

NIKTÓRE ASPEKTY ODPOWIEDZIALNOŚCI OSÓB SPRAWUJĄCYCH WŁADZĘ PAŃSTWOWĄ

Problem odpowiedzialności funkcjonariuszy władzy państwowej można rozpatrywać w wielu aspektach — moralnym, historycznym, prawnym, politycznym, socjologicznym, psychologicznym.

W niniejszym szkicu spośród wymienionych uwzględnione zostaną trzy pierwsze¹. Na wstępie rozważymy niektóre kwestie dotyczące moralnej strony sprawowania władzy w państwie.

Każde społeczeństwo, każda wspólnota ludzka musi być w szczególności sposobem zorganizowana, kierowana i koordynowana w realizowaniu swych celów, słowem — musi posiadać władzę publiczną. Istnienie władzy niezbędne jest dla ogółu, ale nie jest konieczne jej wykonywanie przez poszczególne jednostki bądź grupy. Nie ma bowiem predestynacji czy szczególnego prawa do sprawowania funkcji władzy publicznej, są natomiast określone predyspozycje, a zarazem wymogi, jakie powinni spełniać jej mandatariusze.

Władza państwowa² jest pewną formą panowania nad innymi ludźmi, chodzi jednak o to, aby nie była to zalegalizowana przemoc, lecz służba dla powszechnego, wspólnego dobra. Tak więc od ludzi sprawujących władzę wymagamy przede wszystkim postępowania moralnego, tzn. zachowania się godnego osoby oraz traktowania podwładnej sobie społeczności z szacunkiem należnym godności osób (dostrzeganie i rozumienie ich jako zbiorowość ludzi jednostkowych, a nie bezosobową masę, anonimowy tłum). Wymagamy też od nich rzetelnego rzemiosła, czyli wiedzy i umiejętności fachowych. Brak którejs z tych kwalifikacji sprawia, iż oceniamy władzę jako niedobrą, tzn. służącą interesom partykularnym (tj. samych ludzi władzy lub ich kast), bądź niedobrą z powodu jej nieudolności, co również przynosi szkodę ogółowi.

Władza nie stanowi własności; takie jej rozumienie i traktowanie jest rzeczą niedopuszczalną. Absurdalne jest zatem mówienie o dążeniach społeczeństwa — całego

¹ Zasadniczą treść niniejszego artykułu jest częścią mojej pracy magisterskiej pt.: *Ustawa z dn. 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu w historycznym kontekście problemu odpowiedzialności organów władzy państwowej* (mps).

² W opracowaniu tym używany jest termin „władza państwowa“ w znaczeniu szerokim, obejmującym poza sferą ustawodawstwa także władzę wykonawczą, czyli administrację państwową.

байд jego wiékszoŝci — do „przejęcia wlády“, oskarwienie go o wewnêtrzny zamach na suwerennoŝć pañstwowá w sytuacji, gdy wláda sprawowana przez okreŝloná grupê nie posiada legitymacji spo³ecznej, albowiem utraciła jà b¿d¿ od samego poczátku nie by³a wynikiem nadania, konsensu spo³ecznego, lecz uzurpacjã. W takim wypadku nale¿aloby mówiç o d¿eñniach do ustanowienia prawowitej wlády, a nie jej zmiany.

Jak trudne jest nale¿yte sprawowanie wlády, ŝwiadc¿y liczne i znane powszechnie przykłady nadu¿yç, wynaturzeñ i zdeprawowania u ludzi jã pe³niących.

Powstaje zatem pytanie, czy przyczyn tego nie nale¿y upatrywaç w samej istocie i naturze wlády. Uwa¿am — i spróbuje to wykazaç — i¿ immanentne z³o nie tkwi w samej wlády, lecz w pe³niących jã osobach b¿d¿ w ca³ym systemie sprawowania wlády w pañstwie. Nale¿y tu wyró¿niç kilka mo¿liwoŝci:

Po pierwsze — zawarty w ka¿dej wlády element postawienia ponad innymi ludźmi, mo¿liwoŝci dysponowania czy wp³ywania na ich zachowywania, stanowi silná pokusê dla ludzi nieuczciwych, egoistów, karierowiczów o chorobliwych ambicjach. Prawdziwe oblicze takich osób z regu³y szybko jest rozpoznawane przez spo³eczeñstwo i — przy zdrowych stosunkach spo³ecznych i politycznych — muszã one odejŝç, opuŝciç stanowiska. Ciekawa rzecz, i¿ zdarza siê tak i w pañstwach niedemokratycznych, gdzie — je¿eli nie jest to pañstwo jawnego terroru — dba siê pozory i o slogany, gdzie obowiãzuje wiernoŝć wobec potê¿nego systemu k³amstwa.

Po drugie — cz³owiek pe³niący wláde, nale¿ycie rozumiejący i mający na wzglêdzie dobro ogó³u, jednak o tzw. s³abym charakterze, obciã¿ony jakimŝ „prywatnym z³em“, czêsto staje siê dyspozycyjny: łatwo ulega namowom, proŝbom i gro¿bom oraz zastraszeniu. I choç osoby te nie traktujã wlády jako instrumentu samozaspokojenia, w postêpowaniu — z powodu swoich s³aboŝci i wad — czasami stajã siê niesprawiedliwe.

Po trzecie — do wlády dochodzã te¿ ludzie zapatrzeni lub raczej zas³epieni uznawanymi przez siebie wartoŝciami, czêsto pozornymi; oddani sã gorliwej realizacji „dobra najwy¿szego“, którym to mogã byç interesy rasy, narodu, partii politycznej czy innej grupy spo³ecznej, ustanowienie okreŝlonego modelu wlády b¿d¿ systemu ekonomicznego itp. Tacy ludzie sprawujãcy wláde, jeŝli przyznajã siê do pope³nionego z³a, przedstawiajã je jako z³o najmniejsze z mo¿liwych do wybrania, a zarazem konieczne do realizacji „dobra najwy¿szego“. Jest to szczególnie groźny typ wládców fanatyków, rzadko faktycznie nieŝwiadomych potê¿nych rozmiarów szkod spo³ecznych, wyrzãdzanych w toku uskuteczniania swoich wizji.

Po czwarte — istniejã ca³e systemy polityczne, systemy wlády ju¿ z samych swoich za³o¿eñ nie s³u¿ące ogó³owi spo³eczeñstwa, lecz majãce na celu jedynie interes kast, partii politycznych itp. Spotykamy wreszcie i takie systemy, które sã wyrazem pogardy dla cz³owieka i w których nie jest mo¿liwe pe³nienie wlády w sensie s³u¿by dla dobra ogó³nego. Totalitarne systemy z regu³y opierajã siê na ludziach b¿dących wygodnym narzêdziem w rêkach architektów zbrodni. Zdaniem J.E. Actona ka¿da wláda demoralizuje, ale wláda absolutna demoralizuje absolutnie.

Okazuje siê zatem, i¿ patologia wlády wywodzi siê najczêŝciej z patologii czy choçby niedoskonaloŝci cz³owieczych. Jednak¿e pesymizm Monteskiusza, przekonanego, że „[...] ka¿dy cz³owiek posiadajãcy wláde sk³onny jest do jej nadu¿ywania: idzie naprzód, dopóki nie natrafi na granice“ — wydaje siê przesadny. Przyjęcie tezy o

całkowitej niezdolności człowieka do uczciwego sprawowania władzy jest podniesieniem przypadku (choćby nawet powtarzalnego) do rangi prawa, a zarazem stanowi wyraz niewiary w moralną siłę i dojrzałość człowieka. Na przeciwnym krańcu znajdujemy postawę fideizmu, pełnego zaufania do ludzi władzy, naiwną wiarę w nich niezłomną dobroć i nieomylność. Pośrednie, realistyczne stanowisko nie wyklucza możliwości pojmowania i wykonywania władzy jako służby dla dobra całego społeczeństwa, jednakże wymaga ustanowienia skutecznych form kontroli i gwarancji sprawowania tak rozumianej władzy.

Kwestia odpowiedzialności organów władzy państwowej i kontrolowania ich poczynań należy do najważniejszych zagadnień w historii państwa i prawa; zajmuje też naczelne miejsce w problematyce prawa konstytucyjnego, gdyż istotowo łączy się ona z kwestią praworządności w państwie, z przyjęciem i realizacją zasady suwerenności ludu i rządów demokratycznych.

Rozpatrzmy tu następnym, historyczny aspekt problemu.

Transponując znane powiedzenie Anglików: „Król nie może czynić zła“ (The King can do no wrong) na grunt szerszy, zastępując wyraz „król“ wyrażeniem „organy władzy państwowej“ w ogóle, jesteśmy świadkami bardzo znamiennej historycznej ewolucji poglądów na charakter władzy — od początkowego przyjmowania boskiej nieomylności ludzi władzy (nie czynią zła), poprzez stawiany im etyczny postulat (nie powinni czynić zła), aż do ustanowienia gwarancji, które uniemożliwiają osobom sprawującym władzę poczynania niezgodne z interesem społeczeństwa (zabronione jest czynienie zła), czyli wprowadzenie odpowiedzialności politycznej i prawnej organów władzy państwowej, co miało miejsce dopiero w XVIII, XIX i XX stuleciu. Tak więc właściwe rozważania tego artykułu wiążą się z epoką oświecenia i czasami późniejszymi. Trzeba wszakże mieć na uwadze fakt, iż celem pełniejszego zbadania problemu odpowiedzialności funkcjonariuszy władzy państwowej należy uwzględnić — z dwóch powodów — także epoki wcześniejsze:

1) poznanie typowych wówczas poglądów na temat pochodzenia, istoty i charakteru władzy państwowej pozwoliłoby lepiej docenić doniosłe znaczenie myśli politycznej, idei oraz zasad państwowoprawnych czasów oświecenia, które to legły u podstaw rozwiązań ustrojowych państw współczesnych; to z tamtego właściwie okresu (XVII-XVIII w.) wywodzą się m.in. dwie teorie — zwierzchnictwa ludu oraz trójpodziału władz, przyjęte w formie zasad przez ogromną większość konstytucji i zastosowane w praktyce państw świata współczesnego;

2) myśl o poddaniu władcy (władzy) prawu chronologicznie w znaczny sposób poprzedziła jej faktyczną realizację; ponieważ niejednokrotnie już samo postawienie postulatu stanowi wartość, nie powinno się pomijać historycznych poglądów i postulatów w tym zakresie.

Jednakże wzgląd na przyjęte zadania oraz limitowana objętość tej pracy zmusza też do ograniczenia problematyki rozważań.

Europa przy końcu wieku XVIII i w 1 poł. XIX była areną rewolucyjnego wrzenia, które w pewnych państwach zlikwidowało dotąd istniejący monarchiczny absolutyzm i wprowadziło nowe zasady ustroju politycznego — państwo konstytucyjne. Rewolucyjne przemiany i reformy w tych państwach szły w trzech kierunkach.

Po pierwsze — domagano się upodmiotowania społeczeństwa, nietraktowania go tylko jako przedmiotu ustawodawstwa. Przede wszystkim chodziło o uznanie społeczeń-

czeństwa za dojrzałe do samodzielnego rządzenia sobą oraz stanowienia o własnych sprawach. Postulowano zwołanie konstytuanty, która miała określić formę i funkcjonowanie ustroju państwowego.

Po drugie — ogromne skrepowanie swobodnych przejawów myśli i woli przez zakazy administracyjne władzy wywołało przeciwstawne dążenie do wolności umysłowej i ekonomicznej. Żądano usunięcia stanowego podziału społeczeństwa i związanego z tym zróżnicowania prawa, żądano zatem wolności i równości obywatelskiej.

Po trzecie — wobec wielkiej samowoli władz, niepewności sytuacji każdego człowieka, w braku jasnego zakreślenia tego, co jest dozwolone, a co zakazane, domagano się ustalenia i zastosowania w życiu przepisów społecznych, egzekwowania odpowiedzialności osób sprawujących władzę państwową za ich naruszenia obowiązującego prawa — jednakiego dla wszystkich — i zagwarantowania stanu praworządności w państwie³.

Przeobrażenie absolutnego państwa w tych trzech kierunkach — demokratycznym, liberalnym oraz w kierunku państwa praworządnego — przyniosło powstanie państwa konstytucyjnego. Antoni Peretiatkowicz definiuje je jako ustrój polityczny, w którym społeczeństwo ma stanowczy udział we władzy ustawodawczej, w którym zabezpieczone są prawa wolnościowe i przeprowadzony podział władz⁴.

W dalszej części artykułu przedstawimy trzy fundamentalne zasady nowoczesnego ustroju państwowego — zasadę zwierzchnictwa ludu, trójpodziału władz oraz rządów parlamentarno-gabinetowych w aspekcie tematu tej pracy.

1. ZWIERZCHNICTWO LUDU (NARODU)

Klasyczne sformułowanie tej zasady znajdujemy we francuskiej Deklaracji Człowieka i Obywatela z 26 VIII 1789 r., która w art. 3 stanowi: „Źródło wszelkiej suwerenności spoczywa całkowicie w Narodzie [w innym tłumaczeniu: początek wszelkiej władzy zwierzchniej należy z istoty swej do Narodu]; żadne ciało, żadna jednostka nie może wykonywać władzy, która nie pochodziłaby wyraźnie od Narodu“.

Tę samą ideę zawierały konstytucje polskie — Ustawa Rządowa z 3 V 1791 r.⁵ oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 III 1921 r.⁶ Współcześnie zasadę tę przyjmują, wyraźnie lub milcząco, konstytucje większości państw świata.

Idea suwerenności ludu zrodziła się na długo przed jej formalnoprawnym przyjęciem. Jej wyraźne znamiona znajdujemy w poglądach Marsyliusza z Padwy (ok. 1275-1343), B. Spinozy (1632-1677) i u przedstawicieli prawa natury. Najpełniejszy kształt, sformułowanie i uzasadnienie teorii zwierzchnictwa ludu pochodzi od J. J. Rousseau (1712-1788); tej zatem doktrynie przyjrzymy się dokładnie.

³ Por. A. Peretiatkowicz. *Państwo współczesne*. Lwów—Warszawa 1928 s. 17.

⁴ Tamże s. 18.

⁵ Rozdz. V: *Rząd, czyli oznaczenie władz publicznych*: Wszelka władza w społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli Narodu.

⁶ Rozdz. I: *Rzeczpospolita*. Art. 2: Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.

Rousseau za cel swojej podstawowej pracy *Umowa społeczna* obrał „zbadać, czy istnieje w społeczeństwie ludzkim jakaś prawowita i pewna reguła rządzenia, biorąc pod uwagę naturę ludzką i prawa, jakimi one być powinny“. Miała to być zarazem próba pogodzenia koniecznej podległości człowieka władzy państwowej z niepozbywalną wolnością ludzką.

Rousseau uznał, iż demoralizacja i nieszczęścia ludzkie wiążą się z powstaniem społeczeństwa; poprzedzający ten etap rozwoju ludzkości stan natury przepojony był spokojem i harmonią. Człowiek tamtego czasu żył w odosobnieniu, z niewielkimi potrzebami i był samowystarczalny. Początki powstania społeczności, niosącej zniszczenie pierwotnej szczęśliwości, wiązały się z klęskami żywiołowymi, zmuszającymi ludzi do łączenia się dla swego przetrwania. Wspólnie z innymi ludziami potrafili jednak lepiej zapewnić swoją egzystencję.

Powstanie własności prywatnej przekreśliło uprzednią równość wszystkich i spowodowało wybuch ludzkich namiętności, konfliktów — rozgorzał „najstraszliwszy stan wojenny“. W rezultacie zawartego paktu zrzeszenia, który miał „słabych zabezpieczyć przed uciskiem, ambitnych powściągnąć“, powstało państwo. Następnie ustanowienie urzędów przyniosło podział społeczeństwa na potężnych i słabych; ci pierwsi sprawowali władzę polityczną. Wówczas to nierówność się pogłębiła, a w konsekwencji — rządy despotyczne.

Według Rousseau cywilizacja jako fakt i proces nieodwracalny wymaga nie usunięcia (to niemożliwe), ale naprawy, tj. zlikwidowania społecznych i politycznych przyczyn nieszczęść i nędzy ludzkiej. Społeczeństwo w swej prawowitej postaci w miejsce wolności naturalnej dawałoby wolność cywilną (ograniczoną przez prawa) i wolność moralną (zwierzęcy stan natury był przedrefleksyjny i przedmoralny). Tylko pakt umowy społecznej, jej wzór, mógłby być podstawą prawdziwej wolności, realne umowy mogłyby się do takiego wzoru zbliżać. Umowa ta, zawierana przez wszystkich ze wszystkimi, powinna polegać na pełnym oddaniu się każdego człowieka, ze wszystkimi jego uprawnieniami, całej społeczności. Wszyscy mają wówczas jednakową sytuację i nikt nie jest zainteresowany tym, aby uczynić ją uciążliwą dla innych. Wszyscy obywatele mają zatem jednakowe prawa i obowiązki. Równość warunkuje wolność, tzn. wolność nie może istnieć bez równości. Suwerenem jest cały lud; suwerenność ta jest niezbywalna i niepodzielna, zaś przyrzeczenie posłuszeństwa władzy unicestwia wolność ludu. Rousseau odrzuca ideę przedstawicielstwa. Według niego nie zmienia sytuacji to, czy w państwie jest jeden tyran czy kilkuset. Jedynie demokracja bezpośrednia realizuje w pełni postulat zwierzchnictwa ludu. Niepodzielność suwerenności ludu sprawia, iż wszelkie rodzaje władzy państwowej są tylko wyrazem jednolitej zwierzchności. Władza wykonawcza to narzędzie, agent suwerena stanowiącego prawo poprzez wyrażenie woli powszechnej. Wola ta jest abstrakcją, oznaczającą trwałe interesy ogółu społeczeństwa. Ogół jednakże może — według Jana Jakuba — mylić się co do woli powszechnej, źle pojmować swój interes. Wola powszechna nie musi być zatem wyrażana jednomyślnie, wystarczy głos większości, i to zdanie uważane jest za wolę wszystkich. Zmuszenie jednostki do respektowania woli powszechnej oznacza — według Rousseau — zmuszenie do wolności. Najważniejszym uprawnieniem suwerena jest wyłączność stanowienia prawa, tj. aktów prawnych woli powszechnej. Suweren nie tylko ustanawia prawa, ale i dba o ich przestrzeganie, dlatego

kontroluje rząd realizujący ustawy. Oto szczególnie ważny dla nas postulat filozofa: „[...] depozytariusze władzy wykonawczej nie są bynajmniej panami ludu, tylko jego funkcjonariuszami; lub może ich ustanowić i oddalić kiedy zechce”⁷. Rząd (ustrój państwowy) może mieć różną formę — każda ma swoje pozytywne i negatywne strony i w każdej tkwi to samo największe niebezpieczeństwo, tj. wpływ interesów prywatnych na sprawy publiczne, który może się okazać zgubny dla państwa.

Stąd wszelkie ograniczenia stawiane władzom urzędniczym mają bronić przed zamachami „świętą dziedzinę praw“, albowiem urzędnicy są sługami praw, powinni ich strzec, a nie gwałcić. Tak więc granicą uprawnień władz są naturalne prawa jednostki; ich pogwałcenie upoważnia lud do wystąpienia przeciwko władzy.

Twórczej koncepcji Rousseau, uzasadniającej w racjonalny sposób zwierzchnictwo ludu, można wszakże stawiać poważne zarzuty, jak chociażby te:

1) prawa osobiste człowieka oparte tu są na absolutnej niezależności pierwotnej jednostki, wynikającej ze stanu natury, tymczasem stan natury i sama (właściwa) umowa społeczna są hipotezami nie potwierdzonymi przez wyniki badań historycznych i socjologicznych;

2) Rousseau odrzucił ideę przedstawicielstwa, chociaż wola powszechna (w jego teorii) nie oznacza sumy woli jednostek; zmuszanie zaś człowieka do rozumienia i realizowania własnego dobra i wolności, co dopuszcza filozof, może budzić tylko nieufność. Przyjmując za punkt wyjścia prawa jednostki, ostatecznie teoria ta prowadzi do ich wyzbycia się na rzecz społeczeństwa.

Mimo tych i innych zarzutów, dotyczących teorii umowy społecznej, trzeba stwierdzić — choć będzie to truizmem — że zasada suwerenności ludu zdobyła niemal powszechne uznanie i akceptację. Do idei głoszonych przez J. J. Rousseau nawiązywały ruchy wolnościowe i demokratyczne z końca XVIII w. oraz w XIX i XX stuleciu, uznając prymat społeczeństwa nad aparatem państwowym, odrzucając dychotomiczny podział społeczeństwa na rządzących i rządzonych, ustanawiając rzeczywiste zwierzchnictwo narodu.

Spójrzmy, jak idee te odzwierciedlały się w ideologii rewolucji francuskiej; oto wyciągnięte praktyczne wnioski w przedmiocie odpowiedzialności organów władzy państwowej. Cytowane słowa M. Robespierre’a pochodzą z jego przemówienia wygłoszonego 10 V 1793 r. w Konwencji Narodowej:

Naród, którego pełnomocnicy nie są obowiązani nikomu zdawać sprawy ze swych czynów, nie ma konstytucji; Naród, którego urzędnicy zdają sprawę tylko pełnomocnikom nietykalnym, również nie ma konstytucji, bo od tych ostatnich zależy bezkarnie zdradzać Naród i pozwalać innym go zdradzać [...]. Chcę, aby urzędnicy publiczni mianowani przez lud, mogli być przezeń odwoływani, na zasadzie przysługującego ludowi prawa odwoływania swych mandatariuszów, prawa, które nie może mu być odebrane. [Proponuję] powołać trybunał ludowy, którego jedyną funkcją byłoby rozpatrywanie spraw o nadużycia urzędników. Członków ciała prawodawczego trybunał ten mógłby ścigać nie za poglądy wypowiedziane w Zgromadzeniu, ale wyłącznie w razie oskarżenia o przedajność lub zdradę, popartego pozytywnymi faktami. Zwykle ich wyroczenia podlegają kompetencji sądów zwyczajnych⁸.

⁷ J. J. Rousseau. *Umowa społeczna*. Warszawa 1966 s. 119.

⁸ Cyt. za: A. Esmein. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 1921 s. 348.

Znajdujemy tu wyraźny postulat odpowiedzialności aparatu państwowego przed społeczeństwem oraz ideę utworzenia specjalnego sądu celem rozpatrywania przestępstw nadużywania władzy.

Zachowuje aktualność także myśl wybitnego francuskiego znawcy prawa konstytucyjnego A. Esmeina:

Uznać, uszanować i zorganizować zwierzchnictwo narodu — to znaczy dać opinii publicznej, jako sile wyższej, wyraz dokładny, znaczenie prawne i autorytet legalny. Wolność nowoczesna obdarza opinię publiczną innymi jeszcze środkami, zależącymi od inicjatywy jednostek, jak wolność prasy i prawo zgromadzeń⁹.

Nawet wtedy, gdy zwierzchnictwo należy do ludu, nie masz prawdziwej wolności, jeżeli zgromadzenie ludowe może dowolnie przedsięwziąć przeciwko obywatelowi środki, niezgodne z prawem ogólnym [...]. Władza publiczna winna mieć na względzie jedynie interes ogółu¹⁰.

W świetle powyższych rozważań związek zasad — suwerenności ludu i odpowiedzialności władzy państwowej, staje się oczywisty: bez zaprowadzenia odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy państwowych za ich działania, bez rzeczywistego podporządkowania aparatu państwowego społeczeństwu nie ma mowy o uznaniu i realizacji zasady zwierzchnictwa ludu.

2. TRÓJPODZIAŁ WŁADZ

Już Arystoteles wyróżniał trzy sfery działalności państwowej — obradowanie, kierowanie urzędami oraz sądenie, jednakże nie był to postulat organizacji sprawowania władzy, a stwierdzenie faktów ze współczesnej filozofii rzeczywistości¹¹.

Pierwsza nowoczesna teoria podziału władz pochodzi od J. Locke'a (1632-1704). Za punkt wyjścia przyjmował on zasadę zwierzchnictwa narodu i rządów reprezentacyjnych. Locke rozróżniał trzy władze — prawodawczą, wykonawczą i federacyjną, tj. w dziedzinie prawa międzynarodowego (zawieranie pokoju i innych traktatów oraz wypowiedanie wojny). Rozłączenie dotyczyło u niego dwu pierwszych kategorii, natomiast opowiadał się za połączeniem władzy wykonawczej z federacyjną. Nie wyodrębniał władzy sądowej — zapewne podporządkowywał ją ustawodawstwu. W *Traktacie Locke* pisze:

Wobec ułomności ludzkiej byłoby to zbyt wielką pokusą zagarnięcia władzy, gdyby ci sami ludzie, do których należy prawo wydawania ustaw, mieli też w swych rękach władzę wykonywania ich; mogliby wtedy oni zwolnić siebie od posłuszeństwa prawom przez siebie wydanym i przystosować ustawy do swych korzyści osobistych, zarówno przy tworzeniu, jak i wykonywaniu praw, a wskutek tego ich interesy stałyby się odmiennymi od interesów reszty społeczeństwa, a nawet wrogimi społeczeństwu i ustrojowi. Dlatego to we wszystkich dobrze urządzonych republikach, gdzie dobro publiczne należycie jest rozumiane, władza prawodawcza i wykonawcza spoczywa w rękach różnych osób¹².

⁹ Tamże s. 224.

¹⁰ Tamże s. 2.

¹¹ *Polityka*, Warszawa 1953 s. 147 n.

¹² Cyt. za: Esmein. *Prawo* s. 356.

Pełniejszą teorię i uzasadnienie podziału władz znajdujemy u K. Monteskiusza (1689-1755). Podstawą tej doktryny, która swym ostrzem krytycznym skierowana była przeciwko rozkładającej się monarchii absolutnej, jest idea wolności. Istotą państwa powinna być wolność polityczna obywateli; wolność to największa potrzeba społeczna. W sensie pasywnym — wolność bierna — polega na możliwości czynienia wszystkiego, czego prawo nie zabrania, z towarzyszącym temu wewnętrznym poczuciem bezpieczeństwa; wolność tak silnie jest tu powiązana z praworządnością, iż naruszenie zasad prawa oraz nadużycia władzy niweczą ją. W znaczeniu aktywnym — wolność czynna — polega na uczestniczeniu w procesie tworzenia prawa. Wolności sprzyja umiarkowany ustrój (czyli liberalizm polityczny) i humanizm. Kształt wolności zależy ściśle m.in. od takich czynników, jak: „duch narodu“, kultura, tradycja, forma rządów. Najdoskonalszym rządem jest ten, który w swoim działaniu jest najbliższy cechom charakteru narodu. Rządy mogą być umiarkowane — i tylko tam istnieje wolność polityczna — albo despotyczne, ale to już nie jest ustrój: zamiast prawa obowiązują tam tresura, panuje powszechne zniewolenie, nawet sam despota jest zniewolony przez swoich doradców i własne kaprysy. Tymczasem racją istnienia państwa jest realizacja wolności politycznej obywateli, albowiem to państwo jest dla obywateli, a nie odwrotnie¹³.

O ile Locke zajmował się kwestią uzasadnienia wolności obywatelskiej w sposób filozoficzny, o tyle Monteskiusz jest bardziej „praktyczny“ i rozważa środki prawne, nadające się do faktycznego zrealizowania tej wolności w życiu społecznym. Inaczej mówiąc — Monteskiusz poszukuje instytucjonalnych gwarancji wolności obywateli. Konstatuje, iż konieczne jest szczególnie zorganizowanie władzy państwowej, rozdzielanie jej funkcji — ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Niedopuszczalne jest połączenie, w tej samej osobie lub ciele urzędniczym, ustawodawstwa z władzą wykonawczą, bowiem wówczas możliwe byłoby stanowienie praw tyrańskich i tyrańskie ich wykonywanie. Gdyby władza sądowa połączona była z władzą prawodawczą bądź wykonawczą, „sędzia wyposażony w moc ciemniejszy dowolnie panowałby nad życiem obywateli“.

We wszystkich takich wypadkach przekreślona jest wolność obywateli¹⁴. Trzy oddzielone władze powinny się wzajemnie kontrolować i hamować.

Jak w praktyce miałyby wyglądać model Monteskiuszowy? Władza ustawodawcza powinna należeć do całego ludu, gdyż człowiek wolny ma sam sobą rządzić. Oczywiście jest to niemożliwe w państwach dużych, a w małych znacznie utrudnione. Stąd też konieczne jest w procesie rządzenia pośredniczenie przedstawicieli ludowych. Przy tym, o ile izbę niższą parlamentu powinny wyłaniać wybory powszechne, o tyle izba wyższa ma być dziedziczną reprezentacją ludzi wyróżniających się urodzeniem, majątkiem i zaszczytami, albowiem zrównanie ich z ogółem stanowiłoby dla nich niewolę i nie broniliby takiego ustroju.

Ustawodawca, by nie stać się despota, winien być kontrolowany przez monarchę — nie mającego udziału w tworzeniu prawa — za pomocą dozwolonego w określonych

¹³ Już św. Tomasz z Akwinu powiadał: „Regnum non est propter regem, sed rex propter regnum“ — nie królestwo jest dla króla, ale król dla królestwa.

¹⁴ Por. Monteskiusz. *O duchu praw*. T.1. Warszawa 1957 s. 234.

sytuacjach prawa weta. Władza wykonawcza w celu sprawnego i pewnego jej wykonania ma spoczywać w ręku monarchy. Ta władza również musi być odpowiedzialna i kontrolowana, by nie stała się despotyczną. Osoba monarchy zarazem jednak musi być uświęcona i nieodpowiedzialna, skoro stanowi przeciwagę władzy ustawodawczej. Ponieważ panujący sprawuje władzę (tj. wykonuje ustawy) poprzez swoich ministrów, oni też winni odpowiadać za legalność poczynań władzy wykonawczej przed parlamentem (oskarżycielem — izba niższa, arbitrem — izba wyższa). Władza sądowa stanowiłaby duże zagrożenie dla wolności obywatelskiej, spoczywając na stałe w określonych rękach. Toteż należy ją na oznaczony okres powierzać osobom wybieranym spośród społeczeństwa i przez nie samo.

W ten sposób osiąga się cel zasadniczy — rozgraniczone władze powstrzymują się nawzajem, a to jest *conditio sine qua non* zabezpieczenia wolności obywateli.

Doktryna podziału władz znalazła duże odzwierciedlenie w praktyce ustrojowej większości państw Europy oraz poza nią. Zasada trójpodziału władz i instytucje stworzone na jej podstawie były niewątpliwie czynnikiem postępu, jako jeden z instrumentów realizacji praworządności w tych państwach. Stąd powszechne przyjęcie tej zasady w konstytucjach większości państw świata, poczynając od najpierwszych ustaw zasadniczych (USA — 1787 r., Polska — 1791 r.).

Podkreślmy istotne konkluzje, płynące z omawianej teorii, a związane z zasadniczymi rozważaniami tego artykułu. Dzięki rozdzieleniu władz zarówno co do zakresu funkcji, jak i pod względem sprawujących je osób, uniemożliwia się powstanie monopolu władzy. W sytuacji zaś monopolu władzy w miejsce zasady suwerenności ludu uznaje się zasadę *regnum est propter regem*, a kiedy władza jest traktowana jako własność, zwykłą rzeczą stają się nadużycia, a nawet zbrodnie ludzi sprawujących władzę. Zapewniona jest im bowiem zupełna swoboda, brak kontroli i bezkarność poczynań. Bez przeprowadzenia i przestrzegania podziału władz w państwie — rządy sprawowane są autokratycznie, z pominięciem interesu społecznego, rząd prawa jest podeptany, przekreślona też jest wolność obywatelska.

3. SYSTEM RZĄDÓW PARLAMENTARNO-GABINETOWYCH I WYKSZTAŁCENIE SIĘ ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ WŁADZY WYKONAWCZEJ W PAŃSTWIE

System ten nie jest wcieleniem doktryny, lecz tworem powstałym na drodze przechodzenia od ustroju monarchii absolutnej do ustroju państwa nowoczesnego (burżuazyjnego). Ten model rządów, przyjęty w większości państw Europy, a także poza nią, wywodzi się z Anglii. Przyjrzyjmy się zatem jego genezie i kształtowi obecnemu *in statu nascendi*, akcentując kwestie istotne.

Anglia przeżyła swoistą ewolucję systemu sprawowania władzy — od monarchii absolutnej poprzez monarchię ograniczoną aż do monarchii parlamentarnej i konstytucyjnej. W rozważaniach naszych cofniemy się jeszcze dalej. Angielska kuria królewska, złożona z dygnitarzy nadwornych i bezpośrednich wasali króla, przekształciła się

w zjazd feudalów, a następnie w organ stanowy reprezentujący wszystkie uprzywilejowane stany (w 1265 r. — pierwsze zebranie Wielkiej Rady i przedstawicieli miast).

W XIV w. Parlament angielski przybrał kształt dwuizbowy, w jakim istnieje do dzisiaj, zaś od XV stulecia upowszechniło się pojęcie mandatu poselskiego jako reprezentacji narodowej, a nie stanowej czy regionalnej. Odtąd posłowie głosują zgodnie ze swoim uznaniem, a nie według instrukcji wyborców¹⁵. Z uprawnień Parlamentu — ogólnoparafiastwowych, finansowych i sądowych, w tym miejscu rozważań ważne są dla nas te ostatnie. Izba Lordów, poza tradycyjnymi kompetencjami w dziedzinie sądownictwa (orzekanie jako najwyższa instancja sądowa oraz jako kontynuacja lennego *iudicium parium*), od XIV w. orzekała jako sąd w wypadku oskarżenia parlamentarnego, tzw. *impeachment*, wnoszonego przez Izbę Gmin przeciwko ministrom oskarżonym o nadużycie władzy (po raz pierwszy *impeachment* zastosowano w 1376 r.). Izba Lordów miała prawo do swobodnego określenia i wymierzania kary, jednakże król angielski mógł szeroko stosować prawo łaski, mógł zatem ułaskawić i ministra, zasądzonego przez Parlament. Uprawnienie to stracił król po 1701 r. na mocy Aktu o następstwie tronu (*Act of settlement*); odtąd Parlament zyskuje niemal całkowitą samodzielność, bowiem już wcześniej — w wyniku Chwalebnej Rewolucji — król utracił wyłączność ustawodawstwa na rzecz ograniczonej w nim partycypacji.

W XV w. wytworzyła się też w Anglii instytucja zwana *Act of attainder*, stanowiąca drugą formę kontroli Parlamentu nad organami władzy królewskiej. Uchwała obu izb Parlamentu, zatwierdzona jednakże przez władcę, mogła karać oskarżonego na osobie lub majątku nawet wówczas, gdy w chwili popełnienia inkryminowanych czynów prawo nie знаło tego typu przestępstw i nie przewidywało za nie kar. *Act of attainder* stosowano wyjątkowo, niekiedy po *impeachment*, jeśli oskarżony (*impeached*) nie odpowiadał na zarzuty i ukrywał się.

Te dwie instytucje, umożliwiające Parlamentowi angielskiemu kontrolowanie organów władzy królewskiej, stoją u podstaw parlamentarnej (czyli politycznej) i konstytucyjnej, a więc prawnokarnej odpowiedzialności ministrów w państwie kapitalistycznym.

Od średniowiecza władza wykonawcza w Anglii należała do króla. Podejmował on decyzje osobiście korzystając z pomocy doradców, zwanych później ministrami, wchodzących w skład Rady Królewskiej, określanej od XVII w. mianem Tajnej Rady. Z czasem, dla większej efektywności, powoływano na obrady tylko kilku dygnitarzy ze składu Tajnej Rady, tzw. gabinet (nazwa od miejsca zebrań). Następnie przyjęła się reguła wprowadzenia do gabinetu tylko ministrów spośród partii dominującej w Izbie Gmin. Król przewodniczył gabinetowi do początku XVIII stulecia; odtąd wyzna-

¹⁵ Zauważmy na marginesie właściwych rozważań, iż w tym właśnie czasie (XIII wiek) rozwijała się teoria reprezentacji; tendencje absolutystyczne nie zyskały sobie jeszcze zdecydowanego poparcia. Początki parlamentaryzmu europejskiego wiążą się z uznaniem zasady osobowości prawnej państwa: tak jak król jest reprezentantem całej osoby państwa, tak posłowie w parlamentach reprezentują swoje stany bądź terytoria. Reprezentacja ma wyrażać zgodę na ważne decyzje państwowe, w myśl rzymskiej zasady „ut, quod omnes similitur tangit, ab omnis comprehetur“ (co dotyczy wszystkich, powinno być przez wszystkich aprobowane). Modyfikacja polegająca na zastąpieniu „wszystkich“ aprobujących przez „pełnomocników wszystkich“ oraz przyjęcie zasady decydowania większością głosów — to podstawowe zręby rodzącego się parlamentaryzmu.

czano premiera (pierwszego ministra) dla porozumiewania się z monarchą. Fakt ten wykorzystał Parlament; otóż uniezależnił on gabinet od króla i podporządkował go sobie. Pierwotne znaczenie kontrasygnaty ministerialnej wszystkich aktów królewskich — stwierdzenie ich autentyczności — zmieniło się; minister podpisując akt władcy przyjmował na siebie odpowiedzialność za króla, mógł zatem teje kontrasygnaty odmówić. Nastąpiło odwrócenie ról: nieodpowiedzialny monarcha dzierżył władzę prawnie, odpowiedzialni ministrowie sprawowali ją faktycznie. W miejsce odpowiedzialności karnej, *impeachment*, wytworzyła się odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem. Początkowo ministrowie składali dymisję w celu uniknięcia odpowiedzialności karnej, później stało się to formą wyrażania przez Parlament dezaprobaty dla politycznych poczynań ministrów. W XVIII w. przyjęto zasadę solidarnej odpowiedzialności gabinetu — w wypadku zakwestionowania polityki choćby jednego ministra ustępował cały gabinet. Ponadto rząd nie posiadający większości parlamentarnej mógł być dymisjonowany przez Izbę Gmin w drodze uchwalenia votum nieufności. Król powoływał przeto na premiera przywódcę partii mającej większość parlamentarną, a następnie zatwierdzał dobrany przez premiera skład gabinetu. Król mógł przeciwstawić się Parlamentowi rozwiązując Izbę Gmin i rozpisując nowe wybory, posiadał też prawo odmowy sankcji ustaw Parlamentu, sankcji niezbędnych dla ich prawomocności. Jednakże to uprawnienie monarchy faktycznie straciło znaczenie (ostatni raz król odmówił sankcji w 1707 r.). Tak więc w XVIII w. Parlament angielski (ściślej — Izba Gmin) stał się instytucją suwerenną, nieskrępowaną i wszechwładną. Stulecia XIX i XX przyniosły kolejny zwrot w systemie angielskich organów władzy. Gabinet przejął uprawnienia monarchy i w jego też imieniu je wykonywał. Przeprowadzone reformy prawa wyborczego sprawiły, iż Izba Gmin została pośrednikiem między wyborcami a gabinetem. Ustalanie bowiem kandydatur poselskich stało się monopolem partii politycznych, które kształtują opinię publiczną, przedstawiając społeczeństwu (wyborcom) alternatywne poglądy i programy polityczne. Tak więc wyborcy angielscy, głosujący na określoną partię i jej przywódcę, wybierają zarazem premiera gabinetu.

O istotnej roli opinii publicznej w tym systemie rządów świadczy i ta okoliczność. Faktycznie odpowiedzialność polityczna gabinetu została ograniczona, albowiem Gabinet może rozwiązać Izbę Gmin kwestionującą zasadność jego polityki i rozpisać nowe wybory. Dopiero jeśli nowy skład Izby wyrazi podobne stanowisko jak poprzedni, cały Gabinet musi złożyć dymisję. Tak więc i legislatywa i egzekutywa podporządkowuje się woli wyborców¹⁶.

W Anglii pogodzone instytucje monarchii *Dei gratia* z zasadą suwerenności ludu. Zasada ta, *notabene*, nigdy nie została w Anglii uznana i przyjęta *expressis verbis*. Przesłankami systemu rządów parlamentarno-gabinetowych są: nadrzędność parlamentu realizującego suwerenne prawa narodu, neutralizacja i nieodpowiedzialność polityczna głowy państwa, ściśle podporządkowanie i odpowiedzialność rządu przed Parlamentem oraz istnienie partii politycznych. Odpowiedzialność ministrów przed Parlamentem stanowi podstawową cechę rządów parlamentarno-gabinetowych (podkreślimy, iż nie jest to cecha przynależna wyłącznie omawianemu systemowi; dla przy-

¹⁶ Por. J. Stembrowicz. *Rząd w systemie parlamentarnym*. Warszawa 1982 s. 29.

kładu wskaźmy, że chociaż konstytucja USA z 17 IX 1787 r. nie przyjęła systemu parlamentarno-gabinetowego, przewiduje oczywiście odpowiedzialność władzy wykonawczej — *impeachment*, wzorowany na instytucji angielskiej).

W państwie nowoczesnym wykształciły się dwa różne typy odpowiedzialności organów władzy wykonawczej, tj. głowy państwa i ministrów. Po pierwsze — odpowiedzialność konstytucyjna, czyli prawnokarna (przed parlamentem bądź specjalnym organem sądowym), w konsekwencji naruszenia przez władzę wykonawczą prawa przy pełnieniu swych funkcji (najczęściej chodzi tu o pogwałcenie konstytucji, zdradę Państwa, przestępstwa finansowe). Po drugie — odpowiedzialność parlamentarna, czyli polityczna, związana z zakwestionowaniem celowości prowadzonej przez rząd polityki, choćby nawet zgodnej z prawem, lecz nie z interesem ogólnym — w opinii parlamentu.

Należy podkreślić, iż odpowiedzialność prawnokarna (i jej instytucjonalne formy) nie znalazła większego zastosowania w państwach, w których sprawnie funkcjonuje polityczna odpowiedzialność władzy państwowej.

Odpowiedzialność polityczna władzy wykonawczej jest szczególnym wymiarem sprawiedliwości, wyjątkowym, bo sprawowanym przez Parlament, czyli organ polityczny. Na uwagę zasługuje i to, że możliwość rozwiązania parlamentu przez gabinet (nie posiadający zaufania parlamentarnego) i odwołania się do woli wyborców uzasadnia pogląd, iż faktycznie rząd ponosi odpowiedzialność nie przed ciałem przedstawicielskim, ale przed społeczeństwem¹⁷.

Przedstawione tu trzy kardynalne zasady ustroju państwowego stanowią — zgodnie z przyjętą kolejnością ich rozpatrywania — stopnie konkretyzacji idei odpowiedzialności władzy wykonawczej w państwie.

Zasada zwierzchnictwa ludu stwarza generalną podstawę tej odpowiedzialności, uznając lud suwerenem i ustawodawcą; zasada trójpodziału władz podaje ogólne przesłanki i warunki ponoszenia odpowiedzialności przez władzę wykonawczą; system rządów parlamentarno-gabinetowych stanowi praktyczny model (przykład) zastosowania tejże odpowiedzialności.

★

Następny, prawny aspekt problemu odpowiedzialności najwyższych urzędników państwowych będzie rozpatrzony pod kątem postulatu państwa praworządnego i równości obywateli wobec prawa.

Powyżej sygnalizowano już istnienie genetycznego i funkcjonalnego związku odpowiedzialności organów państwowych z kwestią praworządności w państwie, w tym miejscu problem naświetlimy dokładniej.

Realizacja zasady praworządności w państwie ma podstawowe znaczenie z kilku powodów: a) uznanie i przestrzeganie tej zasady jest niezbędnym warunkiem realizacji zasady suwerenności ludu; b) nie ma rządów demokratycznych bez rządów prawa; odejście od demokracji oznacza zarazem podeptanie praworządności i odwrotnie; c) faktyczne rządy prawa są miarą ochrony praw i wolności obywatelskich; d) stan pra-

¹⁷ Tamże s. 368.

worządności w państwie warunkuje poszanowanie zasady równości obywateli wobec prawa oraz zapewnia odpowiedzialność prawną organów państwowych.

Próbując zdefiniować pojęcie praworządności, należy odróżnić określenie tym terminem stanu faktycznego w życiu społecznym od zasady ustrojowej, nakazującej tylko istnienie owego stanu.

Nie wdając się w spory na temat praworządności¹⁸, rezygnując też z ich referowania, przyjmijmy, iż stan praworządności w państwie to sytuacja, gdy obowiązują prawo normujące granice władzy w społeczeństwie oraz podporządkowanie obywateli władzy państwowej, prawo to jest ściśle przestrzegane przez stosujące je organy państwowe, czego faktyczne gwarancje są ustanowione i realizowane.

Idea rządów prawa jest zatem ściśle uwarunkowana ideą prawa. Władzę w państwie realizuje się poprzez stosowanie prawa; ustanawiają ją fakty, jednakże „porządek prawny określa podstawę, granice i sposób działania tych, do których należy władza“¹⁹.

Jak już powiedziano, dla istnienia praworządności w państwie niezbędne jest wierne przestrzeganie prawa przez stosujące je organy państwa, nie zaś przez wszystkich obywateli, albowiem spoczywający na tych organach obowiązek podporządkowania się prawu nie jest równoważny z takim obowiązkiem obywateli. Przyczyny są dwie: a) stosowanie prawa jest narzędziem sprawowania władzy państwowej; b) zdaje się być oczywiste, że indywidualne zachowania obywateli nie powinny wywierać wpływu na poszanowanie i przestrzeganie prawa przez funkcjonariuszy państwowych, tak jak oczywista i zrozumiała jest zależność odwrotna — gwałcenie prawa przez urzędników państwa działa „zarażająco“ na świadomość i reakcje społeczeństwa, obniża bądź zupełnie znosi autorytet państwa i prawa.

Mając na względzie przedstawione tu wzajemne uwarunkowania, należy przyjąć, iż społeczna akceptacja obowiązującego porządku prawnego jest stanem pożądanym dla panowania autentycznych rządów prawa.

W tym miejscu pojawia się następująca trudność: czy dla zaistnienia praworządności w państwie wystarcza ściśle przestrzeganie prawa przez stosujące je organy państwowe, bez względu na treść tegoż prawa? Na pytanie to nie wolno udzielić odpowiedzi twierdzącej, albowiem oznaczałaby dla organu ustawodawczego uznanie pełnej jego swobody, nieskrępowania normami moralnymi, zasadami politycznymi ani społecznymi realiami. Stosowanie wówczas prawa, sprawowanie władzy — to tylko usankcjonowana przemoc, naga siła ubrana w szatkę przepisów prawnych, zaś przestrzeganie takiego prawa to bezduszny legalizm.

Nie jest to problem tylko teoretyczny, o czym dobitnie przekonują nas dzieje najnowsze, znające ustroje totalitarne, faszystowskie, rządy reżimów i junt wojskowych. Faktem jest, iż w państwach takich aparat władzy na ogół wierne przestrzegał i stosował (bądź nadal to czyni) przepisy panującego „prawa“, lecz miało (bądź ma) to na celu realizację interesów kastowych, dokonywaną z pogwałceniem wszelkich zasad moralnych.

¹⁸ Por. m.in. A. Burda. *Demokracja i praworządność*. Wrocław—Warszawa—Kraków s. 1965; J. Nowacki. *Praworządność — wybrane problemy teoretyczne*. Warszawa 1977; K. Opalek. *Spór o pojęcie praworządności*. „Państwo i Prawo“ 1959 z. 10.

¹⁹ A. Burda. *Polskie prawo państwowe*. Warszawa 1978 s. 193.

Tak więc dochodzimy do postulatu istnienia w państwie praworządności w sensie materialnym, a nie tylko formalnym. Otóż praworządność istnieje pod warunkiem, *sine qua non*, zgodności treści przepisów prawnych uchwalanych przez ustawodawcę ze świadomością moralną i prawną społeczeństwa, z jego interesami i potrzebami.

Teraz bardziej oczywista staje się zależność zasad — suwerenności ludu, rządów demokratycznych, poszanowania praw i wolności obywatelskich z zasadą państwa praworządnego.

Skuteczne gwarancje praworządności stanowią konstytutywny (!) element pojęcia praworządności. Bez istnienia tych gwarancji „praworządność“ byłaby problemem interesującym przede wszystkim dla językoznawców.

Doktryna przyjmuje tradycyjny podział gwarancji praworządności na materialne, czyli rzeczowe, oraz na formalno-prawne, czyli instytucjonalne. Do pierwszych, zawartych nie w przepisach prawnych, ale w faktach życia społecznego, należy zaliczyć sprawiedliwy ustrój społeczny, istnienie realnej demokracji, kulturę społeczeństwa, a zwłaszcza kulturę polityczną osób sprawujących władzę publiczną. Druga kategoria obejmuje: 1) gwarancje pośrednie, czyli określające demokratyczną strukturę państwa, m.in. zapewnienie nadrzędności społeczeństwa nad zawodowym aparatem państwowym, ludu — nad organami przedstawicielskimi; 2) gwarancje bezpośrednie, tj. instytucje prawno-polityczne, zawarte w odpowiedniej strukturze aparatu państwowego; sprowadzają się one do kontroli i nadzoru jednych organów państwowych nad działalnością innych, ze względu na zgodność tej działalności z konstytucją i ustawami, np. zapewnienie prawnej nadrzędności konstytucji, zaprowadzenie odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych, kontrola legalności decyzji administracyjnych, niezawisłość sędziowska, zabezpieczenie praw i wolności obywatelskich.

Można dokonywać rozmaitych hierarchizacji wymienionych gwarancji praworządności; z pewnością jednak podstawowe znaczenie ma prawne uznanie i faktyczne zaprowadzenie odpowiedzialności politycznej i prawnej funkcjonariuszy aparatu państwowego, a w szerszym ujęciu — odpowiedzialności państwa przed społeczeństwem. Bez tego wszelkie deklarowane czy statuowane demokratyczne i humanitarne zasady ustrojowe pozostają iluzją.

Wskazmy na jeszcze jedną, kardynalną zasadę ustrojową wiążącą się z problemem odpowiedzialności najwyższych urzędników państwowych. Chodzi o równość obywateli wobec prawa. Oto odnośne historycznej wagi postanowienia francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 26 VIII 1789 r. :

Art. 1: Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równouprawnieni. Różnice społeczne mogą się opierać tylko na użyteczności wobec społeczeństwa.

Art. 4: Wolność polega na czynieniu tego wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu. W ten sposób nie ma innych granic dla używania praw naturalnych człowieka, jak te, które zapewniają używanie tychże praw innym członkom społeczeństwa. Te granice może określić tylko ustawa.

Art. 6 zd. 4: Wszyscy obywatele są równi wobec prawa i mają równy dostęp do wszystkich godności, stanowisk i funkcji publicznych, zależnie od ich zdolności i z zachowaniem takich tylko różnic, które wynikają z ich cnoty i talentu.

Wielkie znaczenie równości społecznej bierze się stąd, iż bez niej nie ma wolności obywatelskiej, na co wskazał już J. J. Rousseau. Istotnie: „Wolność w społeczeństwie

może być tylko podległością prawu. Gdy przekracza się tę granicę, demokracja przekształca się w anarchię; gdy przekreśla się tak pojętą wolność obywatela, ideę demokracji zastępuje idea despotyzmu. Jedynie prawa mogą określić granicę swobodnego działania jednostek, granicę niezbędną w interesie wolności innych²⁰.

Odwołajmy się jeszcze do poglądów A. Esmeina:

Pierwszym dobrem i prawem jednostki jest móc swobodnie rozwijać swe zdolności, a najlepszy środek, zapewniający taki rozwój, polega na tem, żeby każdemu dać możność dowolnie rządzić samym sobą, według własnego uznania i na własną odpowiedzialność, dopóki nie zawadzi o równoważne prawa innych ludzi. Otóż zapewnienie każdemu tego rodzaju swobodnego prawa jest celem różnych wolności, z jakich składają się prawa indywidualne; nie szanujące ich społeczeństwo polityczne rozmija się ze swym istotnym posłannictwem, państwo traci swą pierwszą i główną rację bytu²¹.

Jeśli prawo traktuje wszystkich jednakowo tylko na tej zasadzie, iż w hipotezach norm prawnych używa się słów: „każdy, kto...” itp., rzeczywistość natomiast nie zapewnia jednakowej odpowiedzialności i jednakowej ochrony prawnej wszystkich — zasada równości wobec prawa, a tym samym równości społecznej pozostaje irytującym sloganem.

W historii znane są, nawet niezbyt odległej, przykłady zaprowadzania w państwie powszechnej i zupełnej równości środkami, które — jak pisze S. Starzyński — przypominają metodę usunięcia bólu głowy przez odcięcie głowy²². Jest to oczywiście nic innego, jak patologiczny totalitaryzm.

Jak można realizować autentyczną równość wobec prawa? Oto przykład jednako-
wej odpowiedzialności prawnej obywateli:

W Anglii idea równości wobec prawa i poddania się wszystkim klas jednemu i temu samemu prawu, stosowanemu przez sądy zwyczajne, została doprowadzona do ostatecznych granic. U nas każdy urzędnik, począwszy od pierwszego ministra i kończąc na policjancie lub poborcy podatków, podlega za każdy czyn niezgodny z prawem takiejże odpowiedzialności, jak każdy inny obywatel [...]. Gubernator kolonii, sekretarz stanu, oficer i wszyscy ich podwładni, nawet gdyby udowodnili, że działali według rozkazu władzy wyższej, odpowiadają za swe czyny na równi z każdą osobą prywatną, nie noszącą charakteru urzędowego²³.

I jeszcze jedna wypowiedź — postulat równości wobec prawa:

Państwo socjalistyczne [...] musi stanowić nie tylko takie prawo, które uniemożliwia tworzenie się zamkniętych kategorii obywateli o zróżnicowanym statusie prawnym: państwo takie musi także baczyć, by nie dochodziło do sytuacji, w której określone kategorie obywateli — ze względu na swój status socjalny [lub, co częstsze, polityczny — przyp. D.D.] — nigdy faktycznie nie stają się adresatami niektórych norm prawnych, choć — formalnie rzecz biorąc — obowiązuje równość obywateli wobec prawa²⁴.

²⁰ Tamże s. 192.

²¹ *Prawo* s. 426. Dodajmy, iż spotyka się poglądy, jakoby Polacy nie mieli w naturze poszanowania swego państwa. Jest to nieprawda — historia poucza o czymś wręcz przeciwnym. Ale faktem jest, że szacunek i miłość Polaków dotyczyć może tylko państwa, które — by powtórzyć za Esmeinem — jest „osobą moralną”, które stanowi „jakby tłumaczenie na język prawniczy idei ojczyzny; streszcza ono w sobie wszystkie obowiązki i prawa z tem pojęciem związane”.

²² *Powojenny ustrój państw europejskich*. Kraków 1926 s. 102 n.

²³ Dicaux: *Introduction to the study of the law of the Constitution* — cyt. za: Esmein. *Prawo* s. 110.

²⁴ J. Wawrzyniak. *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*. Pod red. M. Szczepaniaka. Warszawa 1978 s. 298, 299.

Uznanie konieczności powołania specjalnego sądu dla wprowadzenia odpowiedzialności prawnokarnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych²⁵ stanowi zarazem m.in. przyznanie faktu braku dotychczas powszechnej równości wobec prawa. Jednakże nie uchwalenie norm statuujących odpowiedzialność aparatu władzy państwowej przed prawem i przed społeczeństwem, ale dopiero faktyczne egzekwowanie tejże odpowiedzialności może być wyrazem równości obywateli wobec prawa, a co więcej — wyrazem rzeczywistego zwierzchnictwa ludu oraz realizacją zasady państwa praworządnego.

To dopiero może być krokiem na drodze ku „demokracji nie urojonej“, ale takiej, w której najwyższą wartością i prawem jest człowiek.

EINIGE ASPEKTE DER VERANTWORTUNG DER MACHTAUSÜBENDEN IM STAAT

Zusammenfassung

In jedem Staat ist die Existenz der Macht ein unentbehrlicher Faktor: einer Macht, die als Dienst am allgemeinen, gesellschaftlichen Wohl verstanden wird und von den entsprechenden und verantwortlichen Menschen ausgeübt wird. Deshalb werden an die Machtausübenden hohe sittliche und fachliche Anforderungen gestellt. Die zahlreichen Beispiele der Demoralisation und des Machtmissbrauchs durch Menschen zeigen, dass das immanente Übel nicht in der Macht selbst wurzelt, sondern in den sie ausübenden Personen bzw. im ganzen System der Machtausübung im Staat.

Deshalb ist neben korrekten, demokratischen Mechanismen der Berufung der Machtausübenden auch die Errichtung wirkungsvoller Formen der Kontrolle und Garantierung angemessener Machtausübung unentbehrlich, d.h. die Einführung einer rechtlichen und politischen Verantwortlichkeit der Organe der Staatsmacht. Letztere ist erst eine Frucht des rechtspolitischen Denkens der Aufklärungszeit und das Ergebnis einer langen Evolution der Ansichten zu Wesen und Charakter der Staatsmacht.

Die Grundprinzipien des modernen Staates — das Prinzip der Souveränität des Volkes, das Prinzip der Gewaltenteilung und das Prinzip parlamentarischer Kabinettsregierungen — stehen im engen Zusammenhang mit der Frage der Verantwortung der Staatsmacht:

1) Ohne die Einführung einer rechtlichen und politischen Verantwortlichkeit der Staatsfunktionäre für ihr Tun und ohne eine wirkliche Unterordnung des Staatsapparates unter die Gesellschaft wird das Prinzip der Volkssouveränität weder anerkannt noch verwirklicht.

2) Ohne die Durchsetzung und Einhaltung der Gewaltenteilung im Staat wird die monopolisierte, unkontrollierte und unverantwortliche Macht autokratisch (totalitär) ausgeübt und das gesellschaftliche Interesse ausser Acht gelassen; die Rechtsstaatlichkeit wird mit Füßen getreten; negiert wird auch die bürgerliche Freiheit.

3) Das System der parlamentarischen Kabinettsregierungen bildet ein Beispiel (nicht das einzig mögliche) der Anwendung der politischen, d.h. parlamentarischen und strafrechtlichen, d.h. verfassungsmässigen Verantwortlichkeit der die Macht im Staat ausübenden Organe.

Das Problem der Verantwortung der Organe der Staatsmacht ist seinem Wesen, seiner Genese und seiner Fuktion nach mit dem Postulat der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz verbunden.

Rechtsstaatlichkeit im Staat bedeutet eine Situation, wenn das Recht im Einklang mit dem sittlichen und rechtlichen Bewusstsein der Gesellschaft, mit ihren Interessen und Bedürfnissen in Geltung steht und

²⁵ 26 III 1982 r. uchwalono w PRL ustawę o Trybunale Stanu.

wenn dieses Recht die Grenzen der Staatsmacht in der Gesellschaft sowie die Unterordnung der Bürger unter diese Macht normiert, wobei dieses Recht von den es anwendenden Staatsorganen strikt befolgt wird, geschützt durch faktische, festgesetzte und realisierte Garantien. Unter diesen Garantien nimmt die Durchsetzung der rechtlichen Verantwortlichkeit der Organe der Staatsmacht den ersten Platz ein.

Das Fehlen einer einheitlichen Verantwortlichkeit und insbesondere die rechtliche Unverantwortlichkeit der machtausübenden Personen negiert das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz und damit das Prinzip der gesellschaftlichen Gleichheit.

Erst die rechtliche Anerkennung und faktische Durchsetzung der Verantwortlichkeit der Funktionäre der Staatsmacht und, weiter gefasst, der Staates vor der Gesellschaft kann als Ausdruck wirklicher Volkssouveränität und als Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz gelten. Die Ausübung der Staatsmacht würde nicht mehr Herrschaft bedeuten, sondern einen verantwortlichen Dienst am gesellschaftlichen Wohl.