

# I. ARTYKUŁY

TOMASZ LANGER

## Z PROBLEMATYKI TEORETYCZNEJ POJĘCIA FORMY PRAWA

### I. UWAGI WSTĘPNE

Badania nad problemem form państwowych nabrały w marksistowskiej teorii państwa i prawa nowego znaczenia po II wojnie światowej. Na fakt ten wpłynęły niewątpliwie przyczyny obiektywne związane z pojawieniem się nowych państw socjalistycznych w Europie i Azji. Do zakończenia II wojny problem różnorodności form państwa socjalistycznego miał bowiem przede wszystkim charakter teoretyczny.

W pierwszej fazie badań, prowadzonych przede wszystkim w Związku Radzieckim, chodziło głównie o ocenę klasowego charakteru nowo powstałych ustrojów politycznych, o ustalenie, w jakim zakresie prawidłowości budowy ustroju socjalistycznego w ZSRR potwierdzają się w państwach demokracji ludowej. To założenie metodologiczne determinowało kierunek rozważań i rodzaj wniosków. Uważano więc przeważnie, że odstępstwa od wzoru radzieckiego oddalają te państwa od możliwości zakwalifikowania ich do typu państw socjalistycznych. Najbardziej reprezentatywny był w tej dziedzinie pogląd P. I. Trajnina, który sądził, że nowo powstałe państwa nie są państwami demokracji proletariackiej, bo ta jest równoznaczna z dyktaturą prolletariaitu, dyktatury tej zaś jeszcze nie zbudowano<sup>1</sup>.

Wnioski te zdawała się potwierdzać praktyka pierwszego okresu bu-

<sup>1</sup> Par. P. I. Trajnin, *O demokracji typu szczególnego*, Nowe Drogi, 1947/1, s. 111 - 132. Podobne stanowisko zajmował I. D. Lewin, który w wykładzie wygłoszonym w końcu 1045 r. przedstawiał państwa demokracji ludowej na jednej płaszczyźnie z państwami burżuazyjno-demokratycznymi. O wykładzie tym wspomina A. I. Denisów, *Príroda i osnovnyje osohiennosti narodno-democraticzeskich gosudarstw*, Wiestnik MGU, 1950/1, s. 97 - 108. Także D. S. Kariew, *Sudostrojstwo*, Moskwa 1948, s. 409, twierdził, że: „Nowe demokratyczne państwa (państwa demokracji ludowej — przyp. mój, T. L.) nie są jak wiadomo państwami socjalistycznymi”. Jednakże później w liście do redakcji pisma *Socjalisticzeskaja Zákonnost'* 1949/21, s. '61, twierdzenia głoszone przez siebie w tym względzie odwołał.

dowy socjalizmu we wspomnianych państwach. Stopniowo przeważnie wprowadzane reformy gospodarcze, przede wszystkim etapami przeprowadzona nacjonalizacja przemysłu, skupienie w pierwszej fazie całego wysiłku na realizacji reformy rolnej oraz wykorzystanie niektórych postępowych rozwiązań ustrojowych z okresu państwa burżuazyjnego sugerowały niektórym badaczom, że mają do czynienia nie z rewolucją typu socjalistycznego, ale z rewolucją antyfeudalną o programie demokratycznym i celach antyimperialistycznych. Tezę tę potwierdziła także, ich zdaniem, szersza niż w ZSRR baza społeczna tych rewolucji, skupiająca również postępowe elementy burżuazyjne.

Poglądy te po 1949 r. zostały w zasadzie odrzucone, o tyle iż zgodzono się, że państwa demokracji ludowej nie posiadały już w tym okresie (1945 - 1948) charakteru państw burżuazyjnych, ale twierdzono nadal, że nie posiadały jeszcze charakteru państw socjalistycznych. Powstała wówczas, przyjmowana przez niektórych teoretyków radzieckich do dziś, teoria tzw. form przejściowych. Najbardziej reprezentatywne twierdzenia tej teorii formuje obecnie W. E. Czirkin<sup>2</sup>.

Ostatnio, głównie dzięki rozstrzygnięciu niektórych problemów z tym związanych przez międzynarodowe narady partii komunistycznych i robotniczych w 1957 i 1960 r., a także pod wpływem szeregu prac teoretyków państwa i prawa z krajów demokracji ludowej, większość teoretyków radzieckich przyjmuje pogląd o socjalistycznym od początku charakterze rewolucji w tych państwach. Podkreśla się, iż rozstrzygnięcie celów rewolucji burżuazyjnej nastąpiło w ramach procesu rewolucji socjalistycznej<sup>3</sup>.

Obecnie badania w tej dziedzinie, tak w nauce polskiej jak i radzieckiej prowadzone są jednocześnie w dwu kierunkach: 1) analizy konkretnych rozwiązań ustrojowych przyjmowanych w państwach socjalistycznych, czym zajmuje się przede wszystkim prawo państwowe, administracyjne, a także inne dyscypliny dogmatyczne oraz 2) w kierunku, który nazwać można teoretycznoprawnym. Kierunek ten niejednolity zresztą

<sup>2</sup> W. E. Czirkin, *Pierechodnyje gosudarstwiennyje formy*, Swierdłowski 1963, oraz w wydanej w 1966 r. książce *Formy gosudarstwa pierechodnego k socialistyczeskemu tipu*, Moskwa 1966. Podobne stanowisko zajmuje także N. S. Czernienko. O *pierechodnych formach k socialistycznej gosudarstwiennosti*, *Filosofskije Nauki*, 1964/4, s. 41 - 49, oraz W. N. Czarnogolowkin, *Ob etapach razwitija socialistycznego gosudarstwa*, *Prawowiedienie* 1967/5.

<sup>3</sup> Por. np. I. S. Pudów, *Rol gosudarstwa narodnoj demokraty w postrojenii socializma*, (Dysertacja niepublikowana) Biblioteka MGU im. Gorkiego, W. S. Pietrow, *Tip i formy gosudarstwa*, Leningrad 1967. Jedynie jeżeli chodzi o Bułgarię to w radzieckiej literaturze prawniczej panowała zawsze zgoda co do socjalistycznego od początku charakteru rewolucji w tym państwie. Nieliczne próby kwestionowania tej oceny spotykały się z ostrą krytyką. Por. D. T. Pudów, *K woprosu o charakterie bolgarskoj narodno-democraticzeskoj rewolucii*, *Woprosy Filosofii*, 1956/6, s. 44 - 57.

tematycznie i metodologicznie, obejmuje: analizę charakteru rewolucji w państwach socjalistycznych, szczególnie w pierwszym okresie ich rozwoju oraz próby stworzenia prawideł rozwoju i budowy państw socjalistycznych na tle ogólnych założeń teoretycznych budowy i działania organizacji państwowej. W artykule tym będę starał się dokonać analizy i oceny wyników badań w tej ostatniej dziedzinie.

## II. POJĘCIE TYPU A POJĘCIE FORMY PAŃSTWA

Ustalenie związków zachodzących między typem a formą państwa stanowi punkt wyjścia dla wszelkich rozważań z zakresu morfologii państw. Nie popadając w zbyteńskie uproszczenie stwierdzić można, że typ określa, kto sprawuje władzę w państwie (jaka klasa), natomiast analiza formy państwa powinna dać odpowiedź na pytanie: jak ta władza jest sprawowana.

Marxistowska teoria rozwoju społecznego przywiązuje do typu państwa znaczenie podstawowe. On bowiem wyraża strukturę klasową państwa i determinuje kształt nadbudowy, której głównym elementem jest państwo. Zmiany typów państw zachodziły dotychczas zawsze w drodze rewolucji społecznych, przy czym każdy następny typ był bardziej postępowy niż poprzedni. Ta prawidłowość nie dotyczy form państwowych. Przede wszystkim rozwój historyczny organizacji państwowej wytworzył znacznie większą ilość form niż typów państwa, poza tym zmiany form nie zawsze posiadały charakter zmian postępowych<sup>4</sup>. Nie ma bowiem idealnej formy państwa. Można co najwyżej mówić o najlepszej formie, z uwagi na to, iż w danych okolicznościach zapewnia ona najlepiej realizację interesów klasy panującej<sup>5</sup>. Wraz ze zmianą sytuacji społecznej, a przede wszystkim natężenia walki klasowej, dotychczasowa forma uznana za dobrą okazać się może nieprzydatna. Dlatego też „trudno mówić nawet o idealnej formie dla państwa danego typu”<sup>6</sup>.

Chcąc więc odkryć istotę państwa, jego kształt konkretny, organizacyjny i klasowy, rozpatrywać ją trzeba zawsze uwzględniając tak typ, jak i formę. Wszelkie próby rezygnacji w analizie jednego z tych elementów prowadzą nieuchronnie do zniekształcenia obrazu badanej organizacji państwowej. W nauce burżuazyjnej prawidłowość ta nie jest uznawana. Proponowane przez nią w tym względzie rozwiązania albo uwzględniają wyłącznie typ państwowy, inaczej zresztą pojmowany niż

<sup>4</sup> Por. W. I. Lenin, *Państwo a rewolucja*, Warszawa 1949, s. 87.

<sup>5</sup> Por. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968, s. 73.

<sup>6</sup> J. Kowalski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Warszawa 1967, s. 176..

w nauce marksistowskiej<sup>7</sup>, albo proponują klasyfikacje z pozoru uniwersalne, w istocie zaś mieszające pojęcia formy i typu państwa<sup>8</sup>.

Wreszcie ograniczają się wyłącznie do analizy form państwowych zwracając uwagę przede wszystkim na ten element, z którym nauka marksistowska wiąże pojęcie reżimu politycznego<sup>9</sup>.

W nauce burżuazyjnej brak nie tylko powszechnie uznanych kryteriów oceny organizacji państwowych, ale niejednokrotnie zwiększa się ilość różnych koncepcji, by w istocie ukryć poza nimi rzeczywiste — klasowe uwarunkowanie państwa. Na fakt ten zwracał uwagę W. I. Lenin, który w wykładzie wygłoszonym 11 VII 1919 r. na Uniwersytecie im. Swierdłowa stwierdził: „Nie ma bodaj drugiego zagadnienia w takim stopniu, umyślnie, czy nieumyślnie zagmatwanego przez przedstawicieli burżuazyjnej nauki, filozofii, prawa, ekonomii politycznej i publicystyki, jak zagadnienie państwa [...] Zagadnienie to jest tak zagmatwane\* i zawiłe dlatego, że bardziej niż jakiegokolwiek inne związane jest z interesami klas panujących [...]”<sup>10</sup>.

Klasowe uwarunkowanie formy państwa nie budzi w nauce marksistowskiej wątpliwości, różnice zdań występują jedynie jeżeli chodzi o ustalenie zakresu wpływu typu na formę. Dotyczą one szczególnie:

<sup>7</sup> Por. klasyfikację G. Jellinka, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 40 i n. Autor ten ogranicza się wyłącznie do analizy typów państwowych z uwagi na ich rozwój historyczny. Oryginalną typologię państw proponuje też M. Imboden, *Die Staatsformen. Versuch einer psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen*, Basel—Stuttgart 1959, s. 45. Na podstawie modyfikacji zasady trójpodziału władz sugeruje on by wyróżnić typ monistyczny, dualistyczny, trynitarny i kwadratyczny. Koncepcję tę poddaje krytyce S. Rozmaryn (rec.) *Państwo i Prawo*, 1960, nr 12, s. 1050 i n.

<sup>8</sup> Por. H. Nawiasky, *Staatstypen der Gegenwart*, St. Gallen 1934, s. 198. Proponuje on rozróżnić typ liberalny, demokratyczno-egalitarny, socjalistyczny i nacjonalistyczny.

<sup>9</sup> K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957, s. 442. Stwierdza on, że dla zrozumienia istoty państwa wystarczy ograniczyć się do analizy następujących momentów: a) w jaki sposób osiąga się w nim władzę; b) w jaki sposób władza jest sprawowana czyli jakie są relacje pomiędzy poszczególnymi instytucjami systemu władzy; c) w jaki sposób zorganizowano kontrolę nad władzą. Nieco inaczej problem ten traktuje M. C. Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York 1960. Dzieli on państwa na demokratyczne i niedemokratyczne w zależności od tego, czy istnieje w nich: a) tzw. formuła polityczna, to jest pewna suma przekonań wyraźnie określających, jakie instytucje uznane przez wszystkich istnieją w państwie; b) jeden zespół przywódców sprawujących aktualnie władzę; c) co najmniej jeden zespół uznanych przywódców ubiegających się o władzę. Brak jednego z tych elementów uniemożliwia zaliczenie państwa do grupy państw demokratycznych. Jest to więc koncepcja nawiązująca wyraźnie do tzw. rządów alternatywnych opartych o konkurujące o władzę partie polityczne. Por. na ten temat M. Sobolewski, *Rola systemów partyjnych w kontroli władzy państwowej*. Zeszyty Naukowe UJ, nr 135, s. 272 i n.

<sup>10</sup> W. I. Lenin, *O państwie*, Warszawa 1953, s. 7.

doceniającej samej problematyki indywidualnych rozwiązań ustrojowych w ramach państw określonego typu, możliwości dokonywania porównań między formami państw różnych typów oraz kwestii powtarzalności tych samych form państwowych w różnych typach państw. Różnice te sprowadzić można do dwu grup twierdzeń.

Według grupy pierwszej rozpatrywanie form państwowych może mieć miejsce tylko w ramach typów. Podstawowym założeniem metodologicznym jest tu twierdzenie o niepowtarzalności rozwiązań ustrojowych w różnych typach klasowych, a co za tym idzie, o braku możliwości prowadzenia porównań między formami państwa różnych typów. W literaturze polskiej pogląd ten reprezentowany był dość powszechnie do 1956 r. Stanowisko takie zajmował m. in. S. Ehrlich, dla którego podstawą rozważań była filozoficzna teza o dialektycznej jedności treści i formy. Pojęciom tym na gruncie teorii państwa i prawa odpowiadać miały pojęcia typu i formy państwa. Stwierdzał on, iż „formy państwowe są indywidualną konkretyzacją danego typu państwa”. Główny nacisk kładł autor na problem typu państwa zakładając, że między nim a formą zachodzi prosty stosunek wynikania.

Problematyka form państwowych była przez długi okres czasu nie doceniana. I tak np. S. Rozmaryn analizując ten problem w 1948 r. pisał: „Empiryczne dane i istniejące państwa (jak również państwa przyszłości) posiadają oczywiście indywidualne znamiona, ale zadanie naukowej klasyfikacji polega właśnie na wydobyciu tego co wspólne i istotne, niezależnie od różnicy form i struktury”<sup>11</sup>. Trzeba jednak dodać, że twierdzenie to pochodzi z okresu, gdy socjalistyczny charakter państw demokracji ludowej był 'kwestionowany, właśnie z uwagi na odmiennosc ich formy od ówczesnej formy radzieckiej<sup>12</sup>. Głównym zatem celem wspomnianego twierdzenia było doprowadzenie do uznania socjalistycznego charakteru państw powstałych po II wojnie światowej bez względu na ewentualne różnice w konkretnych rozwiązaniach ustrojowych. Podkreślić również trzeba, iż w okresie tym absolutnie nie było klimatu politycznego dla analizowania wszystkich różnic w budowie państw socjalistycznych<sup>13</sup>.

Współcześnie pogląd o zdecydowanej supremacji problematyki typu nad zagadnieniem formy państwa reprezentowany jest dość szeroko w nauce radzieckiej. Zdaniem W. S. Piętrowa<sup>14</sup> forma zależy wyłącznie od

<sup>11</sup> S. Rozmaryn, *Istota państwa*, Demokratyczny Przegląd Prawniczy, 1948/10, s. 13.

<sup>12</sup> Por. przypis 1.

<sup>13</sup> Por. K. Grzybowski, „Stalinizm” w socjalistycznym prawie konstytucyjnym, *Państwo i Prawo*, 1967/6, s. 1053 i n. Dodać należy jednak, że zmiany w rozwoju teorii wynikają również z naturalnego procesu ciągłego doskonalenia naszej wiedzy, a pionierskie ustalenia w tej dziedzinie stanowią konieczny krok w rozwoju nauki.

<sup>14</sup> W. S. Pietrow, *Suszczytnosc' i formy sowieckiego socjalistycznego gosudar-*

typu państwa, jest jego zewnętrznym wyrażeniem. Autor ten dowodzi, że właśnie forma pozwala na ustalenie, z jakim typem mamy do czynienia. Typ bowiem, jego zdaniem, nie zawsze przejawia się bezpośrednio, forma zaś jest w każdym przypadku zjawiskiem konkretnym poddającym się badaniom bez większych trudności. W. S. Pietrow, podobnie jak pozostali teoretycy tej grupy, nie uznaje możliwości powtarzania się tych samych albo podobnych form w ramach różnych typów państwowych<sup>15</sup>. Podobne stanowisko zajmuje też F. M. Ejsen, który dodaje, że rozpatrywanie form państwowych wyłącznie w ramach typów pozwala także na ustalenie wszystkich cech wspólnych państw o takiej samej strukturze klasowej, co w konsekwencji powinno doprowadzić do sprecyzowania jednej formy dla jednego typu państwa. Nie należy, jego zdaniem, zwracać uwagi i badać różnic w przejawianiu się form państw socjalistycznych, ale ograniczać się jedynie do analizy cech wspólnych<sup>16</sup>. Ta konkluzja F. M. Ejsena wydaje się logiczną konsekwencją poglądów teoretyków pierwszej grupy. Tak skonstruowane rozważania muszą doprowadzić ostatecznie do wniosku, że każdemu typowi odpowiadać powinna jedna tylko doskonała forma. Że nie potwierdza tego praktyka życia politycznego wyjaśniać nie potrzeba.

Teoretycy grupy drugiej nie negując zasadniczego wpływu typu państwa na kształt jego formy pokreślają jednocześnie, iż sprowadzanie tej prawidłowości do prostego procesu wynikania jest nieporozumieniem. Przede wszystkim są oni zdania, że poza elementami klasowymi, na kształt formy państwa wpływ mają także i inne czynniki np. tradycje historyczne, położenie terytorialne, sytuacja międzynarodowa itp. Czynniki te są różne w różnych państwach tego samego typu. Twierdzą oni również, że w pewnych okolicznościach nie można wykluczyć powtarzalności tych samych, albo zbliżonych form państwowych w ramach różnych typów, przede wszystkim jeżeli chodzi o formę rządu i strukturę administracyjno-terytorialną państwa.

Monarchia jest, zdaniem A. I. Denisowa, przykładem takiej wyjątkowo elastycznej formy rządu. Powstała w epoce niewolnictwa, była formą podstawową w okresie feudalizmu, zachowała się w kapitalizmie, a nawet występowała przez pewien czas w państwach budujących socjalizm<sup>17</sup>. Podobnym przykładem może być demokracja i wiążąca się z nią forma republikańska<sup>18</sup>. Nie znaczy to oczywiście, że powtarzające się formy mają we wszystkich typach ten sam charakter. Różnią się między

stwa, w: *Aktualny je problemy sowietskogo gosudarstwa i prawa w pieriod strotielstwa komunizma*, Leningrad 1967, s. 34 - 37.

<sup>15</sup> Por. W. S. Pietrow, *Tip i formy...*, op. cit. s. 15 i n.

<sup>16</sup> F. M. Ejsen, *Mnogoobrazie form diktatury proletariata*, *Kommunist Estonii*, 1958/12, s. 82 - 94.

<sup>17</sup> A. I. Denisów, *Suszcznost' i formy gosudarstwa*, Moskwa 1960, s. 17 - 18.

<sup>18</sup> Por. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit., s. 79.

sobą nie tylko pewnymi rozwiązaniami ustrojowymi, ale przede wszystkim reżimem politycznym w nich występującym.

Obie wspomniane grupy stanowisk posiadają ważki wpływ na problem budowy klasyfikacji państw według ich form. Zwolennicy poglądu o niepowtarzalności form państwowych negują możliwość budowy takiej klasyfikacji, która pozwalałaby na ocenę podobieństw i cech przeciwstawnych indywidualnych rozwiązań ustrojowych występujących w państwach o różnych typach klasowych. Nawiązując np. do analizy ustrojów monarchicznych stwierdzają, że wszelkie próby ich konfrontowania są bezcelowe, co innego bowiem oznacza monarchia absolutna, co innego zaś konstytucyjna. Są to według nich formy nieporównywalne<sup>19</sup>. Konkluzje te tylko z pozoru są słuszne, autorzy ci nie uwzględniają mianowicie, że istnieją takie ogólne pojęcia jak monarchia czy republika — pojęcia, z których istnieniem nauka od dawna wiąże określone znaczenie i które w istocie posiadają pewne ściśle sprecyzowane cechy powtarzające się wszędzie tam, gdzie ustrój jest monarchiczny czy republikański, bez względu na ewentualne cechy specyficzne.

Wydaje się, że dla właściwego sprecyzowania zależności między typem a formą państwa konieczne jest ujęcie zagadnienia formy w kilku aspektach: 1) jako pewnego pojęcia ogólnego, chodzi przy tym nie tylko o ustalenie definicji formy, ale także o przyjęcie takich w niej elementów, które jednoznacznie ukierunkują proces analizy konkretnych organizacji państwowych np. formy rządu, administracyjno-terytorialnej struktury państwa i reżimu politycznego; 2) jako zespołu tych faktycznie występujących elementów ustrojowych, których istnienie lub nieistnienie pozwoli zakwalifikować jakąś formę jako republikańską czy monarchiczną, unitarną albo federalną; 3) wreszcie jako tych rozwiązań ustrojowych, które przyjmowane są w konkretnym państwie i określają jego indywidualne oblicze uwarunkowane ściśle strukturą klasową.

Założenie takie, nie osłabiające w żadnym przypadku ścisłego związku między typem a formą, pozwoli równocześnie na prowadzenie badań porównawczych między państwami różnych typów, co przy przyjęciu tezy o niepowtarzalności form państwowych byłoby niemożliwe<sup>20</sup>. Zgodzić się bowiem można, że dopiero prowadzenie badań porównawczych ukaze istotny kształt formy państwa, ustali jego demokratyczny lub antydemokra-

<sup>19</sup> Por. W. S. Pietrow, *Typ i formy...*, op. cit. s. 66.

<sup>20</sup> Por. W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 143-144. Autor analizując kwestię porównywalności rozwiązań ustrojowych w państwach federalnych różnych typów pisze: „Przyjmując jako dyrektywę metodologiczną podstawowego pytania, jaka klasa sprawuje władzę, jakiego typu jest dane państwo, oczywiście nie uważamy, że uzyskanie odpowiedzi na to pytanie przekreśla potrzebę poszukiwania odpowiedzi na szereg kwestii związanych z formą państwa”. Autor przeciwstawia się poglądom o nieporównywalności rozwiązań federalnych w państwach typu socjalistycznego i kapitalistycznego.

tyczny charakter, pokaże, w jakich okolicznościach i jak służyły różnym klasom panującym rozwiązania ustrojowe z pozoru jednorodne. Umożliwi wreszcie obalenie twierdzeń o istnieniu takich form państwowych, które byłyby wyrazem solidarności interesów przeciwstawnych klas społecznych<sup>21</sup>, lub takiego mechanizmu parlamentarnego, którego doskonałe działanie rozładowałoby wszelkie sprzeczne interesy klasowe<sup>22</sup>.

### III. FORMA RZĄDU I ADMINISTRACYJNO-TERYTORIALNA STRUKTURA PAŃSTWA

Pojęcie typu państwa nie budzi w zasadzie kontrowersji<sup>23</sup>, wypływa ono z marksistowskiej filozofii społecznej. Natomiast pojęcie formy państwa nigdy nie było rozumiane jednoznacznie. Różnice zdań nie tylko w kwestiach metodologicznych, ale także odnoszące się do istoty problemu utrzymują się do dziś. Marksistowska myśl teoretyczna w formie państwa widzi „wyrażenie i utwalenie wewnętrznej organizacji państwa istniejącego realnie w określonym społeczeństwie klasowym”<sup>24</sup>. Chodzi więc przede wszystkim o zbudowanie takiej aparatury pojęciowej, która pozwalałaby na wszechstronną analizę konkretnej organizacji państwo-

<sup>21</sup> Por. M. Adler, *Die Staatsauffassung des Marxismus*, Wien 1919, s. 53 oraz krytykę koncepcji marksistowskich w tej dziedzinie zawartą w książce H. Kelsena, *The Communist Theory of Law*, New York 1955. Por. też D. Spann, *Gesellschaftslehre*, Leipzig 1923.

<sup>22</sup> Tezę taką wysuwa np. H. Haller w książce *Politische Demokratie und soziale Homogenität, Probleme der Demokratie*, I, Berlin 1928.

<sup>23</sup> W ostatnim czasie pojawiły się próby nowego spojrzenia na to zagadnienie wywołane chyba m. in. powszechnymi trudnościami w ustaleniu rzeczywistego typu państw tzw. III świata. Interesująca wydaje się propozycja W. Zamkowskiego by przez typ państwa rozumieć: „...Zespół cech wyrażających istotę klasową państw powstałych na gruncie dominacji (podkreślenie moje — T.L.) tego samego rodzaju stosunków produkcji...”, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Cz. I, Wrocław 1966, s. 157. Definicja ta pozwala chyba na zakwalifikowanie poszczególnych państw do określonego typu nie tylko w przypadku gdy ich struktura jest ostatecznie ukształtowana, ale także wówczas, gdy mamy do czynienia z państwami o różnym stopniu ekonomicznego zaawansowania w kierunku określonego typu.

Sporna jest jednakże kwestia czy ocenę kształtu politycznego państwa determinuje wyłącznie jego struktura ekonomiczna oceniana w tym aspekcie z punktu widzenia przewagi jednego sektora własności nad drugim, czy też „...punkt ciężkości winien być położony na to, jaka klasa ma władzę polityczną...”, jako że państwo jest elementem nadbudowy, a stosunki własnościowe elementem bazy. Por. recenzja S. Zawadzkiego z książki R. Lukica, *Teorija drżawe i prava, Teorija drżawe*, t. I, Państwo i Prawo, 1958/4, s. 690 i n.

<sup>24</sup> A. G. Laszin, *Wozniknowienie i razvitie form socialisticzeskogo gosudarstwa*, Moskwa 1965, s. 236.

wej, na ustalenie jej cech indywidualnych oraz cech wspólnych z innymi państwami. Teoretycy dysponują tu trzema, różnie zresztą zestawianymi, płaszczyznami klasyfikacyjnymi: formą rządu, administracyjno-terytorialną strukturą państwa i reżimem politycznym.

Przez formę rządu rozumie się powszechnie zasady tworzenia i organizacji wyższych organów władzy i administracji państwowej zwanych niekiedy organami suwerennymi<sup>25</sup>. Biorąc pod uwagę te ustalenia rozróżnia się tradycyjnie dwie formy rządu: monarchię i republikę z różnymi dalszymi klasyfikacjami przeprowadzanymi głównie na podstawie analizy rzeczywistego zakresu władzy monarchy i organów pochodzących z wyboru.

Podział ten jest od dawna kwestionowany nie tylko z uwagi na jego małą selektywność, ale głównie ze względu na znikomą przydatność dla analizy rzeczywistego charakteru współczesnych systemów ustrojowych. Obie wspomniane formy rządu dawno zatraciły swe pierwotne oblicze i mają — obecnie więcej znaczenia umownego niż faktycznej przydatności dla konfrontacji różnych rozwiązań organizacyjnych w państwach. Przykładów na poparcie tej tezy może być wiele. Ogólnie wiadomo, że np. mniejsza jest różnica między monarchią szwedzką a republiką włoską, niż między republiką włoską a republiką północnoamerykańską. Jest to więc w dużej mierze podział historyczny. Obie zresztą formy, zarówno monarchiczna, jak i republikańska, były lub są formami organizacyjnymi państw różnych typów, nie zawsze przy tym monarchia musi być rozwiązaniem ustrojowym mniej postępowym niż republika, szczególnie wtedy, gdy instytucje republikańskie stanowią jedynie parawan ukrytej dyktatury<sup>26</sup>.

Mimo że podział ten nie oddaje w pełni istoty ustrojowej analizowanej organizacji państwowej, to jednak jego zupełne pominięcie wydaje się nieuzasadnione, dotyczy on bowiem ściśle sprecyzowanego w konstytucjach wielu państw schematu organizacyjnego władzy państwowej według zaakceptowanego, tak w doktrynie jak i praktyce, wzoru. Nikt nie zaprzeczy, że zarówno monarchie jak i republiki są realnie istniejącymi

<sup>25</sup> Por. W. S. Pietrow, *Typ i formy...*, op. cit. s. 15 i n.; A. I. Denisów do pojęcia formy rządu włącza też zagadnienie pełnomocnictw i podstawy prawnej stosunków między władzami centralnymi a lokalnymi. *Teoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1967, s. 176 oraz tegoż autora, *Suszczynost i formy...*, op. cit. s. 13. Natomiast S. Zawadzki, *Marksistowska teoria państwa*, Warszawa 1964, s. 30 problem ten uważa za odrębny, czwarty element formy państwa. Z kolei A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit. s. 77 oraz A. G. Laszin, *Wozniknowienie...*, op. cit. s. 240 zagadnienie stosunków między władzami centralnymi a lokalnymi rozpatrują w ramach struktury prawnej państwa.

<sup>26</sup> Termin „dyktatura” rozumiem tu nie jako dyktatura określonej klasy lecz jako władzę faktycznie niczym nie ograniczoną, zdobytą i utrzymywaną wbrew woli społeczeństwa przy pomocy środków policyjnych. W tym znaczeniu m. in. o dyktaturze mówił W. I. Lenin, *Dziela*, t. 25, s. 55 oraz t. 28, s. 237 i n.

formami ustrojowymi, nie zawsze przy tym dalece odbiegającymi od pierwotnych ich wzorów. Podział ten, jeżeli chodzi np. o istnienie klasycznych monarchii absolutnych, nie utracił znaczenia dla szeregu państw afrykańskich, głównie bliskowschodnich. Jego praktyczna przydatność umotywowana jest nadto koniecznością przyjęcia pewnych cech strukturalnych dla odróżnienia rozwiązań monarchicznych od republikańskich, co nie jest bez znaczenia dla właściwej oceny struktury prawnej państwa i reżimu politycznego. Nadto podział ten pozwala na prawną ocenę działania instytucji państwowych dokonywaną przez różne gałęzie nauk prawnodogmatycznych. Wreszcie podkreślenia wymaga jego spora przydatność dydaktyczna, nie wspominając już o konieczności jego zachowania dla historii państwa i prawa. Dlatego też sądzić należy, iż nie byłoby zbyt celowe wprowadzenie zupełnie nowego podziału formy rządu, tym bardziej, że mamy tu do czynienia z pojęciami na dobre zadomowionymi w teorii państwa i prawa. Jak dotąd zresztą wszelkie oryginalne propozycje w tej materii nie znalazły szerszego oddźwięku<sup>27</sup>. W sumie nie o to chyba chodzi, by mnożyć konstrukcje lecz by w miarę możliwości systematyzować i precyzować to, co ogólnie uznane, a nie sprzeczne z podstawowymi założeniami nauki prawa, tym bardziej że forma rządu jest tylko jedną z płaszczyzn oceny formy państwa i sama nie musi dawać pełnego i zamkniętego obrazu analizowanej organizacji państwowej. Jej rola sprowadza się tylko do umożliwienia przeprowadzenia oceny i klasyfikacji organów państwowych z uwagi na ich kształt konstytucyjny i w tym ujęciu uznać ją wypada za przydatną.

Kolejną płaszczyznę klasyfikacji i oceny stanowi administracyjno-terytorialna struktura państwa. Większość teoretyków ogranicza ją do terytorialnej budowy organizacji państwowej, widząc z tej perspektywy państwa unitarne i federalne. Konfederacji odmawia się zgodnie charakteru państwa, głównie z uwagi na brak suwerenności tego tworu, oraz umowny charakter członkostwa skonfederowanych państw. Ostatnio jednak w literaturze radzieckiej pojawiły się głosy o możliwości uznania konfederacji jako przejściowej formy dla zorganizowania jednolitego państwa<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Choćby wielokierunkowa klasyfikacja proponowana przez M. Starzewskiego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1936, nadbitka, albo propozycja S. Szporluka, *W sprawie klasyfikacji państwa*, *Annales UMCS*, 1957, Vol. IV - 2, s. 139-152. Nie znalazła też uznania koncepcja H. Kelsera, by zamiast podziału na monarchie i republiki, wprowadzić podział w zależności od sposobu tworzenia porządku prawnego w państwie na demokracje i autokracje. Koncepcja ta opiera się na istnieniu tzw. wolności politycznej, zgodnie z którą wolny jest ten, kto podlega prawu w tworzeniu którego sam uczestniczy. W tym ujęciu demokracja i autokracja to typy idealne. Państwa rzeczywiste mogą zbliżać się do nich w zależności od tego jaki zespół cech w nich przeważa. Por. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge Mass. 1949, s. 283 i n.

<sup>28</sup> Sugestię tę wysuwa A. I. Denisów, *Suszczytność i formy...*, op. cit. s. 16. Autor

Ograniczenie się wyłącznie do analizy budowy terytorialnej państwa jest chyba pewnym zawężeniem zagadnienia i z pewnością rację ma A. Łopatka włączając do tego problemu również stosunki między władzami centralnymi a lokalnymi<sup>29</sup>. Punktem wyjścia rozważań tego autora jest zakres terytorialnej mocy obowiązywania aktów prawnych wydawanych przez różne organa władzy oraz rzeczywisty zespół kompetencji, którymi dysponują poszczególne organa, zwłaszcza terenowe. Za łącznym potraktowaniem problemu podziału terytorialnego i uprawnień organów władzy tam działających przemawia nie tylko ścisły związek obu tych elementów (bo przecież właśnie terenowe organa władzy reprezentują poszczególne jednostki podziału terytorialnego), ale także uwzględnienie go pozwala na bardziej precyzyjne określenie formy takiego państwa unitarnego, które stosuje niejednolite rozwiązania w kwestiach kompetencji, uprawnień i mocy obowiązującej aktów prawnych wydawanych przez takie same organa terenowe. Pozwala bliżej sprecyzować rozwiązania samorządowe i autonomiczne, które umknąć mogą z pola widzenia, gdy ograniczymy się tylko do podziału terytorialnego państwa.

W tym ujęciu na strukturę administracyjno-terytorialną państwa składać się będzie jego podział terytorialny oraz zakres stosunków między władzami centralnymi i lokalnymi reprezentującymi poszczególne jednostki podziału terytorialnego. Mając do dyspozycji formę rządu i strukturę administracyjno-terytorialną łatwo możemy określić ten zespół instytucji i rozwiązań ustrojowych, przy pomocy których wykonywana jest władza w państwie. Powstaje jednak pytanie, czy jest on wystarczający dla pełnego określenia formy państwa oraz ustalenia wszystkich okoliczności, które na nią wpływają.

Do 1955 r. w teorii państwa i prawa krajów socjalistycznych przyjmowano powszechnie tezę, że analizując formę państwa wystarczy ograniczyć się do przedstawienia owych dwóch elementów strukturalnych, resztę bowiem okoliczności wyjaśnia dostatecznie typ państwa. Na gruncie nauki radzieckiej klasyczną definicję formy z tego okresu daje M. P. Kariewa, rozpatrująca ją zarówno w ścisłym, jak i szerokim ujęciu. W ujęciu ścisłym obejmować miałyby tylko formę rządu, w szerokim zaś także strukturę administracyjno-terytorialną państwa<sup>30</sup>. Podział taki przyjmowany był także w Polsce przede wszystkim przez szereg opracowań podręcznikowych, obecnie w ZSRR jedynie A. I. Denisów przyjmuje bez zastrzeżeń taką strukturę formy państwa<sup>31</sup>. Wszyscy pozostali teore-

przyznając, że historia nie zna konfederacji państw o różnych typach klasowych, jednak dostrzega możliwość powstania konfederacji obejmującej NRD i NRF jako etapu pośredniego dla zjednoczenia tych państw.

<sup>29</sup> A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit. s. 77.

<sup>30</sup> M. P. Kariewa, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1991, s. 198. Por. też A. M. Arzanow, *Teoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1949, s. 149.

<sup>31</sup> A. I. Denisów, *Suszcznost i formy...*, op. cit., s. 13.

tycy — tak radzieccy, jak i polscy — od co najmniej dwunastu lat zwracać zaczęli uwagę na to, że forma państwa obok cech strukturalno-organizacyjnych obejmuje także zespół metod realizowania władzy.

#### IV. REŻIM POLITYCZNY

Autorem pojęcia reżimu politycznego jako jednej z możliwych płaszczyzn oceny formy państwa w nauce radzieckiej jest W. S. Pietrow. W artykule *Osnownyje priznaki gosudarstwa socialistycznego tipa* z 1955 r.<sup>32</sup> stwierdził on, że forma państwa obok podstaw organizacji organów władzy i terytorialnej struktury państwa obejmuje też „zestaw metod realizacji władzy przez klasę panującą”<sup>33</sup>. W. S. Pietrow w pierwszej swej pracy oraz w następnych przyjmuje, iż forma państwa stanowi równoległy układ trzech elementów: formy rządu, struktury administracyjno-terytorialnej państwa i reżimu politycznego.

Początkowo konkluzje te spotykały się z pewnymi oporami tradycyjnie usposobionych teoretyków radzieckich, z biegiem jednak czasu zyskują coraz większą popularność, a reżim polityczny zaczyna być trwale łączony z pozostałymi, uznanymi już elementami formy<sup>34</sup>. Obecnie mało kto kwestionuje, że na formę państwa składa się nie tylko zespół instytucji i rozwiązań organizacyjnoprawnych, ale i całokształt metod realizacji władzy. Różnie natomiast ocenia się znaczenie tego zjawiska dla rzeczywistego kształtu formy państwa.

Niektórzy teoretycy radzieccy np. G. N. Manow sądzą, że reżimu politycznego nie można traktować tak, jak pozostałych elementów formy państwa, jest on bowiem sam formą państwa w dosłownym tego słowa znaczeniu. W jego ujęciu zarówno forma rządu jak i struktura administracyjno-terytorialna państwa to jedynie części składowe reżimu<sup>35</sup>. Podobnie problem ten ujmują A. B. Starodubski<sup>36</sup> oraz Ch. G. Szachnazarow<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Uczyenije Zapiski Leningradskiego Gosudarstwiennogo Uniwersiteta, Leningrad 119155, nr 201.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Por. np. J. Czeterki, *Rumynskaja Narodnaja Respublika — socialističeskoje gosudarstwo*, Moskwa 1964, oraz E. Kučera, *Poznámky k poimu formy statu*, Právník, 1958, nr 3.

<sup>35</sup> G. N. Manow, *O poniaty formy gosudarstwa*, Uczyenije Zapiski Tadžikskiego Uniwersiteta, t. IX, Trudy Iuridiczeskogo Fakulteta, Wyp. 4, 1956.

<sup>36</sup> A. B. Starodubski, *O klassifikacii form burżuaznych gosudarstw*, Uczyenije Zapiski Swierdłowskogo Iuridiczeskogo Instituta, wyp. 4, 1964, s. 479-480.

<sup>37</sup> Ch. G. Szachnazarow, *Forma burżuaznego gosudarstwa w epochu imperializmu*. Dysertacja niepublikowana. Biblioteka im. Gorkiego w Moskwie,

Z kolei W. S. Pietrow<sup>38</sup>, W. E. Czirkin<sup>39</sup>, N. G. Aleksandrów<sup>40</sup>, K. A. Mokiczew<sup>41</sup>, a w Polsce W. Zamkowski<sup>42</sup>, S. Zawadzki<sup>43</sup>, A. Łopatka<sup>44</sup> oraz J. Kowalski<sup>45</sup> stwierdzają, że pojęcie formy państwa obejmuje zarówno formę rządu, strukturę administracyjno-terytorialną państwa, jak i reżim polityczny, a zatem, że forma rządu to zespół organizacji instytucji państwowych oraz metody realizacji władzy. Sądzą oni, że dopiero łączne rozpatrywanie tych elementów dać może prawdziwy i zupełny obraz badanej organizacji państwowej, przy tym każdy z tych elementów odnosi się do określonej sfery działania państwa i spełnia tam swoją ściśle sprecyzowaną rolę.

Natomiast A. I. Denisów<sup>46</sup> oraz A. G. Laszin<sup>47</sup> łączą nadal formę państwa tylko z jej kształtem organizacyjnym. Uważają oni, że reżim polityczny oznacza albo ogólny klimat panujący w organach władzy państwowej, albo termin służący dla określania istoty klasowej państwa — równoznaczny z terminem dyktatury klasy. Tak sprecyzowanego reżimu nie łączą z formą traktując go jako zjawisko odrębne.

Źródłem różnic zdań co do konstrukcji pojęcia formy państwa jest więc niejednolite przyjmowanie przez poszczególnych autorów znaczenia pojęcia reżimu politycznego. Wszyscy słusznie mniemając, że reżim to zespół metod realizacji władzy różnią się jednak przy bliższym jego określeniu. Występuje tu chyba pewna prawidłowość: ci, którzy sądzą, że reżim polityczny jest sam formą państwa, jak i ci, którzy twierdzą, że nie ma on nic z formą wspólnego przyjmują, że terminem tym określać należy zespół metod, przy pomocy których klasa rządząca wykonuje swoje panowanie klasowe. Z kolei autorzy uznający reżim za jeden z elementów formy państwa uważają, iż obejmuje on zespół metod, jakie stosują organa państwowe przy realizacji swych ustawowych uprawnień.

Podstawą rozbieżności poglądów w pierwszym przypadku jest więc nie samo pojęcie reżimu, ale ocena jego znaczenia dla całego systemu organizacji państwowej. Stwierdzenia ich nie są więc tak od siebie odległe, jakby się to z pozoru wydawało. Doceniają oni bowiem w pełni rolę reżimu politycznego dla kształtu formy państwa. Różnice tkwią jedynie w ocenie relacji między dwoma elementami strukturalnymi formy a reżimem.

<sup>38</sup> W. S. Pietrow, *Tip i formy...*, op. cit. s. 52 i n.

<sup>39</sup> W. E. Czirkin, *Formy gosudarstwa...*, op. cit., s. 41 i n.

<sup>40</sup> N. G. Aleksandrów, *Osnovy gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1963.

<sup>41</sup> K. A. Mokiczew, *Teoria gosudarstwa i prawa*, Moskwa 1965.

<sup>42</sup> W. Zamkowski, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, op. cit., s. 174.

<sup>43</sup> S. Zawadzki, *Marksistowska...*, op. cit. s. 30.

<sup>44</sup> A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit. s. 72.

<sup>45</sup> J. Kowalski, *Wstęp do nauk...*, op. cit., s. 175.

<sup>46</sup> A. I. Denisów, *Suszcznost i formy...*, op. cit., s. 17.

<sup>47</sup> A. G. Laszin, *Wozniknowienie...*, op. cit., s. 342.

Ci, którzy sądzą, że reżim sam jest formą, nie doceniają roli organizacyjnych i jurydycznych rozwiązań w państwie, a w każdym razie nie traktują ich jako zjawisk równie ważnych co reżim. Natomiast wyłączający reżim z pojęcia formy, czynią to w imię klarowności konstrukcji tego pojęcia, nie chcą bowiem zestawiać na jednej płaszczyźnie zjawisk prawnych i elementów pozaprawnych. Zarówno jedni jak i drudzy jednak są zdania, że reżim jest pojęciem szerszym niż pozostałe składniki formy. O ile bowiem, jak twierdzą, forma rządu i struktura administracyjno-terytorialna państwa dotyczą ściśle określonych instytucji powołanych i działających na podstawie przepisów prawnych, o tyle reżim zakresem swoim obejmuje nie tylko zespół metod, jakie stosują organa państwowe w wykonywaniu swej władzy, ale także te metody, którymi posługują się wszelkie organizacje niepaństwowe posiadające rzeczywisty wpływ na sposób jej sprawowania. Są to np. partie polityczne, związki zawodowe itd.

Bardziej istotne wydają się różnice między omówionymi poglądami a twierdzeniami tych autorów, którzy mówiąc o formie państwa rozpatrują ją jako wynik wzajemnych zależności między formą rządu, strukturą administracyjno-terytorialną i reżimem politycznym. Wynikają one bowiem nie z oceny roli reżimu w państwie, ale z różnic co do zakresu tego pojęcia. Sądzę, że istotę rozbieżności można w tym przypadku sprowadzić do pytania: czy reżim polityczny to zespół metod, które stosują organa państwowe w realizacji swych ustawowych uprawnień, czy też ogół metod i sposobów realizacji władzy przez klasę panującą<sup>48</sup>.

Wydaje się, że szersze ale bliższe istoty zagadnienia jest określenie drugie. Reżim polityczny zakresem swoim obejmuje bowiem nie tylko, szczególnie w państwach socjalistycznych metody wykonywania władzy przez organa państwowe, ale także te metody, które co prawda nie posiadają źródeł ustawowych, ale ich wpływ na kształt państwa jest bezsporny. Chodzi tu przede wszystkim o metody, przy pomocy których partie polityczne realizują swoje kierownictwo w stosunku do organizacji państwowej. Metody stosowane przez organa państwowe stanowią

<sup>48</sup> Problem ten jest nader zagmatwany w literaturze przedmiotu. Przeważnie jest tak, że przy omawianiu pojęcia formy państwa zestawia się łącznie reżim i formę rządu i strukturę administracyjno-terytorialną, podkreślając że wszystkie te pojęcia odnoszą się do jednej dziedziny — państwa, skąd wynikałoby logicznie, że reżim to zespół metod stosowanych przez organa państwowe. Natomiast omawiając te pojęcia oddzielnie albo w ogóle nie, precyzuje się o jakie metody chodzi, albo też rozszerza się wówczas pojęcie reżimu politycznego na wszystkie dziedziny działalności organizacji państwowej oraz tych ośrodków, które na nią wpływają. Dlatego też przyjąłem, iż w każdym przypadku gdy poszczególni autorzy mówią o tym, że forma to zespół elementów strukturalnych i metod działania państwa, ograniczają się jedynie do metod stosowanych przez organa państwowe przy realizacji ich ustawowych uprawnień. Nie jest to może rozwiązanie najlepsze, ale w innym przypadku w ogóle trudno byłoby dojść do tego, o jakie metody komu chodzi i przez kogo stosowane.

w tym ujęciu tylko tę część reżimu politycznego, którą klasa panująca zleca im do realizacji.

To wszystko prawda. Jednakże nikt chyba nie zaprzeczy, że metody realizacji władzy, jakie stosują organa państwowe są w istocie najważniejszą częścią reżimu. Organa te bowiem z istoty swej roli w państwie decydują w konsekwencji o jego demokratycznym albo antydemokratycznym charakterze. One są głównymi reprezentantami władzy w stosunku do obywatela, a na tej płaszczyźnie chyba realizuje się reżim przede wszystkim. Ograniczenie zatem badań wyłącznie do analizy działania organów państwowych nie jest błędem ani metodologicznym, ani zniekształcającym istotę problemu. Cały czas jednakże pamiętać należy o tym, że reżim tak opisany stanowi ostateczny rezultat tych wszystkich wielu momentów, które złożyły się w konsekwencji na taki lub inny sposób realizacji władzy państwowej.

Jak przedstawia się stosunek reżimu politycznego do pozostałych elementów formy państwa? Jedną z cech różniących reżim polityczny od formy rządu i struktury administracyjno-terytorialnej państwa jest jego elastyczny charakter. Zarówno forma rządu jak i struktura administracyjno-terytorialna to ściśle sprecyzowane w ustawach konstytucyjnych schematy organizacyjne. Budowa ich określa prawny kształt państwa. Reżim natomiast jest kategorią polityczną i jego zależność od elementów organizacyjnych jest znikoma<sup>49</sup>. Przykładem może być tu reżim w państwie federalnym, w którym przy ustalonej już strukturze organizacyjnej różny może on być w stosunku do różnych części składowych federacji, mimo że pod względem prawnym traktowane są one jednakowo. Podobnie może być w państwie unitarnym o różnorodnym składzie narodowościowym, gdzie metody rządzenia stosowane wobec poszczególnych narodowości mogą być odmienne w zależności od ustalonego celu politycznego.

Inną cechą reżimu politycznego jest także jego wyjątkowa dynamiczność. Proces zmian zachodzących w reżimie politycznym jest o wiele szybszy niż to widać po zmianach formy rządu i struktury administracyjno-terytorialnej państwa. O reżimie politycznym nie można mówić, jako o stałym zespole tych samych metod realizacji władzy, ale jako o zespole powstającym i działającym pod wpływem ściśle sprecyzowanych okoliczności i w ściśle określonym czasie. Nie znaczy to jednak, że nie charakteryzują go, w pewnym długim odcinku czasowym, jakieś trwalsze zasady, które determinuje w pewnym sensie typ państwa<sup>50</sup>.

Tak więc procesowi zmian w reżimie politycznym nie można miłąrzyć zmianami w formie rządu. Reżim może ulegać dowolnej ilości zmian w ramach tej samej struktury państwowej, nie jest to jednakże prawidłowość. W pewnych okolicznościach zmiany w reżimie politycznym

<sup>49</sup> Zwraca na to uwagę. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit. s. 75.

<sup>50</sup> Ibidem.

są tak daleko idące, że muszą pociągać za sobą także zmiany tej struktury. Organa suwerenne bowiem są organami tworzącymi dla organizacji państwowej nie tylko normy prawne, ale także w sposób bezpośredni lub pośredni precyzujące metody ich realizacji. Wreszcie sam styl pracy i ranga tych organów zależy od panującego reżimu politycznego, a to nie pozostaje bez wpływu na działalność praktyczną całego systemu realizacji władzy w państwie. Wydaje się, że wpływ reżimu politycznego na formę rządu może być następujący:

1. organa te nie zmieniając swego kształtu organizacyjnego, ani zespołu dotychczasowych reguł swego wewnętrznego działania, ustalają nowy zespół metod realizacji władzy dla organów sobie podległych;

2. organa te pod wpływem nowych okoliczności i konieczności przyjęcia nowych metod działania, nie zmieniają wprawdzie swego zewnętrznego kształtu organizacyjnego, ale zmuszone są zmienić dotychczasowy sposób swego działania wewnętrznego, zespół ten bowiem jest nieprzydatny dla realizacji nowych metod wymaganych nowym reżimem;

3. Zmiany w reżimie politycznym są tak daleko idące, że dotychczasowy kształt organizacyjny organów suwerennych nie jest w stanie zabezpieczyć realizacji nowych metod, następuje wtedy zewnętrzna i wewnętrzna zmiana struktury tych organów;

4. Wreszcie reżim polityczny ulegający aktualnej zmianie wymaga zastosowania takich metod działania, których dotychczas istniejące najwyższe organa państwowe nie mogą zapewnić i wówczas powołuje się nowe organa specjalnie dla realizacji tego celu.

A zatem forma rządu ulegać będzie zmianie pod wpływem zmian w reżimie politycznym jedynie w trzech ostatnich przypadkach, z tym, że zmiana w przypadku 2. nie posiada charakteru zmiany strukturalnej, bowiem organ państwowy zachowuje swój dotychczasowy zewnętrzny kształt organizacyjny. Takie gruntowne zmiany formy rządu mają miejsce stosunkowo rzadko w porównaniu do tempa zmian reżimu politycznego.

Proces ten jeszcze bardziej jest widoczny jeżeli rozpatrywać będziemy zależność między reżimem a strukturą administracyjno-terytorialną państwa, zwłaszcza podziałem terytorialnym kraju. Wpływ reżimu politycznego na zmiany tu zachodzące jest jeszcze słabszy, co potwierdzić mogą łatwo badania historyczne. Wszystko to zaś potwierdza tezę o znikomej zależności reżimu politycznego od organizacyjnej strony działania państwa.

Ta znikoma zależność elementów strukturalnych formy państwa i metod realizacji władzy nie oznacza jednak możliwości ograniczania się w badaniu form państwowych tylko do analizy wybranych zagadnień jurydycznych czy politycznych. Odwrotnie, rozwiązania organizacyjne nabierają właściwego znaczenia tylko wtedy gdy ich opis uzupełnia przedstawienie faktycznej relacji między tym co ustanowione dla realizowa-

nia władzy a sposobem jej wykonywania<sup>51</sup>. A zatem na formę państwa składa się zespół instytucji poprzez które wykonywana jest władza państwowa oraz metody jej realizowania.

## V. CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA KSZTAŁT FORMY PAŃSTWA I JEJ ZMIANY

Wydaje się, że przedstawione wyżej rozważania upoważniają do przyjęcia tezy, iż przez zmianę formy państwa rozumieć należy każdą zmianę dotyczącą nie tylko wszystkich jej elementów traktowanych łącznie, ale także każdego z nich z osobna. Zmiana więc formy państwa nie może być oceniana tylko z punktu widzenia zmian jego struktury organizacyjnej, ale także tych zmian, które co prawda nie przynoszą nowości strukturalnych, ale są wyraźnie odczuwane w metodach realizacji władzy. Stąd każda zmiana formy rządu, struktury administracyjno-terytorialnej państwa czy reżimu politycznego, przy ewentualnej niezmienności czynników pozostałych uważana musi być za zmianę formy całej organizacji państwowej. Stanowisko takie wydaje się logiczną konsekwencją uznania formy jako ścisłego zespołu elementów organizacyjnych i metod rządzenia.

W tym kontekście ustalenie wszystkich czynników wpływających na formę państwa wydaje się ważne nie tylko z uwagi na ocenę jej aktualnego charakteru, ale także dla sformułowania pewnych prognozyków co do jej przyszłego kształtu. Z tego punktu widzenia dokonać można pewnej selekcji zjawisk wpływających na formę. W jednej grupie zestawień należy te zjawiska, które na podstawie doświadczeń historycznych wpływały, w większym lub mniejszym stopniu, na zmiany formy, w drugiej natomiast te, które charakterystyczne są tylko dla aktualnego jej kształtu, a ich znaczenie na przyszłość jest niewielkie.

Główną przyczyną zmian form państwowych jest ich struktura społeczna wyrażająca się w istnieniu antagonistycznych interesów klasowych<sup>52</sup>. Ma ona znaczenie nie tylko dla aktualnego kształtu państwa, ale i jej przyszłego obrazu. Kierunek zmian tej struktury determinuje jednocześnie kierunek zmian formy państwa, a natężenie walki klasowej przesądza przeważnie o charakterze reżimu politycznego. Forma państwa jest

<sup>51</sup> Por. A. B. Kierimow, *Suszcznost obszczenarodnogo socialisticzeskogo gosudarstwa*, Wiestnik Leningradzkiego Gosudarstwiennogo Uniwersiteta, Leningrad 1961/23, s. 133 oraz W. S. Pietrow, *Teoreticzeskije problemy suszcznosti, sodierżania i formy gosudarstwa*, Leningrad 1968, nr 710, s. 22 - 28.

<sup>52</sup> Jest to prawidłowość uznawana powszechnie przez wszystkich teoretyków marksistowskich analizujących zagadnienie form państwowych. Por. np. A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, op. cit. s. 82; G. L. Seidler, *Teoria państwa i prawa. Część analityczna*, Kraków 1961, s. 127; J. Kowalski, *Wstęp do nauk...*, op. cit., s. 181; L. E. Rozin, G. P. Semenów, *Formy socialisticzeskogo gosudarstwa*, Moskwa 1961, s. -5-6; M. F. Ejsen, *Pricziny mnogoobrazja form diktatury proletariata*, w: *Woprosy marksistsko-leninskoj filozofii*, Moskwa 1959, s. 8 i n.

bowiem nie tylko wynikiem układu sił klasowych, ale także musi być permanentnie przystosowywana do celów i zadań, jakie stawia sobie klasa panująca. Widać to szczególnie w państwach socjalistycznych. Jej zależność w tym przypadku jest oczywista i właśnie różny układ sił klasowych w tych państwach spowodował, iż różniły się one od siebie nie tylko rozwiązaniami strukturalnymi, ale i formami przejścia od kapitalizmu do socjalizmu. Tam, gdzie burżuazja miała silne wpływy, tam w pierwszym okresie zmiany organizacyjne formy nie szły zbyt daleko, tam natomiast, gdzie proletariatus od razu miał zdecydowaną przewagę polityczną, rozbito szybko dawny aparat i zbudowano nowy przystosowany w pełni do realizacji zadań klasy panującej<sup>53</sup>.

Nie znaczy to jednak, iż bliska jest perspektywa jednej formy dla wszystkich państw socjalistycznych, wynikająca z likwidacji klas antagonistycznych. Sądzić należy, iż taka forma w ogóle nie jest możliwa, i to nie tylko z uwagi na tradycje historyczne odmienne dla poszczególnych państw, ale przede wszystkim ze względu na różną strukturę narodowościową, kulturę polityczną oraz ukształtowanie geograficzne. Dodać tu trzeba, że likwidacja podziału klasowego niekoniecznie wiązać się musi z zanikiem wszelkich różnic, które występują w ramach jednej klasy. Bo klasa czy społeczność w ogólnonarodowym państwie socjalistycznym to nie anonimowa masa, ale zespół jednostek o różnych aspiracjach, nie zawsze pokrywających się z aktualnymi rozwiązaniami przyjmowanymi w państwie.

Forma państwa zależy dalej od kształtu władzy politycznej, będącej konsekwencją przyjmowania w większości państw zasad demokracji pośredniej. Błędem byłoby bowiem generalizowanie problemu przez stwierdzenie, że cała klasa panująca bezpośrednio realizuje władzę państwową. Na zagadnienie to zwrócił uwagę także W. I. Lenin, podkreślając, iż rządzeniem społeczeństwem i państwem zajmuje się pewna grupa osób wykonująca te funkcje albo w ramach organizacji państwowej, albo stojąca poza nią<sup>54</sup>. Ustalenie więc, w jakim zakresie forma państwa pokrywa się z wolą klasy panującej, zależy m. in. od ustalenia relacji między ową grupą wykonującą faktycznie władzę a tą klasą. Metody rządzenia w sposób bezpośredni tworzy bowiem owa grupa rządząca.

Aby relację tę ustalić, zbadać należy — szereg okoliczności, w których okoliczności prawne wcale nie muszą być najważniejsze. Chodzi o ustalenie, czy grupa sprawująca bezpośrednio władzę jest rzeczywistą reprezentacją klasy rządzącej, a więc czy składa się w poważnej części, jeżeli nie w całości, z wybranych przedstawicieli tej klasy. Czy zatem interesy

<sup>53</sup> Dotyczy to w mniejszym lub większym stopniu wszystkich państw socjalistycznych, w tym także ZSRR i Bułgarii.

<sup>54</sup> Por. na ten temat A. Jasińska, *Pojęcie i problematyka władzy politycznej w pracach Lenina*, *Studia Socjologiczno-Polityczne*, 1961/8.

grupy sprawującej władzę są takie same jak interesy klasy panującej, co gwarantuje dodatkowo od strony psychologicznej zgodność aktualnie przyjmowanej formy państwa z wolą tej klasy. Zbadać należy również, czy istotnie członkowie klasy panującej posiadają szanse bezpośrednich lub pośrednich wpływów na grupę rządzącą za pośrednictwem takich instytucji, jak wybory, kontrola społeczna, wpływy ekonomiczne itd. Ocenie trzeba także interesy ekonomiczne i polityczne poszczególnych klas społecznych w odniesieniu do działalności państwa, chodzi więc o ustalenie obiektywnych możliwości realizacji wypływających stąd postulatów. Nie bez znaczenia jest także, głównie jeżeli chodzi o kształt reżimu politycznego, analiza programów i rzeczywistego działania tych organizacji, które nie popierając przyjmowanej formy państwa, w jakimś sensie przecieży na nią wpływają.

Następnym, ważnym czynnikiem wpływającym na formę państwa są tradycje historyczne rzutujące w jakimś stopniu nie tylko na jej kształt organizacyjny, ale przede wszystkim na atmosferę polityczną i sposób reagowania obywateli na działanie władzy państwowej. Czynnika tego jednakże nie należy przeceniać, jego znaczenie maleje bowiem wyraźnie nie tylko w wyniku wpływów propagandowych, czy wychowawczych afirmujących aktualnie przyjmowane rozwiązania ustrojowe, ale także obniża się skutkiem prostych procesów biologicznych. Pokolenie, które nie zetknęło się bezpośrednio z nieistniejącą już formą państwa nie jest skłonne do przeprowadzania porównań dawnych rozwiązań z nowymi, zwłaszcza wtedy, gdy nowa forma państwa rzeczywiście realizuje w pełni główne dążenia klasy panującej. W ogóle ewentualny krytycyzm wobec formy przyjmowanej w państwie wynika może nie tyle z porównań historycznych, ale z oceny jej nieadekwatności w stosunku do układu sił klasowych.

Na formę państwa wpływa także jego skład narodowościowy. Najczęściej stosowanym sposobem rozwiązania kwestii struktury państwa jest federacja. Rozwiązania federacyjne stosowane są przede wszystkim tam, gdzie albo różnice etniczne między poszczególnymi narodowościami są tak wielkie, że objęcie ich jednolitą strukturą państwową jest niecelowe, jak i tam, gdzie za takim podziałem przemawiają tradycje historyczne. Federacja nie jest jednakże jedynym możliwym rozwiązaniem problemu narodowościowego, choć przyznać trzeba najlepszym. Znane są bowiem rozwiązania kompromisowe, np. czechosłowackie sprzed 1 I 1969 r., które przyjmowało z jednej strony elementy federacyjne (choć w ograniczonym zakresie), z drugiej zaś strony zbliżało się do rozwiązań przyjmowanych w państwie unitarnym. Zresztą, rozwiązanie problemów narodowościowych nie zawsze przejawiać się musi w zróżnicowanym charakterze organizacyjnym państwa. Niejednokrotnie wystarczą pewne urządzenia samorządowe czy autonomiczne, jak np. rozwiązanie problemu mniejszości węgierskiej w Rumunii, albo po prostu zróżnicowanie metod

działania państwa uzasadnione jego wielonarodowościowym składem.

Forma państwa zależy w jakimś zakresie od kultury politycznej społeczeństwa, wyrażającej się w istnieniu określonych wartości, poglądów, idei i doktryn, które odnoszą się do postępowania jednostek ludzkich w ramach państwa. Poglądy te dotyczą przede wszystkim takich kwestii, jak źródła i pochodzenia władzy, ocen moralnych wiążących się ze sposobami jej zdobycia i utrzymania, zasad rotacji członków grupy rządzącej itd. Z drugiej strony dotyczą one reguł zachowania się obywateli w stosunku do organizacji państwowej, poczucia obowiązku patriotycznego, zakresu identyfikacji z narodem i gotowości do afirmacji własnej ojczyzny. Jest to więc ten zespół czynników, który K. Biskupski nazywa zespołem bio-psycho-społeczno-kulturowym<sup>55</sup>.

Wpływ na formę państwa posiada także położenie terytorialne i środowisko geograficzne, w którym państwo egzystuje. Nie bez znaczenia jest także sytuacja międzynarodowa. Jej wpływ na reżim polityczny jest widoczny dokładnie szczególnie w momentach kryzysowych, kiedy w imię bezpieczeństwa czy nawet zachowania egzystencji państwa zawiesza się działalność dotychczasowych organów władzy, ogranicza zakres wolności obywatelskich i podporządkowuje całe działanie jednemu celowi — likwidacji stanu zagrożenia.

Trudno zresztą w tak szczupłym opracowaniu ustalić wszystkie czynniki wpływające na formę, tym bardziej że są one niejednokrotnie bardzo zindywidualizowane i mogą być ujawnione dopiero przy analizie konkretnej organizacji państwowej<sup>56</sup>.

O ile zmiana typu państwa przebiegała do tej pory zawsze w drodze rewolucyjnych ruchów społecznych wiążących się ze zmianą panowania klasowego, o tyle proces zmiany form państwowych może być bardziej skomplikowany. Ogólnie wyróżnić można te zmiany formy, które następowały w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego, np. w drodze zmian w ustawodawstwie, oraz takie zmiany, które były wynikiem działań pozaprawnych, np. w drodze zamachu stanu, puczu wojskowego czy rewolucji pałacowej. Takie zmiany formy nie wiązały się przeważnie ze zmianą struktury klasowej. O ile więc zmiana formy państwa nie musi pociągać za sobą zmiany jego typu, o tyle każda zmiana typu państwo-

<sup>55</sup> K. Biskupski, *Problemy ustrojoznawstwa*, Toruń 1968, s. 25 i n.

<sup>56</sup> Analizując ten problem S. Rozmaryn pisze: „[...] stopień doniosłości różnych instytucji zależy od miejsca i czasu. To, co w warunkach społecznych i politycznych jednego kraju ma doniosłe znaczenie społeczno-polityczne, w innym kraju socjalistycznym czasem takiego znaczenia nie ma i nie miało albo już nie ma. Podobnie w obrębie tego samego kraju pewne instytucje mogą wraz ze zmianą stosunków społecznych (gospodarczych i politycznych), a przede wszystkim zmianą w układzie sił klasowych, utracić cechujące je dawniej szczególne znaczenie, albo też — na odwrót — dopiero je nabyć”. *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 24 - 25.

wego pociąga za sobą zmiany w formie. To jest prawidłowość historyczna. Rewolucja albo od razu burzy stary aparat państwowy, albo też jest to proces długotrwały, polegający na stopniowej likwidacji tych urządzeń ustrojowych, które są nie do pogodzenia z nową strukturą klasową w państwie. W każdym jednak przypadku zmianie ulega reżim polityczny, a więc i w konsekwencji cała forma. I chyba rację ma S. Rozmaryn, gdy analizując problem istnienia przez pewien okres czasu dawnych urządzeń ustrojowych w państwach socjalistycznych pisze: „Nawet wtedy, gdy w krajach tych przez pewien czas utrzymywano w mocy niektóre dawne instytucje konstytucyjne, to działo się tak nie na skutek jakiejś własnej siły i inercji państwa, a tym bardziej z woli dawniejszego ustawodawcy konstytucyjnego, lecz jedynie i wyłącznie z woli nowej władzy — władzy ludowej”<sup>57</sup>.

## LA NOTION DE LA FORME DE L'ETAT

### Resumé

L'article comprend l'analyse et la critique des résultats de recherches menées après la II<sup>ème</sup> guerre mondiale par les théoriciens polonais et soviétiques sur les problèmes généraux de la théorie des formes d'Etat. En présentant l'évolution des opinions dans ce domaine l'auteur réfléchit en même temps aux raisons, qui ont causé un enrayage des discussions dans les questions théoriques mentionnées. En nouant les problèmes des formes avec la question des types de l'Etat l'auteur démontre simultanément ces facteurs qui ont influencé une différentiation de formes d'Etat dans les cadres de ce même type de classe.

En supposant que la forme de l'Etat est créée par: la forme du gouvernement, la structure administrative-territoriale de l'Etat et le régime politique, l'auteur précise l'étendue de ces notions et il fixe les dépendances réciproques entre eux. Il construit la thèse sur une liaison stricte des éléments structuraux-juridiques de l'Etat et sur les moyens de la réalisation du pouvoir, lesquels considérés comme un ensemble donnent, tout compte fait, le plein aspect de l'organisation d'Etat examinée.

A la fin de l'article l'auteur passe en revue toutes les circonstances qui influencent la façon de la forme de l'Etat et qui déterminent la direction de son développement futur. Il cite ici leur structure de classe, les traditions historiques, la composition des nationalités, la culture politique de la société, la situation géographique et la situation internationale.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 47.