

Krzysztof Grabowski

Próba charakterystyki pierwszych zasad związanych z państwem, władzą i trójpodziałem władzy

Celem tego artykułu jest próba scharakteryzowania podstawowych norm związanych z prawidłowym funkcjonowaniem państwa oraz ich wpływu na kształt i strukturę władzy. Obszerną część tej krótkiej refleksji chciałbym poświęcić genezie związanej z trójpodziałem władzy. Osobliwość tej formuły oraz jej wpływ na władzę w państwie zauważone zostały już przez starożytnych Greków. Specyfika jej sprawia, że po dzień dzisiejszy powszechnie uznawana jest za najwłaściwszą formę sprawowania rządów przyjętą przez większość państw demokratycznych zaliczanych do kręgu kultury zachodniej. Za istotne z punktu widzenia tej pracy uważam również przybliżenie definicji pojęć charakteryzujących państwo oraz refleksję nad zbieżnością znaczeniową przytoczonych poniżej określeń, które trwale związane są ze wspomnianą doktryną. Pojęcia te to: państwo, polityka, władza oraz suwerenność.

Władza i związane z nią prerogatywy od zarania dziejów pobudzały umysły filozofów i mędrców do refleksji. Natura jej była (i jest) o tyle ciekawa oraz istotna dla ówczesnych badaczy, gdyż sprawowanie jej kojarzyło się bardzo często z władzą nadprzyrodzoną o boskim charakterze nadania. Wola Boża była w związku z tym swoistym kryterium prawomocności a także dawała przyrodzoną moc jej nadużywania. Sprawujący władzę posiadają zwykle wielu zwolenników, jednakże należy pamiętać, że nie brak im także zdecydowanych przeciwników. Elektorat legitymizujący się z danym ośrodkiem władzy lub zorientowany przeciwko niemu zależny jest na ogół od formy sprawowania rządów i korzyści wynikających z tego dla

poszczególnych grup społecznych, a przede wszystkim dla ich przedstawicieli zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio w sprawowanie władzy. Dlatego też poszukiwanie możliwości hamowania przejawów tyranii i dyktatury oraz wpływania na władzę stało się tak żywotnym celem myślicieli epok minionych. Zjawisko to nie było czymś szczególnie osobliwym w czasach przeszłych i nie jest także obecnie. Należy jednak zwrócić uwagę, że przemyslenia związane z władzą i jej sprawowaniem w różnych okresach rozwoju cywilizacji śródziemnomorskiej nacechowane były odmiennymi oczekiwaniami, a niezgodność i brak konsensusu z reguły prowadziły do częstych przewrotów i wojen.

Polem walki o panowanie w czasach starożytnych było polis. Obecnie zaś jest nim państwo i rozwijające się nowe struktury o charakterze globalnym. Konkurencja była zawsze motorem poszukiwań i stałego rozwoju (jest nim także i dzisiaj), dlatego też w myślach starożytnych nie znajdujemy zapisów o równości, lecz kierunek rozmyślań wyznaczało jakże nowoczesne i ponadczasowe jak na owe czasy dążenie zmierzające ku wolności i stałemu rozwojowi. Równość w ich przemysleniach była oznaką stagnacji i przyczynkiem do konfliktów. Warunek niezbędny dla utrzymania państwa skrywany był w zastosowanie się do powszechnie uznanych norm prawnych wynikających z natury, obyczaju i kodeksów. Na przestrzeni wieków napotkać możemy jednakże doktryny, dla których państwo stanowiło istotną przeszkodę w kształtowaniu ładu społecznego, a powszechnie uznane normy i towarzyszące im imponderabilia wykorzystywane (zdaniem twórców tych doktryn Marksa i Engelsa) były do wprowadzania w życie niecnym praktyk, np. wykorzystywanie klasy robotniczej przez klasę posiadaczy. Równość w tych doktrynach miała znaczenie zwierzchnie i była celem walki klas o dominację i środki produkcji, uwieńczeniem której miało być społeczeństwo bezklasowe¹. Teoria ta stoi w sprzeczności z potrzebą stałego rozwoju cywilizacji i w rzeczy samej przeczy sama sobie. K. H. Marks i F. Engels nie brali pod uwagę, że równość nie jest oznaką stabilności i nie prowadzi do dobrobytu. Poszukiwanie powszechnej równości prowadzi zwykle do zaniechania walki rozumianej tu jako

¹ M. Orzechowski, *Polityka władza panowanie w teorii Maxa Weбера*, Warszawa 1984, s. 230–232.

konkurencja, a co się z tym wiąże do zahamowania stałego rozwoju, które w efekcie jest regresem cywilizacji. Potwierdzeniem tego stanu z całą pewnością może być zapóźnienie cywilizacyjne, jakiego doświadczyły państwa byłego bloku postsowieckiego. Idea ta fasadowo związana z demokracją faktycznie stanowiła zaprzeczenie wszelkich form związanych z egalitaryzmem, sprawiedliwością i wolnością. Produktem tej formy sprawowania władzy pozostawał uwięziony umysł. Narzędziami władzy były prześladowania i przymus celem złamanie woli jednostki².

Istotnym czynnikiem, na który należy zwrócić uwagę w tych rozważaniach, jest sposób patrzenia na państwo. W wąskim zakresie, jak ujął to Ludwik XIV „Państwo to ja”, państwo ściśle związane było z osobą króla. Definicja ta nie oddaje w swej treści wartości związanych z istnieniem państwa, takich jak wolność czy suwerenność poszczególnych obywateli. Interes narodowy w tej bardzo wąskiej optyce łączony i postrzegany był z osobą władcy utożsamianego z suwerenną, a tym samym i absolutną władzą. W nieco szerszym ujęciu osadzonym korzeniami w antyku, o którym w *Wojnie peloponeskiej* wspominał już Tukidydes, że państwo to rodzaj okrętu, a obywatele stanowią załogę, bez której okręt nie jest zdolny pływać. Mimo iż autor nie wspomina bezpośrednio o przywódcy, z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy sądzić, że rola jego (przywódcy), na przykładzie tego osobliwego państwa jest nie do podważenia³. Wynika z tego, że dobro państwa i dobro narodu to w zasadzie czynniki wzajemnie się uzupełniające. Wszelkiego rodzaju ograniczenia wolności i suwerenności mogą zatem być wprowadzane w zgodzie z jego wolą. W rzeczy samej definicja Tukidydesa jest o wiele bliższa teraźniejszym czasom niż ta zaproponowana w okresie absolutyzmu i zasadniczo brak jej tylko jednej cechy, o którą wzbogacił ją żyjący na przełomie XIX i XX wieku przedstawiciel pozytywizmu prawniczego Georg Jellinek. Cechą tą była i jest suwerenna władza, która w teraźniejszym ujęciu winna być sprawowana w imię szeroko pojętego dobra ogółu społeczności zamieszkującej organizację terytorialną typu państwo lub tworzące się organizacje państw o charakterze

² H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 1994, s. 15–43, 255–269; A. Szachaj, M.N. Jakubowski, *Filozofia polityki*, Warszawa 2005, s. 143–146.

³ Tukidydes, *Wojny Peloponeskie*.

wspólnotowym⁴. W ujęciu M. Webera „państwo jest określonym stosunkiem panowania człowieka nad człowiekiem opartym na legitymowanej monopolizacji przymusu fizycznego i jego prawomocnym i uporządkowanym stosowaniu w imię określonych celów”⁵, posiadających trwałe związki z trwaniem i nieprzerwanym rozwojem państwa.

W każdej z powyżej przedstawionych definicji niezbywalną pozycję zajmuje władza. Istotą właściwości związanych z rządzeniem, na którą wskazuje M. Weber, jest stosunek rządzących do rządzonych. Wyznacznikami tej proporcji są: styl wpływania na państwo i umiejętność przekazywania woli politycznej, zdolność do kierowania państwem z poszanowaniem rudymenarnych zasad obowiązujących w danej społeczności, świadomość obowiązków związanych z państwem, która dotyczy zarówno strony rządzącej, jak i rządzonych. I wreszcie właściwy stosunek zwycięzców do pokonanych. Wszystkie te wyznaczniki można zamknąć i opisać w dwóch słowach kultura polityczna, której naturą jest nie tylko zwrócenie szczególnej uwagi na to, z jakimi wydarzeniami mamy do czynienia, lecz również, jaki jest przebieg tych wydarzeń. Umiejętne sprawowanie rządów to tzw. odpowiedzialność i kunszt polegający na właściwym poruszaniu się w otaczającej rzeczywistości politycznej, w której skład należy włączyć ogół instytucji, idee i stosunki wzajemne panujące w społeczeństwie rozumianym jako państwo⁶.

Naturalną rzeczą jest, że czasami o pewnych krokach zdecydować muszą sami rządzący. Wynika to z możliwości suwerennego decydowania, czyli suwerennego przekazania prerogatyw do podejmowania trudnych decyzji wąskiej grupie osób lub wybranej do tego celu osobie. Tak rozumiana suwerenność to uznanie zwierzchniej roli rządu w stosunku do suwerena, którym jest naród⁷. Należy jednak zwrócić uwagę, że takie pojmowanie suwerenności stoi w oczywistej sprzeczności ze zgodą szeroko pojętego ogółu, a w związku z tym przeczy temu, o czym napisałem powyżej. Wynika to jednak z prerogatyw, jakimi rządzący są obdarzeni z mocy ogólnie przyjętego prawa i z „diabelskiej” strony polityki, o której wspomina

⁴ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.

⁵ M. Orzechowski, op. cit., s. 235.

⁶ Ibidem, s. 336–337.

⁷ M. Szaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 519.

Max Weber. Ta ciemna strona powinna wypływać jednak z umiejętności wzniesienia się ponad partykularny interes a także ponad podziały. Celem usprawiedliwiającym takie postępowanie może być wyłącznie działanie na rzecz państwa, czyli dla dobra jego wszystkich obywateli. Umiejętność ta czyni polityka mężem stanu i jest świadectwem powołania⁸.

Na zdolność i umiejętność, o których pisałem powyżej, zwracali już uwagę mędrzy w czasach starożytnych, władcy okresu średniowiecza, a także monarchowie w okresie panowania absolutyzmu. Zdolność ta przejawiała się w *cnocie*, która winna być immanentną cechą każdego męża stanu, wyrazem jej zaś umiejętność samoograniczenia władzy dla dobra ogółu. Władca musiał bowiem liczyć się z podwładnymi i nastrojami panującymi w państwie. Dlatego też okres panowania absolutyzmu to czas niewątpliwego i przyspieszonego rozwoju poszczególnych monarchii, efektem którego był wzrost kultury i świadomości społeczeństwa w tamtym okresie, a także dostrzegalne dzisiaj różnice występujące pomiędzy zachodnią a wschodnią częścią Europy. Świadomym monarchą był ten, który wiedział, że gwarantem utrzymania spokoju jest zapewnienie możliwie najwyższego dobrobytu, który przejawiać się musiał w stałym rozwoju państwa. W rzeczy samej dobrobyt w tamtym okresie nie odnosił się do wszystkich grup społecznych w jednakowy sposób. Należy jednak przyjąć, że to właśnie wzrost świadomości oparty na szerszym dostępie do wykształcenia pozwolił absolutyzmowi ewoluować stopień wyżej, czyli do absolutyzmu oświeconego. Wyrazem wzrostu świadomości w jakimś stopniu była także rewolucja francuska. Można więc zaryzykować tezę, że świadomość z posiadania władzy absolutnej towarzysząca monarchom zawierała w sobie pierwiastek uległości wobec własnych poddanych. Mamy więc do czynienia nie tylko z władzą absolutną, ale także z pewnego rodzaju rolą służebną aparatu państwowego, w tym także monarchy, spełnianą wobec narodu i państwa. Pierwiastek uległości towarzyszący władzy nie tylko w okresie absolutyzmu można określić mianem sprawowania rządów a tym samym oddzielić znaczeniowo od siebie dwa kojarzone w jeden sposób słowa władza i rządzenie. Władza bowiem zawiera w sobie

⁸ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998, s. 96–107.

cechę panowania absolutnego, natomiast rząd i rządzenie mają wydźwięk pozytywny i kojarzone winny być jako forma służebna wobec narodu⁹.

Rozgraniczenie obu tych pojęć (władza a sprawowanie rządów) jest bardzo istotne dla naszych dalszych rozważań, albowiem na tym polu dochodzi zwykle do swoistych nadużyć wynikających z celowego niedostrzegania lub wręcz pomijania różnic zachodzących pomiędzy tymi sformułowaniami. Towarzyszy temu zwykle nadawania sobie przez rządzących cech typowych dla autorytarnych przedstawicieli reżimów politycznych i nader często prowadzi do rozdzwięku w społeczeństwie. Ma to także niebanalne znaczenie dla sprecyzowania właściwego oglądu sprawowania urzędów z uwzględnieniem szeroko pojętego interesu ogólnonarodowego. Wiąże się to także z pojęciem legitymizacji władzy i rolą podmiotu legitymizującego, czyli pełnieniem służby wobec narodu i państwa. Powinno to uświadomić korzystającym z powierzonych im prerogatyw, w które wyposażeni zostali przez wyborców, właściwy charakter ich stanowiska. W związku z tym można postawić hipotezę, że definicja ta winna ulec zmianie wraz z przejściem od epoki, w której o formie władzy decydowali nieliczni, do czasów, w których o sposobie i charakterze sprawowania rządów decydują społeczeństwa, wybierając swoich przedstawicieli w wolnych cztero- lub pięcioprzymiotnikowych wyborach. Istotą tej zmiany jest teoria umowy społecznej, czyli legitymizacji rządów, o której szeroko pisali T. Hobbes i J. Locke, oraz teoria trójpodziału władzy, ostatecznie dopracowana przez barona de la Brede et de Montesquieu. Być może nie w pełni teorie te odpowiadały paradygmatowi okresu, w którym zostały ukute. Wywarły jednak wpływ na wydarzenia związane z niepodległością Stanów Zjednoczonych oraz rewolucją francuską, a tym samym stały się przyczyną zmian w oglądzie form sprawowania rządów ówczesnego i dzisiejszego kojarzonego z demokracją świata. Przy uwzględnieniu należytych zmian zachodzących wraz z wszechstronnym rozwojem społeczeństw znajdują ona (teoria trójpodziału władzy i teoria legitymizacji), zastosowanie także i dzisiaj¹⁰.

⁹ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 75–81.

¹⁰ A. Szachaj, M.N. Jakubowski, op. cit., s. 33–47. Zob. także R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 186–199.

Pojęciem trwale związanym z władzą jest polityka. W ujęciu Platona polityka to sztuka rządzenia państwem. Jest to także umiejętność uzyskania i utrzymania władzy bądź partycypacja w niej. Zdolność ta wiąże się ze świadomym wywieraniem wpływu na społeczeństwo. Zręczność ta pozwala na legitymizację wybranego przedstawiciela lub przedstawicieli, a tym samym pozwoleń na przeprowadzenie jego woli. Można więc przyjąć, że dla określania polityki zamiennie można używać pojęcia władza lub rządzenie. Wynika to z definicji M. Webera mówiącej, że władza to możliwość przeprowadzenia swojej woli pomimo sprzeciwu innych. Uzasadnieniem tej hipotezy może być fakt, że nawet przedstawiciele posiadający legitymację do sprawowania rządów mają tylko pewien procent poparcia lub tworzą w tym celu koalicję. Decydująca w związku z tym jest przejrzystość interesów ogółu rozumiana jako consensus narodowy¹¹.

Wspomniani przeze mnie powyżej myśliciele nie byli jednak prekursorami myśli, której naczelnym celem było zbudowanie ustroju sprawiedliwego i ograniczenie władzy monarszej. O kwestiach ustrojowych wspominał już w *Dziejach* Herodot, o podziale władzy na monarchię, arystokrację i demokrację mówił Sokrates. Kwestię tę poruszał także w *Państwie* Platon. Arystoteles poświęcił zasadom i formom sprawowania władzy *Politykę*. Pośród filozofów starożytności na treści związane z państwem i sprawowaniem władzy z łatwością możemy natrafić w pracach Cyserona. Za ważne uważam wspomnieć o legendarnym Likurgu twórcy ustroju Sparty. Lista ta mogłaby być oczywiście dłuższa, jednakże z uwagi na ograniczony charakter tej pracy mnożenie kolejnych współautorów dzisiejszej formy sprawowania władzy, a wywodzących się z okresu starożytności uważam co najmniej za bezcelowe, aczkolwiek opracowania te uważam za zasługujące na wnikliwą analizę osób zajmujących się polityką jako nauką. Za nieodzowne jednakże uważam przedstawić wkład w budowę modelu trójpodziału władzy myślicieli wywodzących się z okresu odrodzenia i oświecenia. Szczególne miejsce w tym gronie zajmuje J. Locke autor *Dwóch traktatów o rządzie* oraz powszechnie uważany za ojca doktryny rozdziału władzy Charles Louis de Montesquieu autor *O duchu praw*. Należy podkreślić, że każdorazowo motywem poszukiwań myślicieli było wypra-

¹¹ A. Szachaj, M.N. Jakubowski, op. cit., s. 17–21; M. Orzechowski, op. cit. s. 235.

cowanie złotego środka znajdującego swe odbicie w prawie, celem zaś zapewnienie odpowiedniego poziomu sprawowania kontroli nad sprawującymi władzę wykluczającego popełnianie nadużyć. Funkcjonalność oraz odgraniczenie jurystycznych sfer działania, a także odpowiedni rozdział i zapewnienie względnej suwerenności oraz równorzędności poszczególnym organom hierarchii rządowej stanowią dopełnienie powyższej supozycji. Efektem takiej konstrukcji systemu miało być państwo równowagi i prawa¹².

Dzisiejszą powszechnie znaną nam formę sprawowania władzy w krajach cywilizacji zachodniej określają cztery reguły pochodzące jeszcze z początków okresu poszukiwań złotego środka. Jako pierwszą należy wymienić dążenie do zapewnienia w każdym państwie społeczno-politycznej równowagi. Reguła druga dotyczy korzyści z połączenia trzech form sprawowania władzy w państwie, jakimi są monarchia, arystokracja i demokracja. Kolejną normą jest rozdzielenie władzy pomiędzy warstwę rządzącą, oligarchię a lud. Jako ostatnią należy wymienić zasadę wzajemnej partycypacji wymienionych instytucji w realizacji przypisanych prawem sferach działania. Dopełnieniem tych dziś powszechnie znanych nam zasad ustrojowych niech będzie zastosowanie doktryny hamulcowej umożliwiającej rozdzielonym sferom władzy wzajemną kontrolę nad pozostałymi organami za pośrednictwem odpowiednich narzędzi wynikających z prawa. Celem tak skonstruowanej teorii jest zapewnienie równowagi i zmuszenie poszczególnych sektorów do współdziałania dla dobra społeczności i państwa¹³.

Jak już wspominałem na wstępie, na pierwsze zapiski o ustroju mieszanym i próbach ograniczenia władzy możemy natrafić, analizując dzieło Herodota (490–424 p.n.e.), *Dzieje*. Autor opisuje w nim debatę spiskowców rozwodzących się nad przyszłym kształtem Persji po wyrwaniu jej z rąk rządu magów. Jednym z nich jest Otanes, który w zdecydowany sposób wypowiada się przeciwko władzy monarchii, nadmienia przy tym, że w naturę ludzką wpisana jest chciwość, zazdrość i buta. Jednowładztwo w związku z tym jest formą okaleczoną i prowadzi do nadużyć i łamania

¹² H. Olszewski, M. Zmierzak, op. cit., s. 19–186.

¹³ R. M. Małajny, op. cit., s. 13.

prawa. Za właściwe uważa więc wprowadzenie ludowładztwa opartego na zasadzie równości wobec prawa. Urzędnicy piastujący swoje funkcję zdaniem Otanesa wybierani być powinni drogą losowania i odpowiadać przed zgromadzeniem ludowym. Kolejny rozmówca Megabyzos zapewnienie stosowania prawa widzi we władzy oligarchii, tłum zaś postrzega jako skłonny do zbytnej anarchii. Trzeci z rozmówców Dariusz wychodzi z założenia, że tylko władza monarchii może zapewnić państwu dobrobyt. Jako argumenty przytacza, że w ostateczności zarówno demokracja, jak i oligarchia kończą się rządami jednego męża. Przemyslenia trzech mężów kończą się przyznaniem racji Dariuszowi, monarchia rządzi Persją przez następne dwa tysiące lat. Consensus rozmówców mógłby doprowadzić do formy mieszanej¹⁴.

Równoczesny Herodotowi Sokrates (470–399 p.n.e.) wyróżnił i podzielił rodzaje sprawowania władzy na formy zdrowe i patologiczne. Na miano form zdrowych jego zdaniem zasługują tylko monarchia i arystokracja. Te bowiem tylko charakteryzują prawo, mądrość i bezinteresowność. Pozostałe, czyli tyranie, oligarchię i demokrację obwiniał o nadmiar samowoli, chciwość i niewiedzę. Należy dodać, że określenie polityki jako sztuki rządzenia państwem, które przejął Platon, wywodzi się od Sokratesa¹⁵.

Pierwszy ogląd ustroju mieszanego wyszedł spod pióra Platona (427–347 p.n.e.). Choć ideałem dla niego było polis rządzone przez mędrców, których sztuka rządzenia byłaby prawem samym w sobie i jednocześnie stała ponad nim, zdawał sobie sprawę, że wizja ta możliwa jest do osiągnięcia tylko dla bogów. Zgodnie więc z przemyśleniami zaprezentował w *Państwie* formę nieco odmienną od ideału, lecz opartą na systematyce rządów występujących w ówczesnym kręgu cywilizacyjnym Grecji. Podobnie jak Sokrates wyliczył pięć form sprawowania władzy, arystokrację, timokrację, oligarchię, demokrację i tyranie. Kolejność wymienionych ustrojów nie jest przypadkowa – odzwierciedla ona nie tylko stopień degeneracji, ale odpowiada także cechom ludzkiego charakteru. Zdaniem autora arystokracja obrazuje rządy sprawiedliwe, timokracja kojarzy się z odwagą i ambicją, oligarchia zawiera w sobie chciwość, demokracja

¹⁴ Herodot, *Dzieje*, t. I, Warszawa 1959, s. 239–241.

¹⁵ W. Kornatowski, *Rozwój pojęć o państwie w starożytnej Grecji*, Warszawa–Toruń 1950, s. 244.

przejawia się skłonnością do anarchii, tyrania przejawia w sobie predykcję do zbrodni¹⁶. W dalszej części *Państwa* Platona odnajdujemy system władzy oparty na zasadzie podwojonej triady. Każdej z form władzy odpowiada jej zwyrodnienie. I tak zwyrodnieniem monarchii jest tyrania, arystokracji – oligarchia, demokracji praworządnej – demokracja niepraworządna. Wypaczenia te Platon uważał za systemy pozorne i w dalszej części swego dzieła jako lekarstwo zaproponował siódmy rodzaj ustroju, nazywając go najzwyczajniej „państwem”, do określania tej formy używał także nazwy „ustrój słuszny”¹⁷.

Koncepcja „ustroju słusznego” opierała się na połączeniu dwóch w opinii Platona ustrojów godnych nazwania matką wszystkich pozostałych. Zdaniem autora formy te to monarchia i demokracja. Teorię powyższą uzasadnia, przypisując im wcześniej określone cechy monarchii – mądrość i rozsądek, demokracji zaś wolność i przyjaźń. W dalszej części dowodzi, że natura ludzka skażona jest chciwością i zuchwałością i w związku z tym niezbędne wobec sprawujących władzę są elementy hamujące. Oznacza to, że władza powinna być złożona z różnych składników, co przyczyni państwu tylko rozsądku i wolności. W odniesieniu do prawa uważał, że powinno ono być odzwierciedleniem mądrości mędrców, których celem musi być zbliżenie się do ideału. Prawo jako wynik braku zaufania do rządzących powinno stać na straży jednostki¹⁸. Kolejnym gwarantem praworządności zgodnie z ideą Platona jest kadencyjność urzędów oraz wybór i podział stanowisk w drodze losowania. Dopelnienie „słusznego ustroju”, zdaniem autora, stanowi konieczność podziału władzy dla uniknięcia skutków jej nadużywania¹⁹.

W tym momencie pojawia się u Platona odwołanie do Sparty i legendarnego jej króla Likurga, który dokonał podziału władzy między dwóch królów. Dla ograniczenia ich swobody utworzył geruzję, która stanowiła rodzaj rady składający się z 28 starców. Obok dwóch wymienionych

¹⁶ R. M. Małajny, op. cit., s. 18–19.

¹⁷ Platon, *Państwo*, Kąty 2001, s. 187–220.

¹⁸ Przestrzeganiem prawa zdaniem Platona miałyby się zająć specjalnie do tego celu powołana rada składająca się z 37 osób (urzędników), zwanych przez autora „stróżami prawa”. Kontrolą ustępujących urzędników miałyby zająć się specjalne sądy „eutynie”. R. M. Małajny, op. cit., s. 23–27.

¹⁹ W. Kornatowski, op. cit., s. 307.

ciał umieścić instytucję eforów. Platon nie wspomina o „apelli”, która była przecież zgromadzeniem ludowym posiadającym niemałe uprawnienia. Do jej prerogatyw należało między innymi stanowienie prawa, nadawanie obywatelstwa, wybór gerontów i urzędników. Z całą pewnością w przypadku Sparty mamy do czynienia z ustrojem mieszanym. Jedyny problem może stanowić wyróżnienie klas społecznych. Jednakże ustrój ten stanowi doskonały przykład „ustroju słusznego”, a przemawia za tym trwałość Sparty. Pewne wątpliwości może wzbudzać charakter i forma ówczesnej władzy panującej w Sparcie jednak to doskonały przykład wzajemnego wpływania na poszczególne ośrodki związane z funkcjonowaniem tej struktury, która z gruntu rzeczy była państwem arystokratycznym o bardzo głębokim zabarwieniu militarnym²⁰.

Prawdziwie naukowe podejście do państwa, jego organizacji i polityki zastosował Arystoteles. Jego dzieło *Polityka* zostało napisane na podstawie wnikliwych badań przeprowadzonych nad ładem prawnym, kompozycją społeczną i historią 158 ówczesnych polis. Nie zabrakło w nim także pewnych wizji idealistycznych dalekich od prawdy, jednakże, jak zauważył autor, „dobry prawodawca oraz prawdziwy mąż stanu powinien znać zarówno najlepszy ustrój, jak i możliwie najlepszy w istniejących okolicznościach”²¹. Spojrzenie Arystotelesa na formy sprawowania władzy nie odbiega od optyki nauczyciela, jakim bez wątpienia był dla niego Platon. Wyróżnia on podobnie jak jego mentor rodzaj podwojonej triady, w składzie której możemy odnaleźć monarchię, arystokrację i politeę, a w kontraście do nich przedstawia formy wynaturzone tyranie, oligarchię i demokrację. Monarchia zdaniem Platona to forma sprawowania rządów przez jednostkę dla dobra ogółu, arystokracja opiera się na cnocie sprawujących władzę, politea zaś jest władzą „ludu ku ogólnemu pożytkowi”. Tyrania to rodzaj jednowładztwa, z którego główna korzyść wynika dla rządzącego, oligarchia daje korzyści wyłącznie bogatym, natomiast demokracja to władza sprawowana wyłącznie dla pożytku ubogich²². Punktem wyjścia w rozważaniach Arystotelesa był podział klasowy społeczeństwa

²⁰ S. Witkowski, *Państwo greckie. Historia i obraz ustroju państw greckich i obraz ustroju Aten i Sparty*, Warszawa 1938, s. 168. Zob. także M. Szczaniecki, op. cit., s. 17.

²¹ Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 1953, s. 120.

²² Idem, *Etyka nikomachejska*, Kraków 1956, s. 306–308; idem, *Polityka*, s. 92.

i wynikający z tego konflikt pomiędzy bogatymi i biednymi. Spostrzeżenie to pozwoliło mu na obranie, jako podstawowych form społeczeństwa, oligarchii i demokracji. Pogląd ten uzasadnił następująco. Uważał mianowicie, że o formie rządu decydują jakościowe cechy społeczeństwa. Przy nadmiarze biednych będziemy mieli do czynienia z demokracją, gdy zaś przeważać będą bogaci, system ustali się w formie oligarchii²³.

Poszukiwanie consensusu doprowadziło Arystotelesa, który, podobnie jak jego nauczyciel, za najwyższą formę władzy uważał monarchię, do przekonania, że spośród ustrojów wymienionych najlepszym jest politei. Cechy, które wskazywały na ten rodzaj władzy, wynikają z tego, że politei to w zasadzie mieszanina różnych form sprawowania rządów. W rozwinięciu myśl ta oznacza substancję bogatych (oligarchia) i ubogich (demokracja), a co się z tym wiąże – wolność i bogactwa. To także sprawowanie władzy dla dobra ogółu, główne zaś cechy tej konwencji to umiar i osiągnięcie consensusu między skrajnościami. Ustrój tylko wówczas jest właściwy, gdy wszystkie strony są zainteresowane jego rozwojem²⁴. Dzieje się tak wtedy, gdy przyjęty ustrój umożliwia realizację i rozwój wszystkich grup społecznych oraz buduje zgodę narodową. Podział władzy w takim ustroju wynika z uwarstwienia społeczeństwa i powszechnego umiaru. Autor *Polityki* zauważa, że wszystkie państwa dzielą się na trzy stany obywateli: możnych, stan średni i stan biednych²⁵. Wszystkie państwa powinny mieć zatem trzy części składowe ustroju „czynnik obradujący nad sprawami państwowymi”, „czynnik rządzący” oraz „czynnik sadzący”. Pierwszy wymieniony to eklezja, czyli rodzaj zgromadzenia ludowego. Instytucja ta winna być obdarzona bardzo szerokimi prerogatywami. Do zadań jej należy prawodawstwo, ustawodawstwo, orzekanie w sprawach wojny i pokoju, wybór urzędników i sprawowanie kontroli nad nimi. Prerogatywą rządzących jest rozstrzyganie i wydawanie rozporządzeń, sprawy związane z polityką oraz ekonomia. Władzy sądowniczej Arystoteles powierzył jurysdykcję nad sprawami karnymi, cywilnymi i administracyjnymi. Twórca tego modelu sprawowania władzy wyliczył osiem rodzajów

²³ W. Kornatowski, op. cit., 23.

²⁴ G.J.D. Aalderes, *Die Theorie der gemischten Verfassung im Altertum*, Amsterdam 1968, s. 56–65.

²⁵ Arystoteles, *Polityka*, s. 138.

sądów. Dobór urzędników nie jest jasno określony, można zatem przyjąć, że założeniem Arystotelesa była rekrutacja urzędników z pośród wszystkich stanów społecznej drabiny²⁶.

Pośród pism Stagiryty z łatwością możemy odnaleźć także wskazówki, jak urząd tak zbudowany utrzymać. Arystoteles wykluczył cenzus majątkowy, wybory urzędników miałyby się odbywać w drodze losowania, uwzględnił w tym także system kar dla urzędników uchylających się od wypełniania przynależnych im obowiązków. Zachęcał do utrzymania ustroju politycznego za pomocą regulacji mających równoważyć bogactwa i rozdzielanie godności państwowych między przeciwne klasy²⁷. Z całą pewnością opisana powyżej forma ustrojowa zasługuje na miano doktryny. Być może nie jest ona na tyle doskonała, aby konkurować z doktrynami J. Locke lub de Montesquieu. Jednakże należy przyznać, że jest ona znaczącym krokiem na drodze do pełnego podziału władzy w dzisiejszym tego słowa znaczeniu na legislatywę, egzekutywę i judyktywę. Idea zaproponowana przez Arystotelesa dąży do ustanowienia pewnego rodzaju system równowagi, choć w zasadzie tworzy podwaliny pod system mieszany. Jest także wskazówką dla przyszłych badaczy form ustrojowych państwa²⁸.

Okres średniowiecza to czas dominującej roli Kościoła. Nie brak jednakże w tym okresie odważnych rozwiązań zmierzających do podziału władzy w państwie, separacji urzędów i dążenia do nadrzędności prawa. Pewnego rodzaju odstępstwem od tej kwestii może być teoria państwa i ustroju przedstawiona przez Tomasza z Akwinu. Nie wnosi ona w zasadzie nic nowego i opiera się praktycznie w całości na Stagiryście. Można dostrzec w niej nawet pewnego rodzaju wszteczniactwo wynikające z podporządkowania całej władzy monarsze, urzeczywistnionej Wolą Bożą. Zdaniem Tomasza z Akwinu władzę i urzędy w państwie mogą sprawować tylko te stany, które charakteryzują się cnotą. Pośród nich wymienia króla i arystokrację. W doktrynie tej można jednak odnaleźć pewien rodzaj legitymizacji władzy na zasadzie umowy społecznej. Precedens ten stanowi swoistą sprzeczność z zaproponowaną przez niego doktryną. Otóż

²⁶ Ibidem, s. 135–157.

²⁷ Ibidem, s. 183–184.

²⁸ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 12.

niezadowolony lud zdaniem Akwinaty ma prawo wypowiedzieć wolę królowi, gdyby ten nie kierował się dobrem ogółu i nadużywał władzy królewskiej. Zdaniem J. Beckera jest to „fundamentalna reguła porządku”, trwająca po dziś dzień²⁹. Wspomniany powyżej kanon ładu stanowi pewien wyraz suwerenności ludu, ideę, której celem było zmuszenie władcy do sprawowania władzy zgodnie z zasadami naturalnego i pozytywnego prawa. Wzmianki na ten temat pojawiają się także w pracy Marsyliusza i Mikołaja z Kuzy. Odwołują się oni do prerogatyw suwerena (ludu), który może powoływać lub odwoływać władcę w razie, gdy ten nie wywiązuje się z określonych zadań³⁰.

Istotny wkład w ideę trójpodziału władzy wnieśli pisarze polityczni Anglii. Wystąpieniom przeciw nieomyślności i pełni władzy królewskiej towarzyszył postulat separacji kompetencji królewskich od praw przynależnych poddanym. Wynikiem wystąpień była Wielka Karta Wolności z 1215 r., zgodnie z którą król w przysiędze koronacyjnej zobowiązywał się nie ingerować w obszar praw podwładnych. W naszych rozważaniach nie należy także pomijać traktatu *O prawach i zwyczajach Anglii* autorstwa Henry’ego Bractona, w którym za niezbędne dla właściwych rządów wskazuje rozdzielenie władzy wykonawczej od władzy jurydycznej. Innym pisarzem, który hołdował idei suwerenności ludu, był Jan Fortescue autor *Rządzenie Anglii* i *Pochwały ustaw Anglii*. Pierwsze z wymienionych dzieło było traktatem o ustroju państwa³¹. Niepodważalną rolę dla idei nadrzędności prawa, bez której nie byłoby mowy o trójpodziale władzy, odegrała specyfika prawa powszechnego (*common law*). Sir Edward Cok, autor *Zasad prawa Anglii*, który pełnił w 1608 r. funkcję Prezesa Sądu Spraw Powszechnych, uznał, że król także podlega obowiązującemu prawu, a w związku z tym nie może sądzić bądź uchylać wyroków. W roku 1610 posunął się dalej i ogłosił, że na podobnej zasadzie prawu podlega parlament, zatem ustawy niezgodne z prawem mogą być przez sąd uchylone. Za tak odważne wystąpienie zapłacił utratą funkcji. Wystąpienie to można uznać za akt zrównania wobec prawa wszystkich instytucji państwowych, a także znaczne ograniczenie ich prerogatyw. Poczesne miejsce na drodze

²⁹ J. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1973, s. 145.

³⁰ R. M. Małajny, op. cit., s. 161–162.

³¹ Ibidem, s. 162–163.

do rozdziału władzy zajęła także uchwalona w 1689 r. Karta Praw, zgodnie z którą wdrożono zasadę, że „Król nie może czynić źle”³².

Nowoczesny kształt idei trójpodziału władzy nadał J. Locke (1632–1704). Swoje przemyślenia zawarł w traktacie *Esej dotyczący prawdziwego i początkowego zakresu oraz celu władzy cywilnej*, który w kilka lat po publikacji (1690) został uznany za podstawowy podręcznik dotyczący polityki, oraz w *Dwóch traktatach o rządzie* (1690). Locke nie kontestował władzy wykonawczej monarchy. Uważał nawet pozostawienie jej w rękach królewskich za celowe. Postulaty jego co do króla dotyczyły jedynie ograniczenia kompetencji. Za istotne uważał rozdzielenie władzy prawodawczej pomiędzy Izbę Lordów i Izbę Gmin oraz podział prawnych obszarów funkcjonowania państwa. Dużą wagę przywiązywał także do wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy wymienionymi ciałami. Istotą jego rozmyślań stało się podporządkowanie poszczególnych organów władzy ustawom, których szczególna moc wynika, jak twierdził, z mocy obowiązującego wszystkich prawa. Warunkiem na taką formę sprawowania rządów była zgoda współobywateli, czyli umowa społeczna zaczerpnięta z idei, że „Ludzie wstępując do społeczeństwa przekazują w jego ręce równość, wolność i władzę wykonawczą”. Aby idea ta mogła zostać ziszczona, za bezcenne uważał obdarzenie jednostki wolnością, która wynika ze stanu natury, a którą ludzie posiadali od zawsze. Tak skomponowany model społeczeństwa Locke nazywał społeczeństwem obywatelskim lub politycznym. Za niepodważalne uznawał także zachowanie prawa do własności i pomnażania majątku³³.

Pośród trzech organów władzy państwa, które wyróżnił Locke, znajdujemy władzę prawodawczą, wykonawczą i federacyjną. Każdemu z wymienionych organów autor przypisał poszczególne obowiązki. I tak władza prawodawcza odpowiadać ma za ustawodawstwo i sprawny system karny, sprawować nadzór nad władzą wykonawczą oraz zajmować się organizowaniem sądów, a także określaniem zakresu ich prerogatyw. Kolejne ciało, władzę wykonawczą Locke oblicuje do nadzorowania wprowadzania ustaw, penalizacji przestępstw i wykonywania decyzji

³² Ibidem, s. 165–166.

³³ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 178–254.

sądowych. W zakres obowiązków władzy federacyjnej wchodzi polityka zagraniczna, wypowiedanie wojen, zawieranie porozumień i przymierzy. W zasadzie podział wyróżniony przez Locke jest dwuczęściowy, gdyż, pisząc o legislatywie, powierza jej władzę ustawodawczą i prawodawczą, wspominając zaś o egzekutywie, wyposaża ją w prerogatywy przynależne władzy wykonawczej i federacyjnej, a dodatkowo wyposaża ją w prawo sankcji wobec ustaw. Władza sędziowska w jego pismach obdarzona jest niezależnością, jednakże to legislatura decyduje, czy funkcję tę wypełniać ma sama, czy też przekazać ją egzekutywie. Locke uważa jednak, że państwo w sprawach pomiędzy obywatelami powinno ograniczyć się do funkcji arbitra. Tak skomponowany model ustrojowy zapewnia pewien podział władzy. Wprowadza także ograniczenia zarówno w stosunku do władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej – trudno jednak natrafić w nim na cechy stałej równowagi. Niemniej jednak myśl tę należy uznać za ze wszech miar oryginalną jak na owe czasy i stanowiącą pomost pomiędzy trójpodziałem władzy i systemem równowagi. W opinii O.W. Kagi oraz E. Klimowsky'ego Locke był pierwszym twórcą prawdziwego wyobrażenia trójpodziału władzy, Monteskiusz zaś jego naśladowcą³⁴.

Powszechnie uważany za ojca doktryny trójpodziału władzy baron de la Brede et de Montesquieu (1689–1775), przez wielu traktowany jest za naśladowcę J. Locke, o czym wspominałem powyżej. W opiniach niektórych badaczy popełnił on nawet pewne odstępstwo od powszechnie głoszonej przez jego poprzedników potrzeby wprowadzenia wolności osobistej i równości wobec prawa na rzecz osiągnięcia równowagi w państwie. Tezę taką stawia C. Morgan i zauważa, że doktrynę Monteskiusza należy określać jako teorię równowagi, a nie jak uważa się powszechnie podziału władzy³⁵. Z zupełnie przeciwnego założenia zgodnego z powszechnym uznaniem wychodzi J. Becker. Uważa on, że Monteskiusz był nie tylko autorem doktryny o trójpodziale władzy, a jego celem była także gwarancja wolności politycznej jednostek, nieskrępowanie stanów i państwa oraz swoboda samookreślenia się. Do spełnienia wszystkich powyżej wymienionych warunków niezbędne były zdaniem Monteskiusza odpowiednio

³⁴ R. M. Małajny, op. cit., s. 186–199.

³⁵ C. Morgan, *The Liberty of Thought and the Separation of Powers*, Oxford 1948, s. 14.

funkcjonujące względem siebie organy państwa³⁶. Prawdziwość powyższego założenia potwierdza cytat z *O duchu praw*: „Wolność polityczna istnieje jedynie w rządach umiarkowanych. [...] Jest ona w nich wyłącznie wtedy, kiedy nie nadużywa się władzy”³⁷. Gwarancją nienadużywania władzy i wyrazem umiarkowanego ustroju jest trójpodział władzy. Jest on także poręczycielem wolności, która jest wyrazem wartości „samym w sobie”³⁸.

Według R.M. Małajny doktryna Monteskiusza opiera się na czterech kanonach³⁹. Pierwszy z nich dotyczy oddzielenie trzech usankcjonowanych prawem sfer działalności państwa. Kolejny to przekazanie im odpowiedzialności za wyodrębnione organy i ustanowienie systemu hamulców dla zagwarantowania równowagi, ostatni zaś to uwzględnienie społecznej parcelacji władzy. Kanon pierwszy zakłada istnienie trzech rodzajów władzy: prawodawczej – stanowienie prawa, wykonawczej – do kompetencji której Monteskiusz zalicza politykę zagraniczną, sprawy wojny i pokoju, a także zawieranie aliansów, oraz władzy sądowniczej, której prerogatywa polega na karaniu i rozstrzyganiu sporów poddanych⁴⁰.

Kanon drugi określa, komu jaka sfera władzy powinna być przydzielona. Zgodnie z Monteskiuszem władza prawodawcza powierzona powinna być legislaturze, wykonawcza – egzekutywie, a sądownicza – judykaturze. Władza prawodawcza nie może być zespolona w żaden sposób z inną i wynikać z jednego ciała. Powinna być wybierana z ludzi kompetentnych, gdyż tylko tacy gwarantują dobro państwa. Stanowi to także o gwarancji jej niezawisłości. Władza wykonawcza przynależeć powinna do monarchy, gdyż jednostka lepiej działa w sprawach doraźnych. Władza sądownicza, aby nie została przywiązana do żadnego ze stanów, powinna być powoływana na pewien okres z ludu, cechą jej powinna być niewidoczność, lęk zaś powinien wzbudzać urząd, a nie urzędnicy. Monteskiusz pozostawił pewien wentyl pozwalający w pewnych sprawach rozstrzygać parlamen-

³⁶ J. Becker, *Gewaltenteilung im Gruppenstaat. Ein Beitrag zum Verfassungsrecht des Parteien- und Verbändestaates*, Baden-Baden 1986, s. 32–34.

³⁷ Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997, s. 136.

³⁸ J. Plamenatz, *Man and Society*, t.1, Oxford 1968, s. 66.

³⁹ R. M. Małajny, op. cit., s. 206.

⁴⁰ Monteskiusz, op. cit., s. 137.

towi. Przypadki te dotyczą sądzenia szlachty, zbyt surowego prawa oraz kwestii dotyczących wysokich urzędników państwowych⁴¹.

Kanon trzeci odnosi się do wprowadzenia niezbędnych gwarancji w postaci systemu zabezpieczeń przed nadużywaniem władzy przez poszczególne organy państwa. Przeświadczenie Monteskiusza o skłonności człowieka do wykorzystywania władzy do celów niecznych powodowało, że uważał za rzecz słuszną i niezbędną oprócz trójpodziału wprowadzić taki aparat. W jego przemyśleniach z łatwością natrafimy na fragment, w którym wyraża opinię, że nawet cnota potrzebuje ograniczeń. Utrzymywał, że najlepszym środkiem, aby zagwarantować taki stan, będzie powstrzymanie władzy przez władzę. Idealną formą według autora *O duchu praw* był podział parlamentu na dwie izby, z której każda reprezentowałaby swoje interesy, porozumienie zaś osiągać będą na drodze konsensusu. Kolejnym zabezpieczeniem według Monteskiusza powinna być przyznana egzekutywie prerogatywa do zwoływania i określania długości posiedzeń legislatury. I w końcu, jako trzecia forma gwarancyjna – prawo weta ustawodawczego dla monarchy (władza wykonawcza) wobec postanowień władzy prawodawczej. System hamulców zdaniem Monteskiusza miał zachęcać do poszukiwania kompromisu i wymuszać szeroko rozumianą współpracę pomiędzy tymi ciałami. Chociaż nie sprecyzował do końca, w jaki sposób legislatura może wpływać na egzekutywę, to w jednym z fragmentów wspomina, że musi ona posiadać możliwość kontroli, czy wprowadzane przez nią prawa są wykonywane⁴².

Kanon czwarty odnosi się do podziału społecznego państwa. Faktem jest, że każde społeczeństwo podzielone jest na pewne warstwy. Istotą sprawiedliwego państwa powinno być zatem podzielenie władzy pomiędzy wszystkie stany. Przypomina to zasadę, do której zmierzał Arystoteles, czyli w zasadzie ustrój mieszany państwa. Za ważny należy uznać fakt, że Monteskiusz zdawał sobie sprawę z tego, że idealna forma ustroju nie istnieje. Dla uzyskania optimum niezbędne jest spełnienie kilku warunków. Pośród nich za autorem *O duchu praw* możemy wymienić poszanowanie wolności jednostki, tolerancję oraz pohamowanie władzy państwowej. Do

⁴¹ Ibidem, s. 138–141.

⁴² Ibidem, s. 142.

realizacji wyżej wymienionych założeń niezbędny jest pluralizm towarzyszący siłom politycznym uczestniczącym w życiu państwa. Mimo sporej krytyki, o której wspominałem na początku, trzeba przyznać, że doktryna Monteskiusza stała się fundamentem dzisiejszej demokracji. Opierając się na przemyśleniach Arystotelesa i Monteskiusza, budowano systemy ustrojowe Stanów Zjednoczonych i Francji, a także kolejnych państw wchodzących na drogę demokracji i poszanowania nieprzemijających wartości moralnych⁴³.

Teoria ta w bardzo przejrzysty sposób rozdziela i opisuje kompetencje przynależne poszczególnym organom. Założeniem koniecznym dla realizacji trójpodziału władzy jest przede wszystkim suwerenność jej poszczególnych składników. Niezależność ta winna być rozumiana jako możliwość podejmowania niczym nieskrępowanych decyzji. Klóci się to do pewnego stopnia z ideą legitymizacji władzy, czyli z możliwością wpływania na sprawujących rządy. Stoi to także w sprzeczności z zaproponowanym systemem hamulców dających do pewnego stopnia możliwość ingerowania w poszczególne segmenty państwa. Zagłębiając się w doktrynę trójpodziału władzy, musimy pogodzić się z faktem, że suwerenność, którą dla poszczególnych organów państwa zakłada ta teoria, jest w pewien sposób ułomna. Można jednak założyć, że pozostawienie któregokolwiek z organów państwa poza kontrolą doprowadzić mogłoby do wykorzystywania posiadanych prerogatyw do partykularnych celów, a w efekcie do destrukcji państwa. Defekt ten (możliwość kontroli) często bywa przyczyną krytyki i podaje w wątpliwość uczciwość poszczególnych organów która wynika z możliwości wzajemnego oddziaływania.

Doktryna The Founding Fathers (Ojców Założycieli) była w zasadzie pierwszą pozytywnie zakończoną próbą skomponowania zasad trójpodziału władzy z aktem normatywnym, jakim była Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Duże kontrowersje pośród obradujących w State House nad modelem przyszłego państwa budziła forma zastosowanego rozwiązania oraz interpretacja samego trójpodziału władzy. Pytania rodziły się na podstawie wątpliwości dotyczących tego, czy model przyjęty ma być formą elastyczną, czy rygorystyczną. Jaki rodzaj i jaką liczbę hamulców zasto-

⁴³ R. M. Małajny, op. cit., s. 206–218.

sować w odniesieniu egzekutywy do legislatywy? Można więc przyjąć, że nie tylko Konstytucja USA, ale także wprzęgnięty w nią model podziału władzy są efektem kompromisu. Ów kompromis na szereg przyszłych lat przypieczętował stabilny i trwały rozwój USA. Tajemnica doktryny kryje się w samej konstytucji, akt ten bowiem z dużą starannością potraktował główne cele oraz towarzyszące im przepisy szczegółowe. Należy jednak zwrócić uwagę na pewną osobliwość. Otóż autorzy konstytucji pewnych spraw starali się zwyczajnie nie rozstrzygać jednoznacznie, zostawiając miejsce dla rozwiązań zgodnych i podporządkowanych zmianom przyszłemu duchowi czasu. Jak już wcześniej wspomniałem, kompromis i elastyczność stanowią o tym, że akt ten obowiązuje do dzisiaj – oczywiście wzbogacony on pewnego rodzaju niezbędne poprawki⁴⁴.

Ojcowie Założyciele w żaden sposób nie kontestowali potrzeby wyodrębnienia trzech niezależnych i jednocześnie równorzędnych w stosunku do siebie organów władzy. Dla zabezpieczenia równorzędności i właściwego sprawowania należało jedynie ów system wyposażyć w instrumenty powstrzymujące poszczególne elementy ustroju. Dając im władzę i niezależność, ale jednocześnie wprzegając w system obopólnej kontroli oraz pewnej ingerencji w niezależne od siebie organy. Za ważne uznali, aby każdy z organów partycypujących we władzy miał poza możliwością kontroli także perspektywę obrony. Można więc przyjąć, że ciała zostały wyposażone zarówno w środki obrony, jak i odwetu na wypadek zbyt głębokiego wkraczania w kompetencję jednego organu przez drugi. Taki rodzaj wzajemnej stabilizacji miał zapewnić pełną równowagę i być fundamentem stabilności państwa. Innym celem także niezwykle istotnym, który miał gwarantować ten rodzaj hamulców, było zapobieżenie osiągnięcia zbytnej niezależności przez organy legislatywy, egzekutywy i judyktywy. Suwerenność każdego z organów sprowadzała się zatem do niezależnego podejmowania decyzji o sposobach i głównym kierunku działalności poszczególnych instytucji państwa. Sferą podlegającą kontroli postanowili uczynić część wspólną dotyczącą kompetencji innych urzędów⁴⁵. Z opinią przedstawioną powyżej w doskonały sposób koresponduje wniosek

⁴⁴ W. W. Crosskey, *Politics and the Constitution in the History of the United States*, Chicago 1953, s. 364.

⁴⁵ P. K. Conkin, *Self Evident Truths*, Londyn 1974, s. 181.

W. Wilsona. Konkluduje on, że „doskonałość aparatu państwowego jako całości zależy od równowagi jego części, a równowaga części polega na niezależnym wykonywaniu ich kompetencji; jeżeli zaś kompetencje te wykonywane są oddzielnie, to jednak przy wzajemnym wpływaniu i oddziaływaniu na siebie. Każda część oddziałuje i podlega oddziaływaniu, wspomaga i jest wspomagana, reguluje i jest regulowana przez resztę”⁴⁶.

Bardzo interesująca w kontekście tych rozważań jest formuła, którą zaproponował J. Jellinek, nazywana „panującą” doktryną sfer działania. Teoria ta jest równocześnie pewnego rodzaju krytyką doktryny Monteskiusza. Autor odrzucił monteskiuszowski trójpodział władzy na wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Według niego jednolitość państwa przeczy dzieleniu władzy na poszczególne organy, każdy bowiem w ramach przyznanych mu prerogatyw jest wyrazicielem i reprezentantem woli państwa. Założenie to dopuszcza możliwość podziału zakresu uprawnień, a nie rozdzielenie władzy. W tej teorii „władza państwowa jest jedna i jedyna”. Zupełnie inny charakter w jego oglądzie przyjmuje także pojęcie suwerenności. Zdaniem Jellinka suwerenem może być naród lub władca, tym samym pozbawił suwerenności poszczególne organy państwa. Zamiast podziału na poszczególne organy wprowadza podział na obszary prawne, w których państwo się porusza. Zaliczył do nich: jurysdykcję, wymiar sprawiedliwości oraz administrację. Najszerze kompetencje jego zdaniem powinny przynależeć administracji, gdyż to ona odpowiedzialna jest za sprawne funkcjonowanie państwa. Zupełnie osobno ujmuje rząd, aczkolwiek czyni go częścią administracji. Ciekawostką jest, że w doktrynie tej rząd zwolniony jest z działalności w wyłącznym oparciu na normach prawnych. Założenie to powoduje, że rząd stoi ponad państwem i dopuszcza działanie z naruszeniem prawa. Można to także ująć makiaweliczną formułą „cel uświęca środki”⁴⁷.

⁴⁶ M. P. Sharp, *The Classical American Doctrine of the Separation of Powers*, Chicago 1935, s. 415.

⁴⁷ J. Jellinek, op. cit., s. 361–480.

Konkluzja

Wynika z tego konstatacja, że zmieszanie częściowe kompetencji poszczególnych organów ma dodatni wpływ na funkcjonowanie państwa i w żaden sposób nie zaprzecza idei trójpodziału władzy. Poszczególne kierunki instytucji uważane za główne powinny być zagwarantowane do ich wyłącznych kompetencji. Dążeniem mężów stanu powinno być zatem nie separowanie poszczególnych organów władzy, ale właściwy ich rozdział i wzajemna koordynacja działań. Jako zasadę naczelną należy przyjąć niedopuszczenie do wzajemnego podporządkowania sobie organu przez organ. Gwarantem tego ma być zastosowany odpowiedni system hamulców. Należy jednak zwrócić uwagę, aby nie doprowadziły one do paraliżu państwa. W związku z tym za regułę należy przyjąć pewnego rodzaju synkretyzm organów równorzędnych w stosunku do siebie oraz prawa. Celem takiej konstrukcji musi być zapewnienie pełnej równowagi, a co się z tym wiąże – możliwie jak najlepsze zabezpieczenie państwa i jego instytucji przed skłonnością do nadużyć. Twórcy doktryny The Founding Fathers wielokrotnie odwoływali się wprost do przemyśleń Arystotelesa. Z całą pewnością jednak zbudowany przez nich system zagwarantowany konstytucją z 1787 r. oparty został na filozofii Monteskiusza oraz wzbogaceniu jego myśli o dobrze rozbudowany system hamulcowy, wprowadzenie zaś równorzędności poszczególnych organów względem prawa pozwoliło dopracować doktrynę równowagi. Nie byli jedynymi, którzy skorzystali z teorii podziału władzy. Ten sam rodzaj fundamentu państwa zastosowany został także w konstytucji 3-go Maja z 1791 r., a także konstytucji francuskiej z 3 IX 1791 r. Potwierdzeniem właściwie przyjętych założeń z całą pewnością jest trwałość i stabilność systemu, który jest przykładem, jak powinna funkcjonować państwo demokracji i prawa.

Trójpodział zaproponowany przez Monteskiusza przedstawia pionowy podział władzy. W państwie współczesnym system dodatkowo wzbogacono o poziome struktury powstrzymywania. Są nimi w państwach federalnych władze federacyjne i organy wyposażone w duży stopień autonomii. Podobna zależność zachodzi w państwach unitarnych, gdzie administracje samorządów lokalnych korzystają z dużej swobody. Dodatkowym hamulcem w obecnej strukturze państwowej jest system partyjny,

a przynajmniej ta jego część, która tworzy koalicję. Aby mogła zaistnieć taka konfiguracja, niezbędny jest głęboki pluralizm polityczny. Zasadę trójpodziału w najlepszy sposób oddaje system prezydencki. Podział władzy w takim ustroju jest niezwykle przejrzysty, a zakres poszczególnych jego struktur umożliwia dużą transparentność poszczególnych organów. Bardzo mocno w takim systemie zaznaczona jest rola prezydenta, np. USA. Z nieco mniej czytelnym rodzajem podziału sprawowania rządów mamy tu do czynienia w systemie parlamentarno-gabinetowym. Główna różnica polega na tym, że mamy do czynienia z pewnym dualizmem władzy wykonawczej. Podział zwykle wynika z kompetencji przynależnych szefowi rządu i prezydentowi lub monarsze. Dobrym przykładem może być W. Brytania z powodu choćby dożywotniego ciała parlamentarnego, jakim jest Izba Lordów. Kolejnym systemem jest mieszana forma sprawowania władzy. Podobnie jak w przypadku systemu parlamentarno-gabinetowego mamy tu do czynienia z dualizmem władzy wykonawczej. W tym przypadku różnica polega na tym, że kompetencje prezydenta i premiera są równorzędne lub z delikatnie zarysowaną przewagą jednego z ciał. System taki z reguły ewoluuje w system prezydencki lub parlamentarno-gabinetowy. Należy także wspomnieć o systemie konwentu, który w zasadzie jako jedyny odbiega od znanego nam dobrze trójpodziału władzy. Jest on charakterystyczny dla Szwajcarii. To także dowód na to, że prawidłowo działająca demokracja (skonsolidowana) może z powodzeniem opierać się na innych doktrynach⁴⁸. Oznacza to także, że sam system, na którym opiera się państwo, nie jest gwarantem prawidłowego funkcjonowania. Niezbędny do tego jest odpowiedni poziom kultury politycznej umożliwiający konsensus, właściwie przygotowane normy prawne oraz niepodlegająca wypaczeniu interpretacja zapisanego prawa.

⁴⁸ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, s. 155–185.