



Andrzej Sylwestrzak

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

ZASADA SUWERENNOŚCI I KONTROLA W III RP NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

W czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r., a więc w chwili obecnej jest to okres prawie lat dwudziestu, zaszły fundamentalne zmiany w warunkach funkcjonowania naszego państwa. Zaliczyć do nich należy akcesję Polski do UE formalnie od 1 maja 2004 r. oraz wejście w życie traktatów lizbońskich, podpisanych 13 grudnia 2007 r., ratyfikowanych przez Polskę 10 października 2007 r. z przyjętą datą ich wejścia w życie 1 grudnia 2007 r. – a więc w dziesięć lat po Konstytucji RP. Ogólnie biorąc, Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. perspektywicznie nastawiona była na wejście Polski do UE, chociaż w żaden sposób nie dało się naówczas przewidzieć warunków naszego funkcjonowania w ramach ustrojowych ciągle formującej się Unii Europejskiej. Z tych względów celem dalszych poszukiwań jest analiza dwóch ustrojowych zasad przyjętych w Konstytucji RP z 1997 r., mianowicie – suwerenności i kontroli będącej w końcu wyrazem suwerenności.

1. Kontrola a suwerenność

Zasadą ustrojową demokratycznego państwa prawnego pozostaje suwerenność ujmowana tak w aspekcie zewnętrznym, jak wewnętrznym oraz kontrola sprawowana przez suwerena lub w imieniu suwerena nad całością spraw publicznych. Dalsze rozważania ogniskują się na analizie dopuszczalności doktrynalnego połączenia suwerenności i kontroli w tym sensie, iż prawo do kontroli staje się komponentem treści samej suwerenności. Jak się wydaje, takie zestawienie, nie zawsze wyraźnie wyartykułowane w doktrynie, okazuje się dopuszczalne jako wartość *implicitie* założona przez luminarzy myśli politycznej. Wprawdzie nie akcentowali oni tego w sposób otwarty czy bezpośredni, ale – być może na skutek braku w ich epoce ogólniejszej teorii kontroli – przyjmowali w sposób do rozumiany konieczność spełniania przez suwerena funkcji kontroli. Takie ujęcie

pozostaje aktualne w czasach dzisiejszych, mimo odejścia w wielu definicjach suwerenności od jej renesansowego pierwowzoru.

Zakładając podział na suwerenność wewnętrzną i zewnętrzną, czy odpowiednio suwerenność narodu i suwerenność państwa, aktualna pozostaje kontrola jako treściowy komponent suwerenności. Podobnie sprawa wygląda w płaszczyźnie rozumowania eksponującego zasadę suwerenności w przeciwieństwie do jej wykonywania¹. Także różne warianty teorii suwerenności ograniczonej, powstałe na tle akcesji Polski do UE², nie dają odpowiedzi na podstawowe pytanie określające zakres tych ograniczeń, a w rezultacie nie wiemy, jakie są treści suwerenności pozostającej przy państwie, chociaż nie ulega wątpliwości, iż w każdej sytuacji państwo posiada prawo wykonywania kontroli. Teorie „państwa postsuwerennego” dowodzą w rzeczy samej powstania nowego ustroju opierającego się na zmodyfikowanej wersji tradycyjnego pojmowania suwerenności, nie eliminują jednak wewnętrznego i zewnętrznego prawa państwa do prowadzenia kontroli³. Natomiast wielce doniosłą wydaje się koncepcja „luki kontrolnej” (*controlly gap*) dowodząca konieczności utrzymania jakiegoś podstawowego katalogu „treści” czy „jądra” suwerenności pozostającego czynnikiem stałym i niezależnym od zmian, jakie następują⁴. Wprawdzie doktryna nie definiuje treściowej zawartości tej „luki”, jednak sama metoda rozumowania eksponuje konieczność poszukiwania chociażby niektórych wartości tutaj występujących. Taką aksjologią wydaje się prawo państwa do kontroli prowadzonej w najszerszym zakresie, ponieważ kontrola poza skutkami funkcjonalnymi, oznacza budowanie świadomości o stanie państwa, bez czego nie można prowadzić sensownej polityki.

2. Przegląd stanowisk doktrynalnych

Uwzględniając te kierunki teorii suwerenności warto nawiązać do źródeł problemu, a tu do Bodinusa, Locke’a, Rousseau, Benthama, Austina, Milla, Burkego, Actona, Esmeina, Jellinka i Kelsena. Ich przegląd utwierdza wprawdzie w przekonaniu, że dzisiejsze pojęcie kontroli pozostawało wartością treściową wchodzącą w skład w różny sposób pojmowanej suwerenności, to jednak warto rozważyć problem w aspekcie relacji tylko kontroli i suwerenności, by pełniej uświadomić

¹ Por. W. Newman, *Democracy, Sovereignty and the European Union*, London 1996, s. 157–234; zob. A. Marszałek, *Suwerenność i integracja europejska w polskiej myśli naukowej i politycznej do końca XIX wieku*, Łódź 2005, s. 12 i n.; J. Jaskiernia, *Suwerenność narodu a koncepcja „państwa postsuwerennego”*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 10, s. 44–46; K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W.J. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 161–167.

² Por. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 45 i n.

³ Por. W. Grabska, *Problem suwerenności narodowej w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem porozumień z Maastricht. Aspekt ekonomiczny*, Warszawa 1994, s. 9–15.

⁴ Por. A. Wentkowska, *Wpływ zasad wspólnotowego porządku prawnego na suwerenność państwa polskiego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 122–134.

sobie rolę współdziałania tych dwóch idei w sensie materialnego zakresu suwerenności immanentnie obejmującej kontrolę. W historii myśli politycznej zadania kontroli jako gwarancji ustroju demokratycznego uzyskały prawo obywatelstwa w doktrynie szeroko pojętego Oświecenia, chociaż wcześniej – mianowicie w dobie Renesansu – uformowano przesłanki tego rozumowania. Chodziło nie tylko o kontrolę w znaczeniu ściśle finansowym, ponieważ ta była już znana od dawna, ale o kontrolę w sensie podstawowego uprawnienia suwerena, jakim był monarcha, „lud” lub „naród” spełniający funkcję ustrojodawczą i ustawodawczą. Szybko uświadomiono sobie, iż podmiotowość suwerena dla spełniania swej władzy, głównie polegającej na stanowieniu praw, musi być uzupełniona wiedzą o faktycznym stanie państwa, gdzie niezbędną okazuje się szeroko pojęta kontrola. Zatem kontrola wykonania prawa stała się atrybutem nowożytnej definicji suwerenności – a w rezultacie atrybutem nowego rewolucyjnego pojmowania wolności obywatelskich. Problemem natomiast pozostawała możliwość wyodrębnienia kontroli jako samodzielnej władzy na tle różnych koncepcji jej podziału.

Nie ulega wątpliwości, iż od J. Bodinusa (1530–1590) zaczęto eksponować krańcowo pojmaną definicję suwerenności, obejmującą również „czuwanie” nad całością spraw publicznych, co oznaczać musiało – mówiąc językiem dzisiejszym – prawo do kontroli. Bodinus w swych *Sześciu księgach o Rzeczypospolitej*⁵ (1576) określił suwerenność jako obiektywną przesłankę funkcjonowania państwa, wymieniając takie jej cechy jak: ciągłość, niepodzielność, niepozbywalność, nieograniczoność, bezwarunkowość czy niezależność. Nie występuje tu kontrola, lecz – wydaje się – że spełnianie wszystkich przesłanek suwerenności logicznie zakłada prawo wglądu suwerena w bieg spraw państwowych. W innym wypadku suwerenność byłaby zubożona o doniosłą sprawność, stałaby się suwerennością częściową, a więc nie byłaby suwerennością. W sumie chodzi o rozsądne rządy, gdzie wiedza, według platońskiego ideału, inspiruje władzę – i na tym polegać miała różnica między tyranem a monarchą – chociaż osiągnięcie wiedzy nie jest możliwe bez oceny praktyki⁶. W rezultacie sprawiedliwość harmoniczna, jako najwyższa jej forma, w przeciwieństwie do sprawiedliwości arytmetycznej i geometrycznej, jest możliwa pod warunkiem „ogarnięcia” przez suwerena całości spraw państwowych, co nastąpić mogło w rezultacie kontroli.

W XVII w. filozof kompromisu J. Locke (1632–1704) w rozprawie *Dwa traktaty o rządzie*⁷ (1689) uformował, w nawiązaniu do teorii umów, pojęcie „społeczeństwa politycznego” będącego podstawą funkcjonowania „prawowitego rządu”. Niezależnie od oryginalnej koncepcji podziału władz, podkreślić należy dążenie

⁵ J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, tłum. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, Warszawa 1958.

⁶ J. Bodin pisze: „Tyran i król, władca niesprawiedliwy i władca sprawiedliwy stanowią doskonale antytezy; toteż jest rzeczą wykluczoną, żeby krytyka tyranów mogła oznaczać brak szacunku dla królów; właśnie przeciwnie, im bardziej się potępia tyranów, tym bardziej wzrasta chwała dobrych władców”. *Sześć ksiąg...*, s. 340.

⁷ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992.

Locke'a do zdefiniowania przesłanek liberalnego i rozsądnego rządu sprawującego władzę na zasadzie poszanowania wolności, własności, godności i rozsądku tak w odniesieniu do obywatela, jak zbiorowości. W rezultacie „władza ustawodawcza jest uprawniona do określania, jaka siła będzie użyta dla zachowania społeczności i jej członków”⁸. Tak zdefiniowane granice suwerenności zakładają rozpoznanie przez legislaturę całości spraw państwowych poprzez badanie poszanowania przesłanek zawartych w umowach o powstaniu społeczeństwa i państwa. Prowadzi to nie tylko do spełniania przez rząd kontroli względem społeczeństwa, ale i odwrotnie – społeczeństwo powinno kontrolować rząd, a w sytuacji naruszenia umowy politycznej, rząd może być odwołany. System parlamentarny powinien gwarantować pokojową realizację tej odpowiedzialności, chociaż w wypadku ignorancji rządu, Locke dopuszcza możliwość rewolucji. Samokontrola władzy ustawodawczej odpowiada kontroli wykonywanej względem niej przez suwerena. Przede wszystkim chodzi o treści praw stanowionych przez legislaturę, a ocenianych przez lud. Otóż prawa opierać się powinny na powszechnie znanych i akceptowanych zasadach równości w jednakowym stopniu obowiązujących „faworyta dworu i wiejskiego oracza”, celem praw powinno być „dobro ludu”, władza nie może opodatkować ludu bez jego zgody, a ponadto legislatura nie może wyzbyć się obowiązku stanowienia praw⁹. Funkcjonowanie tego systemu zakłada stałą kontrolę i samokontrolę przebiegającą między legislaturą a suwerennym ludem, nadając polityczny i demokratyczny sens potwierdzający celowość zawartych umów. Umowa o powstaniu społeczeństwa gwarantuje ustanowienie suwerena, natomiast umowa o rządzie gwarantuje legalne spełnianie woli suwerena, następujące drogą milcząco założonej kontroli legislatury przez lud i rządu przez legislaturę. Tak działający system potwierdza sensowność teorii dwóch umów, wskazując liberalne perspektywy nowoczesnego państwa.

Bardziej skrajną postawę względem interpretacji suwerennego ludu przyjął luminarz Oświecenia J.J. Rousseau (1712–1778). W swej filozofii „ludu” dowodził jednolitości zjawiska „świadomości” suwerena względem działalności ustawodawczej, gdzie świadomość a więc wiedza o sprawach państwowych, może przyjmować postać rezultatu weryfikującego przyjmowane założenia z praktyką. Tak więc kontrola i samokontrola „ludu-suwerena” – jak zakłada Rousseau w *Umowie społecznej* (1762) – staje się przesłanką rozwijania przezeń aktywności w zakresie stanowienia praw¹⁰. W rezultacie „racjonalizm” oświeceniowy w zało-

⁸ Tamże, s. 252.

⁹ Tamże, s. 255.

¹⁰ J.J. Rousseau pisze: „Pierwszą i najważniejszą konsekwencją zasad poprzednio ustalonych jest ta, że jedynie wola powszechna może kierować siłami państwa odpowiednio do celu jego założenia, którym jest dobro wspólne; jeżeli bowiem sprzeczność interesów prywatnych uczyniła tworzenie społeczeństw niezbędnym, to wspólność tych samych interesów uczyniła owe tworzenie możliwym. Otóż społeczeństwo winno być rządzone tylko według interesu wspólnego”. *Umowa społeczna czyli zasady prawa politycznego*, tłum. A. Peretiatkowicz, Łódź 1948, s. 20–21.

zeniu formuje gwarancje obowiązywania ustaw będących wyrazem autentycznej woli suwerena, przy czym rola procesów dziś nazywanych kontrolą w kształtowaniu polityki suwerena, urasta do podstawowej rangi ustrojowej odpowiadającej współczesnemu pojęciu zasady naczelnej konstytucji. Tymi drogami zmierza Rousseau do osiągnięcia „dezalienacji”, a więc powrotu suwerena „do samego siebie”, gdzie należycie zweryfikowana wiedza o stanie państwa okazuje się przesłanką pełnego urzeczywistnienia jego możliwości legislacyjnych¹¹. Sytuacja odwrotna grozi niebezpieczeństwem degradacji całej formacji, jak miało to miejsce w monarchii absolutnej pozostającej, w przekonaniu Rousseau, klasycznym wzorcem „tyranii”. Przeciwdziałając tym zjawiskom eksponuje ustrojową rolę wiedzy suwerena jako zweryfikowanego źródła będącego podstawą decydowania o państwie i prawach obywatelskich, zmierzając tym samym do osiągnięcia stadium „autentycznego” ludowładztwa polegającego na uchwalaniu – drogą referendalną – ustaw odpowiadających „woli powszechnej”¹². Te zjawiska są rezultatem bezwzględego poszanowania umowy społecznej jako „układu pierwotnego”, gdzie pogwałcenie choćby jednej zasady powoduje nieważność całości. Suwerenność ludu okazuje się więc zjawiskiem wrażliwym moralnie i prawnie, a gwarancją jej urzeczywistnienia pozostaje świadomość realizacji założeń umowy społecznej. Ta ostatnia staje się kryterium podstawowym w ocenie właściwego kierunku funkcjonowania formacji a więc badania praktyki, inaczej mówiąc chodzi o kontrolę, rezultaty której z punktu widzenia hipotetycznej umowy społecznej nadają sens racjonalnie pomyślanemu rozwojowi państwa. Odwrotność tych procesów prowadzi może tylko do zgubnych rezultatów w postaci np. burbońskiego absolutyzmu będącego klasycznym przykładem alienacji. W oparciu o te założenia Rousseau eksponuje teoretyczny model „państwa asocjacji” oparty na poszanowaniu suwerenności ludu, w przeciwieństwie do patologicznego „państwa agregacyjnego”¹³.

Czołowy utylnarysta J. Bentham (1748–1832), odrzucając najbardziej znane teorie umowy społecznej oraz kwestionując zwierzchność praw naturalnych, przedstawił teorię suwerena opartą na przesłance trwałej w społeczeństwie „dyspozycji posłuszeństwa”, czemu odpowiadać powinna „dyspozycja zwierzchno-

¹¹ J.J. Rousseau pisze: „Czymże jest więc właściwie akt zwierzchnictwa? Nie jest to układ przełożonego z podwładnym, ale układ całości z każdym ze swych członków; układ prawowity, bo opiera się na umowie społecznej; słuszny, bo wspólny jest dla wszystkich; korzystny, bo przedmiotem jego może być tylko dobro powszechne; i trwały, bo posiada gwarancję w sile publicznej i władzy najwyższej”. *Umowa społeczna...*, s. 55.

¹² Paradoks „woli powszechnej” polega na tym, iż „Ażeby więc umowa społeczna nie była próżną formułą, zawiera ona zobowiązanie domyślne, które jedynie może nadać moc obowiązkom innym, że ktokolwiek odmówi posłuszeństwa woli powszechnej, będzie do tego zmuszony przez całe ciało; co nie oznacza nic innego, jak to że będzie zmuszony do wolności”. *Umowa społeczna...*, s. 54.

¹³ W *Umowie społecznej*, J.J. Rousseau pisze: „Kiedy ludzie rozproszeni, bez względu na swą liczbę, zostają stopniowo ujarzmieni przez jednego, widzą tylko pana i niewolników, ale nie widzą wcale ludu i jego naczelnika; jest to, rzecz można, agregat (*agrégation*), a nie stowarzyszenie (*association*); nie ma tu ani dobra publicznego, ani ciała politycznego”. *Umowa społeczna...*, s. 20.

ści". Suwerenność koncentruje się na władzy suwerena wynikającej z poparcia większości, przy czym samo sprawowanie władzy, a więc wykonywanie suwerenności, pozostaje faktem mającym u podstaw prawidłowe rozumienie zasady użyteczności. Bilans przyjemności i przykrości, z jednej strony, przesądza o uznaniu przez poddanych określonego podmiotu za suwerena, z drugiej, suweren musi poprzez system nagród i sankcji oddziaływać na zachowania ludzkie¹⁴. Podstawą jednak całej dynamiki suwerenności Benthama jest dwustronna kalkulacja oparta na utylitarystycznych przesłankach. Z jednej strony, jest to kalkulacja poddanych oceniających w tych kategoriach skuteczność suwerena, z drugiej, kalkulacja samego suwerena oddziałującego na zachowania społeczne poprzez system zachęt i nagan. Tak szeroko pojmowany utylitaryzm w swej istocie zakłada sprawowanie najszerszej pomyślanej kontroli przebiegającej między poddanymi a suwerenem¹⁵ oraz odwrotnie, przy czym opinie formułowane w jej rezultacie składają się na treści utylitarystycznie pomyślanej równowagi. Zachwianie lub – co gorsza – odejście od tej równowagi, oznacza dla Benthama załamanie się dotychczasowej suwerenności i ustanowienie nowej, aczkolwiek – jak się wydaje – treści oceniające sensowność utrzymywania samej równowagi, pozostają rezultatem kontroli przebiegającej między poddanymi a suwerenem. Tak więc kontrola staje się przesłanką realizacji suwerenności, będąc jej elementem treściowym w utylitarystycznej metodologii Benthama.

W sensie funkcjonalnym Bentham opiera się na stopniowaniu zadań państwowych, u podstaw którego leży powszechne prawo wyborcze. Tym samym zarysowuje się „hierarchia” władz oparta na fundamencie ludowładztwa, gdzie – jako drugi stopień – następuje parlamentarna władza ustawodawcza: „Najwyższa legislatura jest wszechwładna. Dla jej władzy nie ma żadnych granic. Zamiast granic jest kontrola”¹⁶. Obserwując praktykę brytyjską przyjmuje, jako kolejny szczebel, zasadę rządu podzielonego na administrację i sądownictwo. Opracowując zasady funkcjonowania tak pojmowanego rządu, nie ma wątpliwości co do całkowitej jego podległości legislatywie. Zwierzchnictwo parlamentu oznacza gwarancję zwierzchnictwa ludu kontrolującego całość spraw publicznych. W przekonaniu Benthama „dla odpowiedzialnego i korzystnego wykonywania tej «władzy kontrolującej» konieczna jest jednak jawność życia publicznego”¹⁷.

¹⁴ Patrz J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, tłum. B. Nawroczyński, Warszawa 1958, s. 106–121, gdzie znajduje się omówienie przesłanek utylitarnego podejścia obywatela i suwerena do prawa i moralności.

¹⁵ W *Teorii ustawodawstwa* Bentham podaje jedną ze swych „pozytywistycznych” definicji suwerena: „Zwykle nadajemy kolektywną nazwę rządu lub całemu zgromadzeniu osób obciążonych różnymi politycznymi funkcjami. Zwykle w państwach jest osoba lub grupa osób, która wyznacza i rozdziela członkom rządu poszczególne ministerstwa, ich poszczególne funkcje i prerogatywy, i która ma władzę ponad nimi i ponad całością. Osoba, albo zgromadzenie osób, które wykonuje tę najwyższą władzę, jest nazywana suwerenem”. Cytuję z T. Tulejski, *Od zasady użyteczności do demokracji. Filozofia polityczna Jeremy Benthama*, Łódź 2004, s. 97.

¹⁶ Cytuję za T. Tulejskim, tamże, s. 215–216.

¹⁷ Tamże, s. 227.

W rezultacie zasada jawności, oznaczająca najszerzej pomyślaną kontrolę społeczną, staje się treściowym komponentem pojęcia suwerenności.

Pozostający pod wpływem Benthama twórcą pozytywizmu anglosaskiego J. Austin (1790–1859) w *Wykładach o jurysprudencji*¹⁸ (1861–1863) – kontynuując rozważania wokół suwerena – wypracował pojęcie „niezależnego społeczeństwa politycznego”. Zwierzchnik, a więc suweren, nie podlegając żadnemu podmiotowi, może stanowić prawa kierowane w formie rozkazu do podwładnych. Wyróżniając społeczeństwa pierwotne, pozostające w stanie natury, nazywane „przedpolitycznymi”, zakłada istnienie suwerennego zwierzchnika nadającego społeczeństwu format „polityczny” oparty na świadomości i praktyce suwerenności. Tak zdefiniowaną suwerenność pojmując na zasadzie benthamowskiego utylitaryzmu¹⁹, przy czym liczebność „suwerennego zwierzchnika” decyduje o formie państwa jako monarchii, oligarchii, arystokracji czy demokracji. Suwerenny zwierzchnik, podobnie jak „niezależne społeczeństwo polityczne”, opiera się na utylitarystycznych interpretacjach zmierzających do powstania szansy rosnącej ilości przyjemności. Celem jest więc „możliwie największy rozwój szczęścia ludzkiego”, przy czym osiągnięte rezultaty są weryfikowane przez „oświeconą opinię publiczną” niebędącą wprawdzie jakąś zinstytucjonalizowaną formacją, lecz panowaniem ogólnego przekonania o sensowności programu suwerena.

Osiągnięcie stadium takiego współdziałania „suwerennego zwierzchnika” i „niezależnego społeczeństwa politycznego” tylko pozornie pozwala na definiowanie prawa jako rozkazu. W rzeczy samej konstrukcja tak pojmowanego rozkazu oznacza przyjęcie wszechstronnej kontroli społeczeństwa nad zwierzchnikiem, a w jej rezultacie demokratyczne instytucje ustrojowe, głównie parlament, powinny wyznaczać kierunek programów politycznych. Zatem kontrola leżąca u podstaw formowania opinii publicznej stanowi o utylitarystycznym działaniu państwa, tym samym stając się treściowym komponentem definicji „suwerennego zwierzchnika” a w rezultacie „niezależnego społeczeństwa politycznego”. Odrzucając teorię umowy społecznej i podziału władz, Austin przekonuje do uznania jedynie prawa bożego, moralności pozytywnej i prawa pisanego, czemu odpowiadają obowiązki obywatela w zakresie religii, moralności i prawa²⁰. Całość jednak zespala utylitarystycznie pojęty cel podstawowy, jakim jest utylitaryzm weryfikowany przez szeroko pojętą opinię publiczną opierającą się na wszechstronnej kontroli sprawowanej przez suwerena. W rezultacie samo zjawisko kon-

¹⁸ J. Austin, *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*, London 1885; zob. K. Dybowski, *Johna Austina filozofia prawa*, Toruń 1991.

¹⁹ Por. M. Kordela, *Koncepcja rule of law w prawie angielskim a wartość formalna prawa*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 51 i n.; por. w zasadzie całościowe opracowanie polskiej doktryny państwa prawnego w monografii E. Morawskiej, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.

²⁰ Por. J. Wróblewski, K. Opalek, *Pozytywizm prawniczy*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 1; H. Markiewicz, *Pozytywizm a realizm krytyczny*, Wrocław 1955, s. 34; J. Stelmach, R. Sarkowicz, *Filozofia prawa XIX i XX wieku*, Kraków 1998, s. 54–67.

troli składa się na treść suwerenności tak w sensie kryteriów „zwierzchnika”, jak ocen „niezależnego społeczeństwa politycznego”.

Postawa ta znajdowała implikacje w dziewiętnastowiecznych szkołach liberalnych, wyprowadzających kontrolne uprawnienia parlamentu z idei suwerenności narodu. „Bez trudu da się wykazać, że teoretycznie najlepsza forma rządu to taka, w której suwerenność, czyli najwyższa władza kontroli, przysługuje całej zbiorowości danego społeczeństwa” – pisał J.S. Mill (1806–1873), postulując również wyposażenie obywateli w prawo sprawowania „kontroli publicznej”²¹. Zdawano sobie jednak sprawę, iż traktowanie o kontroli zakotwiczonej w idei suwerenności narodu jest jedynie możliwe na zasadzie podziału władz, ponieważ – jak dowodził konserwatysta E. Burke (1729–1797) – „wykonywanie i kontrolowanie władzy jednocześnie jest sprzecznością i niemożliwością”. Toteż podział władz, jako gwarancja ustroju demokratycznego, określać powinien reguły funkcjonowania – zdaniem lorda J. Actona (1834–1902) – „każdego rządu mającego oparcie w suwerenności ludu”²², przy czym sama idea podziału władz, zakładając monteskiuszowską konstrukcję „władzy przekształcającej” czy „hamującej”, siłą rzeczy eksponowała ustrojową rangę dzisiejszego pojęcia kontroli.

Podobne zasady rozumowania – gdzie punktem wyjścia była idea suwerenności narodu – nieco później przedstawił A. Esmein: „Naród powinien mieć prawo stanowienia władzy publicznej i rządu oraz kontroli nad nimi, ponieważ władza i rząd istnieją wyłącznie w interesie całego narodu”²³, logicznym następstwem był postulat odpowiedzialności „osób sprawujących władzę publiczną”, aczkolwiek jedyną drogą umożliwiającą jej zaistnienie była należyta kontrola.

Liberalistyczna filozofia stała się podstawą pojmowania suwerenności i prawa w pozytywizmie kontynentalnym wyznaczającym humanitarne cele oceniane z perspektywy – według teorii J. Jellinka (1851–1911) – obywatela, państwa i ludzkości. Opracowana przez Jellinka teoria praworządności, opierająca się na gwarancjach społecznych, politycznych i prawnych, dawała wyraz, z jednej strony, solidaryzmowi narodowemu oznaczającemu gwarancje społeczne, z drugiej, przyjmując gwarancje polityczne oparte na podziale władz zakładającym ich „konkurencję” i wzajemną kontrolę, zakładała samą zasadę kontroli jako jedną z podstaw „państwa prawa”²⁴. Dalej poszedł twórca normatywizmu H. Kelsen (1881–1973) będący apologetą demokracji w tym sensie, iż okazuje się ona pełnym odbiciem suwerenności narodu. Stąd konieczność utrzymania „w ustroju demokratycznym tych wszystkich instytucji kontroli, które gwarantują legalność wykonania”, przy czym „samoograniczenie” demokracji w postaci zasady lega-

²¹ J.S. Mill, *On Liberty and Considerations on Representative Government* (rozdz. VI: *The Ideally Best Policy*), Oxford 1948, s. 344.

²² J.E. Acton, *Essays on Freedom and Power*, Boston 1949; por. J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 365; por. R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków 1995, s. 312 i n.

²³ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 219 i 344.

²⁴ J. Jellinek, *Ogólna nauka...*, s. 215–224.

lizmu wraz z szeroko pojętymi instytucjami kontroli, staje się jedną z gwarancji suwerenności narodu²⁵. Kelsen ujmował kontrolę jako podstawę ustroju demokratycznego i legalizmu; „od systematycznej rozbudowy wszystkich instytucji kontroli zależy w dużym stopniu los nowoczesnych demokracji”²⁶. Odwrotność tego procesu sprowadzająca się do „poniechania kontroli” w dalszej perspektywie byłaby równoznaczna – powiada Kelsen – z „samobójstwem demokracji”.

3. Nowe pojmowanie suwerenności

W podsumowaniu można podkreślić, iż w nowożytnej doktrynie politycznej sama idea suwerenności była traktowana na zasadzie bardziej lub mniej uświadamianego sobie immanentnego czynnika wewnętrznego w postaci kontroli suwerena nad całością spraw państwowych. Im bliżej liberalizmu i pozytywizmu, tym świadomość ta wydaje się nabierać wyrazistości, by osiągnąć swoiste apogeum w poglądach Kelsena. Rozwój dziewiętnastowiecznego parlamentaryzmu, oznaczający pogłębianie funkcji kontrolnych przedstawicielstwa, prowadził do ugruntowania konstytucyjnych zadań kontrolnych parlamentu, co potraktować można nie tylko jako rezultat rozszerzania zadań legislatywy, lecz przede wszystkim dojrzewających nowych ujęć samej suwerenności. W tym znaczeniu na pojęcie suwerenności składać się powinna „najwyższa kontrola”, ponieważ stanowienie prawa – szczególnie ustaw – będące najbardziej widocznym atrybutem suwerenności, wymaga zagwarantowania suwerenowi lub jego emanacji, również kontroli sposobu wykonania prawa. W rezultacie najdalej idącą konkluzją byłoby przekonanie, iż współczesna definicja suwerenności zakładać powinna pojmowanie kontroli jako immanentnego czynnika samej suwerenności. Oczywiście dynamika suwerenności oznaczać musi dynamikę kontroli, zatem kontrola nie jest wartością samą w sobie czy dla siebie – jest treściowym składnikiem suwerenności, w prostym rozumieniu okazuje się pochodną i czynnikiem składającym się na jej aktualny kształt. Najszerzej pojęte prawo kontroli obejmujące kontrolę sprawowaną przez obywatela w toku załatwiania bieżących spraw, staje się podstawą w głosowaniach referendalnych, a więc podstawą demokracji bezpośredniej oraz uczestnictwa w wyborach. Tak więc kontrola spraw publicznych, będąc doniosłym czynnikiem funkcjonowania instytucji demokracji bezpośredniej i pośredniej, dowodzi, iż utrwaliła swe miejsce jako komponent idei suwerenności.

²⁵ H. Kelsen, *O istocie i wartościach demokracji*, Warszawa 1936, s. 97–98; por. G. Radbruch, *Zasady filozofii prawa*, Warszawa 1938, s. 76.

²⁶ H. Kelsen, *O istocie...*, s. 98–99; por. H. Kelsen, *Czym jest sprawiedliwość*, Gdańsk 1996, s. 44–45.

4. Państwo prawne a podział władz

Teoria podziału władz pozostaje częścią szerszej problematyki „państwa prawnego”, ponieważ jego ustrojowe treści i założenia opierają się na aksjomacie podziału władz, nie przesądzając oczywiście, jaki podział w konkretnym państwie zostanie przyjęty. Sama zasada podziału władz potencjalnie wydaje się doniosłą gwarancją praworządności występującą z równą intensywnością jak ochrona praw jednostki, hierarchia źródeł prawa czy wolność słowa lub partii politycznych. Zatem samo ustrojowe założenie określane mianem „państwa prawnego” immanentnie zawiera treści odpowiadające poszanowaniu najbardziej istotnych wartości demokratycznych. Ma to miejsce niezależnie od doktrynalnej wersji „państwa prawnego”, przyjętej w konkretnej konstytucji, i w tym sensie zwrot „demokratyczne państwo prawne” wydaje się za szeroki, oznaczając swoistą tautologię. Krytycy tego poglądu dowodzą, iż przykładowo faszystowska III Rzesza była skrajnym „państwem prawa” z dominującym kultem poszanowania prawa. W rzeczy samej w każdym państwie zasadą jest dążenie do poszanowania prawa, a jego formy ustrojowe bywają totalitarne, oligarchiczne czy reprezentują jakieś postacie despotyzmu. Natomiast samo pojęcie „państwa prawnego” opiera się na wymiernym katalogu treści będących wzorcem ustroju demokratycznego i w tym sensie teoria „państwa prawnego” powinna być traktowana jako potencjalna gwarancja rządów legalnych i legitymnych, opartych głównie na powszechnym prawie wyborczym, prawach i wolnościach obywatelskich czy niezależnym funkcjonowaniu sądownictwa. Nie ma natomiast znaczenia jakaś konkretna wersja „państwa prawnego”, ponieważ każda z nich opiera się na fundamencie demokratycznych założeń ustrojowych, stanowiących gwarancję poszanowania takiej właśnie aksjologii.

Pamiętać jednak należy, iż uformowana w końcu XIX w. teoria „państwa prawnego” opierała się zaledwie na zarysie jego aksjologii, natomiast interpretacje konkretyzujące rozumienie poszczególnych pojęć następowały w czasach późniejszych, ponieważ teoria „państwa prawnego” wydaje się posiadać swoistą cechę niewyczerpywalności, podobnie zresztą jak pojęcie demokracji, wolności czy sprawiedliwości. Tak więc nie ma jednej i stałej doktryny „państwa prawnego”, istnieje natomiast w miarę stabilny katalog zasad ustrojowych składających się na treści przesądzające o istnieniu „państwa prawnego”²⁷.

Doświadczenia praktyczne związane z realizacją nowych osiągnięć technicznych, teoretycznych czy instytucjonalnych, mających na celu pogłębianie ogólnie pojętych zdobyczy demokratycznych, przesądzają tylko o skuteczności i efektywności funkcjonowania ustrojowych założeń „państwa prawnego”. Stają się tym samym nowymi gwarancjami poszanowania praworządności w demokratycznie

²⁷ Patrz wypowiedzi w pracy zbiorowej M. Zmierczak, *Koncepcja państwa...*, s. 73–89, [w:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, J. Mikołajewicz, M. Smolek, RP, *Zasada demokratycznego...*, s. 90–100, P. Tuleja, *Zastane pojęcie...*, s. 49–71.

zorganizowanym porządku. Podobnie jak dyskusja między „pozytywistycznym” a „niepozytywistycznym” modelem państwa prawnego nie przyniosła końcowego rezultatu w postaci przyjęcia jednego sposobu interpretacji. Otóż stanowisko pozytywistyczne zmierza do koncentracji kryteriów oceny państwa prawnego tylko w płaszczyźnie prawa obowiązującego, podczas gdy zwolennicy metodologii niepozytywistycznej rozszerzają zakres obserwacji na normy moralne, a w szczególności prawo natury²⁸. Dyskusja wskazuje jednak, iż nie istnieje tutaj problem wykluczania się tych dwóch kategorii źródeł prawa. Wręcz odwrotnie, w świetle podstawowego celu, jakim jest umacnianie gwarancji praworządności, katalog źródeł prawa pisanego powinien być wspomagany i pogłębiany interpretacjami wyprowadzonymi z przesłanek moralnych i prawnonaturalnych. Tak samo dyskusja związana z teorią „państwa ustaw” i „państwa sędziów”, w sensie aprobaty lub odrzucenia twórczej roli sędziów w orzekaniu i stosowaniu prawa, wydaje się w znacznym stopniu czysto akademicka, ponieważ stanowienie i stosowanie prawa pozostaje w nierozłącznym związku. Podstawowe znaczenie posiadają natomiast treści prawa i sposób orzekania, a tym samym społeczne oceny „państwa prawnego” w jednakowo wysokim stopniu zależą od treści prawa i procedur jego stosowania. Powstała na tym tle teoria tzw. „szeroko pojętego państwa prawnego” przyjmująca założenie konieczności oceny prawa nie tylko z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego, lecz uwzględniająca poczucie sprawiedliwości i celowości, dowodziła rozwoju samej doktryny państwa prawnego. Dalszymi inspiracjami była funkcjonalistyczna szkoła „prawa w książkach” i „prawa w działaniu” czy teoria „swobody interpretacyjnej” sędziów, biorąca za podstawę przesłankę „autonomii” sędziów²⁹.

Te kierunki rozwoju doktryny „państwa prawnego” dowodzą wewnętrznej dynamiki problemu w tym sensie, iż ogólne pojęcia zarysowane w pracach prekursorów pozytywizmu prawniczego doczekały się wielu interpretacji zarówno w sferze czysto teoretycznej, jak ustawodawczej a przede wszystkim konstytucyjnej. Osobnym fragmentem pozostaje orzecznictwo głównie sądów konstytucyjnych, nawiązujące do idei „państwa prawnego” stanowiącej interpretacyjne ramy orzeczeń i uzasadnień mających miejsce dosłownie we wszystkich działach prawa. Zatem doktryna „państwa prawnego” podlega ciągłemu rozwojowi tak w sensie jej teoretycznych czy metodologicznych założeń, jak w sensie interpretacji mających za przedmiot kształt i funkcjonowanie poszczególnych instytucji. Skoro doktryna „państwa prawnego” ulega przekształceniom, siłą rzeczy pogłębieniu ulegają jej fragmenty m.in. związane z podziałem władz. Niezmiennym

²⁸ Por. J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 93–132.

²⁹ Zob. M. Zmierzak, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, s. 11–21; S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, s. 63–75; T. Chauvin, J. Winczorek, P. Winczorek, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada demokratycznego...*, s. 9–21; por. J. Kowalski, *Funkcjonalizm w prawie amerykańskim. Studium z zakresu pojęcia prawa*, Warszawa 1960, s. 17 i n.

pozostaje samo założenie podziału władz, będące – według Jellinka – polityczną gwarancją praworządności, chociaż dopuszczalne są różne interpretacje prowadzące do nowych klasyfikacji władz. Taka sytuacja wydaje się całkowicie uzasadniona, ponieważ rozwój aparatu państwowego związany z ustanawianiem nowych organów, w wielu wypadkach oznacza przekraczanie granic wyznaczonych przez istniejące władze, inspirując do poszukiwania teoretycznych wyjaśnień. Nie zmienia to jednak samej zasady, iż „państwo prawne” opiera się na podziale władz i to niezależnie od definicji każdej z nich, jak i założonego katalogu. Tak więc w rzeczy samej każda koncepcja podziału władz okazuje się wyrazem konkretnej epoki i w takich granicach pojmować należy jej interpretacje, ponieważ przyszłość z pewnością przyniesie nowe definicje władz z propozycjami ich klasyfikacji.

5. Kontrola a podział władz

O ile rozważania nad kontrolą będącą wartością składającą się na treść suwerenności zmierzają do wyeksponowania jej roli jako pogłębionego pojmowania suwerenności, o tyle poszukiwania wokół miejsca kontroli na tle różnych teorii podziału władz wymagają odtworzenia przynajmniej w zarysie dotychczasowych propozycji przy uwzględnieniu także bardziej lub mniej wyeksponowanych zadań kontroli. W istocie każda doktryna podziału władz zakłada istnienie kontroli przebiegającej między poszczególnymi władzami; zatem kontrola w podstawowym zakresie staje się jednym z głównych czynników dynamizujących sam podział władz przede wszystkim w znaczeniu czuwania przez poszczególne władze nad prawidłową realizacją przyjętej zasady. Pod tym kątem warto przyjrzeć się teoriom Arystotelesa, Mably’ego, Monteskiusza i Constanta, a z drugiej strony Locke’a i Benthama, by pełniej zarysować ustrojową rolę kontroli jako czynnika istotnego, lecz nie zawsze wyraźnie definiowanego w proponowanych podziałach czy klasyfikacjach władz.

6. Przegląd stanowisk doktrynalnych

W świecie doktryn politycznych klasyfikacje podziału władz ująć można w dwóch grupach: a) podział władz równorzędnych, b) podział władz zhierarchizowanych. Dopiero na tym tle uświadomić sobie można doniosłość pytania o miejsce kontroli w konkretnym podziale władz, a poszukiwanie odpowiedzi stać się może inspiracją dla nowych propozycji.

Otóż pierwsza grupa teorii „władz równorzędnych” opiera się na katalogu władz z założenia pozostających na tym samym poziomie. Mechanizm działania polega tutaj na stworzeniu gwarancji poszanowania równorzędności ich funkcjonowania. Sytuacja zwierzchnictwa jednej władzy byłaby patologią w tym znaczeniu, iż burzyłaby założoną równowagę (*aequilibrium*). Do tej grupy zaliczamy Arystotelesa, Mably’ego, Monteskiusza i Constanta, a założeniem głównym po-

zostaje różnie pomyślana, ale jednak równorzędność. Druga grupa teorii zakłada podział poprzez zhierarchizowanie władz, a jej czołowymi reprezentantami są Locke i Bentham.

Pierwszą teorię podziału władz zaprezentował Arystoteles (384–322 p.n.e.) w *Ustroju politycznym Aten* i w późniejszej *Polityce*. Traktując o „częściach składowych każdego ustroju”, wyróżniał czynnik obradujący, rządzący i sądzący³⁰. Wprawdzie tak skonstruowany podział władz pozostawał bardziej podstawą analizy poszczególnych ustrojów niż wytyczną ich organizacji czy działania, niemniej oddawał szczególność układu organów państwowych za życia Stagiryty. Dodajmy, iż jedną z idei ustroju ateńskiego była wszechstronna kontrola Zgromadzenia Ludowego nad działalnością urzędników. Zgromadzenie co miesiąc głosowało w kwestii zaufania dla urzędników – *apochheirotonia*, a przy negatywnych rezultatach zawieszano funkcjonariusza. Zaznaczyć warto, iż rozbudowana kontrola nad „czynnikiem rządzącym” następowała nie tylko w trakcie kadencji, lecz przybierała szczególnie wnikliwą postać po jej zakończeniu³¹.

Studia nad demokracją ateńską skłoniły Arystotelesa, w opisie „czynnika obradującego”, do podkreślenia funkcji Zgromadzenia Ludowego przybierającej postać kontroli urzędników. Otóż w *Polityce* Arystoteles pisze: „Czynnik obradujący rozstrzyga o pokoju i wojnie, o zawarciu i zerwaniu przymierza, o prawach, o karze śmierci, wygnania i konfiskaty, o wyborze urzędników i ich kontroli”. Tak więc przyjmując wielce naówczas oryginalną teorię podziału władz wydaje się, że Arystoteles zakładał poprzez podział zadań swoiste wyrównanie poszczególnych władz.

Mniej znany przedstawiciel nurtu komunistycznego w Oświeceniu francuskim Gabriel Bonnot de Mably (1709–1785) w *Zasadach Praw* (1776) dowodził podstawowego podziału na władzę ustawodawczą i wykonawczą, do tej drugiej zaliczając sądy. Zasadniczo chodziło o pozbawienie monarchy prerogatywy stanowienia prawa przy zachowaniu względnego wyrównania obu władz. Łącząc władzę wykonawczą i sędziowską powziął jednak wątpliwości, czy egzekutywa nie zdominuje sądów i w tym celu przedstawił kilka projektów wewnętrznych podziałów administracji opartych na ścisłym rozgraniczeniu uprawnień. Oświeceniowy racjonalizm znajdował tutaj wyraz w zagwarantowaniu „Narodowi” suwerenności a jednostce wolności poprzez władzę parlamentarną³².

W tym samym czasie Karol Monteskiusz (1689–1755) przedstawił koncepcję trójpodziału opublikowaną w pomnikowym *Duchu Praw* (1748). Ujęcie zawarte w pierwszym zdaniu księgi XI rozdz. VI (*O ustroju angielskim*) wprowadzało pewne zamieszanie. W dosłownym brzmieniu wskazywało bowiem na silne wpływy koncepcji Locke’a w zakresie „władzy federacyjnej” odpowiadającej monteskiuszowskiej „władzy wykonawczej rzeczy należących do prawa narodów”. Dopie-

³⁰ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, ks. IV, rozdz. XI, XII i XIII.

³¹ Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, Warszawa 1973, LIV,2, s. 90.

³² G. Mably, *Des droits et des devoirs du citoyen*, Paris 1972, s. 12 i n.

ro dalszy wywód Monteskiusza wyeksponował klarowny podział na legislatywę, egzekutywę i władzę sądenia.

Wartość najwyższa związana z wolnością jednostki skłoniła Monteskiusza do zaprezentowania podziału władz jako swoistej gwarancji tak pomyślanej aksjologii. Otóż „nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej”. Konsekwencją są propozycje będące gwarancjami podziału władz, a należą do nich niepołączalność stanowisk, wewnętrzne „hamowanie” się władz czy szerzej pomyślana wzajemna ich kontrola. Monteskiusz – w odróżnieniu od Locke’a – zmierzał do zachowania „równorzędności” poszczególnych władz, upatrując w tym gwarancje ich „zrównoważonego” funkcjonowania. Nawet władza ustawodawcza może stać się, przy hipotetycznej dominacji jej kompetencji, równie niebezpieczna jak pozostałe i oczywiście powinna być „wyhamowana”.

Na początku XIX w. w rezultacie zagrożeń, jakie przyniósł terror rewolucji francuskiej i cesarstwo Napoleona I, teorię podziału władz wyeksponował Benjamin Constant (1767–1830) formując początkowo swe koncepcje w dobie Dyktatoriatu, mając głównie na uwadze ochronę wolności jednostki. Zasada podziału władz stała się ustrojową gwarancją poszanowania praw jednostki³³, przy czym Constant, odchodząc od swych wcześniejszych koncepcji rozdziału jedynie legislatywy od egzekutywy, wypracował teorię sześciu wzajemnie się kontrolujących władz. Ich katalog przedstawia się następująco: 1) władza monarchy (*pouvoir royal*) określana również jako władza neutralna (*pouvoir neutre*); 2) rząd to jest ministrowie a więc egzekutywa (*pouvoir ministériel*); 3) dziedziczna izba wyższa zwana Izbą Parów, określona jako trwała władza przedstawicielska (*pouvoir représentatif de la durée*); 4) władza przedstawicielska w formie pochodzącej z wyborów izby niższej, czyli Izby Deputowanych, nazywana przezeń władzą przedstawicielską opinii (*pouvoir représentatif de l'opinion*); 5) władza sądownicza (*pouvoir judiciaire*); 6) władza municypalna (*pouvoir municipal*)³⁴.

Poza oryginalnością samego podziału, równie interesujący wydaje się komentarz Constanta związany z „władzą neutralną” koordynującą współdziałanie pozostałych władz. Otóż „władza neutralna” monarchy miała obserwować dążenia rządzących i rządzonych, także wartościując cele stawiane przez państwo³⁵. Podstawowym jej zadaniem było zabieganie o harmonijne funkcjonowanie pozostałych władz, a w wypadku groźniejszych konfliktów czy kryzysów monarcha

³³ B. Constant pisze: „Czy to błędna czy prawdziwa, myśl człowieka jest jego najświętszą własnością: atakując ją, tyrani dopuszczają się przewinień, i to bez względu na to czy mają rację, czy też nie mają”. B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle au collection des ouvrages publiés sur le Gouvernement Représentatif*, Paris 1861, t. 1, s. 142.

³⁴ B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et des garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris 1814; por. W. Szyszkowski, *Beniamin Constant*, Warszawa–Poznań–Toruń 1984, s. 82 i n.

³⁵ Por. K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 59–65; B. Sobolewska, *Doktryna polityczna liberalizmu arystokratycznego we Francji w latach 1814–1848*, Kraków 1977, s. 110–129.

miałby prawo np. rozwiązywania przedstawicielstwa, powoływania członków rządu oraz stosowania prawa łaski. Zdając sobie sprawę z wyjątkowych uprawnień i politycznych zadań „władzy neutralnej”, Constant początkowo projektował przekazanie jej w ręce jakiegoś niewielkiego ciała kolegialnego, aczkolwiek później, w rezultacie sympatii monarchistycznych, stał się rzecznikiem pomysłu na wzór brytyjski monarchii konstytucyjnej. Władza neutralna koordynując, w podstawowym stopniu kontroluje pozostałe władze, przeciwdziałając próbom uzyskania przewagi przez którąkolwiek z nich. W tym sensie władza neutralna, zapobiegając powstawaniu kryzysów (*pouvoir préserveur*), ma na celu bezpieczeństwo współdziałania pozostałych władz (*pouvoir modérateur*). Constant w równym stopniu był przeciwnikiem dyktatury egzekutywy, jak przewagi legislatywy, jednakowo zagrażających wolności jednostki. W sumie stara się osiągnąć cel główny sprowadzający się do obrony wolności jednostki, „dla której wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone, podczas gdy dla władz wszystko co nie jest dozwolone, jest zabronione”. System hamowania władz został pomyślany nader szeroko, chociaż Constant wyeksponował uprawnienia „władzy neutralnej” monarchy harmonizującego działania wszystkich władz pozostających w relacjach równorzędności³⁶. Dodajmy, iż Constant odmawiał przyznania monarsze prawa inicjatywy ustawodawczej sugerując, iż ewentualna porażka na forum parlamentarnym znacznie obniży prestiż samego urzędu³⁷.

Druga grupa teorii podziału władz zakłada ich hierarchię, eksponując przewagę legislatywy w imię gwarancji suwerenności „Narodu”. Przykładowo przytoczyć można poglądy znanych liberałów Locke’a i Benthama, zakładających nadrzędność parlamentu – a nawet bezpośrednio samego „Ludu” – będącego gwarantem poszanowania wolności jednostkowych i powszechnych. Hierarchia władz okazuje się metodą zabezpieczającą ich równowagę, przy czym jej zmiany mogłyby prowadzić do kryzysu całej konstrukcji.

Pierwszym reprezentantem był J. Locke (1632–1704) wyróżniający władzę ustawodawczą, wykonawczą, czyli egzekutywę, oraz władzę federacyjną. Przyjęty podział nie oznaczał ich równorzędności, ponieważ najwyższą „świętą i nienaruszalną” była władza ustawodawcza, która nie mogła być zmieniona bez zgody ustanawiającego ją ludu (*People*). Podział ten odpowiadał założonej hierarchii władz ze względu na ich zadania, przy logicznym wyeksponowaniu przewagi i zwierzchności władzy ustawodawczej. Parlament jest w gruncie rzeczy „władzą powierniczą” (*Fiduciary Power*) czerpiącą swe kompetencje z mandatu władzy najwyższej należącej do ludu mogącego w każdej chwili legislatywę usunąć³⁸.

³⁶ Por. W. Szyszkowski, *Beniamin Constant*, s. 99–101; M. Bożek, *Koncepcja władzy neutralnej Beniamina Constanta*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, red. L. Dubel, Lublin 2003, s. 405–422.

³⁷ Zwrócił na to uwagę M. Bożek, *Koncepcja władzy...*, s. 416, przypis 45. Zdaniem B. Sobolewskiej funkcja monarchy miała być połączeniem „władzy i dostojeństwa”; zob. B. Sobolewska, *Doktryna polityczna...*, s. 130; por. studium o filozofii religii Constanta S. Kruszyńska, *Beniamin Constant – filozof religii*, Gdańsk 2000.

³⁸ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 97–112; zob. Z. Ogonowski, *Locke*, Warszawa

Locke przyjmuje zasadę niepołączalności stanowisk (*incompatibilitas*) uważając, iż natura ludzka będąc skłonna do powiększania swego imperium, zawsze grozi pogwałceniem wolności. Ponadto niepołączalność stanowisk sprzyja ogólniejszej równowadze i harmonii funkcjonowania państwa. W konsekwencji egzekutywa spełnia najszerzej pomyślane „służebne” zadania względem legislatywy, będąc przez nią powoływana i kontrolowana, aczkolwiek Locke nie wyszczególnia osobnej funkcji kontrolującej, to jednak kontrola staje się niezbędnym czynnikiem organizacji i działania państwa. Zasada kontroli i równowagi (*checks and balances*) prowadzić powinna do „umiarkowanych” rządów gwarantujących poszanowanie prawa.

Władza federacyjna obejmuje prawo wojny i pokoju oraz ogólniejsze działania mające na celu podpisywanie przymierzy. Wchodzi w skład, w gruncie rzeczy, władzy wykonawczej, stanowiąc jednak osobną funkcję wynikającą ze specyfiki zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i powinna być powierzana sprawującym urzędy w zakresie egzekutywy. Locke nie wyodrębnia władzy sądowniczej, ponieważ stanowi ona o wykonywaniu ustaw, pozostając zasadniczo w ramach egzekutywy. Tak więc wyróżnić można dwie grupy organów – legislatywę i egzekutywę oraz trzy „funkcje” państwa związane z wydzieleniem władzy federacyjnej, przy generalnej zwierzchności legislatywy.

Podział władz na zasadzie hierarchii zaprezentował inny utylitarysta angielski Jeremy Bentham (1748–1832), wyróżniając – w polemice z Monteskiuszem – siedem władz, w tym władzę wykonawczą podzieloną na dwanaście części. Ostatecznie, eksponując wartości moralne³⁹ w opublikowanym pod koniec życia *Kodeksie konstytucyjnym* (1827–1830), wyróżnił cztery władze; najwyższą konstytucywną, prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą⁴⁰. Władza konstytucywna opiera się na bezpośrednich decyzjach Ludu-Suwerena, głównie znajdujących wyraz w wyborach czy odwoływaniu deputowanych. Bentham, pozostając pod wrażeniem demokracji referendalnej Rousseau podkreślał, w imię swych utylitarystycznych założeń, rangę bezpośrednich decyzji Ludu-Suwerena. Władza prawodawcza oznacza ustawodawczą działalność parlamentu określającego zakres i tryb funkcjonowania władzy wykonawczej i sądowniczej. Parlament mógł ustanowić system hamulców wyznaczających granice działania egzekutywy i sądownictwa, chociaż nie mógł ograniczyć wolności obywatelskich. W rezultacie hierarchia władz u Benthama przebiegała na zasadzie zwierzchności władzy konstytucywnej względem prawodawczej a na niższym, chociaż równym szczeblu, pozostawały podporządkowane im egzekutywa i sądownictwo.

1972, s. 191 i n.

³⁹ J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, Warszawa 1958, patrz rozdział VI: *O okolicznościach mających wpływ na uczciwość*, s. 71–104; zob. T. Tulejski, *Od zasady użyteczności do demokracji. Filozofia polityczna Jeremy Benthama*, Łódź 2004, s. 102–108.

⁴⁰ Por. R. Małajny, *Trzy teorie...*, s. 444–445.

Podstawowym założeniem teorii podziału władz – i to niezależnie od ich równorzędności czy hierarchizacji – pozostaje wymienienie jakiegoś katalogu władz. Była to przez stulecia metoda skuteczna przynosząca rewolucyjne niekiedy korzyści dla wolności i praworządności. Rozwój państwa – związany z nowymi instytucjami – stawiał przed teoriami podziału władz nowe wyzwania. Chodziło głównie o szeroko pomyślane organy kontroli, obejmujące nie tylko tradycyjne urzędy czuwające nad wykonaniem finansów publicznych, lecz również powstałego w XIX w. *ombudsmana*. Wiek XX przyniósł kolejne inspekcje, np. w ochronie środowiska, danych osobowych, zdrowia, praw konsumentów, handlu czy żywności, inspirując poszukiwanie jakiejś formuły ich umieszczenia w ogólniejszej klasyfikacji „władz”.

7. Cele wszystkich teorii podziału władz

Podkreślić warto, iż wymienione teorie podziału władz stawiały przed sobą dwa zasadnicze cele; pierwszy, obronę wolności jednostki przed despotyzmem, drugi, dążyły do zagwarantowania państwu niezbędnej „równowagi” (*aequilibrium*)⁴¹. Proponowane klasyfikacje spełniały również bardziej lub mniej uświadomianą sobie rolę gwarancyjną, przy czym założone „hamowanie” się władz, będące ich wzajemną kontrolą, pozostawało zasadą funkcjonowania każdej teorii podziału władz. Hamowanie się władz stawało się jednym z czynników dynamizujących funkcjonowanie całego systemu, ponieważ próby zachwiania założonej równowagi spotykać się miały z opozycją pozostałych władz następującą w imię poszanowania porządku, a głównie w imię obrony wolności. W rezultacie funkcja kontroli realizowana między poszczególnymi władzami i przez każdą władzę względem pozostałych, staje się zasadą leżącą u podstaw „państwa prawnego”. Gwarancje możliwości i intensywności takiej kontroli dowodzą efektywności funkcjonowania instytucjonalnych gwarancji praworządności. Przy tych założeniach zasadne wydaje się twierdzenie, iż najszerzej pomyślana kontrola staje się wartością aksjologiczną „państwa prawnego”, co odpowiada logice wyprowadzenia jej z idei suwerenności. Przy tych ustaleniach można zdecydować się na wyróżnienie osobnej „władzy kontrolującej”, funkcjonującej samodzielnie niezależnie od przyjętej ogólniejszej klasyfikacji władz.

Podsumowanie całości

Po pierwsze, we współczesnym państwie prawnym opierającym się w założeniach na idei suwerenności, możemy przyjąć nowe rozumienie samej treści suwerenności zawierającej w swych ramach ideę szeroko definiowanej kontroli. Po drugie, tak pojmowana kontrola powinna być określana zarówno z perspektywy

⁴¹ Por. R. Małajny: *Trzy teorie...*, s. 120 i n.; M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 115 i n.

państwa, np. w zakresie wykonania budżetu, jak w równym stopniu z perspektywy poszanowania praw obywatelskich. Po trzecie, w podziale władz uwzględnić należy funkcję kontroli wykonywanej przez poszczególne władze względem siebie, jak również tradycyjną kontrolę spełniania określonych zadań państwa, np. w zakresie budżetu, zdrowia, środowiska czy ochrony danych osobowych. Po czwarte, bez tak ujmowanej w szerokim kontekście kontrolnej funkcji państwa, nie możemy mówić o współczesnym czyli wszechstronnym definiowaniu idei państwa prawnego.

Andrzej Sylwestrzak

PRINCIPLE OF SOVEREIGNTY IN POLAND ON THE BACKGROUND OF THE EUROPEAN UNION

The article brings: a) survey of traditional doctrines of internal and external sovereignty of state from the 16th century to modern legal positivism; b) suggestion to extend the traditionally conceived doctrine with controlling functions of state based on ombudsman's responsibilities, environment and personal data control in addition to financial one; c) definition of control as a distinct authority directly affecting the theory of power division; d) the resultant assumption that the extended understanding of control leads to broadening of traditionally conceived doctrines of power division; e) scrutiny of doctrines of power division from Aristotle to Constant to prove the assumptions; f) the necessity of extending the existing classifications by adding an independent controlling power. The above approach not only corresponds to the requirements of modern state but also accommodates itself in the system of EU power organization.