

Pojęcie metapaństwa z perspektywy nauk administracyjnych

Abstrakt

Metapaństwo opisuje i wpływa na państwo. Może być organizacją międzynarodową lub teorią opisującą państwo. Relacje między państwami, ideologie oraz poglądy naukowe wpływają na państwo oraz na siebie nawzajem. Pojęcie metapaństwa może być używane głównie do opisu polityki, norm prawnych oraz procesu ich tworzenia. Nauki administracyjne i prawo administracyjne mogą być rozumiane jako ważne elementy metapaństwa.

Słowa kluczowe

metapaństwo, administracja, wpływ, nauki administracyjne

Władza czasem przyrównywana jest do ognia. Istotą prawa administracyjnego jest kontrola władzy, natomiast jego pojęciem podstawowym – pojęcie obywatelstwa. Obywatelem jest ten, kto z jednej strony może sprawować, a z drugiej kontrolować władzę. Jeśli jednostka nazywana obywatelem jest pozbawiona praw, trafniejsze jest nazywanie jej poddanym, natomiast ktoś, nazywany poddanym, ale posiadający rozległe prawa – w tym przede wszystkim prawa dotyczące sfery publicznej – powinien być postrzegany jako obywatel. Treść zatem pojęć ma większe znaczenie niż nazwa, choć oczywiście nazwa ma wielkie znaczenie nie tylko symboliczne, ale także wpływa na rozumienie zjawisk. Jeśli metaforę ognia przeniesiemy na teren prawa administracyjnego, to za jego istotę uznać będziemy mogli kontrolę ognia, a obywatelem określić będziemy mogli jednostkę, która zdolna jest do posługiwania się ogniem.

To co jest państwem wobec jednych podmiotów, wobec innych może być metapaństwem. Dwieście lat temu niektórzy ludzie, których dziś określilibyśmy jako Amerykanów, uznawali się np. za obywateli niepodległego państwa Ohio. Dla chłopca pańszczyźnianego na terenach dzisiejszej Polski kilkaset lat temu państwem był teren władany przez jego pana. Oczywiście w zakresie uznawania czegoś za państwo wielką rolę ma intuicja, zatem intuicja także może być uznana za element metapaństwa. Jednakże, aby pojęcie metapaństwa mogło mieć praktyczne zastosowanie w szerszym zakresie, konieczne jest ograniczenie jego zakresu znaczeniowego do najwyżej kilku wymiarów albo przynajmniej posługiwanie się przede wszystkim takimi kilkoma znaczeniami przy dopuszczaniu możliwości istnienia jeszcze innych znaczeń. Wydaje się, że dwa wymiary

rozumienia pojęcia metapaństwa najbardziej zbliżają się do rozumienia intuicyjnego tego pojęcia, mianowicie rozumienie metapaństwa jako bytu obejmującego wiele państw (jak np. Unia Europejska obejmująca państwa członkowskie) oraz jako szeroko rozumianej sfery ideologicznej, wpływającej na państwo – w tym m.in. teorie państwa, prawa stanowione, doktryny polityczne, religie i języki. Jednakże wskazane jest także sięganie po inne sposoby i konteksty rozumienia pojęcia metapaństwa, choćby po to, aby nie zgubić wielowymiarowości tego pojęcia.

Zagadnienia metapaństwowe obejmują cały szereg tematów kształtujących świat. Organizacje religijne, niekiedy działające na terenie wielu państw i wpływająca na wiele państw, ale także sojusze militarne czy gospodarcze mogą być analizowane przy uwzględnieniu ich wymiaru metapaństwowego. Grupy państw połączonych dominującą religią, np. państwa buddyjskie, islamskie czy chrześcijańskie – wśród których oczywiście można znaleźć inne podziały metapaństwowe obejmujące różne odłamy konkretnej religii – mogą być do siebie podobne w wielu kwestiach, lecz zwykle pomiędzy poszczególnymi państwami występują różnice w zakresie niektórych elementów metapaństwowych, takich jak historia czy ideologia polityczna. Oddziaływanie międzynarodowe języków czy kultur może odbywać się w sposób mniej lub bardziej zorganizowany, jednak zwykle ze skutecznością ekspansji czy promocji danego języka czy innych wymiarów lub przykładów konkretnej kultury łączy się jakiś element wsparcia ze strony administracji. Granica między dwoma wskazanymi wcześniej sposobami rozumienia pojęcia metapaństwa nie oznacza ani braku podobieństw między tymi sposobami ani nie wskazuje na konkretną granicę pomiędzy tymi sposobami. Być może za jeden ze sposobów rozróżnienia tych dwu rodzajów rozumienia pojęcia metapaństwa uznać można dostrzeżenie materialności lub niematerialności poziomu metapaństwowego, choć w wielu wypadkach np. materialność organizacji jest umowna¹.

Relacje między państwami mogą być analizowane na poziomie metapaństwowym zarówno poprzez wskazywanie współlistnienia państw w ramach łączącego je podmiotu, jak też poprzez dostrzeganie przepływów ideologicznych między państwami. Pamiętać należy, że wzajemne wpływy między państwami obejmują zarówno zagadnienia przyjmowania się określonych mód czy idei, a nawet zagadnienia przenoszenia modelu państwa², jak i reakcję na określone ideologie czy zjawiska zachodzące w innych państwach;

¹ Pozostawiając takie ryzykowne rozważania ontologiczne, wskazać należy, że nauki administracyjne w razie potrzeby mogą korzystać z dorobku filozofii greckiej, która – zmaterializowana m.in. w dziełach Arystotelesa – nie tylko rozstrzygnęła wiele kwestii dotyczących jedności i wielości, czy też realności bytu, ale także stała się inspiracją m.in. dla posługiwania się pojęciem metapaństwa.

² T. Łoś-Nowak, *Państwo ponowoczesne: ile tradycji, ile ponowoczesności?*, [w:] A. Lisowska, A.W. Jabłoński (red.), *Wizje dobrego państwa. Państwo w procesach przemian. Teoria i praktyka*, Toruń 2009, s. 21.

jedna z teorii mówi, że popularność nazizmu w Niemczech wzięła się z kompleksu wobec kultury francuskiej, dominującej przez ponad sto lat nad kulturą niemiecką³.

Metapaństwo opisuje i kształtuje państwo. Poziom metaforyczny, odniesiony do zagadnień publicznych, możemy uznać za jeden z elementów metapaństwa. Z tak rozumianym metapaństwem związany jest zatem język, którym mówimy o państwie⁴. Oczywiście zamiast posługiwać się pojęciem metapaństwa, możemy w takim przypadku mówić np. o refleksji na poziomie meta na temat państwa, co w wielu wypadkach będzie bardziej precyzyjne, ale z drugiej strony może sugerować skupienie się na analizie języka niż na analizie państwa. Pojęcie metapaństwa niekiedy celowo może być używane do ogarnięcia złożonych zjawisk, nie tylko językowych, służących do refleksji nad państwem. Jednakże zagadnienie wykorzystywanego języka i jego wpływu na państwo także powinno być dostrzegane.

Można zastanawiać się, po co używać pojęcia metapaństwa, skoro można mówić bardziej konkretnie, np. o ideologiach czy teoriach. Dążenie do precyzji skłania do wykorzystywania pojęcia metapaństwa tylko wtedy, kiedy jest ono potrzebne. Zastanowić się należy zatem, czy i kiedy taka potrzeba zachodzi. Tak jak nie ma potrzeby używania przenośni, kiedy należy coś precyzyjnie wyrazić w sposób dosłowny, tak z drugiej strony komunikacja między osobami o różnych poglądach czy posługującymi się różnymi językami wymaga bądź choćby tymczasowego posługiwania się przez jedną z osób językiem drugiej osoby czy wczucia się w jej pogląd, bądź wejścia na poziom meta i znalezienia jakiegoś punktu wspólnego dla obu osób.

To samo państwo dla różnych osób może jawić się na skrajnie różne sposoby, budząc nienawiść czy dumę, ale w większości przypadków dla istnienia państwa konieczne jest istnienie jakiejś zgody na poziomie meta⁵. Jeśli prawo stanowione uznajemy za element metapaństwa, to dostrzec należy, że wiele spraw obywateli załatwianych jest na poziomie meta, na podstawie norm przyjętego prawa. Istniejący na poziomie meta konflikt, np. różne postrzeganie danej normy, zwykle zwiększa trudność w załatwieniu danej sprawy czy w rozstrzygnięciu danego sporu, czasem bardziej bezpośrednio angażując aparat państwa⁶.

Niezależność władz lokalnych czy też niezależność określonych podmiotów może skłaniać do mówienia o konkretnej organizacji jako o „państwie w państwie”, co zwykle łączy się z negatywnymi konotacjami. Brak kontroli np. nad jednostkami samorządu terytorialnego czy zrzeczeniami i samowolą jednostek posiadających w nich władzę słusznie uznawane są za zjawiska patologiczne, ale z drugiej strony patologie dotyczące

³ P. Viereck, *Metapolitics Revisited*, „Humanitas”, Vol. XVI, 2003, Nr 2, s. 62.

⁴ W. Szostak, *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997, s. 8.

⁵ S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 90.

⁶ R. Wolnicki, *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria Jürgena Habermasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*, Warszawa 2007, s. 184.

większych struktur mogą skłaniać do poszukiwań enklaw normalności właśnie w ramach nie do końca posłusznych jednostek organizacyjnych, formalnie podległych jakiejś władzy zwierzchniej. Zjawiska takie są niezwykle interesujące z punktu widzenia nauk administracyjnych. Użycie pojęcia metapaństwa w znaczeniu organizmu politycznego obejmującego mniejsze organizmy polityczne to kwestia nie tylko politologiczna, ale także prawna, choć oczywiście możemy mówić o takich zagadnieniach także z perspektywy np. socjologii czy geografii. Również szczegółowe kwestie przywołanego zjawiska, takie jak zjawiska kontroli, planowania czy rządzenia są nie tylko interesujące z punktu widzenia teoretycznego, ale także ważne z punktu widzenia praktycznego.

Specjalizacja w nauce z jednej strony zwiększa zrozumienie dla szczegółowych zagadnień, ale z drugiej strony utrudnia przepływ informacji między przedstawicielami różnych dziedzin i utrudnia spojrzenie ogólne na badane kwestie⁷. Analiza pojęcia metapaństwa w miarę możliwości powinna uwzględniać perspektywę różnych nauk, tak aby wykorzystywać ich dorobek i umożliwiać komunikację. Jednak w wielu przypadkach działalność naukowa odbywa się w swoistych niszach, niekiedy w oderwaniu od szerszego kontekstu. Takie zjawisko oczywiście ma określoną wartość, pozwalając na rozwijanie nowych teorii i na unikanie istniejących schematów, z drugiej jednak strony może prowadzić do złudzenia odkrywania czegoś nowego i do powielania badań. Mówiąc o pojęciu metapaństwa w perspektywie nauk administracyjnych, należy sięgać do dorobku szeregu nauk, takich jak politologia czy filozofia, jednak określoną wartość ma także skupianie się na dorobku samych nauk administracyjnych. Istniejące typizacje nauk administracyjnych wskazują na konieczność badania pod kątem pojęcia metapaństwa dorobku takich nauk, jak historia administracji, nauka prawa administracyjnego i innych nauk administracyjnych. Specyficzna rola nauki badającej kształtowanie administracji oraz kształtowanie rzeczywistości przez administrację, niejednolicie zwanej polityką administracyjną czy też np. nauką o polityce administracji, w odniesieniu do pojęcia metapaństwa może być bardzo pomocna, wskazując na wieloznaczność tego pojęcia, ale także ukazując mnogość możliwych kontekstów jego użycia.

Polityka administracyjna rozumiana jako kształtowanie administracji jest ważnym elementem metapaństwa obejmującego szeroko rozumianą sferę ideologiczną opisującą i wpływającą na państwo. Polityka administracyjna w wielu wypadkach postrzegana jest nie tylko behawioralnie – w odniesieniu do konkretnych aktów polityki administracyjnej, ale także jako zjawisko dotyczące sfery koncepcyjnej, ideologicznej czy też teoretycznej. Wyznaczanie celów państwa i celów konkretnych podmiotów administrujących może być uznawane za element polityki i polityki administracyjnej, ale za podobny element uznawane może być osiąganie takich celów. Wieloznaczność rozumienia pojęcia polityki nie po-

⁷ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 203.

winna być niepotrzebnie ograniczana, choć w praktyce do komunikacji, ale także dla skuteczności polityki konieczne jest wskazywanie kontekstu lub znaczenia użytego pojęcia. Metapaństwo w rozumieniu nauki o polityce administracji może obejmować refleksję nad kształtowaniem aparatu władzy wykonawczej czy też sposobów jego działania, zatem za kolejne elementy tak rozumianego metapaństwa uznać można nie tylko samą naukę o polityce administracji, ale także np. postępowanie administracyjne.

Gwarancje procesowe, sposoby postępowania poszczególnych podmiotów administrujących oraz zakres działania tych podmiotów dają wyobrażenie nie tylko o władzy wykonawczej, ale w dużej mierze także o państwie w całości. Przy uwzględnieniu znaczenia władzy sądowniczej i prawodawczej wskazać należy na dużą rolę nie tylko ustrojowego prawa administracyjnego, ale także prawa konstytucyjnego, dla sposobów rozumienia pojęcia metapaństwa. Instytucjonalizacja nauki, kierunki prowadzonych badań i treści nauczania o tematyce państwa mogą być postrzegane nie tylko jako kontekst mogący wpłynąć np. na uznanie pojęcia metapaństwa za godne uwagi, ale także jako istotny element samego metapaństwa.

Korzystanie z pojęcia metapaństwa w zakresie badań szczegółowych, dotyczących np. składników procesu administrowania, poszczególnych norm prawnych lub po prostu analizy konkretnych zjawisk i problemów, zależy m.in. od ich użycia przez przedstawicieli nauk wiodących w danych grupach nauk czy też nauk mających szeroki oddźwięk społeczny. Dla zagadnienia metapaństwa za takie nauki uznać należy zarówno politologię, jak i nauki dotyczące prawa publicznego i budujące szeroko rozumianą teorię państwa. Aby pojęcie metapaństwa dla nauk administracyjnych nie było tylko nieprzydatną ciekawostką, konieczne jest wskazywanie na praktyczne znaczenie zarówno procesów rozumianych jako procesy ponadpaństwowe, jak również sfery ideologicznej, wpływającej na państwo i na podległe konkretnej władzy jednostki.

Różne elementy współtworzące metapaństwo, np. czynniki i teorie ekonomiczne, prawo stanowione i idee w nim zawarte, wpływają na siebie i niejednokrotnie się równoważą⁸. W wypadku kryzysu dotyczącego jednego czy kilku z elementów metapaństwa naprawa państwa zwykle wymaga nie tylko działań dotyczących konkretnych problemów, ale także wpływu ze strony innych elementów metapaństwa na systemowe elementy problematyczne. Rozważania dotyczące naprawy państwa można toczyć bez wykorzystywania pojęcia metapaństwa, ale chęć naprawy czynników, wpływających na państwo, wskazuje słuszność uwzględniania także perspektywy metapaństwowej.

Kolejnym ciekawym zagadnieniem wkraczającym na poziom meta, czyli w tym wypadku dotyczącym wpływu na podmioty władzy, jest zagadnienie kontroli. Z jednej strony,

⁸ A. Błaś, *Czynniki niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014, s. 47.

zagadnienie to może być analizowane jako kwestia wewnętrzna danego państwa, jednak wymiar ponadpaństwowy kontroli obejmuje cały szereg zjawisk, wobec których pojęcie metapaństwa może mieć zastosowanie. Z drugiej strony, kontrola międzynarodowa, zarówno zinstytucjonalizowana, jak również rozumiana jako wpływ polityczny czy ekonomiczny, a także, szeroko rozumiana kontrola społeczna, obejmująca nie tylko działalność mediów czy przewidziane przepisami prawa zagadnienia takie jak skargi i wnioski, ale również dotycząca wymiaru ideologicznego czy też kulturowego wpływu przedstawicieli społeczeństwa na podmioty władzy, może być uznawana za przykład oddziaływania metapaństwa na państwo. Wyobrażenie o kontroli w wielu wypadkach korzysta z modelu hierarchicznego, jednak o poziomie meta dotyczącym państwa możemy mówić przede wszystkim wtedy, kiedy podmiot kontrolowany uznajemy nie tylko za fragment aparatu państwowego, ale za byt posiadający określoną samodzielność. Zagadnienia łączące pojęcia metapaństwa i kontroli powinny być poddane szerszym analizom, wskazać już możemy jednak istnienie swobodnego wielowładztwa choćby w ramach systemu sądownictwa⁹, co m.in. skłania do przemyśleń na temat metapaństwowego wymiaru stosowania prawa.

Poszczególne elementy metapaństwa, rozumianego jako suma czynników opisujących i kształtujących państwo, w tym m.in. czynników ideologicznych, historycznych czy kulturowych, nie występują samodzielnie ani samodzielnie nie w pełni wpływają na państwo, choć poszczególne analizy mogą podkreślać znaczenie jednego, wybranego elementu. Dostrzeżenie braku obejmowania całości zjawisk społecznych czy choćby zagadnień dotyczących administrowania np. przez poszczególne systemy norm – jak choćby system norm prawnych – pozwala na analizę poszczególnych zjawisk w szerszym kontekście, w tym w kontekście wzajemnego kształtowania się poszczególnych elementów tworzących państwo¹⁰.

Ustanawianie reguł gry jest poziomem meta wobec samej gry. Gra polityczna odbywa się w ramach współtworzonych przez ludzi, ale wynika także z wielu takich czynników, jak istniejące zagrożenia, uwarunkowania geograficzne czy historyczne, ale także związana jest z rywalizacją określonych ideologii. Jeśli do analizy politycznych relacji międzyludzkich angażujemy różne nauki, przykładowo wskazując biologiczny czy ekonomiczny ich kontekst, to taka analiza jest elementem metapaństwowym nie tylko jako opis rzeczywistości państwowej, ale także w wymiarze jej wpływu na tę rzeczywistość¹¹. Poprzez kształtowanie wyobrażeń i sposobów postrzegania zjawisk nauka

⁹ A. Błaś, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), *Jednolitość systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 2001, s. 63.

¹⁰ A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989, s. 138.

¹¹ E. Cassirer, *Mit państwa*, Warszawa 2006, s. 65.

wpływa na rzeczywistość polityczną, np. usprawiedliwiając określone zachowania lub uznając wybrane stany za pożądane. Na sposób rządzenia wpływ ma wiele uwarunkowań, takich jak forma ustroju politycznego, tradycje czy też specyfika czasów, w których dane państwo jest rządzone¹². Działania administracji także są uwarunkowane przez kontekst tych działań. Konkretnie działanie administracji może być uznawane za realizację norm zawartych w przepisach czy też za załatwienie danej sprawy za pomocą takich norm. Akt administracyjny jest przejściem od poziomu meta do poziomu mistyki.

Ognista kula słońca w ciągu dnia wydawać się może jedyną istotną gwiazdą, ale noc przyniesie może refleksje o wielości gwiazd krążących w kosmosie. Podobnie intuicyjnie postrzegane państwo może być niekiedy traktowane wręcz jako jedyne państwo mające znaczenie, lecz kontakty z różnymi kulturami mogą przywoływać refleksje o różnych państwach. Szersza perspektywa dotycząca galaktyk czy praw kierujących kosmosem pozwalać może niekiedy na lepsze zrozumienie swojego otoczenia, podobnie jak pojęcie metapaństwa może być pomocne w zrozumieniu rzeczywistości społecznej.

The concept of metastate from the perspective of administrative sciences

Abstract

A metastate describes and influences a state. It can be an international organization or a theory describing a state. Relations between countries, ideologies as well as scientific views influence the state, and they also influence one another. The concept of a metastate can be used mainly to describe politics, legal norms and the process of their creation. Administrative sciences and administrative law can be understood as important elements of the metastate.

Keywords

metastate, administration, influence, administrative sciences

Wykaz literatury

Bębenek M., *O niektórych determinantach stylu rządzenia państwem*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne – studia społeczne, polityczne i ekonomiczne*, Kraków 2014

Błaś A., *Czynniki niepewności sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, [w:] A. Błaś (red.), *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, Warszawa 2014

¹² M. Bębenek, *O niektórych determinantach stylu rządzenia państwem*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne – studia społeczne, polityczne i ekonomiczne*, Kraków 2014, s. 381.

- Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989
- Błaś A., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz (red.), *Jednolitość systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, Kraków 2001
- Cassirer E., *Mit państwa*, Warszawa 2006
- Ehrlich S., *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954
- Łoś-Nowak T., *Państwo ponowoczesne: ile tradycji, ile ponowoczesności?* [w:] A. Lisowska, Jabłoński A.W. (red.), *Wizje dobrego państwa. Państwo w procesach przemian. Teoria i praktyka*, Toruń 2009
- Stefaniuk M., *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009
- Szostak W., *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997
- Viereck P., *Metapolitics Revisited*, „Humanitas”, Vol. XVI, 2003, No 2
- Wolnicki R., *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria Jürgena Habermasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*, Warszawa 2007