

ILE PAŃSTWA W PAŃSTWIE – „Rzeczpospolita” – 18.02.2010.

Prof. Piotr Winczorek

Umacnianie państwa nie może obejmować tylko aparatu władzy. Musi rozciągać się też na takie sfery, jak organizacje pozarządowe, samorządy i inne instytucje – pisze konstytucjonalista.

W swoim wielkim dziele – „Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej” Ernst H. Kantorowicz (1895 – 1963), wybitny niemiecki historyk-mediewista, ukazuje, jak w ciągu wieków następowało oddzielanie dwóch pojęć i dwóch instytucji. Pierwszą było, utożsamiane z władzą publiczną, w znacznej mierze spersonalizowane i uświęcone panowanie monarsze wyprowadzane z władzy boskiej (Chrystusowej). Drugą, świecka wspólnota ludzi osiadłych na danym terytorium – *Corpus Reipublicae mysticum*, kształtowana na wzór wspólnoty sakralnej – Kościoła określanej jako *Corpus Ecclesiae mysticum*.

Odseparowanie tych dwóch pojęć i instytucji doprowadziło do pojawienia się, przyjętej także w Polsce w czasach Kazimierza Wielkiego, koncepcji Korony Królestwa. Dała ona początek późniejszej, w pełni zdepersonalizowanej już idei państwa, która odnosiła się do instytucji z natury ponadczasowej, a przynajmniej przeżywającej swoich doczesnych rządców.

Krytycznie o samorządach

Jednakże to, co wydaje się bezdyskusyjne w oczach historyków, politologów i prawników, nie zawsze jest równie oczywiste w rozumieniu potocznym. Nie spotyka się już co prawda poglądu, że państwo sprowadza się do osoby czy osób zajmujących stanowiska publiczne, ale przekonanie, iż państwo to tyle, co wyobcowany ze społeczeństwa zespół instytucji i urzędów, jest dosyć rozpowszechnione. Poza nim nie istnieje już państwo, lecz zbiorowość ludzi poddanych władztwu publicznemu. Stąd też łatwe przeciwstawianie mieszkańców jakiegoś kraju (poddanych, obywateli) – państwu.

Takie podejście da się wyczuć czasami w oświadczeniach naszych polityków, którzy nawołują do „umocnienia państwa”. Słyszcy się zatem, że owo umocnienie ma przybrać postać zmian w składzie personelu urzędniczego, usprawnienia działań instytucji, w których jest on zatrudniony, przekazania im do realizacji zadań, które nie były dotychczas państwu przypisane, wyposażenia tych instytucji w odpowiednio rozszerzone kompetencje itp.

Umacnianie państwa, w tej perspektywie, to głównie umacnianie organów władzy wykonawczej (np. prezydenta, premiera, Rady Ministrów) wraz z całym zespołem instytucji administracyjnych pozostającym do ich dyspozycji.

W mniejszym stopniu dotyczyć ma ono, na przykład, władzy sądowniczej (w tym sądownictwa konstytucyjnego) przedstawianej niekiedy jako stojąca poza państwem, a nawet usytuowana w opozycji do niego.

O samorządzie w tym kontekście na ogół się w ogóle nie słyszy, a jeśli pojawiają się na jego temat jakieś wzmianki, to z reguły krytyczne. Odnoszone są one głównie do samorządu zawodowego i gospodarczego, choć i samorząd terytorialny nie jest oszczędzany.

Takie spojrzenie na państwo charakterystyczne jest w Polsce przede wszystkim dla Prawa i Sprawiedliwości zarówno w okresie, gdy w jego rękach znajdowały się główne instrumenty władzy wykonawczej, jak i obecnie. Łatwo to wyczytać z odświeżonego projektu konstytucji IV Rzeczypospolitej autorstwa PIS oraz z oświadczeń szefa tej partii, które przed kilku tygodniami towarzyszyły jego prezentacji.

Między władzą a obywatelem

Twierdzenie, jakoby możliwe było funkcjonowanie wspólnoty państwowej bez instytucji władczych, jest równie błędne, jak i to, które sprowadza sam byt państwa do aparatu administracji publicznej. Dla istnienia państwa w pełnym jego wymiarze konieczne jest bowiem współdziałanie dwóch elementów – zespołu organów władzy publicznej oraz wspólnoty obywatelskiej, owych średniowiecznych „dwóch ciał króla”. Problemem do rozwiązania jest natomiast to, w jakich proporcjach elementy te występować winny w rzeczywistości.

Na tak postawione pytanie nie ma jednej uniwersalnej odpowiedzi. Jest jednak rzeczą pewną, iż umacnianie państwa, aby było skuteczne i trwałe, nie może obejmować tylko jednego z nich – aparatu władzy. Musi rozciągać się też na takie sfery jak organizacje pozarządowe, samorządy i inne instytucje oraz formy życia zbiorowego, w których przejawia się istnienie wspólnoty obywatelskiej.

Nieco odmienną, ale związaną z tym kwestią jest to, jak szeroki krąg zadań należy powierzyć aparatowi władzy państwowej do realizacji; za co może i powinien być on odpowiedzialny. Państwa o silnie etatystycznym charakterze budowane były w XX wieku na przekonaniu, iż nic nie może się dziać poza jego aparatem, że nic nie może być skierowane przeciw państwu, a co najważniejsze, że wszystko, co istotne (a wszystko jest istotne) winno być jego dziełem – od życia duchowego i artystycznego, przez gospodarkę, do polityki.

Z kolei klasyczne XIX i XX- wieczne liberalne wyznaczenie wiary nakazywało, by państwowy aparat władzy stronił od brania na siebie odpowiedzialności za możliwie wiele dziedzin życia obywateli i ograniczał się głównie do utrzymywania porządku i bezpieczeństwa publicznego.

W istocie ani etatyzm, ani liberalizm nie wypełniły wszystkich formułowanych przez siebie ideowych obietnic. Z czegoś musiały zrezygnować, czegoś im się nie udało osiągnąć (etatyzm), jakieś działania musiały podjąć, choć się przed tym broniły (liberalizm).

Tak więc w okresie następującym po wielkim kryzysie z lat 1929 – 1933 i II wojnie światowej państwa z założenia liberalne musiały, pod groźbą wybuchu społecznego lub załamania, wkroczyć na pola, które poprzednio pozostawiały w całości lub w znacznej części inicjatywie obywatelskiej – na pole gospodarki, opieki społecznej, kultury, nauki itp. Narodziło się *l'Etat providence, welfare state* - państwo obiecujące wszystkim opieki, a nawet dobrobytu.

Zgodnie z postulatami neoliberalistów z końca XX wieku państwo powinno wycofać się z tych sfer, jeśli nie w zupełności to przynajmniej w znacznej mierze. Takie też działania tu i tam podjęto. Jednym z powodów, dla których to czyniono, było przekonanie o niezdolności najbardziej nawet sprawnego aparatu władzy publicznej do wywiązania się z tego typu zadań, tym bardziej że koszty urzeczywistnienia (np. w dziedzinie opieki społecznej i ochrony zdrowia) stały się nie do udźwignięcia dla podatników.

Miarkować obecność państwa

Próby takiego manewru budzą jednak w wielu krajach opór społeczeństwa obawiającego się, że zostanie pozostawione przez opiekuńczą dotychczas (raczej w teorii niż w praktyce) władzę na pastwę losu (bezrobocie, bieda, bezdomność, brak zabezpieczenia na starość i w przypadku choroby).

Trudno się temu dziwić, gdy często nie wykształciły się inne, oprócz aparatu władzy państwowej, instytucje wspólnoty, które mogłyby zadania te z dobrym skutkiem od niego przejąć. Stąd też powrót nadziei, iż ratunku szukać trzeba jedynie w silnym państwie uosobianym głównie przez władze wykonawczą i podległy jej system organów administracji.

Światowa recesja z ostatnich dwóch lat, w powołaniu na którą liczni politycy uzasadniali podejmowane działania o charakterze interwencyjnym, przekonanie to zdaje się uzasadniać. Ci zaś, którzy je podtrzymują, liczą na społeczne zrozumienie.

Nie sądzę aby państwo – postrzegane jako aparat władzy – mogło się w naszych czasach wycofać z państwa rozumianego jako wspólnota. Ale bezsporne jest, iż aparat ten nie powinien, bo też i nie zdoła, wspólnoty tej z jej zbiorową i indywidualną przedsiębiorczością z dobrym skutkiem zastąpić.

Pozostaje zatem miarkowanie obecności państwa w państwie do rozmiarów, które nie prowadzą ani w kierunku nowych postaci etatyzmu, zwłaszcza o totalitarnym zabarwieniu, ani do pojawienia się wiary, iż aparat władzy można, wraz z przekazanymi mu zadaniami publicznymi, bez jakiegokolwiek szkody społecznej, ostatecznie wytrzebić.

*Autor jest profesorem Uniwersytetu Warszawskiego,
znawcą tematyki konstytucyjnej, stałym
współpracownikiem „Rzeczpospolitej”.*

* * *