązki polskich obywateli:

- wierność Rzeczypospolitej Polskiej i troska o dobro wspólne
- przestrzeganie prawa
- płacenie podatków
- obrona ojczyzny
- dbałość o stan środowiska.



BYĆ OBYWATELEM

Wiele osób uważa, że czym innym jest formalne posiadanie obywatelstwa i wynikających z niego uprawnień, a czym innym bycie obywatelem lub obywatelką. Obywatel powinien angażować się w działalność publiczną, interesować się problemami swojego państwa i być gotowym do wysiłku na rzecz dobra wspólnego.

Jak sądzisz, czy to, jaki model obywatelstwa – aktywny bądź pasywny – dominuje w danym kraju, ma jakiś wpływ na trwałość i siłę państwa? Czy lepiej, gdy obywatele są bierni i zawsze posłuszni władzy, czy też aktywni i skłonni do działania z jej pominięciem, a w niektórych przypadkach nawet przeciw niej? Uzasadnij odpowiedź.

PAŃSTWOWY KALEJDOSKOP

Państwa pod wieloma względami różnią się między sobą, nic więc dziwnego, że zaproponowano wiele różnych sposobów ich klasyfikowania. Przede wszystkim dzieli się je więc na monarchie i republiki, biorąc pod uwagę **formę rządów**. **Monarchia** to państwo, w którym władca sprawuje rządy dożywotnio, a najczęściej także dziedzicznie, to znaczy władzę po nim przejmują jego dzieci lub, gdy ich nie ma, inni członkowie rodziny, zgodnie z ustalonym porządkiem. Zakres monarszej władzy może być bardzo różny. W **monarchii stanowej** władzę królewską ograniczała konieczność uzyskiwania akceptacji dla najważniejszych decyzji (zwłaszcza dotyczących nakładania podatków) ze strony przedstawicieli stanów, czyli różnych warstw społecznych, z kolei w **monarchii absolutnej** uprawnienia monarchy były praktycznie nieograniczone. We współczesnych **monarchiach parlamentarnych** rola władców jest właściwie symboliczna, co znajduje wyraz w słynnej formule: król panuje, ale nie rządzi.

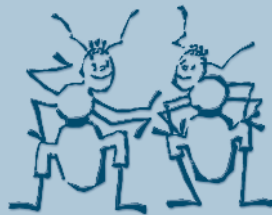
Republika to z kolei system, gdzie głowa państwa (prezydent) wybierana jest przez obywateli albo ich przedstawicieli na ściśle określony czas. Używając pojęcia „republika”, trzeba jednak pamiętać, że słowo to (którego notabene polskim odpowiednikiem jest „**rzeczpospolita**”) czasem używane jest w innym znaczeniu – państwa, które obywatele uważają za swoje wspólne dobro i ożywieni „**duchem republikańskim**” są gotowi do działań na jego rzecz.

Określenie formy państwa niewiele jednak mówi nam dzisiaj o celach, jakie sobie ono stawia, i relacjach, jakie zachodzą między władzą i obywatelami. Z tego punktu widzenia ważniejsza okazuje się klasyfikacja dzieląca państwa na demokratyczne, autorytarne i totalitarne.

- W **demokracji** obywatele mają prawo uczestnictwa w życiu publicznym, oni też decydują o tym, kto będzie w państwie sprawował władzę. Państwo z kolei koncentruje się na ochronie ich bezpieczeństwa i wolności, pozwalając im swobodnie określać swoje cele i sposób życia.

- W państwie **autorytarnym** władze, wspierając się na wojsku, policji lub innych służbach, uniemożliwiają obywatelom udział w życiu publicznym, pozbawiając ich praw politycznych i jakiegokolwiek wpływu na decyzje rządzących. Władze nie ingerują natomiast poważnie w życie prywatne obywateli, ostro reagując jedynie na próby tworzenia opozycyjnych organizacji. Dziś za państwa autorytarne uznaje się między innymi Rosję, a coraz częściej także Turcję.

– Nasza królowa znakomicie panuje... nad sobą.



- W państwie **totalitarnym** rządzący starają się kontrolować nie tylko sferę publiczną, ale i prywatne życie obywateli, narzucając im ideologię jedynej legalnie działającej totalitarnej partii. W jej propagowaniu pomaga im zmonopolizowanie i kontrolowanie środków przekazu (gazet, telewizji, a nawet internetu). Posłuszeństwo obywateli jest wymuszane z pomocą represji oraz masowego terroru. Charakterystyczne dla państwa totalitarnego jest także centralistyczne zarządzanie gospodarką. Państwami totalitarnymi były nazistowskie Niemcy i Związek Radziecki (zwłaszcza za rządów Józefa Stalina). Dziś za takie państwo uznaje się Koreę Północną.

Ze względu na strukturę terytorialną państwa dzielą się na unitarne i federacyjne. **Państwo unitarne** to państwo z założenia jednolite. Podstawowe znaczenie ma w nim relacja **władza centralna – obywatel**, natomiast więzi lokalne odgrywają nieporównanie mniejszą rolę, jeśli nie są w ogóle ignorowane.

Zamysł, jaki krył się za taką konstrukcją ustrojową, uwidaczniał się szczególnie mocno w rewolucyjnej Francji, której władze uważały, że lojalność obywatela wobec republiki wymaga systematycznego zwalczania regionalnych partykularyzmów (rewolucyjny podział kraju na departamenty ignorował granice między historycznymi prowincjami).

W modelu unitarnym wszystkie kompetencje należą z założenia do **centralnych organów władzy**, takich jak parlament czy rząd. Oczywiście, w praktyce nie mogłyby one rządzić same – musi towarzyszyć im aparat administracyjny, powołany do wykonywania decyzji podjętych przez centrum. Niezależnie jednak od tego, jak bardzo rozbudowany byłby taki aparat, uprawnienia należących doń urzędników będą miały zawsze charakter nie pierwotny, lecz wtórny, bo będą jedynie delegowane (przekazywane) przez centrum. Ten rodzaj dystrybucji uprawnień nazywamy **dekoncentracją władzy**. W Polsce przykładem dekoncentracji jest obecność w województwach wojewodów i terenowych agend administracji rządowej.

Współcześnie w Europie trudno jednak wskazać państwo unitarne, które poprzestawałoby wyłącznie na dekoncentracji władzy. Powszechnie uważa się, że dobre funkcjonowanie państwa musi opierać się na przekazaniu szerokich kompetencji **instytucjom samorządowym**. W odróżnieniu od dekoncentracji działalność samorządów jest przykładem decentralizacji władzy. Władze samorządowe, wybrane przez mieszkańców w demokratycznych wyborach, mają nieporównanie silniejszą – bo samodzielną – pozycję niż urzędnicy administracji rządowej. Nie są one jedynie wykonawcami decyzji centrum, lecz mają prawo w zakresie swoich kompetencji rozstrzygać, co i w jaki sposób należy czynić. Choć uprawnienia samorządów w poszczególnych państwach unitarnych mogą się znacząco różnić, to jednak we wszystkich dystrybucja władzy przebiega z góry na dół, bo to centrum – a nie same samorządy – decyduje o tym, jakie kompetencje przekazać gminom czy powiatom.

W ostatnich dziesięcioleciach popularność zyskuje radykalny wariant decentralizacji – **regionalizm**. Zwolennicy regionalizmu uważają, że nowoczesne, efektywne rządzenie

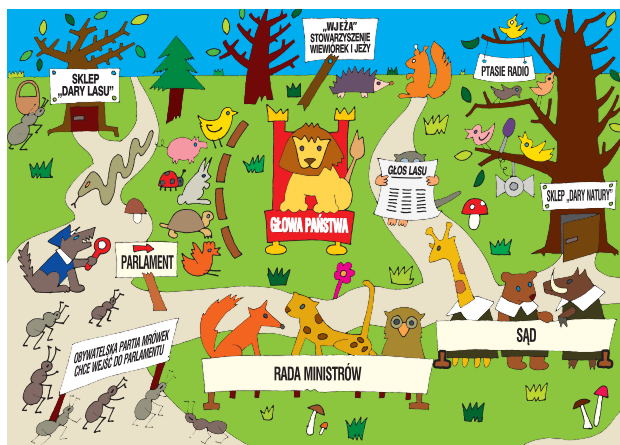
musi uwzględniać **kulturowe i gospodarcze zróżnicowanie kraju**, i dlatego domagają się szerokich uprawnień dla wyodrębnionych regionów. **Regiony** – w odróżnieniu np. od gmin – są na tyle duże, że mogą sprostać realizacji większości zadań, tradycyjnie uznawanych za wyłączne kompetencje państwa (np. prowadzenie polityki wewnętrznej, wyznaczanie kierunków rozwoju). Idea autonomii regionalnej ma jednak także wielu krytyków, którzy uważają ją za poważne zagrożenie dla unitarnego państwa narodowego (szczególnie wtedy, gdy granice historyczne regionu nie są tożsame z granicami państwowymi), a ponadto za próbę podważenia zasady solidarności. Można bowiem zakładać, że bogatsze regiony niechętnie będą pomagały biedniejszym, uznając, że tylko one mają prawo czerpać korzyści z własnej pracowitości i zaradności. Zwolennicy regionalizmu tego rodzaju lęki uznają za przesadne, bo ich zdaniem to właśnie regionalizacja otwiera drogę do wyrównywania szans i przyspieszenia rozwoju biedniejszych regionów. Idea regionalizmu jest silnie obecna w polityce finansowej Unii Europejskiej, starającej się na bardzo poważną skalę wspierać rozwój uboższych regionów.

Zupełnie odmienny charakter od unitarnego ma **model federalistyczny**. Tutaj dystrybucja władzy dokonuje się nie z góry w dół, lecz odwrotnie: z dołu do góry. W państwie federalnym (np. Stanach Zjednoczonych) kompetencje należą początkowo do poszczególnych członów federacji (**landów, stanów, prowincji**) i to one, w imię dobrego funkcjonowania państwa, przekazują część swych uprawnień centralnym organom władzy. W państwach federalnych największe znaczenie ma zapisany w konstytucji **precyzyjny podział kompetencji** pomiędzy władzami centralnymi a władzami poszczególnych krajów federacji – na straży ich przestrzegania stoi sąd konstytucyjny. System federalny jest tak skonstruowany, by przede wszystkim chronić prawa krajów federalnych przed roszczeniami centrum, a jakiegokolwiek zmiany ustrojowe mogą być wprowadzane wyłącznie za zgodą władz poszczególnych krajów federacji.

Z systemem federacyjnym ściśle wiąże się tzw. **zasada pomocniczości**, zgodnie z którą **domniemanie kompetencji** przysługuje nie władzy państwowej, ale obywatelom. Zasada pomocniczości wskazuje na to, że każda kompetencja powinna być wykonywana na tak niskim szczeblu, jak to jest tylko możliwe. Gmina powinna więc zajmować się wyłącznie tym, z czym nie radzą sobie sami obywatele, powiat tym, co przekracza możliwości gminy itp. Państwo jest w tej koncepcji jedynie strażnikiem dobra wspólnego, pomagającym obywatelom (stąd nazwa „zasada pomocniczości”) w sytuacjach, gdy dobro to jest zagrożone.

Zasada pomocniczości zrobiła we współczesnej Europie prawdziwą karierę – zajmuje centralne miejsce w konstrukcji Unii Europejskiej, coraz częściej odwołują się do niej także państwa unitarne (również Polska), które uzasadniają w ten sposób potrzebę większej decentralizacji władzy.

Taką ilustrację zamieszczono w podręczniku do historii i społeczeństwa dla klasy szóstej szkoły podstawowej. Odnajdziecie na rysunku wszystkie elementy demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej. Zaprojektujcie swoją ilustrację przeznaczoną dla szkół średnich. ►



Wystrzegaj się ludzi, którzy domagają się wprowadzenia ładu i porządku. Dla większości z nich oznacza to przekazanie im pełni władzy.

Denis Diderot (1713-1784), francuski filozof
i pisarz oświeceniowy

S Ł O W N I C Z E K O B Y W A T E L S K I

WŁADZA – niesymetryczna relacja społeczna, w której jedna strona podporządkowuje się woli drugiej strony, czyli przedmiotowi władczemu.

PAŃSTWO – organizacja polityczna społeczeństwa, posiadająca suwerenną władzę i określone terytorium. Podstawową cechą państwa jest jego prawo do użycia w określonych sytuacjach przemusu (przemocy), np. w sytuacji, gdy ktoś naruszy normę prawa.

SUWERENNOŚĆ – zwierzchnictwo. Suwerenność zewnętrzna oznacza niezależność państwa od władzy innych państw, suwerenność wewnętrzna – że władza państwowa jest najwyższą władzą na danym terytorium. Organy władzy suwerennej mogą jednak dobrowolnie przyjąć na siebie pewne zobowiązania, rezygnując z części swej suwerenności.

MONARCHIA – forma rządów, w której głową państwa jest monarcha (najczęściej dziedziczny król). W monarchii absolutnej król dysponuje pełnią władzy. We współczesnej monarchii konstytucyjnej (np. Wielka Brytania,* Szwecja, Holandia) król pełni jedynie funkcje reprezentacyjne, władza natomiast pozostaje w rękach rządu i parlamentu.

REPUBLIKA – forma rządów, w której głowa państwa (prezydent) wybierana jest przez obywateli albo ich przedstawicieli na określony czas. Republika to także państwo, które obywatele uważają za dobro wspólne.

DEMOKRACJA – ustrój, w którym władzę – bezpośrednio lub przez wybranych przedstawicieli – sprawują wszyscy obywatele, a decyzje podejmowane są zgodnie z wolą większości głosujących.

AUTORYTARYZM – ustrój polityczny, w którym władzę sprawuje grupa lub jednostka w oparciu o wojsko, policję lub inne służby. Obywatele zachowują pewną autonomię w sferze prywatnej, ale pozbawieni większości praw politycznych nie mogą wpływać na decyzje rządzących. Dla zwolenników autorytaryzmu najważniejsza jest silna władza, niezależna od opinii ogółu obywateli.

TOTALITARYZM – ustrój państwa, które dąży do uzyskania pełnej kontroli nad życiem i działaniami swoich obywateli. W państwie totalitarnym działa i rządzi jedna hegemoniczna partia, a wszystkie dziedziny życia znajdują się pod kontrolą służb bezpieczeństwa, policji i wojska. Państwo jest właścicielem wszystkich środków masowego przekazu i wykorzystuje je do propagowania ideologii totalitarnej.

SPRAWDŹ SIĘ SAM/SAMA!

- ✓ Wyjaśnij, czym jest państwo i na czym polega jego suwerenność.
- ✓ Odwołując się do Konstytucji RP przedstaw, jak w Polsce realizowane są zasady unitarnej formy państwa i republikańskiej formy rządu.
- ✓ Wyłutnierz, co to znaczy być obywatelem lub obywatelką. Omów sposoby nabywania obywatelstwa w Polsce i na świecie.
- ✓ Wskaż różnice w relacjach między władzą i obywatelami w państwie demokratycznym, autorytarnym i totalitarnym.

* Wielka Brytania nie ma wprawdzie konstytucji w formie jednolitego aktu, ale o jej ustroju stanowi konstytucja w sensie materialnym, czyli ogół norm i zasad prawnych z różnych epok, które określają sprawowanie władzy.