

WSTĘP

Władza jest nieodzownym składnikiem życia człowieka w ramach szerszej zbiorowości, zorganizowanych grup społecznych. Niezależnie od tego, jaką konkretną formę integracyjną, w toku dziejów, przyjmowały wspólnoty, zawsze stałym składnikiem była władza. Historia, i to nie tylko historia polityczna, jest niekończącym się spektaklem władzy. Spektaklem fascynującym zarówno dla jego uczestników, jak i obserwatorów. Wprawdzie role w tym spektaklu są rozdzielone rutynowo, między tych, którzy „mają władzę” i tych, którzy są „poddani władzy”, między tych, którzy dążą do zdobycia władzy i tych, którzy jej bronią, ale za każdym razem ten spektakl odtwarzany zostaje w sposób niepowtarzalny, oryginalny. Z tego powodu władza była i ciągle jest przedmiotem fascynacji, znajdującym odzwierciedlenie w mitach, opowieściach, legendach, literaturze, w relacjach historycznych. Zainteresowanie władzą sprawiło, że jej fenomen stanowił ważny przedmiot rozważań filozoficznych, a także prowadzonych w ramach różnych dyscyplin badaniach naukowych. Ta forma refleksji nad władzą zdaje się – podobnie jak sama władza – „niekończącą się historią”. Złożoność władzy, jej wieloaspektowy wymiar, a przede wszystkim, zmiany w jej obrębie, wynikające z przeobrażeń dokonujących się w rzeczywistości społecznej, uzasadnia i usprawiedliwia każdą nową próbę analizy zjawiska władzy.

Władza, w szczególności władza publiczna, zawsze była podstawą funkcjonowania zorganizowanego społeczeństwa. Zawsze stanowiła centralny punkt w ramach tej organizacji, ale w sposób szczególny wpływa na funkcjonowanie społeczeństwa w ramach współczesnego modelu demokracji, w którym, z oryginalnych rozwiązań w sferze władzy uczyniono główny motyw konstrukcji systemu. Ten model, dopełniony ideą państwa prawa, podlega od wielu lat zmianom. Ich istotą jest kształtowanie relacji między: prawem, instytucjami władzy, środkami jej sprawowania, a autonomią/wolnością jednostki.

W tym przypadku, pytanie o władzę nabiera zupełnie innego, inaczej skonkretyzowanego wymiaru. To pytanie odnosi się nie tylko do

istoty władzy, do ogólnych warunków jej funkcjonowania, ale „szczegółowych, technicznych rozwiązań” zorganizowania i działania władzy w konkretnie zdefiniowanej rzeczywistości – demokratycznego państwa prawa. Jaka władza, jak kształtowana, jak funkcjonująca jest najbardziej efektywna i użyteczna z punktu widzenia demokratycznego systemu i demokratycznego państwa prawnego? Odpowiedzią na to pytanie są propozycje różnych modelowych rozwiązań, zarówno doktrynalnych, jak i realizowanych praktycznie.

Prawne regulacje w postaci zasad, norm i przepisów prawa, instytucje przyjmujące postać zróżnicowanych organów oraz zasoby, czyli zespół środków, które umożliwiają podejmowanie efektywnych działań, są we współczesnym systemie demokratycznym, głównymi czynnikami decydującymi o kształcie władzy. Równocześnie, są to podstawowe cechy władzy publicznej. Ta praca poświęcona jest analizie tych podstawowych cech. Na podstawie zaproponowanego schematu analizy możemy istniejące modele scharakteryzować, porównać, ocenić ich przydatność i efektywność, a w pewnym zakresie możemy również podejmować próby konstruowania propozycji nowych rozwiązań.

„Prawo – Instytucje – Zasoby” – tak szczegółowo określony zakres i sposób rozważań znajduje odwołanie w podtytule pracy. Podkreślone zostały trzy aspekty władzy, które, z jednej strony, wywierają współcześnie decydujący wpływ na jej kształt, a z drugiej, stwarzają szansę na obiektywne i konkretne zbadanie tego złożonego zjawiska. Podkreślony jest, przede wszystkim, prawny wymiar władzy. Regulacjom prawnym dotyczącym władzy publicznej poświęcam najwięcej uwagi. Prawo odgrywa coraz większą rolę w funkcjonowaniu współczesnych demokratycznych społeczeństw i w sposób zasadniczy wpływa na relacje w obrębie władzy publicznej.

Nacisk położony jest również na instytucjonalny wymiar władzy, przy szerokim rozumieniu pojęcia instytucji. Rozbudowane formy organizacyjno-instytucjonalne, o skomplikowanej wewnętrznej strukturze, stają się podstawowym narzędziem realizowania władzy. Jest to najczęściej uzasadniane poszerzeniem sfery władzy i koniecznością sprawnego realizowania przypisanych jej funkcji.

Zmiany dotyczą także zasobów władzy, a więc tych środków, do których władza może się odwołać, z których może korzystać, wykonując

swoje uprawnienia. Rewolucja informacyjna i komunikacyjna, jest tylko jednym z czynników generujących te zmiany. Przedmiotem uwagi są kwestie zasobów władzy, rozumianych w sposób wykraczający poza ich tradycyjne ujęcie.

Podstawowym celem badawczym, znajdującym odzwierciedlenie w treści opracowania, jest charakterystyka cech władzy publicznej i próba jej modelowego przedstawienia na bazie: **prawnych regulacji, rozwiązań instytucjonalnych i zasobów, środków jej sprawowania**. Przedstawiam propozycję narzędzia, za pomocą którego, można uzyskać pełniejszy obraz władzy publicznej. Nie jest to prezentacja jakiegoś konkretnego modelu władzy publicznej w znaczeniu deskryptywnym (w tym również władzy publicznej w Polsce), ale próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób takie zjawisko jak władza publiczna może być rozpoznawane i analizowane. Z tego względu nie przedstawiam, ani całości regulacji prawnych dotyczących konkretnej postaci władzy, ani pełnego katalogu instytucji czy organów władzy.

Drugi cel badawczy, który w pewnym stopniu ujawnił się w trakcie przygotowania tego opracowania, można określić jako próbę wskazania takich zagadnień, które wymagają pogłębionych teoretycznych analiz i badań. Dotyczy to przede wszystkim kwestii „transferu uprawnienia władczego”, funkcjonalnego podejścia do identyfikowania władztwa publicznego, ale także ważnych zagadnień związanych z problemami zakresu znaczenia używanych pojęć, pojęć języka prawnego z zakresu aktów prawnych dotyczących władzy.

Ze względu na strukturę opracowania, punktem wyjścia zaproponowanego wyżej ujęcia władzy, jest, poza syntetycznym przedstawieniem zagadnień metodologicznych i preferowanego sposobu badania, wprowadzenie dwóch dodatkowych wątków. Pierwszy ma charakter czysto teoretyczny, ale, moim zdaniem, również bardzo duże i niedoceniane znaczenie praktyczne. Jest to zagadnienie formalnej analizy władzy. Ten zakres rozważań pozwala na wyeksponowanie kluczowych aspektów analizy władzy, ukazujących złożoność tego zjawiska. Wyznacza zakres badania władzy, a także wyznacza sposób identyfikacji jej podstawowych cech. Drugi, dotyczy usytuowania władzy w strukturach społecznych i jej powiązania z poziomem i strukturą organizacyjną społeczeństwa. Ustalenie relacji między formami władzy, w szczególności relacji

między władzą publiczną a władzą polityczną, jest uzupełnieniem tej części rozważań. Poza wskazaniem zależności charakterystycznych dla systemu demokratycznego, **najważniejszym aspektem tej analizy jest określenie warunków funkcjonowania władzy publicznej wyznaczonych przez idee demokratycznego państwa prawa**. Poświęcony temu został osobny, IV, rozdział opracowania.

Część poruszanych zagadnień i wątków teoretycznych, była przedmiotem moich częściowych opracowań w książkach, artykułach i tam była analizowana w sposób szerszy. Z tego powodu pojawiają się w tekście odesłania zawierające ogólne wskazania dotyczące zakresu i sposobu rozwiązania problemu¹.

Niektóre ważne problemy teoretyczne, pojawiające się w związku z prowadzoną analizą, których bardziej szczegółowe omówienie nie jest możliwe w tej pracy, a które w dotychczasowej literaturze przedmiotu nie są dostatecznie eksponowane, zostały zasygnalizowane w postaci wyodrębnionych części. W ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych książki, pojawiają się wydzielone punkty lub podpunkty), zatytułowane „Kwestie dyskusyjne – problemy teoretyczne”, w których przedstawione są pytania i zostały sformułowane problemy, warte zdaniem autora, podjęcia bardziej wnikliwych rozważań.

Władza jest fenomenem o tak wielu wątkach badawczych, że nie sposób objąć ich w jednym opracowaniu². Zjawisko władzy było i jest przedmiotem badań prowadzonych w różnym wymiarze. Ich efekty nie są i raczej nigdy nie będą w pełni satysfakcjonujące, co wynika z istoty przedmiotu badania. Wydaje się, że wciąż aktualne są słowa wybitnego amerykańskiego socjologa i politologa Roberta M. MacIvera wypowie-

¹ T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 2000; idem, *Rola prawa w kształtowaniu instytucji władzy politycznej*, [w:] *Prawo – władza – społeczeństwo – polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Pałeckiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; idem, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

² Władza jest obiektem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, poczynając od historii przez socjologię, filozofię polityki, psychologię społeczną, do teorii państwa i prawa. W nauce o polityce stanowi nie tylko odrębny nurt rozważań teorio-politycznych, ale łączy się między innymi z problematyką funkcjonowania systemów politycznych, modeli ustrojowych. Zagadnienie władzy wiąże się również ściśle z wieloma innymi np. administracji publicznej, biurokracji, organizacji i zarządzania, opinii publicznej, masowej komunikacji, które, jak się wskazuje, mają również obszerną literaturę.

dziane ponad siedemdziesiąt lat temu, że nie ma sensownie adekwatnego studium natury władzy społecznej³.

Z dużym prawdopodobieństwem można też przyjąć, że niewielka jest szansa na powstanie takiego kompletnego i adekwatnego studium, które uzyska powszechną aprobatę. Również przedstawione opracowanie nie rości sobie pretensji do takiej roli. Nie zmienia to jednak faktu, że warto podejmować rozważania nad władzą i badać ją w różnych aspektach. Ten, proponowany w niniejszym opracowaniu sposób analizy władzy, koncentruje się na takich aspektach, które mogą być przydatne dla charakterystyki typów i form władzy w ujęciu teoretycznym i praktycznym. Autor ma nadzieję, że z tego względu prezentowana praca może stanowić również pomocny materiał dydaktyczny dla studentów prawa, administracji i politologii.

³ M.R. Maclver, *The Web of Government*, New York 1947, s. 458.