

UNIWERSYTET WROCŁAWSKI  
Biblioteka Wydziału Prawa

III

84358

egzemplarz udostępniany w czytelni

UNIWERSYTET WROCŁAWSKI IM. BOLESŁAWA BIERUTA

---

Dr ANDRZEJ MYCIELSKI  
PROF. UNIWERSYTETU WROCŁAWSKIEGO

# ZARYS NAUKI PRAWA PAŃSTWOWEGO

CZEŚĆ I. OGÓLNA

---

WROCŁAW 1960





UNIwersytet Wrocławski im. Bolesława Bieruta

---

Dr Andrzej Mycielski  
Prof Uniwersytetu Wrocławskiego

# ZARYS NAUKI PRAWA PAŃSTWOWEGO

CZĘŚĆ I OGÓLNA

---

Wrocław 1960

Niniejsze opracowanie Nauki Prawa Państwowego w zarysie, stanowi tej nauki część pierwszą – ogólną.

Autor ma zamiar w przyszłości uzupełnić swój podręcznik drugim tomem poświęconym aktualnie obowiązującemu Polskiemu Prawu Państwowemu.

Zagadnienia socjalistycznej legislatywy i egzekutywy, nie wyczerpane jeszcze całkowicie, rozpracowane będą szczegółowo w tomie następnym.

Autor

84358



## SPIS ROZDZIAŁÓW

	Str.
Wstęp - Zarys nauki Prawa Państwowego .....	5
I. Dyscypliny pomocnicze .....	7
II. Historyczny rozwój Nauki o Państwie .....	15
III. Państwo Osoba Prawna .....	50
IV. Klasyczne Elementy Państwa .....	58
Część 1 - Terytorium .....	58
Część 2 - Lud .....	65
Część 3 - Władza Państwowa .....	67
V. Organy Państwowe .....	75
VI. Funkcje Państwa .....	85
VII. Centralizm - Decentralizacja .....	99
VIII. Konstytucja .....	108
IX. System Reprezentacyjny .....	121
X. Głowa Państwa - Rząd - Sądy .....	152
Część 1 - Głowa Państwa .....	152
Część 2 - Rząd .....	179
Część 3 - Sądy .....	193
XI. Prawa i obowiązki obywatelskie .....	203





Z A R Y S  
NAUKI PRAWA PAŃSTWOWEGO

Co stanowi przedmiot nauk społecznych? Przedmiotem tym są zjawiska społeczne, które dzielimy na dwa zasadnicze rodzaje:

- 1) zjawiska społeczne niezorganizowane,
- 2) zjawiska społeczne zorganizowane.

W pierwszym wypadku, w związku z zachowaniem się jednostek zachodzi jak gdyby spontaniczne uzgodnienie ich wspólnego działania. W drugim wypadku działaniu temu brak owej spontaniczności, ale jest ono działaniem jak gdyby z góry ułożonym. Wolę indywidualną podporządkowuje się tu zbiorowości i ustanowionym przez nią regułom.

Czy dokładna granica między zjawiskami niezorganizowanymi, a zorganizowanymi da się ściśle wykreślić?

Wykreślenie takie jest rzeczą specjalnie trudną chociażby z tego względu, że życie społeczne przedstawia się nam jako pewna ściśle powiązana i w zasadzie nierozkładalna całość. Wyodrębnianie poszczególnych elementów, odłączanie ich od reszty dochodzi do skutku w drodze procesu z istoty swej zawsze sztucznego.

Możliwie najbardziej klasycznym przykładem społecznego zjawiska niezorganizowanego będzie manifestacja na ulicy przysgodnie zebranego tłumu. Klasycznym przykładem zjawiska społecznie zorganizowanego, będzie rodzina.

Czym jest ogólna nauka o państwie i czym być powinna, co przede wszystkim stanowi właściwy jej przedmiot?

Już z tego co zostało powiedziane widać wyraźnie, że przedmiotem tym będzie państwo, ujęte jako zjawisko społeczne i to zjawisko typu zorganizowanego. Cecha, specjalnie właśnie państwo charakteryzująca, to kryterium organizacji.

Problem charakteru interesującej nas nauki komplikuje bardzo trudność, związana z dostatecznie jasnym określeniem sto-

sunku państwa do prawa i prawa do państwa. Fakt, że prawo tak bliskie pojęciu organizacji odgrywa w życiu państwa tak znaczną rolę, wiąże niewątpliwie naukę o państwie z nauką o prawie. Problemem jednak zawsze aktualnym, a do tej pory nierozstrzygniętym, jest kwestia w jakiej się to dzieje mierze.

W ogólny obręb wiedzy o państwie zwykliśmy włączać jeszcze tzw. politykę. Czym jest polityka? Jest ona zespołem sądów praktycznych, zaleceń celowościowych. W tym sensie nie jest ona wiedzą teoretyczną, ale rodzajem wiedzy stosowanej. Powstaje ona pod kątem widzenia celu praktycznego, który stawiamy państwu oraz poszczególne zjawiska wartościuje w stosunku do tego celu.

Jakie jest istotne znaczenie polityki dla ogólnej nauki o państwie? Znaczenie to naszym zdaniem jest niewątpliwe.

Właściwym zadaniem ogólnej nauki o państwie jest wybiegnąwszy poza ciasny zakres czystego opisu, ustalić pewien zespół sądów teoretycznych o zjawiskach państwowych. Pozostając jednak na gruncie czystej teorii i całkowicie pomijając politykę, może łatwo ogólna nauka o państwie stać się wiedzą oderwaną od rzeczywistości. A przecież pojęcia państwowe to nie jakieś znaki logiki czystej, czy zwykłe równania matematyczne, ale pojęcia o charakterze wybitnie życiowym. Nie o innego, ale właśnie polityka ma za zadanie nas o tym pouczyć.



## I

### DYSCYPLINY POMOCNICZE

Nauka prawa państwowego korzysta niejednokrotnie z osiągnięć pokrewnych jej nauk, którymi są bezwątpienia: "Nauka prawa administracyjnego", oraz "Filozofia prawa".

Poza tym mówiąc o państwie wyróżniamy w nim zwykle trzy elementy którymi są: terytorium, ludność i władza.

Właśnie te elementy, elementy zwane klasycznymi wiążą ogólną naukę o państwie z szeregiem **d y s c y p l i n p o m o c n i o z y c h**.

Jeżeli chodzi o moment topograficzno-przestrzenny, związany ściśle z pojęciem terytorium, to w pierwszym rzędzie wysuwa się tu wpływ, jaki wywiera on na działalność ekonomiczno-gospodarczą, ze wszystkich może najważniejszą, zmierzającą bowiem do zaspokojenia materialnych potrzeb ludzkich. Momenty gospodarcze stanowią podstawową bazę na której wspiera się życie człowieka we wszystkich najistotniejszych jego przejawach i ten fundament określa zasadniczo jego postępowanie. Przeżycia umysłowe i moralne to w pierwszym rzędzie refleks zjawisk ekonomicznych, odbicie praw "spiżowych" które zjawiskami tymi rządzą. Wszelkie przekształcenia społeczne oraz związane z nimi polityczne, uwarunkowane są ściśle zmianami w technice produkcji oraz wymianie dóbr.

Poza tym warunki przestrzenne i związane z nimi różnice klimatyczne, stanowią nieraz czynnik decydujący w zakresie takiego lub innego ukształtowania się stosunków politycznych w danym kraju (wyspiarskie położenie Anglii wpłynęło np. najwidoczniej na rozwój pewnych idei wolnościowych, - górzysta konfiguracja Szwajcarii zrodziła specyficzne urządzenia kantonalne itd.).

Dyscypliny pomocnicze badające wpływ wskazanych momentów na życie państwa, to ekonomia polityczna i geografia polityczna.

Ale obok elementu przestrzeni istnieje jeszcze inny element ważny dla państwa, a elementem tym jest człowiek.

Jako obiekt społeczny jest on przede wszystkim przedmiotem socjologii. Poza tym jednak, traktowany indywidualnie może być rozpatrywany w dwojakim aspekcie fizycznym i psychologicznym.

Ciało ludzkie jest przedmiotem badań antropologicznych. Antropologia dzieli ludzkość na pewne rasy ze względu na pewne cechy fizyczne, tego typu np. co budowa czaszki, kolor włosów itp.

Czy istnieje związek przyczynowy między przynależnością do pewnej rasy, a rozwojem kulturalnym danego narodu?

Na pytanie to stara się dać odpowiedź tzw. teoria ras. Zajmując stanowisko skrajne, przy pomocy pojęcia rasy, stara się nam wyjaśnić skomplikowany całokształt zjawisk społecznych.

Twórcami teorii rasistowskiej byli, francuz Gobineau oraz Niemczyły angiłk Chamberlain. Wpłył tych dwóch myślicieli na światopogląd Adolfa Hitlera jest całkiem wyraźny. Są oni ojcami duchowymi ideologii narodowo-socjalistycznej. (Czyż nie charakterystyczną tu jest pielgrzymka Hitlera do łoża umierającego Chamberlaina, o której kiedyś w gazetach czytaliśmy wzmiankę?).

Otóż jako będzie obiektywna ocena teorii rasy z punktu widzenia naukowej jej wartości?

Z całym naciskiem podkreślić tu pragniemy, że ocena ta musi wypaść negatywnie. Trafne skądinąd spostrzeżenie, że między ludźmi istnieje różnice fizyczne i psychiczne, nie może jeszcze samo przez się prowadzić do ujęcia rasy jako wartości absolutnej, wartości samej w sobie, wartości całość zjawisk społecznych determinującej. Teoria rasy nie może wyjaśnić całokształtu tych zjawisk i skomplikowanego splotu zagadnień społecznych, rozbija się bowiem choćby o ten prosty fakt, że pojęcie idealnie czystej rasy jest czymś nie istniejącym, jest zjawiskiem fikcyjnym.

Czyż ta. rasa francuska nie jest mieszaniną plemion celtyckich romańskich i germańskich? Czy piękna rasa anglo-saska nie jest takim samym stopem, którego podkład celtycko-germański uzupełniony został domieszką rzymską, a później normandzką?

Sam język angielski w sposób oryginalny świadczy nam o tej ewolucji i kolejnym narastaniu nowych warstw etnicznych w Anglii. Znajdują w nim swoje odbicie np. lata kiedy to Normanie z Francji, po podbiciu ludności tubylczej, postępują wobec niej jak naród panów. Ludność ta ma hodować bydło i nierogaciznę, ale - (podobnie zresztą jak ludność polska w General-Gouvernement) - nie ma prawa być mięsożerną. Mają prawo nimi być jedynie przyszedli z za morza, normandzkiego pochodzenia Francuzi. I oto jak stan ów upamiętnia się w języku angielskim. Słowo "sheep" oznacza po angielsku owcę, jest ono pochodzenia celtyckiego, baranina jednak to po angielsku "mutton", słowo pochodzące z francuskiego "mouton". Tak samo stare celtyckie "pig" oznacza w angielskim świnię, wieprzowina jednak po angielsku to "pork", słowo wzięte żywcem z francuskiego. Celtyckie "calf" oznacza po angielsku cielę, cielęcinę określa się nazwą "veal", zbliżoną do francuskiego "veau". Celtyckie "ox" oznacza w angielskim wół, wołowina zaś "beef", po francusku "boeuf". Rzecz przedstawia się całkiem jasno, celtycko-germański autochton, hoduje owce, świnie i bydło, nie korzysta jednak ani z baraniny, ani wieprzowiny, ani wołowiny itp. Korzysta z tych produktów i na ich temat w konsekwencji rozmawia jedynie francuski najeźdźca.

Ten mały wyskok w sferę czystej lingwistyki, stojący na marginesie właściwego tematu, był nam potrzebny dla lepszej ilustracji tego, co pragnęliśmy podkreślić. Jak tu mówić o czystej rasie anglo-saskiej kiedy nawet sam język angielski temu przeczy.

Pojęcie czystej rasy jest fikcją, ale stwierdzenie tego faktu bynajmniej nie koliduje z niewątpliwie oczywistą prawdą, że antropologia jako dyscyplina pomocnicza posiada znaczenia dla ogólnej nauki o państwie.



Znaczenie to obok antropologii posiada również psychologia. Człowiek, jak wiemy już, może być traktowany nie tylko w aspekcie fizycznym, ale również i psychicznym. A przecież elementem zasadniczym państwa jest element władzy wiążący się ściśle z kwestią psychiki ludzkiej. Zjawiska społeczne, a tym samym i państwowe, powstają na tle skomplikowanego procesu, w którym oddziaływanie wzajemne ludzi na siebie gra bardzo znaczną rolę. Dlatego to psychologia jako nauka o zjawiskach psychiki indywidualnej ma dla wiedzy o państwie znaczny nie-raz walor.

Kładzie ona często akcent na jakiś szczególny czynnik w psychice człowieka, którym stara się wytłumaczyć całość interesujących ją zjawisk. Czynnikiem tym będzie raz, jak np. u Freuda tzw. "libido" czyli instynkt płciowy i jego dalsze sublimacje, innym razem będzie nią tzw. "machtgefühl", przyrodzone dążenie jednostki do siły i potęgi itp.

Polski nasz myśliciel Leon Petrażycki, widzi ów czynnik w tym co określa on mianem "emocji", rozróżnia on bowiem, obok funkcji psychicznej czysto biernej doznania i funkcji psychicznej czysto czynnej woli, trzecią jeszcze funkcję biernoczynną, względnie doznawczo-popędową, typu emocjonalnego. (Przykładem takiej emocji u Petrażyckiego jest np. głód psychologiczny. Z jednej strony jest on doznaniem, z drugiej strony czynną pobudką do szukania pożywienia. Głód psychologiczny różni się od głodu fizjologicznego; ktoś głodny fizjologicznie może np. psychologicznie głodu nie odczuwać, na skutek uczucia wstrętu, wywołanego brudną zastawą stołu, albo vice-versa, ktoś fizjologicznie nie głodny, może zaostrzyć sobie tzw. "apetyt" sztucznymi środkami).

Zjawiska moralne, względnie prawne to u Petrażyckiego pewne swoiste formy przeżyć doznawczo-popędowych, przeżyć emocjonalnych, to u niego zjawiska natury wyłącznie psychologicznej. Czym jednak oba te zjawiska, jak widzimy tak do siebie podobne, wyróżniają się od siebie? Swoistość prawa w odróżnieniu od moralności leży w tym, że grają w nim rolę dwa czynniki, powinnościowy i roszczeniowy, nie zaś tylko wyłącznie powinnościowy. Emocja np. powinnościowa przeżywana w for-

nie nakazu dawania jałmużny ubogim, emocja w której moment rozszczenia nie gra żadnej roli, jest emocją ściśle moralnej natury. W odróżnieniu do tego, przeżycie powinności związane z poczuciem czyjegoś rozszczenia - powinności np. dłużnika wobec wierzyciela, jest przeżyciem charakteru prawnego.

Ustrój społeczno-państwowy dla Petrażyckiego, to system skoordynowanego postępowania mas ludzkich, kierowanego przez rozmaite pobudki, wśród których to bodźców wielką rolę grają właśnie emocje prawne dzięki ich zdolności koordynowania i ujednostajniania postępowania. Im ustrój społeczny wyższy, tym na coraz wyższych typach motywacji opiera on swe działanie. Motywacją w ustroju prymitywnym może być wyłącznie strach, w ustrojach społeczeństw cywilizowanych może nią być obowiązek służby społecznej. W obrębie działania jednej i tej samej motywacji społecznej formy wyższe osiągają skutek z użyciem coraz mniejszej presji, bo prawo przystosowuje się do coraz lepszego zdyscyplinowania społecznego człowieka. W dziejach prawa istnieje zatem stała ewolucja w kierunku postępowym, od form niższych ku coraz wyższym.

Ale skończmy z psychologią w jej klasycznym rozumieniu. Powiedzieliśmy wyżej, że człowiek, tak ważny w danym wypadku dla nas element, może być traktowany dwojako: fizykalnie, kiedy obserwuje się jego ciało (badania antropologiczne) i psychologicznie kiedy bada się jego psyche.

Powiedzieliśmy za mało.

Nie można nie wspomnieć, że istnieje współcześnie nam kierunek psychologii nie uznający psychiki jako takiej, za odpowiedni przedmiot do badań i starający się obejść bez tego pojęcia. Kierunek psychologii posługujący się metodą ściśle fizykalną i że się tak wyrazimy somatyczną.

Myślmy tu o psychologii "behaviorystycznej", tak znacznie dzisiaj miejsce szczególnie w Ameryce zajmującej.

Na czym polega ów kierunek i właściwa mu metoda? Wszystko co jej dotyczy znajduje swe wyjaśnienie w angielskim słowie "behavior" - "zachowanie się". Psychologia behaviorystyczna wychodząc z założenia, że trw. dusza ludzka, zwłaszcza dusza cudza, jest z natury swej niepoznawalna, celowo unika

badania w tym kierunku i rozmyślnie ignoruje ten przedmiot. Nie neguje ona istnienia "psyche" ludzkiej, ale również nie twierdzi nic pozytywnego w tej materii. Po prostu milczy o tym. Właściwym polem jej obserwacji, jedynie, zdaniem jej, empirycznie dostępnym jest zachowanie się człowieka, jego "behavior", czyli zewnętrznie dostrzegalne ruchy jego ciała (jeżeli człowiek np. śmieje się lub płacze, to behaviorysta nie stara się wniknąć w głębiach jego psychiki tkwiącą myśl, obojętnie czy smutną czy wesołą, ale jedynie obserwuje specyficzne, takie lub inne, ruchy jego twarzy, notuje po prostu, takie lub inne zachowanie się danego indywiduum).

Behaviorysta idzie dalej jeszcze, wie on, że wykonując pewną serię ruchów fizycznych, czy to w postaci mimiki, czy mowy, czy wreszcie znaków kreślonych na papierze, otrzyma on jako oddźwięk inną ioh serię ze strony obserwowanego osobnika, stojącą do tamtej w stosunku jakiejś korelacji. Poruszenia obu kategorii wywołuje on celowo, w drodze odpowiednich eksperymentów. Z wyników tychże robi sobie krótkie notatki tzw. "testy". We współczesnej pedagogice mają one szczególne znaczenie, kiedy to na podstawie testów z takiego lub innego zachowania się dziecka, z takiego lub innego jego reagowania, sądzą o właściwym jego rozwoju w tym lub innym kierunku.

Jest to wszystko jeszcze behaviorystyczna psychologia jednostkowa. Ale nie zatrzymuje się ona nad tym i przechodzi w dalszym ciągu do badań innego typu. Behaviorizm staje się socjologią, staje się jak powiada Murphy, "eksperymentalną psychologią społeczną".

Fizykalne badanie poruszeń człowieka indywidualnego przestaje już wystarczać. Eksperyment zaczyna dotyczyć grupy, grupy jako takiej, swoistych jej ruchów, zachowań się i gestów, dotyczyć grupy działającej jako całość. Eksperymentator dostrzega tu każdą reakcję, utrwała ją jakby na kliszy fotograficznej, notuje i odmierza, czyniąc to z najdalej idącą ścisłością. Nie potrzeba dodawać, że metoda badań psychologii kolektywnej dotycząca, jest dalej tą samą metodą, jest to psychologia bez pojęcia "psyche". Np. tzw. "psychologia tłumy" będzie tu tym samym co zachowanie się tłumy równe sumie ruchowych jego reakcji somatycznych.



Oto dwa przykłady wzorcowego typu doświadczeń:

Eksperymentatorka amerykańska poszła cztery razy w ciągu jednego lata, na przedstawienie pewnej sztuki teatralnej i stwierdziła tam zupełną tożsamość w reagowaniu czterech różnych tłumów ludzkich. Mierzyła ona stoperem okres trwania każdego wybuchu śmiechu. Rezultat był ten, że na każdym przedstawieniu, a było ich 4, było równo po 137 wybuchów śmiechu. Każdy epizod komiczny powodujący wesołość na pierwszym przedstawieniu, powodował też śmiech na każdym następnym przedstawieniu. Ale nie koniec na tym. Trwanie salw śmiechu w poszczególnych momentach różniło się od siebie nie więcej niż o 1 sekundę. W pewnym momencie sztuki wszystkie 4 z różnych osób złożone audytoria, śmiały się równo przez 8 sekund. Gdy pewną wesołą scenę bisowano na wszystkich 4 przedstawieniach, audytorium śmiało się ponownie w tych samych miejscach sztuki, po tych samych słowach i gestach co i za pierwszym razem, lecz długość śmiechu była o połowę skrócona.

Inna eksperymentatorka bada jak oddziaływa przebywanie w grupie i rozmieszczenie jej dokoła jednostki na sugestywność tej jednostki. W dużej sali mieszczącej 168 studentów, otwiera ona butelkę z czystą wodą, stwierdzając, że zaraz da się odczuć charakterystyczny zapach. Zapewnia, że chodzi jej jedynie o zmierzenie szybkości z jaką zapach rozchodzi się po sali. Każda osoba badana miała podnieść rękę, gdy tylko poczuje zapach. Na 168 studentów, dało się zasugerować 33, a zatem w stosunku 1:5. Podczas gdy przy doświadczeniach indywidualnych stosunek ten wynosił 1:9. Wynika z tego, że grupa jako taka, reagowała tu z siłą niemal dwa razy większą niż suma składających ją jednostek izolowanych.

Eksperymentatorka wspomina również o ciekawym wpływie jaki na osoby, które uległy sugestii, wywiera moment topograficznego ich rozmieszczenia w obrębie grupy. Najwięcej zasugestionowanych znalazło się w rzędzie nie najbliższym eksperymentatorki, lecz w rzędzie 2-im i 3-im. W dalszych rzędach liczba osób, które uległy sugestii, stopniowo zmniejszała się, aż wreszcie w trzech ostatnich rzędach, z istniejących 10-ciu, nie było już ani jednego zasugestionowanego. Najbar-

dziej frapującym okazał się tu jeszcze związek istniejący między rozmieszczeniem zasugestionowanych, a ich bliskością do środka grupy oraz do osoby eksperymentującej. Studenci siedzieli w 10-ciu rzędach i 16-tu szeregach. Najwięcej osobników, którzy ulegli sugestii, znajdowało się w szeregach środkowych. W szeregach bocznych, tak lewych jak prawych, zdarzają się znacznie rzadziej. Eksperymentatorka, mierząc czas jaki upłynął między odkorkowaniem butelki, a zgłoszeniem się osoby zasugestionowanej, stwierdziła, że czas ten był na ogół proporcjonalny do odległości danych osób od eksperymentatorki. W czwartym od eksperymentatorki rzędzie, pierwsza z osób zgłasza się po 40-tu sekundach, ostatnia zaś dopiero po 3-ch minutach. Czasowo-przestrzenny porządek świadczy o tym, że studenci ulegali sugestii nie tylko eksperymentatorki, ale też sugestionowali się nawzajem.

Na co wskazują przytoczone tu doświadczenia?

Wskazują one wyraźnie na to, że pojęcie pewnej grupy ludzkiej nie pokrywa się z pojęciem prostej sumy składających samą grupę jednostek. Jednostki te mogą się zmieniać, a pomimo tego grupa posiada dalej własny jakby profil. Poza tym na tle podanych przykładów występuje jaskrawo ciekawy związek istniejący między reagowaniem grupy, a momentami topograficznymi, reagowaniem grupy, a areną w ramach której dana grupa się znajduje. Już te dwa momenty wystarczają aby zwrócić uwagę socjologa, a co za tym idzie i nas tutaj (w związku z nauką o państwie, tak blisko socjologii stojącej) zainteresować.

Tak jak, cytowana już przez nas geografia polityczna, antropologia, ekonomia polityczna itd. tak samo bez wątpienia eksperymentalna psychologia społeczna, może stać się pomocną wiedzą o społeczeństwie, a co za tym idzie, także o państwie.

## II

### HISTORYCZNY ROZWÓJ NAUKI O PAŃSTWIE

Narodziny tej wiedzy miały miejsce już w starożytności, w Grecji antycznej. Wielcy humaniści greccy rozpatrując problemy natury etycznej, dochodzą siłą rzeczy do zagadnień związanych z państwem.

Pierwsze konkretne tezy na temat tych zagadnień stawia właściwy twórca filozofii humanistycznej, Sokrates. Twierdzi on, że państwem powinni rządzić fachowcy, a więc jednostki odpowiednio do sprawowania rządów przygotowane.

Co mówią współcześni Sokratesowi Sofiści tego typu co Protagoras? - Człowiek, jego zdaniem, jest miarą wszechrzeczy, a miarą tego co jest sprawiedliwe, jest każde państwo. Zadaniem filozofa jest sprawić, aby na miejsce norm szkodliwych uznawanych przez państwo, wprowadzono pożyteczne. Takie stanowiska da się określić mianem - pozytywizmu prawniczego. Sprawiedliwym jest to co obowiązuje, a obowiązuje to wszystko co państwo nakazuje w swych normach, zaopatrzonych sankcją przymusu. Normy państwowe należy przestrzegać i należy je szanować, co nie wyklucza jednak możliwości poddania ich krytyce, a to ze stanowiska właściwej ich celowości. Zadaniem mędrca jest wpływać w miarę swych możliwości na ewoluowanie norm prawnych w tym kierunku.

Mamy tu po raz pierwszy ze szczególną mocą podkreślony moment, pozytywnego obowiązywania reguł prawnych, a równocześnie po raz pierwszy uwidocznione zostało znaczenie krytyki teleologicznej.

Po Sokratesie idzie jego wielki uczeń Platon. Tutaj etyka wiąże się z ogólną nauką o państwie, jednak nauka ta pojęta jest u Platona w sposób specyficzny. Chodzi mu nie o państwo jakie jest rzeczywiście, ale o pewien wyimaginowany ideał

państwa, o państwo jakiego nie ma, ale być powinno. Platońska teoria państwa, której poszczególne zręby widzimy w jego "Rzeczypospolitej" i "Prawach" była teorią państwa specjalnie skonstruowanego wedle idei dobra i sprawiedliwości (tutaj Platon idzie inną drogą niż Sofiści, których interesowało państwo rzeczywiste). Platon nie uwzględniał wcale w swej nauce różnorodnych warunków w jakich państwa żyją i różnorodnych temperamentów ludów. Cel jaki stawia Platon państwu jest charakteru uniwersalnego w którym powinny znaleźć swe odbicie zalety najwyższe jakimi są: powszechność i stałość.

Państwo u Platona nie jest jedynie tworem idealnym, ale ma również, co jest charakterystyczne, cechy organiczne - jest organizmem, - w którym każda część czyni co od niej wymaga wspólny cel całości. Platon, pisząc o państwie podkreśla znaczenie zasady zróżnicowania i hierarchii. Poszczególne składniki państwa powinny odpowiadać zasadniczym zrębom duszy, istnieje bowiem analogia, między organicznie pojętym państwem, a jednostką. Części państwa, tak jak części duszy, nie są sobie równe, ale są wśród nich wyższe i niższe. Są one uszeregowane hierarchicznie. Gdy każdy w państwie czyni swoje, wówczas powstaje właściwa harmonia-ustroju opartego na sprawiedliwości.

A teraz jak ma wyglądać praktycznie to państwo o którym marzy Platon, jak ma wyglądać to państwo - utopia? Przede wszystkim gra w nim rolę racjonalny podział pracy, pojęty w sensie nie tyle technicznym, co ekonomicznym. Podstawa podziału, typowa arystokratyczna, mieści się w uznawanym przez Platona pewniku, że człowiek przynosi na świat pewne wrodzone cechy duchowe. Człowiek o duszy z żelaza jest z góry przeznaczony do pracy produkcyjnej, przede wszystkim fizycznej. Człowiek o duszy ze srebra to materiał na wojownika. Człowiek o duszy ze złota ma kierować i rządzić wszystkimi (ten stanowią podział państwa odpowiada właśnie podziałowi poszczególnych elementów psychicznych tkwiących w duszy człowieka, która to dusza zawiera w sobie rozum, popędy wyższe i niższe).

Człowiekiem o duszy z żelaza nie zajmuje się Platon prawie wcale, (posiadając niewątpliwie tradycyjną pogardę arystokraty

dla pracy fizycznej), natomiast specjalnie zajmuje się on warstwami wyższymi i kwestią odpowiedniego wychowania tych warstw. Ludzie o duszy ze srebra, żołnierze, winni być według niego, wychowani surowo, zgodnie ze ścisłymi przepisami, odpowiednio drobiazgowymi, obejmującymi wierzenia religijne, literaturę, a nawet instrumentację muzyki dla wojska najodpowiedniejszej. Celem tej całej reglementacji jest zautomatyzowanie żołnierzy, jest uczynienie z nich możliwie bezmyślnych, ale odważnych i doskonale do wojny przygotowanych narzędzi walki. Życie żołnierzy oparte jest na zasadach komunizmu, nie dysponują oni własnością prywatną ani rodzinną. Tzw. komunizm Platona dotyczy tylko wyższych kast, a więc tylko ludzi o duszy ze złota, czyli filozofów i ludzi o duszy ze srebra, czyli żołnierzy. Warstw niższych, czyli ludzi o duszy z żelaza nie dotyczy. Poza tym nie dotyczy on produkcji, ale jedynie konsumpcji i dlatego nie ma charakteru kolektywistycznego, ale ogranicza się jedynie do cech niejako koszarowych. W drodze odpowiedniej selekcji wyluskuje się z grona żołnierzy, najtęższe jednostki przeznaczając je na filozofów. Otrzymują oni wychowanie znacznie dłuższe i staranniejsze, a zarazem surowsze z większym uwzględnieniem nauki. W wieku lat 50-ciu stają się oni rządcami. Rządcy ci, aby rządzić nie potrzebują, według Platona, kierować się prawem stanowionym. Byłoby ono dla nich zbyt dobrą namiastką mądrości, którą i tak posiadają.

W tak skomponowanym ustroju będzie istnieć, zdaniem Platona, idealna harmonia wszystkich cnót, będzie ona syntezą mądrości, odwagi, wstrzemięźliwości, a co najważniejsze wpływającej z tamtych spraw, odliwłości. Ustrój będzie sprawiedliwym, ponieważ każdy będzie robił to co do niego należy, odpowiednio do swego stanu i zawodu, nie wychodząc poza wyznaczone sobie granice i wrodzone możliwości i kwalifikacje.

Złoty wiek Grecji stworzył, wydał jeszcze jeden wielki system filozoficzny, system oryginalny, mimo że natury kompromisowej. Jest nim system Arystotelesa.

Arystoteles umiał łączyć i złączyć ze sobą różnorodne pierwiastki natury zarówno idealnej jak materialnej.

Cechujące jego system znamię to właściwa mu harmonia uzyskana dzięki starannemu unikaniu wszelkiej jednostronności. System Arystotelesa jest przeciwieństwem tego, co zwykliśmy nazywać systemem skrajnym, w sensie trywialnego materializmu, czy zbyt racjonalnego idealizmu. Arystotelesa zwano Stagirytą, ponieważ urodził się w Stagirze (rok 384 p n.e.) na półwyspie Trackim. Ojciec jego był lekarzem nadwornym króla macedońskiego, a sam pochodził z rodziny lekarskiej od wielu pokoleń. Atawizmy te, jak również środowisko w którym wyrósł, oddziaływały niewątpliwie na Arystotelesa. Posiadał on zdecydowane zamiłowania przyrodnicze i pociąg do wiedzy typu empirycznego. W 367 roku Arystoteles przybył do Aten i stał się uczniem Platońskiej Akademii. W kręgu uczniów Platona spędził on około lat 20-tu, jednak duch nauki platońskiej nie odpowiadał mu, nie harmonizował bowiem z jego skłonnościami typu empirycznego.

Poszedł po ich linii dopiero w pełni kiedy kreował w Atenach własną szkołę. Szkoła ta założona na wzór uczelni Platona - Akademii, posiadała liczne zalety, obce tamtej. Do tych zalet w pierwszym rzędzie należy znacznie ściślejsza planowość badań naukowych. Szeroko zakrojone studia, w ramach szkoły Arystotelesa odbywane, cechuje wielka wszechstronność, na tle której godzi się humanistyka z przyrodoznawstwem. Szkoła Arystotelesa znajdowała się w Likejonie i prawdopodobnie dlatego, że dyskutowano tam chodząc otrzymała nazwę "Perypatetyckiej". Na tle Grecji starożytnej jest Arystoteles niewątpliwie największym organizatorem i propagatorem (pomyślanej planowo) naukowej pracy zespołowej.

Dla Arystotelesa bytem, we właściwym słowa tego znaczeniu, są jedynie konkretne rzeczy.

Patrząc na sposób w jaki powstają rzeczy dostrzegamy na ich tle, zdaniem jego, zasadnicze dwa składniki. Klasyczny przykład przezeń cytowany, to przykład z posągiem marmurowym. Składa się on po pierwsze z marmuru, którego istnienie poprzedza dzieło rzeźbiarza, powtórę z pewnego kształtu, jaki rzeźbiarz marmurowi nadał. Takie dwa składniki zauważyć można nie tylko w dziełach ludzkich, ale również w każdej innej rzeczy. Jeden z czynników, który jest podłożem dokonanej

przemiany nazywa się u Arystotelesa materia, drugi, który jest wytworem przemiany, forma.

Dla Platona moralność była nauką zasadniczą. Politykę uważał on tylko za zastosowanie pierwszej w życiu. Arystoteles odwrócił stosunek obu tych nauk. U niego polityka jest wiedzą naczelną, zasadniczą. Ona stanowi o tym, co jest podstawowym dobrem ludzkim. Ona rozstrzyga o tym co czynić, a czego unikać należy. Państwo jest czymś ważniejszym od jednostki i dlatego służyć dobru państwowemu jest najwyższym przeznaczeniem pojedynczego człowieka.

Ze względu na swe podstawy czerpane z doświadczenia, polityka Arystotelesa posiada w pewnym sensie większą trwałość, niż polityka Platona. To, co na jej tle jest najcenniejsze, to bogaty materiał faktów, skrupulatnie zebranych i świetnie zaobserwowanych. Arystoteles nie wyprzedził swej epoki, ale oddał jej ducha w mistrzowski sposób. W tym sensie teoria jego stała się niejako teorią klasyczną starożytnego społeczeństwa. Polityka Platona na skutek braku podstawy metodologicznej, pomimo swej genialności, doktryną taką stać się nie mogła. Platon miesza rzeczywistość z ideałem, a rzeczy prawdziwe z urojonymi. Arystoteles stoi na gruncie całkowitego realizmu i w tym właśnie leży powód, że fundamentów wiedzy politycznej szukać będziemy zawsze u niego.

Gdzie bierze państwo swój początek? - Podług Stagiryty znajduje ono swój początek w pojęciu rodziny. Zrzeszenie rodzin tworzy osadę, a zrzeszenie osad, państwo. Państwo jako szczebel najwyższy, ostateczny, jest celem wszystkich zrzeszeń. Jedynie bowiem w ramach państwa mogą one w pełni się rozwijać i zaspakajać właściwe im potrzeby.

Jeżeli państwo składa się z rodzin, to rodzina jest właściwym jego fundamentem, a natura która wprowadziła wszędzie posłuszeństwo i dyscyplinę, musiała ustanowić władzę w rodzinie. Ładza ojcowska to wzór i prototyp rządów. Państwo będące rodzajem wielkiej rodziny zachowało w pewnej mierze jej ustrój, lecz jakkolwiek na początku obie te rzeczy mogły się mieszać, z czasem wszystko odrębne. Między głową rodziny, a jej członkami istnieje naturalna nierówność. Przeciwnie,



w państwie wszyscy są naturalnie wolni i równi, a władza rządcy jest tylko władzą równego nad równymi.

U Arystotelesa, przeciwnie jak u Platona, państwo nie jest jednolitym monolitem, lecz zbiorowiskiem jednostek nie jednakowych, ale różniących się specyficznymi między sobą.

Pojęcie państwa związane jest u Arystotelesa ściśle z pojęciem obywatela tego państwa. Co to jest obywatel? Zasadniczą i odrębną cechą obywatela jest udział w funkcjach publicznych. Są dwa rodzaje funkcji. Jedne specjalne, ograniczone, czasowe, inne ogólne i nieokreślone. Są to funkcje sędziów i członków zgromadzeń publicznych. Te funkcje dają prawo do tytułu prawdziwego obywatela. Jedynie tylko przy ustroju demokratycznym wszyscy obywatele powołani są do tych dwóch funkcji. Kto nie uczestniczy we funkcjach państwowych jest poddanym państwa, a nie jego członkiem. Z definicją obywatela związany jest ściśle problem zwierzchnictwa. Zwierzchnictwo należy raz do wszystkich, raz do kilku, a czasem do jednego. Stąd trzy główne rodzaje rządu. Królestwo, arystokracja, republika, względnie tyrania, oligarchia i demagogia. Oligarchia opiera się tylko na bogatych, demagogia na biednych, a najcenniejszymi dla republiki są klasy średnie. Klasę średnią cechuje umiarkowanie, obawia się ona przewrotów, na których tylko może ucierpieć. Hamuje zapędy bogatych jak i biednych i w ten sposób zapewnia równowagę społeczną.

Oto krótka reasumpcja poglądów Arystotelesa. Na ich tle rysuje się ze szczególną wyrazistością, najważniejsza prawda ustalona przez niego, a mianowicie, że człowiek jest z natury przeznaczony do życia społecznego. Można bez przesady powiedzieć, że wszystkich argumentów, które dadzą się przytoczyć na korzyść tej zasady, użył właśnie Arystoteles. Naturalna towarzyskość ludzi, rodzina jako społeczeństwo pierwotne, z którego wyszły wszystkie inne, mowa jako widoczny znak społecznego przeznaczenia człowieka, pojęcia sprawiedliwości i niesprawiedliwości (właściwe z natury sumieniu ludzkiemu, a mające sens tylko w społeczeństwie), konieczność istnienia państwa celem zapewnienia człowiekowi bujniejszego rozkwitu, te wszystkie fakty, które świadczą tak wymownie na korzyść stanu społecznego zostały przez Arystotelesa zebrane z naj-

większą starannością. Ta właśnie okoliczność, (pomimo licznych jego błędów i niedociągnięć w szczegółach) wystarcza sama jedna, aby zapewnić mu sławę na długie stulecia.

Filozofię społeczną Arystotelesa charakteryzuje właściwa jej kompromisowość. Cechuje ją dążność zharmonizowania ustroju z jednostką, a jednostki z ustrojem. Na tle filozofii starożytnej jest to zresztą ostatnia próba w tym kierunku. Postępujący rozkład dawnych instytucji społecznych znajduje odpowiednie odbicie w doktrynach. Okres schyłkowy niepodległej Grecji, aż do jej podboju przez Rzym w roku 146, wstrząsany jest ciągłymi rewolucjami, spowodowanymi nierównością w podziale bogactw i związanej z tym nędzą ekonomiczną. Liczne szkoły filozoficzne, które mimo wszystko istnieją w owym czasie, zajmują się przede wszystkim zagadnieniami etycznymi. Jest to całkiem zrozumiałe. Etyka ma być tu pociechą w nieszczęściu, a ideałem mędrzec odgradzony całkowicie od społeczeństwa.

Najpełniejsze odzwierciedlenie takiego nastawienia znajdujemy u Stoików. Świat podług nich to materia rządzona prawem przyczynowości. Te same prawa rządzą duszą ludzką, a poznać jest je w stanie tylko mędrzec. Żyć zgodnie z naturą tzn. pozbyć się popędów, poddać się bez reszty rozumowi, a tym samym wejść w stan całkowitej beznamiętności zwanej apatią.

Ideał mędrca posiada dużo z kosmopolityzmu. Nie jest on obywatelem jednego państwa, ale obywatelem całego świata. Nie wtrąca się on do polityki, którą gardzi, tak jak gardzi opinią tłumu. Jak widzimy stosunek Stoików do ustroju dalekim jest od życzliwości Arystotelesa. W swym nastawieniu społecznym posuwają się oni, aż do zupełnej negacji. Kosmopolityzm Stoików zrodził się również na tle owej negacji istniejącego stanu rzeczy. Jest on protestem przeciwko partokularyzmowi greckiemu plemiennego czy stanowego charakteru. Z tego negatywnego źródła czerpią swoje soki pozytywne hasła stoickie, solidarności powszechnej i wszechludzkiego braterstwa.

Ogólnie jednak biorąc, szkoła stoicka jest pod wielu względami odbiciem niezdrowego tła z którego wyrosła. Jako produkt epoki schyłkowej ma ona w sobie coś z dekadentyzmu.

Epoka Hellenistyczna jest dalszym ciągiem historii greckiej mimo, że na tle innego podłoża etnicznego. Kultura grecka w owej epoce przystosowuje się do psychiki barbarzyńskiej, a równocześnie psychikę tę przetwarza.

Co charakteryzuje historię społeczną Rzymu? Przede wszystkim wielkie podobieństwo do historii greckiej. Tutaj również widzimy jak ustrój początkowo rodowy przekształca się w arystokratyczny i wreszcie demokratyczny. Oba ustroje cechuje ciasny liberalizm związany z instytucją niewolnictwa. Tu i tam postępująca proletaryzacja mas bezrobotnych rodzi konieczność żywienia ich na koszt rządu. Czym różni się Rzym od Grecji? Przede wszystkim potęgą scentralizowanej maszyny rządowej. W epoce hellenizmu różnice wyrównują się. Kultura rozlewając się na masy barbarzyńców przystosowuje się do nich.

Co wnieśli Rzymianie do skarbnicy wiedzy teoretycznej o państwie? Nastawieni na ogół praktycznie nie dali nam oni tutaj wiele nowego. Dzięki twórczości zawodowej wielkich cywilistów, rozbudowali oni system prawa prywatnego, w zakresie jednak prawa publicznego, a w szczególności państwowego, nie dorzucili wiele godnego uwagi. Wyjątek stanowi tu jedno pojęcie godne podkreślenia, - pojęcie władzy najwyższej, tzw. "Imperium". Pojęcie to zostało zużytkowane przez potomnych stając się kamieniem węgielnym doktryny nowoczesnej suwerenności państwowej. Poza tym posiadali Rzymianie dobrze zorganizowane urzędy administracyjne, które przejął w następstwie kościół katolicki, a które w dalszym ciągu stały się wzorem dla licznych państw nowożytnych.

W roku 312 edykt Konstantyna uznaje chrześcijaństwo za wyznanie legalne, a w roku 392 edykt Teodozjusza czyni z niego religię obowiązującą. W tym to okresie, w którym chrześcijaństwo swą dotychczasową postawę zmienia na zdobywczą w stosunku do władzy świeckiej i chce zająć równorzędne z tamtą stanowisko, spotykamy się z indywidualnością św. Augustyna (354-430 r.).

Dzieło św. Augustyna, które nas tu przede wszystkim zajmuje (zresztą główne jego dzieło) to Traktat o Państwie Bożym "De Civitate Dei", w którym zostały ujęte jego poglądy natury historiozoficznej. Na tle tego traktatu widzimy wyraźnie podkreślone dwa pierwiastki. Pierwiastek dobra i pierwiastek zła. W państwie dostrzegamy właśnie nieubłaganą walkę tych dwóch pierwiastków, z których jeden znajduje swe uzewnętrznienie w "Państwie Bożym" a drugi w "Państwie Ziemskim" powstałym z grzechu i kierowanym przez szatana. Augustyn potępia władzę ziemską, ale jest równocześnie przeciwnikiem nieposłuszeństwa względem niej. Posłuszeństwo wobec władzy świeckiej, to podług niego najlepsza forma pokuty. Tyran to jedna z kar zesłana przez Boga na ludzi za grzechy. Tak jak nakazom władzy winien się chrześcijanin poddać z pokorą, tak samo z pokorą winien się poddać niewoli. Instytucja niewolnictwa sprzeciwia się wprawdzie zasadzie równości między ludźmi, ale ma swój usprawiedliwiony cel, jako środek pokuty. Doktryna św. Augustyna to naturalny produkt epoki. Widniejący na jej tle pesymizm znajduje swe usprawiedliwienie w poziomie ówczesnego społeczeństwa.

Doszedłszy do wieków średnich opuszczamy celowo, w głębszych mrokach tonące, pierwsze stulecia tego okresu i uderzamy odrazu w jego sedno, którym jest wiek XIII-ty.

W związku z omawianą dyscypliną, na tle tego wieku właśnie, rysują się dwie postacie nie pozbawione dla nas znaczenia, - św. Tomasz z Akwinu i Dante.

Czym jest państwo w ujęciu tomistycznym? Jest ono jednością ładu (unitas ordinis), która powstaje przez złączenie wielu ludzi dla jakiegoś jednego wspólnego im celu. Władza polityczna i rząd, według św. Tomasza, ustanowione są przez prawa ludzkie. Niewątpliwie prawo ludzkie ma swoje źródło w prawie naturalnym, które jest odbiciem prawa wiecznego. W ten sposób prawo ludzkie i rządy wiążą się z Bogiem, lecz w tym rozumieniu wszystko rodzi się w Bogu. Poza tym prawo ludzkie zależne jest od woli ludzi, do nich należy rozmaite jego zastosowanie, różniące się bardzo co do czasu, miejsca, środków i okoliczności i stąd właśnie pochodzi różnorodność form rządu.

Atrybutem zwierzchnictwa jest dla św. Tomasza władza wydawania praw. Do kogo należy ta władza? Władza ta jest początkowo w rękach wszystkich, w rękach gromady, a jeśli skupia się następnie w rękach jakiejś grupy, mniej lub bardziej licznej, lub nawet jednostki, to dlatego, że osoby te uznane zostały za odpowiednie do reprezentowania całej gromady. Książę zatem, czy urzędnik stanowi prawa tylko jako przedstawiciel gromady. Jak z tego widzimy źródło władzy w ujęciu tomistycznym związane jest ściśle z pojęciem społeczności. Św. Tomasz nie waha się stwierdzić, że przy dobrym rządzie wszyscy powinni mieć pewien udział w rządzeniu. Co do formy rządu, to najlepszym, podług niego, jest rząd mieszany, w którym łączą się równocześnie monarchia, arystokracja i rządy ludowe.

Lecz jakakolwiek byłaby forma rządów w jakimś kraju, istnieje zawsze istotna różnica, spotykana stale przy wszelkich formach politycznych, jest to różnica między rządem sprawiedliwym i niesprawiedliwym.

Co to jest niegodność osoby i brak tytułu? Pierwszy wypadek zachodzi, jeżeli władza legalnie dostaje się w niegodne ręce; w tym wypadku forma pochodzi od Boga, a w następstwie poddany obowiązany jest do posłuszeństwa wobec nierocznego władcy. Drugi wypadek ma miejsce, gdy jakiś człowiek uzurpuje sobie władzę, bądź przez gwałt bądź przez symonię, a w takim razie nie można powiedzieć, że jest on naprawdę władcą i że posiada prawdziwą władzę. Poddani wtedy nie mają obowiązku posłuszeństwa względem niego, a nawet mają prawo go obalić, jeśli posiadają do tego potrzebną siłę.

Oto polityka św. Tomasza w jej formie autentycznej, a więc taka jaką można odtworzyć na tle najważniejszych jego dzieł. Z uwzględnieniem epoki jest ona niewątpliwie polityką liberalną. Władzy księcia określa wyraźne granice, w gromadzie widzi źródło suwerenności, a wreszcie w pewnych wypadkach upoważnia poddanych do złożenia z tronu złego zwierzchnika.

Drugim typowym przedstawicielem myśli średniowiecznej, w myśli tej najwznioślejszym rozumieniu, to twórca "Boskiej Komedii" - Dante. Dziełem jego najbardziej nas tu interesu-

jącym, to traktat pt. "De Monarchia". Celem tego traktatu było udowodnienie tezy, że świat powinien mieć jednego naczelnika. Naczelnikiem tym powinien być cesarz, on jedynie ma warunki odpowiednie, aby stać się władcą nie mającym ponad sobą zwierzchnika i reprezentantem, a równocześnie głową, monarchii uniwersalnej. Pante głosząc tak skonstruowaną tezę staje się wyrazicielem oficjalnego postulatu politycznego dynastii Hohenstaufów, podtrzymywanego subtelnie skonstruowanymi fikcjami historycznymi.

Istnieją na świecie dwie władze. Władza cesarza i władza papieża. W związku z toczonym w średniowieczu sporem na ich temat, oraz pytaniem dotyczącym ostatecznego prymatu władczego, zajmuje twórca "Boskiej Komedii" stanowisko zdecydowanie filocesarzkie.

Doktryna Machiavellego jest pierwszą próbą zastosowania swobodnego badania w sprawach natury politycznej.

W wiekach średnich etyka tworzy część religii i właśnie w imię tak pojętej etyki kościół katolicki domaga się zwierzchnictwa politycznego.

Po przewrocie dokonany w sferze dotychczasowych poglądów, polityka sprowadzona jest niejako do swych czystych zasad, staje się praktyczną umiejętnością panowania jednych nad drugimi, przy użyciu wszelkich środków, a w szczególności siły i podstęp.

Takie nastawienie przynosi wiek XVI-ty w okresie Odrodzenia. / szczególności powstaje ono we Włoszech, gdzie znajduje odpowiedni dla siebie klimat. Teoretykiem nowej umiejętności staje się Machiavelli, który formułuje jej podstawy w najważniejszym swym utworze "Książę" (Il Principe), który ma charakter poradnika dla dzielnego władcy pragnącego zdobyć władzę nad państwem, dotąd niezjednoczonym. Wszystko co jest celowe jest zdaniem autora usprawiedliwione. Doradza on księciu użycie wszelkich środków bez oglądania się na zasady etyczne. Książę ma być silny jak lew, a chytry jak lis. Nie powinien jednak nigdy zachowywać się cynicznie, pewne pozory cnoty mogą być pożądane, gdyż wywołują szacunek u poddanych. Czynnikiem jednak praktyczniejszym jest strach niż miłość.

Poprzez skrajny relatywizm politycznych recept włoskiego myśliciela - przeglądają jednak pewne dodatnie oraz postępowe dążności ustrojowe. Polityka przemocy i strachu jest odpowiednio wyłącznie względem tych, z którymi książę we władzy konkuruje. Inaczej należy postępować wobec prostego ludu, którego nie należy dręczyć, a przeciwnie tak z nim postępować aby zyskać jego przywiązanie. Machiavelli to pierwszy patriota włoski. Wywyższa on uczucie patriotyzmu, uważając je za coś wysoce wartościowego. Nie należy, twierdzi on, - posługiwać się wojskiem najemnym, bo to zawsze gotowe jest zdradzić, ale trzeba się oprzeć na armii narodowej. Machiavelli marzy o wojowniku który stanął na jej czele, zjednoczył Włochy i uwolnił je od obcych najeźdźców. To nowe świeckie państwo, którego politykę określił Machiavelli, znajduje także swe odbicie w umysłach prawników - dogmatyków.

Wszystkie te systematy odrywają się od średniowiecznych pojęć tego typu co sankcja boska, prymat władzy duchowej itp. głosząc ideę bezwzględnej jedności władzy, władzy suwerennej, nie znającej niczego ponad sobą. Systematy te chwala absolutyzm, ale równocześnie za punkt wyjścia biorą sobie filcję zgody ludu. Najwybitniejszym prawnikiem tego typu to w XVI-tym wieku Francuz Jan Bodin (Bodinus), autor traktatu "Sześć Ksiąg o Republice".

Ujmując za Arystotelesem państwo jako zrzeszenie rodzin, określa Bodinus wszelkie typy władz pośrednich w sensie feudalnym, czy stanowym. Na tle systemu Bodinusa wybija się na plan pierwszy pojęcie suwerennej władzy państwowej. Pojęcie to u niego jest wyolbrzymione i ujęte z krańcowością absolutysty. Wiąże on je z cechami stałości, jedności, niepodzielności itd. Władza tymczasowa, władza przekazana czasowo nie jest, zdaniem Bodinusa, suwerenna. Same jednak źródło tej władzy tkwi w ludzie, a lud przekazał ją na wieki monarsze, który jest jedynym jej dzierżycielem. Król ma nieograniczone prawo wydawania ustaw, które zresztą jego samego nie obowiązują. (Princeps legibus solutus est).

Ale przesunmy się o sto lat naprzód i przyjrzyjmy się angielskiej XVII-to wiecznej szkole prawa natury.



Do zanotowania mamy tu przede wszystkim dwa nazwiska, Tomasza Hobbes'a i Johna Locke.

System anglika Tomasza Hobbes'a jest arcydziełem konsekwencji logicznej. Ogniwa przeprowadzonej przez niego dedukcji prowadzą od praw fizycznych, poprzez pojęcie człowieka, aż do zasad ogólnospołecznych. Momenty irracjonalne usunięte zostały poza nawias jego systemu, jak również wsłuzenie natury etycznej. Człowiekiem rządzą egoistyczne namiętności, przeżycia psychiczne są jedynie dalszym ciągiem ruchów ciała ludzkiego, lub reakcją na nie.

Dziełem Hobbesa traktującym przede wszystkim o rozważaniach politycznych to "Leviathan" (1651), którego tytuł symbolizuje państwo. Hobbes odróżnia dwa zasadnicze dążenia: dodatnie pożądaniami i ujemne odrazy. Przedmiot naszego pożądaniami nazywamy dobrem, przedmiot odrazy, złem. Na tych podstawach oparty jest układ stosunków między ludźmi w stanie natury. Nie skrzepowane niczym panowanie pożądaniami i namiętności prowadzi do wojny wszystkich przeciwko wszystkim. (Bellum omnia, contra omnes).

Ile silnie od namiętności działa w człowieku rozum, który doradza mu czyny pożyteczne, a odradza szkodliwe dla jego zachowania. Takie przepisy rozumu stanowią prawo naturalne. Hobbes rozwija cały system tego prawa, w którym tradycyjne cnoty, jak sprawiedliwość, wdzięczność itp. przedstawione są po prostu jako różne formy egoistycznego interesu. Prawo naturalne daje obraz stanu rzeczy, który by panował, gdyby ludzie kierowali się wyłącznie rozumem.

Hobbes próbuje dalej wskazać przyczyny dla których, natura ludzka, pierwotnie aspołeczna z czasem się uspołecznia. Na czoło wysuwa się tu pojęcie umowy, ale nie tej umowy w której strony chcą sobie wzajemnie zaufać i która pozbawiona jest paściwej sankcji. Umową skuteczną może być jedynie taka umowa, której wynikiem jest powstanie władzy, dysponującej siłą i posługującej się przymusem. Umowa musi rodzić zwierzchnictwo poparte strachem przed karą, karą tak wielką, że obawa przed nią przewyższałaby ewentualną korzyść płynącą z niedotrzymania umowy. "Umowa", - mówi Hobbes - bez nicza,



to puste i bezsilne słowo". Jedyną drogą stojącą przed społeczeństwem to przeniesienie całej siły na dzierżyciela tej siły, niezależnie czy nim będzie jednostka fizyczna czy zbiorowa. Przez takie przeniesienie stwarza się jedną wspólną wolę, wolę państwa; dokonuje się tego za pomocą umowy w której ludzie zrzekają się nieodwołalnie całego prawa rządzenia sobą na rzecz tej osoby, a to jedynie pod warunkiem, że każdy czyni to samo. Wówczas to spotykamy się z groźnym momentem narodzin "Leviathana", owego smoka apokaliptycznego, którym jest państwo. Jak widzimy moment powstania państwa związany jest ściśle z chwilą zrzeczenia się przez jednostkę wszystkich praw na rzecz państwa.

Jakież są obowiązki państwa wobec obywateli? Nie ma ich właściwie. Obywatele mogą mieć jedynie te prawa jakich im państwo użyje. (Krańcowość teorii Hobbes'a jest niewątpliwie wielka, jednakowoż jest ona zrozumiała na tle stosunków panujących współcześnie w Anglii.)

Zajęte przez Hobbes'a stanowisko, to w czasach nowożytnych pierwszy raz całkowicie wyraźna płaszczyzna pozytywizmu prawniczego. Państwo jest tu źródłem prawa oraz wszelkiej związanej z nim sankcji. Koncepcja ta ujęta w krańcowej formie, jest u Hobbes'a jaskrawym odbiciem absolutystycznych dążeń epoki.

Klasycznym przedstawicielem filozofii oświecenia końca XVII-go wieku jest John Locke (1632-1704 r.). Pochodził on z rodziny wolnomyślniej i liberalnej. W Oksfordzie słuchał wykładów o zabarwieniu scholastycznym co go nie zaspakajało. Upodobania jego szły raczej w kierunku przyrody i medycyny. Jako liberał, w końcowym okresie rządów Stuartów, był prześladowany i pewien czas spędził na wygnaniu. Z wygnania wrócił dopiero po rewolucji 1688 r. Wówczas po obaleniu absolutyzmu zatryumfowały ostatecznie głoszone przez niego idee. Do 57-go roku życia zajęty karierą urzędniczą i polityczną nie drukował, potem dopiero rozwinął działalność pisarską.

"Pół wiecie Locke'a ściśle filozoficzne poświęcone jest analizie poznania. Nas interesuje przede wszystkim "Two Tre-

atises of Governement", pismo okolicznościowe z 1689 r., poddyktowane względami politycznymi. Umocnienie tronu Wilhelma Orańskiego jest celem tego pisma. W tym sensie jest to dziełem propagandowym. Locke jako człowiek rewolucji broni Wilhelma Restauratora, podczas gdy walczył z nim absolutysta Hobbes. "Dwa traktaty o rządzie", są z jednej strony pismem politycznym, z drugiej jednak strony zawierają pewne zasady ogólne dające się zastosować do wszystkich ustrojów. Locke na równi z Hobbes'em zakłada hipotezę pierwotnego stanu naturalnego.

Kiedy człowiek podług niego żyje w stanie natury? Żyje w tym stanie, kiedy nie utworzył jeszcze wspólnego społeczeństwa politycznego. Stan natury u Locke'a nie jest jak u Hobbes'a stanem wiecznej wojny, ale jest stanem jakby przygotowawczym. Każdy nawet w stanie natury, mając obowiązek zachowania siebie - ma prawo chronienia się przed wszelkim zamachem i może siłą odpowiedzieć na siłę. W społeczeństwie pierwotnym ludzie równi i wolni, ale posiadający wobec siebie obowiązki, łączą się w rodziny. Posiadają oni prawo naturalne karania tych, którzy popełnili względem nich ni sprawiedliwość, a z żadnym razie człowiek nie posiada prawa pokonywania nad drugim. Społeczeństwo pierwotne staje się państwem, kiedy prawo karania z jednostek przechodzi na społeczeństwo. Jednostki nie zrzekają się wszystkich praw na rzecz społeczeństwa (jak to było u Hobbes'a) zrzekają się tylko prawa wymierzania sprawiedliwości. Społeczeństwo wyposażone jest w kilka władz, są nimi: władza prawodawcza, władza wykonawcza i władza federacyjna, polegająca na możliwości wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju. Społeczeństwo państwowe musi posiadać te trzy władze, ażeby być ukonstytuowane. Podstawę społeczeństwa zorganizowanego jest u Locke'a zgoda powszechna, czyli dobrowolne zezwolenie wolnych jednostek. Bez tego zezwolenia może istnieć tylko tyran oparty na sile.

Słuszną granicą władzy państwowej leży w celu samego społeczeństwa. Celem tym jest zachowanie własności życia, wolności i mienia. Rząd zatem nie może używać władzy przeciwko własności. Nikt bowiem nie zrzekał się swej władzy

oporu, obrony i karania ażeby wyzbyć się praw, dla których utrzymania tej władzy się zrzekał. Istnieją granice władzy państwowej, o ile granice te zostaną przekroczone, władza rozpoczyna tym samym wojnę ze społeczeństwem.

Czym jest wolność u Locke'a? - Nie polega ona na prawie każdego, robienia tego co mu się podoba, nie polega również na prawie czynienia tylko tego co pozwala ustawa. Wolność jest możliwością używania swych praw naturalnych zagwarantowanych ustawami.

Po Locke'u nie ma w Anglii w ciągu całego XVIII-go wieku żadnego dzieła o charakterze naukowym, które by przedstawiało dla nas specjalną wartość. Punkt ciężkości przenosi się wówczas do Francji. W Anglii znajdujemy codzienną walkę polityczną, a pióro odgrywa rolę broni w tej walce, pisarze polityczni stają się w tym wypadku publicystami partyjnymi, wydającymi pisma propagandowe i okolicznościowe. Istnieją wśród nich talenty, ale specjalnego charakteru, którym daleką jest miara Johna Locke.

Montesquieu w roku 1714 mianowany został radcą parlamentu w Bordeaux i niedługo potem otrzymał godność prezydenta, opróżnioną przez stryja. W roku 1721 występuje on z parlamentu, aby móc się oddać pracom literackim. Pierwszy rozgłos zyskała mu książka pt. "Lettres Persannes" (Listy Perskie). Tam, w formie listów rzekomo pisanych przez Persów, mających za temat urządzenia polityczne ludów Wschodu, Montesquieu (Monteskiusz), ukrył dowcipną satyrę przeciwko współczesnemu ustrojowi Francji. Powodzenie tej poważnej, a równocześnie swawolnej książki, otworzyło autorowi wrota Akademii Francuskiej.

Drugim dziełem Monteskiusza to już nie satyra, ale praca historyczna, nosi ona tytuł "Przyczyny wielkości i upadku Rzymian". Przyczyną upadku Rzeczypospolitej w Rzymie nie była walka patrycjuszów z plebejuszami. Sam fakt takiej walki nie jest, zdaniem Monteskiusza, na tle ustroju państwowego czymś ujemnym. Przyczyną tą był August, pierwszy despotę, który zaprowadził "porządek" tam, trwał niewiele.

Najważniejsza książka Monteskiusza to jego wielotomowe dzieło "O Duchu Praw (L'esprit des lois).

Monteskiusz opisuje prawa różnych ludów, które nie wiedzą takimi, jakimi są, a nie jakimi być powinny. Droga do praw tkwi w sprawiedliwości, ale uzależnione są one od wielkiej liczby momentów, które mogą powodować wiele ich odmian.

Monteskiusz, jak widzimy z tego, bada prawa nie pod kątem widzenia abstrakcyjnego ideału, ale takich bytów, które nimi rządzą. "Prawa są stosunkami koniecznymi wynikającymi z natury rzeczy". Nie są one wytworem fantazji prawodawców, ale stoją w związku z warunkami społecznymi, historycznymi, klimatycznymi itp. Nie są jak chciał Hobbes wynikiem tylko umowy.

Dalszym dziełem Monteskiusza to jego praca "O Konstytucji Angielskiej". Punktem wyjścia w tym traktacie jest definicja wolności. Wolność polega na prawie czynienia wszystkiego co pozwalają ustawy. Gwarancje wolności dać może jedynie wolna konstytucja. Jest ona wolna kiedy nikt nie może nadużywać władzy. Władza musi mieć granice, każdy bowiem kto ma władzę jest skłonny nadużywać jej. W wolnej konstytucji władza powstrzymuje władzę. Monteskiusz nie stworzył teorii podziału władz, pierwszy to uczynił Arystoteles, nowością jest przeprowadzenie dowodu, że rozdział władz jest gwarancją wolności. "Jeśli ten, który w państwie, wykonuje prawa, jednocześnie je tworzy, wolność nie może istnieć, ponieważ może on tworzyć prawa tyrańskie, ażeby w sposób tyrański je wykonywać". Ten sam fakt zajdzie i wtedy gdy władzy ustawodawczej przyzna się wykonawczą, bez względu na to, czy będzie to władza wybrana przez lud, czy będzie nią lud sam. Bezpieczeństwo obywateli może być zapewnione jedynie tylko przez rozdział tych dwóch władz. Władza ustawodawcza przeciwstawia się wykonawczej i określa jej zakres działania. Władza wykonawcza powstrzymuje przez swoje veto wszelkie despotyczne władzy ustawodawczej. Największe niebezpieczeństwo dla wolności leży w połączeniu władz, sążnia z jedną z wymienionych władz, a zwłaszcza z obiema naraz. Stąd wynika, że sprawiedliwość, która jest uważana za tak świętą, powinna być powierzona instytucji, która nie mając w sprawowaniu władzy żadnego interesu, nie miałaby go w dopuszczaniu się niespra-

wiedliwości. Oto w głównych zarysach monteskiuszowska zasada podziału władz. Wirtualny zrzut przeciwko tej zasadzie wyglądać by mógł mniej więcej tak: albo trzy władze w państwie działają zgodnie, albo są w rozterce. Jeżeli działają zgodnie, wówczas tworzą jedność, dysponują władzą absolutną i mogą jej nadużywać równie dobrze jak tyran. Jeżeli będą w rozterce, to mogą sobie wzajemnie utrudniać działanie, a tym samym paraliżować realną siłę państwa. Niewątpliwą zaletą systemu Monteskiusza to o olicznosc, ze pewne opóźnienie w załatwianiu spraw urzędowych jest często czynem zbawiennym, rodzi bowiem potrzebną refleksję. Defektem u niego jest niewątpliwie to, że nie ograniczył się jedynie do suchego komentowania ustaw, ale z wielką miłośnością starał się je uzasadnić. W tym wypadku jest on prekursorem przyszłej Szkoły Historycznej.

Jan Jakub Rousseau urodził się w Genewie w 1712 r. Pochodził z ludu. Pierwsza praca, która zdobyła mu rozgłos, to praca konkursowa wydana w 1749 r. przez Akademię w Dijon.

Na pytanie postawione w ogłoszonym konkursie, "Czy nauki i sztuki przyczyniły się do podniesienia obyczajów?" Rousseau dał odpowiedź przeczącą, stwierdził mianowicie bezwartościowość wszystkiego, co jest tworem cywilizacji.

Najważniejszą konstrukcją prawno-ustrojową Jana Jakuba Rousseau, to jego teoria umowy społecznej. U podstaw tej konstrukcji leży aksjomat, że człowiek rodzi się wolny, a mimo tego wszędzie jest niewolnikiem, podległym cudzej, nierozwrogiej mu władzy. Tym niewolnikiem uczyniła go cywilizacja, ponieważ żyjąc w stanie natury, korzysta on z pełnych swobód.

Niech człowiek, mimo że żyjący na wierzchu siodła, jest w stanie mimo wszystko czuć się wolnym? Chodzi o znalezienie formy takiego zrzeszenia, które pozwoli o godzić wolność naturalną jednostki z obowiązkiem jej obecności w społeczeństwie. Tutaj właśnie przynosi filozofowi z pomocą racjonalne świadomie fikcja tej umowy społecznej (Contrat social), to jest umowy zawartej dobrowolnie przez wszystkich członków zbiorowości celem założenia wspólnego ciała społecznego. Z chwilą zawarcia takiej umowy, jednostki umowę zawierające

rezygnację z dotychczasowego stanu natury na rzecz stanu społecznego.

Umowa zawarta między ludźmi dobrowolnie nie czyni z nich niewolników, a jedynie przysługująca im dotąd wolność naturalna zmienia się w wolność cywilną. Człowiek nie ma prawa zrzekać się swej wolności, jest ona niejako częścią jego istoty. Umowa zawierająca takie zrzeczenie byłaby czymś nielegalnym. Dlatego to umowa społeczna nie znosi woli żadnego z zawierających ją indywiduów, skupiających się dobrowolnie w społeczeństwo, lecz przeciwnie czyni z woli każdego z nich część składową woli ludu. Ta wola ludu nie jest jednoznaczna z wolą wszystkich, przeciwnie jest ona wolą organizmu zbiorowego. Rousseau nazywa ją wolą powszechną (*Volonté générale*). Powstaje w ten sposób nad każdą jednostką nieograniczona władza zwierzchnicza ludu, który nie może nigdy błędzić, bo jest wyrazicielem woli powszechnej, zmierzającej zawsze do korzyści ogólnej. To co chce lud, pragnie również każda wchodząca w skład jego jednostka, mimo że czasem sobie tego nie uświadamia. Lud suwerenny wyraża swoją wolę na zgromadzeniach ogólnych, a poszczególne jednostki tamże pełnią rolę tylko jego organów. Uchwały powzięte tu, są bądź jednomyślne, a wtedy najwidoczniej zgodne z wolą powszechną, bądź zapadają one większością głosów. Reprezentanci mniejszości głosując inaczej niż większość, pomylili się jedynie, gdyż "de facto" chcieli to samo co ona.

Jednostka w systemie Rousseau, występuje w podwójnej roli, obywatela i poddanego. Każdy zobowiązuje się jako poddany służyć praw, które ustanowił jako obywatel.

Jakie cechy posiada zwierzchnictwo sprawowane przez lud?

1. Zwierzchnictwo to jest niepozbywalne (wola bowiem z istoty rzeczy nie może być na nikogo przeniesiona).

2. Zwierzchnictwo to jest niepodzielne (wola bowiem powszechna jest wolą całości ludu).

3. Zwierzchnictwo to jest nieomyślne (wola bowiem ludu nie może błędzić, będąc wolą powszechną, a nie wolą wszystkich. Jako powszechna ma ona na oku interes wspólny, a nie sumę interesów prywatnych).

Ideałem normy dla Rousseau, to ustawa zwracająca się do wszystkich o działaniu niwelującym partykularystyczne różnice.

Rząd jest wykonawcą woli zwierzchnika i jego mandatariuszem.

Rousseau jest wrogiem demokracji pośredniej i systemu reprezentacyjnego. Wszelka decyzja ustawowa powinna emanować wprost z ludu, rola pośrednicząca wybrańców zgromadzonych w parlamencie jest tu całkowicie zbędna.

Rousseau, który będąc w Szwajcarii zapoznał się z instytucją referendum, znaną w poszczególnych kantonach, uległ tu wyraźnie pewnej sugestii; sugestią tą mogły być dla niego również urządzenia antycznej Grecji, w której wzorach nie raz czerpał natchnienie. W swym kulcie do urzędów demokracji bezpośredniej posuwa się on niewątpliwie zbyt daleko.

Szkoła Historyczna była reakcją przeciwko Szkole Prawa Natury. Wychodziła ona z dwóch założeń:

1. Że prawo pozytywne nie jest dowolnym wytworem ludzkim ale produktem szeregu czynników.

2. Że prawa naturalnego pojętego w sensie czegoś niczmiennego w ogóle nie ma.

Jeden z pierwszych reprezentantów Szkoły Historycznej to Gustaw Hugo. Zastanawia się on nad pytaniem, czy ustawy są jedynymi źródłami prawdy prawniczej, dochodząc w końcu do przekonania, że źródłami tymi nie są. Prawo, jego zdaniem, rozwija się podobnie jak język i zwyczaje, rozwija się samo przez się, bez żadnych umów i przepisów.

Po upadku Napoleona w roku 1814, rozpoczęły się w Niemczech prace nad nowym kodeksem cywilnym. Charakteryzowało je dążenie do przełamania dotychczasowego niemieckiego partykularyzmu prawnego. Przeciwko temu dążeniu wystąpił w Niemczech drugi reprezentant Szkoły Historycznej - Savigny.

walczy on z poglądem, który uważa prawo kodeksowe za ideał normy, a prawo zwyczajowe jedynie za jego źródło pomocnicze. Podkreśla on, że już w dawniejszych czasach posiada prawo prywatne określony charakter, podobnie zresztą jak język, zwyczaje i ustrój. Charakter ten odpowiada zawsze i musi

odpowiadać naturze danego środowiska. I dlatego źródło prawa mieści się nie gdzie indziej jak tylko w przekonaniu narodu. Prawo przekształca się razem z narodem, razem z nim ewoluuje, razem z nim wreszcie umiera, podobnie jak język.

W jaki sposób powstaje prawo? Powstaje ono, zdaniem Savigny'ego, przez zwyczaj, a rozpracowywane jest przez jurysprudencję.

Pozytywizm drugiej połowy XIX-go wieku, reprezentuje w sposób klasyczny uczony niemiecki Ihering. Negatywne ustosunkowanie do pojęcia prawa naturalnego zbliża go do Szkoły Historycznej, różni go jednak to od tamtej, że nie uważa prawa za rezultat narodowych przekonań, ale za wynik walki sprzecznych interesów.

Socjalizm utopijny reprezentowany jest w XIX wieku przez anarchizm i syndykalizm.

Anarchizm nie jest niczym innym, jak skrajnie pojętym indywidualizmem. Założeniem naczelnym, z którego wychodzi, jest dobro jednostki, jej wolność i rozum. W pierwszej linii trzeba tu zacytować nazwisko Anglika Godwina, który w swej pracy pt. "Rozprawa o politycznej sprawiedliwości i jej wpływie na szczęśliwość i cnotę" uważa, że państwo jest sprzeczne z dobrem poszczególnych jednostek. Ludzie są z natury dobrzy i gdy tylko poznają w czym leży wartość dobra, będą się do niego stosowali w swym postępowaniu. Wtedy to akty przymusu władzy państwowej nie będą potrzebne, bo nie będzie jednostek, których zachowanie stanęłoby w konflikcie z dobrem państwowym. W tak szarmonizowanym społeczeństwie zapanuje szczęśliwość nie oparta na przymusie, który stanie się zbędnym.

Zbliżony w swych pismach do Godwina, - Maks Stirner, - stoi na gruncie nieograniczonej wolności jednostki, której czyny nie powinny być skrępowane żadnymi normami. Hasłem jest tu wolna gra sił, wzorowana na wolnej grze istniejącej w przyrodzie.

Państwo, jako instytucja przymusu w stosunku do jednostki, powinno być zniesione. Zostanie ono zastąpione przez dobrowolne związki ludzi, kierujących się wyłącznie własną korzyś-



cią. Podstawowym motorem działalności jest egoistyczny interes i wszystko cokolwiek stoi na drodze jego realizacji ma prawo jednostka usunąć, o ile oczywiście ma dość siły. Właściwym twórcą terminu "anarchizm" był Proudhon, autor dzieł: "Czym jest własność?" i "O zasadzie federacji". Na pytanie: co to jest własność, - odpowiada Proudhon krótko. "własność jest to kradzież". Stara się on wykazać bezzasadność teorii pierwszej okupacji, teorii zgody powszechnej i teorii legalnej. Nie mogą one uzasadnić, jego zdaniem, prawa własności. Własność jest prawem otrzymywania dochodów bez pracy, a najgorsza nierówność pomiędzy ludźmi - to nierówność wynikła z różnic majątkowych. (Mimo że przeciwnik tych różnic, Proudhon nie jest zresztą konsekwentnym zwolennikiem komunizmu majątkowego). Proudhon jest przede wszystkim marzycielem, cechuje go daleko idący brak zmysłu realnego. Biorąc za wzór przyrodę, w której panuje wolność, wielbi swobodną grę sił w społeczeństwie. Nie jest ona - jego zdaniem - równoznaczna z nieporządkiem. Proudhon jest za usunięciem państwa w charakterze pana i zwierzchnika i postawieniem na miejsce czynnika władzy, zasady umów dobrowolnych. Społeczeństwo nie ma - jego zdaniem - tytułu do autorytetu nad ludźmi, trzeba zniszczyć jego aparat przymusowy, w pierwszym rzędzie zaś trybunały, policje i administracje. Dotychczasowy centralizm zastąpiłaby całkowita decentralizacja, z tym, że każda komuna (gmina) posiadałaby własną policję, własną administrację itp. Później Proudhon przechodzi pewną ewolucję i wycofuje się ze zbyt skrajnego stanowiska. Zaczyna on odczuwać konieczność jakiejś organizacji w życiu społecznym. Organizacją tą ma być federacja poszczególnych zawodów, będących komórkami życia społecznego. Ze względu na niezbędność wymiany usług i dóbr między federacjami, koniecznym jest organ koordynacyjny. Organem takim będzie "Rada Administracyjna" złożona z naczelników poszczególnych federacji. Nie mają być one oparte na rozkazie i przymusie, ale na dobrowolnym uzgodnieniu.

Zbliżona do anarchicznej, mimo że mniej radykalna, jest koncepcja syndykalistyczna. Kierunek ten powstał w drugiej połowie XIX wieku. Ośrodkiem myśli syndykalistycznej stała

się organizacja robotników tzw. "Confédération générale du travail". Syndykaliści żądają usunięcia państwa, jako organizacji, w której znajdują wyraz przede wszystkim polityczne interesy poszczególnych grup.

Ale wkład, który w interesującą nas dziedzinę wnosi wiek XIX-ty, a następnie XX-ty, nie ogranicza się tylko do dorobku wskazanych dotąd szkół i odłamów z socjalizmem utopijnym łącznie.

Właściwą rewolucję powoduje w niej powstanie socjalizmu naukowego, rozwiniętego w formie należytej wykończonej pod współcześnie znaną nam nazwą marksizmu-leninizmu.

Na plan pierwszy wysuwają się tu klasyczni twórcy tego kierunku w osobach: Marksa i Engelsa (którzy dają mu pierwszą doktrynalną podstawę w Manifestie Komunistycznym w 1848 r.) oraz następnie Lenina.

Kim są ci myśliciele?

Są oni twórcami materializmu dziejowego, przyznając elementom gospodarczym zasadnicze znaczenie w życiu społecznym. Zjawiska gospodarcze są ich zdaniem podstawą na której wspiera się życie człowieka we wszystkich zasadniczych jego przejawach i ten fundament determinuje ostatecznie jego postępowanie. Całe umysłowe i moralne życie ludzi to jedynie odbicie zjawisk ekonomicznych w ludzkiej świadomości, wszelkie zasadnicze zmiany społeczne oraz idące za nimi w ślad, polityczne, związane są ściśle z przekształceniami techniki produkcji oraz wymiany dóbr. Materializm dziejowy uznaje zasadę Heraklita, że "wszystko płynie". Świat według Marksa ciągle się zmienia, jest w ustawicznym procesie stawania się i zanikania. Istnieją według niego prawa rozwojowe, niezależne od człowieka, które z nieubłaganą konsekwencją kierują nim i rządzą. Do takich praw żelaznych natury ekonomicznej należy, zdaniem Marksa, prawo koncentracji kapitału, pociągające za sobą niszczenie drobnych warsztatów produkcji, prawo stopniowego uspołeczniania produkcji itp.

W badaniu społeczeństw przyjmuje socjalizm naukowy zasadę dialektyczną. Uznanie tej zasady jest równoznaczne z pojmowaniem dynamicznym rzeczywistości. Rzeczywistość nie jest

czymś okrzepłym, czymś statycznym, jest ona w wiecznym ruchu, a postępuje naprzód jakby skokami. Każda sytuacja wywołuje zaprzeczenie, a z tych przeciwieństw powstaje synteza, która z kolei wywołuje dalsze zaprzeczenia. Metoda dialektyczna jest dla socjalizmu naukowego właściwym kluczem, potrzebnym dla zrozumienia ewolucji społecznej. Istotnych sprężyn przy tej ewolucji dopatruje się Marks w przeciwieństwach klasowych, wyrażających się zresztą w różnych okresach rozmaicie. U podstaw tych przeciwieństw leży (zdaniem Marksa) zawsze wyzysk jednej klasy przez drugą, a historia społeczeństw jest historią walk klasowych.

Nauka marksistowska odróżnia pięć zasadniczych typów produkcji: typ wspólnoty pierwotnej, niewolniczy, feudalny, kapitalistyczny i socjalistyczny.

W ustroju wspólnoty pierwotnej istniejące środki produkcji stanowią własność wspólną, własność społeczną, co odpowiada zresztą ówczesnemu stanowi sił wytwórczych. Na skutek prymitywizmu narzędzi kamiennych, ludzie zmuszeni są do pracy wspólnej, która jedynie umożliwia im walkę z siłami przyrody i ochroni ich od niechybnej śmierci głodowej. Człowiek pierwotny nie zna jeszcze pojęcia własności prywatnej i związane z tym pojęciem wyzysku. Wykonywana społecznie praca wiąże się logicznie nie tylko ze wspólnotą własności środków produkcji, ale też i wytwórców produkcji.

Podstawa stosunków produkcji w ustroju niewolniczym jest już innego charakteru. Podstawę tę stanowi własność właściciela niewolników, obejmująca nie tylko wszelkie środki produkcji, ale również i samego niewolnika. Zmienione stosunki produkcji odpowiadają w zasadzie nowemu typowi sił wytwórczych, wiążą się logicznie z zastąpieniem narzędzi kamiennych przez metalowe. Na miejsce dawnego, prymitywnego jeszcze gospodarstwa opartego na myśliwstwie, powstaje pasterstwo, rolnictwo oraz rozwijają się rzemiosła. Nie istniejący dawniej, skomplikowany bardziej, podział pracy oraz wymiany dóbr, ułatwia gromadzenie bogactw i koncentrację ich w rękach mniejszości, co w dalszej konsekwencji staje się przyczyną ujarzmania większości przez mniejszość i przekształ-

cenia jej w niewolników. Jest to moment w którym własność wspólną zastępuje po raz pierwszy własność prywatna.

W ustroju feudalnym, w odróżnieniu do niewolniczego, własność pana feudalnego w stosunku do wytwórcy dóbr nie jest już zupełna. Chłopa pańszczyźnianego nie ma on już prawa zabić, ale może go jedynie sprzedać lub kupić. Poza własnością feudalną monopolizującą w zasadzie w swym ręku ogół środków produkcji, istnieje w pewnej przynajmniej mierze indywidualna własność chłopca i rzemieślnika, składająca się z wytworów jego pracy osobistej. Między stosunkami produkcji, a ówczesnym stanem sił wytwórczych, istnieje w dalszym ciągu odpowiednie powiązanie. Siły owe ulegają wzmożeniu dzięki zdobytej w tym okresie sztuce przetapiania i obróbki żelaza, dzięki pługowi żelaznemu i warsztatowi tkackiemu. Okres feudalny charakteryzuje dalszy rozwój rolnictwa, coraz bardziej się doskonalącego oraz powstanie obok istniejących nadal warsztatów rzemieślniczych, nieznanych dotąd manufaktur. Własność prywatna w ustroju feudalnym osiąga nowy stopień rozwoju, wyzysk zaś w tym okresie nadal istniejący jest tylko nieco złagodzony.

W ustroju kapitalistycznym w odróżnieniu do feudalnego wytwórcy wolni już są od zależności osobistej. Podstawę stosunków produkcji stanowi kapitalistyczna własność środków produkcji. Dawnego chłopca pańszczyźnianego zastępuje robotnik najemny. Robotnik ów wolny w sensie prawno-formalnym i którego kapitalista nie może ani zabić ani sprzedać, dźwiga nadal jarzmo wyzysku, ponieważ pozbawiony środków produkcji i dręczony nieraz głodem, zmuszony jest sprzedawać swą siłę roboczą, zatrudniającemu go eksploatatorowi.

Obok kapitalistycznej własności środków produkcji, powstaje własność prywatna wyzwolonych z poddaństwa chłopów i rzemieślników. Posiadają oni niejednokrotnie środki produkcji oparte na pracy osobistej. Poza tym cechuje ów okres powstanie wielkich fabryk wyposażonych w maszyny, oraz rozległych kapitalistycznych gospodarstw rolnych wykorzystujących po raz pierwszy technikę maszynową. Wymagania jakie kapitalista stawia zatrudnionym przez się robotnikom najemnym, są nieporównanie wyższe od stawianych kiedyś ciemnym jeszcze chłoe-

pod pańszczyźnianym. Robotnik pracujący w wielkiej fabryce musi umieć obchodzić się z maszynami, musi się nimi umiejętnie posługiwać i dlatego to musi być pracownikiem odpowiednio kulturalnym. Olbrzymi jednak związek z kapitalizmem rozwój sił wytwórczych wikała ów ustrój w nierozwiązalnych sprzecznościach.

Nadprodukcja towarowa i związana z nią, zaostrzająca się konkurencja rujnuje masy drobnych i średnich właścicieli prywatnych, prowadząc do ich stopniowej proletaryzacji. Z drugiej strony sam fakt skupienia olbrzymich rzesz robotniczych w ośrodkach fabrycznych, przekształca proces produkcji na społeczny sposób wytwarzania dóbr materialnych. W ten sposób kapitalizm zaprzecza niejako własnej podstawie, ponieważ społeczny charakter procesu produkcji, nie daje się pogodzić z prywatną kapitalistyczną własnością środków produkcji.

Wskazana tu sprzeczność między charakterem sił wytwórczych, a stosunkami produkcji znajduje ostateczne swe potwierdzenie w okresowo wybuchających, a nieuchronnie z kapitalizmem związanych kryzysach nadprodukcji. Kapitałiści muszą palić wyprodukowane przez siebie, a często najpotrzebniejsze produkty i niszczyć siły wytwórcze, gdy tymczasem milionowe rzesze cierpią na skutek bezrobocia. Paradoxem jest tu fakt, iż głód spowodowany jest nie brakiem, ale nadmiarem towarów.

Do czego ów stan prowadzi? Prowadzi on do rewolucji w wyniku której następuje zastąpienie prywatno-kapitalistycznej własności środków produkcji własnością socjalistyczną, prowadzi do ostatecznej realizacji nowego ustroju opartego już na odmiennych podstawach.

Ustrój ten, to ustrój socjalistyczny, w którym podstawą produkcji staje się ostatecznie społeczna własność środków produkcji, w którym zatem stosunki produkcji harmonizować zaczynają ze stanem sił wytwórczych społeczeństwa. Nie ma tu już wyzyskiwaczy i wyzyskiwanych. Wytworzone produkty dzieli się według pracy każdego. Stosunki produkcyjne nabierają charakteru koleżeńskej kooperacji, pracownicy udzielają sobie wzajemnej pomocy i są wolni od gnębiącego ich dawniej wyzysku.

Produkcja socjalistyczna, nieznająca okresowych kryzysów nadprodukcji i posiadająca całkowitą swobodę rozwoju, uzyskuje tym samym właściwe tempo.

Od pierwotnej zatem (jak to widzieliśmy) wspólnoty dóbr produkcyjnych i konsumpcyjnych drogą zaprzeczenia dochodzi do rozbicia społeczeństwa na klasy. Z tych dwóch negacji powstaje dopiero synteza, wyrażająca się w komunizmie, będącym ostateczną niwelacją odrębności klasowych.

Cc mówi marksizm-leninizm na temat najbardziej nas tu interesujący, a mianowicie na temat państwa?

Przede wszystkim nauka marksistowska mówi, iż państwo jest zjawiskiem poznawalnym. W związku z tym przyjmuje się, że rozwojem państwa rządzą obiektywne, poznawalne prawidłowości. Państwo zatem może być przedmiotem badań naukowych.

Rozwój państwa jest uwarunkowany materialnym bytem społeczeństwa. Podstaw więc, ukształtowania się życia psychicznego społeczeństwa, jego idei i poglądów politycznych, należy szukać w warunkach materialnych życia społeczeństwa.

Poza tym nauka marksistowska określa państwo jako zjawisko społeczne i historyczne tj. związane ze stosunkami międzyludzkimi, mające swój początek, okres rozwoju i koniec.

Wreszcie państwo, według nauki marksistowskiej, jest elementem nadbudowy, która (na równi z prawem) wznosi się nad realną podstawą tj. nad całokształtem stosunków produkcyjnych. Narodziny, rozwój, wszelkie przemiany i ostateczny kres istnienia państwa są ściśle uwarunkowane zachodzącymi zmianami w ekonomicznej bazie społeczeństwa.

Ze zmianą bowiem podstawy ekonomicznej odbywają się zmiany w nadbudowie. Nie oznacza to jednak, że struktura ekonomiczna w sposób automatyczny decyduje o rozwoju nadbudowy, a tym samym państwa. Państwo jako aparat przymusu jest świadomie wykorzystywane przez klasę panującą do obrony interesów tej klasy. Rozwój zatem państwa zależy od ostrości, natężenia i form walki klasowej. Warunki ekonomiczne, jak podkreślali niejednokrotnie Marks i Engels decydują o rozwoju państwa w ostatecznej instancji. Nadbudowa - pamiętać musimy - wywiera również istotny wpływ na bazę ekonomiczną.

Nauka marksistowska wychodzi z założenia iż poszczególne zjawiska znajdując się w stałym ruchu i rozwoju, pozostają we wzajemnym związku. Istotą zaś rozwoju zjawisk społecznych jest przechodzenie ilości w jakość.

Przyjęcie powyższych założeń oznacza, że państwo jako zjawisko społeczne, nie może być pojmowane jako zjawisko izolowane od innych zjawisk i warunków historycznych danego okresu.

Historia uczy nas nadto, że państwo nie jest zjawiskiem wiecznym. Istniały społeczeństwa, które obchodziły się bez niego. Stadium to odpowiada okresowi społeczeństwa bezklasowego tzn. społeczeństwa, które nie podzielone było jeszcze na klasy. Dopiero na określonym stopniu jego ekonomicznego rozwoju nieodłącznie związanego z podziałem tegoż społeczeństwa na klasy, pojawia się państwo jako konieczność i skutek tego podziału.

To równoczesne pojawienie się państwa i społecznego rozczepienia klasowego nie jest czymś przypadkowym. Jest ono spowodowane faktem, iż właśnie państwo jest organem panowania jednej klasy nad drugą, organem ucisku jednej klasy przez drugą.

Państwo powstaje, ponieważ w społeczeństwie rozdartym przez antagonizmy klasowe, klasa posiadająca w ręku swoją władzę, przy jego pomocy panuje nad klasą wyzyskiwaną. Jest ono specjalnym aparatem, który, pozornie wyobcowany ze społeczeństwa, gwarantuje, systematycznie stosowanym przymusem, utrzymywanie się stosunków korzystnych dla klasy wyzyskującej.

"Ponieważ państwo powstało z potrzeby utrzymania w karbach przeciwieństw klasowych - pisze Engels, - a jednocześnie samo powstało wśród konfliktów tych klas, to z reguły jest ono państwem klasy najsiłniejszej, ekonomicznie panującej, która przy jego pomocy staje się również klasą panującą politycznie i w ten sposób zdobywa nowe środki do ciemnienia i wyzyskiwania klas uciśnionych". ( F.Engels "Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa" str.197-198).

W ustroju niewolniczym klasą panującą ekonomicznie są właściciele niewolników, a państwo, stanowiące nadbudowę tego ustroju społeczno-ekonomicznego, jest maszyną klasowego panowania właścicieli niewolników nad niewolnikami.



Państwo typu niewolniczego zabezpieczyło niczym nieograniczoną władzę pana nad niewolnikami. Pozbawiło ich nie tylko jakiegokolwiek możliwości uczestniczenia w życiu publicznym państwa, ale nie przyznało im żadnej ochrony istniejącego prawa. Niewolnik był przedmiotem własności swego pana. Aparat państwowy tego typu był już znacznie skomplikowany. Rozwinięta była zwłaszcza funkcja wewnętrzna tego państwa.

Państwo feudalne charakteryzuje się wyzyskiem pańszczyźnianych chłopów przez panów feudalnych. W przeciwieństwie do niewolnika poprzedniej formacji, chłop jest w większej mierze zainteresowany rozwojem stosunków produkcyjnych.

Zadaniem państwa było zapewnienie klasie panującej - feudałom, wyłączne sprawowanie władzy i posiadanie ziemi. Wyzysk bowiem, który chroniło państwo, opierał się na własności feudalnej.

Państwo typu kapitalistycznego swym aparatem przymusu chroni interesy nowej klasy. Klasa ta jest nosicielem, w pierwszym swoim okresie, nie zwykle postępowych haseł. Walka burżuazji z feudalizmem nosiła charakter walki o interesy całego narodu. Hasła pojawiające się w imię których następowały przeobrażenia rewolucyjne to: wolność rynku, wolność pracy, wolność umów itp.

W rzeczywistości jednak, w miejsce wyzysku pańszczyźnianego, wprowadzona została nowa forma wyzysku. Społeczeństwo dzieli się na kapitalistów monopolizujących środki produkcji i proletariat, który na zaistniałym wolnym rynku, może jedynie sprzedawać własną pracę.

Kiedy na koniec rewolucja proletariacka obala państwo kapitalistyczne zastępując je socjalistycznym, to również i ono, mimo charakteru proletariackiego, pozostaje maszyną ucisku klasowego. Państwo dyktatury proletariatu jest aparatem służącym klasie robotniczej do dławienia oporu przeciwników klasowych i pod tym względem państwo typu socjalistycznego pozornie niczym się nie różni od państw innego typu. Zasadnicza istotna różnica polega zaś na tym, że wszystkie państwa eksploatatorskie stanowiły aparat wyzysku mniejszości nad wyzyskiwaną większością, gdy tymczasem państwo



socjalistyczne jest dyktaturą wyzyskiwanej większości nad wyzyskującą kiedyś mniejszością. Różnice te przede wszystkim sprowadzić możemy do różnic w treści klasowej państw typu eksploatorskiego i państw socjalistycznych.

Co oznacza to, iż każda baza ma swoją odpowiadającą jej nadbudowę? Państwo w swoim rozwoju podlegało rozmaitym przemianom. Wiemy już, że materialne warunki bytu i sposób produkcji stanowią podstawę, określają charakter życia danego społeczeństwa. Zmiany więc, zachodzące w rozwoju państwa, winny być tłumaczone zmianami zachodzącymi w układzie stosunków produkcyjnych. W wyniku tych zmian bowiem, zmieniać się musi z konieczności nadbudowa, a tym samym i państwo.

Nie każda jednakże zmiana zachodząca w układzie stosunków produkcyjnych, powoduje zmianę nadbudowy. Zmiany te muszą być radykalne i o dużym zasięgu, muszą one dotyczyć zarówno zmian sił wytwórczych jak i stosunków produkcyjnych.

Państwo oddziałuje również aktywnie na rozwój nadbudowy. W pewnych zaś warunkach państwo może stać się czynnikiem hamującym rozwój nowych stosunków produkcyjnych. W innych natomiast sytuacjach, staje się nieodzownym elementem, przesłanką tworzenia nowych postępowych stosunków ekonomicznych.

W Manifestie Komunistycznym, Marks i Engels pisali: "Pierwszym krokiem rewolucji robotniczej jest wydzwignięcie proletariatu w klasę panującą, wywalczenie demokracji. Proletariat wykorzysta swoje panowanie polityczne po to, by krokiem wyrwać z rąk burżuazji cały kapitał, by scentralizować wszystkie narzędzia produkcji w rękę państwa tj. proletariatu zorganizowanego jako klasa panująca".

Ogólnie stwierdzamy, że każdy typ ustroju ekonomicznego społeczeństwa, na danym etapie jego rozwoju, posiada odpowiadający mu typ państwa.

Wiemy już, iż istnieje pięć zasadniczych typów bazy, którymi są: ustrój wspólnoty pierwotnej, ustrój niewolniczy, ustrój feudalny, ustrój kapitalistyczny i ustrój socjalistyczny. Czterem z nich, a więc za wyjątkiem bezklasowego ustroju wspólnoty pierwotnej - odpowiadają cztery typy państw.

Bazie ustroju niewolniczego odpowiada państwo właścicieli niewolników, ustroju feudalnego - państwo feudalne, ustroju kapitalistycznego - państwo kapitalistyczne, bazie ustroju socjalistycznego - państwo socjalistyczne.

Państwa tego samego typu posiadają taką samą podstawę ekonomiczną. Nadto są one organami tej samej klasy posiadającej w ręku swoim władzę.

Cechą wspólną państwa niewolniczego, feudalnego i kapitalistycznego jest to, że stanowią one organizację eksploatującą mniejszości dla eksploatowania większości.

Podstawowym kryterium, jak widzimy, naukowej klasyfikacji państw będzie klasowa treść państwa, uzależniona od determinującej ją bazy.

Przejście od jednej formacji społecznej do drugiej, odbywa się zawsze na drodze rewolucyjnej, będącej równocześnie tzw. skokiem jakościowym. Te rewolucyjne, gwałtowne przełomy są prawidłowością rozwoju społecznego - rozwoju państwa.

Nauka marksistowska określa państwo jako maszynę dla utrzymania panowania jednej klasy nad drugą.

"Polityczna władza, we właściwym znaczeniu tego słowa - to zorganizowana siła jednej klasy dla dławienia drugiej"  
( "Manifest Komunistyczny" K.Marks i F.Engels, Dzieła wybrane. str.44).

Poza tym, w sensie maszyny panowania klasowego, państwo posiada pewne specyficzne, charakteryzujące go cechy, których nie miała organizacja rodowa w społeczeństwie bezklasowym. Cechami tymi przeciwstawiającymi - według Engelsa - organizację państwową, dawnej organizacji rodowej są: a) podział ludności według terytorium, b) utworzenie władzy publicznej.

Wspólne wszystkim państwom staje się organizowanie obywateli już nie podług rodów, opartych na węzłach krwi, ale właściwego im miejsca zamieszkania.

"Wzięto zatem za punkt wyjścia podział terytorialny i kazono obywatelom pełnić swe publiczne prawa i obowiązki tam, gdzie się osiedlili, bez względu na ród i plemię" ( F.Engels "Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa" str.196).

Oczywiście, terytorialna organizacja obywateli kształtowała się i kształtuje w sposób różnorodny. Prawie każde państwo, w ramach wymienionych typów, posiada sobie właściwe cechy charakterystyczne. Występują one nie tylko w zależności od rozwoju stosunków ekonomicznych, ale także zależne są od rozwoju, względnie siły oddziaływania różnych elementów nadbudowy, wpływających na państwo.

Władza publiczna nie istniała w organizacji rodowej. Z chwilą powstania państwa, dawny autorytet starszyny rodowej zastępuje przemoc dzierżycieli władzy, zastępuje go aparat systematycznie stosowanego przymusu.

Cechą charakterystyczną organizacji państwowej jest istniejąca w każdym państwie władza publiczna, stanowiąca wszędzie aparat przemocy, aparat przymusu. W związku z tym nasuwa się pytanie, w czym imieniu przymus ten jest wykonywany? Otóż przymus ten wykonywany w imieniu państwa, jest w istocie wynikiem woli klasy panującej. Jego charakter jest więc uwarunkowany zawsze klasową treścią tej władzy.

Rozpatrując to zagadnienie na tle organizacji państwowej, określić możemy kilka podstawowych cech wykonywania przymusu.

W każdym przypadku w organizacji państwowej przymus wykonywany jest przez specjalne grupy ludzi, dysponujących siłą zbrojną, więzieniami itp. Aparat władzy zbudowany jest w szczególny sposób, rozciąga zaś swą działalność na całe terytorium państwa. Wreszcie aparat ten gromadzi podstawę materialną, nie znaną społeczeństwu rodowemu, a potrzebną dla jego funkcjonowania. Mamy tu na myśli podatki i wszelkiego rodzaju daniny, do składania których obowiązani są obywatele danego państwa.

Wszystkie te elementy tworzą materialną i organizacyjną siłę, którą dysponuje klasa panująca.

Wiemy już, iż państwo w okresie kapitalizmu jest narzędziem wyzysku i środkiem eksploatacji proletariatu. Państwo jako aparat siły i przymusu stoi na straży istniejących form produkcji i chroni je przed zamachami ze strony warstw wyzyskiwanych. Jako takie, służy interesom klasy najsilniejszej ekonomicznie, a dopiero z chwilą wprowadzenia ustroju bezklasowego, straci ono swoją właściwą rację bytu.

Jednak w okresie przejściowym przed ostateczną realizacją komunizmu, musi zapanować dyktatura klasy liczniejszej, a do tej pory uciemiężonej - proletariatu, który jest powołany do przebudowy społeczeństwa.

"Zmieniając w coraz większej mierze (pisze Engels) ogromną większość ludności w proletariuszy, kapitalistyczny sposób produkcji stwarza siłę, która musi pod groźbą zagłady dokonać przewrotu, zmierzając coraz bardziej do przemiany wielkich uspołecznionych środków produkcji we własność państwową, wskazuje sam kapitalistyczny sposób produkcji, drogę do dokonania przewrotu. Proletariat zagarnia władzę państwową i zamienia środki produkcji przede wszystkim we własność państwową. Tym samym, znosi wszystkie różnice i przeciwieństwa klasowe, tym samym, znosi on sam siebie jako proletariat, a zatem państwo jako takie. Dotychczasowe społeczeństwo, poruszające się w przeciwieństwach klasowych, potrzebowało państwa, tj. organizacji każdorazowej klasy wyzyskującej, dla utrzymania jej zewnętrznych warunków produkcji, a więc w szczególności dla utrzymania przemocą klasy wyzyskiwanej w warunkach ucisku określonych przez istniejący sposób produkcji (niewolnictwo, poddaństwo, pańszczyzna, praca najemna). Państwo było urzędowym przedstawicielem całego społeczeństwa. Jego skupieniem w postaci widocznego ciała zbiorowego, ale było takim ciałem o tyle, o ile było państwem tej klasy, która sama reprezentowała w swej epoce całe społeczeństwo. Takie było w starożytności: państwo właścicieli niewolników, obywateli państwowych, w wiekach średnich państwo szlachty feudalnej, za naszych czasów - państwo burżuazji. Stając się nareszcie faktycznym reprezentantem całego społeczeństwa samo państwo czyni siebie zbędnym.

Z chwilą, gdy nie będzie już żadnej klasy społecznej do uciskania, gdy nie będzie panowania jednej klasy nad drugą i walki jednostek o byt, wypływającej z dotychczasowej anarchii produkcji, gdy będą usunięte wynikające stąd gwałty i starcia, z tą chwilą nie ma kogo uciskać i niepotrzebną się staje specjalna władza uciskająca - państwo. Pierwszy akt w którym państwo występuje rzeczywiście jako przedstawi-

ciel całego społeczeństwa, przekształcenie środków produkcji w społeczną własność, jest zarazem ostatnim jego samodzielnym aktem jako państwa. Wtrącanie się władzy państwowej do stosunków społecznych staje się zbyteczne w jednej dziedzinie po drugiej i zanika samo przez się. Zamiast rządzenia osobami, występuje zarządzanie rzeczami i kierownictwo procesami produkcji. Państwo nie zostaje zniesione lecz obumiera". (F. Engels "Anty-Duhring" str.276).

Na innym miejscu Engels pisze: "...społeczeństwo, które zorganizuje na nowo produkcję, na podstawie wolnego i równego zrzeszenia producentów, przeniesie całą maszynę państwową tam, gdzie będzie należne jej miejsce, do muzeum starożytności obok kołowrotka i siekiery brązowej." (F. Engels "Pochodzenie rodziny, własności prywatnej i państwa" str.200).

Nauka o obumieraniu państwa, zapoczątkowana została, jak widzimy, już przez pierwszych klasyków marksizmu. Z biegiem lat uległa dalszemu pogłębieniu i koniecznemu rozwinięciu.

Istnienie państwa związane jest nieodłącznie z istnieniem klas. W związku z tym nasuwa się wniosek, że wraz ze zniknięciem klas zniknie i państwo, a tym samym potrzeba istnienia władzy państwowej.

Lenin zwraca uwagę na okoliczność, iż sam termin "obumieranie" wskazuje wyraźnie na stopniowość tego procesu. Lenin podkreśla, że obumieranie państwa (wbrew stanowisku anarchistów) jest procesem długotrwałym, ściśle powiązaniem z dokonywanym się rozwojem komunizmu. Po obaleniu kapitalizmu, w pierwszej tj. niższej fazie społeczeństwa komunistycznego, fazie socjalizmu, - obowiązuje zasada "kto nie pracuje, ten nie je" i urzeczywistnia się zasada "od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy".

W tej fazie musi istnieć jeszcze państwo. Dopiero wówczas gdy społeczeństwo zrealizuje hasło "każdy według zdolności, każdemu według jego potrzeb". Wówczas to, kiedy zbudowane zostanie społeczeństwo bezklasowe, mogą być stworzone przesłanki do całkowitego obumarciu państwa.

W procesie obumierania państwa dużą rolę odgrywają nie tylko czynniki wewnętrzne, ale i w równej mierze zewnętrzne.

Państwo bowiem istnieć będzie nawet przy spełnieniu wszystkich wewnętrznych przesłanek zwycięstwa komunizmu, jeśli zwycięstwo to nastąpi w jednym kraju. Dopiero przy likwidacji antagonizmów klasowych w skali międzynarodowej oraz likwidacji łączącej się z nimi bazy kapitalistycznej, -dopiero wtedy zaistnieć może podstawa zanikania organizacji państwowej.

Lenin stwierdza - "...do zupełnego obumarcia państwa niezbędny jest zupełny komunizm".

Konieczność obumarcia państwa - aparatu przymusu, nie jest równoznaczna z zupełnym odrzuceniem organizacji i kierownictwa w ustroju komunistycznym.

Państwo, jako szczególna polityczna organizacja społeczeństwa, przestanie istnieć, jednakże wydaje się, że zawsze będzie istniała potrzeba jakiegoś ogólnego kierownictwa, ogólnej organizacji. Engels przecież pisze: "...miejsce rządzenia osobami zajmie zarządzanie rzeczami i kierownictwo procesami produkcji".

### III

#### PAŃSTWO OSOBA PRAWNA

Zastanówmy się z kolei skąd wziął się termin: "Państwo - Osoba - Prawna"?

Źródłem jego należy szukać w odległej przeszłości, w szczególności w średniowiecznym terminie "unio", występującym na tle doktryn korporacyjnych. Właściwe jednak swe zastosowanie znajduje on dopiero w teoriach XIX wiecznych.

Przede wszystkim wspomnieć tu trzeba tzw. "Organicystów". Nazywamy ich w ten sposób, ponieważ widzą oni w tworach społecznych organizmy na wielką miarę. Na plan pierwszy wysuwa się tu nazwisko Gierkego.

Osobowość związku, korporacji, a co za tym idzie także i państwa, to dla Gierkego osobowość równie rzeczywista, co osobowość człowieka indywidualnego. Gierke nie idzie wprawdzie tak daleko, aby na wzór niektórych skrajnych organicystów uważać związek za rodzaj nadczłowieka, ale uważa go jednak za zbliżony do niego organizm duchowy. Związki, korporacje, stowarzyszenia, państwa, to dla Gierkego wyższe organizmy duchowe, organizmy wprawdzie nienaturalne, ale nie mniej w pełni rzeczywiste i realne. Związki, - dla Gierkego, - to "rzeczywiste osoby związkowe". Stosując do nich termin "organizmu" względnie "osoby", czyni on to celowo, podkreślając tym całkiem rozmyślnie tkwiący w nich charakter istot żywych, istot historycznie uformowanych w sposób od człowieka niezależny i jemu niepodlegający. Związek-osoba posiada, według Gierkego, nie tylko własne naturalne organy, ale również własną swoistą wolę oraz zdolność do jej wyrażania. Za pośrednictwem tej woli, woli na kształt ludzkiej naturalnie istniejącej, afirmuje się związek jako pewna żywa całość, w stosunku do wchodzących w jej skład części nadrzędna i nad nimi górująca.

"Związek - mówi Gierke, - to podobna do indywidualnej jednostki, cielesno-duchowa życiowa całość, która może chcieć i swoją wolę w czyn wprowadzić".

Związek - dla Gierkego - a co za tym idzie i państwo także jest osobą prawną, właśnie dlatego, że jest osobą rzeczywistą. Być osobą prawną w jego systemie, to być jedynie osobą dla prawa. Prawo nie tworzy tej osobowości, ale wyciska na niej jakby własny stempel.

Teoria organiczna, która u Gierkego wyraża się w sposób skrajny, oddziałuje też na innych teoretyków, czasem może bezwiednie. Dla Francuza Michoud, osobowość związku jest także czymś realnie istniejącym. "Osoba moralna" u niego nie jest żywym organizmem, ani bytem samym w sobie, nie mniej jest faktem. Jest ona, dla niego owym faktem w charakterze syntezy, interesu i chroniącej go woli. Istnienie państwa, tej najważniejszej osoby moralnej - jest, zdaniem Michoud, zewnętrznie stwierdzalnym faktem empirycznym, do którego prawo tylko nawiązuje. Kiedy jakaś grupa ludzka, chroniąc swe interesy, potrafi innym narzucić swą wolę, wtedy możemy mówić o powstaniu państwa. "Państwo to pierwsza osoba prawna, która spotykamy w świecie społecznym. Jej istnienie jest faktem naturalnym, który może być jedynie interpretowany przez prawo, które wyciąga z niego konsekwencje prawne".

W kierunku zbliżonym do wskazanego postępuje Hauriou. Osoby moralne tworzą według niego pewne całości społeczne, którym odpowiada pewna cechująca je wewnętrzna indywidualność, to że tworzą one takie całości, wynika przede wszystkim z celu któremu służą, a który obdarzony jest znaczeniem większym od przeciętnych celów indywidualnych. Wola która wskazanemu celowi służy i cel ów afirmuje, to wola reprezentantów. Wola ta jednak nie wystarcza. Aby mogła zaistnieć osobowość prawna istoty moralnej, musi mieć miejsce jeszcze co innego, musi mieć miejsce wewnętrzna łączność reprezentantów i reprezentowanych. Swoiste zlanie się jakby obopólnych ich zachceń.

Osobowość prawna państwa występuje w całkowicie wykończonyj formie w klasycznym systemie sohyłku ubiegłego wieku - systemie Jerzego Jellinka.



Nauka o państwie u Jellinka dzieli się na dwie części: na naukę o państwie z punktu widzenia społecznego, - i na naukę o państwie z punktu widzenia prawnego. Przedmiotem pierwszej jest państwo, jako zjawisko społeczne, przedmiotem drugiej państwo, jako zjawisko prawne.

Zacznijmy od pierwszej części, od nauki o państwie z punktu widzenia społecznego.

Tematem tej nauki są subiektywne wydarzenia składające się na konkretne życie państwa. Społeczny punkt widzenia, to nie tylko punkt widzenia historyczny, ale i polityczny. Aby móc poznać społeczną istotę państwa, należy zwrócić się, - zdaniem Jellinka, - do ostatecznych, dających się stwierdzić składników życia państwowego. Składnikami tymi okaże się suma pewnych czynów społecznych, czynów istniejących obok siebie, lub następujących po sobie, znajdujących wyraz we wzajemnych stosunkach ludzi. Państwo nie jest substancją, jest funkcją, a podstawę tej funkcji stanowią ludzie. Funkcja ta sprowadza cały szereg skutków fizycznych, ostateczne swe siedlisko ma jednak zawsze tylko w psychice ludzkiej. Państwo jest takim samym zjawiskiem społecznym jak język, sztuka, nauka itd. Nie są to wszystko fakty obiektywne, ale zjawiska płynące z ludzkiej duszy i mimo swego działania na arenie świata zjawisk zewnętrznych, są tylko pewną sumą aktów ludzkiego intelektu. Prawo jest funkcją ludzkiej wspólnoty, jego substrat stanowią stosunki woli. Składają się nań ludzie rozkazujący oraz słuchający. Obiektywne części składowe państwa, to stosunki woli istniejące między władcami i poddanymi. Najważniejszym zadaniem naukowego badania jest możliwie najstaranniejsze zaszeregowanie mnogości zjawisk, jest powiązanie oddzielnych od siebie części w pewną jedność. Aby móc zrozumieć społeczną istotę państwa, trzeba przede wszystkim odkryć podstawę, umożliwiającą zaszeregowanie państwowych składników, umożliwiającą zespolenie w pewną jedność indywidualnych stosunków woli.

Otóż jaka powinna być ta podstawa?

Według Jellinka, winna nią być jedynie podstawa teleologiczna. Zjawisko złożone, powiązane siłą trwałych celów,

przedstawia nam się, - jego zdaniem, - zawsze jako jedność i to jedność tymbardziej dla nas ważna im silniejsze i silniej oddziaływujące będą owe łączące go cele. Procesy biologiczne, powiązane ze sobą pod nazwą organizmu, przedstawiają się nam jako pewna teleologiczna jedność w naturze. Na teleologicznej podstawie opiera się również ocena naszych poczyznań w świecie społecznym. Przy pomocy kategorii celu oddzielamy mianowicie czyny społeczne od niespołecznych, akty społecznie wartościowe od obojętnych itd. Jedność państwa to nie co innego, jak właśnie taka jedność teleologiczna, jedność celu. Państwo to pewna grupa ludzi związana za pomocą stałych, wewnętrznie spoiстых celów. Im bardziej trwałe będą owe cele, tym bardziej uwydatni się spoiścność samego państwa. Spoiścność ta jednak musi znaleźć sobie jakiś wyraz zewnętrzny, a znaleźć go może jedynie w organizacji, przy pomocy osób służących, za pośrednictwem swych czynów, celom jednoczącym. Jedności zorganizowane dla pewnych celów to jedności kolektywne lub związkowe. Państwo, u Jellinka, to nie co innego jak właśnie taka teleologiczna jedność związkowa. W jedności związkowej łączą się ze sobą i zespalają jedność całości oraz wielość członków indywidualnych. Od państwa, pojętego jako związek nikt nie ma możliwości się usuwać, a gdy się usuwa, może być siłą państwowego przymusu zniewolony do dalszego pozostawania, nawet wbrew swej woli, w ramach związku. Areną państwowej jedności związkowej jest zawsze pewna część powierzchni ziemi, pewien obszar, czy teren zewnętrznego panowania. Państwo to z reguły pewna jedność związkowa osiadłych ludzi. Samo jednak posiadanie areny przestrzennej nie wystarcza jeszcze państwu. Ażeby zaistnieć społecznie musi być ono nie tylko związkiem osiadłych ludzi, ale też jednością wyposażoną we władzę i to władzę samorodną.

Oto w głównych liniach ta część nauki Jellinka, którą nazwać można częścią społeczną.

Przejdźmy z kolei do drugiej jej części, części prawnej. Państwo w rozumieniu Jellinka, jest, jak to widzieliśmy, przede wszystkim faktem społecznym, ale fakt ów chce on pojąć równocześnie prawniczo, chce go wyrazić po prawniczemu. Sy-

stem jakiego się przy tym trzyma jest systemem dwustronnym. Nie jest on czym innym, jak próbą równoczesnego ujęcia tego samego przedmiotu z dwóch różnych stron. Państwo, według tego systemu ma mieć w całości dwa oblicza, socjalne i normatywne. Ma być równocześnie faktem i osobą prawną. Elementem państwowym, elementem, jak to widzieliśmy natury faktycznej, zostaje nadane stanowisko prawne, które je przeobraża. W tym przeobrażeniu zmienia się kraj w terytorium, ludność w lud, władza w prawo. Te trzy elementy razem wzięte tworzą u Jellinka osobowość natury korporacyjnej.

"Pod względem prawnym - pisze on, - może być państwo pojmowane tylko jako przedmiot prawa, a mianowicie najbardziej zbliżone do pojęcia korporacji. Substratem korporacji są zawsze ludzie, tworzący jedność związkową, której wola kierownicza spoczywa w rękach członków związku. Pojęcie korporacji jest atoli pojęciem prawnym, któremu podobnie jak wszelkim pojęciom prawnym w świecie faktów, nie odpowiada nic realnego. Jest ono formą prawnej syntezy, mającej dać wyraz prawnym stosunkom jedności związkowej, jej stosunkowi do istniejącego porządku prawnego. Przypisując w ogóle państwu, podobnie jak korporacji, właściwości osoby prawnej, nie udziela mu się bynajmniej cech osobowości lub funkcji. Osobowość bowiem nie jest niczym innym jak podmiotowością prawną i oznacza stosunek indywidualności jednostkowej lub zbiorowej do porządku prawnego. Państwo jako pojęcie prawne, jest tym samym korporacją osiadłego ludu, wyposażoną w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchniczą".

Oto kilka teorii afirmujących istnienie osobowości prawnej państwa, z najbardziej wśród nich reprezentatywną teorią Jerzego Jellinka na czele.

Z kolei przejdźmy do systemów negatywnych, przeczących istnieniu tej osobowości. Znany wśród nich dwa najbardziej charakterystyczne. System idealisty Hansa Kelsena i realisty Leona Duguit.

Kelsen zastanawiając się nad istotą państwa i szukając właściwego źródła tej istoty, dochodzi do przekonania, że leży ono w jedności pewnego porządku. Państwo u Kelsena składa

się, nie jak u Jellinka z trzech elementów, ale wyłącznie z jednego, którym jest porządek normatywny ludzi w jedność łączący. Dla pojęcia takiego porządku decydująca jest, - według Kelsena, - najważniejsza w jego systemie, koncepcja normy prawnej. Jakikolwiek system prawny jest dla Kelsena, zawsze zamkniętą w sobie, niezależną od innych systemów, jednością. W słowie "powinien", zamknięta jest dla Kelsena cała istotna wiedza o prawie. Ono to wyróżnia normę prawną od innych prawideł, będących jedynie cyjsem istniejącego stanu rzeczy, a więc tego co jest, a nie być powinno. Państwo Kelsena składa się wyłącznie z jednego składnika, którym jest pewien konkretny porządek normatywny. Przyczyny tego należy szukać w tym, że pojęcie porządku leży u samych podstaw takich pojęć jak organizacja, związek, korporacja, itd. Wszystkie te pojęcia bowiem bez pewnego obiektywnie konstytuującego je porządku istnieć by nie mogły. Dlatego to państwo socjologiczne jest dla Kelsena, nie czym innym jak pojęcie prawnym, tworząca bowiem istotę państwa jedność nie da się, - podług niego, - stwierdzić empirycznie, również i na terenie socjologii. Także i ta nauka, zdaniem jego, budując pojęcie państwa, czyni to mimo woli na pewnej podstawie normatywnej i posługując się kryteriami prawniczymi. "Pojęcie państwa nie jest niczym innym jak pojęciem prawa. W gruncie rzeczy jest ono tym pojęciem nawet na terenie socjologii".

Przymus psychofizyczny i związane z nim takie pojęcia jak "aparatus przymusowy", "porządek przymusowy", "siła", "organizacja panowania", wszystko to dla Kelsena, jest jedynie odblaskiem idealnego obowiązywania sądów prawnych.

"Często spotykane określenia - mówi Kelsen, - że państwo jako moc stoi za prawem, aby go urzeczywistnić, że państwo jako siła prawo wykonuje, tworzy, względnie gwarantuje, to tylko przedmiot poznania, rozdławiająca hipostaza, która musi upaść z chwilą kiedy się uzna, że tzw. siła państwa jest jedynie siłą prawa i to nie jakiegoś idealnego prawa naturalnego, ale jedynie prawa pozytywnego".

Państwo widziane przez pryzmat kelsenizmu ma kształty potężnej piramidy, wąskiej u góry, a rozszerzającej się stop-

niowo ku dołowi. Piramida taka to zamknięta w sobie całość jakiegoś porządku obiektywnego, złożona z norm w skład jego wchodzących. U szczytu takiej całości stoi najwyższa hipoteza prawnej powinności, hipoteza z której wszystko bierze swój początek, stoi norma podstawowa, względnie tzw. "pranorma". Z tego przepisu podstawowego wypływają normy i przepisy dalsze, które same są znowu źródłem dla jeszcze dalszych. Nauka o państwie u Kelsena doznaje szczególnego uproszczenia i symplifikacji. Dominująca w jego systemie tendencja to usunięcie z nauki tej wielości i zróżnicowania dotychczasowych pojęć i konstrukcji. Wielość tę chce ona zastąpić jednością, chce ją sprowadzić niejako do wspólnego mianownika, którym jest wyłącznie "norma przedmiotowa". Ta norma przedmiotowa zastępuje u Kelsena klasyczne pojęcie osobowości prawnej państwa.

Przejdźmy z kolei do poglądów realisty Duguit'a. Myśleniem realistycznym jest według niego myślenie, którego podstawą są pewne fakty, faktem zaś jest dla niego wszystko to, co może być konstataowane za pomocą zmysłowej obserwacji bezpośredniej.

Jednym z takich faktów, jest dla Duguit'a, okoliczność, że człowiek jest z natury swej istotą nie tylko świadomą, ale że jest również istotą społeczną, czyli potrzebującą współżycia z innymi ludźmi. Z tych dwóch prostych przesłanek wyprowadza Duguit dalsze wnioski i na nich buduje konstrukcje swej normy społecznej i prawnej. Norma społeczna jest regułą narzuconą siłą konieczności, narzuconą bowiem wymogami współżycia społecznego. Charakter zaś jej społeczny płynie z tego, że jej przełamanie wywołuje reakcję społeczną. Norma powstaje wówczas, kiedy w jednostkach grupę tworzących budzi się zrozumienie potrzeby pewnej reakcji. Staje się ona prawną, podług Duguit'a, kiedy indywidua składające grupę przyjmują, że reakcja przeciwko gwałcicielom normy może być społecznie zorganizowana. W tym momencie pojęcie prawa u Duguit'a wiąże się z pojęciem organizacji.

Ale fakt zmysłowo dostrzegalny jest u Duguit'a nie tylko podstawą definicji normy, ale również podstawą definicji

państwa. Władza polityczna jest, jego zdaniem, natury na wskroś faktycznej i jako taka, nie da się ani uzasadnić, ani usprawiedliwić prawnie czy filozoficznie. Trzeba się z nią liczyć jako z czymś istniejącym i na tym koniec.

We wszystkich tworach społecznych, które określa się mianem państwa, czy są one najbardziej prymitywne i proste, czy najbardziej cywilizowane i złożone, jedna rzecz, zdaniem Duguit'a, powtarza się stale w nieziennej i koniecznej formie i jedną rzecz można zawsze łatwo zaobserwować. Jest nią różnica istniejąca między słabymi i silnymi, między tymi którzy słuchają, a innymi, którzy swą wolę mogą tamtym narzucić. Podział na rządzących i rządzonych dokonał się historycznie prawdopodobnie wówczas, kiedy niektórzy członkowie grupy dla tych czy innych powodów wyświadczyli grupie jako takiej, jakieś ważne przysługi i wskutek tego otoczyli się w jej oczach nimbem specjalnej wyższości, autorytetu i dostojności. Autorytet może mieć czasem charakter czysto ziemski, częstokroć jednak może się stroić w szatę zabarwioną moralnie czy religijnie.

Ścisłe sprecyzowanie momentu dziejowego, w którym miało miejsce, interesujące Duguit'a, zróżnicowanie, jest historycznie biorąc, nie do ustalenia. Może urzeczywistniło się ono już w hordzie, może w poszczególnych klanach czy szczepach. Iście siły u Duguit'a nie jest czymś zawsze jednakowym, ale czymś zmiennym i różnie się kształtującym. Siła będąca podstawą władzy może być czasem siłą fizyczną, kiedy indziej moralną, raz może wyrażać się w sile posiadanych dóbr, kiedy indziej zaś stanowi synonim liczby. Fakt powstania tzw. państwa, wiąże się ściśle u Duguit'a z momentem powstania podziału między rządzącymi a rządzonymi. Dopóki wskazany podział nie zaistniał, nie możemy mówić, - zdaniem jego, o istnieniu państwa w zwykłym tego słowa rozumieniu, ale jedynie o istnieniu społeczeństwa. Głównym zadaniem, które sobie stawia Duguit, to zwalczanie wszelkich fikcji. Jedną z takich fikcji dla niego to osobowość kolektywna, która w świecie faktów zmysłowo dostrzegalnych nie posiada żadnego odpowiednika. Dlatego to powiada Duguit, "państwo nie jest osobą ani w rozumieniu przyrodniczym, ani tym mniej prawnym."

#### IV

### KLASYCZNE ELEMENTY PAŃSTWA

#### Część 1. Terytorium

Przypatrzmy się z kolei jak na tle współczesnej nauki o państwie kształtują się tzw. elementy składowe państwa, a mianowicie terytorium, ludność i władza.

Zacznijmy od t e r y t o r i u m.

W sensie potocznym określamy tym mianem zwykle kraj, na którym rozciąga się władza państwa. Znaczenie prawne terytorium określa się zwykle w dwojakim kierunku, negatywnym i pozytywnym, to znaczy że w obrębie danego państwa nie wolno innemu państwu wykonywać aktów władczych, a równocześnie wszystkie znajdujące się w jego obrębie jednostki podlegają władzy państwa, chociażby do niego nie należały.

Tak zwana szkoła klasyczna końca ubiegłego wieku mówi nam o terytorium jako o konstytutywnym elemencie osobowości państwa. W tym ujęciu państwo, aby istnieć musi posiadać koniecznie swe terytorium, nad którym w sposób wyłączny rozciąga swą władzę. W tym znaczeniu mówi się o terytorium jako o czymś z istoty swej niepodzielnym. Ale państwo takie jakie widzimy w systemie klasycznym Jerzego Jellinka, nie jest jedynie czymś w przestrzeni istniejącym, ale jest samo czymś przestrzennym, czymś zajmującym i wypełniającym pewną przestrzeń. Jest ono dla niego nie tylko zjawiskiem uchwytnym, ale rodzajem ciała materialnego o pewnych określonych kształtach i wymiarach. Jellinck mówi nam o "nieprzenikliwości" terytorium. To zapożyczone z fizyki słowo nie jest w jego ustach metaforą czy przenośnią. Słowo "nieprzenikliwość" wyraża po prostu myśl następującą: do istoty państwa należy, że wypełnia ono pewną przestrzeń w sposób wyłączny, tj. nie pozostawiający miejsca na żadne inne państwo. Nie można w spo-



sób bardziej stanowczy podkreślić oraz zadokumentować przestrzeny charakter państwa, państwa jako pewnej "przestrzeń wypełniającej rzeczy".

Ale pojęcie państwa przestrzennego, w państwa tego klasycznym rozumieniu, staje się powodem stworzenia wielu związanych z nim pojęć pochodnych. Jednym z nich, może najważniejszym, to pojęcie granic państwowych. Pojęcie to nie jest bynajmniej tak prostym, jakby się na pierwszy rzut oka wydawać mogło. Granica państwa, w banalnym rozumieniu tego słowa, to jedynie miara wypełnionej przez to państwo przestrzeni terytorialnej, względnie miara zajmowanej przez nie powierzchni ziemskiej. Ale banalne to określenie, chociaż w pewnej mierze nie pozbawione słuszności, nie oddaje jednak w całości właściwej istoty rzeczy. Rola jaką odgrywa pojęcie granic państwa w teorii klasycznej końca ubiegłego wieku jest nieporównanie szersza i donioślejsza od roli zwykłego środka mierniczego.

Na czym rola ta polega? Polega ona na wyrażaniu pewnych odrębności terytorialnych i na ich właściwej indywidualizacji. Granica państwa to nie tylko miara, ale przede wszystkim wyraz pewnych cech specyficznych, cech wyróżniających, to ich ostateczna krystalizacja. Państwo przestrzenne przez swe granice znajduje rzecz można samego siebie, konkretyzuje się niejako, a zarazem wyodrębnia. Granice pewnego terytorium, to nie tylko wyłącznie przestrzenne jego wymiary, ale przede wszystkim wyraz pewnej sumy, cechujących to terytorium przymiotów i właściwości, stanowiących w stosunku do innych krajów istotną jego odrębność. W tej to nie mierniczej tylko, ale nie równie szerszej roli, leży właściwe znaczenie i wielkość pojęcia granicy w klasycznej nauce o państwie. Tak jak rysy twarzy ludzkiej nie są tylko twarzy tej wymiarami, ale zindywidualizowaniem właściwego jej wyrazu, tak samo granice jakiejś Francji czy Włoch, nie są tylko linią czy figurą geometryczną, ale jedynie możliwym ujęciem przestrzennego obrazu tych krajów, oddaniem terytorialnej ich fizjonomii.

Dopiero ten podkreślony przez nas moment i odpowiednie jego przemyślenie, pozwala nam należycie wniknąć we właściwe znaczenie klasycznego dogmatu granic zamkniętych.



To, że państwo przestrzenne ma być ze wszech stron opasane granicą, to że według wymagań szkoły klasycznej, ma mieć granice skończenie zamkniętą, to nie jest dla klasyków kwestią samej tylko ścisłości i dokładności mierniczej, ale kwestią z natury dużo istotniejszą. Granica wszechstronna i nieprzerwalna, to w ujęciu klasycznym symbol państwa gotowego, państwa o jednolitej fizjonomii. Moment ostatecznego ustalenia krajowego oblicza terytorialnego, zbiega się z momentem opasania go linią granic zamkniętych. Zamknięcie tych granic, to równoczesne zakończenie procesu państwowej konkretyzacji.

Teraz kiedy pojmujemy już doniosłość klasycznego pojęcia granic państwowych, mniej nas zapewne zdziwi, czemu znany nam już normatywista Kelsen tyle mu miejsca w swych dziełach poświęca. Jest to całkowicie zrozumiałe, atak prowadzony przez niego przeciwko starym koncepcjom państwa, kieruje on w pierwszym rzędzie w stronę miejsc, - zdaniem jego, - najsłabszych, przeciwko tym miejscom zwraca on swe ostrze polemiczne ze szczególną siłą i ostrzeliwuje je najbardziej zadadle ogniem swych argumentów.

Do najsłabszych stron teorii klasycznej należy, - zdaniem Kelsena, - to, że w teorii tej pojęcie państwowego terytorium zbiega się z pojęciem ściśle określonej cząstki powierzchni ziemskiej. Jeżeli państwo ma być rzeczywiście tam, gdzie rozciąga się zakres aktów jego władzy, to nie możemy, - według Kelsena, - być na tyle zaślepieni, aby nie widzieć, że polem działalności państwa nie jest tylko sama ściśle powierzchnia ziemska, ale również mniej lub więcej szeroki pas pod nią i nad nią. Że więc pole to nie jest czymś tylko długim i szerokim, ale również wysokim i głębokim.

Jeżeli, - powiada Kelsen, - trzy elementy konstytuujące rają się naprawdę pokrywać wzajemnie, to przestrzeń państwowa nie może mieć w żadnym razie formę nieuchwytną idealnej powierzchni, ale formę bryły. Tak pojęte, a widziane z zewnątrz przestrzenie, byłyby czymś nie płaskim, ale stożkowatym, mogłyby być bowiem raczej przyrównane do szeregu stożków, których wierzchołki stykałyby się w idealnym punkcie środka ziemi, a które zwężyłyby się w micrę im byłyby bliż-

szymi tego środka. Tu jednak przychodzi moment w którym Kelsen stawia swój pierwszy zarzut następującej treści:

Państwowe terytorium to dla większości prawników klasycznych, z Jellinkiem na czele, przestrzeń dwuwymiarowa, pojęta jako pewien ograniczony obszar powierzchni ziemskiej. Ale nawet gdybyśmy, postępując logicznie i w zgodzie z twierdzeniem szkoły klasycznej, że państwo tam swe miejsce znajduje, gdzie rozciąga się zasięg aktów jego władzy, zmienili tę przestrzeń na trójwymiarową, to jeszcze, według Kelsena, natknęlibyśmy się na trudności nie do przyzwyciężenia, a to z powodu obowiązującego u klasyków dogmatu granic wszechstronnie zamkniętych. Jak bowiem ściśle oznaczyć pionowe granice państwowego obszaru trójwymiarowego? Jak nakreślić je w powietrzu i w niezmiernych głębiach kuli ziemskiej?

Że wyznaczenie takie nie jest możliwym podkreśla Kelsen z całym naciskiem. Nie jest ono, według niego, wykonalnym, a to z dwóch powodów. Po pierwsze, granice państwowe w powietrzu nie są uchwytne, z powodu absolutnego braku przepisów pozytywnych prawa narodów tego terenu dotyczących. (Pojęcie "wolnego powietrza" na wzór pojęcia "wolnego morza", chociaż do pomyślenia, nie istnieje jak dotąd). Po drugie ściśle przeprowadzenie państwowej granicy podziemnej, nie wchodzi również w sferę tego, co praktycznie biorąc byłoby osiągalne. Państwowa granica przestrzenna nie jest jedynie dla Kelsena nieściskłą dlatego tylko, że nie da się jej wyznaczyć pionowo, czyli w powietrzu i pod ziemią. Moment ten mający swoje znaczenie, nie jest tu wszystkim. Drugim powodem nieściskłości pojęcia - jest dla Kelsena - inna okoliczność natury trochę odmiennej.

Granice przestrzenne byłyby - zdaniem jego - tylko wtedy ścisłymi, gdyby równocześnie odgraniczały przestrzeń, objętą działaniem aktów władzy państwowej, aktów jej panowania. (To oczywiście, o ile ma być prawdą, twierdzenie klasyków, że państwo tam swe miejsce znajduje, gdzie rozciąga się faktyczny zakres jego władania). Że okoliczność ta nie zachodzi i że przeciwnie porządek państwowy wychodzi nader często poza wyznaczone mu granice terytorialne, to wykazuje nam Kelsen na szeregu przykładach.

Pierwszym z tych przykładów, to moment odpowiedzialności karnej obywateli państwa za czyn popełniony za granicą. Na odpowiedzialność tę moment terytorium nie ma na ogół większego wpływu, a to z powodu, że czyn karalny, warunek kary stanowiący, podlega tej karze zazwyczaj według prawa państwowego także i wtedy, kiedy popełniony bywa za granicą. Jedynie dla okoliczności akt przymusu warunkującej, jak np. wyroku, moment granic państwowych w obrębie których okoliczność ta zwykle zachodzi, ma na ogół biorąc większe znaczenie, chociaż nie jest to także bynajmniej konieczne.

Dalszym przykładem przytaczanym przez Kelsena, to okoliczność zdarzająca się często w czasie wojny, a polegająca na tym, że państwo które zdobyło obcy kraj w obrębie nie swoich ale cudzych granic, sprawuje nieraz swe rządy. Jest to wypadek tzw. "okupacji" wojennej, podczas której akty wojennego przymusu zdarzają się w obrębie obcego terytorium i są, jak wiemy, na porządku dziennym. Faktyczna władza państwa okupującego, rozpościerając się wtedy w granicach państwa okupowanego, wybiega często daleko poza właściwe jej ramy przestrzenne i sięga szerszej niż one.

Telej cytuje Kelsen eksterytorialną placówkę dyplomatyczną, gdzie także władza państwowa mimo, że poza ścisłym terytorialnym jej zasięgiem, panuje w całej swej rozciągłości.

Nreszcie przytacza on okręt na pełnym morzu, którego pokład stanowi również widownię i to widownię pozaterytorialną aktów władzy państwowej. (Kelsen podkreśla, że chodzi mu tu jedynie o pełne morze, wody bowiem przybrzeżne państw nadmorskich, podpadać mogą jeszcze pod pojęcie państwowego obszaru terytorialnego).

W końcu przywodzi on dla poparcia swej tezy, różne akty władzy państwowej, których na podstawie umów międzynarodowych dokonuje się często w obrębie własnego państwa. Do aktów tych należą w pierwszym rzędzie takie np. czynności, jak wypowiedzenie wojny, zawarcie pokoju, podpisanie traktatu, dyplomatyczne rozmowy i enuncjacje itp.

Trzeci z rzędu zarzut Kelsena, zwrócony pod adresem ścisłości pojęcia granicy, ta jakby odwrotna strona medalu

omawianej ostatnio przez nas tezy. Kelsen jest nie tylko zdania, że porządek państwowy może być rozleglejszym od wyznaczonej mu przestrzeni terytorialnej, ale jest także zdania, że władza państwowa może czasem w wykreślonych jej granicach nie mieć wyłączności, że zatem granice te mogą być niejako czeraszami od niej. Oba te zdania nie są właściwie odrębnymi twierdzeniami, ale są stronami jednej i tej samej całości logicznej. We wszystkich mianowicie wypadkach, w których władza państwowa wybiega ze swych granic, ogranicza ona również władze drugiego państwa w obrębie jego terytorium. Cytowane przykłady okupacji wojennej, aktów dyplomatycznych i traktatowych, odpowiedzialności karnej obywateli za granicą, dowodzą tego naocznie. Jedynym wyjątkiem z porządku nich, to wyłącznie przykład aktów państwowych na pokładzie statku na pełnym morzu, które rozgrywając się poza sferą właściwego terytorium, nie są mimo tego jednak, - ale, trzeba to podkreślić, wyjątkowo, - ograniczeniem władzy innego państwa. (Pełne morze jest, jak wiemy, terenem, który na skutek przepisów prawa narodów, jest z istoty swej terenem pozapaństwowym). Wszelkie czynności w tych wypadkach, aby mieć charakter aktów państwowych, muszą być osądzone według prawa w danym państwie istniejącego. Pociąga to za sobą ten skutek, że pewien porządek państwowy obowiązuje prawnie poza właściwą mu sferą terytorialną. Doniosłości tego faktu nie zmniejsza, zdaniem Kelsena, okoliczność, że zakres takiego obowiązywania jest zwykle w praktyce zakresem dość niskim.

Z typowym stanem władzy ograniczonej, wględnie w obrębie swych granic niewyłącznej, mamy do czynienia, - zdaniem Kelsena, - w razie tzw. "kondominium". Kiedy ono zachodzi? Zachodzi ono wówczas, kiedy na pewnym obszarze terytorialnym rozciąga się panowanie kilku, a więc dwóch lub więcej, konkurujących ze sobą, potęg państwowych. Wtedy na takiej przestrzeni obowiązują specjalne normy prawne wchodzące w skład dwóch odrębnych porządków prawnych. Są to części dwóch różnych kompleksów, które mimo jednobrzmiącej treści, płyną nie z jednego ale z dwóch źródeł. Konsekwencją tego jest, że organy do wydawania norm tych uprawnione, działają zawsze

jako wspólne organa obu państw, powstają zaś najczęściej z połączenia organów państw poszczególnych. Kondominium, dla Kelsena, posiada jako przykład duże znaczenie, ponieważ jest jednym z najlepszych potwierdzeń ograniczoności, względnie niewyłączności, państwowego władztwa terytorialnego.

Z drugim, również bardzo charakterystycznym stanem władzy terytorialnej niekompletnej, względnie dwóch porządków prawnych, obowiązujących w obrębie jednego terytorium, spotykamy się, - według Kelsena, - w jednej z form związku państw, a mianowicie w tzw. państwie związkowym. W państwie tym, o ile się naturalnie stanie na stanowisku pojęć klasycznych i uzna charakter państwowy państw członków, istnieje w obrębie tych samych granic i ramach tego samego obszaru, kilka ograniczających się wzajemnie podmiotów władzy (władza państwa związkowego i władza państw członków), które władzą tą równocześnie dzielą się niejako pomiędzy sobą.

Czwartym z kolei argumentem, podniesionym przez Kelsena przeciwko pojęciu państwowych granic przestrzennych, to moment związany już nie z elementem władzy, ale z elementem ludu. Obszar zajmowany przez lud faktycznie, a przeznaczona nań przestrzeń terytorialna, to rzeczy nie zawsze się pokrywające. O tym, że tak jest, świadczy fakt, że na pojęcie ludu składają się zazwyczaj nie tylko ludzie, mieszkający w granicach państwa, ale również poza nimi (np. mieszkający za granicą obywatele, wobec których obowiązują nadal normy ich własnego państwa). Z drugiej strony również świadczy o tym i ta okoliczność, że nie wszyscy ludzie przebywający w granicach terytorium państwowego, podpadają pod to pojęcie, gdyż są wśród nich i tacy, którzy do "ludu", we właściwym tego słowa znaczeniu, nie należą (np. dyplomaci, reprezentanci obcych państw, jak posłowie, ambasadorowie, konsulowie, dalej przejezdni itp.).

Przytoczony argument przemawia, zdaniem Kelsena, nie mniej dobitnie od wyżej przewidzianych, przeciwko dogmatowi wzajemnego pokrywania się trzech momentów, składających się na pojęcie państwa, w tegoż pojęcia klasycznym rozumieniu.

Jest on dla Kelsena jednym dowodem więcej, służącym mu do potwierdzenia jego tezy, tezy nieściskości pojęcia przestrzenno-terytorialnych granic państwowych.

Teza ta jest dla Kelsena potrzebna, stanowi bowiem jeden z argumentów, służących mu w jego walce z dawną koncepcją państwa.

Co się tyczy samego terytorium, to w swej klasycznej szałcie, nie ma ono miejsca w systemie Kelsena, weszło ono tam w skład zawartości normy, stało się niczym innym, jak jedynie przestrzennym zakresem obowiązywania porządku prawnego.

Jeszcze skromniejszą rolę niż Kelsen wyznacza terytorium Duguit. W jego systemie nie jest ono koniecznym elementem państwa, nie pełni roli konstytutywnej. Społeczną bazą zróżnicowania rządzących i rządzonych jest ludność, względnie naród. Przestrzenną bazą tego zróżnicowania jest zwykle, ale tylko zwykle, pewien obszar ziemi. Terytorium zatem nie tworzy państwa. W najlepszym razie jest ono przestrzenną granicą efektywnego władztwa rządzących.

Interesujące jedynie Duguit'a, a państwo tworzące, - zróżnicowanie społeczne, może mieć również, jego zdaniem, miejsce w grupach społecznych nieterytorialnych, może mieć miejsce np. wśród ludów nieosiadłych, którymi są choćby wszystkie plemiona koczownicze. Wypadek to w czasach nowszych raczej rzadki, ale wcale nie wykluczony.

Jak widzimy terytorium, w ujęciu Duguit'a, to ani niezbędny składnik państwa, ani tym mniej konieczny element państwowej osobowości. Nie może ono być tym elementem, ponieważ, jak powiada Duguit, sama osobowość państwa jest czymś fikcyjnym i nieistniejącym.

## Część 2. Lud

Przechodzimy do drugiego elementu państwa - L u d u. Potocznie określamy tym mianem wszystkich przynależnych do państwa ludzi. Określenie to jednak nie jest dostatecznie jasne. Co innego znaczy ludność w sensie etnograficznym, a co innego

lud w sensie politycznym. To ostatnie pojęcie związane jest ściśle z pojęciem obywatela.

Co to jest obywatel? Klasyczną odpowiedź na to pytanie daje nam już Arystoteles. Zasadniczą cechą obywatela, - powiada on, - jest udział jego w funkcjach publicznych, takich jak funkcje sędziów i członków zgromadzeń ludowych. Kto nie uczestniczy we funkcjach państwowych, jest poddanym państwa, a nie jego członkiem.

Jan Jakub Rousseau przypisując każdej jednostce, w skład państwa wchodzącej, właściwości podwójne, widzi w niej raz aktywnego obywatela, przyjmującego udział w tworzeniu woli zbiorowej, drugi raz poddanego, podporządkowanego tejże woli. W pierwszym wypadku określa on ową jednostkę mianem "citoyen", w drugim wypadku mianem "sujet".

Tą samą drogą kroczy klasyczna nauka o państwie z Jellinek na czele. W rozumieniu tej szkoły ogół ludzki, który by nie posiadał podmiotowej właściwości ludu, nie byłby zdolny do utworzenia państwa. Zachodziłby tu brak zasadniczej więzi, więzi łączącej poszczególne jednostki w jednolicie zespoloną całość.

Lud, powiada Jellinek, ze względu na swą właściwość podmiotową, tworzy dzięki jednolitości państwa zrzeszenie, to znaczy iż jednostki tworzące lud, są ze sobą związane, jako zrzeszone z państwem, są one członkami państwa.

Państwo jest więc związkiem, posiadającym jednocześnie charakter zrzeszenia i władzy. Pierwiastek władzy łączy się w organizmie państwowym z pierwiastkiem zrzeszeniowym. Dzięki władzy państwa stanowi lud przedmiot "imperium" i składa się pod tym względem wyłącznie z osób podporządkowanych. Z uwagi zaś na to, iż jednostki są składnikami państwa - podmiotu, zajmują stanowisko członków państwa, wiąże je stosunek koordynacji. Jednostki, jako obiekty władzy państwowej, są podmiotem obowiązku, jako członkowie państwa, są one podmiotem praw.

Stanowisko podmiotu praw uzyskują jednostki w stosunku do państwa, co przejawia się w uznaniu ich przez państwo jako członków wspólnoty ludowej.



Przynależność poszczególnych jednostek do ludu przejawia się, według Jellinka, w istnieniu uznanej przez państwo sfery praw publicznych. Członkami państwa, ludem w jego właściwości podmiotowej, będzie ogół zrzeszonych w państwie tzn. tych, którym przysługują roszczenia prawne w stosunku do władzy państwowej. Przedmiotowe prawa publiczne są podstawą korporacyjnego charakteru państwa. Podane tu przez nas myśli Jellinka, oto klasyczna próbka koncepcji ludu w jego tradycyjnym ujęciu.

Od koncepcji tej współcześnie nam odwracają się zgodnie, mimo że z odmiennych przyczyn, tak Kelsen jak i Duguit.

W państwie Kelsena nie ma ludu w jego dotychczasowym rozumieniu, bo nie ma tam człowieka biologiczno-psychicznego. Zamiast ludzi znalazły miejsce w systemie Kelsena jedynie ludzkie czyny i zaniechania, które weszły w skład zawartości treściowej normy.

W systemie Duguit'a lud nie jest właściwym składnikiem państwa, nie jest jego elementem konstytuującym, ale jest jedynie jakby wielkim rezerwuarem, w którym urzeczywistnia się zajmujący go fenomen społeczny. Fakt powstania państwa wiąże się z momentem powstania przedziału między rządzącymi, a rządzonymi, ale aby ów przedział mógł zaistnieć, musi mieć warunki sprzyjające jego powstaniu. Najważniejszym z tych warunków jest uprzednie istnienie społeczeństwa. Istnienie jakiegś grupy społecznej, jeszcze dostatecznie nie zróżnicowanej, nie mniej jednak już egzystującej.

### Część 3. Władza państwowa

Trzecim elementem państwa charakteru konstytucyjnego, jest w ujęciu szkoły klasycznej - w ł a d z a p a ń s t w o w a.

W ujęciu tej szkoły jest ona tym samym, co władza panowania. Jest władzą panowania nie dającą się dalej wyprowadzić z żadnej innej, jest władzą panowania z własnej mocy, a tym samym z własnego prawa. Państwo, w rozumieniu Jellinka, istnieje, gdy wspólnota posiada możliwość z własnej samorodnej mocy,



za pomocą samorodnych środków przymusu, sprawować panowanie według ustalonego, właściwego sobie, porządku nad swoimi członkami i terytorium.

Istnieją według Jellinka dwa rodzaje władz: władza panująca i niepanująca.

Cechą charakterystyczną władzy zwykłej, niepanującej, jest to, iż może ona wydawać przepisy członkom wspólnoty, nie może jednak z własnej mocy i własnymi środkami przymuszać ich do stosowania się do jej rozkazów. Z każdego związku nie wyposażonego we władzę panującą, członkowie mogą się zawsze usunąć. Do tego by członka w związku zatrzymać lub by go, pomimo wystąpienia, zmusić do spełniania pewnych obowiązków wobec związku, konieczne jest upoważnienie lub nakaz czynnika, stojącego ponad związkiem, czynnika charakteru panującego. Niezależnie od tego jak rozległą sferę posiadać może władza wspólnoty niepanującej, napotyka ona jednak pewną stałą granicę, której przekroczyć nie jest w stanie. Granicą tą jest gotowość członków wspólnoty do podporządkowania się i to podporządkowania dobrowolnego, rozkazom władzy wspólnoty. Dlatego to środki i sankcje, którymi rozporządza władza niepanująca mają charakter jedynie środków dyscyplinarnych. Kto wzbrania się podlegać tym środkom, zmuszony do tego być nie może.

Władza panująca jest władzą całkowicie odmiennego rodzaju, jest to władza wobec której nie ma sprzeciwu. Panowanie bowiem to rozkazywanie bezwarunkowe oraz możliwość wymuszania wykonania. Jednostka podległa może się zwolnić od każdej władzy, prócz władzy panującej.

"Každy inny związek, - powiada Jellinek, - może członków usuwać, związek panujący z własnej samorodnie mu przysługującej mocy może członka zatrzymać".

Wyposażona w tego rodzaju atrybucje władza, jest władzą panującą, tym samym zaś władzą państwową.

Panowanie w rozumieniu szkoły klasycznej stanowi kryterium, które odróżnia władzę państwową od wszelkich innych władz.

Jellinek pojmuje władzę jako jedność. Jest to jedność teleologiczna, gdyż władza zmierzająca do realizowania celu

charakteru trwałego dzięki tym właśnie celom nabiera trwałości, a to mimo zmiany osób w danym momencie władzę sprawujących.

Wraz z rozrostem władzy państwowej, w jej długotrwałej walce z negującymi ją potęgami, zaczyna ona wchłaniać w siebie władzę wszystkich, włączonych w skład państwa związków i jednostek i ostatecznie staje się władzą suwerenną. Jednakowoż władza suwerenna nie jest tym samym co władza absolutna. Słowo "suwerenność" posiada pewną określoną treść natury ściśle historycznej. Jest ono charakteru polemicznego, wyrosło bowiem z walki.

Pozornie zdawać by się mogło, że zasada suwerenności to to samo, co zasada nieograniczoności władzy państwowej, zasada niemożności ujęcia tejże w jakiegokolwiek szranki.

Jednakże Jellinek podkreśla z całym naciskiem, że suwerenność nie jest absolutną, ale wyłącznie historyczną kategorią. W jego ujęciu państwo średniowieczne np., ograniczone ciężącymi nad nim prawami papieża i cesarza, było już państwem, ale jeszcze niesuwerennym. Poza tym władza państwowa znajduje swe naturalne jak gdyby szranki w porządku prawnym. Państwo ma wprawdzie możliwość swobodnego wybrania sobie tego lub innego ustroju, nie może jednak wyzwolić się od prawa względnie stanąć ponad prawem. Państwo wybierając sobie regułę prawną, którą myśli się kierować, samo-ogranicza się. Władza państwowa nie jest ani wszechmocą ani absolutem, ale jest zdolnością do samozobowiązania się.

Oto pojęcie władzy państwowej w ujęciu szkoły klasycznej. Pojęcie to oczywiście, obce jest całkowicie tak dla Kelsena jak i dla Duguit'a mimo, że dla każdego z odmiennych powodów.

Władza w rozumieniu idealisty Kelsena nie jest jakąś naturalistyczną rzeczywistością, a staje się jak powiada: "jedynie wiążącym obowiązaniem porządku prawnego, względnie samym tym porządkiem prawnym, albo specjalną jego zawartością, związaną z ustanawianymi przezeń aktami przymusu".

Tak jak na treść normy prawnej składają się ludzkie czynności i zaniechania, tak jak składają się nań elementy czasu i przestrzeni, tak samo składa się nań element faktycznej

przymusowości. Prawo, - zdaniem Kelsena, - nie panuje, ani panować nie może, ponieważ panowanie jako akt psychologicznej motywacji, może być jedynie dziełem człowieka, który narzuca swą wolę, jako motyw woli drugiemu. Prawu jako jedynie obiektywnie obowiązującemu, a pozbawionemu własnej woli, obca jest ta dziedzina z konieczności. Prawo jednak nie tylko nie ma własnej woli, ale nie ma także własnej siły. Siła prawa bowiem, to jedynie jego refleks, leżący zresztą całkiem poza właściwą mu sferą, bo rozgrywający się w duszach ludzkich na tle pewnych procesów psychologicznych. Ogólnie używane określenia, jak to, że państwo stoi za prawem, że jest prawa tego stróżem, że go tworzy i sankcjonuje, to dla Kelsena nie co innego, jak właśnie naiwne zobrazowanie tego stanu rzeczy. Przy zidentyfikowaniu państwa z prawem i uznaniu ich tożsamości, potrzeba podobnego rozdwojenia, odpada, - jego zdaniem - sama przez się, sankcja bowiem faktyczna, używana przez państwo samemu prawu, nie jest niczym innym jak jedynie pozaprawnym, a więc już mu obcym psychologicznym prawa tego refleksem.

Sankcja mająca swe źródło w rzeczywistych ludzkich przeżyciach, leży cała w sferze bytu, nie powinności, nie jest ona dla Kelsena tym samym co właściwy przymus prawny.

Ale jeżeli władza państwowa będzie dla Kelsena identyczna z prawem, to czym będzie dla niego suwerenność państwa? Będzie ona dla niego synonimem suwerenności prawa, czyli jego niezależności od innych systemów.

Kelsen dba wyraźnie o tę niezależność w swym dążeniu do jedności. Systemem prawnym jest dla niego zawsze tylko jeden system suwerenny, bo nie mający nic ponad sobą, z którego z konieczności wywodzi się wszystko, co jest prawem, w ten czy inny sposób. Państwo to dla niego zawsze "civitas maxima", nawet chociażby w rzeczywistości było tylko częścią ogólnoludzkiej społeczności.

Czy to gdy się wyjdzie z hipotezy prymatu prawa narodów, czy też z hipotezy prymatu prawa państwowego, zawsze prawdziwie prawnym, czyli samodzielny, jest - dla Kelsena - tylko jeden porządek, z którego wszystko inne, w drodze delegacji czy uznania, czerpie swą rację bytu i właściwe uzasadnienie.

Wychodząc np. z założenia prawa francuskiego, względnie ze stanowiska Francji jako państwa, wszystkie obowiązujące na świecie normy prawne wchodzą, czy to bezpośrednio, czy pośrednio w skład systemu prawa francuskiego, a to w drodze uznania tych norm przez Francję, będącego niczym innym jak oparciem ich obowiązywania na prawie francuskim.

Tak samo zupełnie ma się, według Kelsena, rzecz z normami międzynarodowymi, których prawdziwie prawne obowiązywanie, wywodzące się z najwyższej zasady "pacta servanda sunt", czyni równocześnie z poszczególnych praw państwowych tylko części składowe prawa narodów.

A jak zapatruje się na problem władzy realista Duguit? Wiemy już, że rozróżnia on w państwie słabych i silnych, rządzonych i rządzących. Naturalnym dążeniem dzierżycieli siły, zwykłym dążeniem rządzących jest należycie ugruntować swą władzę i zapewnić swemu stanowisku należyłą trwałość. Siła dąży, jakby naturalnie, do zorganizowania się, chociaż jej organizacja w różnych epokach historycznych jest oczywiście rozmaita. Możliwość narzucania swej woli innym, przysługująca rządzącym nie jest, zdaniem Duguit'a, ich prawem podmiotowym. Prawo to nie istnieje, jest ono fikcją, wola rządzących nie jest innej natury niż wola rządzonych, nie jest ona bynajmniej odmiennej esencji. Prawo podmiotowe do władzy nie da się, zdaniem Duguit'a, uzasadnić ani teorią umowy społecznej, założoną czysto dowolnie, a naukowo nie stwierdzoną, ani tym mniej teokratycznie. Do kogokolwiek należy władza, czy do jednostki, czy do jakiejś klasy specjalnie uprzywilejowanej, czy wreszcie do większości, jest ona, zdaniem Duguit'a, zawsze tym samym, jest nie prawem, ale faktem.

Ale rządzący są tylko ludźmi, są takimi samymi ludźmi jak rządzeni i jako tacy podlegają tym samym co oni normom. Norma społeczna stanowiąca, jak wiemy u Duguit'a, wyraz wymogów współżycia, narzuca im się za tym z tą samą co innym siłą. Duguit nie widzi powodu, dla którego rządzący względnie silni, mieliby być wolni od działania tych reguł, nie widzi podstawy dla której mieliby być niezależni od dyscypliny społecznej, ogarniającej wszystkich ludzi. Przełamanie przez

rzządzającego reguły ludzkiego postępowania wywoła, jego zdaniem, taką samą reakcją co jej przełamanie przez rządzonego.

I oto ta prosta i łatwo dostrzegalna okoliczność, daje nam możliwość według Duguit'a, rozwiązania problemu, którego klasyczna szkoła, - jego zdaniem - nie umiała rozwiązać w sposób zadowalający. Jest to problem ograniczenia wszechpotęgi tzw. państwa i podporządkowania jej prawu. Osobowość państwa, według Duguit'a, jest czystą abstrakcją. Osoba państwa, jako nieistniejąca nie jest w stanie sama się zobowiązać. W rzeczywistości istnieje tylko grupa rządzących jednostek i one to podlegają prawu. Ograniczenie niczem nieskrępowanej tyranii państwowej ujęcie jej wszechpotęgi w ramy prawne, to skrepowanie nie państwa jako takiego, ale skrepowanie rządzących, ich naturalna zależność od dyscypliny społecznej.

Każdy akt woli rządzących narzuca się rządzonemu, nie jako emanacja woli wyższej, nie jako akt nieistniejącej suwerenności, ale narzuca im się wówczas tylko, jeżeli jest zgodny z obowiązującym w pewnej grupie społecznej prawem obiektywnym.

Nie ma ani prawa podmiotowego, ani władzy suwerennej, ani fikcyjnego podmiotu takiej władzy, jest tylko człowiek z krwi i kości, człowiek, który jako istota świadoma i społeczna potrzebuje współżycia z innymi ludźmi i jako taki podlega prawom tego współżycia.

Prawo przedmiotowe składa się wyłącznie z imperatywów, zwróconych pod adresem członków danej grupy społecznej. Z całości tych imperatywów wydzielić można tę ich kategorię, która zwrócona jest do rządzących. Każdy akt rządzących odpowiadający treści tych imperatywów i w zgodzie z nimi, zasługiwać będzie na miano aktu prawnego. Nikt nie ma prawa rozkazywać innym. Czynniki rządzące mogą narzucać swoją wolę jedynie siłą, przymus ten zaś stanie się prawem, dopiero z tą chwilą kiedy będzie zgodny z normami społecznymi.

Jak widzimy klasyczne pojęcie władzy w społecznym ujęciu Duguit'a ulega daleko idącej metamorfozie.

Dzierżyciele siły nie mają jednak za zadanie jedynie rozkazywać, sfera ich działalności sięga szerzej, właściwa im troska, to zabieganie o normalne funkcjonowanie wszystkich,

społecznie ważnych urządzeń użyteczności publicznej, które Duguit określa mianem "services publics". Władza bowiem, w jego rozumieniu, nie jest ani rozkazującą potęgą, ani panowaniem, ale mniej lub więcej harmonijną kooperacją tych instytucji i urządzeń, których organizacja oraz kontrola należy do rządzących. Z dyscypliny społecznej, będącej podstawą prawną władzy rządzących, rodzą się dla nich nie tyle prawa, czy uprawnienia podmiotowe, ile przeciwnie obowiązki. Rządzący mają mianowicie obowiązek, o którym już zresztą przed chwilą była mowa, służyć za pośrednictwem posiadanego przez nich narzędzia siły, dobru społecznemu, a co za tym idzie, odpowiadającym mu hasłom solidaryzmu.

Ciążący na rządzących obowiązek, a pojęcie urządzeń użyteczności publicznej, to rzeczy ściśle ze sobą splecione. Pod pojęcie urządzeń tych podpada mianowicie wszelka aktywność, której istnienie jest czymś dla zbiorowości niezbędnym, a która ma mieć miejsce pod ochroną i kontrolą rządzących. Aktywność ta jest tak ważną dla zbiorowości, że jej ustanie choćby na chwilę, jest czymś nie do pomyślenia. Pierwszym obowiązkiem rządzących jest zapewnić jej konieczną stałość i ciągłość.<sup>xx)</sup>

Osobowość kolektywna jest, zdaniem Duguit'a, fikcją, taką samą fikcją jest suwerenna władza państwowa. Faktem jest istnienie jedynie pewnej grupy indywidualów, dzierżycieli siły społecznej, którzy, jako ci dzierżyciele, mają pewien zakres funkcji do spełnienia i za ich odpowiednie wypełnienie ponoszą społeczną odpowiedzialność.

---

<sup>xx)</sup> Ścisłe i definitywne oznaczenie liczby urządzeń użyteczności publicznej nie da się, zdaniem Duguit'a, ustalić. Zależy ona od stopnia cywilizacji w danym społeczeństwie, od jego kultury i zróżnicowania, a wreszcie od poziomu jego potrzeb. Liczba funkcji społecznych w społeczeństwie prymitywnym jest stosunkowo niewielka. Polega ona tylko co najwyżej na karaniu przestępstw, pilnowaniu porządku itd.

W cywilizowanym ustroju współczesnym liczba ta jest nieporównanie większa. Funkcjami użyteczności publicznej są tu nie tylko funkcje władcze, funkcje przymusu, ale są nimi funkcje gospodarcze, oświatowe, kulturalne itd. Wszystkie te funkcje na równi z tamtymi określa Duguit mianem "services publics".

Oto skrót klasycznej nauki o elementach państwa, atakowanych, jak widzimy ostro - i to z bardzo różnych stanowisk - przez myślicieli współczesnych. Teoretycznie stanowią one zagadnienie dyskusyjne, a wartość ich jest może problematyczna. Mimo tego poświęciliśmy im rozdział w naszym skrypcie, wychodząc z założenia, że dla prawnika, chociażby w sensie praktycznym, chociażby, jako myślenie ułatwiające punkty zaczepienia - posiadają one nadal znaczenie.

V  
ORGANY PAŃSTWOWE

Klasycznym uzupełnieniem teorii o osobowości państwa jest nauka o - O r g a n a c h P a ń s t w o w y c h.

Zapoczątkowana ona została przez Gierkego, a następnie rozwinięta przez Jellinka.

Wychodzi się tu z założenia, że wszelka osoba prawna, aby istnieć, potrzebuje woli, ponieważ gdzie nie ma woli, nie ma też praw i obowiązków. Wobec tego zaś, że rzeczywista wola istnieje tylko w człowieku, jednostki ludzkie jedynie spełniać mogą funkcje wyrażania woli osób zbiorowych.

A więc czym jest organ?

Przez organ osoby zbiorowej należy rozumieć jednostkę lub jednostki, wyrażające jej wolę. Organ nie jest to samo co mandatariusz osoby zbiorowej. W razie istnienia mandatu mamy do czynienia z dwoma osobami, pomiędzy którymi zachodzi stosunek prawny. Takiego stosunku nie ma między zbiorowością, a organem, gdyż przedstawiają one jedną i tę samą osobę. Zbiorowość tworzy razem ze swymi organami jedną nierozzerwalną całość. Stanowią one narzędzia jej woli, dzięki nim kształtuje się ona w jedność myślącą i działającą.

W stosunku do państwa, jako do zbiorowej osoby prawnej, bliżej rozwija teorie organów w swym klasycznym dziele Jerzy Jellinek, przeprowadzając przede wszystkim ich klasyfikację.

Organy państwowe dzieli on na organy bezpośrednie i organy pośrednie.

Organy bezpośrednie tym się odznaczają, że czerpią swe stanowisko wprost z konstytucji, określającej fundamenta organizacyjne państwa. Konstrukcja ich zresztą bywa różnorodną. Mogą być jedno-osobowe lub wielo-osobowe. Organa bezpośrednie, jako takie nie są nikomu podporządkowane i przed nikim nieodpowiedzialne (w monarchii absolutnej organem bezpośrednim jest monarcha, w republice organem tym jest naród).



Drugim zasadniczym rodzajem organów, to organa pośrednie. Są one podporządkowane jednemu z organów bezpośrednich. Byt ich prawny bierze swe źródło w delegacji dokonanej przez inny organ, przed którym są odpowiedzialne, (monarcha np. jest organem bezpośrednim, odpowiedzialna przed nim rada ministrów, organem pośrednim).

Organy państwowe bezpośrednie, dzieli szkoła klasyczna na: organy tworzące i tworzone i organy pierwotne i wtórne.

Organem tworzącym jest taki organ, który daje życie innemu organowi. Np. naród może być organem tworzącym, kiedy spełnia funkcje wyboru parlamentu, parlament zaś w tym wypadku będzie organem tworzonym. Z kolei sam parlament może być organem tworzącym, dokonując np. wyboru prezydenta rzeczypospolitej (organ tworzony pozostaje w stosunku do tworzącego faktycznie często w pewnej zależności, w sensie prawnym jednak, zależność ta nie musi istnieć).

Organa państwowe mogą być dalej pierwotnymi i wtórnymi.

Bezpośrednim, a równocześnie pierwotnym organem państwa jest naród.<sup>xxx)</sup>

Przy istnieniu systemu rządów reprezentacyjnych dokonuje on wyborów, w wypadku istnienia, jak w Kantonach Szwajcarskich demokracji bezpośredniej decyduje sam bez pośredników.

Dalszy podział organów państwowych, to ich podział na organa samodzielne i niesamodzielne. Wola pierwszych występuje w charakterze woli wiążącej dla poddanych, wola drugich posiada tę naturę tylko warunkowo.

---

<sup>xxx)</sup> Jak widzimy klasyczna teoria niemiecka przypisuje osobowość prawną samemu państwu, naród zaś uważa za organ państwowy.

Zupełnie na innym stanowisku stoi tzw. teoria francuska, wyrosła na specyficznym, rodzimym podłożu. Naród jest, według tej teorii, związanej z ideologią Wielkiej Rewolucji, - osobą różną od państwa, zarówno jak od wchodzących w skład jego jednostek. Naród, w charakterze wyraziciela woli powszechnej, jest wyłącznym dzierżycielem pierwotnego zwierzchnictwa. Zwierzchnictwo to w rękach narodu - osoby, jest czymś całkowitym, niepodzielnym i niepozbawialnym. Naród nie jest władny na nikogo przelać zwierzchnictwo. Istotę jego zachowuje zawsze przy sobie, a może jedynie za pomocą reprezentacji delegować pewne jego atrybuty.

Co się tyczy organów pośrednich, to są one podporządkowane bezpośrednim i przed nimi odpowiedzialne. Jednostki występujące w charakterze organów pośrednich, posiadają ów charakter, bądź to na mocy upoważnienia ustawowego, bądź też na mocy, ustalającej stosunek urzędowy, umowy służbowej. Organy pośrednie można dzielić w sposób podobny jak organy bezpośrednie, mogą być one tworzące i tworzone, samodzielne i niesamodzielne itp.

Istotne znaczenie posiada jeszcze podział organów pośrednich na: niezbędne i fakultatywne. W zależności od tego, czy działalność ich jest czymś koniecznym, czy też tylko warunkowym.

Tak organa bezpośrednio jak i pośrednio, posiadają pewną ściśle określoną sferę wyznaczonych im kompetencji.

Kompetencje te nie są własnym prawem organu, nie są czymś osobistym, ale są jedynie refleksem praw służących państwu.

O jednostkowym prawie podmiotowym można tu mówić tylko o tyle, o ile chodzi o roszczenia jednostki do uznania jej w charakterze organu i dopuszczenia jej do sprawowania tej funkcji.

Najważniejszą rzeczą jest tu odróżnienie organu, jako takiego, od jednostki sprawującej funkcje tego organu. Jednostka, jako jednostka, nie jest organem, ale jedynie piastunem, czy wyobrazicielem organu. Wyobrażając organ nie traci ona oczywiście charakteru człowieczego i nie pozbawia się znamion indywidualnych i dlatego to urzędnik, organ wyobrażający, będzie zobowiązany wobec państwa nie w charakterze organu państwowego, ale w charakterze jednostki piastującej ów organ (nie organowi np. wymierza się karę dyscyplinarną, ale wymierza się ją temu co organ piastuje).

Podkreślone tu odróżnienie posiada na tle nauki klasycznej znaczenie podstawowe, a to w związku z potrzebą zrozumienia zasady ciągłości państwa.

Państwo, jako takie nie zmienia się pomimo ciągłej zmiany osób, sprawujących funkcje państwowe na różnych stanowiskach. Są to tylko zmiany wyobrazicieli organów, a nie zmiany samych organów.

Hierunki nieuznające pojęcia osobowości prawnej państwa, nie uznają również pojęcia organu państwowego.

'Istnienie organów, - mówi Kelsen, - wskazuje na istnienie organizacji, organizacja zaś bez porządku jest choćby dlatego nie do pomyślenia, ponieważ oba słowa znaczą całkowicie to samo".

Jak widzimy, pojęcie organu sprowadzone jest u Kelsena do pojęcia porządku prawnego, a co za tym idzie stanowi synonim normy przedmiotowej.

Ale nie tylko Kelsen, również i Duguit zwalcza pojęcie organu państwowego. Ponieważ, według niego, państwo nie jest ani osobą w rozumieniu przyrodniczym, ani w rozumieniu prawnym, przeto nie może ono posiadać organów biologicznych, ani prawnych. Istnieją tylko - zdaniem Duguita - jednostki, względnie grupy jednostek, którym przypada w udziale sprawowanie pewnych funkcji władczych. Jednostki te narzucają innym swoją wolę, ale jest to zawsze ich wola własna, nigdy zaś wola państwa, jako takiego, która jest czynem fikcyjnym i nie istniejącym. Problem zatem stosunku zachodzącego pomiędzy reprezentowaną osobowością państwa, a reprezentującymi tę osobowość organami, problem zaprzatający umysły klasyków - jest problemem, dla Duguit'a absolutnie nie istniejącym. Jest kwestią zasadniczo przez niego nieuznaną.

Problem, który go interesuje, to inna kwestia. To kwestia różnicy, przechodzącej pomiędzy właściwymi rządzącymi, a ich agentami.

Rządzący to właściwi dzierżyciele siły, nie posiadają oni prawa do władzy, ale sprawują ją faktycznie. Wola ich jest wola indywidualną, ściśle osobistą, nie jest ona wolą państwa czy narodu, ale nawet będąc taką jaką jest dominuje narzucając się jako motyw woli innym.

Agenci mają, zdaniem Duguit'a, inny charakter. Nie posiadają oni sami mocy rządzenia, nie są właściwymi dzierżycielami siły, są oni funkcjonariuszami ustanowionymi przez rządzących do pełnienia pewnych określonych funkcji. Jako funkcjonariusze obracają się oni jedynie w ramach pewnych, ściśle zdefiniowanych i sprecyzowanych kompetencji. Mają oni moż-

ność decydowania, ale możliwości tej zakreślone są wyraźne i nieprzekraczalne granice.

Rozważania te na temat organów państwowych, w szczególności organów najwyższych w państwie, wiążą się ściśle z problemem tzw. F o r m y P a ń s t w a.

(Używamy dotąd słów "Forma państwa" w uzupełnieniu jakby "Materii państwa", idąc tu tradycyjnie za pierwszym badaczem problemu Arystotelesem. On to pierwszy odróżnia poszczególne formy państwa, zależnie od liczby sprawujących w państwie rządy jednostek. W zależności od liczby tych jednostek odróżnia on: królestwo, arystokrację i republikę. Żywotność tradycji arystotelesowskiej pozostała wyraźna, objawiając się nie tylko w zachowaniu prawnego słownictwa klasyfikacyjnego, ale również wpływając na teoretyczne poglądy współczesnych nam autorów).

"Każde państwo, - pisze Jellinek, - wymaga najwyższego organu. Jest nim organ wprowadzający państwo w ruch i utrzymujący je w ruchu, a zarazem posiadający najwyższą władzę rozstrzygnięcia. W każdym państwie jest mianowicie potrzebny jeden organ pobudzający do ogólnej państwowej działalności, a którego bezczynność pociągnęła by za sobą sparaliżowanie całego życia państwowego". "Najwyższa wola wprowadzająca w ruch państwo, wytwarza się zgodnie z konstytucją, bądź to na drodze czysto psychologicznej, a więc naturalnej, bądź też na drodze prawnej, to jest sztucznej. W pierwszym wypadku powstawanie woli dokonywa się całkowicie w danej osobie fizycznej i na tej drodze powstała wola państwa zjawia się zarazem jako wola fizyczna, indywidualna. W drugim wypadku wyłania się wola państwa dopiero wskutek prawnego procesu, z akcji woli większości osób fizycznych, tak że występuje wówczas już nie jako wola pewnej indywidualnej, określonej, żywej, widzialnej osoby, - lecz jako wola danego kolegium posiadającego wyłącznie byt prawny. Wola fizyczna oraz wola prawna wynikająca z fizycznej woli, w drodze zastosowania pewnych form prawnych w sposób przewidziany konstytucją, oto jedyne sprawdziany dla naczelnego podziału państw na kategorie".

Jerzy Jellinek, jak z zacytowanych urywków widzimy, idzie wyraźnie za Arystotelesem. Rozróżniając dwie formy państwa, monarchię i republikę, mówi o monarchii, że motorem wprowadzającym państwo w ruch jest w niej wola fizyczna człowieka, o republice zaś, kiedy motorem wprowadzającym w ruch państwo jest wola wielo-osobowego kolegium.

Autorem, który zrywa wyraźnie z tradycją arystotelesowską, jest Bernatzik.

W swoim żywo napisanym dziełku "Monarchia i republika" przeprowadza Bernatzik gruntowną, na historycznych badaniach opartą analizę pojęcia władzy. Pojęcie to już w średniowieczu występuje w dwojakiej formie. Mamy z jednej strony władcę, opierającego swą legitymację do władzy na starszeństwie, posiadaniem majątku, lub objawionej woli Bożej, - z drugiej strony mamy władców opierających swój certyfikat władczy na jakimś legalnym upoważnieniu, udzielonym ze strony rządzonych. W pierwszym wypadku mamy do czynienia z władcą występującym w charakterze Pomazańca Bożego (ustrój teokratyczny), albo rządzącym z racji swego rodowego starszeństwa (ustrój patryarchalny), albo wreszcie z władcą będącym właścicielem rządzonego przez się państwa (ustrój patrymonialny). W drugim wypadku mamy do czynienia z rządzącym, będącym najwyższym funkcjonariuszem, względnie urzędnikiem państwa, upoważnionym do rządzenia nim, za pośrednictwem jakiejś delegacji udzielonej mu przez ogół w specjalnie do tego sporządzonej umowie (contrat social). Jedynie władcy pierwszego typu, teokratycznego, patryarchalnego lub patrymonialnego, opierają swą władzę na czymś pierwotnym, od nikogo nie zależnym, opierają ją na "własnym" prawie. U władców drugiego typu prawo to nie jest własnym, ale cudzym, jest czymś delegowanym, jest jedynie tzw. "upoważnieniem z woli ludu".

Podług Bernatzik'a jedynie w pierwszym wypadku mamy do czynienia z monarchią, w drugim nie ma już monarchii, ale republika.

Jak widzimy, analizowany przez nas autor wysuwa na plan pierwszy jakość subiektywnego prawa do władzy. Arystotelesowski moment liczby władców nie odgrywa u niego żadnej roli.

(Przeciwko arystotelesowskiej podstawie podziału wysuwa Bernatzik, jako przykład dyarchię, która, mimo że nie będąc republiką, rządzona jest mimo tego przez kilka osób).

Przechodząc z kolei do wywodów historycznych nad ustrojem, uznawanym przez się jako monarchiczny zatrzymuje się autor przede wszystkim nad państwem patrymonialnym (przechodzi do porządku nad mało aktualnymi dziś formami, jak państwo patryarchalne i teokratyczne).

Monarchie patrymonialne kształtują się w Europie w ciągu długich lat, począwszy od głębokiego średniowiecza, sięgają czasu, kiedy nie ma jeszcze rozgraniczenia między prawem prywatnym, a publicznym, ponieważ źródłem praw władczych jest prawo prywatne. Na wzór podaje autor klasyczny przykład monarchii francuskiej. Drobną z początku zalążek państwowy rozrasta się w potężny twór, obejmujący nieraz szerokie terytoria, a to w drodze darowizn, cesji różnego rodzaju i kupna. Małżeństwa dynastyczne i przyjmowanie z tym odpowiednich sum posagowych, ziemie brane pod zastaw w zamian za udzielane pożyczki, oto istotne, najczęstsze tytuły prawne nabytków terytorialnych, stanowiących podstawę stałego rozrostu Francji. Król Francji to nie tyle król, co właściciel Francji, jest ona jego prywatną domeną, jego prywatnym folwarkiem, który wskutek przemyślnych operacji majątkowych, z małego rozrósł się w olbrzymi. Kiedy Ludwik XIV mówi "L'état c'est moi" to nie jest to frazes, ale ścisła i głęboko ujęta prawda historyczna.

(Jest to jeszcze ta sama mentalność co naszego Krzywo-ustego dzielącego swoje państwo na folwarki między synów).

Oczywiście, że w dzisiejszych czasach (Bernatzik rozumie to zupełnie dobrze), rzeczy wyglądają mniej jaskrawo. Europejski monarcha konstytucyjny, czy parlamentarny, w XIX czy XX wieku, nie jest już oczywiście władcą patrymonialnym czystej wody, spełniane przez niego czynności są dziś w dużej mierze funkcją publiczną, obowiązkiem itp. Jednakże, jeżeli ma być naprawdę monarchą, a nie urzędnikiem z woli ludu, musi swoje stanowisko wywodzić, w pewnej przynajmniej mierze, z jego "własnego prawa", mającego swoje źródło w danym "patrimonium".

(Nawiasem mówiąc, wskaźnikiem takiego prawa króla angielskiego jest jego stanowisko w stosunku do floty imperialnej).

Jakie są kryteria, zdaniem Bernatzik'a, podług których poznać można władcę z własnego prawa?

Otóż przede wszystkim nie czerpie on swego stanowiska z normy nadrzędnej, zawartej w konstytucji, nie opiera swego tytułu organu państwa, na tej normie, jak to bywa w republikach, ale sam jest źródłem konstytucji. Jest ona jego dobrowolną łaską, wyświadczoną ludowi i jako taka ma charakter oktrojowany (Ludwik XVIII).

W procesie tworzenia ustaw zwykłych, decydujący współudział monarchy jest konieczny. Objawia się on w prawie sankcjonowania ustaw tzn. w prawie sankcji. Republikańskie głowy państwa spełniają nieraz ważną rolę w procesie prawotwórczym (veto zawieszające), jednakże właściwego prawa sankcji nie mają.

Dalsze kryterium, podług Bernatzik'a, odróżniające monarchę od niemonarchy, znajduje swoje uzewnętrznienie w prawie karnym. Ktoś co obraża monarchę popełnia "crimen laese maiestatis", specjalnie ciężką zbrodnię, popełnia ją zaś niezależnie od tego, gdzie jest monarcha, ponieważ sama osoba monarchy jest nienaruszalna.

Kto obraża prezydenta Republiki, obraża w nim głowę państwa tylko w chwili pełnienia przezeń funkcji urzędowej.

Na koniec rzucająca się w oczy cecha odróżniająca monarchę od niemonarchy, wprawdzie czysto zewnętrzna, ale charakterystyczna, to aparat etykietalny.

Oprócz wymienionych tu kryteriów, do momentów charakterystycznych, mimo, że nie koniecznych należą jeszcze w monarchiach: nieodpowiedzialność wobec prawa, dożywotność względnie dziedziczność sprawowanej funkcji, prawo łaski i amnestii, prawo rozwiązywania parlamentu, prawo weta, prawo wydawania wyroków sądowych w imieniu monarchy itp.

Czy między pojęciem formy państwa w omówionych tu tradycyjnych jego ujęciach, a marksistowskim pojęciem typu państwa, zachodzi kolizja? Czy Klasycy Marksizmu wyrzucają go całkowicie poza nawias, stworzonego przez się, systemu klasyfikacyjnego?

Nie podobnego. Zachowują je, - ale jedynie w ramach uznawanej typologii zasadniczej.

Jako właściwe kryterium podziału państw, przyjmują typ ustroju społeczno-gospodarczego, jedynie bowiem podział oparty na tym kryterium daje możliwość wydzielenia cech naprawdę istotnych od strukturalnych. Okoliczność ta nie koliduje jednak z faktem (bynajmniej przez myślicieli marksistowskich nie negowanym), iż istniejące państwa posiadają swoje indywidualne znamiona, czyli tym samym rozmaite formy.

W ramach państwa niewolniczego, feudalnego i kapitalistycznego mieszczą się np. całkiem dobrze takie formy jak: monarchia patrymonialna, stanowa i konstytucyjna czy też republika parlamentarna, prezydenckalna i faszystowska.

Również w ramach państwa socjalistycznego, demokracje ludowe stanowią pewną szczególną formę dyktatury proletariatu, formę odmienną od radzieckiej. Podczas, gdy bowiem państwo radzieckie zbudowało już socjalizm i zajęte jest w tej chwili budową komunizmu, państwa demokracji ludowej zakładają dopiero u siebie fundamenty socjalizmu.

"Formy państwa - (pisze Lenin) - \*\*)" były zazwyczaj różnorodne. W czasach niewolnictwa w krajach najbardziej przodujących, kulturalnych i cywilizowanych, według ówczesnych pojęć, np. w starożytnej Grecji i Rzymie, opierających się całkowicie na niewolnictwie, mamy już różnorodne formy państwa. Wtedy już powstaje różnica między monarchią, a republiką, między arystokracją i demokracją. Monarchia, jako władza jednostki; republika, jako brak wszelkiej nieobieralnej władzy; arystokracja jako władza stosunkowo niewielkiej mniejszości; Demokracja jako władza ludu (demokracja w tłumaczeniu z greckiego znaczy dosłownie władza ludu). Wszystkie te różnice powstały w epoce niewolnictwa. Mimo tych różnic, państwo w epoce niewolnictwa, było państwem właścicieli niewolników, \*\*)

O Państwie



bez względu na to czy była to monarchia czy też republika arystokratyczna lub demokratyczna.

W każdym kursie historii starożytnej po wysłuchaniu wykładu na ten temat, usłyszycie o walce między państwami monarchicznymi, a republikańskimi, a podstawową rzeczą było to, że niewolników nie uważano za ludzi; nie tylko nie uważano ich za obywateli, ale nawet za ludzi. Prawo rzymskie traktowało ich jak rzecz, ustawa o zabójstwie, pomijając już inne ustawy, dotyczące ochrony jednostki ludzkiej, nie dotyczyła niewolników. Broniła ona tylko właścicieli niewolników, jako uznanych za jedynych pełnoprawnych obywateli. Jeśli powstawała monarchia, była to monarchia właścicieli niewolników, jeśli republika, była to republika właścicieli niewolników. Ze wszystkich praw korzystali tam właściciele niewolników, niewolnicy zaś byli według prawa rzeczami i wobec nich nie tylko można było popełnić wszelki gwałt, ale nawet zabójstwo niewolnika nie było uważane za przestępstwo. Republiki niewolnicze różniły się między sobą pod względem swej organizacji wewnętrznej, były republiki arystokratyczne i demokratyczne. W republice arystokratycznej niewielka ilość uprzywilejowanych brała udział w wyborach, w demokratycznej udział brali wszyscy, ale znów wszyscy właściciele niewolników, wszyscy prócz niewolników. Tę podstawową okoliczność trzeba mieć na względzie, albowiem bardziej niż wszystko inne oświetla ona zagadnienie państwa i wyraźnie wykazuje istotę państwa.

Państwo jest maszyną ucisku jednej klasy przez drugą, maszyną do utrzymywania w posłuszeństwie wobec jednej klasy innych klas jej podporządkowanych. Forma tej maszyny bywa różna. W państwie o ustroju niewolniczym mamy monarchię, republikę arystokratyczną, a nawet republikę demokratyczną. W rzeczywistości formy rządzenia bywały nader różnorodne, istota jednak sprawy pozostawała ta sama .....

## VI

### FUNKCJE PAŃSTWA

Od pojęcia organu państwowego, przejdźmy do pojęcia  
F u n k c j i P a ń s t w a.

Przez funkcję państwa rozumie się zwykle działalność będącą zewnętrznym objawem woli władczej. Państwo dążąc do realizowania pewnych celów, dokonuje pewnych aktów natury swoistej. Dla dokonania tych aktów powołane są pewne organy i dlatego funkcje państwa klasyfikuje się często w zależności od organów funkcje te spełniających.

Już w starożytności Arystoteles daje nam pierwszą próbę klasyfikacji funkcji państwowej. Rozróżnia on mianowicie w zależności od poszczególnych, znanych mu na tle ustroju Grecji, organów państwowych, - rady, urzędy i sądy.

W średniowieczu klasyfikacja funkcji państwowych przedstawia się dualistycznie, znajdując zasadniczą podstawę w antytezie, - król, naród. Wychodząc z zasady pierwotnego zwierzchnictwa narodu, uważano, że do narodu należy władza ustawodawcza, zaś do monarchy funkcja wykonywania ustaw. (Marsyliusz z Padwy).

Tej niesformułowanej jeszcze z dostateczną precyzją koncepcji rozdziału władzy, przeciwstawia się w czasach nowożytnych inna koncepcja, pełnej jej koncentracji w ręku absolutnego monarchy. Jest to stara zasada rzymska, cezarystyczna, rozbudowana przez legistów, monizmu ustrojowego.

Ale niby powrotna fala wraca średniowieczna antyteza króla i narodu i to ze zdwojoną siłą w dziełach Locke'a i Monteskiusza.

Locke rozróżnia nie jedną ale cztery władze, ustawodawczą, wykonawczą, federacyjną oraz prerogatywę. Władza ustawodawcza należy do ludu, reprezentowanego przez parlament.

Do króla należy władza wykonawcza i spraw zagranicznych dotycząca, federacyjna, dalej prerogatywa, czyli ten zakres władzy dyskrecyjnej, który pozostaje mu po odjęciu uprawnień, służących parlamentowi.

Monteskiusz, twórca klasycznej dziś teorii podziału władz, rozróżnia w swym "Duchu praw", trzy materialnie różne funkcje państwowe: ustawodawstwo, wykonywanie ustaw i sądzenie.

Każda z tych funkcji winna być powierzona, jego zdaniem, odrębnemu, a od innych niezależnemu, organowi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. By zapobiec nadużyciom i uchronić się przed możliwością, aby któraś z władz nie stała się tyrańską, jedna z władz powinna powstrzymywać drugą. (Le pouvoir arrête le pouvoir). To wzajemne ograniczanie się, za pośrednictwem odpowiedniego systemu przeciwwag, doprowadzić ma, zdaniem Monteskiusza, do harmonijnego współdziałania. Wtedy dopiero jednostka jest naprawdę wolną i wystarczająco zabezpieczoną przeciwko grożącym jej nadużyciom ze strony rządzących.

Rozumowanie Monteskiusza w streszczeniu wygląda mniej więcej tak: Jeśli ten, który w państwie wykonuje prawa, równocześnie je tworzy, wolność nie istnieje, ponieważ musi on tworzyć prawa tyrańskie, ażeby w sposób tyrański je wykonywać. Może on w ten sposób pozbawić obywateli wszelkich dóbr, a nawet życia i to na mocy konstytucji. Ten sam fakt zajdzie i wtedy, gdy władzy ustawodawczej przyzna się wykonawczą, i to bez względu na to, czy ta władza będzie wybrana przez lud, czy będzie nią lud sam. Lud jako całość może równie dobrze zagrażać bezpieczeństwu każdego, co tyran jednoosobowy i zdarzają się niejednokrotnie państwa, w których mimo, że tłum jest przemożny, nikt nie czuje się bezpieczny. Bezpieczeństwo obywateli może być zapewnione jedynie w wypadku, gdy władza ustawodawcza przeciwstawia się wykonawczej i określa jej zakres działania i gdy z kolei władza wykonawcza powstrzymuje przez swój sprzeciw zakusy despotyczne władzy ustawodawczej.

Lecz największe niebezpieczeństwo dla wolności leży w połączeniu władzy sądzenia z jedną z dwóch innych władz, względnie z obiema naraz.

"Gdy urzędnik, - mówi Monteskiusz, - jako wykonawca praw posiada władzę, którą przyznał sobie jako ustawodawca, może on pustoszyć państwo przez swe ogólne chęci, a gdy posiada jeszcze władzę sądenia, może zniszczyć każdego obywatela przez swe szczegółowe pragnienia". "Gdyby władza sądowa była połączona z ustawodawczą, wówczas władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby samowolną, ponieważ sędzia byłby ustawodawcą zarazem, gdyby zaś połączoną była z wykonawczą sędzia mógłby mieć siłę ciemiężyciela".

Stąd podług Monteskiusza wynika logicznie, że wymiar sprawiedliwości, funkcja otaczana nimbem świętości, powinien być powierzony instytucji niezależnej, a równocześnie wrosłej w społeczeństwo, instytucji, która nie mając w posiadaniu władzy żadnego interesu, nie miałaby go w dopuszczaniu się niesprawiedliwości.

Oto reasumpcja poglądów Monteskiusza. Komentatorzy jego systemu (niewiadomo czy słusznie) dopatrują się w nim dwóch twierdzeń: tezy, że funkcje państwowe wyodrębnione w teorii dadzą się też w praktyce ściśle oddzielić i tezy dotyczącej charakteru wyłącznie wykonawczego tzw. egzekutywy. Obie te tezy (nazwijmy je monteskiuszowymi) są niewątpliwie zawodne.

O błędności jednej uczą nas tysiączne przykłady, występujące jaskrawo na tle konstytucjonalizmu współczesnego. Nawet w klasycznym ustroju podziału władz, w Stanach Zjednoczonych, władzę wykonawczą reprezentujący prezydent, ma w stosunku do uchwał Kongresu prawo weta zawieszającego, sądy zaś decydują o zgodności ustaw z konstytucją. Regułą obowiązującą we wszystkich ustrojach współczesnych jest, że rząd dokonuje całego szeregu aktów ustawo-twórczych i sądowych, do których należy np. inicjatywa ustawodawcza i stosowanie prawa łaski. Przeciwnie parlament rozwija aktywność w sprawach natury administracyjnej, zajmując się budżetem, zaciąganiem pożyczek, regulowaniem systemu pieniężnego itp. W obu wypadkach granice ściśle wykreślone, są pod naporem życiowych konieczności, wyraźnie przekraczane, a sztywne ich przestrzeganie staje się praktyczną niemożliwością.

Odnosnie do drugiej tezy, tezy dotyczącej właściwego charakteru władzy wykonawczej, to słabość jej, zresztą bijąca w oczy, leży w niedocenieniu należytego znaczenia funkcji "rządzenia", względnie "administrowania" w życiu państwowym. Jest rzeczą dzisiaj już dla każdego jasną i zrozumiałą, że taka działalność rządu, jak prowadzenie wojny, względnie zawiadywanie polityką zagraniczną, jest czymś więcej niż zwykłym stosowaniem ustaw. Zachodzący w działalności tego typu element twórczy, musi być koniecznie uwzględniony.

Współcześni nam uczeni w zrozumieniu wskazanych tu braków starają się niejednokrotnie zarzucić radykalnie pojmowany trójpodział i zastąpić go przez inne. Po tej linii idzie np. nasz polski myśliciel Władysław Leopold Jaworski.

W ujęciu Jaworskiego władzą, we właściwym znaczeniu, to odwrótnie niż u Monteskiusza jedynie władza wykonawcza. Aktem władczym dla niego, to tylko akt egzekutywy, akt wykonania przymusu państwowego. Ani ustawodawstwo, ani sądownictwo nie będą, podług niego, aktami władzy, ale aktami kontrolnymi i dlatego nie można mówić o istnieniu odrębnych władz: ustawodawczej i sądowej. Ustawodawstwo zajmuje się tylko stanowieniem ustaw czyli uchwalaniem pewnych mierników czy kryteriów kontroli, sędzia stosowaniem tych mierników do życia.

"Teoria podziału, separacji, niezawisłości władzy, - pisze Jaworski, - ma sens i może być rozumiana, jeżeli się ją bierze, jako wyraz nieprawniczy pewnego programu politycznego. Dzisiaj podziałem, który należy przyjąć, nie jest podział władzy, bo ta musi być zawsze w jednym ręku, ale podział organów, na organy które urzeczywistniają porządek prawny i organy które je kontrolują".

Czy między Jaworskim i Monteskiuszem jest rzeczywiście niedająca się pogodzić rozbieżność istotna?

Wprost przeciwnie. Sednem systemu autora "Duchów praw", a równocześnie systemu tego odkryciem głównym, nie jest sam wynalazek trójpodziału, który z równą łatwością mógłby być zastąpiony przez inne, ale odkrycie znaczenia kontroli w życiu państwa, tej kontroli, której właśnie i Jaworski jest zwolennikiem. Sam podział funkcji nie jest tu jeszcze wszyst-

kim, o ile nie łączy się z konieczną niezależnością sprawujących ją czynników.

Jeżeli np. Bodin, zwolennik absolutyzmu monarszego, dzieli całość przysługujących monarsze atrybutów na poszczególne gałęzie administracji państwowej, sprawowanej przez jego agentów, - albo jeżeli Jan Jakub Rousseau, zwolennik ludowładztwa, oddaje ustawodawstwo bezpośrednio narodowi, z egzekutywy zaś czyni służebnicę narodu, - to w obu wypadkach, mimo fikcji podziału, mamy do czynienia z systemem antymonteskiuszowskim z istoty, a nie tylko pozornie.

Koncepcja Monteskiusza i koncepcja Jaworskiego, to w gruncie rzeczy coś identycznego. Istoty tej koncepcji nie należy szukać w tradycyjnej formule "podziału władz", a raczej w treści zamkniętej w znacznie młodszym słowie "kontrola".

Pojęcie kontroli i znaczenie tejże, na tle całości organizacyjnej państwa, innym jest niewątpliwie dzisiaj, niż za czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Kontrola w dawnym klasycznym ujęciu, ujęciu dość prymitywnym, to właściwie tyle co kontrola reprezentantów ludu nad rządem i jego agentami.

Dziś problem kontroli, to problem nieporównanie bardziej złożony i skomplikowany. Obok kontroli parlamentu nad rządem, dalej się utrzymującej, a sprawowanej albo wprost, albo przy użyciu pomocniczych czynników, typu np. Najwyższej Izby Kontroli, istnieją na tle współczesnych ustrojów specjalne trybunały do tej funkcji przeznaczone, jak np. nasz przedwojenny Najwyższy Trybunał Administracyjny, kontrolujący legalność aktów administracyjnych, albo Trybunał Konstytucyjny (Czechosłowacja przed drugą wojną światową) kontrolujący prawidłowość prac parlamentu przez badanie zgodności ustaw z konstytucją. (Problem właściwej kontroli, to niewątpliwie problem uchwycenia możliwie najwłaściwszego stopnia jej nasilenia, uniknięcia z jednej strony jej przerostu, działającego paraliżująco w odniesieniu do wszelkiej śmielszej inicjatywy, jak również zbyt małego jej natężenia, umożliwiającego samowolę i nadużycia poszczególnych organów).

Ale mówiąc o funkcjach państwa zastanówmy się, czy wielka współczesna antyteza między funkcjonariuszami typu urzędniczego z jednej, a obywatelskiego z drugiej strony, nie będzie miała również swego znaczenia. Aby na to móc dać odpowiedź, trzeba przede wszystkim wiedzieć, co różni urzędnika "sensu stricto", od funkcjonariusza typu obywatelskiego?

Wskażmy parę momentów charakterystycznych:

Pierwszym z nich, grającym tu przede wszystkim ważną rolę, jest niewątpliwie sam sposób powoływania funkcjonariusza. Już popularne określenie potoczne mówi nam o powołaniu z góry i powołaniu z dołu. Takie powołanie z góry to nominacja, mająca swe źródło w decyzji urzędowego zwierzchnika, powołanie z dołu, w przeciwieństwie do tego, to wybór, czerpiący swą podstawę w woli społeczeństwa.

Pierwsza forma związana jest zasadniczo z pojęciem urzędnika, druga funkcjonariusza typu obywatelskiego.

Druga charakterystyczna okoliczność wiąże się z momentem pobieranego wynagrodzenia za pracę. Urzędnik "sensu stricto" jest z reguły funkcjonariuszem płatnym, funkcjonariuszem na stałej gaży. Zależnie od wysokości przysługującego mu stopnia służbowego, pobiera taką lub inną pensję, czyli tzw. pobory urzędnicze. Funkcjonariusz typu obywatelskiego pełni swą funkcję, albo bezpłatnie, albo korzysta jedynie z indemnizacji w charakterze zwrotu kosztów służby (taką indemnizacją są np. diety poselskie).

Trzecim sprawdzianem, związanym zresztą logicznie z poprzednim to charakter spełnianej funkcji, pojętej w jednym wypadku jako "zawód", w drugim jako "służba publiczna". Urzędnikiem w ścisłym znaczeniu jest z reguły urzędnik zawodowy, funkcjonariusz typu obywatelskiego traktuje swe zajęcie publiczne, jako nie stałą funkcję honorową. Nie jest on nominowany jak urzędnik na stałe, ale jedynie wybrany na okres czasu potrzebny do spełnienia powierzonego mu, a określonego konkretnie zadania.

(Dlatego to pojęcie funkcjonariusza będącego w "stanie rozporządzalności", związane ściśle z pojęciem urzędnika "sensu stricto", z reguły obce jest pojęciu funkcjonariusza



typu obywatelskiego, właśnie dzięki określoności powierzonych mu funkcji).

Przywiedzione przez nas momenty służą do wykreślenia, potrzebnej tu, linii demarkacyjnej. Na ich podstawie jednak będzie ona wykreślona jedynie z grubsza. Można tu mówić o pewnych przeciętnościach, a nie o jakichś regułach nieprzesuwalnych.

Może się zdarzyć np., że powołany z dołu, czerpiący swe stanowisko z wyboru, nie z nominacji, będzie równocześnie funkcjonariuszem płatnym, pobierającym stałą gażę urzędniczą, jak to np. niekiedy ma miejsce w odniesieniu do burmistrza, który mimo, że wybrany przez Radę Miejską, jest na tzw. etacie urzędniczym. Ścisłe określenie, gdzie się zaczyna, a gdzie kończy urzędnik "sensu stricto", względnie "vice versa", funkcjonariusz typu obywatelskiego, będzie na tle zacytowanego przykładu czymś problematycznym.

Jak widzimy stosownie do tego co już zostało powiedziane, można tu mówić jedynie o przeciętności, a nie da się operować normami niezmiennymi.

Ale nie o nie tu chodzi.

Interesująca nas antyteza, to nie tyle zwykłe przeciwstawienie urzędnika, nieurzędnikowi, co antyteza dwóch elementów na tle życia państwa, widocznych i niewątpliwych, równocześnie dwóch jakby stylów: "biurokratycznego" i przeciwieństwo tamtego stanowiącej "obywatelskości".

Mniej lub bardziej do ideału zbliżonym reprezentantem stylu pierwszego, to pełny typ "urzędnika biurokraty". Jest nim płatny funkcjonariusz zawodowy, mianowany na stałe, pośrednio lub bezpośrednio, przez rząd centralny i od niego służbowo zależny. Funkcjonariusz stanowiący jedno z ogniw biurokratycznego łańcucha, smontowanego na zasadzie hierarchii i podporządkowania. Związany jest on nie tylko jak każdy obywatel, przepisami ogólnie obowiązującymi, ale skrepcowany jest ponadto specjalnym regulaminem urzędniczym, czyli tzw. pragmatyką służbową, a nieraz licznymi bardzo instrukcjami i okólnikami urzędowych zwierzchników.

Pęta nałożone z zewnątrz, chociażby ciężkie, są mimo wszystko lżejszymi od tych, które urzędnik biurokrata sam sobie narzuca. Mają one związek z właściwą techniką służby i związanym z nią rutynizmem. Tak jak każdy rzemieślnik jest w pewnym sensie niewolnikiem tworzywa, którym się posługuje, tak i urzędnik, którego rzemiosłem jest załatwianie tzw. "aktów urzędowych", jest w dużej mierze związany techniką ich załatwiania. Jak każdemu rzemieślnikowi, tak i jemu, przychodzi w tym wypadku z pomocą gotowy szablon, który korzystając z doświadczeń poprzedników, stosuje niejako mechanicznie. Szablon ów to tzw. "rutyna urzędnicza", stanowi ona nieodłączny składnik i element stylu zwanego przez nas biurokratycznym.

Przeciwieństwem biurokratyzmu jest to co nazwalibyśmy obywatelskością. Element ten reprezentowany jest w państwie przez honorowego funkcjonariusza - amatora, wybranego dla określonych zadań przez jakąś grupę społeczną. Funkcjonariusz tego typu traktuje swą pracę nie zawodowo, ale w charakterze czasowego zajęcia dodatkowego. Obcym mu jest zasadniczo stosunek służbowego podporządkowania, nie podlega urzędowemu zwierzchnikowi, ale jest jedynie sługą społeczeństwa. Podejście jego do spraw przez niego załatwianych, jest podejściem nie tyle zawodowca co amatora. Zasadniczą rolę gra tu nie wiedza fachowa, ale własna wolna ocena, oparta na kryteriach zdrowego rozsądku. Korzysta się oczywiście i tutaj z doświadczeń poprzedników, idąc śladami pewnych zwyczajów, ale przez zostawienie miejsca osobistej inwencji, unika się skostniałego automatyzmu. Nie ma tu załatwiania aktów, ale jest natomiast rozwiązywanie pewnych zagadnień życiowych, dyktowanych wymogami chwili oraz wycuciem potrzeb środowiska. Tego właśnie środowiska wyrazicielem jest, z natury rzeczy, funkcjonariusz typu obywatelskiego.

Oto pobieżna sylwetka dwóch przeciwstawnych w życiu państwa elementów władzy, - urzędniczego i obywatelskiego.

Już krótki rzut oka na pierwszy lepszy odcinek byle jakiego ustroju państwowego, wystarcza w zupełności, aby się przekonać o ich widoczności. Na tle całości organizacyjnej pań-

stwa i na wszystkich jej szczeblach występują one w przejawiających się kolejno antytezach, tego rodzaju co:

Antyteza parlamentu i fachowego ministerstwa, z okazji ich współpracy nad budżetem i ustawami.

Antyteza rządu i samorządu, w związku z ich symbiozą w administracji lokalnej, powiatowej czy prowincjonalnej.

Antyteza wreszcie trybunału i ławy przysięgłych, przy wyrokowaniu w sądownictwie.

Tak jak nie "tworzy" dziś ustawy sam tylko poseł, reprezentant woli narodu, ale tworzy ją również urzędnik występujący wielokrotnie w charakterze jej referenta, tak na odwrót, w stosowaniu przepisu ustawowego bierze udział nie tylko urzędnik zawodowy, jakiś starosta, komisarz, czy inspektor, ale bierze w tym udział również obywatel, wyłoniony przez jakąś grupę społeczną, sędzia pokoju, członek ławy przysięgłych, radny miasta, gminy czy powiatu.

Zaznaczone tu przez nas przeciwieństwo, obserwowane w ujęciu nie statycznym, lecz dynamicznym, łączy się nie tylko z problemem struktury organizacyjnej państwa, ale przede wszystkim z aspektem funkcjonalnym owej struktury.

Był to powód, dla którego w rozdziale poświęconym funkcjom państwowym, nie mogło być ono przez nas pominięte.

Ale przypatrzmy się jeszcze na zakończenie co mówi nam o funkcjach państwa klasyk Jerzy Jellinek.

Odróżnia on na tle funkcji państwa dwa elementy, swobodny i związany.

"Z wszelką pewnością można stwierdzić, w każdym państwie, - mówi on, - poważne różnice w wykonywaniu jego funkcji, wśród których odróżniamy działalność swobodną od związanej. Do pierwszej zalicza się czynności, wywołane interesem ogółu, nie normowane żadnymi przepisami prawnymi, do drugiej natomiast takie, które spełniane bywają w wykonaniu powinności prawnej. Działalność swobodna jest pod względem znaczenia swego pierwszą, logicznie pierwotną, na której opiera się wszelka inna działalność. Przy jej pomocy państwo stwierdza swe istnienie, powstanie państwa nie dokonywa się bowiem nigdy przy pomocy wykonywania norm prawnych. Działalność swo-

bodna państwa, decyduje o celu i kierunku jego historycznego rozwoju. Wszelkie zmiany i wszelki postęp w życiu państwa w niej bierze swój początek. Państwo, którego cała działalność byłaby związana, należy do pojęć nieziszczalnych. Owa działalność swobodna, zawarta jest we wszystkich historycznie odrębnych materialnych funkcjach państwa. Żadna z tych funkcji państwa nie jest bez niej możliwą. Najrozleglejszą jej sferą działania jest dziedzina prawodawstwa, które ze względu na swą naturę, z największej wolności korzystać musi. Nie mniejszą jednak jest dziedzina administracji, w której czynnik ów nosi nazwę rządu. Państwo, którego rząd działałby tylko na mocy ustaw byłoby politycznie tworem niemożliwym. O kierunku działalności państwa, wykonywanej przez rząd, nie mogą rozstrzygać nigdy normy prawne".

"Największe zastosowanie posiada działalność związana przy wymiarze sprawiedliwości, którego forma specyficzna, mianowicie, wyrok, stanowi zawsze zastosowanie pewnej reguły prawnej do danego faktu, tak dalece, że żaden akt sędziego, rozstrzygającego spór, przy wszelkim uwzględnieniu wolnego uznania, nie może przybrać charakteru czysto arbitralnego postanowienia".

Zacytowany przez nas urywek Jellinka zawiera pewną cenną sugestię. Mieści się ona nie tyle w treści przywiedzionego ustępu, co zamkniętą jest w samych, użytych przez Jellinka, terminach: "działalność swobodna", "działalność związana".

Czyż na tle tego, co zostało wyżej powiedziane, nie występują właśnie owe dwa elementy "swobodny" i "związany"? Kolejno się przed nami przewijające, mimo, że w odmiennym niż u Jellinka zabarwieniu? Czyż nie widnieją one na tle dialektyki przeciwieństw: kontrola - brak kontroli, rutyna biurokratyczna - wolna ocena funkcjonariusza typu obywatelskiego?

Kontrola, rutyna, to coś co uzależnia, spaja, nieraz krępuje, to cała szeroka sfera działalności związanej. Odwrotnie, brak kontroli, obywatelskość, to coś co usamodzielnia, czyni wolnym i niezależnym, to element swobodny działalności państwa.

Na tle tego co zostało powiedziane, zagadnienie odpowiedniego funkcjonowania mechaniki państwowej, przedstawiałoby się nam jako zagadnienie odpowiedniej proporcji między czynnikiem związania a czynnikiem swobody w życiu państwa. Problem istotny byłby problemem harmonii, możliwie najbardziej właściwej, między wskazanymi elementami.

Co mówi Marksizm-Leninizm o funkcjach państwa?

Państwo występując jako szczególna organizacja polityczna społeczeństwa, dla utrzymania ładu i porządku wewnątrz, jak i dla utrzymania się jako partner na arenie międzynarodowej podejmuje pewne działania. Działalność aparatu państwowego przejawia się w spełnianych przez niego zadaniach, których celowość zdeterminowana jest w pierwszym rzędzie istotą klasową tego państwa, jego formą i stopniem rozwoju, a przede wszystkim potrzebami materialnymi społeczeństwa.

W ramach ogólnej działalności państwa wyodrębnić należy działalność państwa jako całości, od działalności organów państwowych. Wprawdzie działalność organów jest realizacją tej ogólnej działalności państwa, ale jest to tak daleka kontrolowania podstawowych zadań państwa, iż utożsamianie funkcji organów państwowych (choćbyby naczelnych) z funkcjami państwa, byłoby błędne i niesłuszne.

Organy państwowe wykonują funkcje państwa jedynie w ramach swoich uprawnień. Realizacja ta w żadnym wypadku nie może przekraczać kompetencji danego organu.

We współczesnej marksistowskiej nauce o państwie przyjęty został podział funkcji państwowych na funkcje sprawowane przez państwo na zewnątrz i na wewnątrz (p. M. Maneli - Pojęcie funkcji państwa - Państwo i prawo, Nr 1/57). Są to dwie ogólne jakgdyby sfery działalności państwa. Oczywiście w zależności od typu państwa, jego istoty, a często w zależności od stopnia rozwoju, treść funkcji sprawowanych przez państwo będzie różna.

Inna więc jest treść funkcji zewnętrznej i wewnętrznej państwa eksploatorskiego, a inne, wręcz przeciwstawne, są funkcje państwa socjalistycznego.

Funkcja zewnętrzna państwa socjalistycznego polega na obro-  
nie własnego terytorium i suwerenności, na dążeniu do ułoże-  
nia stosunków z innymi państwami socjalistycznymi na zasa-  
dach internacjonalizmu i przyjaźni, zaś z państwami kapita-  
listycznymi na zasadach pokojowego współistnienia.

W dziedzinie wewnętrznej zakres działalności państwa jest  
znacznie bogatszy i bardziej skomplikowany. Szczególną zaś  
trudność sprawia znalezienie właściwego kryterium podziału  
zadań, które wykonuje państwo w ramach funkcji wewnętrznej.

M. Maneli, główne zadania spełniane przez państwo dzieli  
na trzy zasadnicze grupy. Zadania te można, zdaniem wspomnia-  
nego autora, wyodrębnić:

1) "W dziedzinie ekonomiki - zapewnienie maksymalnego  
stale rosnącego dobrobytu mas ludowych na podstawie najwyż-  
szej techniki i wyższej wydajności pracy niż w kapitalizmie.

2) W dziedzinie polityki: wszechstronny rozwój socjali-  
stycznej demokracji, poprzez ustawiczne coraz pełniejsze  
wciąganie mas ludowych do rządzenia państwem oraz zarządza-  
nie społecznymi środkami wytwórczymi. Zadanie to można reali-  
zować jedynie pod warunkiem skutecznego paraliżowania prób  
oporu lub sabotażu ze strony obalonych klas lub ich poplec-  
ników...

3) W dziedzinie wychowania i ideologii - zmiana oblicza  
duchowego narodu, wszechstronny rozwój kultury i nauki, nar-  
dowej w formie i socjalistycznej w treści, upowszechnienie  
zdobyczy nauki i sztuki wśród coraz szerszych kręgów społe-  
czeństwa, zapewnienie naukowcom i artystom jak najdalej idą-  
cej wolności badań i twórczości". (p. M. Maneli, "O działał-  
ności państwa socjalistycznego". W-wa 1957 r. str. 13).

Momentem charakterystycznym funkcji wewnętrznej państwa,  
bez względu na jego istotę, jest kwestia przemocy. Klasa pa-  
nująca, posiadająca w swym ręku władzę, dąży do jej zabezpie-  
czenia. A więc będzie to gromadzenie w ręku przedstawicieli  
tej klasy, niezbędnych środków dla zabezpieczania jej inte-  
resów - jej panowania.

Przemoc ta, w poszczególnych typach państw, będzie skie-  
rowana raz w stosunku do olbrzymiej większości, bądź też do

mniejszości społeczeństwa. Zależać to będzie od tego, czy w danym przypadku, mamy do czynienia z państwem eksploatorskim, czy też z państwem socjalistycznym. Nadto przemoc, stosowana w poszczególnych państwach, będzie przemocą raz społecznie sprawiedliwą - (pojęcie to musi być zawsze rozumiane konkretnie w danych warunkach historycznych). w innych zaś przypadkach będzie przemocą stosowaną przez mniejszość, usiłującą za wszelką cenę utrzymać władzę w swoim ręku.

W państwie socjalistycznym będziemy mieli zawsze do czynienia z przemocą większości wykonywaną w stosunku do mniejszości.

Zakres tej przemocy wraz z rozwojem i umacnianiem państwa socjalistycznego będzie się zmniejszał. Następować to będzie w zależności od przebiegu, ostrości i form walki klasowej, która długo jeszcze toczyć się będzie po zwycięstwie socjalizmu. Na czoło zaś głównych zadań państwa w sferze wewnętrznej, wysuwać się będą zadania w dziedzinie wychowania i ideologii oraz nastąpi dalszy rozwój zadań w dziedzinie ekonomiki.

W działalności państwa, skierowanej na wewnątrz i na zewnątrz, nie możemy przeprowadzić jakiejś absolutnej granicy. Podejmowanie bowiem pewnych czynności w stosunkach międzynarodowych, jest najczęściej wynikiem procesów gospodarczych bądź politycznych, czy wreszcie ideologicznych, zachodzących wewnątrz państwa. Tak np. stosunki handlowe państwa z innymi państwami zależą od masy towarowej czy surowcowej tegoż państwa. Zależą też od wytworzenia wzajemnych gwarancji równości w tych stosunkach, a także od wspólnych korzyści stąd wypływających. Z tego więc wynika, że jeden, być może nie najbardziej typowy przejaw działalności zewnętrznej państwa, pociąga za sobą konieczność powstania całego szeregu innych sytuacji, będących wynikiem realizacji zadań, tak sfery zewnętrznej jak i wewnętrznej danego państwa.

W niektórych zaś przypadkach zauważyć można wyraźne warunkowanie działalności zewnętrznej państwa od wyników i przebiegu działalności wewnętrznej.



Zbliżając rozumowanie do ostatecznego określenia pojęcia funkcji państwa, nauka marksistowska stwierdza, że państwo, jako szczególna polityczna organizacja społeczna, podejmuje dla zapewnienia ciągłości swego istnienia, konieczną działalność. Całą tę działalność "...należy podzielić na dwie wielkie sfery: 1) sferę działalności wewnętrznej, 2) sferę działalności zewnętrznej" (p. M. Maneli - O funkcjach państwa, Państwo i Prawo. Nr 1/57 str.12).

Całokształt działalności ogólnej państwa nazywają Marksisci, jego funkcjami. Stąd też odpowiednio do podziału na dwie sfery działalności państwa, wyróżniają funkcję wewnętrzną i zewnętrzną tego państwa.

Funkcje te spełnia każde państwo. Pamiętać jednak należy, że podobieństwa takie w stosunku do państw różnego typu są podobieństwami pozornymi. Ściślej nazwać je można jedynie podobieństwami językowymi.

Różnice między funkcjami spełnianymi przez państwa eksploatatorskie i socjalistyczne sprowadzić można, do różnic zachodzących pomiędzy istotami tych państw.

## VII

### CENTRALIZM - DECENTRALIZACJA

Obserwując współżycie ludzkie, w szerokiej skali odmian tego współżycia, widzimy wiele momentów wywierających na nie wpływ dodatni, albo ujemny. Na sposób w jaki ludzie ze sobą się stykają, na ich większą lub mniejszą zażyłość, na bliskość ich wzajemnych stosunków, wpływa całkiem oczywiście wiele czynników, które te stosunki albo zacieśniają, albo rozluźniają i niweczą.

Jakież są to czynniki? -

Pierwszym, a równocześnie jednym z najważniejszych, to czynnik krwi. Na tle bliższej lub dalszej wspólnoty krwi, rodzi się niejednokrotnie łączność między ludźmi, a często też odmiennność pochodzenia, prowadzi do konfliktów pomiędzy nimi. W skali bliskiej węzeł krwi znajduje swój wyraz w takich słowach jak: "krewny", "rodzina", "ród" itd. W skali szerszej, a nawet ogólnonarodowej, zabarwia całkiem wyraźnie takie określenia jak: "rodak", "pobratymiec", "ojczyzna" itd.

Drugim specjalnie ważnym czynnikiem łączności, obok wspólnoty kultury i religii, to łączność językowa. Tożsamość używanej mowy wpływa na porozumienie, ułatwiając kontakt i wymianę myśli. Różnice językowe, niemożność wzajemnego "dogadania się" stwarzają nieraz obcość, (takiej obcości symbolem w ustach Słowian było np. określenie "Niemiec", równoznaczne z niercą).

Obok momentów wymienionych istnieje, wśród interesujących nas czynników, wiele jeszcze tego typu: co wspólnota trybu życia i związana z zamożnością skala tego życia, wspólny poziom wykształcenia, tożsamość wykonywanego zajęcia zarobkowego itp.

Ale podkreślone momenty to jeszcze nie wszystko, obok momentu rasy, języka i kultu, obok momentu zamożności, wykształ-

cenia i zawodu, jest jeszcze jedna rzecz, niewątpliwie ważna, na którą tutaj pragniemy zwrócić uwagę.

Jest nim czynnik samej przestrzeni, w związku z wpływem tejże na wzajemne stosunki ludzkie.

Sam fakt przestrzennej odległości człowieka od człowieka, fakt wzajemnego ich rozmieszczenia, wpływa oczywiście w sposób efektywny na stopień ich współżycia.

W okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej wódz tzw. żyron-dystów Condorcet, obok praw naturalnych i niepozbywalnych jednostki ludzkiej, uznaje również pewien zasięg naturalnych, a tym samym "własnych", praw gminy. Podstawa swoistości praw gminy leży, - według niego, - w samym charakterze zrzeszenia gminnego opartego o naturalny fakt sąsiedztwa. Państwo - według Condorcet'a, - powinno być federacją wolnych gmin.

Na tle teorii wskazanej, owa próba zgłębienia pojęcia sąsiedztwa, jest niewątpliwie czymś godnym podkreślenia. Condorcet nie tylko pojął swoistość stosunku sąsiedzkiego, ale również należycie wyczuł naturalność tego stosunku.

Podstawą więzi, o którą tu chodzi, nie jest koniecznie nie wzajemnej sympatii między sąsiadami, ale jest nią znajomość wzajemnego trybu życia. Rozstrzygającym, w danym razie, jest sam fakt życia w bliskości, życia o miedzę i związane z tym często wzajemne naśladownictwo.

Poza faktem znajomości, chociażby "z widzenia", wiąże jeszcze sąsiadów inna okoliczność. Jest to wspólnota emocjonalnych przeżyć, specjalnego typu, a mianowicie takich, które łączą się z topografią miejsca zamieszkania. Źródłem tych wspólnych przeżyć mogą być tysiączne wrażenia, typu np. wzrokowo-słuchowego, doznawane zgodnie w ciągu długich lat życia w bliskości.

Trzecim wreszcie aspektem interesującej nas więzi, to aspekt utylitarny. Fakt życia o miedzę stwarza pewien zasięg wspólnych interesów tzw. sąsiedzkich. Kiedy się mówi o rozstrzygnięciu jakiejś sprawy "po sąsiedzku", ma się na myśli właśnie ów krąg interesów. (Wchodzi tu w grę wszystkie sprawy tego typu, jak próba zabezpieczenia się przed wspólnym niebezpieczeństwem ognia, czy powodzi, walka ze szkodnikami w

połu, okazywana sobie wzajemnie pomoc w obronie przed złoczyńcami itp.).

Reasumując to, co zostało powiedziane, stwierdzamy, że na stopień współżycia ludzkiego, wpływa sam sposób rozmieszczenia ludzi w przestrzeni oraz zasięg leżącej odległości między nimi. Bliskość rodzi swoistą więź, która w miarę zwiększania się przestrzeni, stopniowo słabnie. Na formowanie się wskazanej więzi wpływa wiele różnych czynników, wśród których dostrzegamy trzy główne.

Są nimi:

1. Wzajemna znajomość, owoc wrodzonego zainteresowania się człowieka człowiekiem.

2. Wspólnota emocjonalnych przeżyć, związanych z topografią miejsca zamieszkania.

3. Szerszy lub węższy zasięg wspólnych zainteresowań typu użytecznego.

Pojęcie więzi zrodzonej na tle wskazanych czynników, znajduje swój semantyczny wyraz w istnieniu w języku potocznym takich określeń, jak: polskie "sąsiedztwo", francuskie "voisinage", niemieckie "Nachbarschaft" itp.

Po tej krótkiej reasumacji, pójdźmy o krok dalej. Stwierdziliśmy, że więź sąsiedzka w miarę zwiększania się odległości przestrzennej pomiędzy ludźmi, stopniowo słabnie i zanika. Dla wyjaśnienia parę przykładów, dalekich zresztą od całkowitej ścisłości.

Dwaj obywatele miasta X, mieszkający wspólnie przy tej samej uliczce jednego z przedmieść, to sąsiedzi. O dwóch mieszkańcach, dwóch przeciwnych krańców tego miasta, nikt tego określenia nie użyje. Język potoczny zareagował tu na pełną zmianę w istniejącej dotychczas sytuacji i odnotował ją niejako. Fakt ten da się usprawiedliwić okolicznością, że więź sąsiedzka istniejąca między osobnikiem A, a osobnikiem B w związku ze zwiększeniem się oddalenia między nimi, osłabła niewątpliwie. Ale czy ma to znaczyć, że więź owa urwała się zupełnie? Bynajmniej. Językowy wyraz dalszego jej trwania w rozszerzonej jakby formie, znajdujemy nadal. Dwaj dawni sąsiedzi, z jednego przedmieścia nie sąsiadują już, ale są na-

dal "krajanami", łączący ich nadal moment topograficzno-przestrzenny, to już nie więź sąsiedztwa, ale więź partykularyzmu czy patriotyzmu lokalnego.

Na istotę tej więzi wpływają zresztą nadal, te same czynniki co przy właściwym sąsiedztwie. Znajomość dwóch mieszkańców miasta X ze sobą, jest oczywiście luźniejsza niż znajomość dwóch sąsiadów. Jest to już znajomość "ze słyszenia" raczej niż "z widzenia", ale niemniej pewien jej stopień, na tle wspólnego partykularza, istnieje nadal jeszcze. Wspólnota emocjonalnych przeżyć i ich myślowych treści, związanych z topografią miejsca zamieszkania, gra nadal swoją rolę, mimo, że może mniej ostro w przestrzennie nieco rozszerzonej skali. Jednakowoż gama przeżywanych wrażeń wzrokowo-słuchowych, będzie już bardziej różnorodną, a tym samym mniej wspólną, rezonans emocjonalny mniej jednoznaczny.

Ale jak jest z trzecim momentem zainteresowań typu użytkowego? Otóż i tu zaszła zmiana. Wiele spraw szczególnie żywo odczuwanych, bo narzucających się z bliska, przestało istnieć na ich miejsce zjawily się inne, bliskie jeszcze, ale już mniej osobiste i bardziej pośrednio przeżywane. (Sąsiad X miał osobisty interes w tym, aby budynek sąsiadującego z nim pana Y, nie stanął w płomieniach. Dwaj mieszkańcy jednego miasta, chcą wspólnie tylko tego, aby straż pożarna należycie ich broniła).

Ale zrobmy jeszcze krok jeden w skali przestrzennej. Tym razem, interesujące nas osobniki zamieszkiwać będą odległe od siebie miasta. Nie nazwiemy ich już sąsiadami, ani nawet krajanami, będą to zwykli dwaj mieszkańcy jednego państwa.

Czy czynnik przestrzennej bliskości działa tu jeszcze i w jakiej mierze?

Działanie takie jest tu już tylko natury jakby wtórnej. Przeciętni mieszkańcy jednego państwa nie mają logicznego powodu znać się nawet "ze słyszenia", a dzięki istnjącemu między nimi oddaleniu, nie mają oni żadnych spraw wspólnych, na podłożu miejscowego życia wyrosłych.

Co się tyczy jednoznaczności przeżyć emocjonalnych, topograficzno-przestrzennej natury, to cechuje ją większa frag-

mentaryczność, są to już raczej oddźwięki charakteru przygodnego, niż właściwy rezonans.

Mimo wszystko, dzięki istnieniu tego minimum wspólnych przeżyć, wskazanej natury, obywatele dwóch miast w jednym państwie leżących, będą w stosunku do siebie "ziomkami". (Rzeczą charakterystyczną jest, że język potoczny używa obok słowa "rodak", posiłkowego, a wyraźnie z topografią związanego słowa "ziomek").

Mówiliśmy dotychczas o trzech planach, widzianych w kolejno zwiększanej podziałce. Pierwszy z nich to plan czysto sąsiedzki, drugi plan lokalno-regionalny, trzeci plan ojczyzniany. W trzech kolejnych sytuacjach widzieliśmy dwóch "sąsiadów", dwóch "krajanów" oraz dwóch zwykłych mieszkańców jednego państwa.

To, że zamieszkują oni jedno państwo, jest wspólną cechą wszystkich przywiedzionych tu osobników. W tym sensie ziomkami są nie tylko zwykli mieszkańcy państwa, ale są nimi również patrioci lokalni i sąsiedzi "sensu stricto". To co łączy ziomków odległych od siebie, nie ma normalnie biorąc powodu nie łączyć osobników bliżej mieszkających. Oni też przecież na ogół mogą przeżywać przygodnie, czy w sposób wtórny, to co dostępne jest tamtym.

Nie będziemy w tej chwili wchodzić w to wszystko, co wiąże zwykłych mieszkańców państwa, będą to rzeczy niewątpliwie ważne, a zarazem bardzo różne. Dotyczyć będą np.: wspólnie odczuwanych korzyści związanych ze skutecznym zwalczaniem chorób epidemicznych w kraju, odpowiednim pokierowaniem ruchem samochodowego na szosach, sprawnym funkcjonowaniem urzędów pocztowych i telekomunikacyjnych itp. Będą to rzeczy wśród których zaznaczony przez nas moment topograficzny stanowi tylko jeden z fragmentów. Pragniemy jedynie podkreślić, że nie w zasadzie nie stoi na przeszkodzie temu, aby szczegóły wiążące ziomków odległych od siebie, nie miały wiązać także blisko zamieszkałych.

Ale z faktu, że tak jest nie trzeba wnosić, aby vice versa, swoista więź istniejąca między drugimi spajała również i pierwszych. Wszystkich mieszkańców jednego państwa łączy

niewątpliwie spójnia, dodatkowa jednak nie splata pewną ich kategorię, kategorię blisko zamieszkałych. Jeżeli pierwszą więź ogólną nazwiemy więzią Y, nie dodatkową nicią X, to u jednych łączność społeczną wyrażać się będzie przez Y, u drugich przez Y+X.

Owo dodatkowe X, na tle ogólnego obrazu całości społeczeństwa, to to, co nazywamy partykularyzmem.

Stwierdzając istnienie partykularyzmu przestrzenno-topograficznego, nie chcemy być źle zrozumiani. Partykularyzm mianowicie mimo, że związany koniecznie z pojęciem przestrzeni, nie da się pod względem swego nasilenia nigdy ściśle nią wymierzyć, a to z dwóch powodów:

1. Przestrzeń liczona w pewnych miarach stałych, nie jest tu rozstrzygającą bez reszty, chodzi nie tylko o samą odległość wyrażoną w kilometrach, ale o pewne momenty topograficzne wprawdzie, uboczne, lecz wpływające na sposób w jaki człowiek odległość tę przebywa, - o stopień nasilenia praktycznych trudności, związanych z jej pokonaniem. Wchodzi tu w grę za tym, takie czynniki jak dzikość, lub niedostępność terenu, spowodowana np. jego górzystością, lub charakterem bagiennym i związanym z tym brakiem, łączących go z resztą kraju, środków komunikacyjnych. Naturalne oddzielenie jakiegoś obszaru od obszarów sąsiadujących, dzięki istnieniu czy to pasma bagien, czy trudnej do przebycia rzeki itp. Istnieją okolice bardziej lub mniej hermetycznie odgrodzone od reszty innych. Hermetyczność owa wpływa niewątpliwie pozytywnie na zwiększenie się partykularyzmu czy to lokalnego, czy regionalnego (góral np. odgrodzony od mieszkańców nizin pasmem nieprzystępnych gór, będzie się im wydawał daleki i obcy, mimo że dzieli go od nich stosunkowo niewielka liczba kilometrów, a wskazana obcość znajdzie dalszy swój rezonans w odpowiednim zacieśnieniu góralskiej spójni partykularystycznej).

2. Istnieje jeszcze jeden powód, dla którego ciężar gatunkowy partykularyzmu nie jest często samą tylko wypadkową czynnika odległości, ale zależy od paru czynników dodatkowych.

Czynniki te w drugim wypadku są odmiennie niż w pierwszym, charakteru już całkiem pozaprzestrzennego, jak np. czynnik rasy, języka, religii itp. Może się nieraz zdarzyć i zdarza się rzeczywiście często, że momenty te wzmacniają więź przestrzenną, niejako posiłkowo, krzyżując się z nią przygodnie. Patriotyzm lokalny górala wzmocni fakt, że mówi on odmienną od innych gwara i posiada odmiennie od innych rysy. Sama jednak gwara górala i jego rysy, mogą nie być wynikiem tego lub innego rozmieszczenia go w przestrzeni, ale z tym nic wspólnego nie mającej łączności rasowo-plemiennej z czasów przedhistorycznych. To samo co widzimy w związku z rasą i językiem, dotrzeć możemy również na odcinku kultu i religii. Więź wspólnie wyznawanych wierzeń zacieśnia nieraz łączność lokalnego współżycia. mimo że sama na tle jego jest nieraz czymś przygodnym i z odmiennych źródeł pochodzącym.

(Źródłem tym może być np. historyczne wydarzenie przejścia przed paru wiekami na religię katolicką, względnie protestancką księcia panującego nad danym obszarem).

Istnienie partykularyzmu, zauważonego przez nas na tle społecznej całości, znajduje w życiu państwa i w ogólnym obrazie złożonej jego struktury, dodatkowe swe potwierdzenie,

Państwo wyraża przez swe instytucje, z jednej strony to co w nim jest powszechnego i wszystkim wspólnego, a z drugiej strony również i to, co jako bardziej lub mniej miejscowe, interesuje jedynie niektórych.

Instytucje pierwszego typu całemu ogółowi wspólne, to zasadniczo instytucje centralne, tego rodzaju np. co: prezydentura, rada ministrów, parlament, sąd najwyższy itp.

Instytucje drugiego typu, interesujące jedynie niektórych i dla niektórych tylko przeznaczone, to zasadniczo instytucje partykularne, tego rodzaju co sejmik prowincji czy powiatu, rada miejska, rada gminna itp.

Tak jest, jak powiedzieliśmy, zasadniczo, nierazkami jednakowoż są odchylenia od ogólnej zasady, kiedy to jakaś instytucja centralna, mimo że centralna wyraża dążenia typu bardziej miejscowego, a na odwrót instytucja lokalna reprezentuje interesy o zabarwieniu ogólnym.



W Stanach Zjednoczonych np. Kongres w stosunku do Legislatur Stanowych nadrzędny jest instytucją niewątpliwie centralną. Mimo tego druga izba Kongresu Senat pomyślany federalistycznie i jako taki złożony z członków wybieranych po dwóch przez poszczególne Stany, niezależnie od liczby ich zaludnienia, reprezentuje w państwie partykularyzm stanowy i na tle struktury Amerykańskiego Związku wyraża ów czynnik niewątpliwie. Na odwrót w licznych państwach, organy samorządu terytorialnego niższego stopnia, np. gminnego, obok powierzonych sobie spraw tzw. "własnych" charakteru lokalnego, załatwiają szeroki częstokroć zakres spraw tzw. "poruczonych" typu ogólnopaństwowego.

Jakby nie było, niezależnie od mogących się zdarzyć odchyłeń od form stereotypowych, jedno zawsze rzuca się w oczy: struktura państwa, wyrażająca się w jego instytucjach, reprezentuje na przemian czynnik powszechności i partykularyzmu.

Kiedy w strukturze tej kładzie się nacisk specjalny na pierwszy czynnik, czyniąc to oczywiście kosztem drugiego, wówczas zwykliśmy mówić o państwie unitarnym względnie scentralizowanym. Kiedy na odwrót kładzie się w niej nacisk na czynnik drugi, wówczas określamy państwo jako bardziej lub mniej zdecentralizowane.

Problem samej istoty Centralizmu i Decentralizacji, w ich różnych odcieniach, to na tle ogólnej nauki o państwie problem sam dla siebie, któremu poświęcono wiele tomów uczonych wywodów.

Przy pewnym stopniu zdecentralizowania struktury państwowej używa się nieraz terminu "samorząd", przy innym "autonomia", przy innym jeszcze mówi się o budowie "federalnej" państwa "związkowego". Wielu autorów, szczególnie niemieckich, poświęca w swych dziełach wiele miejsca na dysertacje, istoty autonomizmu czy federalizmu dotyczące. Wielu z nich pisało na temat subtelnych różnic, istniejących rzekomo po-

między stanem, a autonomiczną prowincją, względnie między kantonem, a powiatem obdarzonym szerokim samorządem.<sup>x)</sup>

Tą wątpliwą problematyką nie myślimy się tu zajmować, wystarczy nam w zupełności to, co już raz powiedzieliśmy, a mianowicie fakt, że na tle struktury państwa krzyżują się dwa prądy, centralistyczny i decentralistyczny, których to prądów sama struktura państwa, w tych lub innych instytucjach się wyrażająca, jest w pewnej mierze wypadkową.

Pomiędzy tendencją centralistyczną, a decentralistyczną w państwie powinna istnieć pewna proporcja, problem tej proporcji podobny będzie do problemu stojącego przed budownictwem, w związku z kryciem dachu dachówką. Dach nie może być kryty za wielkimi płytami, wówczas nie posiadałby on należytej elastyczności pod naporem wiatru, ale musi być on odpowiednio, a równocześnie w miarę "zdecentralizowany".

---

x) Jerzy Jellinek mówiąc nam o autonomii i samorządzie, mówi o tym w rozdziale zatytułowanym "Rozczłonkowanie państwa". Ustrojem federalnym państwa związkowego zajmuje się w rozdziale traktującym o "Zespoleniach państw". Państwem związkowym jest dla niego, wytworzone z większej liczby państw, państwo suwerenne, którego władzę państwową wyłoniły, zespolone w jedność państwową, państwa-członkowie. Wchodzące w skład państwa związkowego państwa, nie są suwerenne, ale niemniej są one państwami, mając mniej lub więcej szeroko określony udział w wykonywaniu władzy państwowej, stojącego nad nimi podmiotu suwerennego. Inny charakter od państw - członków, mają podług Jellinka, zwykle korporacje terytorialne, tego typu np. co gminy lub prowincje autonomiczne. Posiadają one podobnie jak państwa swoje terytoria, przynależnych do nich obywateli oraz samodzielną władzę. Różnią się jednak, podług Jellinka, tym od państwa, że służąca im władza nie posiada pierwotnego, nieporuczonego prawa imperium. "Wszelkie imperium (pisze Jellinek) przysługujące gminie jest charakteru pochodnego, nawet prawa zwierzchnicze udzielone gminom do samodzielnego sprawowania swych spraw. Własne prawo zwierzchnicze gminy nie jest nigdy prawem samorodnym. Terytorium gminy jest zarazem obszarem państwa, przynależni do niej są obywatelami państwa, jej władza podlega władzy państwa.

## VIII KONSTYTUCJA

Jeżeli chodzi o problem klasyfikacji norm prawno-państwowych i związane z tym problemem ściśle zagadnienie konstytucji to przede wszystkim zwróćmy uwagę na poglądy, które określić można mianem materialnych.

Są to doktryny, podług których, o stopniu przepisu decyduje każdorazowo nie jego forma, ale moment rzeczowej jego wartości.

Na czoło wysuwają się trzy takie koncepcje. Pierwsza z nich to klasyczna doktryna myślicieli niemieckich z końca ubiegłego wieku. Stosownie do ich zapatrywań przepis prawny zasługuje na miano ustawy materialnej tylko w wypadku, kiedy stanowiąc o prawach podmiotowych obywateli, wnosi, do interesującego ich stanu prawnego, jakąś zmianę. Przepis takiej zmiany nie przynoszący, nie jest ustawą w sensie rzeczowym, ale jest nią jedynie w sensie formalnym. Wobec niemożliwości stwierdzenia istnienia przepisów dla obywateli podmiotowo obojętnych oraz ścisłego odgraniczenia ich od nieobojętnych, klasyfikacja o którą chodzi nie jest do utrzymania.

Druga z kolei doktryna z rzędu omawianych, to doktryna według której nie stosunek do praw podmiotowych jednostek, ale sama ważność i znaczenie przepisu decyduje o jego stopniu hierarchicznym.

Zapatrywanie to niemniej od tamtej koncepcji rozprzestrzenione, a historycznie wiele od niej starsze, łączy się ściśle z kwestią stosunku ustaw zwykłych do zasadniczych. Wyznaczący tego zapatrywania sądzą, że podkreślana przez nich cecha ważności i jakoby fundamentalności pewnych ustaw, stanowi upoważnienie do zbudowania z nich specjalnej klasy i kate-

gorii. Interesujący ich specjalnie, problem konstytucyjności podstaw ustrojowych (konstytucji materialnej, w odróżnieniu do formalnej) jest ich zdaniem do rozwiązania, ale wyłącznie na wskazanej platformie.

Wspomnieliśmy wyżej, że zapatrywania o które chodzi są starszymi historycznie od poprzednio traktowanych.

Powiedzieliśmy za mało, doktryna omawiana jest niewątpliwie jedną ze starszych koncepcji naszego kontynentu.

Rozpowszechnił się w nauce, niewiadomo dlaczego utarty pogląd, jakoby powstanie pojęcia konstytucyjności materialnej było zasługą Amerykanów. Jest to pogląd błędny. Amerykanie nie są tu twórcami, ale jedynie naśladowcami wzorów o wiele dawniejszych. Umieeli oni tylko wykorzystać i praktycznie zastosować to, co już wcześniej istniało. Pierwsze amerykańskie konstytucje stanowe przynoszą jedynie tę nowość, że mającą im być właściwą fundamentalność okazują światu jaskrawiej. Naprawdę jednak koncepcja praw zasadniczych istnieje już w średniowieczu i odgrywa już wówczas znaczną rolę. Zwyczajowy zwykle charakter przepisów, zwanych wówczas fundamentalnymi, nie uprawnia nas do tego, żeby nie doceniać ich znaczenia.

Ale zostawmy na boku historię i przejdźmy do współczesności. Koncepcja materialnej konstytucyjności ustaw, skombinowana odpowiednio z pojęciem ich konstytucyjności formalnej stale jest w nauce rozpatrywana. Na niej opiera się konstrukcja tzw. konstytucji sztywnej, względnie tzw. giętkiej. O pierwszej mówi się wówczas, kiedy materialna fundamentalność jakichś przepisów podstawowych łączy się z formalnie utrudnioną ich zmienialnością, względnie powstawaniem. Z drugą spotykaliśmy się wtedy, kiedy tak, jak np. w Anglii, przepisy rzeczowo najważniejsze, a więc materialnie konstytucyjne, nie doznają specjalnej opieki formalnej, czyli mogą powstawać i być zmieniane w ten sam sposób, co normy niższego rzędu, normy materialnie nie konstytucyjne.

Jeżeli jednak, jak wiemy słowo "konstytucyjność" oznaczać ma to samo co "ważność" lub "zasadniczość", to przypatrzmy się jeszcze, jak koncepcja tej ważności wygląda na terenie współczesnej nam literatury prawniczej: dla jednych normy za-

służują na miano fundamentalnych wtedy, kiedy regulując istotne podstawy ustrojowe społeczno-polityczne organizmu państwowego, przybierają charakter organizacyjno-statutowy.

Dla innych autorów fundamentalność przepisów płynie z jakości maksym przez nie głoszonych, maksym dla jakichś powodów specjalnie cenionych i pozornie jakoby niezmiennych i nienaruszalnych.

Są wreszcie autorowie stojący na stanowisku pośrednim, do których należy uczony francuski Hauriou.

Definiuje on konstytucję materialną w ten sposób: "Konstytucja jest to ogół norm podstawowych dla istnienia pewnego zbiorowiska państwowego, ponieważ stojących w związku z jego życiem i sprawowanymi nad nim rządami, stojących w związku:

1. z zasadniczymi formami organizacji społecznej, tzn. z porządkiem wolnościowym, opartym na swobodach indywidualnych,
2. z organizacją polityczną i funkcjonowaniem rządu.

Na innym miejscu, pisząc o konstytucji, mówi tak: "...to statut trwały, który w rządzeniu i codziennym życiu politycznym znajduje stałe swe zastosowanie, to dyspozycje statutowej natury, które regulują rządy z punktu widzenia kwestii istnienia państwa".

Koncepcja materialnej zasadniczości, i ważności pewnych norm jest koncepcją zanadto chwiejną i mglistą, aby zasługiwała na miano koncepcji przekonywującej.

Po pierwsze, istotne związanie wyjątkowej ważności przepisu, z faktem głoszenia przez ten przepis takich czy innych maksym, nie jest czymś możliwym. Czymże są owe niezmiennie jakoby zasady? Czyż w praktyce życia nie są one najczęściej postulatami o wartości czysto relatywnej? Czyż nie są one prostymi faktami politycznej natury?

Ale nie trzeba sądzić, aby oparcie fundamentalności przepisu na jego naturze, ustrojowo i organizacyjno podstawowej, było również czymś naukowo łatwym. Pojęcie podstaw organizacyjnych jakiegoś ustroju jest pojęciem zanadto relatywnym i nieokreślonym, aby móc na nim budować.

Wystarczyć nam tu może jeden dowód. Jeżeli np, mówiąc o rządzie i jego organizacji twierdzimy, że przepis organizację

tę normujący, nosi w sobie znamiona istotnej zasadniczości ustrojowej, to twierdząc tak, zapominamy o rzeczy najważniejszej, którą jest ściśle ujęcie pojęcia samego rządu, ujęcie zresztą nie do przeprowadzenia. Gdzie się ściśle biorąc kończy, gdzie zaczyna rząd? Co nas właściwie uprawnia do tego, aby przez organizację rządu pojmować, ten lub inny wygląd jakiejś określonej liczby urzędów i to tylko specjalnie urzędów najwyższych?

Nie! Ścisłe ujęcie pojęcia "podstaw ustrojowych" jest czymś nieosiągalnym i wznoszenie na tym pojęciu jakiegokolwiek konstrukcji naukowej jest rzeczą problematyczną. Próba shierarchizowania norm podług obiektywnej ich ważności, bez ścisłego, a uprzedniego, zdefiniowania samego pojęcia "ważności", wypaść musi negatywnie.

To nas skłania do omówienia trzeciej z kolei koncepcji, która na równi z tamtymi, może być nazwaną koncepcją materialną.

W odróżnieniu od tamtych szuka ona rozwiązania w innym znamieniu normy, - znamieniu jej ogólności. Norma podług tych zapatrywań, uzyskuje tylko o tyle stopień ustawy materialnej, o ile właściwą jej cechą, jest stanowienie "generaliter".

"Kiedy mówię, że przedmiot ustawy jest zawsze ogólny - pisze już Rousseau w swym "Contrat Social" - mam na myśli to, że ustawa widzi tylko pewne klasy podmiotów i abstrakcje pewnych czynności, nigdy zaś człowieka indywidualnego i konkretną jakąś czynność. To co nakazuje nawet suweren w szczególnej jakiejś kwestii nie jest ustawą, ale jedynie dekretem".

Esmein ujmuje problem podobnie.

"Ustawa, - mówi on, - to przepis nakazujący, lub zakazujący, ustanowiony przez suwerena nie w interesie szczególnym, lecz ogólnym, nie względem jednostki odosobnionej, ale względem wszystkich, na przyszłość i na zawsze".

Ale cytując autorów, idących we wskazanym kierunku, nie wolno nam pominąć Leona Duguit.

"Ustawa materialna, - pisze on, - jest dyspozycją natury ogólnej, co oznacza, że przepis w ustawie zawarty, nie znika

po jego zastosowaniu w pewnym określonym, przewidzianym z góry wypadku, ale istnieje dalej po tym zastosowaniu i aż do jego uchylenia ma być zastosowanym we wszystkich wypadkach identycznych z tym, który przewiduje. Dyspozycja natury szczególnej jest ustanowiona, w przeciwieństwie do tego, z myślą o pewnym konkretnym wypadku, zastosowana w tym wypadku znika, ponieważ cel specjalny, konkretny, dla którego została ustanowiona, jest zrealizowany. Przepis ustawy, z natury ogólny, trwa dłużej niż jego zastosowanie w jednym lub kilku wypadkach natury konkretnej i to, że jest on charakteru ogólnego, oznacza równocześnie, że ma charakter abstrakcyjny, czyli nie zwrócony pod adresem specjalnych osób czy gatunków. Wtedy np. kiedy państwo decyduje, że pewnemu, specjalnie zasłużonemu dla ojczyzny obywatelowi przyznana będzie nagroda, mamy do czynienia z przepisem indywidualnym i konkretnym w związku z pewnym określonym wypadkiem i osobą, z przepisem, który znika wyczerpując się niejako po jego zastosowaniu, ponieważ cel, do którego zmierzał, znalazł już swoją realizację. Jeżeli przeciwnie państwo postanawia, że wszelki człowiek, który popełnił pewien czyn, będzie tak, a tak, karany, to ustanawia tym samym regułę ogólną i abstrakcyjną. Przepis natury ogólnej jest ustawą w sensie materialnym, dyspozycja charakteru indywidualnego nie jest ustawą w sensie materialnym, ale jest ona ustawą w sensie formalnym, o ile stworzona jest przez organ ustawodawczy".

A teraz zreasumujmy pokrótce przytoczone tu wyjątki i zapytajmy się, jaka podług nich musi być norma, aby móc zasługiwać na miano ogólnej? Aby zasługiwać na to miano, musi mieć ona wygląd następujący:

a) musi być dyspozycją niedostosowaną do jednego tylko wypadku, ale do pewnego gatunku wypadków,

b) musi jako niedostosowana do wypadku konkretnego, nie zwracać się nigdy pod adresem jakichś osób indywidualnie określonych, ale jedynie do pewnych klas czy gatunków.

Pojęcie, którego podstawę stanowią dwa wskazane momenty, jest naukowo nieściśle, a to z dwóch powodów:

a) Wiązanie czynnika konkretności wypadku z czynnikiem określoności prawnego adresata, zawodzi. Wiążący te dwa mo-

menty zapominają o tym, że nie są one ze sobą zawsze ściśle związane, o czym świadczy najlepiej chociażby przepis wyczerpujący się w jednym konkretnym wypadku, a dotyczący równocześnie pewnej klasy osób.

b) Ścisłe odgraniczenie pojęcia klasy podmiotów od pojęcia jednostki zdeterminowanej jest praktycznie nieosiągalnym. Istnieją przepisy zwrócone pod adresem pewnej klasy osób, które mogą być równie dobrze rozumiane jako zwrócone pod adresem pewnych, całkiem konkretnie zdeterminowanych jednostek.

Na tym kończymy z doktrynami ocl~~rezo~~oznymi przez nas mianem "materialnych". Dalszy wywód poświęcimy doktrynom innej całkiem bo formalnej natury. Przejdźmy do koncepcji, w których moment nie treści, lecz formy decyduje o prawnej pozycji normy.

Wysuwa się na czoło pięć takich koncepcji:

1) Pierwsza z nich to koncepcja którą nazwać można "lingwistyczną". Identyfikując pojęcie formy normy z jakością nazwy jej oficjalnej, grzeszy ona najdalej idącą powierzchownością. Zagadnienie formy, zagadnienie na wskroś prawnicze, nie jest i nie może być zagadnieniem czysto językowym. Użycie przez ten lub inny przepis, tego czy innego państwa, takiej lub innej nomenklatury, nie może mieć tu absolutnie żadnego znaczenia.

2) Drugi pogląd nie mniej od pierwszego popularny i równie jak on fałszywy, to pogląd, podług którego na formę normy wpływa w dużej mierze sposób w jakim bywa ona ogłaszana, względnie promulgowana.

a) Myślący o publikacji zapominają przede wszystkim o tym, że ogłaszanie, jak z samego terminu wynika, jest jedynie podawaniem do wiadomości czegoś już istniejącego. Publikacja sama przez się normy nie tworząc, nie ma żadnego wpływu na to lub inne prawne jej stanowisko.

b) Co się tyczy momentu promulgacji, to moment ten przy podziale przepisów nie może również grać żadnej roli. Formuła promulgacyjna, to zwykła formuła z rzędu egzekucyjnych. Wiemy zaś, że formuły tego typu nie są jakąś rzadkością, ale charakterystycznym zakończeniem każdego prawie tekstu prawnego.



3) Trzecia z kolei próba podziału norm, to podział dokonywany na podstawie ich stanowiska wobec sądu. Do jednej grupy należeć by miały przepisy sądowo kontrolowane, do drugiej sądowo nie-kontrolowane.

Próba tego typu zawodzi z dwóch przyczyn:

a) po pierwsze, amerykański system kontroli ustaw, z punktu widzenia ich konstytucyjności, zyskiwał stopniowo na terenie i nie jest już dziś bynajmniej na świecie rzadkością. Konstytucja IV, a obecnie również i V-tej Republiki Francuskiej, zna nawet instytucje kontroli uprzedniej nie uchwalonych jeszcze ostatecznie ustaw, z punktu widzenia ich zgodności z ustawą zasadniczą,

b) po drugie, nawet w krajach nie znających systemu kontroli materialnej ustaw istnieje, bo istnieć musi zawsze i to w odniesieniu do wszystkich przepisów, pewien stopień sądowej kontroli formalnej. Badanie normy pod kątem pewnego niezbędnego minimum poprawności formalnej, musi tedy z samej natury rzeczy zawsze mieć miejsce.

4) Czwarta wreszcie i ostatnia doktryna z rzędu omawianych, to doktryna według której, o pozycji przepisu decyduje każdorazowo jakość organu przepis stanowiącego. Wyznawców tej doktryny podzielić można na dwa odłamy:

a) Do pierwszego odłamu należą ci dla których organ esencji jakościowo wyższej, wydawać będzie normy wyższej natury, organ jakości niższej, przepisy niższej kategorii (ustawa będzie ustawą, bo jest dziełem parlamentu, konstytucja będzie konstytucją, bo jest dziełem konstytuandy itd.). Oto klasyczny przykład wirowania w błędnym kole. Różnicuje się jakościowo organy państwowe zależnie od rodzaju funkcji przez organy te spełnianych, równocześnie same funkcje dzieli się zależnie od jakości organów funkcje te spełniających (władza konstytuująca jest dlatego konstytuująca, ponieważ w zakres jej wchodzi tworzenie konstytucji, na przemian - konstytucja jest dlatego konstytucją, ponieważ jest dziełem konstytuandy itp.).

b) Wyznawcy drugiego odłamu idą nieco inną drogą, dla nich jakość normy prawnej związana jest z jakością organu stanowiącego tylko dlatego, ponieważ zależy od rodzaju form stoso-

wanych przy jej wydawaniu. Ustawa ma zatem formę ustawy nie dlatego, że jest emanacją, wolę ludu reprezentującego parlamentu, ale ma ją jedynie dlatego, że przy jej stanowieniu stosowano pewien charakterystyczny i wyróżniający się od innych proceder zwany parlamentarnym. Rozporządzenie ma formę rozporządzenia nie dlatego, że jest dziełem władzy niższej esencji, ale jest rozporządzeniem dlatego, ponieważ procedura potrzebna, aby je ustanowić, jest natury swoistej, lżejszej od procedury parlamentarnej. Błędem wskazanego odłamu to całkowite nie liczenie się z faktem istnienia przepisów, których uchylanie dochodzi do skutku w sposób nie odpowiadający formie stosowanej przy ich wydawaniu. Zdarzają się nieustannie wypadki, w których przepis wydany w sposób łatwy i uproszczony usuniętym być może znacznie trudniej, a mają miejsce także i takie wypadki, w których odwrotnie proces uchylania normy jest prostszym od formy stosowanej kiedyś przy jej stanowieniu. Ten co decydując o stopniu normy patrzyłby jedynie na sposób jej powstawania, ten zapominałby niewątpliwie o tym ważnym przecież momencie. Normy prawne pod względem siły prawnego ich obowiązywania, nie mają w sobie nic z niezmienności, ale ulegają pod względem tej siły częstym fluktuacjom.

Postarajmy się to zilustrować na konkretnym przykładzie. Stanowią go z historii Francji dobrze nam znane, rozporządzenia Napoleona III, wydawane jeszcze w okresie jego prezydentury. Przepisy o których mowa, mają niewątpliwie w chwili ich wydawania wszelkie atrybuty typowych rozporządzeń, które wydane przez egzekutywę mogą być również, za jej decyzją, w każdej chwili uchylane. Przepisy te jednak z dniem 14/I.1852r. tracą swój dotychczasowy charakter, stosownie bowiem do tenoru art. 58 w dniu tym ogłoszonej konstytucji, nabierają one mocy ustaw i jako takie mogą być z tą chwilą usuwane jedynie parlamentarnie. Mamy tu do czynienia z klasycznym przykładem podniesienia istniejących już przepisów o jeden szczebel wyżej w hierarchii prawnej, z wypadkiem formalnej ich metamorfozy. Biorąc pod uwagę wskazany moment stwierdzamy co następuje:

Podstawa prawno-klasyfikacyjna w sensie formalnym, mimo, że złączona z czynnikiem procedury, łączyć się winna jedynie z czynnikiem tego stroną negatywną, czyli zależeć powinna od sposobu nie wydawania, ale uchylania przepisu. Wobec mogących zachodzić zmian w sile obowiązywania już powstałej normy, sam moment sposobu powstania przepisu byłby, jak to wskazaliśmy, momentem nieodpowiednim, bo nie wystarczającym. Okoliczność ta skłania nas do zrezygnowania z niego i zastąpienia go jakoby jego odwrotnością. Hierarchiczny szczebel normy prawnej zależy w sensie formalnym nie od tego jak jest ona wydawana, ale jak jest rewidowana. O stopniu zajmowanym przez dany przepis decyduje każdorazowo w tym sensie jedynie moment związanych z nim klauzul rewizyjnych. Ciężar gatunkowy normy uzależnionym jest od ciężaru aparatu, którego uruchomienie jest dla usunięcia normy potrzebne.

Czyż jednak ten, tak ważny dla nas moment procedury uchylającej, nie jest czymś zbyt zróżnicowanym, aby móc odgrywać rolę uchwytowego miernika?

Nie sądzimy.

Punktem wyjściowym naszej tezy jest praktycznie dostrzegalny fakt, istnienia na świecie pewnych przeciętności (jedną z takich wypadkowych to przeciętna procedury parlamentarnej, konstytucyjnej itd.). Między poszczególnymi formami rewizji, w poszczególnych państwach, zachodzi często niewątpliwie wiele różnic, istnieje jednak obok nich wiele ważniejszych od nich punktów zbieżnych. Syntezą tych pokrewnych momentów jest wypadkowa, która ma znaczenie prawno-klasyfikacyjne, jako pewien do prawdy możliwie najbardziej zbliżony przekrój.

Druga ewentualna wątpliwość brzmi:

Jeżeli przepis jest tym wyższy im trudniej go uchylić, to gdzie należy przepisać przepis niezmienny, względnie przepis, który jak np. zwyczajowy, nie jest chroniony żadną klauzulą pozytywną. Odpowiedź na to wydaje nam się zbędna. Oczywiście, o ile wyjdziemy, jak to czynimy właśnie w tej chwili, z założeń wyłącznie formalnych.

Wyznaczenie szczebla hierarchicznego normie zwyczajowej, to samo, co wyznaczenie go normie niezmiennalnej (takiej np.

jak zawarta w rozdz. XIV-m Konstytucji V-tej Republiki francuskiej, o niezmienności republikańskiej formy rządu).

Brak koniecznego w obu wypadkach miernika, jakim mogą być jedynie ~~kautele~~ ~~pozytywne~~, czyni wyznaczenie to praktyczną niemożliwością. Tak norma zwyczajowa jak i niezmiennalna obserwowane od strony formy, są czymś stojącym poza hierarchią, ich stanowisko prawne, to rzecz w tym wypadku nie do zmierzania.

Jeszcze jedno wyjaśnienie. Domaga się go pojęcie, istotne dla nas, samej klauzuli rewizyjnej. Kiedy taka klauzula jest nią naprawdę?

Zasługuje ona jedynie na tę nazwę kiedy przestrzeganie jej jest prawną koniecznością, nie zaś tylko możliwością. Klauzule pozytywnie istniejące, ale prawnie omijalne, to dla nas typ, który określić można słowem "pseudo-klauzule". Klauzule takie, chroniące przepis tylko pozornie, nie są nigdy istotną miarą właściwej jego pozycji formalnej. Miarą tą mogą być jedynie klauzule nieomijalne.

Zagadnienie poruszane przez nas w tym rozdziale nie jest bynajmniej obce nauce socjalistycznej i to nawet w początkowym jej rozwoju. Dowodem na to jest chociażby fakt, że już Ferdynand Lasalle, blisko sto lat temu, poświęcił mu osobną broszurę "O istocie Konstytucji". Odróżnia on w kraju dwie konstytucje, konstytucję rzeczywistą tj. "istniejące w tym kraju realne ustosunkowanie sił" oraz piśmienne ujęcie tego ustosunkowania, które nazywamy prawem, instytucją prawną itd.

"Realne ustosunkowanie sił istniejących w każdym społeczeństwie (pisze Lasalle) oto właśnie ta aktywnie działająca przyczyna, która określa wszystkie prawa i urządzenia prawne tego społeczeństwa tak, że w swoich rysach istotnych one nie mogą być czymś innym niż są w rzeczywistości!".

"Kwestie konstytucyjne (konkluduje dalej), są to przede wszystkim kwestie siły, a nie prawa: rzeczywista konstytucja kraju znajduje się tylko w istniejącym, realnym, faktycznym ustosunkowaniu sił; konstytucja pisana tylko wtedy ma znacze-

nie i trwałość, jeżeli stanowi ścisły wyraz rzeczywistego ustosunkowania sił w społeczeństwie. Oto zasady które powinnyście w sobie utrwalić".

Jak widzimy Lasalle, mówiąc o społeczeństwie nie uwzględnia nurtujących go sprzeczności wewnętrznych, sprzeczności antagonistycznych. Walka, która go zajmuje to walka rządu z rządzonymi, ujętymi całościowo. Pojęcie konfliktu klasowego jest dla niego czymś ciągle dalekim i obcym i nie wiąże go bynajmniej jeszcze z badaną przez się istotą konstytucji.

Wystarczająco wyraźną kropkę nad "i", stawia tu dopiero Lenin. "Istota konstytucji (czytamy w artykule "Jak socjaliści rewolucjoniści podsumowali wyniki rewolucji"?) polega na tym, że ustawy zasadnicze państwa w ogóle i ustawy dotyczące prawa wyborczego do instytucji przedstawicielskich, ich kompetencji itd. ... wyrażają rzeczywisty stosunek wzajemny sił w walce klasowej".

Czym różni się konstytucja burżuazyjna od socjalistycznej? Różni się ona przede wszystkim tym, iż pierwsza służy dyktaturze burżuazji, druga zaś proletariatu, pierwsza bazie kapitalistycznej, druga nowej ekonomice socjalistycznej.

Zadaniem stojącym przed konstytucją socjalistyczną - stwierdzającą ostatecznie fakt zwycięstwa klasy robotniczej nad burżuazją - to ostateczne zdeterminowanie prawne podstaw ustroju społecznego oraz organizacji politycznej społeczeństwa. Za pośrednictwem instytucji polityczno-prawnych, które sama stworzyła, konstytucja socjalistyczna wpływa w pewnej mierze na swą własną bazę. Poprzez odpowiedni proces prawny modeluje ona stosunki produkcyjne w państwie. Poza tym wychowuje ona obywateli w duchu socjalistycznym poddając ich nowej a dotąd nieznannej dyscyplinie społecznej.

"Konstytucja socjalistyczna (pisze Stanisław Ehrlich) jako konstytucja rzeczywista odzwierciedla przeobrażenia społeczeństwa socjalistycznego, zachodzące zarówno w bazie jak i w nadbudowie. Zasadnicza jej zmiana jest uwarunkowana jakościowymi zmianami w ekonomice, które wysuwają przed społeczeństwem socjalistycznym nowe zadania. Realizacja ich prowadzi do przekształcenia podstawowych funkcji państwa i jego formy,

co musi, rzecz jasna znaleźć odzwierciedlenie w nowych normach konstytucyjnych. Stąd zasadnicza różnica między konstytucją pierwszej fazy i drugiej fazy państwa socjalistycznego". (Ustrój Związku Radzieckiego).

Mówiąc o konstytucji pierwszej fazy ma autor na myśli konstytucje krajów budujących socjalizm, krajów gdzie istnieją jeszcze antagonizmy klasowe. "Konstytucja socjalistyczna drugiej fazy (wyjaśnia on), to konstytucja zwycięskiego socjalizmu, konstytucja społeczeństwa, które przewyciężyło i zlikwidowało antagonizmy klasowe, które przekształciło się ze społeczeństwa wieloukładowego w społeczeństwo o jednym socjalistycznym układzie".

Co dla teoretyków Marksizmu-Leninizmu oznaczać będzie termin "konstytucyjność materialna", względnie termin "konstytucyjność formalna"? Oznaczać one będą po prostu to samo co "konstytucyjność". Konstytucja będzie nią na skutek swej szczególnej treści - treść tę zaś równocześnie zabezpieczać będzie szczególna forma.

Co oznaczają w ustach teoretyka Marksizmu takie określenia jak "fundamentalność", "ważność" i "zasadniczość"?

Fundamentalność przepisów płynie dla niego nie z jakości maksym przez nie głoszonych, maksym dla jakichś powodów specjalnie cenionych i pozornie jakby niezmiennych i nienaruszalnych, ale wiąże się ona z jakością dziedziny regulowanej przez owe przepisy. Aby mieć charakter konstytucyjny dotyczyć one muszą głównych zrębów, bazą gospodarczą ustroju zdeterminowanej i związanej z nią logicznie politycznej nadbudowy.

Oto co piszą w swym podręczniku "Prawo Państwowe" Andrzej Burda i Romuald Klimowiecki o pojęciu i istocie konstytucji:

"Z uogólniającej obserwacji sytuacji państwowo-prawnej w krajach socjalistycznych można wyprowadzić wniosek, że konstytucje tych krajów powinny być; 1. bilansem osiągnięć i zdobyczy ludu pracującego; 2. obejmować swą treścią najważniejsze, podstawowe instytucje ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego w ich całokształcie; 3. zawierać najbardziej skoncentrowany wyraz założeń ustrojowych państwa i prawa; 4. wytyczać zasadniczy kierunek działalności narodu

i państwa; 5. stwarzać podstawy prawne dla organizacji organów państwowych stanowiących ustawy; 6. określać zakres ich działania oraz stosunek do innych organów państwowych; 7. posiadać szczególną formę wyróżniającą je od ustaw zwykłych.

Szczególna zatem treść, odpowiadająca tej treści szczególna forma konstytucji, powinna wyróżniać ją od ustaw zwykłych w krajach socjalistycznych. Te szczególne cechy konstytucji podkreśla się w tych krajach w szczególnej nazwie, służącej tylko konstytucjom, mianowicie w nazwie "ustawy zasadniczej".

Nieco dalej w tym samym rozdziale zacytowanej pracy czytamy: "Z uwagi na szczególną treść konstytucje socjalistyczne mają także szczególną formę, wyróżniającą je od ustaw zwykłych. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej np. tylko Sejm może zmienić Konstytucję w formie ustawy, przy czym - w odróżnieniu od ustaw zwykłych - dla zmiany Konstytucji wymagane jest liczniejsze quorum (połowa ogólnej liczby posłów) i znaczniejsza większość głosów w Sejmie (dwie-trzecie obecnych w czasie głosowania posłów). Trwała forma konstytucji służyć ma zabezpieczeniu jej autorytetu u wszystkich organów państwa i u wszystkich obywateli.

Wreszcie szczególna forma konstytucji, ma zabezpieczać jej treść i zobowiązywać do stosowania wyjątkowej ostrożności i rozwagi przy podejmowaniu uchwał o jej zmianie".

## IX

### SYSTEM REPREZENTACYJNY

Trudności praktycznego wprowadzenia w życie, tak zalecanych przez J.J.Rousseau urządzeń demokracji bezpośredniej, okazały się w czasach nowożytnych zbyt wielkie, aby w większości państw mogły być one zastosowane. Chociażby rozległość terytorialna tych państw i ludnościowa ich liczebność, uniemożliwia zwoływanie na jedno miejsce całego ludu, o którym tak kiedyś marzył Filozof Genewski. W starożytnej Grecji było to ongiś możliwe, dziś poza nielicznymi wyjątkami (Kantony Szwajcarskie), demokracja pośrednia zastąpić musi bezpośrednią.

Ale demokrację pośrednią nazywamy też inaczej, nazywamy ją reprezentacyjną albo przedstawicielską. Lud nie rządzi się sam, ale czynią to za niego jego przedstawiciele, rządzą za niego ci co go reprezentują, ci co nie tylko jego wolę wyrażać są w stanie (tak jak to czynią zwykli mandatariusze na podstawie zlecenia mandansa), ale sami za niego chcieć mogą, - sami wolę jego powziąć.

Na jakim odcinku idea tego swoistego typu pośrednictwa, najwcześniej, najpełniejszych nabiera rumieńców? Gdzie należy szukać przede wszystkim przedstawicieli ludu?

Należy ich szukać w parlamencie. Prawo parlamentarne, jako gałąź prawa państwowego, dotyczy struktury, organizacji i funkcjonowania instytucji reprezentacyjnych. Parlamente oparte na idei przedstawicielstwa powołane są do uchwalania ustaw, nakładających pewne obowiązki prawne na ogół obywateli i w charakterze dalszego zadania, sprawują one kontrolę nad rządem.

Gdzie powstaje sam termin - parlament? Powstaje on na terenie Anglii, gdzie terminem tym oznaczano Izbę Gmin i Izbę Lordów, które razem z Królem stanowiły władzę zwierzchnią.



Późniejsze parlamenty kontynentu europejskiego, mimo cechujących je nieraz różnic, oparte są zasadniczo na naśladownictwie wzorów angielskich, które pewnemu przekształceniu uległy na terenie Francji.

Stąd też klasyfikując te instytucje możemy rozróżnić dwa typy: typ angielski i francuski.

Samo pojęcie parlamentaryzmu nie jest czymś jednoznacznym. Może być ono używane na oznaczenie systemu reprezentacyjnego i w znaczeniu rządów parlamentarnych, czyli gabinetowych, tj. ustroju przy którym punkt ciężkości rządu należy do parlamentu.

/W Anglii rozwój parlamentaryzmu odbywał się samorodnie na podłożu historycznym. Od zarania swego istnienia parlament angielski dzielił się na dwie Izby: Izbę Lordów i Izbę Gmin. Początkowo Izba Gmin zajmowała się uchwalaniem podatków i petycji, zaś właściwe ustawodawstwo i władza sądowa spoczywały w ręku Króla i Izby Lordów. Idea reprezentacji w koncepcji prawa angielskiego, wzorowana była początkowo na konstrukcji mandatu związanego instrukcją wyborców, potem w drodze powolnej ewolucji przybrała formę mandatu swobodnego.]

W rozwoju historycznym stanowisko parlamentu angielskiego ulega wzmocnieniu. Prawo budżetowe, uchwalanie podatków, prawo uchwalania poboru rekruta, to wszystko było orężem w ręku parlamentu dla wywalczenia w państwie decydującego znaczenia. Punkt szczytowy w tym rozwoju osiąga parlament angielski w drugiej połowie XVIII-tego wieku, gdy w Anglii utrwala się ostatecznie zasada, że rząd, aby rządzić potrzebuje zaufania ze strony parlamentu. System ten pozostaje w związku z zasadą dwu partii, która wykształciła się również na terenie angielskim. Partia opozycyjna jest w tym systemie organem kontroli, w stosunku do partii, która znajduje się u władzy, partii większości. Pomiedzy parlamentem, a rządem istnieje ścisły, niejako organiczny, związek, gdyż ministrowie pochodzą z łona parlamentu. Niektórzy uważają, że fakt ten jest przejawem wchłonięcia niejako egzekutywy przez legislatywę, a rząd parlamentarny traktują wyłącznie jako komitet wykonawczy parlamentu.

Ten pogląd na ustrój angielski (zwłaszcza kiedy spojrzemy na niego współcześnie) nie jest jednak słuszny, gdyż między rządem a parlamentem wykształcił się związek natury organicznej, który polega na tym, że rząd kieruje nie tylko egzekutywą, ale także i większością w parlamencie, gdyż premier jest jednocześnie liderem partii mającej większość.

Przy tym systemie dwu partii, rząd jest zazwyczaj silny i trzyma w pewnym sensie - swą rękę, zarówno na egzekutywie jak i na legislatywie. Dlatego niewątpliwie istotą zasadniczą parlamentaryzmu angielskiego jest niezależność legislatywy i egzekutywy w swym zakresie, a równocześnie możliwość wzajemnego wpływu, który realizuje się przez votum nieufności uchwalane przez parlament rządowi, a z drugiej strony, przez przedstawienie przez rząd królowi wniosku o rozwiązanie parlamentu.

Oto pierwszy typ instytucji reprezentacji - Anglia.

Drugi typ tworzy parlament francuski w okresie Trzeciej Republiki. Instytucje francuskie oparte były na wzorach angielskich, ale odmienność podłoża historycznego spowodowała cały szereg różnic w porównaniu z ustrojem angielskim. Parlament francuski to w ciągu długich lat parlament Trzeciej Republiki, który w porównaniu z anglo-saskim wzorem, należy uznać za typ zdeformowany. Nie cechuje Francji w tym okresie angielska równowaga egzekutywy i legislatywy, lecz przewaga parlamentu, który podporządkowuje sobie rząd niemal w zupełności. Rząd wprawdzie ma prawo zwrócić się do prezydenta o rozwiązanie izb, ale instytucja ta napotyka na tak duże trudności, że w przeciągu 60-ciu lat obowiązywania konstytucji stosowana była tylko raz jeden. Przewagę legislatywy i osłabienie władzy wykonawczej pogłębia jeszcze fakt istnienia kilkunastu frakcji parlamentarnych. Na skutek tego większość parlamentarna jest czymś luźnym i nie zdyscyplinowanym - powoduje to chwiejność rządów, których istnienie przy władzy trwało w tym okresie przeciętnie zaledwie 5 miesięcy. (!)

Z kolei przejdźmy do problemu samej struktury parlamentu. Nasuwa się tu przede wszystkim zagadnienie jedno czy dwuizbowości.

Na terenie europejskim dwuizbowy podział parlamentu angielskiego (który był zresztą wynikiem wyłącznie pewnej swistej ewolucji historycznej), został jak wiemy wywyższony przez Monteskiusza, który dopatrywał się w tym systemie pewnej myśli celowej i widział w nim tamę przeciwko zapędowi radykalizmu, jak również środek zapewnienia równowagi władz. W Europie na przełomie XVIII-go i XIX-go wieku, przeszkodą do wprowadzenia systemu dwuizbowego była doktryna zwierzchnictwa ludowego, uważano bowiem, że zwierzchnictwo, które należy do narodu, nie może być podzielone.

Wysuwano też inne argumenty, a mianowicie twierdzenie, że jeżeli obie izby będą się uzupełniać w sposób jednakowy, to będą podobne do siebie, czyli, że jedna z nich będzie zbędna, jeżeli zaś w sposób różny, to izba wyższa będzie izbą arystokratyczną. Obawiano się dalej zatargów między izbami, co może osłabić parlament i dać nad nim przewagę władzy wykonawczej. Podkreślano, że dwuizbowość opóźnia i wstrzymuje uchwalanie ustaw. Z drugiej strony na rzecz drugiej izby wysuwano szereg argumentów, a to, że stanowi ona czynnik rozwagi (zwalczając ustawy zbyt pośpieszne) i ostrożności w pracy ustawodawczej, że jest ochroną przed tyranią jednoizbowego ciała deliberującego, że jest czynnikiem łagodzącym w konfliktach państwowych, że może odgrywać rolę pośrednika w zatargach między władzą wykonawczą, a ustawodawczą itp.

Oto arsenał klasyczny najczęściej używanych argumentów pro i contra. Znany dwa zasadnicze typy izb wyższych: arystokratyczny i demokratyczny.

Pierwotnym typem arystokratycznego jest angielska Izba Lordów. Składa się ona w swej ogromnej większości z lordów dziedzicznych, wchodzących w jej skład na podstawie przysługujących im tytułów rodowych. Poza tym wstępu do niej mają biskupi anglikańscy, pochodzący z wyborów lordowie szkoccy i irlandcy i tzw. lordowie prawa, sędziowie zasiadający najwyższe strażnice w sądownictwie angielskim. Fakt, że większość lordów zasiada dziedzicznie, pociągał za sobą zmniejszenie auto ybety w Izbie Lordów Anglii i w konsekwencji doprowadził do reformy tej Izby w r. 1911 oraz w latach następ-

nych. Izba Lordów została ograniczona w swych prawach i przestała być czynnikiem równorzędnym w stosunku do Izby Gmin. Zamiast dotychczasowego prawa weta absolutnego, ma ona już tylko veto zawieszające i to w bardzo ograniczonym zakresie.

Drugim rodzajem typu arystokratycznego izby wyższej, są izby oparte na nominacji dożywotniej. Na mocy konstytucji z 1848 r. był właśnie takim senat Królestwa Włoch. Składał się on z nominowanych dożywotnio przez króla członków, spośród arcybiskupów, członków izby posłów, którzy zasiadali w izbie przez trzy kadencje, ministrów i innych urzędników państwowych, członków akademii nauk i wszystkich którzy przez swe zasługi "przynieśli zaszczyt ojczyźnie" oraz spośród osób płacących 3000 lirów podatku bezpośredniego.

Członkowie dziedziczni i nominowani dożywotnio, zapewniają niewątpliwie większą ciągłość izbie. Ma jednak ten system tę kardynalnie ujemną stronę, że Izba Wyższa, reprezentująca klasowe interesy warstw majątkowo uprzywilejowanych, jest całkowicie oderwana od kontaktu ze społeczeństwem i przemienia się częstokroć w oligarchię rządzącą.

Drugim typem Izby Wyższej jest typ demokratyczny (np. izby wyższe w państwach związkowych, których istnienie związane jest ze strukturą federalną samego państwa. ZSRR, USA, Szwajcaria itp.). Mamy tu do czynienia z izbami pochodzącymi z wyboru, aczkolwiek prawo wyborcze jest tu odmienne od prawa dotyczącego Izby Niższej. W szczególności od kandydatów, względnie ich wyborców, żąda się zazwyczaj wyższego wieku, albo posiadania cenzusu wykształcenia lub majątkowego. Czasami Izbę Wyższą jak np. we Francji<sup>x)</sup> wybiera się w sposób pośredni przez ciała samorządu terytorialnego, czasem kadencja Senatu jest dłuższą od kadencji Izby Poselskiej, często też odnośnie do Izby Wyższej stosowanym bywa częściowe odnawianie jej składu. Z tym wszystkim wiąże się różnica w kompetencjach. Izba Wyższa może posiadać np. inicjatywę ustawodawczą na równi z Izbą Niższą, względnie może tej inicjatywy nie posiadać, może

---

x) Członków Senatu w Departamentach wybierają w Trzeciej Republice specjalne kolegia złożone w przeważającej liczbie z delegatów samorządu terytorialnego. Jeżeli chodzi o IV i V-tą Republikę to wybór Izby Wyższej dokonywany jest nadal w sposób pośredni przez ciała komunalne i departamentalne.

z Izbą Niższą współtworzyć ustawy, względnie korzystać jedynie z prawa sprzeciwu zawieszającego. Dalej może posiadać równorzędność w zakresie kontroli nad rządem, względnie tej równorzędności nie mieć.

Zależnie od tego dwuizbowość może występować w podwójnej formie: jako pełna, gdy obie izby mają równe atrybuty i jako tzw. niepełna, gdy jedna izba ma głos przeważający. Dwuizbowość pełna występuje zwykle tam, gdzie Izba Wyższa pochodzi, na równi z Izbą Niższą, z wyborów i gdzie jest na równi z niższą, odpowiedzialną i rozwiązalną. Tam, gdzie senat jest dziedziczny lub nominowany dożywotnio, składu swego nie odświeża w nurcie wyborczym, tam gdzie jest nieodpowiedzialny, tam zwykle, jak to na przykładzie Anglii widzieliśmy, i kompetencje jego nikną i znaczenie maleje.

Ale skończmy już z problemem struktury parlamentu, a przejdźmy do zasadniczej formy jego rekrutacji, jaką stanowi wybór. O tej formie może nas jedynie pouczyć parlamentarne prawo wyborcze, a przynajmniej przypomnienie sobie paru zasadniczych jego zasad.

Otóż, na czele ich stoi przede wszystkim kardynalne rozróżnienie prawa wyborczego na czynne i bierne.

Pierwsze z nich to służące każdemu, odpowiadającemu pewnym przepisany warunkom (jak np. ukończenie pewnego wieku, używanie w pełni praw cywilnych itd.), prawo wybierania reprezentanta. Drugie, to prawna możliwość, ażeby być wybranym, - prawo wybieralności.

Nie każdy posiadający prawo wyborcze czynne, musi koniecznie też posiadać bierne, związane to jest najczęściej z pewnymi dodatkowymi wymogami (jak np. wymóg wyższego wieku), których brak czyni jednostkę X niewybieralną. Od pozbawienia wybieralności odróżnić należy tzw. "incompatibilitas", czyli wykluczenie możliwości łączenia z mandatem poselskim określonych przez prawo stanowisk. Różnica polega na tym, że wybór osoby nie posiadającej wybieralności jest nieważny, w drugim zaś wypadku, wybór jest ważny, tylko wybrany musi zdecydować, czy zrzeka się stanowiska, którego nie może łączyć z piastowaniem mandatu, czy też zrzeka się mandatu.

Druga z kolci kwestia związana z parlamentarnym prawem wyborczym, ale wymagająca bliższego już nieco wglądu, to kwestia tzw. przymiotników wyborczych.

Zacznijmy od pierwszego z nich, od powszechności.

Powszechne prawo wyborcze musimy określić następująco: jest to prawo przy którym każdy obywatel odpowiadający ogólnym wymogom ustawy, posiada głos przy wyborach. Wymogi te nie mogą być tak pomyślane, aby na ich podstawie dało się przeprowadzić usunięcie od wyborów całych grup społecznych, klas zawodów itd. Gdyby tak było wybory nie zasługiwałyby na miano powszechnych.

W prawie państwowym porównawczym, znane są najczęściej następujące warunki ustawowe, którym musi odpowiadać jednostka, aby mieć prawo wybierania.

Pierwszym z tych warunków jest wiek. Najniższy wiek wyborcy w niektórych państwach, waha się od 17-tu do 19-tu lat, w innych dochodzi do lat 30-tu. Przeciętnie oscyluje między 21, a 24.

Drugi warunek to płeć. Do niedawna jeszcze panowała tu zasada, że mężczyźni tylko są uzdolnieni do sprawowania funkcji wyborczych. Uważało się, że podział pracy dał mężczyźnie życie publiczne, kobiecie prywatne. Rzeczywistość jednak poszła inną drogą. Już przed pierwszą wojną światową prawo wyborcze kobiet istnieje w Norwegii, Finlandii i Australii. Po wojnie wprowadza je cały szereg państw, między innymi Polska. Wprowadziła je też Anglia, ale tutaj powstała kwestia równouprawnienia mężczyzn, bo kobiet było znacznie więcej i wskutek tego prawodawca podniósł wiek wyborczy kobiet do lat 30-tu. Dopiero w 1928 r. zrównano pod względem wieku wyborczego kobiety z mężczyznami.

Trzeci warunek to "domicilium", czyli stałe prawne miejsce zamieszkania lub pobytu, w szczególności warunek osiedlenia się w pewnym okręgu państwa. W związku ze stałym miejscem zamieszkania, występuje kwestia czasu zamieszkania, który jest potrzebny dla ustalenia siedziby. (Terminy te są różne, waha się od kilku dni do kilku lat).

Dalszy warunek, to przynależność państwowa.

Dopuszczenie do głosowania cudzoziemców, pod warunkiem złożenia deklaracji o zamiarze zostania obywatelem, znane np. niektórym państwom amerykańskim, należy do wyjątków.

Wymieniliśmy tu warunki ogólne: obok nich istnieją warunki specjalne. Wyłączają one pewne grupy osób od udziału w głosowaniu ze względu na charakter tego aktu, pojętego jako funkcja społeczna. Wykluczeni są często od niego przestępcy, osoby znajdujące się pod kuratelą, czasem osoby w stanie upadłości itp.

Oto prawo wyborcze powszechne, w przeciwieństwie do niego znamy prawo wyborcze ograniczone, a to, gdy do posiadania zdolności wybierania wymaga się specjalnych kwalifikacji majątkowych, cenzusu pochodzenia, lub wykształcenia. Przy tym systemie ogół obywateli dzieli się na czynnych i biernych i o powszechności wyborczej nie ma mowy.

Przejdźmy z kolei do drugiego przymiotnika wyborczego — do równości. Kiedy mówimy o prawie wyborczym, że jest równe? Mówimy o nim, że jest równe wówczas, kiedy głos wyborczy posiada równą wartość dla określenia wyników wyboru. Gdy zaś głosy wyborców posiadają wartość większą lub mniejszą, większy lub mniejszy ciężar gatunkowy, zależnie od przynależności do pewnej grupy społecznej, równości wówczas nie ma.

Nierówność ta (powstająca przez podział wyborców na grupy) może być uskuteczniiona przez kilka systemów.

Pierwszy taki system to system kurialny, stosowany np. w Monarchii Austriackiej w latach 1873—1907. Posłowie do izby poselskiej, byli wybierani w 5-ciu kuriach. Jedną z kurii była kuria wielkiej własności, do drugiej wchodziły izby handlowe i przemysłowe, do trzeciej gminy wiejskie, do czwartej zaможniejsi mieszczenie, którzy płacili określony podatek, piątą kuria była kuria powszechnego głosowania. Każdej kurii określano z góry jaką ilość posłów ma wybierać i wskutek tego liczba posłów wybieranych np. przez pierwszą i piątą kurie, nie stała w proporcjonalnym stosunku do ilości wyborców, a więc głosy pierwszej kurii były więcej warte. Drugi system wyborów nierównych, to system głosowania pluralnego, albo wielokrotnego. Przy tym systemie prawo głosu przysługuje każ-

demu wyborcy, ale niektórzy z nich dzięki specjalnym kwalifikacjom mają prawo oddania większej ilości głosów. Nierówność jest tu bezpośrednia.

System ten uświęcony został przez belgijską ustawę wyborczą w 1893 r. Dawała ona ojcom rodzin, osobnikom 35-cio letnim, płacącym pewien określony podatek - jeden; osobom mającym wyższe wykształcenie - dwa głosy dodatkowe.

Trzeci przymiotnik wyborczy to bezpośredniość. Co ona oznacza? Przy głosowaniu bezpośrednim przedstawiciele wybierani są przez wyborców, przy pośrednim przez specjalne kolegium elektorów, czyli w tym wypadku mamy wybory dwu lub kilku stopniowe. (Przykładem takich wyborów pośrednich, to wybory senatu we Francji, względnie wybory prezydenta w Stanach Zjednoczonych i Finlandii). Stopniowość ma niewątpliwie tę zaletę, że osłabiając gorączkę wyborczą, daje aktowi wyborczemu stempel większej rozwagi i dojrzałości, a tym samym podnosi dobór członków parlamentu. Wadą systemu tego jest to, że osłabia on samo zainteresowanie wyborami (co niewątpliwie nie jest objawem zdrowym), jak również rozluźnia więź między wyborcami, a wybranymi.

Z kolei przejdźmy do zasady tajności głosowania. Głosowanie jawne jest systemem dawniejszym, jest ono naturalnym sposobem oddawania głosów tam zwłaszcza gdzie jest wielu analfabetów. Współcześnie w państwach utrwała się na ogół tajny sposób głosowania. Tajność chroni głosującego od wpływu, jaki na przebieg głosowania może wywierać każdy kto, czy to swoją pozycją polityczną, czy to stanowiskiem urzędowym lub społecznym uzależnia innych od siebie. Dla udostępnienia tajności wyborów istnieje obecnie cały aparat - np. koperty dostarczane przez administrację, zupełnie jednakowe do których wyborca składa swą kartę, specjalne kabiny przez które wyborca przechodzi by wypełnić względnie włożyć do koperty swoją kartę itp.

Głosowanie proporcjonalne ma być systemem ochrony wyborczej mniejszości przed większością. Należy go uważać za środek do otrzymania bardziej wiernego obrazu opinii społeczeństwa, niż to jest możliwe przy mechanicznym zastosowaniu za-



sady większości. (Wyraźną wadą proporcjonalności jest to, że powoduje ona często rozproszkowanie parlamentu na zbyt wielką ilość małych stronnictw.) Wybory proporcjonalne łączą się najczęściej z systemem głosowania na listy kandydatów w odróżnieniu od kandydatur indywidualnych. Przy tym systemie wyborca głosuje na listy zawierające tylu kandydatów, ile jest miejsc do obsadzenia. Istnieją tu dwie możliwości: listy mogą być zamknięte, niezmienne i wtedy wyborca musi głosować na całą listę, nie mogąc przeprowadzać żadnych zmian; albo mogą to być listy wolne, zmienne, przy których wyborcy mogą bądź dopisać nazwiska, bądź zmienić ich kolejność, bądź swobodnie tworzyć całe listy. Dla uniknięcia marnowania resztek głosów wprowadza się czasem system tzw. list państwowych.

System list wyborczych został udoskonalony przez Belga d'Hondta. Według jego systemu rozdział dokonuje się w ten sposób, że zestawia się w jeden szereg wszystkie ilości głosów, oddane na poszczególne listy i dzieli się je kolejno przez 1, 2, 3, itd., dopóki nie otrzyma się tylu ilorazów ile mandatów jest w danym okręgu do obsadzenia. Następnie zestawia się uzyskane ilorazy, począwszy od najwyższego, a skończywszy na najniższym, w kolumnę i stosownie do tego przydziela się odnośnym listom kandydackim poszczególne mandaty, każdy z osobna.

Np. lista 1 ma 10000 głosów, lista 2-8000 głosów, lista 3-6000 głosów, lista 4-4000 głosów. Są 4 mandaty do obsadzenia. Rezultat dzielenia przez 1:10000, 8000, 6000, 4000; dzielenia przez 2:5000, 4000, 3000, 2000.

Kolumna: 10000
8000
6000
5000
4000
4000
3000
2000

Mandat pierwszy otrzymuje lista 1, mandat drugi lista 2, mandat trzeci lista 3, mandat czwarty lista 1, a nie lista

czwarta, bo przy dzieleniu przez dwa otrzymujemy przy liście 1 iloraz 5000, który jest wyższy od ilorazu 4000, powstałego z podziału 4000 przez 1. Dalsze ilorazy są niepotrzebne.

Oto, w głównym zarysie system głosowania proporcjonalnego. Na nim kończymy zwięzły przegląd 5-ciu przymiotników wyborczych. Teraz wiemy już na czym polega głosowanie powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i stosunkowe.

Parlament będąc ciałem zbiorowym i deliberującym, potrzebuje specjalnych zabezpieczeń prawnych które by mu dawały gwarancję swobodnego funkcjonowania.

Przede wszystkim potrzeba ta powstaje w stosunku do władzy wykonawczej, która dysponuje siłą materialną państwa. Chodzi tu o zapewnienie legislatywie możliwie niezależnego stanowiska.

Nie wyczerpuje to jednak kwestii. Chodzi także o zapewnienie parlamentowi samodzielnej pozycji prawnej w stosunku do ciała wyborczego. Zadaniem parlamentu jest wprawdzie wyrażać wolę tego ciała, jego obowiązkiem jest liczyć się z opinią publiczną, ale nie jest on powołany do biernego poddawania się byle podmuchowi w kapryśnych często nastrojach wyborców.

Wreszcie jako trzecia kwestia, wyłania się potrzeba wewnętrznych gwarancji w samym parlamencie, tak w stosunku całości do pojedynczych członków, jak też we wzajemnych stosunkach grup członków, a więc większości i mniejszości. Cały problem rozpatrywany pod tymi trzema kątami widzenia, sprowadza się do kwestii odpowiednich przywilejów parlamentarnych i gwarancji prawnych swobodnego funkcjonowania ciała ustawodawczego.

Wśród tych przywilejów rozróżnić należy te z których korzysta parlament jako całość, od gwarancji z których korzystają jego poszczególni członkowie, wzięci indywidualnie.

Są to parlamentarne gwarancje kolektywne i indywidualne. Zaczniemy od gwarancji kolektywnych.

Na czoło ich wysuwa się kwestia kontroli nad utworzeniem i składem parlamentu, a zatem kwestia sprawdzania ważności mandatów czyli weryfikacji. Weryfikacja ma na celu ustalenie czy członkowie parlamentu zostali prawidłowo obrani, tzn.

zgodnie z przepisami konstytucji i ordynacji wyborczej. Chodzi o ustalenie czy dana jednostka posiada rzeczywiście prawo wybieralności, a dalej czy samo postępowanie wyborcze było legalne. Orzeczenie weryfikacyjne jest z natury swej orzeczeniem sądowym, posiada jednak wielkie znaczenie polityczne. Zawiera bowiem w sobie ocenę czy agenci egzekutywy, których udział w większej lub mniejszej mierze do przeprowadzenia wyborów jest niezbędny, działali legalnie, czy zatem wybory odbyły się swobodnie bez nacisku ze strony administracji. W ten sposób instytucja weryfikacji stanowi gwarancję swobody wyborów, ochrania podmiotowe prawa członków ciała wyborczego, z drugiej zaś strony chroni niezależność parlamentu od rządu. Z tych powodów zgromadzenia ustawodawcze oddawna starały się weryfikację zaliczyć do swych kompetencji, jako środek obrony przed egzekutywą. Przedstawia to niewątpliwie ujemną stronę. Wyłączna jurysdykcja parlamentu grzeszy często brakiem bezstronności zwłaszcza, iż na ogół nie daje się ująć w ściśle określone formy prawne. Dlatego to często wysuwa się postulat przekazania weryfikacji instytucjom bezstronnym, w szczególności sądom. Należy tu odróżnić dwie zasadniczo różne możliwości: 1) sprawdzanie ważności wyborów niezaprotestowanych, 2) sprawdzanie ważności wyborów w razie założonego przeciwko nim protestu. Niebezpieczeństwo stronniczości większe jest w drugim wypadku, niż w pierwszym, - w tym drugim bowiem mamy spór, który rozstrzygnąć powołana byłaby strona zwycięska, a która w ten sposób stałaby się sędzią we własnej sprawie.

Oddanie sporu w którym zainteresowane są dwa czynniki, legislatura i egzekutywa, trzeciemu czynnikowi np. sądom, ma na celu zagwarantowanie bezstronności przy wydawaniu decyzji. Technika sama bywa tu zresztą bardzo różna. Mogą to być nie zwykle sądy, ale trybunały specjalne jak np. Trybunał Konstytucyjny, trybunał zwany Wyborczym, trybunał o charakterze mieszanym, składający się częściowo z członków parlamentu, częściowo z członków trybunału administracyjnego itp.

Zresztą kwestia legalności składu parlamentu, to kwestia szersza, niż samo zagadnienie ważności wyborów. W czasie piastowania przez posła mandatu mogą zajść okoliczności dzięki

którym traci on ustawowe kwalifikacje, które są wymagane od członków parlamentu, co w dalszej konsekwencji prowadzi do wyłączenia danej osoby z jego składu.

Przytoczone przed chwilą zasady, dotyczące orzekania weryfikacyjnego, stosują się również i tutaj i dlatego niektóre państwa oddają temu samemu czynnikowi do którego należy weryfikacja orzekanie także w kwestii, czy dany poseł utracił przynależność do parlamentu.

Drugą ważną gwarancją parlamentarną, typu kolektywnego jest dokładne ustalenie czasu trwania parlamentu oraz ściśle opisanie okresów jego działalności. Czas trwania parlamentu, czyli długość okresu ustawodawczego, nazywa się "kadencją". Od nadania okresowi ustawodawczemu szerszych lub węższych, pod względem czasu granic, zależy stopień stałości legislatywy, a przez to i stopień samodzielności reprezentacji narodowej, to zaś wpływa na kształtowanie się wzajemnego stosunku legislatywy i egzekutywy. Krótsze okresy ustawodawcze, uzależniają bardziej posłów od wyborców, zmuszając ich do większego liczenia się z opinią publiczną. Im krótszą jest kadencja tym bardziej system rządów zbliża się do rządów bezpośrednich. Dłuższe okresy ustawodawcze podnoszą samodzielność parlamentu, ponieważ sprzyjają nabyciu przezeń większego doświadczenia, nie mogą wszakże być za długie, ponieważ w takim wypadku wywołują możliwość wytworzenia się zasadniczej różnicy między opinią publiczną, a poglądami parlamentu. Parlament nie powinien oczywiście reagować zbyt silnie na każdy kapryśny i krótkotrwały podmuch jakiegoś chwilowego nastroju (rozdmuchanego np. sztucznie jakąś plotką polityczną) - z drugiej jednak strony, o ile tych nastrojów nie rejestruje, przestaje on faktycznie wyrażać wolę ciała zbiorowego. W takim wypadku stanowisko parlamentu pozbawionego oparcia w społeczeństwie ulega powoli osłabieniu, a wpływ jego zmniejszeniu. Rzeczą tedy niewątpliwie umiejętności politycznej, będzie znaleźć tu odpowiednią miarę i tak określić czas trwania kadencji parlamentarnej, by uniknąć ujemnych skutków, zarówno zbyt krótkiego, jak i zbyt długiego okresu ustawodawczego. Zasadniczo istnieje w monarchiach i ustrojach arystokratycz-

nych tendencja do przedłużenia tego okresu. w ustrojach demokratycznych, dostrzegamy raczej tendencje przeciwne. Przeciętna długość kadencji w większych państwach wynosi niemniej niż cztery lata.

Nie tylko jednak czas trwania kadencji parlamentarnej posiada znaczenie doniosłe dla ustroju państwa, stanowiąc gwarancję samodzielności dla legislatywy, zasadnicze znaczenie w tym względzie posiada również sama konstrukcja tej kadencji. Kadencja może być ciągła, czyli stanowić jedną całość prawną, wówczas mówimy o tzw. permanencji, bądź też ma strukturę nieciągłą, czyli dzieli się na okresy, wówczas mówimy o systemie sesji.

Przy systemie permanencji, parlament stale działając, zyskuje ogromnie na znaczeniu i staje się bardziej niezależny od egzekutywy, dysponując sam o faktycznym trwaniu swych obrad, ich przerwie lub odroczeniu. Przy systemie sesji, dopuszczona zostaje ingerencja czynnika egzekutywy do regulowania funkcjonowania parlamentu. Historycznie tłumaczy się to pierwotnym stosunkiem parlamentu do Korony w Anglii. W Anglii parlament był parlamentem króla i do prerogatyw tego ostatniego należało oznaczać czas jego działania. Zachowanie tego systemu współcześnie uzasadnia się nieraz koniecznością miarkowania przewagi legislatywy nad egzekutywą oraz chęcią zachowania tej ostatniej potrzebnej jej samodzielności. Z drugiej jednak strony istnieje wyraźnie tendencja ustalenia permanencji obrad parlamentu ze względu na wykonywaną przezeń kontrolę nad rządem. Większość ustawodawstw stara się łączyć oba systemy, i przyjmując w zasadzie system zwoływania parlamentu przez głowę państwa, zawiera równocześnie postanowienia zapewniające parlamentowi możliwość funkcjonowania w określonym czasie, a więc: wyznacza termin sesji zwyczajnej, kiedy parlament musi być zwołany, określa minimum trwania tejże, przewiduje wypadki automatycznego zbierania się parlamentu itd., wreszcie czyni obowiązkowym dla egzekutywy zwołanie parlamentu w razie domagania się tego przez określoną liczbę reprezentantów. System zatem przyjęty w większości wypadków można okre-

ślić jako system kompromisowy między ciągłością, a nieciągłością. Przyjmując zasadniczo system sesji łączy się go zwykle z szeregiem zastrzeżeń mających zapewnić parlamentowi, po pierwsze, coroczne funkcjonowanie, po drugie funkcjonowanie w wypadkach kiedy okaże się tego potrzeba.

Spotykane w poszczególnych konstytucjach ograniczenia dotyczące odroczenia i zamknięcia sesji zwyczajnej, nie pozwalają na tamowanie dowolne przez egzekutywę funkcjonowania parlamentu w czasie jej trwania. Według reguł ogólnie przyjętych w prawie porównawczym, zamknięcie sesji przerywa ciągłość prac parlamentarnych, tak że na nowej sesji nie mogą być te prace kontynuowane lecz muszą być podjęte na nowo. Odroczenie sesji przeciwnie nie przerywa ciągłości prac legislacyjnej, tak że przy wznowieniu obrad mogą być prace te podjęte od tego stadium, w którym zastało je odroczenie.

Przepisy prawne określające organizację wewnętrzną parlamentu i sposób jego funkcjonowania, mogą zawierać się w konstytucji, ustawach zwykłych i uchwałach danej izby parlamentu. Od formy w jakiej są wydane zależy stopień ich stałości tj. możliwość zmiany bardziej lub mniej utrudniona. Zazwyczaj szczupłe konstytucyjne przepisy ramowe rozwijane są przez ustawy zwykłe, a w największej mierze przez uchwały danej izby. Przepisy opierające się na uchwale izby, tj. powzięte przez nią samą, (np. bez ewentualnego przyjęcia przez drugą izbę i bez promulgacji przez głowę państwa) stanowią regulamin parlamentarny we właściwym tj. formalnym znaczeniu (regulamin w znaczeniu materialnym obejmuje także normy zawarte w konstytucji i ustawach zwykłych). Prawo każdej z izb do nadania sobie w drodze własnej uchwały, regulaminu, posiada niejednokrotnie znaczenie ustrojotwórcze, - regulaminy parlamentarne jak tego dowodzi przykład Stanów Zjednoczonych, odgrywają częstokroć rolę czynnika przeobrażającego konstytucję.

Czym zajmuje się regulamin?

Zajmuje się on wewnętrzną organizacją izby i jej porządkiem, a więc: ukonstytuowaniem się izby, wyborem biura i komisji, sposobem dyskusji, głosowania, sprawozdawczością, uprawnieniami przewodniczącego, prawomocnością uchwał, wreszcie dyscypliną parlamentarną.

Nadanie sobie przez izbę własną uchwałą regulaminu, uważane jest za przywilej ciał ustawodawczych, a równocześnie gwarancję parlamentarną typu kolektywnego, wynikającą z natury rzeczy, a więc istniejącą nawet wtedy, gdy konstytucja nie zawiera żadnych w tej mierze postanowień.

Po omówieniu gwarancji parlamentarnych kolektywnych, przechodzimy do indywidualnych. Wchodzą tu w grę postanowienia określające stanowisko prawne posłów jako indywidualnie wziętych członków parlamentu. Najważniejsze z nich dotyczy tzw. immunitetu parlamentarnego, czyli uprzywilejowanego stanowiska posłów pod względem odpowiedzialności prawnej. Wśród przepisów na tle porównawczym rozróżnić tu możemy:

1) przepisy ustalające zasadę nieodpowiedzialności w zakresie wykonywania funkcji poselskich,

2) przepisy ograniczające zastosowanie odpowiedzialności prawnej za działalność poza tym zakresem.

Całość konstrukcji opiera się tu zatem na rozróżnieniu: zawodowej i poza-zawodowej działalności poselskiej. Często jednak nie daje się bliższego określenia na to, co rozumie się przez zawodową działalność poselską rozwijaną poza parlamentem. Normalne wykonywanie mandatu poselskiego jest oczywiście niczym innym, jak uczestnictwem posła w wykonywaniu przez ciało ustawodawcze swych atrybucji. Jeżeli przeto chodzi o ustalenie działalności zawodowej posła w parlamencie to będzie nią udział w pracach izby tj. w dyskusjach, głosowaniach itd. Ustalenie zatem zakresu zawodowej działalności posła w gmachu parlamentu nie sprawia żadnych trudności.

Co innego poza izbą, tutaj ta rzecz jest trudniejszą i będzie jedynie możliwą na podstawie ścisłej analizy konstytucji danego kraju. Jest rzeczą bezsporną, że za zawodową działalność posła poza parlamentem, uznana będzie wszędzie działalność jego w charakterze członka ankiety parlamentarnej, - nie wszędzie jednak za taką działalność uzna się kontakt posła z wyborcami na zgromadzeniach publicznych, względnie polityczną jego aktywność na łamach prasy. Wyjście poza ramy działalności zawodowej zmienia oczywiście sam charakter tej aktywności czyniąc z niej czynność prywatną, do której stosuje się już



nie zasada nieodpowiedzialności pełnej, ale jedynie odpowiedzialności ograniczonej. Jak ona wygląda? Otóż przepisy ograniczające zastosowanie odpowiedzialności prawnej za działalność poza-zawodową posłów, trzymają się na ogół reguły, że przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawiani wolności bez zezwolenia izby do której należą. Co się tyczy pozbawienia wolności, to według zasad najczęściej spotykanych, w pewnych wyjątkowych wypadkach, jest to możliwe, a to w wypadku schwywania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, dopuszczalnym jest jego przytrzymanie. Jest ono stosowane przede wszystkim tam, gdzie stanowi środek niezbędny dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa. W razie zaszłego przytrzymania - oczywiście zawsze tylko charakteru tymczasowego, - posła, władza sądowa ma obowiązek bezwzględnego zawiadomienia o tym przewodniczącego odpowiedniej izby, dla uzyskania zezwolenia tejże na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie parlamentu przytrzymany musi być niezwłocznie zwolniony.

Po omówieniu zasadniczej konstrukcji ciała ustawodawczego, przechodzimy z kolei do problemu właściwych, a najbardziej klasycznych jego kompetencji - zaczynając od najważniejszej z nich, ustawodawczej w ścisłym znaczeniu.

Proces tworzenia ustawy tzw. proces ustawotwórczy (różnie zresztą w różnych krajach się kształtujący) przebiega zasadniczo w kilku etapach.

Punktem wyjścia jest tu złożenie samego projektu ustawy, czyli jej zainicjowanie. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje zazwyczaj kilku czynnikom z których pierwszym jest parlament, drugim rząd, a trzecim czasem głowa państwa. Izba Niższa korzysta z tego prawa zazwyczaj w pełnej mierze, Izba Wrzsza, w wypadku jej istnienia, zwykle także, ale nie zawsze. Znamy wprawdzie nieliczne konstytucje państw o ustroju dwuizbowym, które wyłączają całkowicie inicjatywę izby wyższej, stanowią jednak wyjątek od niemal powszechnie przyjętej reguły dopuszczania inicjatywy senatu. Powszechniejsze są jedy-



nie ograniczenia inicjatywy izby wyższej w zakresie projektów finansowych tak, że projekty te z reguły wnoszone są przez rząd najpierw do izby poselskiej, przy czym bywa nieraz ograniczone prawo izby wyższej, wnoszenia do tych projektów poprawek. Ograniczenie inicjatywy izby wyższej w tym zakresie, zawiera np. konstytucja Stanów Zjednoczonych, nie mówiąc o angielskim "Parliament Act" z 1911 r., który w ograniczeniach tych idzie jeszcze dalej, odejmując izbie wyższej właściwe prawo głosowania nad budżetem i nad tzw. "Money Bills" - ustawami finansowymi. Sposób składania wniosków ustawodawczych określa zazwyczaj regulamin odnośnej izby. Odpowiednie przepisy co do zgłaszania takich projektów (np. wyłączenie inicjatywy indywidualnej posłów, wymaganie na projekcie pewnej liczby podpisów poselskich, wymaganie redakcji prawnej projektu, ujęcie jego treści w artykule itd.) zmierzają do zapewnienia ochrony przed przedstawianiem niedostatecznie przemyślanych, lub nie sprecyzowanych wniosków. Konstytucje poszczególne zawierają np. często zastrzeżenie, że wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze skarbu państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia.

Kiedy projekt ustawy został ostatecznie wniesiony do izby, następuje drugi etap w omawianym przez nas procesie - zwany "czytaniem". Jest ich zazwyczaj trzy (czasem bywa dwa), przy czym przez "czytanie" należy rozumieć zwykle odczytanie osku przed izbą, albo dyskusję i głosowanie nad wnioskiem na posiedzeniu plenarnym izby.

Pierwsze czytanie polega zazwyczaj na rozdaniu posłom, co najmniej na dobę przedtem druków i na uchwale co do odesłania wniosku do komisji. Jeżeli głosowanie da wynik ujemny to wówczas wniosek przepadł, dyskusja nad wnioskiem z reguły nie odbywa się. Wniosek odesłany do komisji zostaje powierzony wyznaczonemu przez komisję sprawozdawcy, który zasadniczo w terminie określonym (np. dwutygodniowym) obowiązany jest złożyć sprawozdanie o projekcie ustawy oraz opracować wnioski mające służyć za podstawę uchwał komisji. Ten referat sprawozdawczy jest przedmiotem dyskusji komisji, po czym komisja uchwala swe wnioski na plenum. W rozprawie komisji mogą brać

udział zazwyczaj posłowie nie należący do komisji, przedstawiciele rządu, ewentualnie, odpowiedni rzeczoznawcy. Po ukończeniu swych prac i ustaleniu wniosków komisja wyznacza sprawozdawcę na plenum.

Drugie czytanie projektu ma miejsce znowu po upływie odpowiedniej liczby godzin (np. 48 godz.) od rozdania posłom sprawozdania komisji w druku. Odbywa się ono na plenum izby i polega na omówieniu i przegłosowaniu poszczególnych artykułów projektu. Projekt referuje sprawozdawca komisji, zapoznając równocześnie izbę z wnioskami mniejszości komisji. Rozprawa na plenum odbywa się wyłącznie nad zasadami projektu oraz nad jego postanowieniami szczególnymi. Jednak przewodniczący, o ile uzna to za bardziej celowe, może zarządzić najpierw rozprawę ogólną, a następnie rozprawę szczegółową nad oznaczonymi przezeń częściami projektu. Do projektu ustawy może zazwyczaj w toku rozprawy zgłosić poprawki: 1) rząd, 2) każdy poseł w porozumieniu ze sprawozdawcą. Dalszą część drugiego czytania stanowi głosowanie, które następuje na zarządzenie przewodniczącego po zamknięciu rozprawy. Głosowanie może się odbyć albo przez powstanie z miejsc, lub podniesienie ręki, albo imiennie przez składanie kart na których wypisuje się "tak" lub "nie" oraz nazwisko i imię głosującego. Jeżeli nie zgłoszono żadnych poprawek w drugim czytaniu, wówczas można głosować nad projektem w całości.

Trzecie czytanie (o ile takowe ma miejsce) może się odbyć natychmiast jeżeli izba w drugim czytaniu przyjęła projekt ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez komisję. / W razie wprowadzenia przez izbę zmian do projektu proponowanego przez komisję, trzecie czytanie nie może się odbyć z reguły wcześniej aniżeli następnego dnia po przyjęciu projektu w drugim czytaniu. Trzecie czytanie projektu polega zazwyczaj na krótkim omówieniu poprawek zgłoszonych i na ostatecznym przegłosowaniu projektu. Dyskusja w trzecim czytaniu projektu jest zasadniczo niedopuszczalna.

Ła nieco przydługa procedura uchwalania wniosku, bywa w różnych krajach w rozmaity sposób skracana, na podstawie uchwał odnośnych izb może nastąpić np.: zwolnienie projektu

ustawy od obowiązku drukowania, przystąpienie do natychmiastowej rozprawy bez odsyłania do komisji itp. W bardzo nagłych wypadkach (w przypadku np. zaburzeń, wojny itp.), może parlament nawet na tym samym posiedzeniu przeprowadzić pierwsze, drugie i trzecie czytanie.

Po ostatecznym uchwaleniu w ostatnim czytaniu projektu przez izbę (względnie izby), następuje akt jego podpisania przez głowę państwa, zwany promulgacją, akt stanowiący ostatecznie ogniwo opisanego tu procesu. Dopiero ustawa promulgowana może być opublikowana, czyli ogłoszona w odpowiednim dzienniku urzędowym i podana do powszechnej wiadomości. Publikacja ustawy rodzi domniemanie, że tekst jej jest znany obywatelom, którzy dzięki temu nie mogą się tłumaczyć jego nieznaną jakością.

Poza wykonywaniem funkcji ustawodawczej w ścisłym znaczeniu, konstytucje współczesne przyznają na ogół szerokie kompetencje ciałom ustawodawczym w zakresie spraw finansowych. Niektóre z tych spraw należą do ustawodawstwa w rozumieniu samej konstytucji, niektóre jednak, a jest ich większość, w tym nawet rozumieniu do nich nie należą, stanowiąc jedynie akty administracyjne. Zaliczanie jednak tych aktów do uprawnień parlamentu, poza motywami historycznymi dotyczącymi genezy finansowej funkcji organów ustawodawczych, opiera się na względach politycznych wynikających z systemu prawnoustrojowego, w którym pierwszeństwo i kierownicza rola przypada parlamentowi.

Władza ustawodawcza dysponuje w zasadniczych liniach majątkiem narodowym oraz kontroluje sposób jego użytkowania. Mając w swym ręku dysponowanie środkami materialnymi, niezbędnymi dla egzystencji państwa i prowadzenia jego spraw, władza ustawodawcza dominuje nad organami egzekutywy, która jest w ten sposób uzależniona w swym działaniu od niej. To stanowi o politycznym znaczeniu sprawowania funkcji finansowej przez organy ustawodawcze. Wśród aktów wchodzących w skład tej funkcji, rozróżniamy akty za pomocą których władza prawodawcza upoważnia władzę wykonawczą do czynności finansowych oraz akty za pomocą których kontroluje wykonanie tych czynności. Wśród aktów pierwszej kategorii istotne znaczenie

posiada ustalenie budżetu, tj. określenie wydatków i dochodów państwa na oznaczony przeciąg czasu. Określenie to odbywa się w formie ustawy budżetowej, czyli finansowej, której częścią budżet stanowi, a która zarazem zawiera upoważnienie rządu do pobierania podatków i pokrywania rozchodów. Do wykładu prawa państwowego nie należy rozpatrywanie samej techniki budżetowania, względnie celowości budżetu, niemniej jednak należy się zastanowić nad ogólnymi zasadami, dotyczącymi tej materii oraz wynikającymi z owych zasad postulatami.

1. Pierwszym takim postulatem jest ustawowa forma budżetu, przez co aczkolwiek sam budżet nie zawiera żadnych norm obiektywnych, uzyskuje on moc ustawy i w ten sposób staje się obowiązującym dla rządu.

2. Drugi postulat, to postulat okresowości budżetu, a więc krótki okres czasu na który bywa ustalany, a który z reguły nie przekracza roku, co również w silnym stopniu uzależnia egzekutywę od legislatury.

3. Trzeci postulat, to zasada całkowitości, inaczej zupełności, lub powszechności budżetu. Zasada ta oznacza, że budżet powinien obejmować wszystkie wydatki i wszystkie dochody państwowe. Nie jest ona jednak we wszystkich państwach przyjęta, np. w Anglii istnieje tzw. fundusz zkonsolidowany o stałych dochodach, z którego zaspakają się np. listę cywilną króla, członków domu królewskiego, pensje sędziów i niektórych wyższych urzędników. Ta stała część jest wyłączona z corocznie przedstawianego izbowi, budżetu.

4. Czwarty postulat, to zasada specjalizacji pozycji budżetowych, która oznacza, możliwie dokładne, wyszczególnienie w budżecie właściwego przeznaczenia danego kredytu bez możliwości dokonywania jakichkolwiek zmian. Przeciwnością specjalizacji jest wskazanie tylko globalnej kwoty jaką rząd ma wydać. Specjalizacja budżetu, to niewątpliwie bardziej drobiazgową, a co za tym idzie zaostrzoną kontrolą parlamentu nad skarbem. We Francji np. za Napoleona III, budżet był mało wyspecjalizowany i określał jedynie globalne kwoty wydatków. W miarę zdobywania wpływu przez izbę, zaczęto dokładniej precyzować przeznaczenie poszczególnych wydatków. Najpierw dzie-

lono kredyty na departamenty, później na wydziały, wreszcie na poszczególne referaty. Równocześnie coraz bardziej ścieśniane tzw. "virement", czyli możliwość przesuwania kredytów na zaspakajanie innych, aniżeli przeznaczonych, ale w preliminarzu wyznaczonych celów.

W wielu państwach prawo budżetowe nie stanowi skodyfikowanej całości, ale opiera się na praktyce zwyczajowej. Praktyka ustaliła pewien klasyczny schemat preliminarza rozpadający się na dwie części: na budżet wydatków i budżet dochodów. W obrębie budżetu wydatków, podzielonego na odpowiednie grupy, występują wydatki związane z normalnym tokiem administracji państwowej, natomiast wydatki nadzwyczajne, są to wszelkie inne wydatki nie związane z tym normalnym biegiem, jak np. wydatki inwestycyjne, wydatki spowodowane klęskami elementarnymi itd. Na podobne grupy rozpada się też budżet dochodów. Cały preliminarz zamyka tzw. ogólny budżet, jest to ostateczne zestawienie budżetu, w którym figurują końcowe cyfry każdej grupy budżetu. Możliwe jest wyrażenie budżetu w jednej cyfrze, wskazującej nadwyżkę, względnie równowagę, lub deficyt. Otrzymuje się ją odejmując ogólną sumę rozchodów od ogólnej sumy dochodów.

Należy zwrócić uwagę na to, że inne jest prawne znaczenie budżetu wydatków, a inne budżetu dochodów. Zwykle upoważnienie rządu do pobierania dochodów, nie opiera się na ustawie budżetowej, ale na innych poszczególnych ustawach stanowiących o podatkach i dochodach, których moc jest w zasadzie nieograniczona czasowo. Podatki są w zasadzie stałe, zatem budżet dochodów ma znaczenie jedynie informacji ekonomicznej. Inaczej ma się rzecz z budżetem wydatków. Rządowi nie wolno przedsięwziąć żadnych wypłat, na które w budżecie nie uzyskał odpowiedniego kredytu. Budżet stanowi podstawę prawną do czynienia przez rząd wydatków i określa ich maksymalną, dokładną granicę. Rząd może oczywiście kredytów nie wyczerpać. Wolno mu czynić oszczędności, o ile tylko przez to nie narusza swych obowiązków i zadań przekazanych przez państwo. Budżet ma charakter maksymalnej granicy upoważnień, nie wpływa z niego bowiem nakaz skutecznienia wszystkich, wyszczególnia-

nych w nim wydatków: np. ministrowie skarbu w różnych państwach bywają upoważnieni przez ustawy skarbowe do przeprowadzenia tzw. "virement", to znaczy do przenoszenia kredytu z jednej pozycji na drugą, uwzględnioną w budżecie, jednak wyposażoną mniejszym kredytem. "Virement", polega więc, z jednej strony, na zmniejszeniu kredytu w jednej pozycji, a z drugiej, na zwiększeniu pozycji innej o tę samą kwotę, przy czym ogólna suma budżetu zostaje nienaruszona.

Zajmując się zasadniczą techniką budżetowania, musimy wspomnieć jeszcze, o tzw. prowizorium budżetowym i o tzw. budżecie dodatkowym. Prowizorium budżetowe, jest to budżet ustalony na czas krótszy od jednego roku. To prowizorium występuje wówczas, jeżeli budżet całkowity nie został na czas uchwalony i stanowi tymczasową podstawę gospodarki państwowej. We Francji np. zdarzały się wypadki uchwalania prowizoriów miesięcznych. Co się tyczy budżetu dodatkowego, to jest on równoznaczny z otwarciem nadzwyczajnych, czyli dodatkowych kredytów. Budżet dodatkowy wnosi się i uchwała wówczas, gdy w ciągu roku na który został uchwalony, zajdzie potrzeba podwyższenia kredytów względnie otwarcia nowych. Ustawy skarbowe przewidują na ogół takie możliwości stanowiąc, że otwieranie kredytów nie objętych budżetem może nastąpić tylko na wniosek ministra skarbu, uchwalony ustawodawczo pod warunkiem, że zostały uzyskane nowe źródła pokrycia.

Czynności organów ustawodawczych w zakresie spraw finansowo-gospodarczych podzieliliśmy, na takie za pomocą których władza prawodawcza upoważnia władzę wykonawczą do funkcji finansowych oraz takie, za pomocą których kontroluje wykonywanie tych funkcji.

Wśród aktów pierwszej kategorii, najważniejsze znaczenie posiada omówione już przez nas ustalanie budżetu, tj. określanie wydatków i dochodów na pewien określony przeciąg czasu.

Dalej wchodzi tu w grę wieloletnie akty planowania gospodarczego, znane szczególnie w praktyce państw socjalistycznych. Długofalowe dyrektywy wiążące, stanowiące w pewnym sensie podstawę samego budżetu, którym (jak słusznie stwierdza w swym podręczniku prof. Klimowiecki,) "nie można przyznać

mniejszego znaczenia społeczno-politycznego od corocznych aktów planowania finansowego" (Prawo Państwowe, str. 263).

Dalej należą tu takie czynności, jak zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł, ustalenie systemu monetarnego, jako też przyjęcie gwarancji finansowych przez państwo itp.

Z kolei przejdźmy do drugiej, interesującej nas, kategorii czynności finansowo-gospodarczych - charakteru już kontrolnego. Praktyką, w szczególności państw stosowaną jest, iż rząd przedstawia corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia. Jest ono równoznaczne z uznaniem prawidłowości gospodarki rządu w danym roku budżetowym.

Tak jak akt ustalenia budżetu ma wyraźne zabarwienie administracyjne, tak znowu akt zatwierdzenia rachunków, czyli udzielenia rządowi absolutorium, jest pod względem właściwej mu techniki, aktem sądowym. Sądowo-prawny charakter absolutorium uwydatnia się we współczesnych państwach przez zastosowanie do organów kontroli państwowej, (np. N.I.K-u, Izby Obrachunkowej itp.) przygotowujących wnioski o udzielenie lub odmówienie zatwierdzenia rachunków państwowych, zasad organizacji sądowej, - jak zasady kolegiatności oraz niezawisłości sędziowskiej. Organy wskazane przeprowadzają kontrolę i rewizję dochodów i wydatków państwa oraz stanu majątkowego, polegające na badaniu, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów są legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowe pod względem gospodarczym. Kryterium i celem tutaj są zasadniczo celowość i oszczędność.

Kontrola państwowa dzieli się na kontrolę faktyczną i następczą. Pierwsza obejmuje badanie dóbr i wszelkich zobowiązań, rewizję kas, składów, magazynów, inwentarzy, badanie stanu robót publicznych i dostaw państwowych z punktu widzenia ich celowości. Z przedmiotem tej działalności, jako dalszy jej etap, wiąże się kontrola następcza. Polega ona na sprawdzaniu rachunków pod względem formalnym i dotyczy istotnie do celowości i oszczędności. Ma być ona przeprowadzona w naj-



rychlejszym czasie po dokonaniu wydatków i pobraniu dochodów. W tym celu organy kontroli i władze kontrolowane winny przestrzegać terminów wyznaczonych im ustawami.

Konstytucje państw nie mówią na ogół, jaki ma być skutek prawny ewentualnego odmówienia rządowi absolutorium. Zapewne, będzie się ono równać udzieleniu mu votum nieufności. Kontrola parlamentu nad zamknięciami rachunkowymi, może mu dać również sposobność do pociągnięcia winnych ministrów do odpowiedzialności. Przepisy o kontroli państwowej ułatwiają ciałom ustawodawczym wglądnięcie nie tylko w gospodarkę za rok ubiegły, ale i w bieżące nadużycia w tej działalności. Parlament ma tu pracę bezwątpienia ułatwioną. Otrzymuje nie tylko uporządkowany materiał, łącznie z rezultatami zamknięć rachunkowych, ale i gotowy wniosek. Całą pracę techniczną spycha się zazwyczaj na sporządzający ją organ kontroli państwowej. Parlamentarne zatwierdzenie zamknięć rachunkowych, mające w zasadzie dać możność izbom wglądnięcia w sposób wykonania przez rząd budżetu, schodzi często do roli czczej formalności. We Francji np., w ciągu długiego okresu dokonywała tego izba bez dyskusji, przy całkowitym braku zainteresowania, często z kilkuletnim opóźnieniem (raz miało to miejsce np. po 11-tu latach.). Nie znaczy to, by nie było w tej dziedzinie kontroli nad rządem, faktycznie jednak ma ona charakter poza-parlamentarny.

Omówiliśmy kompetencje organów ustawodawczych w zakresie spraw finansowo-gospodarczych, - niekiedy sięgają one poza ów zakres wchodząc w dziedzinę ściśle już administracyjną. Dla dokonania mianowicie niektórych aktów tego typu, konstytucje państw żądają często udziału władzy ustawodawczej, a to bądź w formie decyzji własnej tejże władzy, bądź w formie zatwierdzenia decyzji rządu.

Do aktów tych posiadających szczególne znaczenie i dlatego traktowanych odrębnie należą:

1. Ustawa rekrutacyjna, przedstawiająca tę analogię do ustaw finansowych, że w niej tak samo jak w tamtych idzie o ustalenie świadczeń ludności na rzecz państwa oraz o udzielenie rządowi środków do działania. Stąd w historii prawa pań-



stwowego, prawo zezwalania na pobór rekruta występuje, obok prawa uchwalania subsydiów i podatków, jako należące do przedstawicieli ludu oraz łączy się z podobnymi zastrzeżeniami. Ustawa rekrutacyjna należy do ustawodawstwa, pomimo, że stoi blisko spraw administracyjnych.

2. Zatwierdzanie traktatów. Do grupy traktatów wymagających zatwierdzenia parlamentarnego, zaliczane bywają zwykle umowy handlowe i celne oraz umowy obciążające państwo pod względem finansowym, względnie zawierające przepisy prawne obowiązujące obywateli, albo też wprowadzające zmianę granic państwa.

3. Zezwolenie na wypowiedzenie wojny, zawarcie pokoju lub przymierza.

4. Zatwierdzanie przez parlament wydanych przez rząd rozporządzeń, o czasowym zawieszeniu niektórych praw obywatelskich.

5. Udzielanie amnestii. Nie jest ona jak ulaskawienie aktem indywidualnym, lecz ogólnym, odnoszącym się do całych klas, względnie kategorii przestępców, których parlament (wkraczając tu wyraźnie w sferę zastrzeżoną sądownictwu) zwalnia od dotychczasowego wymiaru kary, względnie wymiarów kary.

Na tym zamykamy krótki przegląd klasycznych kompetencji i uprawnień, znanych nam współcześnie, ciał ustawodawczych.

Państwo burżuazyjne zna w zasadzie jeden tylko centralny organ przedstawicielski, którym jest (omówiony właśnie przez nas) parlament, nie zna zaś państwo to organów przedstawicielskich charakteru lokalnego. W ustroju kapitalistycznym, obok rządowych organów administracyjnych, pozostających w hierarchicznym stosunku do władz centralnych, występują wprawdzie także organy, które nie pozostają w podobnym stosunku do tych władz i które posiadają w terenie większą samodzielność w załatwianiu przekazanych im spraw administracji lokalnej - organy noszące nawet nazwę "samorządowych"; niemniej jednostkom tym we wskazanym ustroju, nie przysługuje nigdy samodzielna władza zwierzchnicza, a jedynie namiastka swobody i wolności.

"Burżuazyjny samorząd (stwierdza Stanisław Ehrlich) nie tylko nie ma nic wspólnego z Radami, ale jest im wręcz przeciwny, nie jest bowiem organem władzy, nie jest reprezentantem woli mas pracujących, nie służy tym masom. Jest to instytucja dopełniająca centralistyczny, biurokratyczny aparat państwowy".

"Burżuazyjny samorząd jest niczym innym jak dodatkiem do państwowej maszyny biurokratycznej. W okresie imperializmu odpowiednikiem degradacji parlamentu jest degradacja samorządu". (Ustrój Związku Radzieckiego).

Jaki jest stosunek klasyków marksizmu do wskazanego oto systemu? W jaki sposób oceniają oni w szczególności wartość burżuazyjnego parlamentaryzmu?

Oceniają go oni zasadniczo negatywnie.<sup>x)</sup>

Ustrój Komuny Paryskiej, zdaniem Marksa, posiada tę dodatnią cechę, że .... "nie miała być ciałem parlamentarnym lecz pracującym, jednocześnie ustawodawczym i wykonawczym".

"Zamiast raz na trzy lub sześć lat (pisze on) rozstrzygać który z członków klasy panującej ma reprezentować i uciskać lud w parlamencie, powszechne prawo głosowania miało w taki sam sposób służyć ludowi zorganizowanemu w komuny, jak indywidualne prawo głosu służy każdemu innemu pracodawcy do wyszukiwania dla swego przedsiębiorstwa robotników, nadzorców, buchalterów".

Dalsze rozwinięcie zacytowanego tu urywka znajdujemy u Lenina. "Raz na kilka lat decydować (pisze on), jaki członek

---

x) Powiedzieliśmy "zasadniczo negatywnie", parlamentaryzm bowiem burżuazyjny, zdaniem klasyków marksizmu, może być niejednokrotnie wykorzystywany przez proletariat. Może w pewnych wypadkach służyć jako pomost ułatwiający mu dojście do władzy. "Marks (stwierdza Lenin) potrafił zrywać bezwzględnie z anarchizmem za jego nieumiejętność wykorzystania nawet "chlewu" parlamentaryzmu burżuazyjnego, zwłaszcza gdy jest rzeczą jasną, że sytuacja nie jest rewolucyjna - jednocześnie wszakże potrafił również poddawać parlamentaryzm prawdziwie rewolucyjno-proletariackiej krytyce". (Państwo i Rewolucja).

klasy panującej będzie uciskał i dławił lub w parlamencie - oto na czym polega prawdziwa istota burżuazyjnego parlamentaryzmu, nie tylko w monarchiach parlamentarno-konstytucyjnych, lecz także w najbardziej demokratycznych republikach".

"Spójrzcie na jakikolwiek kraj parlamentarny od Ameryki do Szwajcarii, od Francji do Anglii, Norwegii itd., prawdziwą robotę "państwową" robi się za kulisami, a wykonują ją departamenty, kancelarie, sztaby". (Państwo i Rewolucja).

Czy jednak sam fakt, że parlamentaryzm burżuazyjny jest "sprzedajny i zgniły", że "wyradza się w oszustwo", że "w parlamencie papele się specjalnie po to by nabierać pospólstwo" itd. oznaczać ma ostateczne potępienie przez Lenina instytucji przedstawicielskich jako takich? Czy jest z jego strony zerwaniem z samą zasadą reprezentacji? Nic podobnego. "Wyjście z parlamentaryzmu (podkreśla on z całym naciskiem) polega oczywiście nie na zlikwidowaniu instytucji przedstawicielskich i obieralności, lecz na przeobrażeniu instytucji przedstawicielskich z instytucji do gadania w instytucje "pracujące".

"Instytucje przedstawicielskie pozostają, ale parlamentaryzm jako specjalny system, jako rozgraniczenie pracy ustawodawczej i wykonawczej, jako stanowisko uprzywilejowane posłów tu nie istnieje. Bez instytucji przedstawicielskich nie możemy sobie wyobrazić demokracji, nawet demokracji proletariackiej, bez parlamentaryzmu, możemy i musimy". (Państwo i Rewolucja).

Już przywiedzione tu urywki określają nam zasadniczo różnicę dzielącą socjalistyczny system przedstawicielski od burżuazyjnego. Opiera się on, jak to widzieliśmy na zupełnie innych niż tamten zasadach i kryteriach, na przeciwstawnym mu całkowicie założeniach wyjściowych.

Oto krótki przegląd owych zasad w paru głównych punktach;

1. System przedstawicielski w państwie socjalistycznym jest systemem nie jedno, ale wielostopniowym. Składa się on z wielu szczebli, wzajemnie powiązanych, organów reprezentacyjnych (uposażonych we własne organa wykonawcze). Najwyższy szczebel w tej hierarchii zajmuje parlament, u dołu drabiny stoi najniższe w danym państwie przedstawicielstwo terenowe.

2. Socjalistyczny system przedstawicielski realizować ma władzę ludu pracującego pod kierownictwem klasy robotniczej.

Z zasady tej wynika:

a) jednoizbowość socjalistycznego parlamentu, w którym nie ma miejsca na jakąkolwiek formę dwuizbowości (za wyjątkiem Rady Najwyższej ZSRR, będącej parlamentem państwa związkowego),

b) konieczność powołania parlamentu i innych przedstawicielstw w terenie, na podstawie wyborów w pełni demokratycznych i powszechnych – a więc nie znających jakichkolwiek cenzusów. Jedynie w takim wypadku wyrażenie woli ludu pracującego w akcie wyborczym nastąpić może w sposób prawidłowy.

3. Zgodnie z postulatem odpowiedzialności deputowanych przed ludem pracującym, wyborcy nie krępują wprawdzie swych przedstawicieli instrukcjami wiążącymi, ale mają prawo ich kontrolować, a nawet odwoływać. (Zasada odpowiedzialności i odwołalności odnosi się tak do członków centralnego organu reprezentacyjnego, jak również do wszystkich członków przedstawicielstw terenowych).

4. Pochodzące z wyborów powszechnych i demokratycznych organy przedstawicielskie, posiadają w ustroju socjalistycznym pełnię władzy państwowej i jako takie one jedynie mogą powoływać do życia inne władze w państwie, władze charakteru administracyjnego. (Na tej zasadzie opiera się uznawany w konstytucjach socjalistycznych podział organów na: naczelne i terenowe organy władzy państwowej oraz naczelne i terenowe organy administracji państwowej. Organy administracji danego stopnia odpowiadają odpowiednim szczeblom poszczególnych przedstawicielstw).

5. W myśl zasady demokratycznego centralizmu przedstawicielskie organy wyższe sprawują nadzór nad niższymi (organy niższe obowiązane są np. do składania sprawozdań organom wyższym, organy wyższe mają prawo uchylania w niektórych wypadkach uchwał organów niższych oraz prawo udzielania im instrukcji, czuwają nad prawidłowością powoływania organów wykonawczych przez przedstawicielstwa niższe itp.).

6. Parlament, jako najwyższy organ reprezentacyjny, wyrażający suwerenne prawa całego ludu pracującego, a nie tylko miejscowe potrzeby terenowe, jest organem w stosunku do wszystkich innych, nadrzędnym. (Uprawnienia parlamentu w odniesieniu do przedstawicielstw terenowych idą tak daleko, że w niektórych wypadkach, posiada on nawet możliwość ich rozwiązywania).

Konstytucja Radziecka obok najwyższych organów władzy państwowej Związku, Republik Związkowych i Autonomicznych zna również pojęcie miejscowych organów władzy państwowej. Organami tymi w terenie są rady delegatów ludu pracującego, wybierane przez masy pracujące w kraju. Rady delegatów ludu pracującego kierują działalnością podległych im organów zarządu, zabezpieczają ochronę porządku publicznego, przestrzeganie ustaw i ochronę praw obywateli, kierują miejscowym budownictwem gospodarczym i kulturalnym, ustalają budżet miejscowy. Podejmują one uchwały i wydają rozporządzenia w zakresie praw nadanych im przez ustawy ZSRR i odnośnej republiki związkowej. Organami wykonawczymi rad delegatów ludu pracującego są wybierane przez nie komitety wykonawcze, a w niedużych osiedlach przewodniczący, jego zastępca i sekretarz. Organa wykonawcze rad delegatów ludu pracującego są bezpośrednio podporządkowane, zarówno radzie delegatów ludu pracującego, która je wybrała, jak i organowi wykonawczemu wyżej stojącej rady delegatów ludu pracującego.

W skład terenowych organów władzy państwowej w PRL wchodzi w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach rady narodowe, wybierane przez ludność, na okres lat trzech. Do zadań stojących przed radami narodowymi należą w myśl konstytucji PRL: wyrażanie woli ludu pracującego oraz rozwijanie jego inicjatywy twórczej i aktywności w celu pomnażania sił, dobrobytu i kultury narodu; umacnianie więzi władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi i przyciąganie coraz szerszych rzesz ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem. Do dalszych zadań rad narodowych, kierujących w swoim zakresie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, należy wiązanie potrzeb terenu z zadaniami

ogólnopństwowymi oraz stała troska o codzienne potrzeby i interesy ludności. Rady narodowe mają za zadanie: zwalczać przejawy samowoli i biurokratyzmu, rozwijać kontrolę społeczną nad działalnością urzędów i przedsiębiorstw, utrzymywać porządek publiczny, czuwać nad przestrzeganiem praworządności ludowej, ochraniać własność społeczną i zabezpieczać prawa obywateli, oraz obronność i bezpieczeństwo państwa. Obowiązkiem rad narodowych (który nakłada na nie art.40 Konstytucji PRL), jest uchwałać terenowe plany gospodarcze oraz budżety terenowe i wykorzystywać wszelkie zasoby i możliwości terenu dla jego wszechstronnego rozwoju gospodarczego i kulturalnego.

Organami wykonawczymi i zarządzającymi, obradujących sesyjnie nad narodowych, są wybierane przez nie prezydium. Podlegają one radzie narodowej, która je wybrała oraz prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Rady narodowe powołują poza tym komisje dla poszczególnych dziedzin swojej działalności. Główna funkcja tych organów: to utrzymywanie stałej i ścisłej więzi z ludnością, mobilizowanie jej do współdziałania w realizacji zadań rady, wykonywanie z ramienia rady kontroli społecznej oraz występowanie z inicjatywą wobec rady i jej organów. Rada narodowa uchyla uchwałę rady niższego stopnia, lub jej prezydium, jeżeli uchwała jest sprzeczna z prawem lub niezgodna z zasadniczą linią polityki państwa. Również i prezydium rady narodowej może zawiesić wykonanie uchwały rady niższego stopnia i przedstawić sprawę do rozstrzygnięcia na najbliższym posiedzeniu swojej rady narodowej.

## Część 1. Głowa Państwa

Wiednosobową głową państwa w republikach współczesnych, (monarchiami, jako znacznie dziś na świecie rzadszymi, nie będziemy się tutaj zajmować) jest, jak wiemy, często jednostka nosząca tytuł "Prezydenta". Prezydent republiki nie jest jedynie "primus inter pares" wśród ministrów, lecz stoi poza nimi i ponad nimi, sprawując w granicach zakreślonych przez konstytucję władzę wykonawczą oraz będąc wyposażony też w pewien zakres władzy dyskrecjonalnej - co właśnie, nadaje mu znaczenie odrębnego czynnika w ustroju państwowym, czynnika posiadającego stanowisko naczelne i niezależne, pomimo ograniczeń konstytucyjnych.

Zacznijemy od pierwszego nasuwającego się zagadnienia: obsady urzędu prezydentury.

Między poszczególnymi sposobami wyboru prezydenta znamy znaczne odchylenia.

We Francji np. III Republiki, wybiera prezydenta dwu-izbowy parlament, w Stanach Zjednoczonych i Finlandii dokonują tego aktu wybrani przez lud specjalnie w tym celu elektorzy. W niektórych z państw Połud. Amerykańskich wybór dochodzi do skutku plebiscytowo.

W pierwszym wypadku mówimy o wyborze pośrednim, w drugim i trzecim wypadku o wyborze bezpośrednim, dwu względnie jedno-stopniowym. Co nam daje możliwość rozpoznania między pośredniością, a bezpośredniością? Niewątpliwie nie samo istnienie, względnie nie istnienie, uzewnętrzniającego wole źródła wyborczego organu pośredniczącego, gra tu rolę decydującego kryterium, w przeciwnym bowiem razie powyższy podział inaczej by się przedstawiał. Bezpośrednim, byłby jedynie plebiscyt, po-

średnim, równie dobrze wybór dokonywany za pośrednictwem legislatury, jak za pośrednictwem elektorów. Panująca w nauce terminologią wskazuje na inne w grę wchodzące momenty. Chodzi tu mianowicie nie o co innego jak o stopień wyrazistości z jaką manifestuje się wola wyborcza. Chodzi więc nie o to, czy wyborca mówi sam, czy przez zastępcę, ale o to, czy odnośnie do konkretnego zagadnienia, jakim jest wybór prezydenta, zajmuje stanowisko mniej lub bardziej sprecyzowane. Problem bezpośredniości i pośredniości, to problem bardziej lub mniej wyraźnego wypowiedzenia się wyborcy. Dopiero, gdy tak kwestię postawimy, stanie się nam jasną nie tylko bezpośredniość plebiscytu, ale co ważniejsze, także różnica między pośredniością, a wyborem przez elektorów. Elektor ma przed sobą jedno określone zadanie wyborcze. Głosujący na elektora nie potrzebują o niczym innym myśleć, jak o tym, by elektor określone to zadanie spełnił po ich myśli. Przeciwnie, wyborca głosując na legislaturę nie zastanawia się jedynie nad tym, czy wybrany przez nią prezydent będzie mu odpowiadał, ale zastanawia się nad całym kompleksem zagadnień, w których mieć głos, należy do kompetencji ciał ustawodawczych. Rola wyborcza legislatury, wobec niezmiernej doniosłości tych zagadnień, zagadnień przede wszystkim ustawowej natury, schodzi niemal zawsze na plan drugi. Wyborca myśląc o sprawach dla niego najważniejszych, z konieczności zapomina o innych. Na tym to mniej sprecyzowanym manifestowaniu się, przechodzącej filtrem legislatury, woli wyborczego źródła, polega większa pośredniość wyborów prezydenta dokonywanych przez ciało ustawodawcze. Dlatego to nazywa je nauka prawa państwowego, pośrednimi.

A teraz przejdźmy do innego pytania. Który z systemów jest praktyczniejszy? System wyborów pośrednich, czy bezpośrednich?

Spór na ten temat sięga już czasów sprzed pierwszej wojny światowej. Obie formy wyboru mają już wtedy zdecydowanych obrońców i przeciwników.

Wybory parlamentarne są według jednych o tyle korzystniejsze, że dokonywane szybciej i prościej od bezpośrednich, nie



stają się jak tamte przyczyną przewlekłej masy obejmującej, gorączki wyborczej. Poza tym, mają jeszcze tę nad nimi wyższość, że nie rodząc zbyt wielkiego autorytetu, nie sprzyjają zamachom stanu (moment ten zdaje się sugestywnie działać na umysły francuskiego Zgromadzenia Narodowego w pierwszych latach III Republiki. Przykład Ameryki, gdzie urząd wybranego przez elektorów prezydenta funkcjonował prawidłowo, nie wystarczał, aby zapomnieć o wypróbowanej już dyktaturze z 1851).

Inni są zdania przeciwnego. Bezpośredniość odpowiada, według nich, lepiej zasadzie podziału władz, rodzi potrzebny autorytet i zbawienną niezależność w stosunku do ciał ustawodawczych. x)

x) Oto, kilka próbek z dyskusji parlamentarnej, która po pierwszej wojnie światowej toczyła się w Polsce na te tematy.

Przypatrzmy się najpierw, co mówi zwolennik prezydyjalnych wyborów parlamentarnych, poseł Dubanowicz. Ze względu na możliwość ambicji zamachowych i cezarystycznych, zbyt wielkie wzmacnianie prezydenta kosztem parlamentu wydaje mu się niebezpieczne. "Francja w roku 1870, uległa Niemcom, dlaczego? (Pyta się on) Dlatego, że człowiek, który się mienił wielkim wojownikiem, bo nazywał się Napoleonem - nie jego wina, że był Napoleonem III, a nie I-szym, - właśnie doszedł do władzy przez tego rodzaju plebiscyt, przez głosowanie powszechne. Ale nie umiając się utrzymać w granicach rozsądku, zapalony wielkimi ideami, pogrążył Francję w wojnę, która doprowadziła do zupełnej katastrofy Niemcy zatryumfowały nad Francją i kiedy zebrało się ciało ustawodawcze francuskie i radziło nad przyszłym ustrojem Francji, doszło do przekonania, że niepodobna na przyszłość iść tą samą drogą. Niepodobna pozostawiać możliwości dla jedynowładztwa, dla cezaryzmu. Więc Francja przyjęła w swojej konstytucji postanowienie, że prezydenta wybiera ciało ustawodawcze "Zgromadzenie Narodowe" - Sejm i Senat, ponieważ człowiek, który wyjdzie z takiego wyboru nie będzie się kusił o to, ażeby ująć wszystkich za łeb i jeżeli mu zdolności nie sprostają kraj doprowadzić do ruiny".

(Sprawozdanie z Sejmu Ustawodawczego. 174 poz. 16. X. 1920r.) System wyborów bezpośrednich jest dla zwolenników pośredniości, systemem nie tylko dla republikańskiej formy rządu niebezpiecznym, ale nadto posiada on cały szereg wad natury bardziej praktycznej. W przeciwieństwie do szybkich, tanich i uproszczonych wyborów parlamentarnych, system ten jest, ich zdaniem, systemem zbyt powolnym, skomplikowanym i drogim. Ponadto, ma jeszcze tę słabą stronę, że niepokoi masy szkodliwą gorączką wyborczą, w której grać rolę mogą wpływy zagraniczne, kalumnie i korupcja. W państwach narodowo nie-jednolitych pośredniość to zabezpieczenie przed ewentualnością zwycięstwa narodowej mniejszości. "Panowie

Z problemem obsady urzędu prezydentury łączy się kilka zagadnień dodatkowych.

A więc kwestia:

- 1) Wybieralności prezydenta.
- 2) Czasu, przez który ma biec mandat prezydialny oraz problem zakończenia tego mandatu.
- 3) Osobistego stanowiska prezydenta.
- 4) Zastępstwa prezydenta.

ad. 1) Warunki wybieralności na urząd prezydenta bywają w konstytucjach w różny sposób określone.

2) zechcą zwrócić uwagę, na to (mówi dalej w jednym ze swych przemówień poseł Dubanowicz), że w Stanach Zjednoczonych wybory na prezydenta republiki są prawdziwą klęską dla tego wielkiego kraju. Te wybory prezydenta w Ameryce są katastrofą ekonomiczną, ilekroć razy się powtarzają. Na pół roku ustaje tam życie gospodarcze, fabryki stają, robotnicy wracają do Europy - pracuje tylko maszyna wyborcza. Olbrzymie fundusze, masy złota, rzuca się na agitację, bo oczywiście kraj nie może znać dokładnie tych dwóch jakichś kandydatów. Oni są całemu ogółowi nie znani i tylko złotem, tylko wielką, silną agitacją można ich wydobyć z urny wyborczej. Dzieją się za tym prawdziwe orgie, które przynoszą jeden trwały skutek, tj. zupełną korupcję administracyjną. U nas w tym stanie, w jakim jesteśmy, czy można sobie wyobrazić, że ta elekcja, te wybory byłyby lepsze. Proszę tylko pomyśleć o losie dwóch nieszczęśliwych nazwisk, które zostaną rzucone na wielką falę wyborów. Toż przecie, nie ma kalumnii, nie ma zarzutów, których by tym ludziom oszczędzono. W ciągu tej gwałtownej walki zetrą po prostu wszelką wartość tych nazwisk na miazgę i potem chcecie panowie, ażeby ten kto wyjdzie z takich wyborów, obrzucony błotem ze wszystkich stron, miał w kraju autorytet, ażeby z jego stanowiskiem liczone się powszechnie, ażeby to był rzeczywiście szanowany prezydent? Sądzę, że takie wybory dałyby wielki dostęp agitacji zagranicznej, że przypomniałyby one nasze nieszczęsne elekcje wolne królów, które były zawsze źródłem wielkiego zamętu w kraju i umożliwiały zagranicy wpływy na nasze sprawy wewnętrzne". Przejdźmy z kolei do tego co mówią zwolennicy bezpośrednich wyborów prezydialnych. Dbają o autorytet prezydenta, w szczególności zaś o jego autorytet w stosunku do ciała ustawodawczego, w celu uchronienia się przed supremacją parlamentu, chcą stworzyć czynnik potrzebnej przeciwwagi. Poza tym wybór amerykański to wybór, ich zdaniem, bardziej demokratyczny, odpowiadający lepiej zasadzie pouziaku władz. "Prawdziwy republikanizm to wiara w człowieka (woła z trybuny sejmowej posłanka Kosmowska). Idealem jego jest indywidualizm, który świadomemu ogółowi daje pole do twórczego wypowiedzenia się. Jeżeli te motywy są zbyt ogóln-

Wybieralnym na prezydenta Stanów Zjednoczonych może być np. jedynie urodzony obywatel USA, który osiągnął lat 35 i przez przeciąg lat 14-tu Stany Zjednoczone zamieszkiwał. Francja w przeciwstawieniu do tego nie zna specjalnych postanowień co do wybieralności prezydenta. Ustawy tak III-ciej, IV-tej jak i obecnie V-tej Republiki milczą o tej kwestii. Jedyną klauzulę wyjątkową stanowi przepis z 4-go sierpnia 1884 r., według którego wykluczeni od prezydentury są członkowie rodzin, które panowały we Francji - przepis zresztą ostatnio z obowiązującego w tej chwili tekstu konstytucyjnego usunięty. Nasza przedwojenna konstytucja marcowa, idąc wyraźnie za wzorem Francji, nie zna również żadnych momentów ścieśniających nieograniczoną możliwość wyboru prezydenta.

Zagadnieniem blisko tych spraw stojącym to tzw. niepołączalność (*incompatibilitas*). Ten, kto wykonuje urząd prezydenta, nie może być z reguły członkiem ciała ustawodawczego, ani sprawować innych funkcji urzędowych. Zasada powyższa, mimo że żadnym nakazem specjalnym nie sankcjonowana, jako naturalna konsekwencja norm ogólnych, obowiązuje tak w Stanach Zjednoczonych jak i we Francji. W innych państwach, na podstawie czy przepisów czy zwyczaju, prezydent nie może być równocześnie członkiem legislatury. W większości państw nie może on również sprawować innych funkcji urzędowych.

x) ne, to może ten będzie bliższy nam, że oto w obecnym momencie dziejów polskich, istnieje oczywista konieczność stworzenia silnego ośrodka krystalizacyjnego dla państwa, które z chaosu wszechświatowej wojny powstało i ze zra-  
stania się części rozbitych w ciągu wieku i wszczepionych w trzy obce i różne organy państwowe. Otóż, związanie ogółu z osobą naczelnika państwa, którego władza jest wynikiem powszechnego zaufania, byłoby pierwiastkiem sprzyjającym krystalizacji idei samodzielnej państwowości polskiej. Właśnie ta konieczność pociągania ogółu do współdziałania czynnego i pełnego w życiu państwowym jest, moim zdaniem, silnym argumentem za nadaniem temu ogółowi drogą konstytucyjną prawa wybierania tego, który ma być jego przedstawicielem na zewnątrz i wyrazicielem jego idei państwowej".

Sądzę, że zacytowane przez nas próbki, możliwie najbardziej charakterystycznych argumentów, używanych przez polemizujące ze sobą strony, zorientowały nas dostatecznie w ich zasadniczym stanowisku.

ad. 2) Mandat prezydenta trwa we Francji lat 7, w Stanach Zjednoczonych lat 4. Za przykładem III-ciej Republiki przyjmuje siedmioletnie przedwojenna nasza Konstytucja Marcowa. Z kwestią czasowego trwania mandatu łączy się ściśle inna kwestia, kwestia tzw. "reelekcji". Ponowny wybór prezydenta III-ciej Republiki, jest według art.2-go ustawy konstytucyjnej z 25-go lutego 1875 r., zawsze dopuszczalny. W IV-tej Republice na podstawie art.29-go konstytucji z 1946 r. wybór może być powtórzony, ale tylko raz jeden. Co do ponownej wybieralności prezydenta Stanów Zjednoczonych, to konstytucyjnych ograniczeń nie ma. Do ostatnich jednak czasów zwyczajowo wybór ponowny prezydenta, na bezpośrednio następujący okres urzędowania, był tylko raz dopuszczalny. Zwyczaj ten zapoczątkowany został przez pierwszego prezydenta Stanów Zjednoczonych Waszyngtona, który jak nas o tym uczy historia, trzeciego wyboru odmówił. Zwyczaj o który chodzi, został przełamany dopiero w ostatnich czasach przez prezydenta Franklina Roosevelta, który wybierany był prezydentem, jak wiemy czterokrotnie.

Poza kwestią trwania mandatu istnieje jeszcze problem jego zakończenia. Władza prezydenta może zgasnąć wskutek upływu czasu w zwykłym terminie. W wypadku tym, tak we Francji, jak w Stanach Zjednoczonych, na skutek odpowiednich przepisów, ciągłość władzy pozostaje nienaruszona. O nieprzerwaną tę ciągłość rządów stara się również większość istniejących republik. Wybór prezydenta odbywa się zwykle w ostatnich tygodniach, przed upływem okresu urzędowania prezydenta urzędującego.

Poza upływem czasu, mogą jeszcze inne przyczyny wywołać wygaśnięcie władzy prezydenta. Powodami wymienianymi w konstytucjach francuskich to śmierć, dymisja lub inna jakaś przyczyna. Według konstytucji Stanów Zjednoczonych powodem tym może być rezygnacja, śmierć i niezdolność do sprawowania urzędu. W razie zaistnienia wakansu we Francji, wybiera się tam bezzwłocznie nowego prezydenta. W razie przedterminowego opróżnienia urzędu w Stanach Zjednoczonych (tak jak to miało np. miejsce po śmierci Franklina Roosevelta) pozostaje on w

rękach viceprezydenta do końca czterolecia. O ile także viceprezydent pełnić funkcji nie może, daje mu Kongres ustawowego zastępcę, wyznaczając na to stanowisko któregoś z urzędników.

Oto główne powody gaśnięcia władzy prezydenta. Chodzi nam jednak w tej chwili nie o to, -o kwestię zakończenia prezydialnego mandatu. Jak to mieliśmy sposobność widzieć, inaczej załatwia się kwestię przedterminowego wakansu we Francji, inaczej w Stanach Zjednoczonych. Prezydenta we Francji wybiera się na lat 7, niezależnie od okoliczności w jakich wybór następuje. Nowo obrany rozpoczyna nowe siedmioletnie, mimo że poprzednik ustąpił ze swego stanowiska przed upływem terminu. Inaczej w Ameryce. Konstytucja Związkowa, tworząc urząd viceprezydenta, każe mu zastępować ustępującego przedterminowo prezydenta, aż do chwili wygaśnięcia czterolecia (np. Trumann pełnił jakiś czas swe funkcje, aż do wygaśnięcia czterolecia, które przypadało jego poprzednikowi Rooseveltowi). Co ta rzecz oznacza? Oznacza ona, iż mandat prezydialny we Francji, to mandat ściśle związany z osobą, mandat w Stanach Zjednoczonych, to mandat urzędu, stanowiący stałą, od niczego nie zależną, a w biegu nie zmienną, kadencję. We Francji, wraz z ustąpieniem prezydenta, kończy się też jego mandat. W Ameryce przeciwnie, mimo ustąpienia osoby, mandat prezydialny biegnie dalej, kończy się zaś zawsze z końcem przepisanej kadencji. Widzimy z tego, że pojęcie mandatu prezydenta mimo, że istotą swą bliskie pojęciu "okresu urzędowania", jednak w zasadzie nie jest tym samym.

ad. 3) Stosownie do brzmienia art.51 naszej przedwojennej Konstytucji marcowej, prezydent nie jest odpowiedzialny za swe czynności urzędowe, ani parlamentarnie, ani cywilnie. Na skutek braku odpowiedzialności parlamentarnej, sejm nie może żądać ustąpienia prezydenta z powodu jego działalności urzędowej, co zresztą nie jest równoznaczne z wyjęciem spod kontroli izb samych urzędowych aktów jako takich, których osnową izby mogą się zajmować. Nie mogą jedynie wciągać w obręb swojej krytyki samej osoby prezydenta, nie mogą dysputować nad jego działalnością i ewentualnie potępiać tej działalności.

Pojedyncze akty mogą - powtarzamy - być tematem krytyki, ale to zawsze, niejako w oderwaniu od samej osoby głowy państwa. Jedyny wyjątek od ogólnej zasady nieodpowiedzialności, wprowadza jedynie ust. 2 art. 51, głosząc, że: "za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwo karne, Prezydent Rzeczypospolitej, może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm, uchwałą powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów".

Tylko wówczas za tym, gdy działanie prezydenta nacechowane jest znamieniem, któregoś z wymienionych przestępstw, Sejm może zaatakować osobiście prezydenta i wszcząć postępowanie przeciw niemu. Sprawę rozpatruje wówczas i wyrok wydaje specjalny trybunał, zwany Trybunałem Stanu. (Na tle ustaw konstytucyjnych III-ciej Republiki, odpowiedzialność prezydenta za popełnione przestępstwa wygląda podobnie, ale jest zawężona tylko do wypadku tzw. zdrady głównej: "haute trahison").

Jak możemy nazwać odpowiedzialność sądownego w ten sposób prezydenta? Możemy ją nazwać odpowiedzialnością konstytucyjną, a nie zwyczajną odpowiedzialnością karną, a to dlatego:

a) ponieważ nie może być zainicjowana przez zwyczajne organy oskarżycielskie (jak np. prokuratora lub oskarżyciela prywatnego) lecz jedynie przez parlament,

b) ponieważ prezydent odpowiada tylko przed sądem szczególnym, korzysta więc ze specjalnego, przyznanego mu przez konstytucję, "privilegium fori".

Ten typ procedury sądowej łączy się ze starą instytucją angielskiego "impeachment", mającą długą tradycję historyczną. Formy zachowywane w krajach anglo-saskich są tu wprawdzie nieco inne: Oskarża Izba Gmin (Wielka Brytania), lub Izba Reprezentantów (USA), wyrok zaś wydaje nie specjalny Trybunał Stanu lecz Izba Lordów (Wielka Brytania), względnie Senat (USA), - istota rzeczy pozostaje jednak ta sama.

Historia europejskiego prawa państwowego uczy nas, że instytucja "impeachment", tak w samej Anglii, czy Ameryce, jak i w krajach, które za ich przykładem instytucję tę (jak np. Francja), przyjęły, znalazła rzadko kiedy zastosowanie życiowe i pozostała praktycznie biorąc martwą literą. Grała tu za-

pewne rolę naturalną obawa parlamentu, przed wywołaniem zbyt-  
nego wstrząsu w państwie, który przy użyciu tak radykalnego  
i ciężkiego środka, jakim jest "impeachment", byłby zapewne  
nie do uniknięcia. Ze stojącego parlamentowi do dyspozycji  
arsenału ochronnego, wolano na ogół dobywać lżejszą broń, co  
wydawało się być rozsądniejsze.

Mówiąc o osobistym stanowisku jednoosobowej głowy państwa  
republikańskiego, należy podkreślić jeszcze, że stanowisko to  
otoczone jest przez prawo specjalną ochroną. Znajduje to swój  
zewnętrzny wyraz w odpowiednich przepisach kodeksów, a więc  
przed wszystkim kodeksu karnego, postępowania karnego i cy-  
wilnego.

ad. 4) Kiedy staje się aktualnym zastępstwo prezydenta re-  
publiki?

Staje się ono aktualnym:

a) w razie opróżnienia urzędu prezydenta

b) jeżeli prezydent nie może sprawować urzędu.

Interesuje nas w tej chwili drugi wypadek. Niemożność  
prezydenta sprawowania urzędu może być prawna, lub faktyczna.  
Pierwsza niemożność występuje wówczas, gdy prezydent jest za-  
wieszony w urzędowaniu, na skutek postawienia go w stan  
oskarżenia. Niemożność faktyczną mogą wywołać takie zdarze-  
nia, jak obłożna choroba, ubezwładniająca prezydenta fizycz-  
nie i umysłowo, dostanie się do niewoli nieprzyjacielskiej w  
czasie wojny, lub w moc np. powstańców, odcięcie od kraju  
itp. (Zwykła podróż za granicę nie musi oczywiście powodować  
jeszcze tej niemożności).

Kwestia zastępstwa prezydenta w poszczególnych republi-  
kach, skoro raz stała się aktualną bywa rozwiązywana rozmai-  
cie. Konstytucja Amerykańska np. nie przewiduje "niemożności  
pełnienia urzędu", lecz jedynie "opróżnienie urzędu", w ta-  
kim wypadku (jak już była o tym mowa), obejmuje funkcje pre-  
zydenta, vice-prezydent wybierany równocześnie z prezydentem  
i pełniący normalnie jedynie funkcje sekretarza senatu. Kon-  
stytucja III-ciej Republiki, oddaje zastępstwo prezydenta,  
w okresie zaistniałego wakansu, radzie ministrów. Konstytucja



IV-tej, vice prezydentowi, V-tej, przewodniczącemu senatu. Polska Konstytucja Marcowa powierzała tę funkcję kiedyś Marszałkowi Sejmu.

Przejdźmy z kolei do innych zagadnień związanych ze stanowiskiem już nie osobistym, ale konstytucyjnym prezydenta. W Ameryce prezydent (w zasadzie) jest odpowiedzialny przed Kongresem, ponieważ nie jest kryty przez ministrów, którzy właściwie są jedynie podległymi mu pomocnikami, nie odpowiedzialnymi zresztą przed legislaturą. W III-ciej Republice i w Polsce z okresu Konstytucji Marcowej, prezydent jest nieodpowiedzialny parlamentarnie za swe czynności urzędowe, pokryty jest bowiem w tym wypadku odpowiedzialnością ministrów. "Każdy akt rządowy prezydenta Rzeczypospolitej (głosi art.44 naszej przedwojennej ustawy zasadniczej), wymaga dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, który przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność".

Jak należy rozumieć termin, - "akt rządowy" prezydenta? Cel takiego sformułowania jest wystarczająco jasny. Chodzi o zaznaczenie nadrzędnego charakteru głowy państwa - jest to jednak cel wyłącznie polityczny. Biorąc ściśle prawniczo, mamy do czynienia nie z aktem urzędowym prezydenta, lecz z aktem urzędowym złożonego organu państwowego, w skład którego wchodzi, obok prezydenta, premier i właściwy minister. Wspólny ich akt, a nie czynność samego prezydenta, ma dla ogółu znaczenie wiążące, akt pozbawiony kontrasygnaty ministerialnej, nie jest ściśle biorąc aktem gotowym. Aktem urzędowym prezydenta jest każda jego czynność, byleby tylko nie miała charakteru czynności prywatnej. Co za tym idzie, w ustroju parlamentarnym kontrasygnata potrzebna jest nie tylko na aktach urzędowych prezydenta charakteru normatywnego, ale również na aktach o zabarwieniu bardziej deklaratoryjnym - jak odezwy, proklamacje itd. Czyżby wszystkie akty urzędowe prezydenta nie opatrzone kontrasygnatą miały być nieważne? Bynajmniej. Akty tego typu, prawnie biorąc, istnieją i mogą powodować skutki prawne, a są jedynie nie wiążące dla władz państwowych i obywateli.



Wszystkie konstytucje państw parlamentarnego typu formułujące zasadę kontrasygnaty, podkreślają odpowiedzialność, która, w związku z nią spada na ministrów. Nie trzeba brać tego zbyt dosłownie. Kontrasygnata ma jedynie charakter dowodu, że odnośny minister współuczestniczył w akcie prezydenta i był o treści jego poinformowany. Złożony podpis ma tu znaczenie dowodowe. Mogą zaistnieć jednak wypadki, w których minister nie odpowiada za akt urzędowy prezydenta, mimo że go kontrasygnował. Nie odpowiada np. za kontrasygnowanie ogłoszenia ustawy przez parlament uchwalonej, chociażby pociągnęła złe skutki dla państwa, gdy kontrasygnowanie ogłoszenia ustawy jest wykonaniem obowiązku ustawowego i minister nie ma możliwości odmówienia tu swego podpisu. Istnieją z drugiej strony takie sytuacje, w których minister może za akt odpowiadać, mimo że go nie kontrasygnował, ponieważ z całego jego zachowania się wynikało, że właściwą treść aktu pochwalał, - Np. prezydent, ogłoszeniem aktu urzędowego gwałci konstytucję, a minister, mimo że aktu nie kontrasygnował, ze zajmowanego stanowiska nie ustępuje, a tym samym biernie niejako akt pochwala. Czy minister może odmówić prezydentowi swej kontrasygnaty? Oczywiście. Skoro ponosi za podpis swój odpowiedzialność, musi mieć konieczną swobodę w udzielaniu, lub odmawianiu go. Kontrasygnata nie jest jedynie zwykłym uwierzytelnieniem aktu, nie jest prostym (jakby notarialnym) potwierdzeniem, że dany akt urzędowy pochodzi rzeczywiście od prezydenta, ale jest czymś więcej - jest dowodem zaciągnięcia odpowiedzialności za akt. I dlatego to minister nie jest obowiązany udzielić kontrasygnaty aktowi urzędowemu prezydenta, skoro uważa go za ujemny dla państwa, względnie niecelowy. Jedyną broń, służącą prezydentowi w takim wypadku, to odwołanie premiera lub ministra, ale nie ma możliwości wyciągnięcia jakichkolwiek innych konsekwencji z tego faktu.

Jeszcze trzeba omówić kwestię, jak rozumieć należy akt rządowy głowy państwa, wymagający dla swej ważności podpisu premiera i właściwego ministra. Z terminu "podpis" wynika, że chodzi tu o akty mające formę pisemną. Czy to ma znaczyć jakoby związana z kontrasygnatą zasada odpowiedzialności ministe-

rialnej nie odnosiła się do ustnych wystąpień prezydenta, kiedy noszą one na sobie piętno urzędowe?

Nasuwa się pytanie, - czy ustne wystąpienia prezydenta, nieraz o zasadniczym dla państwa znaczeniu, jak jego mowy wygłaszane w rozmaitych okazjach, rozmowy z członkami korpusu dyplomatycznego itp., nie podpadają pod pojęcie aktu rządowego. Znaczenie ich dla państwa może być niewątpliwie wielkie, przez nie prezydent wywierać może doniosły wpływ na politykę zarówno wewnętrzną, jak zagraniczną. Ale idźmy dalej, nie tylko pozytywne czynności prezydenta wyrażające się w formie, bądź to ustnej, bądź pisemnej, mogą mieć dla państwa znaczenie, - znaczenie to nieraz nie mniej głębokie, mogą mieć również jego zaniechania. Bezczynność prezydenta republiki w momentach dla państwa rozstrzygających, może mieć w niektórych okolicznościach skutek zbawienny, ale w innych, może być po prostu zbrodnią, karygodnym pogwałceniem przepisanego konstytucją obowiązku działania.

Otóż we wszystkich tych wypadkach ministrowie (mimo braku kontrasygnaty) są odpowiedzialni, są odpowiedzialni tak za werbalne enuncjacje prezydenta, jak i za jego bezczynność.

Dlatego, powtarzamy raz jeszcze, to co już raz w innym związku było powiedziane. Podpis ministerialny, wymagany przy aktach urzędowych prezydenta, jest tylko zewnętrznym znakiem, jest tylko dowodem odpowiedzialności ministerialnej za dany akt rządowy prezydenta, niemniej jednak, odpowiedzialność ta rozciąga się i na to, co prezydent mówi w charakterze najwyższego dostojnika państwa, względnie czego nie mówi, lub nie czyni. Dlatego to treść wszelkich umów i enuncjacji prezydenta, o ile są charakteru urzędowego, powinna być zawsze premierowi znana. To samo dotyczy rozmów prezydenta z członkami korpusu dyplomatycznego oraz jego telegramów do obcych rządów, za które odpowiadają premier i minister spraw zagranicznych. To samo dotyczy wreszcie zaniechań prezydenta, czy to celowych, czy karygodnych, o których premier również wiedzieć powinien, wyciągając z faktu ich zaistnienia odpowiednie dla siebie wnioski.

W ten sposób dopiero zarysuje się nam jasno stanowisko jednoosobowej głowy republiki parlamentarnej, państwa w którym obowiązuje zasada odpowiedzialności ministrów przed parlamentem. Kompetencje prezydenta w takim państwie mogą być często nawet wielkie, ale w obrębie ich związany jest on zawsze koniecznością współdziałania odpowiedzialnego ministerstwa.

W historii Anglii, o której (w związku z poruszanym problemem kontrasygnaty) godzi się wspomnieć, pojawiają się w toku dziejów i czasów nowszych - trzy rodzaje ograniczonej monarchii: monarchia stanowa, konstytucyjna i parlamentarna. Z tych trzech rodzajów, tylko pierwsza i druga forma da się ująć w sensie czysto prawniczym, podczas gdy forma trzecia nie tworzy wyraźnej pod względem prawnym konstrukcji, a jest tylko polityczną odmianą monarchii, opierającą się na konkretnych stosunkach władzy obydwóch bezpośrednich organów państwa, - pewnego rodzaju sposobem sprawowania rządów w państwie. Przewaga bowiem parlamentu nad monarchą, przejawiająca się w konieczności wybierania przezeń ministrów spośród większości parlamentu, stanowi kompromis wywołany realnymi stosunkami politycznymi, pomiędzy królem i parlamentem. Przewaga ta nie może atoli być ujęta w literę prawa, gdyż to zburzyłoby całkowicie monarchiczną formę państwa, nie król, ale parlament byłby wówczas prawnie panującym, monarcha zaś byłby tylko wykonawcą uchwał parlamentarnych, co sprzeciwiałoby się konstytucji, uznającej monarchię mimo daleko sięgających ograniczeń władzy króla. Najwcześniej w Anglii rozwinięta monarchia parlamentarna nigdy nie stała się, biorąc ściśle, instytucją prawną. Dzięki tej właśnie okoliczności możliwa jest znaczna giętkość konstytucji i jej zdolność przystosowywania się do zmiennych stosunków politycznych, która to giętkość może mieć praktyczne znaczenie, zwłaszcza w okresie parlamentarnych przesileń. Całkowicie swoiste, w pewnym sensie irracjonalne i zupełnie nie powtarzalne, stosunki historyczne, wpływają na przemianę i proces rozwojowy najważniejszych instytucji prawno-państwowych Anglii.

Kontrasygnata, to właśnie taki specyficzny instytut konstytucjonalizmu angielskiego. Rozbudowany ostatecznie w ciągu XVIII-go wieku, służy on do zespolenia w jedną harmonijną całość dwóch przeciwieństw, pozornie niepołączalnych: zasady nieodpowiedzialności politycznej monarchy oraz powszechnej odpowiedzialności przed parlamentem wszystkich organów państwa. Monarcha cieszy się wtedy dalej nieodpowiedzialnością, w myśl starej maksymy angielskiej, że nie może nigdy uczynić nic złego (The king can do no wrong), ale równocześnie w myśl drugiej takiej maksymy, "nie może nigdy działać sam". Przy każdej akcji urzędowym króla musi zawsze brać udział drugi organ, który za dany akt odpowiada. Polityczny cel jest wyraźny. Kontrasygnata ministerialna ma udostępnić parlamentowi nieograniczony wgląd w sprawy państwa oraz kontrolę nad nimi, przy równoczesnym zachowaniu nadrzędnego stanowiska monarchy, opartego na jego nieodpowiedzialności. Cel ten przyświeca również konstytucjom republikańskim, które (jak np. francuska III-cioj Republiki) poszły za wzorem Anglii, sankcjonując zasadę kontrasygnaty. Także i w tych konstytucjach głowa państwa, jest politycznie biorąc, przed parlamentem nieodpowiedzialna i pomijając specyficzną, a życiowo mało istotną, odpowiedzialność karną przed sądem specjalnym, nienaruszalna.

Po tej małej dygresji przejdźmy do klasycznych kompetencji jednoosobowej głowy państwa republikańskiego.

Dadzą się one podzielić następująco:

1) mogą mieć charakter czysto wykonawczy, wtenczas gdy prezydent działa celem wykonania ustaw,

2) mogą mieć charakter dyskrejonalny, gdy prezydent działa w zakresie sfery swobodnego uznania.

Jeżeli chodzi o pierwszy punkt, to należą tu takie akty jak ogłaszanie ustaw i wydawanie rozporządzeń wykonawczych. Do drugiej kategorii aktów prezydenta republiki należą tzw. veto ustawodawcze, dalej akty zarządu wewnętrznego tego typu, jak mianowanie ministrów, obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych, sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa, prawo ułaskawiania, wreszcie prawa w stosunku do parlamentu oraz akty odnoszące się do polityki zagranicznej.

Zacznijmy od uprawnień wykonawczych. W zakres aktów tej kategorii wchodzi przede wszystkim służące na ogół prezydentowi, uprawnienie podpisywania i ogłaszania ustaw. Należy rozróżnić tu dwa momenty:

1) promulgacje, czyli urzędowe, pochodzące od głowy państwa, stwierdzenie faktu, że projekt przyjęty został przez czynniki ustawodawcze oraz polecenie wykonywania nowej ustawy jako normy obowiązującej;

2) publikacje, czyli urzędowe podanie ustawy do powszechnej wiadomości.

Zacznijmy od promulgacji. Kwestia właściwej jej istoty, zwłaszcza w naukowej literaturze francuskiej, dała pole do długich nieraz dyskusji i kontrowersji o zabarwieniu zresztą częściej politycznej niż prawniczej natury. Dla niektórych autorów promulgacja to ostatni z aktów prawotwórczych, akt za pośrednictwem którego władza wykonawcza bierze udział bezpośredni w czynnościach ustawodawczych (Duguit). Dla innych autorów "promulgowanie" jest czymś całkowicie odmiennym. Czynność ta, podług nich, nie ma w sobie nic z czynności ustawodawczej, ale jest rodzajem aktu legalizacyjnego. Promulgacja w tym ujęciu to stwierdzenie "coram populo" rzeczywistego istnienia ustawy, to świadectwo i dowód jej autentyczności. Akt promulgacji, według np. Carre de Malberg, spełniać ma tę samą funkcję co akt legalizacji notarialnej, który ma za cel stwierdzenie, zebranie oraz zachowanie wyrazu woli umawiających się stron. Prezydent republiki promulgując ustawę, spełnia (podług niego) rolę zbliżoną do roli urzędnika stanu cywilnego, który otrzymując jakiś akt wyciska na nim piętno autentyczności.

~ Nie będziemy w tej chwili rozstrzygać, która z dwóch przedstawionych tu koncepcji, zasługuje na miano słuszniejszej, wykroczyłoby to poza ramy podręcznikowej publikacji.

Przejdźmy do drugiego momentu, związanego z ogłoszeniem ustawy, czyli jej podaniem do powszechnej wiadomości. Istnieją opinie, na podstawie których można by mniemać, że przepis nie ogłoszony jest przepisem jeszcze prawnie nie istniejącym i jakoby nie kompletnym. Przy takim stawianiu kwestii publi-

kacja byłaby jakoby ostatnim ogniwem w łańcuchu aktów ustawotwórczych. Mniemanie takie jest bezwątpienia mylne. Ogłoszenie, jak z samego sensu słowa tego wynika, jest jedynie podaniem do wiadomości, czegoś już ustalonego, czegoś już poprzednio skonkretyzowanego. Czynność ogłoszenia nie ma w sobie nic z czynności twórczej, jest ona jedynie rozprzestrzenianiem pewnej wieści o czymś, co już samo przez się, przedtem istniało. Przepis prawny mimo, że jeszcze nie ogłoszony, jest już w całej pełni przepisem prawnym, przepisem obdarzonym prawną ważnością. Publikacja w znaczeniu istotnym nic mu nie dodaje, dlatego w łańcuchu aktów przepis tworzących, nie ma ona miejsca. Znaczenie publikacji nie jest bynajmniej poślednie, lecz dotyczy ono całkiem odmiennej kwestii, kwestii nie istnienia, ale skuteczności normy. Jakiś przepis może istnieć w charakterze prawnej powinności, mimo że w braku ogłoszenia pozbawionym będzie realnej skuteczności. Aby być skutecznym, czyli słuchanym przez tych do których się zwraca, musi on być przedtem przez nich poznanym. Rola publikacji, to albo poznanie to rzeczywiście im zapewnić, albo zastąpić go odpowiednią "presumpcją" znajomości.

Mówiąc o interesującej nas w tej chwili funkcji prezydenta, charakteru ściśle wykonawczego, musimy wspomnieć jeszcze o wydawanych przez niego rozporządzeniach tzw. wykonawczych. Właściwym zadaniem rozporządzeń tego typu, jest nie tyle rozwijanie i uzupełnianie ustaw, co ustalanie przepisów szczegółowych, niezbędnych dla ich wykonania, - a to zawsze z powołaniem się na odpowiednie w tym względzie upoważnienie prawne. (Od rozporządzeń wykonawczych odróżnić należy rozporządzenia z upoważnienia ustawy. Wydając je prezydent działa już nie ściśle wykonawczo, ale na podstawie specjalnie udzielonej mu delegacji, porusza się w sferze szerszej zakreślonego swobodnego uznania. O ile rozporządzenia wykonawcze rozwijają tylko skonkretyzowane już postanowienia ustawy, rozporządzenia z upoważnienia ustawy korzystają z większej samodzielności, a są jedynie, w najogólniejszych zarysach, skrepowane treścią upoważniającej je ustawy ramowej).

Przejdźmy do drugiej kategorii aktów prezydenta republiki typu już nie wykonawczego, lecz dyskrecjonalnego.

Klasyczną atrybucją tego charakteru jest przede wszystkim, znane w niektórych państwach prawo veta ustawodawczego. Najlepszy przykład stanowi tu Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Daje ona prawo prezydentowi zwrócenia, w ciągu 10-ciu dni, projektu ustawy, którego nie uznał on za dobry, izbie z której projekt wyszedł, wraz ze swymi uwagami. Dla ponownego przyjęcia zwróconego przez prezydenta projektu, potrzeba większości 2/3 głosów, w każdej z izb Kongresu. Prezydent Stanów Zjednoczonych posiada zatem prawo veta zawieszającego. Francuska Ustawa Konstytucyjna z dnia 16-go lipca 1875 r., o stosunkach wzajemnych władz państwowych, postanawia, że w terminie oznaczonym dla obwieszczenia ustawy, prezydent republiki może, w umotywowanym orędziu, żądać nowego rozpatrzenia ustawy przez obie izby, które nie może mu być odmówione.

Dalszą kompetencją typu dyskrecjonalnego, przyznawaną częstokroć głowie państwa, to prawo wydawania tzw. dekretów. Konstytucje uznające instytucje samodzielnego dekretowania władzy wykonawczej i oddające ją do dyspozycji prezydenta, ograniczają zwykle możliwość korzystania z tej prerogatywy, do wypadków nagłej konieczności państwowej. Wolność swobodnego decydowania o tym, czy konieczność taka zachodzi, pozostawiona jest zwykle władzy dekretującej, nie podlegając poza parlamentarną, żadnej kontroli. Uprzednie istnienie normy ustawodawczej, chociażby najbardziej ramowej, nie warunkuje możliwości (jak to ma miejsce przy innych rozporządzeniach) powstania dekretów, dekrety bowiem nie czerpią swej mocy z postanowień zawartych w tekście ustawy zwykłej, ale czerpią tę moc bezpośrednio z przepisów konstytucyjnych.

Jak wyglądają w praktyce dekrety?

Klasycznym ich prazródłem to przede wszystkim historyczny § 14 Oktrojowanej Konstytucji Francuskiej z 1814 r. Paragraf ten daje królowi możliwość wydawania rozporządzeń nie tylko wykonawczych, ale również przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa w państwie (*la sureté de l'état*). Rozporządzenia wydawane w imieniu króla, nie upoważniane zaś przez ustawę zwy-



kłą, lecz wprost przez konstytucję, nie są niczym innym jak właśnie dekretami i to pojętymi szeroko (dekrety te szafowane przez króla jak wiemy szczerze, stają się bezpośrednią przyczyną jego upadku w następstwie rewolucji z roku 1830). Dalejszymi, bliższymi nam historycznie, przykładami tego rodzaju przepisów, to osławiony § 14-ty austriackiej ustawy zasadniczej z 21-go grudnia 1867 r., dalej zaś § 63-ci Królestwa Prus. Oba te paragrafy są pod względem treści bardzo do siebie zbliżone, oba mianowicie upoważniają monarchę do wydawania w przypadkach nagłej konieczności państwowej, a w chwilach gdy legislatura nie jest zgromadzona, rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia takie, wydawane pod odpowiedzialnością całego "ministerium", obstawione są konstytucyjnie pewnymi kautelami - jak to, że nie mogą kolidować z konstytucją, obciążać trwale skarbu państwa, zbywać majątku państwowego itd., - tracą zaś moc obowiązującą, o ile po zebraniu się legislatury, nie uzyskały z jej strony aprobaty.

Z nowszych przepisów, szczególnie charakterystycznych, na podkreślenie zasługuje (omawiany niejednokrotnie w literaturze prawniczej) art. 48. Konstytucji Weimarskiej. Mówi on co następuje: "W wypadku poważnego naruszenia, lub zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i porządku w Rzeszy Niemieckiej, prezydent Rzeszy może poczynić konieczne zarządzenia, w celu przywrócenia publicznego bezpieczeństwa i porządku, a w razie potrzeby uciec się do pomocy siły zbrojnej. W tym celu może on przejściowo zawiesić zupełnie, lub częściowo prawa zasadnicze ustanowione w art. ... Wszystkie zarządzenia, poczynione na mocy p. 1 i 2 niniejszego artykułu, winien prezydent Rzeszy podać niezwłocznie do wiadomości sejmowi Rzeszy. Zarządzenia powyższe winny być uchylone na żądanie sejmowi Rzeszy". Jak widzimy ze zdań przytoczonych, instytucja dekretów w Niemczech Weimarskich pojęta jest bardzo szeroko, a to z następujących powodów:

1) Kompetentnej instancji do wydawania dekretów pozostawiono zupełną swobodę nie tylko w wyborze postanowień i środków ale także w uznaniu ich chwilowej potrzeby. Innymi słowy pozostawiono jej swobodę zupełną w decydowaniu o tym, co w da-



nym wypadku zagraża bezpieczeństwu oraz porządkowi publicznemu Rzeszy.

2) Możliwość wydawania dekretów nie jest w Niemczech Weimarskich ograniczona do chwili, gdy legislatura nie jest zgromadzona, ale istnieje ona stale.

3) Dekrety niemieckie mają nie tylko moc obalania ustaw zwykłych, ale również moc tymczasowego uchylania niektórych postanowień konstytucji, a to przez zawieszanie pewnych praw zasadniczych.

4) Dekrety te nie są uchylane przez legislaturę, ale przez władzę dekretującą. Parlament nie ma prawa ich uchylić, ale jedynie zażądać ich uchylecia.

Oto kilka przykładów typu ilustracyjnego. Sądzę, że wystarczą, aby wyjaśnić zasadniczo zagadnienie instytucji dekretowania.

W zakresie klasycznych dyskrecyjnych uprawnień jednoosobowej głowy państwa republikańskiego, wchodzi jeszcze możliwość mianowania i odwoływania szefa rządu oraz obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych.

Wprowadzenie mianowania i odwoływania prezesa rady ministrów jest z reguły uniezależnione od zgody jakiegoś innego organu w państwie i prezydent republiki ma tu, formalnie biorąc, zupełną swobodę działania, - jednakowoż praktycznie musi się na ogół liczyć z aktualną większością parlamentarną, która, gdyby się z nią nie liczone, może w łatwy sposób uniemożliwić pracę kierownikowi rządu, względnie zażądać jego ustąpienia. Praktyka pozakonstytucyjna w większości państw parlamentarnych wygląda mniej więcej tak; z chwilą otwarcia przesilenia gabinetowego, prezydent republiki zwraca się do przewodniczącego izby o wskazanie kandydata na premiera. Przewodniczący po przeprowadzeniu poufnej konsultacji z przewodniczącymi klubów poselskich, wyznacza takiego kandydata, a wówczas prezydent powierza mu misję tworzenia gabinetu. Zaopatrzone w pismo prezydenta kandydat na premiera, rozpoczyna pertraktacje ze stronnictwami o obsadę poszczególnych tek. Jeśli udało mu się szczęśliwie pertraktacje te zakończyć, powstaje rząd, któremu prezydent udziela formalnego swego "placet".

W ten sposób, - jak z tego widzimy, - akt powoływania premiera odbywa się na ogół z formalnym tylko udziałem prezydenta, a należy faktycznie od innych czynników.

Co się tyczy obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych przez prezydenta, to odnosi się to tylko do urzędów, na które nominacja przez głowę państwa została zastrzeżona w ustawach, a zatem nie do wszystkich, a tylko z reguły do wyższych. Obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych w republikach parlamentarnych dokonuje prezydent na wniosek rady ministrów, za nominacje zatem dokonane przez niego odpowiedzialność parlamentarną ponosi zasadniczo cały rząd, przede wszystkim jednak ponoszą ją: premier i minister resortowy, w którego resorcie nastąpiła nominacja. Co się tyczy sędziów to prawo ich nominacji przysługuje na ogół głowie państwa, o ile oczywiście ustawy nie stanowią inaczej i odrzucają zasadę wybieralności sędziów przez ludność.

W zakres władzy prezydenta republiki wchodzi dalej sprawowanie zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa, z tym jedynym zastrzeżeniem, że nie sprawuje on na ogół naczelnego dowództwa w czasie wojny. Konstytucje liczą się tu z okolicznością, że prezydentem jest na ogół osoba cywilna, a nawet gdyby nim był wojskowy, to nie koniecznie musi posiadać kwalifikacje na naczelnego wodza, ze względu na potrzebny zasób wiedzy fachowej. Akty wykonywania zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa są aktami rządowymi prezydenta republiki i jako takie, w ustrojach parlamentarnych wykonywane być winny za podpisem premiera i ministra właściwego, czyli ministra spraw wojskowych, (jest rzeczą jasną, że w ramy tego rodzaju procedury nie dałoby się wtłoczyć właściwego prowadzenia operacji wojskowych w czasie wojny, wymagającego zarządzeń osobistych, nieraz bardzo szybkich i całkowicie tajnych). Dlatego to konstytucje zawierają nieraz postanowienie, że na wypadek wojny naczelnego wodza sił zbrojnych państwa mianuje prezydent republiki, na wniosek rady ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych.

Dalszą niekrępowaną atrybucją prezydenta, to prawo ułaskawiania. Co prawo to oznacza? Ułaskawianie przestępców jest

bardzo starą instytucją prawną, wywodzącą się z prawa, przypisywanego ongiś głowie państwa, dyspensowania od mocy obowiązującej ustaw w poszczególnych wypadkach, przy czym dyspens tych udzielano tak na przyszłość jak i na przeszłość, czyli nadawano im moc wsteczną. Prawo to za czasów absolutyzmu było nieraz groźną bronią w ręku władców i stało się przyczyną niejednego nadużycia, dlatego to nowoczesny konstytucjonalizm ogranicza je, względnie znosi. Jednakowoż przesadne obawy są nie na miejscu wszędzie tam, gdzie istnieją dostateczne gwarancje, że instytucja wskazana funkcjonować będzie prawidłowo. Poza tym poważne względy polityki kryminalnej, w związku z możliwością zaistnienia pomyłek sądowych, przemawiają raczej za prawem łaski.

Ważne prerogatywy przysługują prezydentowi w zakresie polityki zagranicznej. Są to kompetencje przyznawane z reguły głowie państwa ze względu na specyficzny charakter czynności dyplomatycznych, gdzie moment wyrobienia, doświadczenia i dyskrecji gra zasadniczą rolę. Jedną z poważnych funkcji prezydenta republiki, to reprezentowanie państwa na zewnątrz, wchodzi tu w grę następujące akty:

1) Przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych oraz wysyłanie przedstawicieli własnego państwa do państw obcych. Pierwsze polega na udzielaniu ambasadorom i posłom tzw. "agrement" oraz na przyjmowaniu od akredytowanych przy osobie prezydenta przedstawicieli dyplomatycznych listów uwierzytelniających, drugie na udzielaniu własnym ambasadorom i posłom listów uwierzytelniających. Również w drodze aktów prezydenta udzielane bywa konsulom państw obcych tzw. "exequatur" oraz wystawiane własnym konsulom za granicą listy upoważniające.

2) Podpisywanie umów z innymi państwami, przez co rozumie się przede wszystkim ratyfikowanie wszelkich traktatów przez dane państwo zawieranych. Negocjatorowie tych traktatów ze strony państwa zainteresowanego, występują zwykle jako pełnomocnicy prezydenta. Niektóre umowy z innymi państwami zawierane przez prezydenta, wymagają dla swej ważności zgody parlamentu. Wszelkie inne umowy, dla których konstytucje nie sta-

wiają takiego warunku, mogą być ratyfikowane bez jakiegokolwiek interwencji ciała ustawodawczego. Z prawem zawierania umów, łączy się prawo ich wypowiedania, konstytucje czasem nie mówią o tym wyraźnie, niewątpliwie jednak z samej natury rzeczy prawo to wchodzi w zakres kompetencji prezydialnych.

3) Wypowiadanie wojny, - przy czym jednak konstytucje wymagają tu czasem uprzedniej zgody parlamentu (oczywiście rozpoczęcie wojny w razie np. napaści ze strony sąsiada, nie podpada pod powyższy obowiązek uprzedniej zgody ciała ustawodawczego).

Jak widzimy, rola prezydenta republiki w zakresie stosunków z obcymi państwami jest ogromnie ważna. zarówno ze względu na polityczne znaczenie tej dziedziny, nieraz dla życia państwa decydującej, jak również ze względu na rozmiary odnośnych uprawnień głowy państwa.

Na zakończenie parę słów jeszcze o ewentualnej ingerencji w dziedzinę ustawodawstwa formalnego.

Wspomnieliśmy już, że prezydent może posiadać prawo weta ustawodawczego, że posiadać może atrybucje samodzielnej inicjatywy ustawodawczej, że posiadać może prawo oficjalnego (za pomocą orędzi) komunikowania się z parlamentem. W tym miejscu należy jeszcze dodać, iż pewien wpływ na bieg prac ustawodawczych może wywierać prezydent, za pośrednictwem przysługującego mu zwykle prawa zwoływania, odraczania i zamykania parlamentu. Częstokroć w konstytucjach przyznawane mu jest prawo zwoływania parlamentu na sesję nadzwyczajną, wedle własnego uznania, lub na żądanie pewnej regulaminem określonej liczby posłów.

W poprzednim rozdziale, mówiąc o legislatywie, pominęliśmy kwestię politycznej kontroli parlamentu nad rządem. Uczyliśmy to celowo, chcąc traktować ten temat łącznie z równoczesnym omówieniem kontr środków stojących do dyspozycji egzekutywie. Dopiero problem potraktowany dwustronnie da nam, jak sądzę, bardziej zrozumiały obraz całości.

Zacznijmy od ogólnopolitycznej kontroli parlamentu nad rządem. Najważniejszymi środkami tej kontroli w prawie porównawczym są:

1. interpelacje, 2. nadzwyczajne komisje, 3. uchwały pociągające ministrów do parlamentarnej odpowiedzialności.

Co to są interpelacje?

Są to zapytania posłów zwracane pod adresem rządu, lub poszczególnych ministrów i zawierające żądanie odpowiednich wyjaśnień. Prawo interpelowania rządu przyznaje się zwykle nie każdemu posłowi, ale posłom ewentualnie tylko łącznie w pewnej liczbie działającym. Łączy się to z wymogiem regulaminowym złożenia przepisanej liczby podpisów pod interpelacją. Podobnie jak projekty ustaw, tak i interpelacje sporządza się zwykle na piśmie i składa przewodniczącemu izby, po czym stają się one częścią składową obrad parlamentu. Konstytucje wkładają na ogół na interpelowanego ministra obowiązek udzielenia odpowiedzi ustnie lub pisemnie (ewentualnie usprawiedliwienia braku rzeczowej odpowiedzi umotywowanym oświadczeniem), zakreślając mu równocześnie termin czasowy do przedsięwzięcia tej czynności (np. nie dłuższy niż 6 tygodni). Interpelanci posiadają ważne uprawnienie, na ich żądanie odpowiedź ministra musi być zakomunikowana izbie. Dalszy rozwój wypadków zależy już od samego parlamentu, może on bowiem stosownie do swej woli, uczynić odpowiedź rządu przedmiotem dyskusji i uchwały i w dalszej konsekwencji, bądź wezwać rząd do udzielenia odpowiedzi na plenarnym posiedzeniu w określonym terminie, bądź przyjąć odpowiedź ministra do wiadomości, względnie do wiadomości jej nie przyjąć. Interpelacje są potężnym środkiem politycznej kontroli izb nad rządem. Dają sposobność wglądnięcia izb we wszystkie sprawy rządu, mogą również odnosić się do całokształtu jego działalności. Dyskusja w izbie kończąca się uchwałą, że parlament nie przyjmuje odpowiedzi ministra do wiadomości, może świadczyć o naganie rządu i w dalszej konsekwencji doprowadzić do konfliktu między rządem a parlamentem. Od rządu dotkniętego krytyką będzie zależało jak się wobec faktu tego zachowa, gdy jest wrażliwy, poda się do dymisji, zwłaszcza gdy jego "prestige" będzie zaangażowany, w innych wypadkach, bardziej błażej natury, pozostanie. Interpelacja nie jest oczywiście jedynym sposobem wyrażania niechęci izby do rządu. Takim sposobem może być nieraz

odrzućcenie rządowego projektu ustawy, kiedy indziej odmówienie mu budżetu, lub skreślenie w nim pewnych pozycji. Najbardziej jednak praktyczne narzędzie mieszania się izb do spraw rządowych to bezwątpienia interpelacje, - które mogą być wnoszone na każdy temat, w każdej chwili i których inicjatywa leży wyłącznie w rękach posłów. (W Anglii znana jest instytucja tzw. prostych zapytań. Każdy poseł ma prawo zwracać się do ministra z zapytaniem nie przekraczającym 15-tu minut, na które replika ministra może trwać najwyżej 5 minut).

Nadzwyczajne komisje.

Stanowią one bez wątpienia mniej ważny od interpelacji, środek kontrolny parlamentu nad rządem. Parlament wyłania je dla zbadania poszczególnych spraw, z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Nadzwyczajne komisje, zwane także śledczymi, mogą być ustanawiane tylko dla zbadania (jak podkreślają konstytucje) poszczególnych spraw, działalność swą mogą zamknąć tylko sprawozdaniem o wynikach, a nie mogą wydawać orzeczeń. Jako nadzwyczajny środek kontrolny, raczej ciężki i drastyczny, nie są one instytucją stałą, ale w praktyce występują raczej rzadko.

Pociąganie ministrów do parlamentarnej odpowiedzialności.

Odpowiedzialność ta polega na tym, że na żądanie parlamentu ma ustąpić zarówno cała rada ministrów, jak i każdy minister z osobna. Konstytucje wymagają nieraz by wniosek, żądający ustąpienia, był poddany pod głosowanie nie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. Chodzi tu o zmuszenie parlamentu do rozważenia wszystkich "pro" i "contra", związanych z decyzją obalenia rządu, - zwolennicy zaś rządu mogą zmobilizować swe siły, aby stanąć w jego obronie. Parlamentarną odpowiedzialność ministrów należy odróżnić od odpowiedzialności faktyczno-politycznej. Odpowiedzialność faktyczno-polityczna zachodzi, albo przy pośrednim wyrażeniu przez izbę rządowi swego stanowiska w stosunku do niego (odrzućcenie budżetu itp.), albo bezpośrednio przy sformułowaniu uchwały zamykającej dyskusję nad interpelacją. Gdy izba wyrazi w ten sposób ujemny wobec niego stosunek, od rządu samego najczęściej-

ciej będzie zależeć w jaki sposób uchwałę tę oceni i jakie wyciągnie z niej konsekwencje. Inaczej przedstawia się sprawa przy parlamentarnej odpowiedzialności rządu, którą słusznie nazwać można prawno-polityczną. Polega ona na prawie izb, a nie tylko faktycznej możliwości, - jest wyraźnie ustanowiona, a nie tylko pośrednio zorganizowana, - wywołuje też określony skutek prawny, a nie tylko faktyczne następstwa. Gdy izba uchwali żądanie ustąpienia rządu, względnie poszczególnego ministra, występuje konstytucyjny obowiązek ich ustąpienia. Rząd, który nie uczyniłby zadość temu obowiązkowi, dopuściłby się naruszenia konstytucji i prezydent republiki miałby obowiązek udzielić takiemu rządowi dymisji, nawet bez jego prośby.

Na tym kończymy przegląd znanych nam środków ogólnopolitycznej kontroli parlamentu nad rządem. Na dnie ich tkwi ocena nie na stałych kryteriach oparta, ale na z natury rzeczy, bardziej płynnym politycznym wartościowaniu i na jego podłożu wyrosłej sympatii, lub nieufności. Wskazane przez nas środki kontroli, stosowane dowolnie na podstawie swobodnego uznania izb parlamentarnych, nadają się znakomicie do ujmowania, przy ich pomocy, wszelkich spraw zarówno rzeczowej jak osobistej natury.

(Inny charakter niż poprzednie posiada ostatni ze środków kontroli oddawanych parlamentowi, związany z konstytucyjną odpowiedzialnością premiera i ministrów. Ogólne zasady odpowiedzialności konstytucyjnej zostały już przez nas omówione w związku z odpowiedzialnością prezydenta, tu dodamy jeszcze, że na tych samych zasadach odpowiadać może konstytucyjnie rada ministrów jako całość i każdy minister w swoim zakresie. A to rada ministrów solidarnie za ogólny kierunek działalności rządu, każdy minister za swą działalność w urzędzie oraz działanie podległych mu organów, a to pod względem zgodności tejże z konstytucyjnymi ustawami państwa).

Po wyliczeniu zasadniczych środków kontroli parlamentu nad rządem, przejdźmy do kontr-środków, stojących do dyspozycji egzekutywy. Znamy właściwie jeden taki kontr-środek, szczególnie skuteczny - a jest nim prawo rozwiązania parla-

mentu przed upływem czasu na który został wybrany i odwoła-  
nia się do wyborców. Tam gdzie jak na przykład w Anglii,  
rząd ma możliwość spowodować rozwiązanie izby, z którą pozo-  
staje w konflikcie, tam jako ostateczny arbiter w sporze wy-  
stępują wyborcy, których definitywny wyrok wynika automatycz-  
nie z rezultatu wyborów. Dlatego to, według ustalonej kon-  
stytucyjnie praktyki angielskiej, dekret królewski o rozwią-  
zaniu parlamentu zawiera zawsze równocześnie zarządzenie no-  
wych wyborów. Nasza przedwojenna Konstytucja Marcowa daje  
wprawdzie prezydentowi prawo rozwiązania sejmku przed upływem  
kadencji, ale ogranicza je wydatnie. Prezydent R.P. może roz-  
wiązać sejm, ale może to uczynić tylko za zgodą 3/5 ustawowej  
liczby członków senatu. Konstytucja Marcowa wzoruje się tu  
na art.5 Francuskiej Ustawy Konstytucyjnej z 25 lutego 1875  
roku, obostrzając go jednak żądaniem, by uchwała w senacie,  
wyrażająca zgodę na rozwiązanie sejmku, zapadała większością  
nie zwykłą, jak we Francji, lecz kwalifikowaną.

Głową Państwa w Republice może być nie tylko jednostka,  
ale również wieloosobowe kolegium. Takim wieloosobowym  
zwierzchnikiem państwa jest na przykład w Szwajcarii, przez  
obie izby parlamentu, wybrana Rada Związkowa.

Składa się ona z siedmiu członków wybieranych przez Zgro-  
madzenie Narodowe, na trzy lata i urzędujących w Bernie. Każ-  
dy z członków Rady kieruje jednym z siedmiu istniejących  
departamentów w skład których wchodzi: departament politycz-  
ny, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i policji, spraw woj-  
skowych, finansów i ceł, ekonomii narodowej, poczt i tele-  
grafów. Do kompetencji Rady Związkowej należy, między innymi:  
przygotowywanie projektów ustaw oraz ich wykonywanie, zabez-  
pieczanie spokoju i bezpieczeństwa państwa, reprezentowanie  
Federacji na zewnątrz i zawieranie traktatów międzynarodowych,  
współpraca ze Zgromadzeniem Narodowym i rządami Kantonów,  
nadzór nad administracją związkową, prawo wydawania rozpo-  
rządzeń itp. Przewodniczy Radzie Związkowej tzw. Prezydent  
Związku, wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, spośród człon-



ków Rady na jeden rok bez prawa reelekcji. Prezydent Związku, mimo tytułu który nosi, nie jest właściwym prezydentem Federacji. Jest on jedynie i wyłącznie przewodniczącym Rady Związkowej, a tym samym jedynie częścią kolegiального zwierzchnika Szwajcarii.

Zagadnienie głowy państwa typu socjalistycznego to problem sam dla siebie. Czy za taką głowę charakteru kolegiального możemy uważać, czy też nie uważać, Prezydium Rady Najwyższej ZSRR? Czy będzie nią, czy też nie, Rada Państwa PRL?

Pewne okoliczności związane ze sposobem powołania oraz charakterem prawnym wymienionych tu organów przemawiają raczej za odpowiedzią negatywną. Wybrane przez Radę Najwyższą ZSRR, na wspólnym posiedzeniu obu Izb, Prezydium Rady Najwyższej ZSRR (w skład, którego wchodzi Przewodniczący, szesnastu jego zastępców, sekretarz i piętnastu członków) jest, jak sama nazwa wskazuje, emanacją Parlamentu Radzieckiego. Poza tym, zgodnie z art.48 Konstytucji Związku, jest ono w całej swojej działalności podległe Radzie Najwyższej ZSRR.

Tak samo Radę Państwa PRL wybiera Sejm ze swego grona (wchodzi w jej skład Przewodniczący i czterej jego zastępcy, sekretarz i dziewięciu członków) i podlega ona w całej swojej działalności Sejmowi.

Momenty te, jak już powiedziałem, zdają się wyraźnie kolidować z naturą zwierzchnią omawianych organów - są jednak inne, trzeba o tym pamiętać, które za nią dobitnie przemawiają. Istnieje jak wiemy długa lista klasycznych uprawnień przypisywanych z reguły głowie państwa, a z których korzysta w pełni tak Prezydium Rady Najwyższej jak i nasza Rada Państwa.

Wchodzi tu w grę takie kompetencje jak: zwoływanie sesji ciała przedstawicielskiego, wydawanie dekretów, mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Państwa w państwach obcych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych, ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych, nadawanie orderów, odznaczeń i tytułów honorowych, stosowanie prawa łaski, obsadzanie stanowisk cywilnych i wojskowych prze-

widzianych ustawami, zarządzanie wyborów do parlamentu, wprowadzanie stanu wojennego i ogłaszanie częściowej, lub ogólnej mobilizacji, powoływanie i odwoływanie w okresach między sesjami parlamentu, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, poszczególnych członków Rady Ministrów itp.

Prezydium Rady Najwyższej ZSRR przysługuje ponadto uprawnienie, (którego Rada Państwa nie posiada) przedterminowego rozwiązywania Parlamentu oraz przeprowadzania ogólnonarodowego referendum, z własnej inicjatywy, lub na żądanie jednej z republik związkowych.

Wymieniona tu lista kompetencji ma dostateczną, jak sądzimy, wymowę.<sup>x)</sup> Obejmuje ona te wszystkie uprawnienia, które determinują w państwach burżuazyjnych oblicze funkcjonalne tak zwanej głowy państwa. A nam chodzi głównie o stronę funkcjonalną zagadnienia. Chodzi nam nie tyle o jakość, co o rolę, jaką dany organ w danym państwie spełnia.

Rola ta odnośnie do Prezydium Rady Najwyższej ZSRR, czy Rady Państwa PRL, wydaje nam się właśnie w tym sensie bezsporną.

## Część 2. Rząd

Punkt ciężkości rządów, w państwach zwłaszcza parlamentarnego typu, przesuwa się z nieubłaganą logiką od głowy państwa ku ministrom. Nie są już oni tylko pomocnikami monarchy, czy prezydenta republiki, lecz uzyskują zasadniczą samodzielność, wobec czego nie wystarcza już luźna ich łączność, zgrupowanie mechaniczne koło naturalnego ośrodka, jakim w państwach nie posiadających rządów parlamentarnych jest głowa państwa, lecz muszą oni wytworzyć między sobą bardziej ścisły, organiczny niejako związek, związek za-

---

<sup>x)</sup> Wymowy tego faktu nie zmienia, naszym zdaniem, okoliczność istnienia pewnych uprawnień jak np.:

Ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, albo sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad terenowymi ciałami przedstawicielskimi itp., które to uprawnienia wybiegają wprawdzie poza ramy wskazanej tu klasycznej listy atrybutów, ale w zestawieniu z nią są czymś, mimo wszystko, drugorzędnym.

pewniający im jedność wewnętrzną, a równocześnie potrzebną jednolitość w wystąpieniach zewnętrznych.

Rozróżniamy współcześnie dwa zasadnicze typy organizacyjne Rządu:

1) tzw. typ kanclerski, 2) tzw. typ kolegialny.

ad. 1) Typ kanclerski (zrealizowany idealnie w Niemczech Cesarских), posiada następujące charakteryzujące go cechy główne: a) stojący na czele rządu kanclerz ma stanowisko właściwego kierownika i przełożonego wszystkich ministrów tak, że pozostali ministrowie, kierujący poszczególnymi resortami, są tylko zastępcami kanclerza w danych działach administracji, stąd kanclerz zachowuje ogólne kierownictwo nad całym aparatem administracji rządowej, może wglądać w działalność zarówno ministrów jak podległych im urzędów, kontrolować ją oraz wydawać wiążące ich dyrektywy, może nawet rezerwować sobie do wyłącznego rozstrzygnięcia pewne sprawy ważniejsze; b) ministrów mianuje głowa państwa, kanclerz posiada tu jednak wpływ decydujący, gdyż głowa państwa czyni to na jego wniosek; c) poszczególni ministrowie odpowiadają wprawdzie przed głową państwa, jednak raczej pośrednio, skoro wprawienie w ruch tej odpowiedzialności zależy od kanclerza, który stawia odpowiedni wniosek, gdy chodzi o odwołanie któregoś z ministrów; d) ministrowie zbierają się na ogólne posiedzenia pod przewodnictwem kanclerza, nie tworząc jednak Rady Ministrów we właściwym tego słowa znaczeniu, tzn. odrębnego organu o własnej kompetencji - posiedzenia ministrów posiadają raczej charakter rady przybocznej kanclerza tak, że jej uchwały mają w stosunku do niego znaczenie opinii niewiążących.

ad. 2) Typ kolegialny, będący w pewnym sensie przeciwieństwem systemu kanclerskiego, wyróżnia się następującymi cechami:

a) Powoływanie i odwoływanie ministrów przez głowę państwa nie następuje formalnie na wniosek premiera tak, że polityczna odpowiedzialność poszczególnych ministrów wobec głowy państwa, nie potrzebuje dla swej realizacji pośrednictwa premiera. Jest to różnica raczej formalna - faktycznie bowiem nominacje ministrów mają miejsce zawsze w porozumieniu z tym,

komu głowa państwa powierzyła tworzenie gabinetu. Odwołanie zaś któregoś z ministrów przez głowę państwa, bez zgody premiera jest faktycznie biorąc, czymś również nie do pomyślenia. b) Rada Ministrów jest odrębnym organem o własnej kompetencji, zasiadający w niej ministrowie są równymi między sobą jej członkami. Premier jest tylko "primus inter pares", o tyle, że pełni w radzie funkcje przewodniczącego, zwołuje jej posiedzenie oraz niekiedy posiada przyznany sobie głos rozstrzygający, na wypadek równego podzielenia się głosów, przy zapadaniu uchwał. W zasadzie do rady jako takiej należy ustalenie wytycznych programowych i głównej linii polityki bieżącej. Na czoło wysuwa się tu gabinet, jako ciało uchwalające - w przeciwieństwie do typu kanclerskiego, w którym na pierwszy plan wysuwa się decyzja kanclerza. c) Jeśli chodzi o odpowiedzialność konstytucyjną rządu, to w systemie kanclerskim obciążać będzie w pierwszym rzędzie kanclerza, w radzie zaś, gdy podstawę jej stanowi sprawa należąca do poszczególnego resortu, bądź kanclerza i odnośnego ministra, bądź tylko ministra, który sam ponosi winę, - rzadko zaś kiedy przybiera charakter zbiorowej odpowiedzialności całego rządu. W systemie natomiast kolegialnym odpowiedzialność konstytucyjna może być, bądź indywidualna (premiera czy poszczególnych ministrów), bądź zbiorowa całego gabinetu i ten ostatni wypadek może występować względnie często, skoro najważniejsze sprawy są rozstrzygane kolegialnie. Również odpowiedzialność parlamentarna w kanclerskim systemie uderzy przede wszystkim w kanclerza i pośrednio dopiero odbije się na jego współpracownikach - skoro nawet atak, wymierzony w poszczególnego jakiegoś ministra, musi ugodzić w drodze rykoszetu w kanclerza, ze względu na jego stosunek do ministrów. W systemie natomiast kolegialnemu parlamentarna odpowiedzialność różnicuje się o wiele wyraźniej, na odpowiedzialność kolegialną i indywidualną. Votum nieufności wyrażone przez parlament poszczególnemu tylko ministrowi, nie dotyka w zasadzie całego gabinetu, o ile premier nie uzna za stosowne bronić zaatakowanego ministra; oczywiście podjęcie przez parlament rewizji i rozpoczęcie walki z premierem, angażuje cały rząd,

który wówczas solidarnie dzieli losy premiera. d) W systemie kolegiálním każdy z ministrów zarządza w zasadzie sprawami swego resortu samodzielnie, nie podlegając ani szczegółowym dyrektywom premiera, czy rządu, ani kontroli z ich strony. Związany jest tylko ogólnymi liniami polityki wytkniętymi przez rząd, poza które nie powinien wychodzić i które winien w swoim zakresie działania realizować. Oczywiście pewne sprawy, należące ze względu na swą materię, do gałęzi zarządu sprawowanej przez jakiś poszczególny resort, mogą być decydowane przez rząd z tego czy innego tytułu, np. konstytucja może powierzyć inicjatywę ustawodawczą rządowi jako całości tak, że projekty opracowane przez poszczególnych ministrów, mogą dostawać się przed forum parlamentu dopiero na podstawie uchwały rządu, albo konstytucja lub ustawy mogą uzależniać nominacje w poszczególnych resortach od zgody całego rządu itp. Będą to jednak zawsze wyjątki nie naruszające zasady, że każdy minister prowadzi samodzielnie sprawy swojego resortu. W praktyce zasada ta może jednak doznawać różnych modyfikacji: formalnie tylko pewne ważniejsze sprawy będzie załatwiał właściwy minister, faktycznie jednak może mieć na nie znaczny wpływ premier, ewentualnie posługując się przy tym autorytetem rady ministrów. Granice bowiem pomiędzy sprawami należącymi do ogólnej polityki, a sprawami, które stanowią tylko teren specjalnej polityki danego resortu, są bardzo płynne, ponadto nie da się kompetencji rządu ograniczyć wyłącznie tylko do wykreślania ogólnych linii i trzymać go z daleka od poszczególnych spraw, które winny te linie w sobie konkretyzować - oraz od wglądania w sposób wprowadzania w czyn ustalonych przez rząd zasad. Większy, lub mniejszy stopień samodzielności poszczególnych ministrów zależeć będzie faktycznie od premiera, od skali jego zainteresowań, od stopnia jego energii oraz rozwiniętego bardziej lub mniej poczucia odpowiedzialności. Premier o wielkiej indywidualności (taki np. Disraeli w Anglii) narzuci swój autorytet nawet w systemie kolegiálním innym ministrom, uczyni z nich narzędzia własnej polityki, wykonawców własnego programu i będzie ich kontrolował, czuwał nad tym, czy dobrze realizują na swo-

ich odcinkach jego plany i decyzje. Znaczną rolę odegra przy tym charakter gabinetu. Jeśli to będzie gabinet zwartej i mocnej większości, jednolity politycznie, na którego czele stoi uznany przez tę większość przywódca, premier nie będzie ustępował pod względem faktycznej swej władzy kanclerzowi i będzie mógł traktować innych członków gabinetu, jako swych ministrów. Premier gabinetu koalicyjnego nie wzniesie się na to stanowisko i często będzie się musiał ograniczać do roli pośrednika, łagodzącego tarcia wewnętrzne, celem kłecenia chwiejnych kompromisów. Obydwa systemy tak kanclerski jak kolegialny, mimo że teoretycznie przeciwstawne, w praktyce mogą znacznie zbliżyć się do siebie - przy czym system kolegialny wykazuje nieraz skłonność do przybierania faktycznych cech systemu kanclerskiego, niekiedy trwale, niekiedy przejściowo. Anglia i Francja III-ciej Republiki nie znają oficjalnie kanclerzy, a jednak w obydwóch tych krajach pojawia się czasem premier o typie kanclerza (jak Clemenceau we Francji lub Winston Churchill w Anglii).

Oto zasadnicza reasumpcja dwóch głównych systemów struktury rządu.

Obecnie przystąpmy do naszkicowania zasadniczych składników, wchodzących w skład pojęcia ujmowanego zwykle terminem "Rząd". Składnikami tymi są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i Ministrowie.

Zacznijmy od Rady Ministrów. Składa się ona z Ministrów obradujących pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Liczba ministrów w rozmaitych krajach bywa różna. Określają ją odpowiednie ustawy, względnie rozporządzenia organizacyjne głowy państwa. Kumulowanie poszczególnych resortów w jednym ręku jest w zasadzie na ogół dopuszczalne, skoro konstytucja danego kraju, względnie ustawy specjalne nie zawierają tu żadnych zastrzeżeń czy ograniczeń. Co się tyczy najczęściej spotykanych kompetencji Rady Ministrów, to należą do nich w pierwszym rzędzie:

Prawo inicjatywy ustawodawczej, wykonywane konkurencyjnie z parlamentem.

Składanie parlamentowi projektu ustawy budżetowej.

Prawo czynienia wydatków i pobierania dochodów w granicach zeszłorocznego budżetu, jeżeli parlament jest rozwiązany, a budżet na dany rok nieuchwalony, a to aż do chwili uchwalenia przez legislaturę prowizorium budżetowego.

Prawo zarządzania poboru rekruta w granicach zeszłorocznego przez parlament uchwalonego kontyngentu, jeżeli legislatura jest rozwiązana, a ustawa rekrutacyjna nie uchwalona. Rada Ministrów stawia zazwyczaj Głowie Państwa konieczne wnioski w przedmiocie:

a) Rozwiązania parlamentu przed upływem czasu na który został wybrany, b) wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, c) obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych zastrzeżonych w ustawach, łącznie z mianowaniem naczelnego wodza sił zbrojnych na wypadek wojny, d) czasowego zarządzenia zawieszenia praw obywatelskich.

Poza wymienionymi tu uprawnieniami spełnia jeszcze Rada Ministrów następujące zadania: uchwała zazwyczaj rozporządzenia wykonawcze do dekretów Głowy państwa, ustala program rządu oraz ogólne wytyczne polityki bieżącej, rozpatruje sprawozdania poszczególnych ministrów oraz uzgadnia i koordynuje ich działalność, załatwia wszelkie sprawy wychodzące poza zakres kompetencji poszczególnych ministrów, lub też dotyczące kilku ministrów, rozstrzyga międzyresortowe spory kompetencyjne.

Takie są najczęściej spotykane uprawnienia Rady Ministrów, o bardziej ogólnym charakterze. Co się tyczy klasycznych form proceduralnych, organu tego dotyczących, to są one zazwyczaj następujące:

1. Radę Ministrów zwołuje premier bądź z własnej inicjatywy, bądź na żądanie poszczególnych ministrów.

2. Posiedzenie jest prawomocne, gdy uczestniczy w nim większość ministrów.

3. Wszelkie kwestie są decydowane prostą większością głosów obecnych, do głosu uprawnionych, w razie równości zdań (co stanowi ważne uprawnienie premiera) przeważa głos przewodniczącego. Na zewnątrz występują uchwały Rady zawsze jako jednorodnie powzięte (jakkolwiek "vota separata", czy zastrzeżenia nie są dopuszczalne).

Przejdźmy z kolei do Prezesa Rady Ministrów. Jakie funkcje spełnia? Występuje on zawsze w charakterze przewodniczącego, a nawet czasem kierownika Rady Ministrów, reprezentuje ją na zewnątrz, kontrasygnuje wszelkie zarządzenia Głowy państwa, ogłasza je i czuwa nad ich wykonaniem, zwołuje posiedzenia Rady Ministrów i na nich przewodniczy, kieruje jej pracami i czuwa nad wykonaniem jej uchwał, ma pieczę nad działalnością poszczególnych ministrów, przedstawia Głowie państwa kandydatów na ministrów oraz składa jej sprawozdania z działalności rządu. Prezesa Rady Ministrów zastępuje nie-raz stały vice-premier, posiadający stanowisko ministra, a nie stojący na czele żadnego odrębnego resortu. Zazwyczaj Premier stoi na czele tzw.: Prezydium Rady Ministrów, urzędu o charakterze centralnej, naczelnej władzy, tak jak zwykle ministerstwo, przy czym Premier nie piastuje zwykle żadnej innej teki, mimo że konstytucje na ogół nie zabraniają tego. Wyjątek stanowiła tu Francja III Republiki, gdzie pomimo wszystkich związanych z tym stron ujemnych, Premier nie posiadał własnego odrębnego aparatu wykonawczego oraz własnego sztabu urzędniczego. Wówczas to Premier radził sobie w ten sposób, że najczęściej obejmował on któryś z resortów ministerialnych i przy pełnieniu swych funkcji premiera posługiwał się personelem tego ministerstwa, którego był ministrem.

Przejdźmy z kolei do stanowiska ministrów. Konstytucje rozróżniają na ogół ministrów od tymczasowych kierowników ministerstwa, do których zresztą odnoszą się zwykle przepisy dotyczące urzędu ministra. Jak z powyższego wynika różnica zachodzi tu w tytule, nie ma natomiast istotnej różnicy pod względem prawnego stanowiska. Kierowników ustanawia się dla zaznaczenia tymczasowego jedynie obsadzenia danego resortu, co zresztą nie przeszkadza tymczasowemu kierownikowi zajmować swe stanowisko nawet dłuższy okres czasu. Według reguły, na ogół przyjętej, minister przedstawia nam się jako mianowany przez Głowę państwa członek rządu, noszący tytuł ministra, odpowiedzialny konstytucyjnie i parlamentarnie. Ministrowie, aby móc pełnić swą funkcję, nie mogą piastować żadnego innego urzędu, czyli zajmować stanowisk w administracji rzą-



dowej oraz w sądownictwie. Natomiast dopuszczalne jest uczestnictwo ministra w ciałach typu reprezentacyjnego. Dopuszczenie łączenia urzędu ministra ze stanowiskiem posła, jest na tle ustroju parlamentarnego, czymś całkiem naturalnym, jest bowiem jednym z tych urządzeń, na których opiera się system rządów gabinetowych, dążących do skoordynowania działalności parlamentu i rządu, w drodze powoływania do władzy przywódców większości izb. Podczas, gdy system stosowany w Stanach Zjednoczonych, oparty na izolacji izb od prezydenta, zabrania Głowie państwa dobierać sobie resortowych pomocników z pomiędzy członków Kongresu, dlatego że przyjmując za podstawę ustroju monteskiuszowską zasadę podziału władz, uważa za wskazane wzajemne hamowanie się naczelných organów państwowych, o tyle przeciwnie, system rządów gabinetowych, przyjmując zasadę współpracy i harmonijnego współdziałania organów, dąży do zburzenia dzielących je odgrożeń i wprowadzenia pomiędzy nimi połączeń i punktów styecznych. Temu celowi służy okoliczność, że ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach izb parlamentarnych i przemawiać poza kolejką mówców, zapisanych do głosu (odnosi się to także do tych ministrów, którzy nie są członkami izby, ministrowie będący posłami mogą ponadto brać udział w głosowaniach). Stosownie do większości regulaminów parlamentarnych przewodniczący izby ma obowiązek udzielenia głosu przedstawicielom rządu, chcącym przemawiać w tym charakterze, poza kolejką mówców i bez żadnych ograniczeń, ponadto zaś nadaje przedstawicielom rządu również prawo brania udziału w posiedzeniach komisji izby bez prawa głosu. Przedstawiciele rządu mogą także żądać uchwalenia przez izbę nagłośności, a także tajności posiedzenia. Oczywiście, że przewodniczący izby ma prawo stosowania wobec ministrów (bez względu zresztą na to, czy są posłami, czy też nie) zwykłych służących mu rygorów jak przywołanie mówcy do porządku, (gdy w swej przemowie odbiega od właściwego tematu, względnie jeśli zachowuje się w sposób nie odpowiadający godności izby, lub zakłóca spokój uporczywym przerywaniem). Moment zasługujący na podkreślenie to, że ministrowie mimo, że bez

wątpienia są urzędnikami państwowymi, nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, tak jak inni urzędnicy, - a to z tej prostej przyczyny, że nie mają nad sobą żadnej władzy służbowej lub przełożonej, która mogłaby wnosić przeciwko nim doniesienie dyscyplinarne, stanowiące podstawę do wdrożenia postępowania dyscyplinarnego.

Jakie atrybucje posiada minister? Sprawuje naczelną władzę w zakresie poruczonego mu działu służby. Jako sprawujący naczelną władzę w całym resorcie, minister stanowi najwyższą instancję administracyjną dla spraw danego działu służby oraz jest najwyższym przełożonym urzędników w danym dziale funkcjonujących. Specjalne ustawy i rozporządzenia normują zazwyczaj zarówno tok instancji, jak również dalszy lub bliższy stopień zależności urzędników od ministra. Jest rzeczą jasną, że uznawana na ogół zasada dekoncentracji nie pozwala na to, aby wszelkie sprawy mogły być wnoszone przed ministra, w drodze odwołań od zarządzeń, czy orzeczeń niższych instancji. Równocześnie uznawana zasada hierarchii urzędniczej sprawia, że tylko najwyżsi urzędnicy mają w ministrze bezpośredniego swojego przełożonego. W każdym razie minister, jako naczelną władza danego działu służby, posiada prawo wydawania wiążących dyrektyw i instrukcji dla wszystkich podległych mu urzędów oraz kontrolowania ich działalności przy pomocy wszelkich środków. Ustawy o państwowej służbie cywilnej oddają z reguły właściwym władzom naczelnym, a w pierwszym rzędzie ministrom, mianowanie na nie zastrzeżone głowie państwa stanowiska i stopnie służbowe. Mianowanie urzędników najniższych stopni służbowych przekazuje się zwykle, mocą specjalnych przepisów, kierownikom władz bezpośrednio podlegającym ministrom.

Co to jest ministerstwo? Ministerstwo jest urzędem zorganizowanym jednoosobowo nie zaś kolegialnie. Minister jest jedynym, samodzielny organem w ministerstwie, wszyscy inni urzędnicy są tylko jego pomocnikami. Żaden z urzędników ministerstwa nie posiada samodzielnej władzy z tytułu zajmowanego stanowiska, lecz sprawuje ją tylko z upoważnienia ministra, w granicach zakreślonych przepisami organizacyjnymi i poleceniami ministra. Ministerstwo zgodnie z klasycznym schematem,

dzieli się na departamenty, te zaś na wydziały, liczbę i nazwę tak jednych jak i drugich ustala statut organizacyjny ministerstwa, zatwierdzony przez Radę Ministrów na wniosek właściwego ministra. Na podstawie statutu ustala minister szczegółowy podział czynności ministerstwa pomiędzy departamenty i wydziały. Minister jest zwierzchnikiem wszystkich urzędników ministerstwa, nadaje ogólny kierunek ich działalności i sprawuje nad tą działalnością naczelną nadzór.

W szczególności minister udziela dyrektyw ze stanowiska politycznego i interesu państwowego, nadaje kierunek pracom legislacyjnym, koordynuje działalność departamentów oraz działalność całego ministerstwa, z działalnością podlegających mu, lecz wyłączonych z ministerstwa specjalnych urzędów i organów centralnych. Wreszcie aprobuje projekty załatwiania spraw, które sobie zastrzeże do aprobaty. Do spraw tego typu należą z reguły projekty ustaw i rozporządzeń oraz innych uchwał wnoszonych na radę ministrów, projekty własnych rozporządzeń ministra, sprawy mające związek z głową państwa czy parlamentem, odpowiedzi na interpelację itp. Co się tyczy zależności służbowej urzędników ministerstw, to rozporządzenia na ogół stanowią, iż urzędnicy zatrudnieni w wydziale pozostają w bezpośredniej zależności od naczelnika wydziału, naczelnicy wydziału od dyrektora departamentu, a ten ostatni od ministra. (Przedstawiony tu przez nas schemat i użyte terminologia, może zresztą w poszczególnych krajach rozmaicie wyglądać). Urzędnicy otrzymują zlecenia służbowe od swoich bezpośrednich przełożonych. Zastępstwo ministra unormowane jest w ten sposób, że gdy minister nie może pełnić swych obowiązków zastępuje go podsekretarz stanu.

Pozostaje jeszcze kwestia indywidualnej odpowiedzialności ministrów (należy ją odróżnić od odpowiedzialności kolegiatnej rządu).

Odpowiedzialność ta da się ująć w kilku punktach:

Punkt 1) Odpowiedzialność polityczna wobec głowy państwa, która wynika z faktu przyznania jej prawa odwoływania ministrów, na wniosek premiera. W jakim stopniu możliwe jest urzeczywistnienie tej odpowiedzialności w praktyce, zależy oczy-

wiście od stosunków faktycznych oraz od postaci, jaką w danym kraju i momencie przybiera system rządów.

Punkt 2), 3), i 4) stanowią omówione już przez nas w poprzednich wywodach: odpowiedzialność faktyczno-polityczna wobec parlamentu, odpowiedzialność prawno-polityczna wobec parlamentu zwana parlamentarną oraz odpowiedzialność konstytucyjna.

Punkt 5) to odpowiedzialność powszechno-karna. Polega ona na tym, że za przestępstwa nie związane ze sprawowaniem urzędu, odpowiada minister przed władzami powszechnymi na równi z innymi obywatelami.

By wyczerpać materie odnoszące się do ministrów, należy dodać na końcu, że stanowisko ich pozostaje pod szczególną ochroną prawa i zabezpieczone jest szczególnymi sankcjami odnoszących przepisów kodeksów karnych.

Podstawy ustroju administracyjnego danego państwa posiadają doniosłe znaczenie prawno-polityczne.

Zasada praworządności, a więc zasada panowania ustawy w życiu państwowym i społecznym, będzie miała teoretyczne znaczenie, o ile odpowiednia konstrukcja ustroju administracyjnego nie zabezpieczy możliwości kontrolowania działań organów administracyjnych.

Niezależnie od ważnego, a omówionego już przez nas w innym związku, zagadnienia centralizacji i decentralizacji, wielkie znaczenie posiada kwestia ustroju samych władz administracyjnych.

Przede wszystkim wysuwa się kwestia konstrukcji władz centralnych, które mogą być zbudowane, albo na podstawie systemu prowincjonalnego, albo na podstawie systemu realnego. Przy istnieniu pierwszego, organy centralne dzielą się według zarządzanych przez nie prowincji. Przy istnieniu drugiego za podstawę klasyfikacji organów centralnych przyjmuje się podział na różnorodne dziedziny administracji tak, że przy systemie tym dany organ centralny zarządza jednym działem administracji, na przestrzeni całego państwa.

Następną ważną kwestią w ustroju państwowych władz administracyjnych, jest sprawa podziału kompetencji pomiędzy organy

centralne oraz władze pośrednie i miejscowe. Skupienie decyzji wyłącznie w rękach organów centralnych stanowi system centralizmu administracyjnego. Przeciwnie pewne usamodzielnienie podwładnych organów, przez nadanie im prawa decyzji w oznaczonych sprawach, można nazwać dekoncentracją.

Zwróćmy z kolei uwagę na szczególne cechy egzekutywy socjalistycznej:

1. Obłęd organizacyjny rządu w państwie socjalistycznym jest zdecydowanie kolegialne, a więc pozbawione jakichkolwiek cech systemu kanclerskiego.

2. Zmiana rządów w państwie socjalistycznym jest aktem o podwójnym znaczeniu. Jest to nie tylko akt, jak w krajach burżuazyjnych, powołania nowego rządu, ale również zaaprobowania, po dokładnym jej przeanalizowaniu, działalności rządu odchodzącego.

3. Liczba resortów gospodarczych i kulturalnych zaczyna stopniowo górować w państwie tego typu nad liczbą resortów politycznych stanowiąc odpowiednik rozwoju funkcji organizacyjno-gospodarczej i kulturalno-wychowawczej państwa.

4. Na czele socjalistycznego ministerstwa stoi minister, w obrębie jego jednak działa kolegium doradcze złożone ze znawców węzłowej problematyki danego działu resortowego. Łączy się tu założenie jednoosobowego kierownictwa z zasadą kolegialności.

Zilustrujmy pokrótce przywiedzione tu punkty na przykładzie Związku Radzieckiego:

ad. 1) Najwyższym organem wykonawczym i zarządzającym władzy państwowej ZSRR jest powołana przez Radę Najwyższą, Rada Ministrów ZSRR. Odpowiedzialna jest ona przed Radą Najwyższą ZSRR i jest jej podporządkowana, a w okresie między sesjami Rady Najwyższej odpowiedzialna jest i podporządkowana Prezydium ZSRR (Rada Ministrów ZSRR składa się z przewodniczącego Rady Ministrów, jego pierwszych zastępców i zastępców ministrów, przewodniczącego państwowego komitetu planowania przy

Radzie Ministrów, przewodniczącego państwowego komitetu Rady Ministrów do spraw budownictwa, przewodniczącego komitetu bezpieczeństwa publicznego przy Radzie Ministrów ZSRR, przewodniczącego zarządu banku państwowego ZSRR, przewodniczącego komisji kontroli, przewodniczącego państwowego komitetu do spraw pracy i płacy, przewodniczącego państwowego komitetu naukowo-technicznego, przewodniczącego państwowego komitetu do spraw techniki lotniczej, przewodniczącego państwowego komitetu techniki obronności państwa, przewodniczącego państwowego komitetu do spraw elektroniki, przewodniczącego państwowego komitetu do spraw budownictwa okręgowego, przewodniczącego państwowego komitetu do utrzymywania kontaktów ekonomicznych z zagranicą, naczelnika centralnego zarządu statystycznego, przewodniczących Rad Ministrów Republik Związkowych).

Rada Ministrów ZSRR wydaje uchwały i rozporządzenia (na podstawie i w wykonaniu obowiązujących ustaw), które podlegają obowiązkowemu wykonaniu na całym terytorium ZSRR.

Rada Ministrów ZSRR:

a. Jednocześnie pracą ministerstw oraz innych podległych jej instytucji, sprawuje kierownictwo nadami gospodarki narodowej, administracyjnych i ekonomicznych obszarów, poprzez Rady Ministrów Republik Związkowych.

b. Podejmuje kroki w celu realizowania planu gospodarki narodowej, budżetu państwowego oraz w celu umocnienia systemu kredytowo-pieniężnego.

c. Dba o zapewnienie porządku publicznego, obrony interesów państwa i ochrony praw obywateli.

d. Realizuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z państwami obcymi.

e. Ustanawia corocznie kontyngenty obywateli, podlegających powołaniu do czynnej służby wojskowej, kieruje ogólną organizacją sił zbrojnych kraju.

f. Tworzy w razie potrzeby specjalne komitety i główne urzędy przy Radzie Ministrów ZSRR do spraw budownictwa gospodarczego, kulturalnego i obronnego.

ad. 2) "Radę Ministrów ZSRR powołuje nowoobrana Rada Najwyższa (art.70) na wspólnym posiedzeniu obu izb po złożeniu pełnomocnictw przez rząd dotychczasowy. Odbywa się to w ten sposób, że najpierw zapada uchwała Rady Najwyższej o zaaprobowaniu działalności poprzedniego rządu i wyznaczeniu przewodniczącego Rady Ministrów, a następnie na jego wniosek powołuje się pozostałych członków rządu".

"Zmiana rządu w państwie socjalistycznym, to coś wręcz przeciwnego aniżeli "zmiana warty" kapitalistycznych agentów, jak to się dzieje w państwie burżuazyjnym, to niezwyklej wagi akt polityczny, któremu towarzyszy wnikliwa ocena pracy rządu jako całości i poszczególnych ministerstw". (Stanisław Ehrlich - Ustrój Związku Radzieckiego).

ad. 3) Ministerstwa ZSRR dzielą się na ogólnozwiązkowe i związkowo-republikańskie. Pierwsze kierują powierzonym im działem administracji państwowej na całym terytorium ZSRR, bądź bezpośrednio, bądź za pośrednictwem mianowanych przez siebie organów.

Drugie kierują nim za pośrednictwem noszących tę samą nazwę ministerstw Republik Związkowych i bezpośrednio zarządzają tylko określoną liczbą przedsiębiorstw według spisu zatwierdzonego przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR.

Lista powstałych w obrębie Związku Radzieckiego resortów gospodarczych i kulturalnych rozszerzyła się w ostatnich latach bardzo znacznie, składają się na nią w pierwszym rzędzie liczne tego typu ministerstwa poszczególnych Republik Związkowych.

ad. 4) "Do kompetencji kolegium należy rozważanie węzłowych zagadnień kierownictwa i wykonawstwa, a także obsady stanowisk. Lecz uchwała kolegium wchodzi w życie tylko wówczas, gdy minister wyrazi na nią swą zgodę i nada jej formę zarządzenia. Normatywne akty administracyjne w zakresie kompetencji odnośnych ministerstw wydają ministrowie, a nie kolegia. Są to zarządzenia i instrukcje, wydawane na podstawie i w wykonaniu ustaw, dekretów ogólnozwiązkowych oraz aktów normatywnych Rady Ministrów. Nie oznacza to jednak, że w razie za-

sadniczej różnicy zdań pomiędzy kolegium, a ministrem sprawę ostatecznie rozstrzyga akt wydany przez ministra. Jest on bowiem zobowiązany zawiadamiać o wyniku dyskusji i różnicy zdań Radę Ministrów, a niezależnie od tego każdy członek kolegium może odwołać się od decyzji ministra do Rady Ministrów". (Stanisław Ehrlich - Ustrój Związku Radzieckiego).

### Część 3. Sądy

Czytając konstytucje państw współczesnych spotykamy w nich przepisy poświęcone specjalnie organom sądownictwa. Są to organy odrębne od organów wykonawczych i ustawodawczych, a równocześnie w pewnym sensie im równorzędne.

Wynika z tego: iż wśród funkcji państwowych wyodrębnia się na ogół funkcje wymiaru sprawiedliwości, jak również to, że wykonanie tej funkcji oddaje się specjalnym organom, tj. sądom, które wyposaża się w stanowisko odrębnych organów państwa.

Organy te w ujęciu klasycznym mają charakter bezpośrednich organów państwowych, równocześnie zaś występują jako organy niezawisłe, czyli niezależne od innych organów sprawujących odmienne funkcje.

Pierwsze pytanie, które się nasuwa, to czy pojęcie władzy sądowej w znaczeniu materialnym odpowiada rzeczywiście zawsze ściśle pojęciu tej władzy w znaczeniu formalnym? Otóż niewątpliwie w państwach współczesnych, obok sądownictwa zwykłego, czyli sprawowanego przez organy sądowe w znaczeniu formalnym, istnieją jeszcze nieraz inne formy tego sądownictwa, jak np. sądownictwo administracyjne wykonywane w wielu państwach przez organy odrębne, stojące poza właściwą organizacją sądową. Poza tym nie można pominąć faktu niejednokrotnie spotykanej jurysdykcji specjalnej, ustanowionej w celu realizacji karnej odpowiedzialności głowy państwa i ministrów. Jurysdykcja tego typu sprawowana jest przez organ sądownictwa nadzwyczajnego, jak tego dowodzi przede wszystkim specyficzna jego struktura. Funkcja sądowa bywa podzielona, jak z tego wy-



nika między organy sądownictwa zwykłego, administracyjnego i nadzwyczajnego. Oczywiście, że sądownictwo administracyjne i nadzwyczajne, to wyjątek od ogólnej zasady, którą jest kompetencyjna właściwość sądownictwa zwykłego, oczywiście, że tzw. domniemanie kompetencyjne przemawiać będzie zawsze na rzecz tego ostatniego, niemniej podkreślony tu fakt wielotorowości pominiętym być nie może.

A teraz z kolei druga kwestia. Powiedziałem na wstępie, iż funkcja sądowa utożsamianą na ogół bywa z pojęciem "wymiaru sprawiedliwości". Jest to, trzeba przyznać, pojęcie bardzo wąskie bo ograniczone jedynie do funkcji orzekania w sporach o prawa subiektywne. Pojęcie to nie obejmuje, ani orzecznictwa w sprawach o pogwałcenie wyłącznie prawa obiektywnego bez naruszenia czyichkolwiek praw podmiotowych, a również nie dotyczy orzekania w tzw. kwestiach niespornych, w wypadkach, kiedy np. nikt nie kwestionuje określonej sytuacji legalnej danej jednostki, a chodzi tylko o stwierdzenie właściwego prawnego stanu rzeczy. Widzimy jednak, że konstytucje nie silą się na ogół na ustalenie jakiegóś, mniej lub więcej ścisłej definicji funkcji sądowej. Na podstawie znanych nam tekstów stwierdzić możemy jedynie, iż zasadnicza kompetencja organów sądowych ograniczać się ma do funkcji specjalnej, której obcą jest dziedzina administracyjna. Twórcy ustaw zasadniczych wychodzili tu zdaje się z założenia, iż załatwianie aktów administracyjnych odciąża organy sądowe od spełniania właściwego im zadania, przeciążając je niepotrzebnie, a nawet w pewnych wypadkach może narazić na szwank ich autorytet, przez mieszanie sądów do konfliktów politycznych.

Sądy w państwach współczesnych nie posiadają na ogół żadnych uprawnień, ani w zakresie ustawodawstwa, ani egzekutywy. Przekazanie tym organom prawa rozstrzygania o ważności wyborów zaprotestowanych, nie może być uważane za przekazanie im jakichkolwiek uprawnień ustawodawczych, przeciwnie przy rozstrzygnięciu protestu przeciwko wyborom chodzi o orzeczenie, czy dana jednostka posiada charakter prawny człowieka parlamentu, tj. stwierdzenie podmiotowych warunków wymaganych przez prawo, a za tym rozstrzygnięcie tej kwestii przedstawia się niewątpliwie, jako akt sądowy.

Stosunek orzecznictwa sądowego do ustawodawstwa znajduje swój wyraz w niejednokrotnie w konstytucjach spotykanym zdaniu "sędziowie podlegają tylko ustawom", albo "sędziowie podlegają tylko prawu". W zdaniach tych wyrażony jest obowiązek organów sądowych, wypływający z samego ich pojęcia - stosowania obowiązującego ustawodawstwa. Wynika z tego, że przy stosowaniu ustawy, sędzia może sprawdzić jedynie jej autentyczność. Gdy jednak ta autentyczność jest niewątpliwa, sędzia nie może badać konstytucyjności ustawy, lecz obowiązany jest ustawę zastosować (sądownictwo konstytucyjne, sprawowane przez sądy zwykłe, tak jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych, nie jest formą często spotykaną).

Inaczej na ogół wygląda sprawa możliwości badania przez sądy mocy prawnej rozporządzeń, to jest decydowania o zgodności ich z ustawami. Zauważyć jednak należy, iż decyzja sądu uznająca jakiś przepis rozporządzenia za nie posiadający mocy prawnej, nie stanowi o skasowaniu tego rozporządzenia, tylko o wyłączeniu zastosowania jego w danym konkretnym wypadku, do tego też wypadku ogranicza się moc obowiązująca decyzji sądowej.

Przechodzimy z kolei do drugiej kwestii, do warunków prawnych w jakich organy sądownictwa sprawują zwykle właściwą im funkcję. Chodzi nam o określenie stopnia ich niezależności w tym wypadku. Niezbędnym warunkiem należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz jedną z najpotężniejszych rękojmi wolności obywatelskiej jest niezawisłość sędziowska, opierająca się na dwóch podstawach:

- 1) na gwarancji mocy obowiązującej orzeczeń sądowych
- 2) na niezależności osoby sędziego oraz jego przekonań prawniczych.

ad. 1) Moc obowiązującą orzeczeń sądowych uważa się na ogół za gwarantowaną wówczas, kiedy orzeczenia te nie mogą być zmieniane, ani przez władzę ustawodawczą ani wykonawczą. Sądy w swej działalności stosują specjalną procedurę całkowicie odmienną od tych form działania, jakich trzymają się zwykle organa administracyjne. Pominięcie przepisanej procedury

przez organa sądowe w związku z rozstrzygnięciem jakiejś sprawy, powoduje nieraz konieczność uchylecia nawet wyroku sądowego. Administracja w swym działaniu musi oczywiście również trzymać się pewnych form, ale nie znamionuje ich nigdy aż tak daleko posunięty rygorizm. Drugi ważny moment, grający istotną rolę w organizacji sądownictwa, to zasada instancyjności. Podczas gdy w administracji organ wyższego szczebla wiązać może podległe mu organy instrukcjami i poleceniami służbowymi, - to w żadnym wypadku nie może tego czynić sąd wyższej instancji, a nawet najwyższy w stosunku do sądu niższego stopnia. Nie może on krępować go wytycznymi przy wydawaniu przezeń wyroków i innych rozstrzygnięć. Możliwości jakie służą sądowi wyższej instancji ograniczają się jedynie do tego, że w ramach obowiązującej procedury może, o ile uzna to za słuszne, uchylić wyrok sądu niższego. Oczywiście, że motywy jakie grały rolę przy uchyleniu, będą wskazówką na przyszłość dla sędziów niższego szczebla, - ale będzie to wskazówka (trzeba o tym pamiętać), udzielona jedynie w drodze pośredniej.

ad. 2). W związku z drugą podstawą niezawisłości sędziowskiej, mającą związek z niezawisłością osoby sędziego, spotykamy najczęściej w konstytucjach państw współczesnych następujące gwarancje: a) nieusuwalność sędziów, b) immunitet sędziowski, c) odrębne stanowisko sędziów.

Co oznaczają te gwarancje?

Oznaczają one, że stanowiska sędziów w niektórych krajach bywają nawet dożywotnie, że nie mogą być oni przeniesieni wbrew swej woli, ani złożeni z urzędu, zawieszani w urzędowaniu lub spensjonowani inaczej, jak na mocy orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych (z wyjątkiem zmian w organizacji sądów). Zasada nieusuwalności wyłącza możliwość odwołania sędziego z urzędu przez władzę wykonawczą. Nie posiada również tej możliwości głowa państwa i to nawet w wypadku, kiedy mianowała sędziego. Mianowanie np. sędziów przez prezydenta republiki (stosowane w wielu państwach) nie jest bynajmniej równoznaczne z prawem ich odwoływania.

Zabezpieczeniu niezależności sądowej służy dalej tzw. "immunitet sędziowski". Na czym on polega? Polega on na tym, że sędziom przysługuje pewien zakres nietykalności, bo nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej, a tym bardziej pozbawieni wolności, bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu. Co się tyczy odrębnego stanowiska sędziów, to należy je pojmować, jako możliwość uregulowania stosunku służbowego sędziów na specjalnych zasadach, to jest dopuszczalność wyjątków od zasad ogólnych, na podstawie których uregulowany jest ustawowo stosunek służbowy urzędników państwowych.

Sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawom. Co to znaczy? To znaczy, że orzekają wedle swej najlepszej wiedzy i sumienia i że miarodajną jest dla ich przekonania prawniczego tylko ustawa, a nie zapatrywanie innego, choćby przełożonego, sędziego, który im go narzucać nie może.

Szczegółowe określenie organizacji sądów pozostawione jest zwykle, w konstytucjach państw współczesnych, ustawodawstwu zwykłemu.

Ważną gwarancję sprawiedliwego wymiaru sprawiedliwości stanowi (poza udostępnieniem oskarżonemu prawa do obrony) nowoczesna zasada jawności rozpraw sądowych, w sprawach zarówno cywilnych, jak i karnych. Oczywiście, że w interesie publicznym może zachodzić czasem potrzeba wyłączenia jawności rozpraw sądowych, wystarczy wskazać tu wzgląd na obronę moralności publicznej, jak również ochronę ważnych interesów państwa, np. kwestie tajemnic wojskowych.

Mówiliśmy dotąd o sądownictwie zwykłym w odróżnieniu od specjalnego, teraz przejdziemy do tego ostatniego, poświęcając główną naszą uwagę sądownictwu administracyjnemu. Co to są sądy administracyjne? Należy je uważać, naszym zdaniem, wbrew niektórym odmiennym poglądom za sądy, a ich jurysdykcję za spełnianie funkcji sędziowskiej, a nie za czynność administracyjną. Dlatego to mówimy o nich właśnie obecnie, łącznie z omawianiem sądownictwa w ogóle, a nie kierując się faktem, że konstytucje często wydają się zajmować inne stanowisko, traktując ów problem w rozdziałach poświęconych władzy wykonawczej.

Zastosowanie orzecznictwa charakteru sądowego do działań administracyjnych stanowi najistotniejszą, gdyż ściśle prawną, gwarancję legalności działalności administracji, a przeto najbardziej skuteczną ochronę, tak praw podmiotowych jednostek i związków, jak i prawa przedmiotowego, czyli porządku prawnego. Ingerencja sądowa do sporów prawnych, wynikłych z powodu działalności władz administracyjnych, może należeć do kompetencji organów sądownictwa zwykłego, czyli ogólnego, bądź do organów sądownictwa, które określiliśmy mianem specjalnego tzw. administracyjnego. Za rozciągnięciem kompetencji sądownictwa ogólnego na spory prawno-administracyjne, przemawia postulat teoretyczny jednolitości władzy sądowej i praktyczne zapewnienie istotnej niezależności organom powołanym do orzekania w tych sporach, której brak miałby być jakoby cechą właściwą organom sądowniczo-administracyjnym. Przeciwno temu rozciągnięciu kompetencji organów sądownictwa zwykłego przemawiają względy przede wszystkim praktyczne. Z praktycznego punktu widzenia, nie tylko że specyficzny charakter prawa publicznego, a więc i sporów prawnych rozstrzyganych na tej podstawie, wymaga odmiennego personelu sędziowskiego, niż jednostronnie, w kategoriach prywatno-prawnych, wyszkolona struktura sądownictwa ogólnego, - ale co ważniejsze, jak tego dowiodła praktyka wielu państw, stworzenie sądownictwa administracyjnego lepiej zapewnia wymiar sprawiedliwości w tych sporach. Dobrym dowodem słuszności powyższej tezy, jest niewątpliwie wspaniały rozwój sądownictwa administracyjnego na tle długoletniej praktyki francuskiej.

Co stanowi przedmiot orzeczeń sądów administracyjnych? Sądów tego typu, co np. nasz przedwojenny Najwyższy Trybunał Administracyjny? Przedmiotem tym jest legalność aktów administracyjnych, z czego wynika, że wyłączone z orzeczeń tych są akty pozostające zgodnie z postanowieniem prawa, w sferze swobodnego uznania administracji (jak np. sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, sprawy dotyczące działań wojennych oraz prawa reprezentowania państwa przed obcymi państwami itp.), z tym oczywiście zastrzeżeniem, że podlega orzeczeniu sądowniczo-administracyjnemu przekroczenie granic swobodnego

uznania, gdyż jest to kwestia prawna, a nie faktyczna. Legalność aktów administracyjnych, to zgodność ich z prawem przedmiotowym, bez względu na to, czy przy przekłamaniu prawa zostają naruszone prawa podmiotowe, czy też naruszonymi nie zostają. Ograniczenie orzecznictwa sądowno-administracyjnego do orzekania o legalności aktów administracyjnych, wyłącza dopuszczalność skarg o ustalenie, ponieważ akt aby być legalnym musi wpierrw istnieć. Głównym zadaniem stojącym przed sądami administracyjnymi (a to nie zależnie od istniejącej w danym kraju liczby instancji i form organizacyjnych tego sądownictwa) jest rozpatrywanie skarg na zarządzenia i orzeczenia władz administracyjnych, wydane w ostatniej instancji. Do wniesienia skargi uprawniony jest z reguły każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawo lub że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej w tym kwestionowanym akcie administracyjnym. Jeżeli sąd administracyjny uzna skargę za uzasadnioną, wówczas akt zaskarżony (zarządzenie, orzeczenie itp.) zostanie przez niego uchylony. Władza administracyjna, której odpowiednie zarządzenie zostało w ten sposób uchylone, obowiązana jest wydać w odpowiednim terminie nowe zarządzenie w danej sprawie, - a w tym wypadku jest ona związana motywacją zawartą w wyroku uchylającym.

Co się tyczy stanowiska sędziów administracyjnych o przyśługują im z reguły pełne prawa sędziowskie, a co za tym idzie korzystają oni z wszystkich przywilejów związanej z tym stanowiskiem niezależności.

Inną odmianą sądownictwa specjalnego, to tzw. sądownictwo konstytucyjne, sprawowane nie jak w Ameryce przez sądy zwykłe ale przez specjalnie do tego przeznaczony trybunał zwany konstytucyjnym. Już po pierwszej wojnie światowej powstają tego rodzaju trybunały w Austrii i Czechosłowacji i rozstrzygają one o ważności ustaw pod kątem widzenia materialnej ich zgodności z konstytucją. Orzeczenia swoje w przedmiocie ważności ustaw może Trybunał, tak jak np. Czechosłowacki, wydawać wyłącznie na skutek wniosków stawianych przez upoważnioną stronę, nie posiada zaś władzy spontanicznej oceny ustaw, - albo też przeciwnie, tak jak w Austrii, możliwość oceny tego typu

posiada. To prawo Trybunału spontanicznego zajęcia się ważnością jakiejś ustawy, jest czymś bardzo daleko idącym, otwiera bowiem sądom i obywatelom szeroką możliwość zaczepienia kwestionowanych ustaw. Mianowicie sądy mogą zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie ważności jakiegoś rozporządzenia, a tym samym dają mu możliwość i sposobność zajęcia się tą ustawą, na podstawie której rozporządzenie wydano. Tak samo obywatele, chociaż nie mogą zaskarżyć wprost ustawy, jednakże mogą zakwestionować prawomocność rozporządzenia w procesie przed sądami zwyczajnymi, one zaś mają obowiązek zwrócić się do Trybunału o orzeczenie w sprawie ważności ustawy. Oto, jak sądzę, przykład dostatecznie wyrazisty, szczególnie radykalnie zastosowanego specjalnego sądownictwa konstytucyjnego.

Z kolei przejdźmy do problemu zasadniczej wagi, problemu różnic między sądownictwem socjalistycznym, a sądownictwem burżuazyjnym.

Dadzą się one ująć w następujących głównych punktach:

1) Sądownictwo socjalistyczne ma charakter zdecydowanie klasowy i charakter ten otwarcie odsłania, służąc w całej swej działalności interesom mas pracujących. Sądy burżuazyjne (mimo, że podkreślają nieraz swą ponadklasowość) zabezpieczają przede wszystkim panowanie klas posiadających.

2) W sądach socjalistycznych, w sądach w zasadzie kolegialnych, istotną rolę gra współdziałanie tzw. ławników ludowych, występujących tu w charakterze przedstawicieli mas pracujących. Rozstrzygający głos w sądzie burżuazyjnym posiada zazwyczaj sędzia zawodowy, a obywatele nie będący sędziami (np. znani w Polsce międzywojennej sędziowie przysięgli) mają tam na ogół wpływ znikomy.

3) Konstytucje państw socjalistycznych podkreślają z naciskiem zasadę wybieralności sędziów i ławników ludowych na pewną określoną kadencję. (Łączy się z nią bez wątpienia postulat odwołalności sędziów oraz składania przez nich okresowych sprawozdań przed wyborcami, postulat w praktyce państw socjalistycznych jak dotąd rzadko tylko honorowany). Konstytucja Radziecka mówi nam np., że "Rada Najwyższa ZSRR wybiera

Sądy Najwyższe ZSRR na pięć lat, Rady Najwyższe republik związkowych wybierają Sądy Najwyższe republik związkowych, na pięć lat.

Rady Najwyższe republik autonomicznych wybierają Sądy Najwyższe republik autonomicznych na pięć lat, krajowe, obwodowe lub okręgowe Rady Delegatów Ludu Pracującego, albo Rady Delegatów Ludu Pracującego obwodów autonomicznych wybierają sądy krajowe i obwodowe, sądy obwodów autonomicznych, sądy okręgowe, na pięć lat - wreszcie obywatele rejonu wybierają sądy ludowe na podstawie powszechnego, bezpośredniego, równego i tajnego głosowania na trzy lata".

Po tej samej linii idzie konstytucja PRL, kiedy stwierdza ona w swym art.50-tym, że: "sędziowie i ławnicy ludowi są wybierani". Oto przepisy socjalistyczne.

W sądownictwie burżuazyjnym, gdzie główny czynnik działający, sędzia zawodowy, nominowany jest z reguły z góry i na stałe, moment wyboru okresowego gra bardzo podrzędną rolę. Ogranicza się on zwykle do sędziów najniższej dykasterii, załatwiających np., jak tzw. sędziowie pokoju spory "natury sąsiedzkiej" lub inne mniejszej wagi.

Ale mówiąc o wymiarze sprawiedliwości w państwach typu socjalistycznego, nie wolno nam zapominać, że uczestniczy w nim tam oprócz sądu, również prokuratura. Nie jest rzeczą przypadku, że w Konstytucji Radzieckiej mówi się o Sądzie i Prokuraturze w jednym wspólnym rozdziale. Nie jest rzeczą przypadku, że to samo czyni Konstytucja PRL.

Sąd i prokuratura nie są to ani organy władzy, ani kontroli, ani administracji państwowej - ale organy, które łączy wspólnie im wyznaczone zadanie, - ochrony praworządności socjalistycznej. "Najwyższy nadzór - (mówi art.113 Konstytucji Radzieckiej) nad ścisłym przestrzeganiem ustaw przez wszystkie ministerstwa i podległe im instytucje, jak również przez poszczególne osoby urzędowe oraz przez obywateli ZSRR, powierza się Generalnemu Prokuratorowi ZSRR".

"Prokurator Generalny - Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (głosi art.54 Konstytucji PRL) strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej, zabezpiecza poszanowanie praw obywateli.



Prokurator Generalny czuwa w szczególności nad ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej".

Struktura socjalistycznej prokuratury (tego organu tak pod wielu względami bliskiego sądom), różni się mimo tego całkowicie od struktury sądu.

Organy prokuratury nie są tak jak sądy wybierane okresowo, ale są one "mianowane" względnie "powoływane" okresowo. Rada Najwyższa ZSRR mianuje generalnego prokuratora ZSRR na 7 lat. Prokuratorów republikańskich, krajowych, obwodowych oraz prokuratorów republik autonomicznych i obwodów autonomicznych, mianuje generalny prokurator ZSRR, na 5 lat. Prokuratorów okręgowych, rejonowych i miejskich mianują prokuratorowie Republik Związkowych na 5 lat i zatwierdza ich generalny prokurator ZSRR. Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Rada Państwa itp.

Co się tyczy dalej struktury prokuratury socjalistycznej, to obowiązuje tu zasada nie kolegialności, ale jednoosobowego kierownictwa, nie instancyjności, ale centralizacji i podporządkowania organów prokuratury.

Z zasadą instancyjności Sądów Socjalistycznych nie koliduje bynajmniej okoliczność, że: sądowi Najwyższemu ZSRR powierza się nadzór nad działalnością sądową wszystkich organów sądowych ZSRR i Republik Związkowych w granicach ustanowionych ustawa oraz że ten sam nadzór w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy PRL. Nadzorowanie nie jest (jak wiemy), tym samym co kierowanie, przy pomocy służbowych, wiążących dyrektyw. Jest to czynność zupełnie odmiennej natury.

Co jest wspólne sądom i prokuraturze? Wspólną w państwach socjalistycznych jest przysługująca im z reguły niezawisłość od organów administracji państwowej i terenowych organów władzy państwowej.

## XI

### PRAWA I OBOWIĄZKI OBYWATELSKIE

Pojęcie wolnościowych roszczeń jednostek na prawie natury oparte, mimo że i przedtem znane, rozwija się przede wszystkim w Anglii w związku z wielkim ruchem religijnym i politycznym XVII-go stulecia. Równocześnie niemal z wydaniem słynnej ustawy zwanej "Bill of Rights" Locke z wolności nierozłącznie w sposób przyrodzony z istotą ludzką związaną, wyprowadził nieprzekraczalną dla władzy państwowej granicę, których ustalenie tłumaczył koniecznością obrony życia, wolności i własności.

W dalszym ciągu w następnym stuleciu, Blackstone, w swym ważnym dziele o prawie angielskim, nadał granicom władzy, które u Locke'a przejawiają się w formie obiektywnych zasad prawnych, charakter praw absolutnych, przysługujących poddanym angielskim, praw wysnutych z zasad prawa natury w związku z postulatami "Bill of Rights".

W ciągu XVIII-go stulecia zapatrywania szkoły prawa naturalnego w związku ze stosunkami politycznymi i społecznymi, z punktu widzenia których liczne ograniczenia wolności indywidualnej uważano za nieusprawiedliwione, doprowadziły do wytworzenia się pojęcia większej liczby powszechnych praw do wolności. Prawa te jako warunki na których jednostka wstępuje do wspólnoty państwowej, zachowują tak dalece idącą nie-naruszalność, iż państwo uprawnione jest jedynie do ukracania nadużyć tych praw.

Po oderwaniu się Kolonii Amerykańskich od ziemi macierzystej, idea tych praw przyrodzonych wcielonych w pojęcie państwa i wyraźnie uznawanych przez ustrój państwowy, odgrywa coraz większą rolę. Kolonie Amerykańskie, oswobadzając się od panowania angielskiego na czyn swój zapatrywały się nie jak na bunt i zdradę, lecz jak na obronę prawa. Konstytucje

kolonii, które osiągnęły suwerenność, przede wszystkim zaś Konstytucja Virginii, zapoczątkowane zostały przez specjalne Deklaracje Praw (Declaration of Rights), mające zawierać w sobie krótko ujęty kodeks wszelkich roszczeń prawnych, przysługujących jednostkom w stosunku do władzy państwowej.

Przykład Stanów Zjednoczonych znalazł w następstwie wyrażone naśladownictwo we Francji. Opublikowana w Virginii Deklaracja praw, pobudza Lafayette do zgłoszenia w Konstytuancie dnia 11-go lipca 1789 r. wniosku o wydanie analogicznej Deklaracji, na tamtej wzorowanej. Po długich debatach poświęconych omówieniu różnych projektów, dnia 26-go sierpnia 1789 r. uchwalono słynną "Deklarację Praw Człowieka i Obywatela".

Ogłosiła ona, że wszyscy ludzie są wolnymi i niezależnymi, że posiadają równe prawa, których jako niepozbywalnych zrzec się nie mogą, a wśród owych praw postawiła na pierwszym miejscu prawo korzystania z życia i wolności oraz możliwość posiadania własności. Zasady Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela przyjęte zostały do Konstytucji Francuskiej z roku 1791 i z pewnymi modyfikacjami zostały powtórzone w dwóch następnych konstytucjach francuskich. W dalszym ciągu Konstytucja Belgijska z 1831 r. wystąpiła z dalej jeszcze idącą listą praw obywatelskich i wywarła znaczny wpływ na wiele innych dokumentów konstytucyjnych. Ustalenie katalogu praw zasadniczych odegrało wielką rolę w ruchu konstytucyjnym w Niemczech w latach 1848-1849.

Cały ten, przedstawiony tu przez nas pokrótce, rozwój historyczny, wpłynął na wytworzenie się ważnego w nauce prawa pojęcia - pojęcia klasycznego - rzecz można, - subiektywnych praw publicznych.

Konstytucje licznych państw, mówiąc o prawach i obowiązkach obywatelskich, idą za wskazaną tu przez nas tradycją historyczną i czynią to pod kątem widzenia zasadniczego określenia stosunku państwa do jednostki oraz jednostki do państwa. Stosunek ten, zgodnie z klasycznym ujęciem, jest dwustronnym stosunkiem prawnym, tj. ustanawiającym prawa i obowiązki obu stron, a więc państwa i jednostki. Jednostka występuje jako podmiot praw indywidualnych.

Konstytucje nie klasyfikują zawsze tych praw według jednolitego schematu, lecz nazywają je ogólnie "prawami obywatelskimi" względnie "prawami obywateli".

W związku z używaniem tej terminologii wyłania się kwestia, czy prawa te posiadać mogą tylko obywatele państwa, czy też posiadać je mogą także jednostki nie będące obywatelami, a więc cudzoziemcy. Dla wyjaśnienia tego zagadnienia potrzebną nam jest konstrukcja prawna samego pojęcia obywatelstwa.

Otóż trzeba pamiętać, że konstytucje współczesne dają nie tylko obywatelom możliwość korzystania z praw obywatelskich, ale dają to prawo również cudzoziemcom. Przyjmuje się więc zasadę równouprawnienia cudzoziemców z obywatelami, uzależniając je z reguły od istnienia zasady wzajemności, tj. od przyznawania przez państwo do którego cudzoziemiec należy, praw tych obywatelom. Stanowisko to jest niewątpliwie uzasadnione, jak również rzeczą dopuszczalną jest zastrzeżenie udzielenia obywatelom własnym w pewnych dziedzinach szerszych praw, a także włożenie na nich w niektórych wypadkach większych obowiązków, niż to ma miejsce w stosunku do cudzoziemców. Powszechną np. stanowi regułą wyłączenie zdolności prawnej cudzoziemców w zakresie praw politycznych, przede wszystkim prawa wyborczego, czynnego i biernego do ciał ustawodawczych. Ze względu na wskazane tu różnice, państwa współczesne, mimo niejednokrotnie dużego zrównania cudzoziemców z obywatelami, wydają ścisłe przepisy o nabywaniu i utracie obywatelstwa, a to, by jak najlepiej odróżnić przynależnych od nieprzynależnych.

Ustawy normujące w poszczególnych państwach sposób nabywania przynależności państwowej, czynią to na podstawie rozmaitych zasad.

Pierwszą taką zasadą, to zasada pochodzenia, czyli "ius sanguinis" (obywatelstwo nabywa się przez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo danego kraju). Drugą to zasada terytorialna, czyli "ius soli" (przynależność nabywa się z samego prawa, przez sam fakt urodzenia w obrębie terytorium danego kraju).

Dalszymi sposobami nabycia przynależności państwowej, to nabycie jej w drodze wyboru czyli opcji, nabycie jej na skutek faktów należących do prawa rodzinnego, jak uznanie, przysposobienie, lub zamążpójście i uzyskanie jej wreszcie, jako skutek nadania ze strony powołanej władzy państwowej, czyli tzw. naturalizacji.

Wskazana tu różnorodność i odmienność zasad w różnych państwach, prowadzi, w praktycznej swej konsekwencji, do częściowych wypadków tzw. przynależności mieszanej (sujet mixte) lub braku przynależności (apolid).

Ale nie tylko nabycie, również i utratę przynależności państwowej regulują szczegółowo ustawy krajowe, a w szczególności oznaczają one warunki, przy których możliwe jest dobrowolne zrzeczenie się tej przynależności.

Możliwość uzyskania i zrzeczenia się przynależności nie sprowadza jej do stosunku umownego między jednostką a państwem, przeciwnie opiera się ona całkowicie na stosunku władczym. Stosunek ten polega na istnieniu, określonych przez ustawodawstwo państwowe, obowiązków i praw obywatelskich.

Zacznijmy od obowiązków, które zresztą często konstytucje państw współczesnych stawiają na pierwszym miejscu przed prawami. Zasadniczym obowiązkiem obywatela jest wierność dla swego państwa, z niego bowiem płyną wszelkie inne, polegające, bądź to na wstrzymaniu się od działań szkodliwych dla państwa, bądź też na popieraniu interesu i dobra państwa. Obywatel wierny państwu obowiązany jest szanować konstytucję i przestrzegać obowiązujących przepisów, jak również nie ociążać się w spełnianiu obowiązków publicznych, jakie zostaną na niego nałożone, (np. służba wojskowa, obowiązek płacenia podatków itp.).

Co się tyczy obowiązków wierności i służby publicznej cywilnej, a zwłaszcza wojskowej, to czyni się tu zwykle różnicę między obywatelami, a cudzoziemcami. Ma to swoje uzasadnienie w pojęciu członkostwa państwowego osób przynależnych do państwa. To co obowiązuje cudzoziemców w tej dziedzinie, to obowiązek tzw. lojalności, względnie dobrej wiary w stosunku do obcego państwa oraz obowiązek przestrzegania prawa obowiązującego.

Publiczne prawa obywatelskie, rozumiane w sposób klasyczny, dzieli się zwykle na trzy kategorie:

- 1) na prawa polityczne,
- 2) na prawa wolnościowe,
- 3) na prawa obywatelskie w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Wszystkie mają swe źródło w zasadzie równości wobec prawa, wyrażającej się także i w tym, że urzędy publiczne są w równej mierze dostępne dla wszystkich, o ile kandydaci odpowiadają warunkom prawem przepisany.

Na czym polegają prawa polityczne?

Polegają one na współuczestnictwie w wykonywaniu funkcji władczych w państwie, bądź to bezpośrednio: przez wstąpienie do urzędu państwowego, piastowanie mandatu poselskiego, sprawowanie funkcji rządowej w administracji, funkcji sędziego przysięgłego, ławnika, sędziego pokoju itp., bądź to pośrednio; przez czynne prawo wyborcze, udział w referendum i plebiscycie, a więc przez wskazywanie, czy wyznaczanie osoby, która ma bezpośredni wpływ wywierać.

Drugą kategorię praw publicznych stanowią tzw. prawa wolnościowe. Polegają one na posiadaniu pewnej, ściśle oznaczonej ustawami, sfery swobody osobistej, w którą się władza wdzierać nie może, a która często jest nawet chroniona w ten sposób, iż dotyczące postanowienia stanowią integralną część całego konstytucyjnego ustroju państwa, a to począwszy od wspomnianej przez nas "Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela" z czasów Wielkiej Rewolucji (w nauce prawa przewija się pogląd, że i dziś jeszcze każda ustawa francuska niezgodna z tenorem tej Deklaracji jest tym samym nieważna). Te prawa przysługują z reguły i cudzoziemcom, a więc wszystkim mieszkańcom państwa, lub chociażby nawet chwilowo przybyłym.

Do praw wolnościowych zaliczają konstytucje w pierwszym rzędzie:

a) nietykalność osobistą (ograniczenie jej dopuszczalne jest tylko w przypadkach przewidzianych prawem i z reguły na podstawie nakazu sądowego).

b) nietykalność mieszkania (którego rewizja może się odbyć jedynie w warunkach ustawą przewidzianych).

c) tajemnicę korespondencji.

d) niekaralność czynów nie zabronionych przez prawo, w myśl zasady "nulla poena sine lege", przy czym nikt nie może być pozbawiony sądu któremu z mocy prawa podlega.

e) wolność przesiedlania się, pochodzctwa i wyboru zawodu.

f) nietykalność własności.

g) wolność opinii, w szczególności wolność prasy.

h) prawo wnoszenia petycji.

i) prawo koalicji, zgromadzania się i stowarzyszania.

j) wolność nauki i nauczania.

k) wolność religijną (która o ile ma być pełną, obejmuje oprócz wolności sumienia również i swobodę kultu).

l) wolność narodowościową (która daje mniejszości narodowej w państwie prawo kultuwowania tradycji rodzimej oraz swobodnego używania własnego języka).

Przez prawa obywatelskie w ścisłym tego słowa znaczeniu rozumie się na ogół prawo korzystania z tych wszystkich instytucji, urzędzeń, zakładów itd., które daje państwo jednostkom; prawo domagania się opieki państwa (zapewnionej w prawodawstwie państwowym) dla ochrony życia, wolności i mienia jego mieszkańców, udzielanej im wewnątrz państwa przez administrację, policję i sądy, a zagranicą przez poselstwa i konsulaty, - słowem spełniania wobec mieszkańców państwa tych wszystkich zadań, które państwo stawia sobie za cel.

Prawa obywateli, przede wszystkim typu wolnościowego, mogą być ograniczane w drodze ustawodawczej oraz czasowo zawieszane w razie ogłoszenia stanu wojennego lub wyjątkowego. Następuje zwykle wówczas zawieszenie wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa zgromadzania się i stowarzyszania się itp.

Ale, aby wyczerpać całość zajmującego nas w tej chwili zagadnienia, przypatrzmy się mu jeszcze od strony - państwa socjalistycznego.

W jaki sposób konstytucja takiego właśnie typu państwa rozwiązuje problem zasadniczych obowiązków i praw jednostki?

Co się tyczy obowiązków, to poza znaną nam już wiernością wobec państwa, wprowadza ona dodatkowo wymóg umacniania socjalistycznej własności oraz szanowania reguł socjalistycznego współżycia. Co się tyczy praw to z jednej strony w sposób

niejako klasyczny w swym ujęciu indywidualistycznym, gwarantuje ona jednostkom, całkowicie zrównanym wobec prawa, pewien zasięg swobód, których ingerencja państwa uszczuplić nie może<sup>x)</sup> (Obywatelom zapewnia się np. nietykalność osobistą, polegającą na tym, że nikt nie może być aresztowany bez postanowienia sądu, lub bez zezwolenia prokuratora. Gwarantuje się im dalej prawo zrzeszania się, nietykalność mieszkania, tajemnice korespondencji itp.), z drugiej strony wybiegając daleko poza sferę ujęć czysto negatywnych, przenosi konstytucja socjalistyczna punkt ciężkości gdzie indziej, przenosi go w sferę społeczną i domenę realizacji pozytywnej.

Mówi nam o uprawnieniach w katalogach burżuazyjnych <sup>na ogół</sup> nie figurujących, a charakteru wyraźnie socjalnego, jak np. prawo do pracy i wypoczynku, prawo do ochrony zdrowia i zdolności do pracy, prawo do opieki nad rodziną oraz nad matką i dzieckiem, prawo wolności twórczości artystycznej itp. Poza tym chodzi tu już nie tyle o deklarowanie pewnych praw, ile o stworzenie środków ich realizacji. I oto ustanawiając prawo do pracy, wymienia się odrazu jako jego zabezpieczenie, socjalistyczną organizację gospodarstwa narodowego. Ustanawiając prawo do wypoczynku, udostępnia się je np. gwarancją osmiodziesiętnego dnia pracy, odpowiednim systemem urlopów itp. Ustanawiając prawo do nauki, zabezpiecza się je np. obowiązkiem powszechnego nauczania początkowego, systemem stypendiów państwowych dla wyróżniających się studentów szkół wyższych itp.

Konstytucja socjalistyczna nie dopuszcza, aby wyzyskiwano prawa wolnościowe do walki z ustrojem socjalistycznym, - ale równocześnie odpowiednimi środkami materialnymi urealnia same prawa, korzystanie ich udostępnia masom.

x) Gwarantuje go zresztą również cudzoziemcom, prześladowanym za walkę o postęp, obronę interesów mas pracujących, działalność w obronie pokoju, walkę narodowo-wyzwoleńczą itp., - którym udziela azylu.





750

7501