

1 Państwo i prawo

1.1. Państwo w rozwoju historycznym

Luźna grupa ludzi, niespojona żadnymi wewnętrznymi więzami, nieobjęta jakąś organizacją, nie jest w stanie w sposób zorganizowany dbać o własne bezpieczeństwo zewnętrzne ani o utrzymywanie porządku wewnętrznego. Nie jest też w stanie podejmować żadnego celowego wysiłku zbiorowego na większą skalę. Dopiero organizacja – będąca wyrazem więzi między ludźmi – odzwierciedla realną strukturę społeczną i związki zachodzące pomiędzy członkami społeczeństwa. **Państwo** od zarania dziejów było najbardziej uniwersalną organizacją społeczeństwa, funkcjonującą w bardzo różnych warunkach politycznych, ekonomicznych i kulturowych i prawdopodobnie jeszcze długo nią pozostanie, choć przez wieki jego kształt ulegał licznym zmianom. Z socjologicznego punktu widzenia państwo stanowi byt zbiorowy, w którym rządy nad określonym terytorium sprawowane są przez przywódców wraz z oddającymi się do ich dyspozycji osobami, stanowiącymi aparat państwowy. Struktura przywództwa wynika z rodzaju prawomocności, czyli ostatecznych zasad określających relację między rządzącymi a rządzonymi, a zasady organizacji przywództwa odnoszą się do podziału uprawnień rozkazodawczych [Weber, 2002, s. 691–692].

W języku polskim pojęcie „państwo” od XII w. oznaczało władanie ziemią, a także władzę, panowanie. Było przyjmowane jako określenie własności ziemi, własności szlacheckiej, oznaczenie okręgu sądowego pana feudalnego. W dzisiejszym znaczeniu termin ten zaczęto używać na ziemiach polskich od przełomu XVIII i XIX w. Do tego czasu państwo polskie określane było takimi nazwami, jak: „republika”, „rzeczpospolita”, „królestwo” czy też „korona”. Dopiero w XVI w. zaczęto w Europie używać uniwersalnego oznaczenia, mogącego służyć opisaniu każdego państwa. Był nim włoski termin „*la stato*”, który

upowszechnił się w następnych dwóch wiekach we Francji (*l'état*), Niemczech (*Staat*) i Anglii (*state*). Nie jest chyba kwestią przypadku, że potrzeba takiego jednolitego określenia powstała wraz z kształtowaniem się od XVI w. nowożytnych monarchii absolutnych i ich przewagą na kontynencie europejskim, poczynając od XVII w.

Państwo współczesne jest złożoną organizacją polityczną, obejmującą zasięgiem swego działania wszystkich członków społeczeństwa zamieszkujących określone terytorium, tworzącą powszechnie obowiązujące normy postępowania (stanowiącą prawo) i posiadającą instytucje (organy państwa), zapewniające – w ostateczności nawet przy pomocy przymusu – realizację celów, jakie państwo sobie stawia.

1.1.1. Państwo w starożytności

Pierwsze większe wspólnoty terytorialne, z których powstały **starożytne państwa**, pojawiły się u schyłku czwartego tysiąclecia p.n.e. U podstaw ich powstania leżała najczęściej konieczność organizacji wielkich prac irygacyjnych, zapewniających przeżycie i rozwój całej społeczności. Takie były prawdopodobnie początki monarchii Górnego i Dolnego Egiptu, zjednoczonych ok. 3200 r. p.n.e., czy też państw w dorzeczu Tygrysu i Eufratu (Akkad, Babilon, Asyria, Chaldea). Stopniowo powstawały wielkie terytorialnie państwa (Egipt, Persja), zdolne do ogromnych wspólnych wysiłków (roboty irygacyjne, budownictwo sakralne), utrzymujące duże siły zbrojne i w sposób zorganizowany eksploatujące własną ludność i kraje podbite (podatki i daniny) [Maciejewski, 2006, s. 3–5]. Władcy takich państw uzasadniali swoje panowanie boską potęgą i uznawani byli bądź za bogów (jak egipscy faraonowie), bądź za wybrańców boga (jak w Mezopotamii), bądź za jego kapłanów. W odległej Azji Wschodniej odrębnie następował rozwój Chin, a w Azji Południowej – rozwój państw zajmujących terytorium dzisiejszych Indii i Pakistanu. Wszystkie państwa Starożytnego Wschodu (Mezopotamia, Egipt, Indie, Chiny) można zaliczyć do wielkich **monarchii teokratycznych**. Łączy je czas powstania (ok. 3000 lat p.n.e.) oraz to, że:

- ▶ powstawały przez podbój i wchłanianie drobniejszych państw,
- ▶ o stworzeniu scentralizowanego państwa i powołaniu do życia aparatu państwowego decydowała konieczność prowadzenia wspólnych prac irygacyjnych na wielką skalę,
 - ▶ władza monarchy miała charakter despotyczny, a panujący łączył w swoim ręku władzę ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą i wojskową,
 - ▶ władza monarchy miała charakter teokratyczny i opierała się na religii państwowej, a organizacja państwa łączyła elementy racjonalne i magiczne,

▶ stagnacja gospodarcza ostatecznie doprowadziła do degradacji politycznej państw i ich upadku pod wpływem najazdów z zewnątrz.

Wschodni model monarchii przetrwał do czasów średniowiecza i wpływał na organizację państwa także i później.

Innym modelem państwa rozwijającym się w basenie Morza Śródziemnego była grecka *polis*. O ile pierwsze struktury państwowe funkcjonujące na tym obszarze, takie jak Kreta i inne państwa egejskie, a później i achajskie państwa kultury mykeńskiej, nie różniły się bardzo pod względem ustrojowym od wschodnich monarchii orientalnych, to organizacja greckiej *polis* w znaczący sposób odbiegała od ówczesnych wzorców despotycznych monarchii.

U Greków państwo nosiło nazwę „*polis*”, co oznacza zarazem miasto i państwo, bo też zasięg działania *polis* początkowo ograniczał się właściwie do miejskich murów. *Polis* to jednocześnie zjawisko społeczne, religijne, polityczne i prawne, oznaczające zarówno zespół miejski w sensie architektonicznym, jak i terytorium, na które miasto rozciągało swoją władzę [Rachert, 2006, s. 319–321].

Okres formowania się miast–państw rozpoczął się już w archaicznym okresie dziejów Grecji i przypada na lata od ok. 1200 do ok. 700 r. p.n.e. [Wolski, 1992, s. 127]. *Polis* przechodziła różne etapy rozwoju – od *polis* arystokratycznej, przez oligarchiczną i tyranie, aż do *polis* demokratycznej. W swojej klasycznej formie *polis* istniała w Atenach w IV w. p.n.e. Państwo i władza miały tu charakter dzieła ludzkiego i nie tłumaczono ich powstania czy rozwoju względami religijnymi, choć religia stanowiła jeden z fundamentów życia. Dla późniejszych pokoleń grecka *polis* była jednak kolebką demokracji, której zasady, takie jak wolność w granicach prawa, równość praw i poddanie rządzących prawom uchwalonym przez obywateli, są do dzisiaj podstawowymi zasadami każdego systemu demokratycznego [Baszkiewicz, 1998, s. 13–21].

Początkowo także państwo rzymskie przebyło podobną ewolucję jak grecka *polis* i miało zbliżony do niej charakter. Dość szybko jednak, bo już w III w. p.n.e., gdy cała Italia dostała się pod władzę Rzymu, republika rzymska zaczęła tworzyć swoje oryginalne instytucje państwowe i prawne, których tradycje przetrwały do dzisiaj. U Rzymian państwo określane było jako *civitas*, co oznaczało gminę pełnoprawnych obywateli, albo jako *res publica* – wspólnota członków gminy. Obywatelom był tylko ten, kto został przyjęty w poczet członków gminy (wspólnoty miasta Rzymu). Gdy Rzym przerodził się z miasta w najpotężniejsze terytorialnie państwo starożytności, pojawiło się określenie „*imperium*”. Zmiana formy rządów z republikańskiej na monarchiczną trwała w Rzymie przez długie lata. Początkowo rządzący kumulowali w swoich rękach większość urzędów republiki i praktycznie sprawowali pełnię władzy (*pryncypat*). W późniejszym okresie, od II w. n.e., zbędne stało się nawiązywanie do tradycji republiki

i cesarski Rzym stał się monarchią absolutną (*dominat*), na długie wieki będącą wzorcem dla wszelkich ustrojów państwowych zachodniej cywilizacji, nawet po swoim upadku w IV w. n.e.

Wzorzec ten zresztą funkcjonował w praktyce do późnego średniowiecza w cesarstwie wschodnim (Bizancjum). Powolne „stapianie się” w jedno napływowych plemion barbarzyńskich i zlatynizowanej ludności dawnego cesarstwa było jednak faktem niezaprzeczalnym. Wynikało ono zresztą z wielu przyczyn, w tym także z wpływu rzymskiego prawa i atrakcyjności wzorców organizacji państwa, chociaż zwykle wzory te sprymitywizowano, a rzymskie instytucje prawne stosowano dość wybiórczo i nie w stosunku do wszystkich członków społeczności. Przyjęto pierwotnie zasadę osobowości prawa – ludność rzymska podlegała prawu rzymskiemu, a ludność barbarzyńska – swoim prawom plemiennym. Dopiero wiele lat po upadku Rzymu, od VII w., pojawiać się zaczęły spisy prawa terytorialnego, jednakowego dla wszystkich poddanych. Choć w odniesieniu do Europy Zachodniej nie można mówić o ciągłości państwowości rzymskiej, to powstające na gruzach imperium państwa barbarzyńskie korzystały z tradycji Rzymu i dorobku rzymskiej myśli państwowej, nie wszędzie był to jednak proces prosty i przebiegający w taki sam sposób (np. Longobardowie w Italii zniszczyli całkowicie rzymski system administracyjny i wprowadzili własny podział terytorialny kraju). Organizacja państwa rzymskiego znalazła też swoje odbicie w administracji kościoła, który przeniósł doświadczenia rzymskie w średniowiecze. Także w Bizancjum – będącym bezpośrednim następcą wschodniego cesarstwa – rzymskie instytucje przetrwały do końca istnienia tego państwa (XV w.), natomiast państwa arabskie i później tureckie w Azji Mniejszej korzystały z dorobku myśli rzymskiej, w pewnym stopniu także w dziedzinie ustroju i administracji, głównie za pośrednictwem Bizancjum.

1.1.2. Państwo w średniowieczu

Germańscy władcy w Europie Zachodniej starali się być następcami cesarów i chętnie przejmowali rzymskie dążenia do stworzenia monarchii uniwersalnej. Znalazło to swój wyraz już w organizacji państwa Karola Wielkiego (742–814). Cesarz lub król był nie tylko naczelnym wodzem, ale i najwyższym sędzią oraz ustawodawcą, a także panem ziemi, którą mógł traktować jak prywatną własność. Pojęcia te razem z chrześcijaństwem i rozwojem kontaktów Słowian z państwami powstałymi na gruzach Rzymu torowały sobie drogę na wschodzie i północy Europy. Tradycje prawne Europy, poczynając od XI stulecia, zachowują także ciągłość – nowo powstające formy instytucji

państwowych nawiązują do poprzednich, nawet w okresach rewolucyjnych zmian [Berman, 1995, s. 17 i n.].

W wiekach średnich w stosunku do państw rządzonych przez monarchę używano terminu „*regnum*” (królestwo), ale równocześnie stosowane było pojęcie „*terra*”, czyli ziemia. W Europie średniowiecznej zdecydowana większość państw (z wyjątkiem niektórych republik miejskich) miała formę **monarchii** i zachowywała ją przez długie wieki, bez względu na to, czy królestwo dzieliło się na mniejsze formy dzielnicowe, nie zawsze zjednoczone osobą panującego (Niemcy, Francja we wczesnym średniowieczu), czy też było jednolitym państwem z dobrze funkcjonującą zasadą następstwa tronu (Anglia, normañska Sycylia).

Ideologiczną podstawą organizacji państwa w średniowiecznej Europie – nazywaną **doktryną teologiczną** – było wyjaśnianie pochodzenia władzy państwowej, istoty i funkcji państwa wolą Boga. Doktryna ta zrodziła się w starożytności, ale największe znaczenie polityczne miała w średniowiecznej Europie. Uznawano, że wszelka władza pochodzi od Boga, a władca korzysta z boskiej charyzmy (opieki i namaszczenia boskiego) i nią uzasadnia swoje działanie. Takiej władzy należy się bezwzględne posłuszeństwo poddanych.

Głównymi przedstawicielami tego nurtu myślenia o państwie byli św. Augustyn (354–430) i św. Tomasz z Akwinu (1225–1274). Według św. Augustyna państwo jest dziełem Boga na ziemi. Święty Tomasz zmodyfikował nieco to stanowisko, twierdząc, że co prawda władza państwowa pochodzi od Boga, lecz państwo jest dziełem ludzi. Od Boga bowiem pochodzi jedynie sama władza, a nie określenie, kto i w jaki sposób ma ją wykonywać. Koncepcje te wyjaśniały pochodzenie wszelkiej władzy i utrwały w świadomości ludzi przekonanie o nadprzyrodzonych właściwościach panującego. Miały też odmienne znaczenie w kolejnych okresach historycznych. W czasie, gdy państwo feudalne było tworem słabym i mało sprawnym, doktryna teologiczna sprzyjała umocnieniu państwa. Nakazywała poddanym skupiać się bowiem wokół osoby monarchy, co przyczyniało się do unifikacji i scalenia państwa. W innym okresie doktryna ta służyła za oręż dla sił zamierzających przeciwstawić się rewolucji i służyła obronie nieograniczonej władzy monarchy (okres monarchii absolutnej), nakazując posłuszeństwo boskiej woli i zabraniając zmieniania istniejącego porządku politycznego.

Obok doktryny teologicznej funkcjonowały również poglądy uznające państwo za dzieło człowieka. Według nich ustroj społeczny (monarchia i republika) jest wytworem ludzi, a prawo tworzone przez władców jest prawem ludzkim, a nie boskim, jak prawo naturalne. Chociaż prawo tworzone przez ludzi nie powinno odrzucać boskiej idei sprawiedliwości, nie uważano, iż jest ono odbiciem ładu naturalnego, który wyraża się w obyczajach, religii, moralności itp. Starano się więc wyjaśnić istotę i pochodzenie państwa i prawa w inny sposób, niż to czy-

niono dotąd. Według poglądów, które określano jako **doktrynę patriarchalną**, uznawano, że państwo powstało z rodziny, która stopniowo się rozrosła, a monarcha odgrywa wobec poddanych rolę ojca rodziny – dba o ich byt, ale i karze w przypadku nieposłuszeństwa. **Doktryna patrymonialna** wiązała natomiast władzę państwową z własnością terytorium, na którym państwo funkcjonowało. Przedstawiciele tych poglądów uważali, że u źródła władzy państwowej leży własność ziemi, a władza państwowa wywodzi się z prawa panującego do dziedzicznej własności ziemi (terytorium państwowego). Wszystkie te poglądy znajdowały swój wyraz nie tylko w pismach uczonych, ale i w konkretnych instytucjach władzy, powstających na przestrzeni wieków w różnych państwach, niekiedy odległych od siebie geograficznie i kulturowo.

W praktyce państwowej system wzajemnych zależności i obowiązku służby wojskowej związanych z władaniem ziemi, nazywany zbiorczo **systemem feudalnym**, nie wytworzył jednakowej organizacji w całej Europie. Hierarchiczna drabina zależności wasalnych, na szczycie której znajdował się król, będący seniorem i nadający ziemię w lenno swoim wasalom – rycerzom obowiązanych do służby wojskowej, powstała w zasadzie tylko w Europie Zachodniej, natomiast inne regiony kontynentu znały odmienne formy organizacji porządku wewnętrznego w państwie. Państwa średniowiecznej Europy przybierały formę:

- ▶ monarchii patrymonialnej (wczesnośredniowieczne państwa Zachodniej Europy, Polska pierwszych Piastów, Ruś Kijowska),

- ▶ wczesnofeudalnych monarchii rozbitych na liczne dzielnice, co było początkowo konsekwencją traktowania terytorium państwa jako prywatnej własności rodziny panującej (Polska po podziale przez Bolesława Krzywoustego w 1138 r., Ruś po podziale przez Jarosława Mądrego w 1054 r., Czechy po 1055 r.) lub wynikało ze skomplikowanego systemu zależności feudalnych (Francja, Niemcy),

- ▶ monarchii stanowej, której podstawą stał się udział w sprawowaniu władzy i zarządzaniu państwem przez przedstawicieli uprzywilejowanych stanów (duchowieństwo, szlachta, mieszczaństwo), czyli grup społecznych wyodrębnionych prawnie i mających uprawnienia polityczne.

Po okresach podziałów żywe stawały się tendencje unifikacji państwa do centralizacji aparatu zarządzania i do rozciągnięcia pełnej władzy monarchy na wszystkich jego poddanych bez ograniczeń terytorialnych, stanowych czy narodowościowych.

W stosunkach międzynarodowych państwo stawało się **suwerenne**, wolne od podległości kościołowi czy cesarzowi. Ewolucja monarchii prowadziła także do określenia zasad następstwa tronu i monarchia stawała się bądź monarchią dziedziczną, bądź elekcyjną. Od XVI w. panujący prowadzili walkę polityczną o do-

minującą pozycję w państwie, w efekcie której pojawiła się w Europie nowa forma monarchii – **monarchia absolutna** (choć przez stosunkowo długi czas funkcjonowały w niej jeszcze elementy monarchii stanowej). Proces ten najszybciej rozwijał się we Francji. Równolegle istniały wprawdzie państwa odrzucające wzorzec absolutyzmu, takie jak Rzeczpospolita Polska, Republika Wenecka czy Republika Zjednoczonych Prowincji Niderlandów, to jednak monarchia absolutna stała się na wiele lat podstawowym modelem państwa europejskiego ze swoją ideą suwerenności monarchy (której wyrazem była słynna dewiza Ludwika XIV: „państwo to ja”), z silnym aparatem biurokratycznym i kontrolą kościoła przez państwo. Teoretyczne podstawy funkcjonowania absolutyzmu znajdował w pismach takich myślicieli, jak Niccolo Machiavelli (1469–1527), Jean Bodin (1530–1596) czy Marcin Luter (1483–1546). Z tych źródeł wywodzono idee sprzyjające rozwojowi absolutyzmu, czyli:

- ▶ uzasadnienie dyktatorskiej władzy panującego, dającej gwarancję rozkwitu państwa (*Machiavelli*),
- ▶ pojęcie niepodzielnej i trwałej, zapewnianej przez władzę absolutną suwerenności państwa narodowego na własnym terytorium (*Bodin*),
- ▶ posłuszeństwa wobec każdej władzy jako obowiązku wypływającego z posłuszeństwa wobec nakazów boskich (*Luter*).

1.1.3. Początki współczesnego państwa – administracja

Kompleksowe projekty zorganizowanego oddziaływania państwa na życie społeczne na wielką skalę pojawiły się w XVIII w. i znalazły swój wyraz w ideologii Oświecenia. We wszystkich niemal państwach europejskich doszło już wówczas do znacznego poszerzenia zakresu działania aparatu państwowego i stworzenia podstaw nowoczesnych systemów administracyjnych, a biurokratyczna organizacja państwowa stała się nieodzowną częścią współczesnej cywilizacji, wywierającą olbrzymi wpływ na życie społeczne.

Absolutne państwo interweniowało w życie społeczne zarówno z uwagi na rosnące potrzeby skarbowe, co pociągało za sobą bezwzględny fiskalizm i protekcyjnizm celny, jak i z uwagi na ideologię – państwo miało się kierować dobrem ogólnym i racją stanu, działając samodzielnie i niekiedy wbrew poddanym. Celem działalności państwa było zapewnienie szczęścia powszechnego i dobrobytu, co oznaczało nie tylko zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ale także możliwość wpływania na życie obywateli poprzez wydawanie licznych aktów prawnych zawierających zakazy i nakazy. To prawo do regulowania wszystkich sfer życia społecznego nazywano prawem policji lub po prostu **policją administracyjną**. Określenie to było w XVIII w. synonimem administracji.

Dla dobra państwa absolutny władca nie mógł być w zakresie tworzenia prawa ograniczony żadną regułą religijną czy moralną. Wiele uregulowań powstałych w owym czasie miało znaczenie techniczne (np. w dziedzinie ochrony zdrowia, ochrony przeciwpożarowej czy sanitarnej), a akty prawne podobne do nich możemy znaleźć i dzisiaj w każdym państwie. Nowością było m.in. to, że przepisy państwa policyjnego mogły dotyczyć wszystkich poddanych bez wyjątku i w ten sposób wszyscy stawali na równi wobec prawa, którego jedynym źródłem była wola monarchy. Była to swoista równość bez wolności. Umożliwiła ona w pewien sposób realizację modernizacyjnej misji państwa absolutnego, popierającego dla swoich celów rozwój przemysłu, handlu i rolnictwa, upowszechnienie oświaty, równouprawnienie wyznań i unowocześnienie armii.

Do realizacji swoich celów państwo absolutne potrzebowało dobrze zorganizowanej i sprawnie działającej **administracji** – hierarchicznej struktury urzędniczej, obsadzonej przez osoby zależne od władcy i funkcjonującej – niezależnie od okoliczności – dla dobra państwa, rozumianego najczęściej jako dobro monarchy. Państwo absolutne potrzebowało też pieniędzy, co prowadziło do polityki fiskalizmu jako zasady ustrojowej. Fundamenty nowoczesnej administracji państwowej (w tym skarbowej) powstały właśnie w monarchiach absolutnych.

1.1.4. Państwo w okresie zmian – konstytucjonalizm, liberalizm i powstanie państw narodowych

Poczynając od końca XVIII w., pod wpływem idei oświecenia, monarchie absolutne zaczęły zmieniać swoje oblicze. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim kwestii związania władcy prawem, które on sam stanowił, i ograniczeń władzy absolutnej, będących skutkiem uznania istnienia sfery praw naturalnych człowieka [Izdebski, 2000, s. 17–45; Cegielski, 1991, s. 273–282 i 300–318; Staszewski, 1991, s. 400–406]. Obok monarchicznych systemów państw autokratycznych z silną i scentralizowaną biurokratyczną administracją, takich jak Prusy, Francja czy Rosja, zaczęły powstawać w Holandii czy w Wielkiej Brytanii nowe formy monarchii ograniczonej i – następnie – konstytucyjnej. Odmienną formę rządów miały **republiki**, zarówno powstałe w drugiej połowie XVIII w. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, jak i – choć na krótko – rewolucyjna Francja i państwa utworzone w sferze jej wpływów.

Decydujące znaczenia dla powstania i rozpowszechnienia nowego modelu państwa miały narodziny porządku konstytucyjnego w Wielkiej Brytanii w XVIII w. (od 1688 r. tzw. Chwalebnej Rewolucji), powstanie Stanów Zjednoczonych i amerykańska wojna o niepodległość oraz Rewolucja Francuska, któ-

ra przyniosła rozbudowany katalog praw człowieka i obywatela. W państwach, w których władzę monarszą ograniczono lub zlikwidowano, zaczęto wcielać w życie **idee konstytucjonalizmu i praw obywatelskich** oraz wprowadzono instytucjonalne ograniczenia dla wszechwładzy rządu w postaci **zasady trójpodziału władz**. Zasadę tę, stanowiącą o podziale organów państwa na niezależne od siebie organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, stosowaną powszechnie w państwach demokratycznych, opisał w XVIII w. francuski filozof, Charles Louis de Secondat Montesquieu (1689–1755), nazywany Monteskiuszem.

Od powstania pierwszych instytucji nowoczesnego parlamentaryzmu i chroniących naturalne prawa i wolności obywateli rozpoczął się proces kształtowania **państwa liberalnego**. Ten model państwa miał w przyszłości wywrzeć decydujący wpływ na kształt nowoczesnych struktur państwowych. W pierwszej połowie XIX w. poważne zmiany zaszły pod wpływem idei liberalnych. W Belgii, po uzyskaniu statusu niepodległego państwa w 1830 r., a następnie w wielu innych państwach europejskich (szczególnie po okresie Wiosny Ludów w 1848 r.), konstytucjonalizm i związane z nim pojęcie praw i wolności obywatelskich zaczęły mieć wpływ na kształt instytucji państwowych. Państwo liberalne przybierało formę monarchii konstytucyjnej bądź republiki, ale opierało się na jednakowych założeniach ideologicznych.

Najważniejszą rolę odegrała tu **teoria umowy społecznej**, zrodzona na przełomie XVII i XVIII w., choć w innej postaci znana była już w starożytności. Zajmowali się nią m.in.: Tomasz Hobbes (1588–1679) w swoim słynnym dziele *Lewiatan*, John Locke (1632–1704) i Jan Jakub Rousseau (1712–1778). Teoria ta w wydaniu Rousseau traktuje lud jako źródło wszelkich uprawnień państwa i źródło władzy. Zwolennicy teorii umowy społecznej uważali (w pewnym uproszczeniu), że państwo jest wynikiem zawartej umowy, wytworem świadomej działalności ludzi, którzy do chwili powstania umowy i utworzenia organizacji państwowej pozostawali w stanie pierwotnym – „naturalnym”. Dla Hobbesa umowa taka była konieczna ze względu na zagrożenia, jakie niosło ze sobą pozostawanie ludzkości w stanie naturalnym, którego cechą podstawową była wojna o władzę wszystkich ze wszystkimi. Dopiero wspólnota, która większością głosów godzi się na pozostawanie pod panowaniem suwerena, zdolnego położyć kres powszechnej wojnie, może uniknąć takiego zagrożenia. Według Hobbesa władza musi więc być przekazana jednej osobie lub zgromadzeniu osób zdolnych do wyegzekwowania zawartej umowy i na tym właściwie kończy się rola ogółu. Gdy władza zostaje wybrana, wszyscy członkowie społeczeństwa (także mniejszość niepopierająca wyboru suwerena) muszą się jej podporządkować i mają tylko tyle uprawnień, ile władza im przyzna. Obowiązek posłuszeństwa wobec suwerena jest tu ograniczony jedynie przez prawo do ochrony własnego życia obywateli (prawo samoobrony). Poglądy Hobbesa różniły się od późniejszych chronologicznie poglądów Locke’a i Rousseau przede

wszystkim w kwestiach samej umowy społecznej – dla Hobbesa była ona ugodą między jednostkami, dla Locke’a i Rousseau – rodzajem ugody z panującym, która obowiązywała obie strony i którą można było wypowiedzieć, jeśli panujący nie realizował swoich zobowiązań. Ani państwo, ani też władza w państwie nie była wynikiem działania sił nadprzyrodzonych na ziemi, lecz efektem działania ludzi. Idee te posłużyły do skonstruowania tezy o suwerenności ludu, który na mocy umowy społecznej jedynie zlecał władcom wykonywanie władzy. W przypadku naruszenia umowy, czyli nadużycia uprawnień przez monarchę, druga strona umowy (lud) mogła zerwać ten kontrakt, usunąć władcę lub ograniczyć jego uprawnienia. Teoria ta została stworzona w celu uzasadnienia ideologicznego walki mieszczaństwa z absolutyzmem monarszym i porządkiem feudalnym [Russel, 2000, s. 633–641, 712–722 i 791–797].

(...) Za oczywiste uznajemy poniższe prawdy:

że wszyscy ludzie stworzeni są równi i przez swego Stwórcę obdarzeni niezbywalnymi prawami, wśród których znajduje się prawo do życia, do wolności i do poszukiwania szczęścia;

że dla zabezpieczenia tych praw ustanawiane są wśród ludzi rządy wywodzące swoją sprawiedliwą władzę z przyzwolenia rządzonych, a ilekroć jakakolwiek forma rządów uniemożliwia osiągnięcie tych celów, prawem narodu jest odmienić ten rząd lub położyć mu kres i powołać nowy, dając mu za fundament takie zasady i tak organizując jego władzę, aby w opinii narodu najbardziej sprzyjały one jego bezpieczeństwu i szczęściu. (Deklaracja Niepodległości w Kongresie uchwalona 4.07.1776 r.).

Roztropność dyktuje, by rządu trwałego nie zmieniać dla przyczyn błahych i ulotnych, a i doświadczenie dowodzi, że ludzie zawsze bardziej skłonni są cierpieć, gdy zło jest możliwe do ścierpienia niż odwet brać przez obalenie form, do których przywykli. Jednakże gdy długi łańcuch uzurpacji i nadużyć, wciąż ten sam cel mających, świadczy o zamiśle poddania ich absolutnemu despotyzmowi, prawem jest – i obowiązkiem – odrzucić taki rząd i ustanowić nową straż dla swego przyszłego bezpieczeństwa (...) [Michalek (red.), 2005, s. 43].

Poglądy te stały się podstawą organizacji **demokratycznych państw** opartych na rządach prawa. Udało się wprowadzić je w życie, choć niekiedy w sposób czysto formalny, już w końcu XIX w. w wielu państwach na całym świecie – od Europy, po Amerykę Południową, a po I wojnie światowej niemal wszędzie. **Zasady demokracji**, takie jak powszechne prawo głosu, trójpodział władz, instytucjonalne gwarancje praw człowieka, zaczęły być standardowym zestawem praw gwarantowanym w konstytucjach. Nie znaczyło to jednak, że demokracja odniosła sukces w rzeczywistości. Konflikty na tle rzeczywistego dostępu do praw politycznych dominowały na świecie przez niemal całe następne stulecie, potęgowane jeszcze przez napięcia na tle ekonomicznym i narodowościowym.