

JERZY SUPERNAT

ORCID: 0000-0002-4590-0980

Uniwersytet Wrocławski (em. prof.)

[jerzy.supernat@uwr.edu.pl](mailto:jerzy.supernat@uwr.edu.pl)

## Kilka uwag o pojęciu i funkcjach państwa

**Abstrakt:** Ewolucja funkcji państwa, w tym wobec gospodarki, utrudnia zdefiniowanie terminu „państwo” z uwzględnieniem jego zmieniających się funkcji. Możliwym rozwiązaniem jest przyjęcie podejścia hybrydowego, polegającego na połączeniu definiowania pojęcia państwa z charakterystyką jego elementów konstytutywnych, w tym funkcji.

**Słowa kluczowe:** państwo, funkcje państwa, administracja publiczna, prawo administracyjne.

Szanowny Jubilat, prof. Tadeusz Kocowski, od studenckich czasów zajmuje się funkcjami państwa wobec gospodarki<sup>1</sup>. Jego bogaty dorobek w tym zakresie inspirował do sformułowania kilku uwag na temat pojęcia państwa i jego funkcji, zwłaszcza że liczne zmiany i modyfikacje funkcji państwa, w tym wobec gospodarki, stawiają pod znakiem zapytania możliwość sformułowania uniwersalnej, pojemnej definicji państwa, nieograniczonej do ustaleń na wysokim poziomie abstrakcji z kilkoma jedynie rudymenarnymi elementami konstrukcyjnymi<sup>2</sup>. W tych okolicznościach warto się zastanowić nad już przyjętymi, ale i możliwymi innymi sposobami definiowania istoty tego dynamicznego zjawiska, jakim jest państwo z jego zmieniającymi się funkcjami.

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009; *idem*, *Policja gospodarcza*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018, s. 691 n.; *idem*, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, s. 711 n.

<sup>2</sup> Różnorodne procesy i zmiany zachodzące w państwie powodują, że Christopher C. Hood opisuje rząd i jego administrację nie poprzez analizę niezliczonych heterogenicznych celów i funkcji, lecz analizę narzędzi opartych na kilku fundamentalnych zasobach, którymi dysponuje ze swej istoty każdy rząd i każda administracja; zob. *idem*, *The Tools of Government*, London 1983.

Przedział czasowy dla sformułowania uwag o pojęciu i funkcjach państwa nie jest wbrew pozorom zbyt rozległy, jako że „państwo” jako pojęcie prawne i przedmiot badań naukowych jest relatywnie nowym zjawiskiem<sup>3</sup>. Terminem „państwo” we współczesnym znaczeniu terytorialnie zorientowanej władzy suwerennej i bytu geopolitycznego o względnie jednolitej strukturze społecznej i gospodarczej posłużył się dopiero Niccolò Machiavelli (1469–1527)<sup>4</sup>. Na studiach administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego, które Jubilat odbył w latach 1969–1974, a tak się składa, że byłem z nim na jednym roku, państwo było przedmiotem zwłaszcza prawa państwowego (dzisiaj prawa konstytucyjnego), prawa międzynarodowego publicznego, historii doktryn politycznych i prawnych, a także wykładanych w Instytucie Nauk Administracyjnych: prawa administracyjnego, prawa finansowego, nauki administracji i zarządzania gospodarką narodową. Natomiast z powodów metodologicznych państwem, będącym przecież bez żadnej wątpliwości organizacją — suwerenną, polityczną, instytucjonalną, racjonalną, ciągłą, terytorialną itd. — nie zajmowała się wykładana w Instytucie teoria organizacji i zarządzania<sup>5</sup>. Państwowe odniesienia na zajęciach ze wskazanych przedmiotów niewątpliwie gruntowały rozumienie państwa i jego doniosłość w młodych głowach studentów administracji.

„Państwo” jako pojęcie prawne zyskało szczególne znaczenie w obszarze prawa międzynarodowego publicznego w XIX wieku. Wówczas państwo było już pierwotnym podmiotem prawnym, którym zajmowało się prawo międzynarodowe publiczne, i sytuacja taka ma miejsce praktycznie do dzisiaj, jako że pojawienie się obdarzonych podmiotowością wtórną dużych organizacji międzynarodowych niewiele zmieniło. Wystarczy wskazać, że członkostwo w takich organizacjach, jak Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska i Rada Europy, wymaga posiadania statusu państwa (rzecz jasna, nie jest to warunek jedyny czy wystarczający).

W tym kontekście doktrynalną pomoc orientacyjną odnośnie do rozumienia państwa przyniosła na początku XX wieku trójelementowa koncepcja państwa Georga Jellinka, zgodnie z którą o władzy suwerennej można mówić jako o państwie, jeżeli mamy do czynienia z jednością trzech elementów konstytutywnych:

<sup>3</sup> O konieczności istnienia państwa zob. m.in. R.G. Holcombe, *Government — Unnecessary but Inevitable*, „The Independent Review” 8, 2004, nr 3, s. 325 n. oraz F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005. Szczególnym przypadkiem kraju bez państwa jest Zjednoczone Królestwo, jako że prawo angielskie nie zna pojęcia państwa, a najbliższym jego ekwiwalentem jest pojęcie korony (*the Crown*). Szerzej zob. M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State in the United Kingdom*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 451 n.

<sup>4</sup> Zob. N. Machiavelli, *Księżę*, Warszawa 2017.

<sup>5</sup> Pomost między teorią organizacji i zarządzania a państwem budował między innymi Wacław Dawidowicz. Zob. *idem, Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972.

terytorium (*Staatsgebiet*), narodu (*Staatsvolk*) i władzy zwierzchniej (*Staatsgewalt*)<sup>6</sup>. Koncepcja ta znalazła normatywny wyraz w regionalnej konwencji o prawach i obowiązkach państw przyjętej przez Siódmą Międzynarodową Konferencję Państw Amerykańskich w Montevideo 26 grudnia 1933 roku, której art. 1 stanowi: „Państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno mieć następujące elementy: a) stałą ludność [*a permanent population*], b) określone terytorium, c) suwerenną władzę [*government*] i d) zdolność wchodzenia w stosunki z innymi państwami”<sup>7</sup>.

Wskazane doktrynalne i normatywne elementy konstytutywne państwa z czasem ulegały pewnym modyfikacjom, aby wskazać fakt powierzenia (przyznania) przez państwa członkowskie Unii Europejskiej części ich suwerenności na rzecz Unii, w tym w dziedzinie gospodarczej<sup>8</sup>, czy determinowaną tym powierzeniem deterytorializację ich administracji w UE<sup>9</sup>. Wyszczególnione modyfikacje nie przyniosły jednak realnego zagrożenia dla państw członkowskich Unii Europejskiej w kategoriach ich faktycznej władzy i państwowego statusu, co pozwala mówić o stabilności tradycyjnego pojęcia państwa. Stabilność ta jest istotna, jako że odzwierciedla fundamentalną potrzebę wspólnoty państw w celu zapewnienia solidnych podstaw w dynamicznym świecie. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że trójelementowa czy czteroelementowa koncepcja państwa jest niewystarczająca do analizy i konceptualizacji zmian funkcji państwa, w tym funkcji państwa wobec gospodarki, determinowanych wieloma czynnikami: społecznymi, politycznymi, naukowymi, technicznymi i innymi, zarówno krajowymi, jak i międzynarodowymi. W tych okolicznościach uwzględnienie różnorodności i zmian funkcji państwa wymaga wzięcia pod uwagę zmian koncepcji i modeli państwa oraz państwowości.

Początkowo typowe funkcje wczesnonowożytnego państwa były grupowane i omawiane w ramach pojęcia policji. Tak było w szczególności w Niemczech<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Zob. *opus magnum* Geogra Jellinka, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914, zwłaszcza jego część 3. *Allgemeine Staatsrechtslehre*, a także J. Kersten, *Georg Jellinek und die klassische Staatslehre*, Tübingen 2000 oraz J. Kostrubiec, *Nauka o państwie w myśli Georga Jellinka*, Lublin 2015.

<sup>7</sup> <https://treaties.un.org/pages/showdetails.aspx?objid=0800000280166aef> (dostęp: 30.12.2021).

<sup>8</sup> Zob. E.A. Young, *A Comparative Perspective*, [w:] *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, t. 1, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 150 n. oraz zniuansowany tekst Jacka Czaputowicza, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 3 n.

<sup>9</sup> Zob. B. Kowalczyk, *Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej*, Wrocław 2021. Autorka definiuje deterytorializację administracji publicznej w ujęciu dynamicznym jako „proces wykonywania zadań i kompetencji administracji publicznej, w zakresie powierzonym uprzednio Unii Europejskiej przez państwa, przez organ administracji jednego państwa członkowskiego UE na terytorium innego państwa członkowskiego, na podstawie prawa UE i służący zapewnieniu temu prawu efektywności” — *ibidem*, s. 224–225.

<sup>10</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.

Nowo powstała nauka o policji (*Policey-Wissenschaft*) miała tam za zadanie analizować stopniowo rozwijające się państwo policyjne<sup>11</sup>. Państwo to, które można ujmować jako wczesny przejaw państwa dobrobytu (*the welfare state*), jest zasadniczo prusko-hegłowskim państwem autorytarnym czy państwem zwierzchności (*der Obrigkeitstaat*), czyli takim, które postrzega jednostki na swoim terytorium raczej jako poddanych pozbawionych ochrony prawnej (sędziowskiej) aniżeli jako jednostki wyposażone w prawa względem władzy panującego<sup>12</sup>.

Modelem państwa przeciwnym do monarchistycznego państwa autorytarnego, którego egzemplifikacją we Francji był absolutyzm Ludwika XIV, a w niemieckiej tradycji idea *Machtstaat*<sup>13</sup>, będąca syntezą nowożytnych sposobów prowadzenia ekspansywnej *Realpolitik*, stał się w wiekach XVIII i XIX ideał liberalnego państwa prawa (*Rechtstaat*), z czasem przyjmujący także postać realną<sup>14</sup>. Koncepcja państwa prawa, czyli państwa rządzonego przez prawo, a nie przez ludzi, ma wiele punktów zbieżnych z angielską koncepcją rządów prawa (*the rule of law*), ale nie są to zamysły identyczne. Ujmując rzecz najogólniej, należałoby wskazać, że zasada rządów prawa w Anglii w sytuacji braku wyraźnej dystynkcji między prawem publicznym a prawem prywatnym (między prawem administracyjnym a *common law*) oraz podporządkowania administracji prawu powszechnemu (*ordinary law*) oznacza *de facto* nie tyle rządy prawa, ile rządy judykatury<sup>15</sup>.

Przejęcie przez państwo liberalne funkcji socjalnych spowodowało jego ewolucję w kierunku państwa dobrobytu (*the welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*), który to proces nie przebiegał wszędzie z tą samą prędkością i intensywnością. To samo można powiedzieć o procesie demokratyzacji państw, czego efektem jest to, że dzisiaj praktycznie wszystkie państwa na świecie określają się jako demokratyczne, choć ich praktyka polityczna nie zawsze odzwierciedla zasady demokratyczne<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Później naukę o policji zastąpiły nauki o państwie: *Staatslehre* i *Staatswissenschaft*, zajmujące się badaniem istoty państwa.

<sup>12</sup> Przekształcenie poddanego w obywatela i przełamanie tradycyjnej administracji było zadaniem prawa administracyjnego (*Verwaltungsrecht*). Prawo administracyjne było zatem instrumentem transformacji administracji i walki o emancypację jednostek. W obszarze państwa policyjnego wyłoniło się zatem prawo administracyjne, którego krytycznym elementem była zasada państwa prawa. Jak zauważył Otto Mayer: „Państwo prawa jest państwem dobrze uporządkowanego prawa administracyjnego” — *idem*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Berlin 1924, s. 58; jeśli nie podano inaczej, przeł. J.S.

<sup>13</sup> Na temat państwa władzy (*Machtstaat*) w pracach Maxa Webera zob. A. Anter, *Max Weber's Theory of the Modern State. Origins, Structure and Significance*, Basingstoke 2014, s. 124 n.

<sup>14</sup> W Austrii nastąpiło to w drodze regulacji z lat 1867 i 1875, oddzielających wymiar sprawiedliwości od administracji i wprowadzających sądową kontrolę administracji. Zob. L. Rathmanner, *Administrative Procedure in Austria — from the Monarchy to the Republic*, [w:] *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmieciak, Łódź-Warszawa 2021, s. 54 n.

<sup>15</sup> Zob. M. Loughlin, *op. cit.*, s. 468.

<sup>16</sup> Zob. raporty krajowe w: *An Inquiry into the Existence of Global Values Through the Lens of Comparative Constitutional Law*, red. D. Davis, A. Richter, C. Saunders, Oregon 2015.

W czasie wojen i kryzysów w XX wieku rozwinęło się państwo interwencjonistyczne (interwencyjne) (*the interventionist state*), wkraczające coraz bardziej w dziedzinę gospodarki. Notabene, oprócz centralizacji (ale też antycentralizacji i decentralizacji<sup>17</sup>) oraz idei państwa narodowego, wkraczanie państwa w szeroko rozumiane sprawy gospodarcze (w tym pobór podatków), a także wojskowe zawsze było istotnym czynnikiem kształtowania państwa. Takie potężne kolonialne państwa jak Francja i Anglia były *de facto* militarnymi państwami fiskalnymi — obydwie posiadały i utrzymywały olbrzymie armie, co wymagało gromadzenia ogromnych sum z nakładanych podatków.

W każdym razie w drugiej połowie XX wieku akceptację zaczął zdobywać wspólny model dobrego państwa (*good state*) z dobrą administracją (*good administration*), zorientowany na idee rządów prawa, państwa socjalnego (socjalnego państwa dobrobytu) i demokracji<sup>18</sup>. Należy tutaj podkreślić, że modele są istotne i są wykorzystywane zarówno w praktycznym funkcjonowaniu państwa, jak i w domenie teorii państwa. Modele, które pojawiły się w ostatnim czasie, służą głównie charakterystyce nowych lub nowo odkrytych wymiarów i funkcji państwa, a nie samej państwowości<sup>19</sup>. Mianowicie dyskutuje się dzisiaj o modelach państwa tworzącego możliwości (*Gewährleistungsstaat, the warranty state*), państwa regulacyjnego (*the regulatory state*) czy państwa ekologicznego (*the ecological state*), bez żadnej intencji dezawuowania osiągnięć demokratycznego socjalnego państwa dobrobytu. Co więcej, wyłonienie się innych współczesnych modeli państwa, na przykład państwa kooperacyjnego (*the cooperative state*), eksponuje przesunięcia akcentów, a nie fundamentalną zmianę paradygmatu państwowości<sup>20</sup>. Jednocześnie te „przesunięcia akcentów” wywarły poważny wpływ na tradycyjną budowę administracji i prawa administracyjnego — dla przykładu warto wskazać, że administracja nie tylko nakłada obowiązki, ale także świadczy usługi<sup>21</sup>; że administracja nie jest już definiowana wyłącznie przez jej pierwotną cechę władczości<sup>22</sup>, lecz także przez dialog z obywatelami i ich organizacjami; że istnienie niezależnych organów regulacyjnych przyczyniło się do fragmentyza-

<sup>17</sup> Zob. J. Supernat, *W Anglii, [w:] Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 17 n.

<sup>18</sup> Na temat ewolucji i tendencji do ujednoczenia modeli administracji publicznej z perspektywy izomorfizmu instytucjonalnego zob. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.

<sup>19</sup> Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.

<sup>20</sup> Zob. G. Biaggini, *Legal Conceptions of Statehood, [w:] The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1, s. 557 n.

<sup>21</sup> Zob. T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.

<sup>22</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej, [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 60.

cji administracji i podważyło jej unitarność<sup>23</sup>; że liberalizacja, prywatyzacja i *outsourcing* zmniejszyły różnicę między sferami publiczną a prywatną itd. Innymi słowy, doszło do zmiany paradygmatów państwa administracyjnego<sup>24</sup>.

W obszarze zainteresowań Jubilata, czyli funkcji państwa wobec gospodarki, wskazane zmiany można określić jako zmniejszanie wpływu państwa na gospodarkę na rzecz rynku<sup>25</sup>. To zmniejszenie wpływu państwa zostało zapoczątkowane i znalazło najpełniejszy wyraz w zjawiskach prywatyzacji, liberalizacji i deregulacji, rozpoczętych w latach siedemdziesiątych XX wieku, najpierw w Zjednoczonym Królestwie i Nowej Zelandii<sup>26</sup>.

Prywatyzacja miała wiele postaci, zwłaszcza outsourcingu funkcji publicznych przez powierzanie ich wykonywania sektorowi prywatnemu w procesie kontraktowania (*contracting out*) oraz wycofywania pewnych działań z obszaru interwencji publicznej i ich transferu do sektora komercyjnego poddanego nowym formom regulacji<sup>27</sup>. Liberalizacja (deregulacja) towarzyszyła prywatyzacji o tyle, o ile państwo zmniejszało ramy ustawodawcze i regulacyjne prywatnej działalności gospodarczej, zmniejszając lub eliminując regulacje dotyczące cen, różnych koncesji i pozwoleń administracyjnych itd. Zjawiska te notabene wpłynęły na przepisy prawa administracyjnego, powodując regresję interwencji publicznej. Jednocześnie zjawiska outsourcingu i kontraktowania przyniosły ważne i trudne pytania dla prawa administracyjnego, dotyczące praw obywatela w sytuacji urynkowienia usług publicznych, monitorowania implementacji wcześniej państwowych, a obecnie powierzonych sektorowi prywatnemu zadań, a także zapewnienia szacunku dla wartości interesu publicznego przez podmioty, które przejęły odpowiedzialność za te zadania<sup>28</sup>.

Zarazem jednak prywatyzacja i liberalizacja wymagały od prawa administracyjnego zapewnienia nadzoru prawnego nad nowymi formami działalności prywat-

<sup>23</sup> Zob. M. Szydło, *Relacje pomiędzy Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej?*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku *et al.*, Wrocław 2005, s. 209 n.

<sup>24</sup> Na temat pojęcia państwa administracyjnego zob. teksty zamieszczone w: *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1, a także J. Supernat, *Państwo administracyjne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 120, 2020, cz. 1, s. 575 n.

<sup>25</sup> Zob. J.B. Auby, *The Transformation of the Administrative State and Administrative Law*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1, s. 613.

<sup>26</sup> Zob. M. Swora, *Państwo kontraktujące. Reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 67, 2005, nr 4, s. 149 n.

<sup>27</sup> Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994. Krytycznie na temat prywatyzacji wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego zob. T. Kocowski, W. Małecki, *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Prawo” 331, 2020, s. 129 n.

<sup>28</sup> Zob. D. Sześciło, *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa 2014 oraz B. Jaworski, *Prawo administracyjne w kontekście public-private divide*, [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 135 n.

nej, dla których utworowało ono drogę. Odpowiedzią strukturalną było wypracowanie konstrukcji prawnej niezależnych organów administracyjnych, tak zwanych agencji regulacyjnych. Natomiast odpowiedzią funkcjonalną było wypracowanie instrumentów prawnych, które zastąpiły tradycyjne sposoby regulacji gospodarki, zwłaszcza uprawnień prawodawczych i sankcjonujących, w które wyposażono niezależne organy administracyjne<sup>29</sup>.

Podsumowując, można skonkludować, że pojęcie państwa nie jest łatwe do uchwycenia, co nie jest zaskakujące, jeżeli uświadomimy sobie, że przywołane koncepcje i modele państwa kładą nacisk na procesy, a co, swoją drogą, jest jak najbardziej słuszne, jako że wszystkie złożone struktury są następstwem procesów selektywnej ewolucji i mogą być wyjaśniane tylko przez analizę tych procesów<sup>30</sup>. W przypadku państwa prawa nie było orientacji na państwo prawa jako ustalony, jasno zdefiniowany cel czy model, a raczej na proces w kierunku zbudowania państwa prawa, na stopniowe, narastające nasycenie władzy państwowej rządami prawa. Także „demokratyzacja” i „centralizacja” czy „decentralizacja” są pojęciami, które kładą nacisk na procesy.

Nacisk ten odnosi się również do najnowszych zjawisk europeizacji i globalizacji, wpływających na poszczególne państwa. Przy tym interesująca możliwość bardziej dokładnego określenia tych procesów leży w przyjęciu nieco innego spojrzenia na państwo od tych zarysowanych w niniejszym artykule. Ta inna perspektywa wyrasta z oczywistej konstatacji, że każde współczesne państwo jest państwem administracyjnym<sup>31</sup>, co znaczy, że administracja jako organizacja jest jednym z konstytutywnych elementów każdego państwa. Stosunek między administracją a pozostałymi kluczowymi aktorami w obrębie państwa, zwłaszcza rządem, parlamentem i wymiarem sprawiedliwości, jest istotną cechą ustrojową każdego państwa. To samo można powiedzieć o stosunku między centralną administracją rządową a samorządem terytorialnym, a także o stosunku między scentralizowaną administracją rządową a zdecentralizowanymi samodzielnymi agencjami regulacyjnymi. Oznacza to, że każdy zainteresowany tym, jak dalece procesy europeizacji i globalizacji zmieniają strukturę państwa oraz podstawowe koncepcje i modele państwa, zyska wiele, badając administrację i jej relacje z innymi kluczowymi aktorami w obrębie państwa.

Zmiany powodowane przez umiędzynarodowienie widoczne są przede wszystkim w obrębie poszczególnych tradycyjnych władz państwa i powiązaniach między nimi, czyli w ramach ustrojowego prawa administracyjnego, choć taka

<sup>29</sup> Zob. W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.

<sup>30</sup> Zob. F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, t. 3. *The Political Order of a Free People*, Chicago 1979, s. 158.

<sup>31</sup> Jak zauważa Sabino Cassese: „[t]am, gdzie jest państwo, jest administracja, i odwrotnie” — *idem*, *The Administrative State in Europe*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1, s. 58.

konstatacja nie powinna eliminować z pola widzenia skutków europeizacji i globalizacji dla materialnego i proceduralnego prawa administracyjnego<sup>32</sup>.

Posługiwanie się określonymi terminami służącymi definiowaniu pojęcia państwa i jego funkcji nie zawsze znajduje potwierdzenie w rzeczywistości. Przykładów tej prawidłowości jest wiele, a być może najbardziej oczywisty jest przypadek szeroko używanego w polemikach politycznych terminu z 1862 roku, autorstwa Ferdinanda Lassalle'a, „państwo stróż nocny” (*Nachtwachterstaat*)<sup>33</sup>, który to termin odnosi się do takiego liberalnego państwa minimalnego, jakie w rzeczywistości nigdy w XIX wieku ani później nie istniało. Nie oznacza to jednak, że należy rezygnować z definiowania pojęcia państwa. Oznaczałoby to bowiem uprawianie teorii państwa bez odpowiedniej terminologii.

Ekwifinalizm podpowiada istnienie jeszcze innych podejść do wyjaśnienia istoty państwa, z których notabene korzysta nauka prawa administracyjnego, zarówno definiująca kluczowe pojęcia administracji i prawa administracyjnego, jak i wyjaśniająca je poprzez analizę kanonu zagadnień konstytucyjnych dla tych pojęć<sup>34</sup>. Taka hybrydowość jest także rozwiązaniem w teorii państwa w odniesieniu do wyjaśnienia pojęcia państwa z uwzględnieniem zmienności jego funkcji.

## Bibliografia

- Anter A., *Max Weber's Theory of the Modern State. Origins, Structure and Significance*, Basingstoke 2014.
- Auby J.B., *The Transformation of the Administrative State and Administrative Law*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 601–630.
- Biaggini G., *Legal Conceptions of Statehood*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 557–578.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa 1994.
- Cassese S., *The Administrative State in Europe*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 57–97.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.
- Czaputowicz J., *Suverenność państwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 3–22.

<sup>32</sup> Zob. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017; H.C.H. Hofmann, *Composite Decision Making Procedures in EU Administrative Law*, [w:] *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, red. H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, Cheltenham 2009, s. 136 n. oraz M. Kruś, *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021.

<sup>33</sup> Zob. L. von Mises, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2001.

<sup>34</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 27 n.

- Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.
- Hayek F.A., *Law, Legislation and Liberty*, t. 3. *The Political Order of a Free People*, Chicago 1979.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Hofmann H.C.H., *Composite Decision Making Procedures in EU Administrative Law*, [w:] *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*, red. H.C.H. Hofmann, A.H. Türk, Cheltenham 2009, s. 136–167.
- Holcombe R.G., *Government — Unnecessary but Inevitable*, „The Independent Review” 8, 2004, nr 3, s. 325–342.
- Hood Ch.C., *The Tools of Government*, London 1983.
- An Inquiry into the Existence of Global Values Through the Lens of Comparative Constitutional Law*, red. D. Davis, A. Richter, C. Saunders, Oregon 2015.
- Jaworski B., *Prawo administracyjne w kontekście public–private divide*, [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego. IX Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 135–147.
- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1914.
- Kersten J., *Georg Jellinek und die klassische Staatslehre*, Tübingen 2000.
- Kocowski T., *Policja gospodarcza*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018, s. 691–710.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018, s. 711–732.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., Małeckie W., *Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce*, „Prawo” 331, 2020, s. 129–146.
- Kostrubiec J., *Nauka o państwie w myśli Georga Jellinka*, Lublin 2015.
- Kowalczyk B., *Deterytorializacja administracji publicznej w europejskiej przestrzeni prawnej*, Wrocław 2021.
- Kruś M., *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021.
- Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Loughlin M., *Evolution and Gestalt of the State in the United Kingdom*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 451–492.
- Machiavelli N., *Książę*, Warszawa 2017.
- The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Berlin 1924.
- Mises L. von, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Kraków 2001.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 1–60.
- Rathmanner L., *Administrative Procedure in Austria — from the Monarchy to the Republic*, [w:] *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmiciek, Łódź-Warszawa 2021, s. 53–70.
- Supernat J., *Państwo administracyjne*, „Przegląd Prawa i Administracji” 120, 2020, cz. 1, s. 575–585.
- Supernat J., *W Anglii*, [w:] *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1999, s. 17–73.

- Swora M., *Państwo kontraktujące. Reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 67, 2005, nr 4, s. 149–166.
- Sześciło D., *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowania usług publicznych*, Warszawa 2014.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Relacje pomiędzy Komisją Europejską a krajowymi organami regulacyjnymi. Czy nowy model administracji europejskiej?*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 209–214.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Warszawa 2017.
- Young E.A., *A Comparative Perspective*, [w:] *Oxford Principles of European Union Law. The European Union Legal Order*, t. 1, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 142–188.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

## Some Remarks on the Concept and Functions of the State

### Summary

The evolution of the state's functions, including the ones in the field of economy, makes it difficult to define the concept of the state together with its changing functions. The possible solution lies in the application of a hybrid approach, which entails both defining the concept of the state and characterizing its constitutive elements, including its functions.

**Keywords:** state, state's functions, public administration, administrative law.