

NAUKA O PAŃSTWIE I POLITYCE

Lech Dubel, Jarosław Kostrubiec
Grzegorz Ławnikowicz, Zbigniew Markwart

SERIA AKADEMICKA

NAUKA O PAŃSTWIE I POLITYCE

Lech Dubel, Jarosław Kostrubiec
Grzegorz Ławnikowicz, Zbigniew Markwart

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Recenzenci

Prof. dr hab. Mirosław Karpiuk

Prof. dr hab. Maciej Marszał

Wydawca

Dagna Kordyasz

Redaktor prowadzący

Dorota Lebiedzińska

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

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

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

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

Zbigniew Markwart: część III rozdział 2 pkt 1-4

The logo for 'prawolubni' features the brand name in a lowercase, serif font. Above the 'i' in 'lubni' is a small heart symbol. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, wave-like pattern.

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących 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.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

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

ISBN 978-83-8286-808-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Uwagi wstępne.....	11

Część pierwsza TEORIA WŁADZY

Rozdział 1

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

Rozdział 2

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

Część druga ELEMENTY TEORII PAŃSTWA

Rozdział 1

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

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

Rozdział 2

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

Część trzecia

WYBRANE DOKTRYNY POLITYCZNE

Rozdział 1

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

Rozdział 2

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

Część czwarta

INSTYTUCJE

Rozdział 1

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

Rozdział 2

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

Rozdział 3

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

Rozdział 4

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

Rozdział 5

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

Rozdział 6

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

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

UWAGI WSTĘPNE

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

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

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

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

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

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

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

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

Część pierwsza

TEORIA WŁADZY

Rozdział 1

WOKÓŁ POJĘCIA WŁADZY

1. Charakter i zakres zjawiska władzy

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

wielość pojęć

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

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

stosunki społeczne

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

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

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

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

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

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

Podręcznik prezentuje złożone mechanizmy decyzyjne w instytucji, jaką jest państwo. Autorzy wychodzą z założenia, że aby zrozumieć współczesne państwo i zasady nim rządzące, niezbędna jest znajomość idei, które legły u podstaw procesu prawotwórczego, a także teorii prowadzących do konkretnych rozstrzygnięć politycznych i prawnych.

Omawiane zagadnienia koncentrują się wokół trzech kategorii: teorii władzy państwowej, wiodących systemów politycznych oraz instytucji państwa. Kolejne części omawiają m.in. źródła prawa, w tym Unii Europejskiej, wybrane doktryny polityczne, instytucje władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, zasady działania samorządu terytorialnego oraz organy kontroli i ochrony prawa.

Książka wskazuje również wątpliwości teoretyczne i praktyczne związane z funkcjonowaniem państwa i polityki, a także prezentuje elementy krytyki rozwiązań instytucjonalnych właściwych współczesnej praktyce politycznej, łącznie z punktem widzenia prawniczego i politologicznego.

Podręcznik jest przeznaczony w szczególności dla studentów prawa, administracji, nauk politycznych, stosunków międzynarodowych i kierunków związanych z bezpieczeństwem państwa. Powinien zainteresować także tych, którzy zajmują się polityką.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



9788382868081 W01P01

ISBN 978-83-8286-808-1



9 788382 868081

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



CENA 69 ZŁ (W TYM 5% VAT)