

**Adam Jamróz**

© Copyright by Adam Jamróz  
Białystok 1995

**Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny) włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.**

ISSN 1231-0611

Wydawca

**TEMIDA 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa  
Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku

Opracowanie typograficzne  
Władysław Pietruk

Redaktor techniczny  
Jerzy Banasiuk

Druk: ORTHDRUK, Białystok

## PRZEDMOWA

Starożytny termin „demokracja” zrobił w ostatnich latach w Polsce i w świecie zawrotną karierę. Przyczyniły się do tego znamienne wydarzenia polityczne związane zwłaszcza z upadkiem światowego systemu państw komunistycznych. Demokracja stała się symbolem, sztandarem pod którym zmieniono ustroje polityczne państw. Demokrację - uważa się zarazem za cel przemian ustrojowych.

Na demokrację powołują się dzisiaj wszystkie siły polityczne różniące się przecież istotnie w swych programach lub ideologiach, a co najmniej w swej kulturze politycznej. Warto więc w syntetyczny sposób przybliżyć pojęcie demokracji. Ta niewielka praca nie zakłada zbyt wiele, natomiast może być skromnym przyczynkiem w społecznej edukacji w zakresie demokratycznej kultury politycznej. Mam nadzieję, że będzie pomocna również na średnim szczeblu edukacji oraz wszystkim tym, którzy chcieliby pogłębić rozumienie istoty mechanizmów demokratycznych

*Adam Jamróz*

Białystok, grudzień 1994

# 1. POJĘCIE DEMOKRACJI

Termin **demokracja** należy do tych terminów, które w życiu społecznym bywają często używane, a jednocześnie bardzo różnie rozumiane. Słowu temu nadawany jest bardzo często intuicyjny sens znaczeniowy wyczuwany, jak się wydaje, dosyć dobrze przez dyskutujących na ten temat. Kłopot zaczyna się dopiero wówczas, gdy przychodzi do sprecyzowania sensu znaczeniowego; określenia zakresu, treści tego pojęcia. Okazuje się wtedy, iż różnice zdań są tutaj dość duże. Wiążą się one zresztą czasem z poglądami na temat genezy demokracji.

Potrzeba określenia istoty i pojęcia demokracji wynika wspólnie, z końcem XX wieku, nie tylko z przyczyn poznawczych, teoretycznych. Nie tylko dlatego, iż dzięki jednoznaczemu określeniu pojęcia demokracji ułatwiona jest analiza dziejów politycznych społeczeństw; typologia i ocena przemian ustrojowych.

Również dlatego, że z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku demokracja poszerzyła znacznie swoje tereny ekspansji, zwłaszcza z powodu upadku ustrojów komunistycznych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Wejście kolejnych krajów na drogę budowy demokracji rodzi w społeczeństwach tych krajów naturalne pytanie: na czym polega demokracja? Wedle jakich reguł funkcjonować winno społeczeństwo oparte na zasadach demokracji? Jakich reguł winno przestrzegać państwo zasługujące na miano państwa demokratycznego? Kolejne pytania dotyczyć mogą praw jednostki w społeczeństwie demokratycznym, miejsca i roli partii politycznych w społeczeństwie demokratycznym itd.

Jest to również zagadnienie istotne dla interpretujących i stosujących prawo. W Polsce, wzorem innych krajów, wprowadzony został w art. 1 Konstytucji fundamentalny zapis głoszący, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. Nie można jednak rozumieć znaczenia słowa „demokratyczny”, jeśli nie określi się wpieryw pojęcia „demokracji”. Przymiotnik

„demokratyczny” „jest” słowem pochodnym od pojęcia: „demokracja”. Podobnie uczynimy później z pojęciem: „państwo prawne”.

Pytanie o demokrację pojawiające się zwłaszcza w społeczeństwach, które zadeklarowały, iż wkroczyły na drogę demokracji ukazuje jasno, iż *demokracja nie może być rozumiana jako od dawna sprecyzowany i jasny cel. Demokracja ukazuje nam się jako zespół wartości i zasad odnoszonych do funkcjonowania społeczeństwa i państwa.* Te zasady i wartości, dzisiaj powszechnie uznane za kanon demokracji, kształtowały się w ciągu kilku wieków, wyrosły zwłaszcza z doświadczeń społeczeństw europejskich. Zdaniem niektórych geneza tych wartości jest znacznie starsza; korzenie demokracji sięgają starożytności. Nie rozstrzygając jednak tego sporu, możemy z całą pewnością powiedzieć, że *współcześnie rozumiana demokracja jest bezpośrednim rezultatem kilku wieków ewolucji cywilizacji europejskiej (włącznie z północno-amerykańską) w epoce nowożytnej.* Ewolucja ta postępuje zresztą nadal. *Można więc mówić dzisiaj o kanonie (wzorcu) demokratycznego społeczeństwa oraz o kanonie (wzorcu) demokratycznego państwa.* Te wzorce, modele demokratycznego społeczeństwa i demokratycznego państwa odpowiadają na pytanie: jak rozumieć współcześnie demokrację? Opierają się one na doświadczeniach społeczeństw uznanych dzisiaj za „rozwinęte demokracje” oraz na ideach współczesnej myśli społecznej utrwalonej najczęściej w dokumentach społeczności międzynarodowej, będących dzisiaj częścią prawa międzynarodowego. Idee te uważać można za fundamenty współczesnej **myśli demokratycznej.** Należą do nich między innymi: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 roku, Europejska Konwencja Praw Człowieka z 1950 roku, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku.

Wymienione wyżej dokumenty dotyczą przede wszystkim praw jednostki w społeczeństwie demokratycznym. Określają nienaruszalną sferę jednostki; chronioną przed innymi, lecz przede wszystkim przed ingerencją władzy państwowej.

Na zespół idei, uznanych dzisiaj za kanon społeczeństwa demokratycznego składają się:

- **zasada suwerenności społeczeństwa obywatelskiego;**
- **zasada wolności i równości jednostek w społeczeństwie;**
- **zasada konkurencji podmiotów życia publicznego,** zarówno jednostek jak i podmiotów kolektywnych (organizacji, stowarzyszeń)
- **zasada większości** stanowiąca istotę racjonalnego wyłaniania wszelkich ośrodków władzy w społeczeństwie demokratycznym oraz podejmowania decyzji w społecznościach rządzących się regułami demokratycznymi;
- **zasada pluralizmu,** oznaczająca respektowanie różnorodności i odmienności wszelkich podmiotów życia publicznego oraz przyznanie im równych praw;
- **zasada konsensu („consensus”)** oznaczająca, iż rywalizujące ze sobą, na formalnie równych prawach, jednostki lub organizacje zgadzają się co do respektowania reguł gry oraz co do wspólnych zasadniczych celów owej gry (konkurencji); w przeciwnym bowiem wypadku system konkurencji czy współdziałania w którym uczestniczą - uległby destrukcji.

Przyjęcie powyższych idei umożliwia spojrzenie na zagadnienie demokracji bądź przez pryzmat systemu politycznego, doktryny politycznej, czy zachowania politycznego (w sferze polityki). Tak więc **demokrację można pojmować jako system polityczny oparty na idei suwerenności społeczeństwa (społeczności), będącego źródłem wyłanianej w nim na zasadzie większości władzy; na płaszczyźnie konkurencji różnych podmiotów, rywalizujących ze sobą w walce o władzę na formalnie równych prawach, poprzez uzyskanie poparcia społecznego.**

Można jednak na demokrację spojrzeć przez pryzmat doktryny (koncepcji) politycznej. Nazwiemy wówczas „demokratyczną” taką doktrynę, która respektuje wyżej wymienione zasady.

Pojęcie demokracji odnieść można również do zachowań określonych podmiotów życia publicznego, do metody ich postępowania. Konstytucja Włoch z 27 grudnia 1947 roku głosi np., iż celem partii politycznych jest przyczynianie się, zgodnie z **metodą demokratyczną**, do określania polityki narodowej. Zachowanie lub metodę postępowania określimy jako „demokratyczne”, jeśli respektować będą ideę, że źródłem władzy w społeczeństwie (lub w społeczności czy w grupie społecznej) jest samo społeczeństwo, że ono jest ostatecznym arbitrem; że wyłanianie władzy czy podejmowanie decyzji przez jakąś zbiorowość odbywa się w drodze swobodnej rywalizacji głosów czy opinii ubiegających się o poparcie społeczne. Metoda czy **myślenie demokratyczne** - zakładają, że jednostki są równe i wolne w wyrażaniu swej woli lub opinii, że rywalizują na równych prawach o uzyskanie poparcia społecznego; że wyłoniona przez społeczność władza (ośrodek kierowniczy) lub podjęta decyzja - dokonały się przy respektowaniu zasady większości.

Jak widać - pojęcie demokracji odnosimy tutaj do sfery polityki; chodzi o **demokrację polityczną** opartą o wolność i równość jednostek. Demokracja polityczna ustala wspólne, formalne reguły gry wskazujące, w jaki sposób wyłonić dominującą w społeczeństwie orientację (opcję) określającą podstawowe cele społeczne i sposoby ich realizacji. **Demokracja polityczna określa więc formalne reguły rywalizacji różnych opcji politycznych, różniących się między sobą znacznie co do rozumienia funkcji państwa, pojęcia równości jednostek w społeczeństwie, sposobu organizacji i funkcjonowania władzy państwowej.**

Te opcje polityczne (doktryny polityczne, partie polityczne itp), które kładą akcent na pogłębienie idei równości w społeczeństwie, rozciągają pojęcie równości na inne sfery życia społecznego, poza sferę polityki (sfera ekonomiki, edukacji, kultury, stosunków pracy

itd). Tym samym (przy założeniu, iż chodzi o orientacje „demokratyczne”), obok demokracji politycznej wyróżniają jeszcze dwie inne części składowe swej doktryny: **demokrację ekonomiczną** i **demokrację społeczną**. Nasze rozważania nie wchodzą w treści poszczególnych orientacji politycznych; dotyczą tylko sfery demokracji politycznej.

Przedstawienie ogólnego pojęcia demokracji wymaga z kolei bliższego omówienia, przynajmniej niektórych idei i zasad składających się na model **demokratycznego społeczeństwa (systemu społecznego)** czy model **demokratycznego systemu politycznego**.

## 2. SUWERENNOŚĆ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

- to współczesna, rzeczywista treść pojęć funkcjonujących na podstawie utrwalonej tradycji w życiu politycznym krajów demokratycznych pojęć: „suwerenności ludu” i „suwerenności narodu”. Art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (wszedł w życie z końcem 1989 roku) głosi, iż „...władza zwierzchnia należy do Narodu”.

Pojęcia „suwerenności narodu” oraz „suwerenności ludu” miały historycznie odmienną treść i różną genezę. W koncepcji suwerenności narodowej, naród traktowany był jako abstrakcyjny całościowy podmiot; niezdolny przeto do wyrażania konkretnej woli. Konsekwencją takiego pojmowania suwerena była konkluzja, iż naród - suweren może wykonywać swe prawa (przejawiać swą wolę) tylko za pośrednictwem reprezentantów. W rezultacie historycznie pojmowana koncepcja suwerenności narodu zakłada funkcjonowanie **demokracji przedstawicielskiej, demokracji pośredniej**; wyklucza zaś bezpośrednie przejawianie woli w referendum (głosowanie powszechne, bezpośrednie). Wyklucza więc formę **demokracji bezpośredniej**.

Natomiast historycznie rozumiana koncepcja suwerenności ludu traktuje suwerena (lud) jako podmiot ukonstytuowany z wszystkich konkretnych obywateli. Tak rozumiany lud nie jest tylko podmiotem abstrakcyjnym. Może więc również bezpośrednio przejawiać swoją wolę (referendum), a nie tylko poprzez swoich przedstawicieli.

Dwie historycznie odmienne koncepcje suwerenności żywe są obecnie w niektórych tylko kręgach ustrojoznawczych. Wynika to przede wszystkim z tego, iż *na gruncie współczesnej, rozwiniętej myśli demokratycznej zarówno pojęcie suwerenności narodu jak i suwerenności ludu rozumiane są wspólnie jako suwerenność społeczeństwa obywatelskiego*. Stąd sprzeczność, której można się do-



patrzeć w art. 2 ust. 2 Konstytucji głoszącym, iż naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli w parlamencie (Sejmie i Senacie) oraz poprzez wyrażanie woli w drodze referendum - nie rodzi w praktyce politycznej żadnych istotnych konsekwencji. Gdyby bowiem konsekwentnie trzymać się historycznego rozumienia koncepcji suwerenności narodowej - niedopuszczalna byłaby forma demokracji bezpośredniej (referendum). Trzeba natomiast uznać, iż termin „suwerenność narodu” jest wskazówką dla organów władzy, iż w swych działaniach, przy zachowaniu demokratycznych metod (poszanowanie wolności i równych praw obywateli) - powinny się kierować interesem narodu, który reprezentują.

***Współcześnie rozumiana idea suwerenności społeczeństwa obywatelskiego traktuje społeczeństwo jako źródło władzy.*** Społeczeństwo wybierając swych mandatariuszy (są nimi w Polsce prezydent, posłowie, senatorzy) powierza im wykonywanie (sprawowanie) władzy. Jest to jednak powierzanie władzy na określony czas (okres mandatu, kadencji). Nie jest to powierzenie sprawowania władzy nieodwołalne; społeczeństwo nadal pozostaje źródłem władzy. Przejawia się to w kolejnych wyborach przedstawicieli. Mogą one nastąpić nie tylko po upływie kadencji przedstawicielskiej, lecz także w określonych w Konstytucji przypadkach, kiedy potrzebna jest interwencja suwerena w trakcie sprawowania władzy przez przedstawicieli. Jest ona potrzebna wówczas kiedy dochodzi do sporu między konstytucyjnymi organami państwa, którego to sporu politycznego nie można rozwiązać innymi, zgodnymi z prawem metodami. Potrzebna jest wtedy interwencja suwerena jako arbitra, rozstrzygającego spór. Rozstrzygnięcie następuje w drodze nowych wyborów przedstawicieli. Chodzi tutaj o wybory członków parlamentu i ewentualny spór między władzą ustawodawczą (parlament) a władzą wykonawczą (rząd, prezydent). Ta formuła interwencji suwerena w sprawowanie władzy przez przedstawicieli nie dotyczy jednak prezydenckiej formy ustrojowej (zob. dalej), gdzie sprawowanie mandatu przez władze państwowe jest wzajemnie niezależne i nie może być przerwane w wyniku sporu politycznego między nimi.

Innym tytułem interwencji suwerena w sprawowanie władzy przez mandatariuszy jest niemożność skutecznego wykonywania władzy egzekutywnej, tzn. niemożność korzystania z konstytucyjnych uprawnień przez władzę egzekutywną. Może to być sytuacja niemożności sformowania rządu lub utrata poparcia parlamentu przez rząd. W takich przypadkach przewiduje się zwykle odwołanie się do arbitra tzn. suwerena - społeczeństwa na drodze wyborów.

Powierzenie przez suwerena wykonywania władzy organom państwowym, jest swoistą umową społeczną między społeczeństwem a państwem. Klasyczny model umowy społecznej spotykany wcześniej u klasyków nowożytnej myśli społeczno-politycznej (Tomasz Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau) - wydaje się być nadal bardzo pożyteczny dla kompleksowej analizy stosunków między społeczeństwem a wszelką władzą publiczną (nie tylko władzą państwową).

Współcześnie taka umowa społeczna winna być określona przepisami konstytucji tzn. najwyższego aktu prawnego, który jest podstawą całego systemu prawa. Konstytucja określa między innymi ramy prawne sprawowania władzy przez organy państwowe. Konstytucja, stanowiąc najwyższy akt prawny, stanowi akt woli suwerena. Z całą pewnością winna więc być stanowiona nie tylko w szczególny, wyjątkowy sposób (np. przez kwalifikowaną większość 2/3 członków parlamentu), ale ponadto winna być bezpośrednio zaaprobowana przez społeczeństwo (większością głosów, w referendum). ***Bowiem konstytucja wiąże nie tylko państwo (władzę publiczną), lecz także suwerena - społeczeństwo. W stosunku do suwerena oznacza to, że z wyjątkiem przypadków określonych wyraźnie w konstytucji suweren nie może ingerować w proces sprawowania władzy przez organy państwowe (czy szerzej - organy władzy publicznej). Trafne więc wydaje się określenie, iż współcześnie rozumiana koncepcja suwerenności oznacza, iż suweren panuje, ale nie rządzi. Trafne też wydaje się być określenie, iż suweren jakim jest na gruncie demokracji społeczeństwo obywatelskie jest źródłem władzy oraz arbitrem.*** Społeczeństwo

obywatelskie jest źródłem władzy. Przejawia się to w: - wyborze reprezentantów sprawujących władzę w jego imieniu; - w możliwości bezpośredniego stanowienia aktów prawnych o randze ustaw, a w szczególnym przypadku konstytucji; - w możliwości bezpośredniego rozstrzygnięcia, również w głosowaniu powszechnym (referendum) kwestii szczególnie ważnych dla społeczeństwa lub państwa.

***Spółeczeństwo obywatelskie jako suweren jest również ostatecznym arbitrem w sferze funkcjonowania organów władzy publicznej.*** W normalnym rytmie funkcjonowanie to jest regulowane przez konstytucję, a suweren nie interweniuje w sferę sprawowania władzy. Jednakże gdy okazuje się to nie wystarczające, następuje odwołanie się do suwerena jako arbitra. Rola arbitra w sferze funkcjonowania organów władzy państwowej (publicznej) wyzwala niezbywalne suwerenne prawa społeczeństwa. Suweren ujawnia się wtedy ponownie jako źródło władzy. ***Jednak przypadki ingerencji suwerena w sferę sprawowania władzy winny być również konstytucyjnie określone.*** Wspomnieliśmy wyżej o tych sytuacjach ingerencji suwerena w sferę sprawowania władzy, które są dopuszczalne z punktu widzenia kompleksowo rozumianych zasad demokracji politycznej. ***We współczesnym społeczeństwie demokratycznym obowiązuje zasada prymatu konstytucji. Jak wspomnieliśmy - wiąże ona zarówno organy władzy publicznej, czy szerzej nawet, wszelkie podmioty życia publicznego, jak i samego suwerena czyli społeczeństwo. Współczesna demokracja jest więc demokracją konstytucyjną.*** Tak właśnie należy rozumieć współcześnie pojęcie demokracji konstytucyjnej.

***Wola suwerena jakim jest współcześnie społeczeństwo obywatelskie, ujęta w ramy prawno-konstytucyjne - jest więc jedyną dopuszczalną legitymacją do sprawowania władzy na gruncie demokracji.*** W ślad za wybitnym przedstawicielem myśli społecznej XX wieku **Maxem Weberem** legitymację taką określić można jako **racjonalno-legalną**. Za taką legitymacją kryje się bowiem całe racjonalne uzasadnienie, powszechnie akceptowane przez rozwinięte cywilizacje XX wieku, iż jedynym argumentem dla sprawo-

wania władzy w społeczeństwie jest jej wolny wybór przez społeczeństwo, wola samego społeczeństwa; oraz że wybór takiej władzy, jej struktura i funkcjonowanie - ujęte są w ramy prawne, oparte na fundamencie, którym jest konstytucja (legalność).

Nie mogą zaś być takim uzasadnieniem dla sprawowania władzy wybitne cechy jednostki, jej charyzma jaką cieszy się w społeczeństwie, jej zasługi: „**legitymacja charyzmatyczna**”. Wszystkie te cechy mogą okazać się nadzwyczaj przydatne dla skutecznego sprawowania władzy, jednakże nie mogą stanowić samodzielnego tytułu do sprawowania władzy. Tytułem zaś wystarczającym jest, ujęta w określone ramy prawne, wola większości społeczeństwa (czy określonej społeczności).

Nie może też być samodzielnym tytułem do sprawowania władzy powołanie się na określoną, istniejącą tradycję, wierzenia, obyczaje czy „wyjątkową ideologię”. Tego rodzaju legitymacja, spotykana we wszystkich epokach, czy to w średniowieczu (władza monarchy „*dei gratiae*”) czy w czasach współczesnych (słuszność „jedyniej ideologii”) mieści się w pojęciu **legitymacji tradycyjnej**, wprowadzonym wcześniej przez Webera.

Postulat wyłaniania władzy publicznej w **wolnych wyborach** nakazuje oczywiście wyjaśnić pojęcie wolnych wyborów. Treść tego pojęcia jest rezultatem zgodnej interpretacji dwóch fundamentalnych idei: idei suwerenności społeczeństwa oraz idei wolności jednostki. Nie może być bowiem ujawniona rzeczywista wola społeczeństwa (wola większości), nie może być społeczeństwo w praktyce suwerenne, jeżeli nie zostanie zagwarantowana wolność działania jednostek.

**Idea wolnych wyborów** zawiera więc w rezultacie kilka postulatów, które muszą równocześnie zaistnieć, a mianowicie:

- **wolność składania kandydatur**, oczywiście regulowana prawnie (określone warunki) ale określająca formalnie równe prawa dla wszystkich zainteresowanych;

- **wolne swobodne warunki wyborów**, oznaczające w gruncie rzeczy powszechność i równość wyborców (brak cenzusów) oraz równe prawa kandydatów;
- **wolność głosowania** oznaczająca zapewnienie swobodnego podejmowania decyzji wyborczej (tajność głosowania), równość w dostępie do informacji itd.

*Jak widać idea wolnych wyborów dalece związana jest z równością w wyborach i jej zagwarantowaniem. Brak równych szans (kandydatów, wyborców, partii politycznych), wyklucza bowiem skorzystanie z wolności.* Nie wystarczy więc samo powołanie się na naturalne, z natury przysługujące wolności (prawo natury). Wolność ta musi być zagwarantowana prawnie, prawnie regulowana przez określone rozwiązania, aby zapobiec dyskryminacji jednych i faworyzowania drugich. Dlatego regulacja prawna zmierzająca do zagwarantowania wolnych wyborów, dotyczy dzisiaj nie tylko gwarancji wolności jednostek, ale także zapewnienia formalnej równości udziału partii politycznych, prezentujących swych kandydatów w wyborach. Stąd np. przepisy prawne we współczesnych krajach demokratycznych zabezpieczają jawność finansowania partii, ograniczają finansowanie partii ze źródeł prywatnych oraz przewidują dofinansowanie ze źródeł publicznych. Wszystko po to, aby zabezpieczając równe szanse partii i kandydatów, stworzyć razem warunki dla wolnych wyborów.

Wreszcie, na koniec naszych rozważań o suwerennym społeczeństwie, należy wyjaśnić dlaczego chodzi o społeczeństwo obywatelskie. *Spółeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo ludzi równych wobec prawa i dysponujących równymi prawami.* Pojęcie obywatela narodziło się w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej jako hasło zniesienia społeczeństwa stanowego (klasowego).

**Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789** roku ogłosiła, już na początku Rewolucji, iż „ludzie rodzą się i pozostają wolnymi i równymi w prawach” (art. 1).

W okresie następnych niemal dwustu lat idea równych praw politycznych i społecznych jednostek była pogłębiana w toku ewolucji społeczeństw należących do cywilizacji europejskiej. Obrazem tego procesu było znoszenie cenzusów wyborczych: cenzusu majątności, rasy, płci. Proces ten był długotrwały i wystarczy przypomnieć, że zniesienie cenzusu płci pozbawiającego kobiety praw wyborczych nastąpiło w niektórych krajach dopiero po II wojnie światowej (Belgia, Szwajcaria). Cenzus rasowy obecny był w prawodawstwie niektórych stanów USA jeszcze w okresie po II wojnie światowej.

Współczesna demokratyczna myśl ustrojodawcza ujawnia istotne różnice co do pojmowania niektórych praw społecznych jednostki, a więc, w rezultacie różnice co do rozumienia równości i ich zagwarantowania przez państwo. Dotyczy to np. równego dostępu do kultury, edukacji. Nie ma jednak istotnych różnic co do rozumienia idei równości jednostek w sferze demokracji politycznej; równości pojmowanej bez względu na różnice płci, majątności, rasy. Istnieją tylko naturalne ograniczenia, powszechnie uznane np. ograniczenia wiekowe praw wyborczych, ograniczenia praw obywatelskich na mocy prawomocnego wyroku sądowego, ograniczenia w możliwości skutecznych działań prawnych, na mocy orzeczenia sądowego stanowiącego o ubezwłasnowolnieniu jednostki.

### 3. WOLNOŚĆ, RÓWNOŚĆ, WIĘKSZOŚĆ

**Zasada wolności jednostki** w społeczeństwie demokratycznym jest jednym z fundamentów demokracji. Brzmi ona w sposób absolutny ale jest rzeczą oczywistą, że musi być prawnie ograniczona. Prawne ograniczenia wolności jednostki idą w dwu kierunkach, co wynika z dwu sfer do których wolność jednostki się odnosi: - ograniczenia wolności na rzecz władzy państwowej (czy w ogóle - władzy publicznej); - ograniczenia wolności jednostki na rzecz innych, tak aby również i oni mogli korzystać ze swej wolności. Ograniczenia te wydają się być oczywiste, gdyż wszelkie skuteczne uprawnienia władzy państwowej muszą wiązać się z ograniczeniami wolności jednostki. Podobnie - życie jednostki w społeczeństwie musi powodować ograniczenia jej wolności na rzecz innych.

Status wolności jednostki, prawnie ograniczony zakłada jednak, że:

- Respektowana jest, mimo częstokroć poważnych prawnych ograniczeń - **zasada domniemania wolności jednostki**. Odmienne, niż organy państwowe, które dla swoich działań muszą mieć upoważnienie prawne tzn. podstawę prawną, jednostka (obywatel) nie musi takiej podstawy posiadać. Jej wolność przysługuje jej z natury (widać tutaj wpływ doktryn prawno-naturalnych). Nie może działać tylko na tych obszarach i w taki sposób, które są wyłączone przez prawo.
- **Prawne ograniczenia wolności jednostki nie mogą dokonywać się w dowolny sposób**. Ponieważ ograniczenia wolności jednostki na rzecz państwa (władzy publicznej) muszą respektować zasadę suwerenności społeczeństwa, przeto mogą być dokonywane tylko aktem prawnym takiej rangi, z którego wynika, że jest on wyrazem woli społeczeństwa, woli suwerena, który zrzeka się części swej wolności. Wynika z tego, że **ograniczenie wolności jednostki może dokonywać się bądź w formie bezpośredniej woli społeczeństwa, bądź w formie pośredniej, przez przedstawicieli zgromadzonych w parlamencie**.

- Jednakże warunek trzeci jest jeszcze bardziej niezbędny. Zabezpiecza bowiem obywateli przed nadmiernym zrzczeniem się swej wolności na rzecz władzy publicznej, co mogłoby się dokonać zarówno wskutek zamierzonych działań władzy państwowej, jak i jej niekompetencji. **Współczesna myśl demokratyczna** idąc śladem historycznych dokonań i fundamentalnych aktów takich jak wspomniana **Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789** uznaje, że *istnieje nienaruszalny obszar wolności jednostki, na który państwo (władza publiczna) wkraczać nie może; nawet mając formalne zezwolenie suwerena. Ten nienaruszalny obszar wolności wyraża się w postaci katalogu wolności jednostki, który winien znaleźć swe odzwierciedlenie w konstytucji.* Dzięki temu bowiem, konstytucyjnemu zabezpieczeniu, naturalne prawa jednostki określające sferę jej wolności - miałyby swe zabezpieczenie w prawie obowiązującym (tzw. pozytywnym), a każdy inny akt prawny, który prawa te naruszałby - byłby niepraworządny, bo sprzeczny z konstytucją.

Współczesna myśl demokratyczna dość niejednolicie systematyzuje zagadnienia praw i wolności jednostki. Wspomniane dokumenty o zasięgu międzynarodowym posługują się pojęciem „praw człowieka” (**Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ, Europejska Konwencja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych**). Jest to wyraźna dyrektywa dla państw, które w formie bezpośredniej lub pośredniej (przez uczestnictwo w organizacji międzynarodowej) ratyfikowały takie dokumenty, iż ich system prawny musi takie prawa gwarantować.

Współczesna doktryna praw człowieka składa się, jak się czasem słusznie wskazuje, z dwu części. Pierwsza z nich opiera się wyraźnie na historycznej koncepcji praw naturalnych, określającej nienaruszalną przez państwo sferę wolności jednostki. Można by dopatrzeć się genezy tych praw stosunkowo wcześniej, jeszcze przed okresem powstawania pierwszych doktryn prawno-naturalnych (np. **Wielka Karta Wolności z 1215 roku**). Jednakże pier-



wszym dokumentem, w którym próbowano, inspirując się prawem natury, sformułować naturalne prawa człowieka określające jego sferę wolności - była **Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych z 4 lipca 1776 roku**. Wspomniana Deklaracja z 1789 roku z okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej, ujęła jednak owe naturalne prawa najszerzej. Stanowi ona do dzisiaj inspirację wielu dokumentów prawnych. W Deklaracji czytamy między innymi, że prawami naturalnymi człowieka, które mają charakter absolutny i nieprzedawniający się są: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciwko uciskowi. Własność została określona jako „nienaruszalne i święte” prawo, którego można być pozbawianym tylko dla „publicznej konieczności”, prawnie stwierdzonej i za słusznym odszkodowaniem. Wolność i bezpieczeństwo zostały sformułowane nie tylko w postaci zakazu oskarżenia, aresztowania lub zatrzymania z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę (co zostało wcześniej ujęte w angielskiej ustawie „**Habeas Corpus Act**” z 1679 r.), ale także w postaci *zasady domniemania niewinności* oraz *zasady nie działania ustawy wstecz* („lex retro non agit”). Deklaracja głosi również, że do najcenniejszych praw człowieka należy „wolna wymiana myśli i opinii”, stąd każdy obywatel może swobodnie „mówić, pisać i drukować”, z wyjątkiem nadużywania tego prawa w przypadkach określonych przez ustawę.

**Konstytucja z 3 września 1791 roku** z okresu Rewolucji Francuskiej dodała między innymi „wolność zgromadzeń” potwierdzając wcześniejsze wolności jako „prawa naturalne i obywatelskie”.

Istotą tych historycznych dokumentów było to, że wskazując na prawno-naturalny charakter tych wolności (przysługują z natury każdemu człowiekowi) zakazywały uchwalania ustaw sprzecznych z tymi prawami, a zarazem nakazywały gwarantowanie owych praw naturalnych przez prawo pozytywne, obowiązujące w danym państwie. W ten sposób prawa naturalne określające sferę wolności człowieka - stały się „wolnościami publicznymi”, oznaczały uznane przez władzę państwową „święte” prawa człowieka. Ówczesna sfera praw człowieka pokrywała się ze sferą wolności publicznych.

Współcześnie, obok wolności publicznych opartych na prawach naturalnych tzn. obok praw naturalnych człowieka, które stały się wolnościami publicznymi (bo regulowanymi przez prawo pozytywne), takimi jak: nietykalność osobista, wolność własności (posiadania), wolność sumienia, opinii, zgromadzeń - pojawiły się też inne, już nie oparte na prawie natury, lecz wynikające z nowych funkcji państwa, odpowiedzialności państwa za jednostkę w sferze ekonomiczno-społecznej: jak prawo do edukacji, do ochrony zdrowia, do uczestnictwa w kulturze, do informacji, prawa związkowe, prawo do pracy (wzbudzające wiele kontrowersji).

Jest rzeczą bardzo charakterystyczną, że owa druga kategoria praw człowieka związana jest ściśle z ideą równości. Ci którzy postulują wprowadzenie takich praw do prawa pozytywnego, proponują pogłębienie równości w sferze ekonomiczno-społecznej; wprowadzenie idei równości, powszechnie przyjętej na gruncie demokracji politycznej, także do innych sfer życia społecznego. Proponują przeto program demokracji ekonomicznej i demokracji społecznej. Stąd nieprzypadkowo te opcje polityczne, które opowiadają się za programem demokracji ekonomicznej i społecznej, opowiadają się za pogłębieniem równości w zakresie położenia materialnego oraz statusu społecznego jednostek. Oczywiście funkcje te może spełniać państwo. Pociąga to za sobą rozbudowanie funkcji państwa, zwiększenie funduszy na te cele, dokonywanie przez państwo korekt w podziale dochodu narodowego. Musi się to naturalnie wiązać z potrzebą większego obciążenia sfery produkcyjnej, większej interwencji państwa w sferę ekonomiki, a tym samym ograniczenia wolności działania jednostek w sferze ekonomicznej (ograniczenie wolności, inicjatywy).

Pogłębienie równości w sferze ekonomiczno-społecznej, będące w gruncie rzeczy celem praw ekonomiczno-społecznych - istotnie kłóci się z postulatem pełnej wolności działań ekonomicznych jednostek. Jest to zresztą tradycyjny spór między postulatami lewicy („więcej równości”), a postulatami prawicy „więcej wolności” w państwie demokratycznym.

Nie ma natomiast takiego sporu co do sfery demokracji politycznej. Zasada formalnej równości podmiotów rywalizujących w tej sferze jest powszechnie akceptowana. Dotyczy ona równości praw jednostek (obywateli), stowarzyszeń, organizacji politycznych, w tym zwłaszcza partii politycznych.

Część zagadnienia równości jednostek omówiliśmy wyżej w odniesieniu do prawa wyborczego. Oznacza to równość jednostek w toku całej procedury wyborczej: równość kandydatur (te same wymogi prawne), równość w zakresie czynnego prawa wyborczego (zakaz cenzusów, każdy wyborca dysponuje jednym głosem). Zasada równości jednostek obejmuje również równy dostęp obywateli do stanowisk, urzędów; między innymi bez względu na poglądy, przekonania polityczne. Warto przypomnieć, że *zasada równego dostępu do stanowisk* była zamieszczona już w Konstytucji z 3 września 1791 r. z okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej.

*Zasada wolności jednostki oraz zasada równości jednostek na płaszczyźnie politycznej prowadzą do nieuchronnej konkluzji, iż wszelkie procedury dotyczące jakiegś społeczeństwa (nie tylko społeczeństwa globalnego), a więc: - wyłaniania władzy (ośrodków kierowniczych); - stanowienia norm ogólnych lub zasad (w tym norm prawnych); - bądź też rozstrzygania indywidualnych, konkretnych spraw, winny opierać się na uwzględnieniu, respektowaniu zasady większości. Zasada większości jest więc niezbędną zasadą demokracji.*

Rodowód *zasady większości* *pojmwanej jako zasada procedur demokratycznych* sięga wczesnej myśli liberalnej. Wówczas jednak zasada większości nie była jeszcze pojmwana jako konsekwencja zasady równości. Bowiem wczesny liberalizm deklarował równość ludzi wobec prawa natury, ale równość nie musiała mieć swego odzwierciedlenia w prawie pozytywnym, tworzonym przez ludzi. Według **Johna Locke'a** parlament winien podejmować uchwały większością głosów, gdyż lepiej zabezpiecza to realizację uchwał. Podobnie później, z początkiem XIX wieku **Alexis de Tocqueville** oceniał, że większościami, „ludowy rodowód prawodawstwa”, nie

sprzyjający zwykle jego szczególnej wartości - wpływa ogromnie na jego siłę. De Tocqueville, reprezentant rozwiniętego liberalizmu akceptował już nie tylko równość ludzi wobec prawa natury, ale i równość praw politycznych na gruncie prawa pozytywnego. Równości tej nie akceptował, jako arystokrata, na płaszczyźnie moralnej; zasadę, iż większość ma prawo czynić wszystko w sferze rządzenia - uważał za „bezbożną i godną pogardy”. Jednakże zarazem uważał ją za nieuchronną i konieczną. Prawa uchwalone demokratycznie, przy uwzględnieniu woli narodu nie zawsze są „godnymi poszanowania” - pisał, ale prawie zawsze są szanowane.<sup>1</sup>

***Współcześnie zasada większości jest dyrektywą aprobowaną zarówno ze względów racjonalnych, jak i moralnych.*** Część z tych względów racjonalnych była dostrzeżona już przez współczesnych liberałów: zasada większości lepiej gwarantuje skuteczną realizację wszelkiego rozstrzygnięcia. Zasada większości jest jednak dzisiaj również powszechnie przyjętą zasadą moralną. Jeśli akceptuje się bowiem jako zasadę moralną ideę równości wobec prawa i równych praw politycznych wszystkich ludzi - zasada większości jako zasada moralna narzuca się w sposób oczywisty. Trudno bowiem byłoby przyjąć, iż rozstrzygnięcie winno należeć do mniejszości. Chyba, że uzna się, iż mniejszość taka ma szczególne prawa. Klóciłoby się to jednak z zasadą równości.

Warto położyć nacisk właśnie na tę tezę: zasada większości jest zasadą moralną; stanowi tytuł moralny wszelkiego rozstrzygnięcia (wyboru władzy, ustanowienia normy prawnej, podjęcia decyzji). Trzeba być świadomym wielu ograniczeń jakie pociąga za sobą zasada większości.

***Zasada większości nie gwarantuje więc ani wyboru najlepszej, kompetentnej, skutecznej czy sprawiedliwej władzy.*** Nie gwarantuje, iż prawa przez większość stanowione będą dobre, kompetentne, zgodne z podstawowymi zasadami moralnymi. Jest to jednak wła-

<sup>1</sup>A. de Tocqueville: O demokracji w Ameryce, Warszawa 1976, wyd. PIW.

dza i są to prawa, o których można powiedzieć, iż są zgodne z wolą społeczeństwa. Są zgodne z zasadą suwerenności społeczeństwa.

**Oczywiście, trzeba być też świadomym wszelkich deformacji, jakie rodzi zasada większości.** Niejednokrotnie większość ta jest nikła i zwłaszcza wtedy sprzeczność podjętego rozstrzygnięcia z głosami licznej mniejszości wydaje się być wyraźna. Podjęte rozstrzygnięcie powoduje pominięcie głosów pokaźnej mniejszości. W tym momencie wielu mogłoby kwestionować moralny walor tej zasady oceniając ją jako wysoce niesprawiedliwą.

Warto jednak przypomnieć, iż zasada większości jest zasadą proceduralną. Nie chodzi w niej np. o „sprawiedliwe” odzwierciedlenie podziałów opinii publicznej w parlamencie ani o jedno-myślne podjęcie uchwały. Wszak zasada większości służy realizacji określonych celów: skutecznemu wyborowi rządu, uchwaleniu prawa, podejmowaniu uchwał. **Demokracja nie jest więc celem samym w sobie; jest zespołem procedur i sposobu organizacji politycznej - wynikających z przyjętych wartości.** Można podzielić więc poglądy Norberta Bobbio, wybitnego reprezentanta współczesnej filozofii politycznej, który podkreśla, że rządy większości stanowią podstawę demokracji zarówno jako procedura większościowa (sposób podejmowania decyzji) jak i upoważnienie większości do reprezentowania danej społeczności.<sup>2</sup>

Oczywiście, na gruncie rozwiniętej demokracji zasada większości, służąca określonym celom proceduralnym, nie może być traktowana w sposób formalistyczny, nie liczący się zupełnie z głosami mniejszości czy generalnie, z realnymi podziałami opinii w danej społeczności. Dotyczy to jednak tych sytuacji, które nie kłócą się z kompetencjami prawnymi wyłonionej większości. Nie są np. bez znaczenia rezultaty dokonywanych sondaży opinii publicznej. Rząd powinien je brać pod uwagę. Nie znaczy to jednak, że powinien wyciągać z tego konsekwencje prawne (np. podać się

<sup>2</sup> N. Bobbio, *The Future of Democracy*, Oxford 1987 (Polity Press), s. 24-25.

do dymisji). Większość rządowa powstała w momencie wyborów; ewolucja opinii publicznej nie może jej zmienić.

Nic nie stoi jednak np. na przeszkodzie uwzględnieniu głosów opozycji parlamentarnej w sposób niesprzeczny z prawnymi kompetencjami większości. Jest oczywiste, że to parlamentarna większość uchwała ustawy, ale jest rzeczą pożyteczną, aby np. przewodnictwo niektórych komisji parlamentarnych było powierzone parlamentarzystom należącym do opozycji parlamentarnej. Współczesne poglądy idąc w ślad za obyczajami konstytucyjnymi Wielkiej Brytanii - ewoluują w kierunku nadania opozycji parlamentarnej określonego statusu, chroniącego jej uprawnienia. *Opozycja powinna być traktowana jako potrzebny element mechanizmów demokratycznych.*

Pogląd ten może się przejawiać także we włączaniu opozycji do wszelkich ciał kolegialnych konsultacyjnych. Zwłaszcza tam gdzie sprawy przekraczają ramy proponowanej polityki rządzącej większości; dotyczą żywotnych, zasadniczych spraw państwa lub narodu. Na przykład w kwestii przygotowywania nowej Konstytucji Polski - jest rzeczą oczywistą, iż w Komisji nie może zabraknąć głosów opozycji, gdyż jest to nie tylko sprawa aktualnej większości rządzącej, ale sprawa całego państwa i narodu. Podobnie uchwalenie Konstytucji nie może być sprawą tylko rządzącej większości parlamentarnej, nawet przytłaczającej. Stąd przyjęty przez parlament projekt Konstytucji winien być poddany pod referendum. Przepisy ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji prawidłowo normują tę kwestię (art. 1).

*Jak widać, zasada większości, stanowiąca konieczną zasadę wszelkich procedur demokratycznych, nie jest rozwiązaniem idealnym, lecz najlepszym z możliwych.* W dojrzałym społeczeństwie demokratycznym może ona być znacznie łagodzona w ramach jej racjonalnej interpretacji, łączącej potrzebę skutecznego działania ze zrozumieniem wspólnych wartości demokracji oraz wspólnych ogólnospołecznych (ogólnonarodowych) i ogólnopaństwowych celów.

## 4. WOLNA KONKURENCJA W DUCHU PLURALIZMU I KONSENSUSU

*Na tle powyższych rozważań wyłania się model demokratycznego społeczeństwa, w którym ubieganie się o władzę odbywa się na zasadzie konkurencji, rywalizacji różnych podmiotów na równych prawach.*

W którym władzę zdobywają podmioty mające bezpośrednio (parlament, prezydent w wyborach bezpośrednich) lub pośrednio (rząd w systemie parlamentarnym oraz półprezydenckim, zob. dalej) poparcie większości społeczeństwa.

Zasada większości, ściśle związana z zasadą równości rywalizujących podmiotów - wyznacza warunki konkurujących podmiotów. W wyborach ośrodków władzy, czy to ogólnospołecznych, czy lokalnych rywalizującymi podmiotami są indywidualni kandydaci bądź partie polityczne, które proponują swych kandydatów. Jednakże z reguły rywalizującymi podmiotami są partie polityczne, zwłaszcza w wyborach ogólnospołecznych. Ponadto nawet wówczas, gdy kandydat do wysokich stanowisk publicznych jest formalnie bezpartyjny, w decydującej rywalizacji liczy się stanowisko głównych partii politycznych. One bowiem reprezentują i mobilizują część opinii publicznej (elektoratu, wyborców). Warto w tym momencie zwrócić uwagę na istotną, nieodzowną rolę partii politycznych jako podmiotów integrujących różnorodne przeciwne opinie i postawy wyborców. Już na tym szczeblu dochodzi do koniecznego konsensu, zgodności co do kilku zasadniczych punktów w określonej grupie wyborców (z pominięciem wielu innych). W przeciwnym wypadku, wolność i pluralizm jednostek prowadziłyby do zbieżności przypadkowej; z reguły opartej na przesłankach emocjonalnych, wyzwolonej przez czynniki charyzmatyczne i populistyczne.

Innymi słowy, *partie polityczne, poprzez integrowanie postaw wyborców na platformie proponowanych programów - sprzyjają tworzeniu pierwszej platformy racjonalnego konsensu społecznego*

*w poszczególnych grupach wyborców stanowiących elektorat partyjny.*

*Drugą płaszczyznę koniecznego konsensu stanowią reguły dotyczące zasad rywalizacji, akceptowane przez wszystkich uczestników rywalizacji.*

Wśród reguł tych wyróżnić można **reguły doktrynalne** wyrażające istotę demokracji; **reguły prawne** normujące konkretną rywalizację, najczęściej w postaci ordynacji wyborczej; a także reguły nie mające charakteru prawnego, występujące najczęściej w postaci pewnych **norm politycznych**, mających związek bądź z zasadami demokracji (jako pewne logiczne konsekwencje tych zasad), bądź z tradycją czy rzeczywistością społeczną danego kraju.

Reguły doktrynalne znajdują częstokroć swój hasłowy zapis w konstytucjach niektórych krajów jako zasady demokracji. Najczęściej w postaci grożącej sankcji delegalizacji, wykluczenia z rywalizacji tych podmiotów (partii politycznych), które naruszają zasady demokracji. Konstytucje odsyłają wówczas do doktrynalnych treści demokracji. Bywa też, że przepisy jakiejś konstytucji, wychodząc z założenia, że w konstytucji zawarte są zasady demokracji, grożą sankcją delegalizacji w przypadku nieprzestrzegania konstytucji.

**Reguły prawne zawarte w ordynacjach wyborczych** (wybory do parlamentu, wybory prezydenckie, wybory do samorządu terytorialnego) *nie powinny mieć rangi niższej niż ustawowa*. Ten postulat wydaje się być w pełni zrozumiały i również da się wyprowadzić z zasad demokracji. Reguły na podstawie których suweren (społeczeństwo obywatelskie) przekazuje organom władzy państwowej (publicznej) sprawowanie władzy, winny być przynajmniej pośrednio akceptowane przez suwerena. Z punktu widzenia interpretacji doktrynalnej (zasady suwerenności) byłoby jednak rzeczą wskazaną, aby ogólne zasady wyborów znalazły się w konstytucji. Dotyczy to nie tylko wyborów prezydenckich, ale i wyborów do parlamentu. Ogólne zasady powinny obejmować również generalną zasadę rozdziału mandatów (np. według systemu większościowego lub proporcjonalnego).



Wreszcie - **normy polityczne**, również stanowiące wspólne reguły gry. Ta sfera budzi najwięcej kontrowersji, także w rozwiniętych krajach demokratycznych. O ile jest np. rzeczą oczywistą, że panuje zgodność dotycząca reguł prawnych respektujących odmienne pochodzenie, narodowość, wyznanie kontrkandydata tzn. nie wolno czynić z tego tytułu zarzutów lub postępować w sposób umożliwiający takie zarzuty innym; o tyle nie jest takie oczywiste, jak dalece w życie prywatne kandydata sięgać może krytyka czy po prostu inwigilacja ze strony kontrkandydata czy innych podmiotów (prasy, telewizji). Tutaj normy polityczne związane są ściśle z normami moralnymi, różniącymi się w poszczególnych krajach demokratycznych. Wiąże się to między innymi z tym, że odmiennie w różnych krajach pojmowana jest zasada jawności, odmiennie pojmowana jest granica między sferą prywatno-intymną kandydata, a sferą prywatną - poddaną kontroli publicznej; odmiennie są też pojmowane kryteria wiarygodności kandydata wobec opinii publicznej.

Z całą pewnością jest rzeczą korzystną, aby w tej sferze istniał dalece posunięty „consensus”, aby konieczna zasada jawności nie powodowała brutalizacji życia politycznego. Jest to już jednak nie tyle kwestią przepisów prawnych, lecz dojrzałej kultury politycznej społeczeństwa.

*Wreszcie - trzecia sfera koniecznego konsensu w rywalizacji politycznej dotyczy uznania wspólnych wartości i celów, związanych już nie tylko z modelem demokracji politycznej, lecz ze społeczeństwem, w którym toczy się rywalizacja, konkurencja.* Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie podmioty rywalizujące muszą generalnie podzielać pogląd, iż każdej wyłonionej władzy chodzi o takie cele jak: zapewnienie bezpieczeństwa narodu, jego rozwoju; poprawę egzystencji materialnej społeczeństwa itp. Oznacza to w każdym razie, iż żaden z podmiotów nie będzie przedkładał dobra własnego ponad te generalne cele; żaden z podmiotów (np. partia polityczna) nie będzie przedkładał swego zwycięstwa wyborczego, jeśli byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z wymienionymi wspólnymi wartościami. Oznacza to też, że w przypadku przedsię-

wzięć dotyczących bezpośrednio i istotnie wspomnianych celów i wartości, nie powinny one być realizowane bez wystarczającej zgodności z wolą suwerena; np poprzez konsultacje i przy poparciu opozycji (mimo, że formalnie nie są one wymagane) lub przez odwołanie się do referendum.

Owa trzecia sfera konsensu w konkurencyjnym mechanizmie demokracji politycznej nie dotyczy bezpośrednio formalnych zasad demokracji politycznej. Jednakże, wbrew pozorom, wpływa na prawidłowe funkcjonowanie demokracji. Jest ona bowiem oparta na mechanizmie systemu. Nie respektowanie wspólnych celów i zasad systemu powoduje zakłócenia w jego funkcjonowaniu; prowadzi nawet, poprzez postępującą destrukcję, do jego unicestwienia.

Demokracja w polityce - zauważa jeden ze współczesnych autorów z tej problematyki **Giovanni Sartori** - jest tym czym system rynkowy w ekonomice. Regułą gry jest konkurencja.

***Konkurencja zapobiega monopolowi władzy, chroni wolność jednostki.*** Brak aprobaty dla sprawujących władzę powinien dawać społeczeństwu możliwość zmiany władzy, odsunięcia dotychczas sprawujących władzę: jednostek, grup, partii politycznych. Możliwość dokonania takiej zmiany czyli **zasada zmienności demokracji** - jest sprawdzianem funkcjonowania demokracji. „Demokracja - pisze Sartori - jest systemem, w którym lud posiada wystarczającą władzę, aby być w stanie zmienić przywódców”.<sup>3</sup>

Uzupełnijmy też w tym miejscu, powołując się na innego klasyka współczesnej myśli społecznej Josepha Schumpetera, iż istotą demokratycznego systemu jest taki system wartości i instytucji, w którym podejmowanie decyzji politycznych należy do tych, którzy zwyciężyli w walce o głosy ludu (narodu).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> **G. Sartori**: Théorie de la démocratie, Paris 1973, éd. Armand Colin, s. 57 - 65.

<sup>4</sup> **J. Schumpeter**, Capitalisme, socialisme et démocratie, Paris 1974, éd Payot s. 366-367.

***Wydaje się, że te dwie ostatnie opinie oddają w pełni istotę funkcjonowania demokratycznego systemu politycznego, który opiera się na modelu konkurencji; zasadach formalnej równości i procedur większościowych; możliwości wyłaniania i zmiany władzy poprzez suwerenną wolę społeczeństwa obywatelskiego.***

## 5. PAŃSTWO W SPOŁECZEŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

*Państwo jest centralną instytucją politycznej organizacji społeczeństwa. W społeczeństwie demokratycznym władza państwowa ma swoje źródło w woli większości suwerennego społeczeństwa obywatelskiego, a jej wykonywanie przez organy państwowe nie może naruszyć zasad, które wynikają z „umowy społecznej” między społeczeństwem obywatelskim a państwem; ujętej w ramy prawne, których fundamentem jest konstytucja.*

Powyższe zdanie wyraża w syntetyczny sposób charakter państwa w społeczeństwie demokratycznym, wskazując zwłaszcza na dwie istotne cechy państwa, określające jego miejsce w społeczeństwie. A więc po pierwsze, iż to społeczeństwo jest suwerenem, a nie państwo. Po drugie zaś, iż państwo sprawuje władzę otrzymaną od społeczeństwa na określonych warunkach, określonych przez prawo, którego podstawą jest konstytucja.

Pierwsza ze wspomnianych cech państwa dotyczy *demokratycznego pochodzenia władzy państwowej*. Ozdzwierciedla się to zresztą w samej etymologii słowa demokracja („demos” - lud; „kratein” - rządzić). Demokracja to rządy ludu; w tym aspekcie oznacza to, iż władza państwowa pochodzi od ludu, jest każdorazowo wyłaniana z woli ludu (społeczeństwa). Cecha ta w istotny sposób odróżnia wszelkie systemy demokratyczne od niedemokratycznych; myśl demokratyczną od niedemokratycznej. Wspomnieliśmy już o tym obszerniej, przy okazji omawiania zasady suwerenności społeczeństwa obywatelskiego.

Natomiast drugi aspekt, druga ze wspomnianych cech państwa demokratycznego, to *ramy prawne państwa demokratycznego*, jego status prawny. Współcześnie kryje się za tym cały zespół poglądów składających się na *koncepcję państwa prawnego*. Omówimy ją w kolejnym punkcie zatytułowanym „państwo prawne”. W szerokim sensie należy do koncepcji państwa prawnego również *idea*

**konstytucjonalizmu**, głosząca, iż *konstytucja jest fundamentalnym aktem prawnym, na którym opiera się cały system prawny: inne akty prawne obowiązują na podstawie konstytucji i winny być z nią treściowo zgodne*.

Jest to jednak tylko jeden z dwu podstawowych aspektów konstytucji, **aspekt legalizmu** *wskazujący, iż inne akty prawne są legalne (obowiązują) jeśli zostały wydane na podstawie konstytucji*. Ów **legalny aspekt konstytucji** to spojrzenie na nią w kontekście całego systemu prawnego, w którym zajmuje hierarchicznie najwyższe miejsce.

Idea konstytucjonalizmu zawiera jednak w sobie również inny aspekt, **aspekt legitymności**. Konstytucja stanowi bowiem prawne określenie warunków okresowego przekazania wykonywania władzy organom państwowym (czy w ogóle publicznym) przez suwerena; sposobu jej przekazania oraz struktury i kompetencji organów państwowych. Konstytucja jest więc dowodem legitymacji do sprawowania władzy, jest pomostem między społeczeństwem a państwem. Samo istnienie konstytucji nie przesądza jednak o demokratycznym charakterze państwa. Konstytucję posiadały (i posiadają) kraje, w których nie stanowi ona wyrazu swobodnej woli suwerennego społeczeństwa. Nie była ona np. przyjęta w sposób respektujący wolę społeczeństwa: brak wolnych wyborów do parlamentu, uchwalającego konstytucję, istnienie faktycznego przymusu przy głosowaniu powszechnym nad konstytucją itp. W historii nowożytnej Europy zdarzały się też przypadki, kiedy głosowanie powszechne nie miało wpływu na faktyczną legitymację do sprawowania władzy. Np. ewentualne odrzucenie Konstytucji z 14 stycznia 1852 roku we Francji nie miałyby wpływu na dalsze sprawowanie władzy przez Ludwika Napoleona Bonaparte, który powołał się na władzę otrzymaną bezpośrednio od ludu francuskiego w głosowaniu 20 - 21 grudnia 1851 roku, które było plebiscytem (głosowaniem na osobę rządzącą).

*Istotą konstytucji w państwie demokratycznym jest więc to, że określa demokratyczny sposób wyłaniania władzy (zgodny z wolą*

większości społeczeństwa oraz na określony czas); że określa demokratyczny sposób tworzenia struktury i kompetencji organów władzy, przede wszystkim zgodny z zasadą podziału władzy; że wiąże ona zarówno społeczeństwo jak i wszystkie organy władzy dopóki nie zostanie zmieniona lub uchylona konstytucja w sposób również w tej konstytucji przewidziany. Każda bowiem zmiana konstytucji w sposób niezgodny z tym jaki ona przewiduje - byłaby nielegalna.

*Jak widać - państwo jest przedmiotem konstytucji. Wedle klasycznych poglądów państwo było wyłącznym obiektem materii konstytucyjnej. Do dzisiaj pozostało głównym przedmiotem regulacji konstytucyjnej, ale materia konstytucyjna znacznie się poszerzyła. Klasyczna materia konstytucyjna obejmowała: - symbole identyfikujące państwo (nazwa, godło, flaga, hymn); - ogólne zasady ustroju państwowego; - sposób wyboru (ewentualnie innego ukonstytuowania) naczelnych organów władzy państwowej; - strukturę i kompetencje naczelnych organów władzy; - zasady ustroju terytorialnego (struktura, kompetencje) państwa; - zasady modyfikacji i uchylania konstytucji.*

*Stopniowo została też uznana za nieodzowną ta część konstytucji, która dotyczyła praw i wolności obywatelskich. Niektóre konstytucje państw demokratycznych, mające niekiedy XIX-wieczne pochodzenie, co prawda formalnie ich nie zawierają, ale klasyczny katalog praw i wolności obywatelskich stanowi obowiązującą część prawa konstytucyjnego (Belgia, Szwecja, Norwegia). W przypadku krajów, które przyjęły konstytucję już po II wojnie światowej - prawa i wolności zostały formalnie wprowadzone do tekstów konstytucji (Włochy, RFN, Holandia, Hiszpania, Portugalia, Grecja) potwierdzając panujący w doktrynie demokratycznej pogląd, iż problemy te stanowią tzw. obowiązkową materię konstytucyjną. W niektórych krajach anglosaskich prawa i wolności obywatelskie są nie tylko przedmiotem ustaw o charakterze konstytucyjnym, ale są normami zwyczajowymi o charakterze prawno-konstytucyjnym. Sądy w orzeczeniach swych potwierdzają obowiązujący i konstytucyjny charakter takich praw i wolności*

(Wielka Brytania, USA). Rola sądów polega w tym przypadku nie tylko na stosowaniu ustaw, ale także na faktycznym tworzeniu prawa, poprzez nadanie obowiązującego charakteru zasadom doktrynalnym.

Prawa i wolności obywatelskie to ta część konstytucji, która w gruncie rzeczy również dotyczy państwa. Zakreśla bowiem - jak już wcześniej wspomnieliśmy - granice tego obszaru na który państwo wkraczać nie powinno; ani w postaci ustawodawstwa, ani w postaci decyzji.

*Współcześnie, materia konstytucyjna wyszła poza obszar państwa. Można powiedzieć, że dotyczy systemu politycznego (państwo jest jego częścią), obejmując między innymi zagadnienia dotyczące partii politycznych, ogólnego statusu środków masowego przekazu, czy samorządu terytorialnego wyłaniającego w sposób demokratyczny lokalne władze publiczne, nie będące formalnie władzami państwowymi.* Wiąże się to między innymi z nowym spojrzeniem na ideę podziału władzy, która pozostaje nadal obowiązującą zasadą doktryny demokratycznej. Poświęcimy jej odrębny wątek.

W społeczeństwie demokratycznym władza, w myśl zasad: suwerenności społeczeństwa, zasady przedstawicielstwa oraz idei konstytucjonalizmu - jest więc prawnie regulowaną emanacją woli politycznej społeczeństwa. Jest więc rzeczą oczywistą, skoro wola ta jest określana przy pomocy zasady większości, że organy państwowe w ten sposób wyłonione mają za sobą poparcie formalnej większości. Formalnej tzn. przewidzianej przez prawo przy zastosowaniu określonych procedur. Formalnej, to nie znaczy rzeczywistej większości: ani w odniesieniu do ogółu uprawnionych do głosowania, tworzących społeczeństwo obywatelskie; ani w odniesieniu do większości parlamentarnej uchwalającej ustawy; ani nawet w odniesieniu do większości uchwalającej konstytucję. Większość taka pozostaje zawsze większością formalną, która może czasem dalece odbiegać od rzeczywistej. Większość taka a także w ogóle zasady demokracji traktowane są tutaj jako zasady

tworzące pewien mechanizm, nie zaś jako rzeczywisty cel. Nie znaczy to oczywiście, że - jak wcześniej wspomnieliśmy - „rozmiar” owej większości jest bez znaczenia.

Większością w sensie formalno-prawnym jest większość parlamentarna, która przy minimalnym spełnieniu wymogu obecności deputowanych (quorum) uchwała ustawę większością jednego głosu. Przy przyjęciu zasady, iż głosy wstrzymujące się, nie liczą się w generalnym bilansie, może to dawać w rezultacie zaskakujące rezultaty, np. ustawa uchwalana jest przy poparciu 1/5 uprawnionych do głosowania. Mimo to ustawa ma ten sam walor obowiązywania co ustawa uchwalona przy poparciu np. 90% uprawnionych do głosowania.

Podobnie rzecz się ma z większością dokonującą wyboru władz państwowych. Jeśli zbilansują się odpowiednio takie czynniki jak: absencja, bardziej deformujący system wyborczy (podziału na okręgi wyborcze oraz rozdziału mandatów) - może się zdarzyć, iż partia polityczna, która nie zdobyła poparcia nawet 30 % uprawnionych do głosowania zdobędzie wyraźną większość w parlamencie. Przykład Wielkiej Brytanii, gdzie obowiązuje większościowy system wyborczy w jednej turze i z jednomandatowymi okręgami wyborczymi - jest tutaj najbardziej charakterystyczny. W wyborach prezydenckich powszechnych i bezpośrednich większość formalno-prawna również odbiega najczęściej od rzeczywistej większości bezwzględnej, która udzieliła poparcia nowo- wybranemu prezydentowi. Wystarczy np. obliczyć, iż prezydent wybrany już w I turze formalną większością bezwzględną 60%, przy 60% frekwencji (co generalnie rzecz biorąc jest zdecydowanym zwycięstwem) - uzyskał poparcie 36% uprawnionych do głosowania.

***Spełnienie formalno-prawnych wymogów dotyczących procedur większościowych, nawet w minimalnym stopniu, uprawnia dany podmiot do stwierdzenia, iż reprezentuje on wolę większości głosujących, a przez to wolę głosujących.***

Spróbujmy zastanowić się co oznacza to stwierdzenie. W szczególności, jest rzeczą interesującą, na ile podmiot wybrany



głosami „swej większości” winien reprezentować, a w jakim stopniu winien być reprezentantem całości głosujących, a nawet całości uprawnionych.

W odniesieniu do wyboru naczelnych organów państwowych jest to kwestia fundamentalna. Indywidualni kandydaci czy też partie polityczne reprezentują określone opcje polityczne. Czy ich zwycięstwo oznacza, że przejęcie władzy państwowej pociąga za sobą całkowite oddanie państwa w ręce rządzącej większości?

Już na wstępie tych rozważań, należy stwierdzić, że nie można zaakceptować tezy o pełnym oddaniu do dyspozycji państwa w ręce rządzącej większości. Chodzi bardziej o wytyczenie granicy między tym obszarem, który może być oddany do dyspozycji większości rządzącej, a tym, który winien pozostać obszarem wspólnym, bądź neutralnym. *Chodzi więc w gruncie rzeczy o wytyczenie granicy między tym co jest polityczne, zmienne, zależne od zmiany rządzącej większością, a tym co nie jest uzależnione od „zmienności demokratycznej”, która przecież jest sednem demokracji.*

Sprawa ta ma kilka aspektów. *Po pierwsze - kwestia struktury personalnej aparatu państwowego.* Jest rzeczą oczywistą, że wyłonienie w wyniku wyborów naczelnych organów państwowych musi pociągać za sobą zmiany personalne w strukturze organizacji państwowej. Dotyczy to oczywiście obsady stanowisk wybieralnych, bo takie są przecież cele wszelkich wyborów (prezydent, parlamentarzyści, członkowie rządu), ale także tych, którzy są zastępcami osób wybieranych (wiceministrowie, wiceprezydenci). Jest bowiem oczywiste, iż osoba wybrana musi mieć zasadniczy wpływ na nominację osoby, która ją zastępuje (np. wiceministrowie mogą być mianowani tylko spośród tych kandydatur, które zaproponuje minister). Jest też uzasadnione, iż osoba wybrana musi mieć decydujący wpływ na zespół bezpośrednich doradców i wykonawców jej decyzji (np. doradcy premiera, czy ministrów, szefowie gabinetów itp.). Obsada tych stanowisk może być zmieniona, gdyż łączy się to ze zmianą (ewentualną) opcji rządzącej, pociągającej za sobą zmianę polityki.

*Można więc określić, iż powyższa sfera struktury państwa jest sferą polityczną: obejmuje stanowiska wybieralne oraz te które są z nimi bezpośrednio związane z tytułu realizowanej linii politycznej. Pozostała sfera w strukturze organizacji państwowej może być określona jako politycznie neutralna, czysto biurokratyczna. Zmiana (wymiana) rządzących nie musi pociągać tutaj zmian w obsadzie personalnej. Mogą one oczywiście być spowodowane innymi przyczynami (np. niekompetencją), niezależnymi od zmian politycznych.*

**Powyższą zasadę nazwać można zasadą rozdzielności sfery politycznej państwa od sfery biurokratycznej, która winna pozostać politycznie neutralna.**

Przemawiają za tym dwa podstawowe względy: koniecznej ciągłości pracy państwa, którego funkcjonowanie wskutek częstych totalnych zmian mogłoby zostać zagrożone oraz potrzeby uzasadnionych oszczędności kosztów publicznych. Częsta wymiana kadr państwowych wiązałaby się bowiem (czego chyba nie trzeba szerzej uzasadniać) ze znacznym zwiększeniem kosztów funkcjonowania państwa utrzymującego się przecież z pieniędzy podatników.

*Drugi aspekt reprezentowania woli suwerena (wyborców) przez wybrane organy państwowe (publiczne) dotyczy realizacji polityki.* Większość rządząca została wszak wybrana w związku z proponowanym programem, przejawianymi poglądami. W doktrynie demokratycznej zakłada się, że wybór (akt głosowania) dokonywany przez wyborców jest aktem racjonalnym. Jest to przeto wybór określonego programu. Takie założenie, wynikające przecież z samego charakteru racjonalności konstrukcji demokratycznych (od racjonalnego charakteru samej legitymności poczynając), bywa czasem kontestowane, gdyż dostrzega się wiele przesłanek irracjonalnych w postawach wyborców. Nie zmienia to jednak potrzeby zasadniczego założenia: wyborcy głosowali w określony sposób, chcąc realizacji określonej polityki. Rodzi to zobowiązanie po stronie wybranych do realizacji polityki, którą proponowali wyborcom. Wszak taki właśnie program był powodem ich wyboru.

Współczesne rozwinięte demokracje nie dopracowały się korzystnych rozwiązań doktrynalnych dotyczących reakcji w sytuacji nie realizowania programu wyborczego przez rządzących. Nie jest to nawet możliwe, mimo, że formalnie następuje w takiej sytuacji naruszenie umowy społecznej między suwerenem a rządzącymi. Nadanie jednak waloru prawnego (odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej) nie jest możliwe ani potrzebne. Chyba, że program taki został uchwalony w postaci ustawy. Wtedy rząd mógłby odpowiadać za nieprzebranie ustawy. Jest to już jednak zupełnie inny aspekt, aspekt praworządności.

Jedynym rodzajem odpowiedzialności jest przeto odpowiedzialność polityczna: tacy rządzący przestają być wiarygodni w oczach opinii publicznej i nie zostaną ponownie wybrani. Czy tak jednak będzie istotnie, to zależy od kultury politycznej danego społeczeństwa. Także i w tej kwestii widać wyraźnie, iż demokracja oferuje tylko formalne mechanizmy. ***Rzeczywisty sukces demokracji zależy od dojrzałości społeczeństwa.*** Można np. przyjąć, że społeczeństwo o bardziej dojrzałej kulturze politycznej będzie preferowało wybór tych, którzy już się sprawdzili w swoich osiągnięciach społecznych; którzy nie tylko mówią czego dokonają, ale wyjaśniają jak to zamierzają uczynić; którzy nie opierają swych ambicji i dążeń tylko na zasługach historycznych, ale na walorach kompetencyjnych do sprawowania władzy.

***Kolejny, trzeci aspekt reprezentowania woli suwerena przez rządzących (wybranych) dotyczy również polityki prowadzonej przez wybrane organy państwowe. Chodzi jednak o aspekt prawnokonstytucyjny, aczkolwiek związany z interpretacją doktrynalną.***

***Reprezentowanie woli suwerena zależne jest mianowicie od statusu prawnokonstytucyjnego danego organu, od charakteru kompetencji powierzonych przez konstytucję.*** W inny sposób będzie np. reprezentował wolę suwerena rząd w systemie parlamentarnym i półprezydenckim (mieszanym), mający swe oparcie w większości parlamentarnej; w inny zaś - prezydent wybrany w

sposób powszechny i bezpośredni. W inny też sposób winno być pojmowane reprezentowanie woli suwerena przez egzekutywę w powyższych formach ustrojowych (rząd, rada ministrów), niż w prezydenckiej formie ustrojowej, gdzie prezydent jest nie tylko szefem rządu realizującego politykę, ale i głową państwa.

**Rząd w formach ustrojowych: parlamentarnej oraz półprezydenckiej (mieszanej - parlamentarno-prezydenckiej) jest odpowiedzialny za politykę przed parlamentem.** Rząd prowadzi tę politykę opierając się na większości parlamentarnej, która została wyłoniona w wyborach na podstawie poparcia dla określonego programu. **Rząd przeto reprezentuje większość parlamentarną i adekwatną do niej większość wyborców.**

*Inaczej jest z egzekutywą w prezydenckiej formie ustrojowej gdzie prezydent jest nie tylko szefem rządu, ale i głową państwa. Fakt ten winien wpływać na zachowanie polityczne prezydenta, skoro reprezentuje on nie tylko określoną tendencję polityczną wyłonioną w wyborach, ale jako głowa państwa reprezentuje interesy całego społeczeństwa; jest reprezentantem suwerena a nie tylko wyłonionej większości.* Dlatego system prezydencki sprawdza się w tych krajach, gdzie nie ma istotnych różnic ideologicznych między partiami i konkurującymi orientacjami; rywalizacja ma charakter pragmatyczny i personalny. Partie pełnią tutaj głównie funkcje wyborcze: są platformami wyborczymi dla różnych grup interesu oraz instytucjami funkcjonującym głównie w okresie wyborów celem mobilizacji wyborców, prezentowania kandydatów.

*Uwagi powyższe dotyczą również rządu i prezydenta w mieszanej (półprezydenckiej formie ustrojowej). Rząd na czele z premierem prowadzi politykę w oparciu o wyłonioną większość parlamentarną; rząd jest więc reprezentantem większości wyłonionej w wyborach. Taki jest sposób reprezentowania woli suwerena. Natomiast w inny sposób reprezentuje suwerena prezydent wyłoniony w wyborach powszechnych, bezpośrednich; mimo, że również posiada własne, istotne kompetencje egzekutywne.*

*Prezydent reprezentuje suwerena w całości, a nie tylko większość rządzącą. Mimo, że wybrany przez większość (co jest oczywiste), prezydent jest również głową państwa.* Przeważnie jego kompetencje egzekutywne dotyczące trwałych strategicznych interesów państwa, narodu, społeczeństwa - winny być interpretowane w tym duchu: nie jako prowadzenie polityki, lecz jako zabezpieczenie trwałych interesów państwa czy narodu, bez względu na zmieniającą się orientację rządzącą (obrona, bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, racja stanu w polityce zagranicznej).

Proces budowy demokracji w Polsce lat dziewięćdziesiątych do-  
wodzi jak istotne są powyższe rozważania będące doktrynalnymi  
konsekwencjami zasad: suwerenności, przedstawicielstwa oraz isto-  
ty poszczególnych form ustrojowych. **W Rzeczpospolitej Polskiej,**  
na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów Konstytucji z  
1952 roku oraz Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992  
roku - *mamy do czynienia z półprezydencką, mieszaną formą*  
*ustrojową (zresztą od czasu wyboru prezydenta w wyborach po-*  
*wszechnych, bezpośrednich). Oznacza to, iż rząd prowadzi polity-*  
*kę reprezentując określoną opcję polityczną w oparciu o*  
*większość parlamentarną, a prezydent reprezentuje suwerena w*  
*całości, jego trwałe żywotne interesy. Nie może więc reprezento-*  
*wać tylko określonej większości społeczeństwa.* Dysonanse, które  
wielokrotnie się zdarzały na tle interpretacji kompetencji prezyden-  
ta i rządu wskazują, że nie w pełni rozumiana była potrzeba inter-  
pretacji przepisów konstytucyjnych na tle zasad doktryny demokra-  
tycznej.

Wreszcie - ostatni aspekt rozważań o reprezentowaniu woli su-  
werena przez wybrane organy państwa, ponownie związany jest z  
dojrzałością kultury politycznej elit politycznych danego kraju.  
Właśnie od dojrzałości kultury politycznej, mierzonej stopniem ra-  
cjonalnego dążenia do politycznego „consensusu” zależy interpreta-  
cja roli konstytucyjnych organów państwa jako reprezentantów  
woli suwerena. Nawiazywaliśmy już do tej kwestii w innym kon-  
tekście. Wszak także i rząd reprezentujący rządzącą większość par-  
lamentarną, winien czuć się nie tylko reprezentantem wybranej

większości, ale i całego społeczeństwa. Będzie się to przejawiać w traktowaniu politycznych konkurentów nie jak politycznych wrogów, lecz jako uczestników wspólnej rywalizacji opartej na wspólnie akceptowanych regułach i zasadniczych celach; w traktowaniu opozycji jako potrzebnej instytucji mechanizmów demokratycznych.

Ten ostatni wątek zbliżył nas do problemu ogólnoteoretycznego, mianowicie pojmowania istoty państwa i jego funkcji. Interpretacja, którą zaprezentowaliśmy wyżej wiąże się z takim rozumieniem istoty państwa, które zakłada, iż mimo istnienia określonej, wyspecjalizowanej grupy realizującej funkcje władcze, kierownicze - pojęcia państwa nie można sprowadzać wyłącznie do wyodrębnionej ze społeczeństwa organizacji politycznej. Istnienie takiej organizacji, wyodrębnionej grupy biurokratycznej, mającej zinstytucjonalizowany charakter; gdzie kierowanie przejawia się w postaci zdepersonalizowanej, bo ludzie występują w określonych abstrakcyjnych rolach, dysponują określonymi kompetencjami oderwanymi od prywatnych realacji - jest oczywiście elementem niezbędnym pojęcia państwa.

Organizacja taka dysponuje wyspecjalizowanym aparatem przymusu. Biurokratyczny aparat państwowy, winien się cechować ciągłością wykonywanych zadań określonych przez abstrakcyjne reguły gry (normy prawne), co ma szczególne znaczenie dla jednostki (obywatela), gdyż jego sprawa winna być załatwiana w ramach tych samych reguł, bez względu na zmiany personalne na danym stanowisku. Urzędy państwowe są bowiem częścią publicznej organizacji, nie stanowią prywatnej własności urzędników. Powyższe zasady racjonalnej organizacji państwowej nakreślił kilkadziesiąt lat temu **Max Weber**.<sup>5</sup> Tworzą one nadal model w pełni przydatny dla zrozumienia charakteru państwa demokratycznego.

<sup>5</sup> **M. Weber**: *Economie et société* („Wirtschaft und Gesellschaft”), éd. Plon, Paris 1971, s. 220 - 226.

*Ale państwa nie można utożsamiać z istnieniem takiej racjonalnej, hierarchicznej zbiurokratyzowanej organizacji. Państwo wrasta głęboko korzeniami w społeczeństwo; nie da się oddzielić państwa od społeczeństwa. Jest to wyraźne zwłaszcza w społeczeństwie demokratycznym, gdzie wspomniana sfera polityczna państwa jest warstwą zmienną wylanianą w toku każdorazowych wyborów, złożoną z ludzi, którym społeczeństwo powierza na określony czas określone role, określone kompetencje. Państwa nie można zarazem identyfikować ze społeczeństwem, gdyż obejmuje tylko określony obszar stosunków społecznych, sferę publicznej aktywności ludzi, związaną z zarządzaniem sprawami społecznymi przez ośrodek kierowniczy, który wyznacza, w ramach przyjętych reguł (zwłaszcza prawnych) role społeczne i zachowania ludzi.*

Spostrzeżenie to wskazuje, iż na pojęcie państwa składa się nie tylko grupa, organizacja kierownicza (rządzący), ale i ludzie do których skierowane są imperatywy owego ośrodka kierowniczego (rządzeni); w takiej mierze w jakiej chodzi o ich sferę zachowań regulowaną przez ośrodek kierowniczy.

Mówiąc inaczej, *państwo jest sferą stosunków społecznych obejmującą wyspecjalizowaną organizację kierującą, wyposażoną w możliwość stosowania przymusu oraz sferę zachowań ludzkich, której kierowanie dotyczy.* Jest to socjologiczne ujęcie istoty państwa, najtrafniej oddające istotę państwa; jako zespołu ról społecznych, w których występują rządzący oraz ról społecznych w których występują rządzeni; gdzie role społeczne rządzących i rządzonych, wyznaczone są przez normy ogólne i abstrakcyjne (normy prawne).

Takie ujęcie, w którym państwo stanowi główną sferę politycznej organizacji społeczeństwa i nie ogranicza się do zinstytucjonalizowanej organizacji kierowniczej - rzutuje na pojęcie celu i funkcji państwa oraz w ogóle na sposób analizy stosunków społecznych. Aczkolwiek państwo realizuje cele określonych grup społecznych (klas, warstw społecznych, grup interesu) - nie znaczy to,

że jest to głównym celem państwa. Musi ono, w dłuższym okresie czasu realizować cel ogólnospołeczny, strategiczny: uniknięcie destrukcji, przetrwanie. *Celem państwa jest więc zachowanie minimum społecznej równowagi, występowanie w roli społecznego arbitra, na bazie koniecznej społecznej solidarności (więzi).*

Łatwo zauważyć jak bardzo ten ogólny wątek teoretyczny koreluje z wcześniej analizowanym wątkiem reprezentowania woli politycznej suwerena przez organy państwowe.

Gdyby pokusić się o wspólną dla tych obydwu wątków tezę, brzmiałaby ona w sposób następujący: *państwo, zwłaszcza w społeczeństwie demokratycznym, nie może być ani własnością, ani dziełem określonej grupy społecznej; nie może też funkcjonować w płaszczyźnie strategicznej w interesie określonej grupy (grup) społecznej.* W społeczeństwie demokratycznym wykonywanie władzy państwowej powierzone jest na określony czas wyłonionej w wolnych wyborach rządzącej większości, która dla zachowania społecznej równowagi i stabilności musi uwzględniać ogólnospołeczne, strategiczne cele. Państwo w dłuższym okresie czasu musi być więc bardziej instytucją opartą na solidarności społecznej niż na modelu konfliktu społecznego (np. klasowego). Słowo „musi” zamieszczone wyżej nie oznacza tutaj formułowania przez nas bezwzględnego nakazu. Nie taki jest cel naszej analizy. Słowo to obrazuje charakter tezy, sformułowanej w gruncie rzeczy w trybie warunkowym: „musi” - jeżeli chce uniknąć głębokich wstrząsów i przetrwać.

Takie spojrzenie na istotę i charakter państwa wyznacza odpowiedź na pytanie: jakie powinny być funkcje państwa, pojmowane jako główne kierunki działalności państwa?

Zasadnicze kierunki działalności państwa to te, które winny być realizowane bez względu na opcję polityczną realizowaną przez aktualną większość rządzącą. Ta sprawa może już być bardzo dyskusyjna, ponieważ sposób realizacji funkcji związany jest jednak ściśle z przyjętymi wartościami zasadniczymi, z ideologią.



*Jeśli jednak założy się, że celem każdej wspólnoty państwowej jest jej przetrwanie i rozwój, to funkcje państwa polegają na zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego; na takiej organizacji życia publicznego, która zapewniałaby minimum egzystencji jednostki, na działaniach zmierzających do rozwoju ekonomicznego oraz rozwoju naturalnej więzi społecznej, stanowiącej najtrwalszą podstawę spójności państwa i narodu. Ostatnie z wymienionych funkcji prowadzą też nieuchronnie do wniosku, że państwo jest odpowiedzialne za zapewnienie minimum egzystencji każdej jednostce (zapewnienie nie oznacza po prostu bezpłatnych świadczeń); państwo jest też odpowiedzialne za to, aby nie następowało pogłębianie się nierówności społecznych (ekonomicznych, edukacyjnych, kulturalnych), które mogłyby zburzyć społeczną równowagę i stabilność państwa. Współczesne państwo nie może więc zrezygnować w ogóle z redystrybucji dochodu narodowego, z wszelkiej polityki społecznej. Zwróćmy uwagę, że wniosek taki został wyprowadzony nie jako konsekwencja przyjęcia określonej ideologii (lewicowej), ale jako racjonalna konsekwencja przyjętych oczywistych celów i wartości każdej organizacji państwowej.*

Pogodzić nieuchronną społeczną rolę państwa jako producenta społecznego egalitaryzmu z wolnością jednostki, której przedsiębiorczość, inicjatywa, energia, są jedynym źródłem energii społecznej - oto stałe wyzwanie dla współczesnego państwa. Wyzwanie to pogłębia się jeszcze w związku z przyspieszeniem tempa rozwoju technologicznego, tworzącego nowe źródła nierówności społecznych.

## 6. PODZIAŁ WŁADZY - CIĄGLE ŻYWA ZASADA PAŃSTWA DEMOKRATYCZNEGO

Wspomnieliśmy już o historycznym rodowodzie zasady podziału władzy. Była ona pojmowana przez myślicieli wczesnego liberalizmu jako zabezpieczenie wolności jednostki przed totalitaryzmem władzy państwowej. Aby zapobiec koncentracji władzy państwowej, należało ją podzielić wedle funkcji, które państwo realizuje. Podział Monteskiusza, jako najbardziej czytelny (funkcje: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa) najlepiej oparł się nieubłaganemu biegowi czasu i jest współcześnie najbardziej znany.

*Istota podziału władzy, a mianowicie postulat równoważnego podziału kompetencji między naczelne organy państwowe - pozostaje i dzisiaj ważnym kryterium oceny różnych form ustrojowych, oceny „demokratyczności” form ustrojowych.* Nie bez znaczenia też pozostaje, ściśle związana z klasycznym rozumieniem zasady podziału władzy, dyrektywa wskazująca, iż kompetencje naczelných organów władzy powinny być rozdzielone wedle głównych funkcji państwa.

Konsekwencją tej dyrektywy jest między innymi inna zasada, traktowana przez niektórych jako jedno z głównych pryncypiów państwa demokratycznego, a mianowicie **zasada prymatu ustawy** w hierarchicznym porządku prawnym państwa.

Ustawa jest aktem prawnym najwyższej rangi, uchwalonym przez parlament. Parlament uchwała ustawy na mocy ogólnego upoważnienia konstytucji do uchwalania ustaw. Nie jest potrzebne upoważnienie merytoryczne do uchwalania ustaw w jakiejś konkretnej materii. *Ustawa jest więc aktem samoistnym i pierwotnym;* parlament może uchwalić ustawę, zapoczątkowując w ten sposób regulację jakiejś materii spraw. Parlament zapoczątkowuje taką regulację, gdyż może ona być dalej rozwijana w postaci aktów prawnych niższego rzędu (np. rozporządzenia rady ministrów, czy zarządzenia ministra). Jednakże, w odróżnieniu od ustawy, akty

prawne niższego rzędu wydawane są zawsze na podstawie upoważnienia ustawowego, które jest nie tylko upoważnieniem formalnym, ale i merytorycznym: do regulacji jakiejś konkretnej sprawy, która mieści się w szerszej materii spraw poruszanych przez ustawę.

Formalne upoważnienie parlamentu do stanowienia ustaw w każdej sprawie zawiera jednak dwa ograniczenia, wynikające z konstytucji, jako najwyższego aktu prawnego, dla którego zarezerwowana jest szczególna „najważniejsza” materia spraw. ***Parlament nie może mianowicie stanowić aktów pierwotnych i samoistnych w postaci ustaw zwykłych w tej materii, która jest zastrzeżona dla konstytucji (określiliśmy ją wyżej). Po drugie zaś - uchwalając ustawy parlament nie powinien nadawać im treści w sposób sprzeczny z konstytucją.*** W gruncie rzeczy obydwie te postulatory dające się szeroko uzasadnić na gruncie doktryny demokratycznej, można sprowadzić do jednej generalnej dyrektywy: ***parlament nie powinien stanowić ustaw sprzecznych w swej treści z konstytucją, gdyż w takich przypadkach dokonywałyby się faktyczne zmiany w konstytucji.*** Można powiedzieć nawet więcej: skoro walorem konstytucji jest jej szczególny sposób uchwalania oraz szczególna moc obowiązywania, skoro jest to najwyższy akt prawny mający zapewnić stabilność, trwałość systemu prawnego - to uchwalanie ustaw zwykłych sprzecznych z konstytucją (są one następnie podstawą wydawania aktów prawnych niższego rzędu) prowadziłoby do zanegowania obowiązywania konstytucji. Im częstsze byłoby nieprzestrzeganie konstytucji, tym bardziej sytuacje upodobniałyby się do takiego stanu, w którym nie ma w ogóle konstytucji.

Konkluzje takie ukazują wyraźnie jak ważne jest znaczenie kontroli ustawodawstwa parlamentarnego z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją. Kontrolę taką powinien sprawować niezależny w swym funkcjonowaniu konstytucyjny organ państwowy, którego orzeczenia w kwestii zgodności jakiejś ustawy z konstytucją byłyby ostateczne i wiążące wszystkie organy władzy publicznej.

Jest to dzisiaj pogląd powszechnie uznany, także i na gruncie nauki polskiej, akceptowany przez większość polskich polityków i

należy się spodziewać, że działający w Polsce Trybunał Konstytucyjny, który pełni taką rolę a nadal nie jest w pełni autonomiczny w swych orzeczeniach (orzeczenia Trybunału podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może je uchylić) - otrzyma wkrótce należny mu status.

Pozycja Trybunału Konstytucyjnego, czy innego rodzaju sądu konstytucyjnego badającego zgodność ustaw z konstytucją - nie może naruszać istoty zasady podziału władzy. Stąd korzystny jest taki sposób, w którym bierze się pod uwagę udział trzech klasycznych władz w tworzeniu składu sądu konstytucyjnego na zasadzie parytetu, a przynajmniej parytetu między władzą ustawodawczą a wykonawczą, który nie naruszałby istniejącej równowagi, będącej istotą podziału władzy.<sup>6</sup>

Pojawienie się nowego organu państwowego będącego organem konstytucyjnym (konstytucyjny status prawny) wskazuje, iż *obok dawniej wymienianych formalnych funkcji organów państwowych (ustawodawcza, wykonawcza, sądowa) pojawiła się nowa: funkcja czuwania nad przestrzeganiem konstytucji*. Ten zespół kompetencji należy uznać istotnie za odrębną funkcję państwa w nowoczesnej demokracji, w której obowiązuje zasada prymatu konstytucji, wiążącej nie tylko organy władzy państwowej, ale wszelkie podmioty życia publicznego oraz suwerena (społeczeństwo obywatelskie).

*Funkcja ta, a zwłaszcza odrębny organ ją realizujący czerpią swą legitymność bezpośrednio z konstytucji. Konstytucja jednak winna być przyjęta w taki sposób, aby nie ulegało wątpliwości, że jest wyrazem woli suwerena. W ten sposób można powiedzieć, iż sąd konstytucyjny posiada swą pośrednią legitymację w woli suwerena; podobnie jak np. rząd w systemie parlamentarnym czy półprezydenckim.*

<sup>6</sup> W krajach anglosaskich istnieje inny system badania konstytucyjności aktów prawnych (przez sądownictwo powszechne w związku z konkretną sprawą). Nie zmienia to istoty naszych rozważań.

Jak wspomnieliśmy - parlamentowi przypisana jest funkcja uchwalania ustaw: pierwotnych i samoistnych aktów prawnych. Wynika to z zasady podziału władzy, w związku z zasadą przedstawicielstwa upoważniająca przedstawicieli do wyrażania woli suwerena.

W systemie prezydenckim funkcja uchwalania ustaw przypisana jest parlamentowi w sposób wyłączny, gdyż zasada podziału władzy wkomponowana jest w ten system w sposób rozdzielny, separacyjny. Cały proces ustawodawczy toczy się w parlamencie; władza wykonawcza (prezydent) nie posiada nawet prawa inicjatywy ustawodawczej. Prezydentowi przysługuje tylko tzw. weto ustawodawcze (nie podpisuje ustawy), które może być jednak obalony kwalifikowaną większością 2/3 w parlamencie. Podobnie też, w sposób separacyjny realizowana jest przez prezydenta funkcja wykonawcza: począwszy od wyboru prezydenta (wybory powszechne, bezpośrednio) poprzez wykonywanie tej funkcji oraz jej ustanie (prezydent nie odpowiada politycznie przed parlamentem, nie może być przez niego obalony).

W formach ustrojowych: parlamentarnej oraz półprezydenckiej parlamentowi przypisana jest funkcja ustawodawcza; ale nie w sposób wyłączny. Wynikać to może z kilku przyczyn. Po pierwsze - rząd zawsze uczestniczył w procesie ustawodawczym mając możliwość przedkładania (obok członków parlamentu) projektów ustaw. Współcześnie - coraz więcej uchwalonych projektów ustaw pochodzi od rządu. Po drugie - od dawna znana jest instytucja uchwalania przez rząd dekretów z mocą ustawy, tj. aktów prawnych w określonej materii ustawowej, na podstawie zezwolenia parlamentu lub zatwierdzonych później przez parlament. Po trzecie współczesne rozwiązania ustrojowe poszły w kierunku zwiększenia aktywnej roli rządu w procesie ustawodawczym. Celem jest zwiększenie skuteczności ustawodawczej, niezbędnej w procesie rządzenia. Znane są więc np. następujące rozwiązania: - przyznanie rządowi możliwości zgłoszenia projektu ustawy jako pilnego, co upraszcza proces ustawodawczy; - przyznanie rządowi możliwości głosowania nad ustawą z głosowaniem nad wotum zaufania dla

rządu, co wymusza aprobowanie projektu ustawy i dyscyplinę partyjną rządzącej większości parlamentarnej, gdyż upadek rządu stanowi również ryzyko dla parlamentarzystów (np. rozwiązanie parlamentu); - przyznanie rządowi możliwości powołania tzw. komisji mieszanej (w dwuizbowym parlamencie), która w przypadku niezgodności między izbami parlamentu przedłożyłaby projekt ustawy.

Odrębnym, daleko idącym rozwiązaniem są przepisy obecnej Konstytucji Francji (z 1958 roku), które przyznają rządowi możliwość stanowienia aktów pierwotnych i samoistnych ("dekretów" rządowych), a więc bez upoważnienia parlamentu; z wyjątkiem określonej materii (choć szerokiej i bardzo ważnej) zastrzeżonej dla ustawy.

W formach ustrojowych: parlamentarnych i półprezydenckiej (mieszanej) rząd ma więc możliwość wkraczania na teren działalności ustawodawczej. Ewolucja ustrojowa demokracji zachodnich dowodzi, iż kompetencje rządu, jego aktywna rola w tym zakresie - jeszcze się zwiększyły.

Wyłączność funkcji ustawodawczej parlamentu bywa w tych formach ustrojowych ograniczana niekiedy i w ten sposób, że konstytucje przewidują możliwość uchwalania aktów prawnych pierwotnych i samoistnych (a więc o randze ustawy) w drodze głosowania powszechnego (referendum).

Jak widać, współczesne formy ustrojowe potwierdzają, iż istotą podziału władzy nie musi być „sztywne” oddzielenie poszczególnych funkcji państwa i separacja naczelnych organów państwowych, lecz równoważny podział kompetencji naczelnych organów.

*Spojrzenie na współczesną demokrację i jej rozwój wskazuje też, że nie można ograniczyć się do tradycyjnie rozumianej władzy państwowej. Chodzi tutaj zwłaszcza o funkcjonowanie środków masowego przekazu („mass - mediów”) oraz o rolę partii politycznych na obszarze szeroko pojętej władzy politycznej.*

*Nie ulega wątpliwości, że środki masowego przekazu pełnią we współczesnym społeczeństwie funkcje władzy politycznej. Nawet bowiem jeśli ich działania nie są zamierzone, w konkretnym przypadku, oddziałują one na zbiorowe zachowania obywateli w sferze polityki, kształtują postawy polityczne obywateli. Największą współcześnie rolę można przypisać radiu a zwłaszcza telewizji. Nie ma oczywiście powodów, aby te środki masowego przekazu znajdowały się w społeczeństwie demokratycznym całkowicie w ręku państwa lub pod kontrolą państwa. Takie właśnie rozwiązanie umacniałoby monopol i dominację państwa, a konkretnie władzy wykonawczej. Jednakże wolność inicjatywy w tej sferze musi uwzględniać fakt, iż „mass - media” stały się we współczesnym społeczeństwie „czwartą władzą”, aczkolwiek ich sposób oddziaływania nie ma wyraźnego charakteru imperatywnego (nakazowego), jak w przypadku organów władzy państwowej (czy to w postaci norm prawnych, czy też w postaci decyzji indywidualnych, konkretnych).*

*Z tezy, iż „mass - media”, a zwłaszcza radio i telewizja są „czwartą władzą” (tezy zresztą nie nowej) wynikają określone konsekwencje. **Instytucje te winny podlegać takiej regulacji prawnej, która umożliwiłaby tworzenie naczelnego organu nadzorującego ich funkcjonowanie. Organ ten powinien mieć status konstytucyjny, powinien być organem konstytucyjnym. Status taki, dotyczący sposobu formowania składu oraz funkcjonowania - musi uwzględniać potrzebę równowagi władz w ramach zasady podziału władzy.***

Istniejące w Rzeczypospolitej Polskiej uregulowanie prawne tej kwestii idzie we właściwym kierunku. W przepisach obowiązującej Konstytucji (art. 36 b) figuruje organ pod nazwą Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, „stojący na straży wolności słowa, realizacji prawa obywateli do informacji oraz interesu społecznego”, mogący wydawać na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzenia i uchwały. Sposób powoływania członków Krajowej Rady również zdaje się uwzględniać zasadę równowagi między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Członków Rady powo-

lują Sejm, Senat i Prezydent (w tym przewodniczącego Rady spośród jej członków).

*W ten sposób Konstytucja Polski, a w ślad za tym i ustawa z 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji uznały Krajową Radę Radiofonii i Telewizji za naczelny organ władzy państwowej, nadzorujący nową władzę w społeczeństwie demokratycznym.*

We współczesnej doktrynie demokratycznej przesądzona została teza, iż pozycja partii politycznych w systemie politycznym jest szczególna, że nie są zwykłymi stowarzyszeniami pełniąc istotne funkcje publiczne. Przeto ich funkcje publiczne, jakie pełnią w mechanizmach wyłaniania władzy państwowej (czy w ogóle publicznej) powinny być określone przez prawo. Wydaje się też przeważać pogląd, iż istota i funkcje partii politycznych powinny być określone w konstytucji. Do poglądu tego należy się w pełni przychylić.

Wpływa na to między innymi spojrzenie na regulację prawną partii politycznych przez pryzmat zasady podziału władzy.

Mimo, że partie polityczne w ciągu swej kilkudziesięcioletniej ewolucji znacznie zbliżyły się do sfery organów państwowych, winny pozostać nadal w swych funkcjach sferą pośrednią między państwem a społeczeństwem. Przepisy prawne regulujące działalność partii politycznych, poczynając od konstytucji, winny dawać temu wyraz, nie przypisując partiom tych funkcji, które są zastrzeżone dla organów państwowych. *W szczególności partie nie powinny być upoważnione do prowadzenia polityki państwa, ani też bezpośredniego wpływania na politykę państwa. Naruszyłoby to bowiem zasadę równoważnego podziału władzy państwowej.*

Rozwiązanie, które obowiązuje w Rzeczypospolitej Polskiej na gruncie obecnej Konstytucji (art. 4), głoszące, iż celem partii jest „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”, idące w ślad za rozwiązaniem wprowadzonym w Konstytucji Republiki Włoskiej z 1947 - nie jest z tego punktu widzenia prawidłowe. Jak się wydaje, optymalnym rozwiązaniem są



przepisy art. 21 Konstytucji RFN, gdzie spotykamy sformułowanie, iż partie polityczne „współdziałają w kształtowaniu się woli politycznej ludu”.

Powrócimy jeszcze do sprawy regulacji prawnej partii politycznych. W tym miejscu chodziło jedynie o podkreślenie, iż partie polityczne nie mogą otrzymać statusu prawnego (konstytucyjnego lub ustawowego), który upoważniałby je do wykonywania funkcji należnych organom państwowym. Prowadziłoby to bowiem do naruszenia zasady podziału władzy państwowej pojmowanej jako zasada równoważnego podziału władzy.

*Wreszcie, współczesne pojmowanie zasady podziału władzy oznacza, iż chodzi nie tylko o poziomy podział władzy (między naczelnymi organami władzy, „na szczycie państwa”), ale także o pionowy podział władzy: między władzą państwową reprezentującą społeczeństwo globalne, a władzami lokalnymi reprezentującymi społeczności lokalne.*

Postulaty decentralizacji władzy państwowej, bo o to zagadnienie tutaj chodzi, spotykamy już w klasyków liberalizmu (Alexis de Tocqueville). **Współcześnie postulat decentralizacji władzy państwowej realizowany poprzez tworzenie samorządu terytorialnego - uważa się za konieczny element państwa demokratycznego.**

Spróbujmy więc pokusić się o określenie wzorca, modelu samorządu terytorialnego, tak jak to zrobiliśmy w odniesieniu do społeczeństwa i państwa demokratycznego. Ów typ idealny samorządu terytorialnego pozwoli odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu konkretne rozwiązania samorządowe w danym kraju są bliskie wzorcowemu samorządowi.

Samorząd terytorialny polega w swej istocie na uznaniu przez społeczeństwo demokratyczne (globalne) oraz państwo - autonomii społeczności lokalnych w sprawach lokalnych. Autonomia taka wprowadzana jest na podstawie ustaw, a jej ogólne zasady winny być przedmiotem unormowania w konstytucji. Poprzez wprowadze-

nie autonomii wybieralnych przez społeczności lokalne władz lokalnych (w sprawach lokalnych) - państwo zrzeka się części swych kompetencji w reprezentowaniu suwerena (społeczeństwa obywatelskiego). Jest to jednak również akt, w którym suweren traktowany jako całość zrzeka się części swej suwerenności na rzecz społeczności lokalnych. Można przeto z istoty zasady suwerenności, zasady przedstawicielstwa oraz istoty państwa demokratycznego wyprowadzić oczywistą konkluzję, iż generalne zasady samorządu terytorialnego winny być ujęte w konstytucji.

Podstawowe elementy samorządu terytorialnego wiążą się z tezą, iż w odniesieniu do niego obowiązują odpowiednio zastosowane zasady demokracji. Tak więc społeczność lokalna (np. gminy, województwa, regionu) jest, na podstawie woli całego społeczeństwa wyposażona w „suwerenność lokalną”, tzn. jest źródłem wyboru i kontroli władz lokalnych. Władze lokalne winny być więc wybrane w sposób demokratyczny; w sposób powszechny i bezpośredni wybierane jest ciało uchwałodawcze; a z kolei przez ciało uchwałodawcze wybierany jest organ wykonawczy (egzekutywa) ponoszący odpowiedzialność za prowadzoną politykę przed organem uchwałodawczym złożonym z mandatariuszy. Prowadzenie „polityki” dotyczy oczywiście spraw lokalnych na podstawie konstytucyjnie lub ustawowo otrzymanych kompetencji. W dojrzałym systemie samorządowym obowiązuje zasada domniemania kompetencji władz lokalnych w sprawach lokalnych. Oznacza to, iż w gestii podstawowych władz lokalnych (gmin) są wszystkie sprawy o charakterze lokalnym, z wyjątkiem tych, które są przekazane państwu lub innym jednostkom samorządowym (np. regionom).

***Wprowadzenie rozwiniętego samorządu terytorialnego oznacza, iż w świetle prawa władze lokalne stają się równorzędnymi podmiotami prawa publicznego wobec władz państwowych, reprezentujących całe społeczeństwo (globalne).*** Jest to oczywiście równorzędność na gruncie prawa. Oznacza ona jednak, iż państwo nie może narzucić jakiegś władzy lokalnej prowadzenia polityki (np. realizacji określonych wydatków) a wszelkie spory między państwem a władzą lokalną winny być rozstrzygane na podstawie

prawa przez niezależne organy w postępowaniu o charakterze sądowym, a więc gdzie obydwie strony mają równorzędną pozycję w toczącym się postępowaniu. Nie ma więc nadzoru ze strony państwa, co nie wyklucza kontroli organów lokalnych z punktu widzenia przestrzegania prawa (także finansowego) przez odpowiednio do tego upoważnione instytucje.

*Argumenty na rzecz decentralizacji władzy państwowej, wprowadzenia „pionowego podziału władzy”- są powszechnie znane. Warto przytoczyć tylko niektóre z nich: - decentralizacja zbliża władzę do obywateli; - sprzyja wyzwolaniu lokalnych inicjatyw; - redukuje biurokrację i omnipotencję państwa; - sprzyja stabilizacji systemu politycznego poprzez podział kompetencji i odpowiedzialności.*

Dwa ostatnie z wymienionych argumentów wiążą się ściśle z istotą podziału władzy. „Pionowy” podział władzy jest istotnym uzupełnieniem podziału poziomego. Redukuje zagrożenie ze strony państwa poprzez jego ciągłą rozbudowę i biurokrację oraz zabezpiecza i stabilizuje system polityczny. Nie jest bowiem ani możliwe ani potrzebne „odgórne” sterowanie wszystkimi sprawami publicznymi. Decentralizacja pozwala na podział kompetencji i odpowiedzialności, na redukowanie wstrząsów społecznych, z których wiele staje się dzięki temu wstrząsami lokalnymi.

## 7. PAŃSTWO PRAWNE - FUNDAMENT WSPÓŁCZESNEJ DEMOKRACJI

Tak można by określić rolę jaką odgrywa prawo normujące działalność państwa. Działalność ta nie może być dowolna. Normy prawne wskazują w sposób generalny jaka być powinna; stanowią zarazem ograniczenie działalności państwa. Prawo co prawda jest stanowione przez samo państwo, lecz zarazem wiąże państwo, które musi go przestrzegać. *Można inaczej powiedzieć, że istota państwa prawnego polega na „rządach prawa”. Mimo, że prawo jest ustanawiane przez państwo, będąc samoograniczeniem się państwa, prawo takie „rządzi” państwem.*

Na początek dwa istotne spostrzeżenia dotyczące pojmowania państwa prawnego. Po pierwsze idei tej - jak zobaczymy - nie można sprowadzić do zasady przestrzegania prawa tzn. praworządności. *Idea państwa prawnego jest dzisiaj rozwiniętą koncepcją, w skład której wchodzi między innymi zasada praworządności.* Po drugie - koncepcja państwa prawnego stanowi jeden z zasadniczych elementów tworzących model współczesnego państwa demokratycznego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej głosi w art. 1 iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym...”. Na tle współczesnej doktryny demokratycznej określenie „demokratyczne państwo prawne” jest właściwie pleonazmem, zbędnym powtórzeniem dwu tych pojęć, gdyż w pojęciu „państwa demokratycznego” zawiera się także państwo prawne. Nie ma państwa demokratycznego bez realizowania całościowej idei państwa prawnego. Można jednak wyjaśnić, dlaczego w Konstytucji, w ślad za Konstytucją RFN i nauką niemiecką zamieszczono sformułowanie mające na celu odcięcie się od formalistycznego spojrzenia na ideę przestrzegania prawa bez względu na jego treść, nawet jeśli treść ta narusza podstawowe prawa człowieka. Jak wiadomo, w historii politycznej XX wieku, zwłaszcza okresu rządów faszystowskich, formalne przestrzeganie „niehumanitarnego prawa” stanowiło usprawiedliwienie dla wielu zbrodniczych czynów. Tylko część z

nich została osądzona na podstawie naruszenia prawa międzynarodowego, popełnienia „zbrodni przeciwko ludzkości” (tzw. prawo norymberskie). Jednakże przy takim pojmowaniu koncepcji państwa demokratycznego, zawierającej w sobie uznany powszechny katalog podstawowych praw i wolności jednostki (przedstawiliśmy wyżej) - nie ma potrzeby określenia państwa prawnego jako „demokratycznego”, w przeciwieństwie do niedemokratycznego. Użycie określenia „demokratyczny” w nieuchronny sposób prowadzi do pytania: co to jest demokracja? Co to jest państwo demokratyczne? To właśnie pojęcie - jak widać - jest pojęciem generalnym i jako takie zawiera w sobie pojęcie (koncepcję) państwa prawnego.

*Pojęcia państwa prawnego nie można ograniczyć tylko do praworządności (przestrzegania prawa), czyniąc znak równości między tymi pojęciami.*

Za sformułowaniem „państwo prawne” kryje się zespół kilku elementów (idei, zasad, instytucji). Dlatego zasadnie jest mówić o koncepcji państwa prawnego, stanowiącej spójną strukturę kilku pojęć. Tak więc, na koncepcję państwa prawnego składają się: - idea związania państwa prawem; - idea praworządności czyli przestrzegania prawa; - zasady konstrukcji i interpretacji systemu prawa; - zasada integralnej podmiotowości prawnej państwa; - konkretne instytucje prawne (rozwiązania prawne) zabezpieczające prawnie uzasadnione roszczenia obywateli wobec państwa. Omówmy kolejno wymienione elementy państwa prawnego.

*W idei związania państwa prawem wyraża się teza, iż państwo, odmiennie niż obywatel, nie może działać bez upoważnienia normy prawnej (norm), która wskazuje jak państwo działać powinno.* Wskazuje w sposób ogólny, gdyż nie można przewidzieć wszystkich konkretnych sytuacji; taki zresztą jest charakter norm prawnych: są one ogólne, abstrakcyjne. Inaczej wygląda sytuacja jednostki (obywatela) w społeczeństwie demokratycznym. Jednostka nie potrzebuje prawnych podstaw dla swej działalności; wol-

ność działania przysługuje jej z natury, a w społeczeństwie demokratycznym respektowana jest poprzez zasadę (wspomnianą już) domniemania wolności jednostki. Jest to jednak zasada domniemania wolności, tzn. jednostka dysponuje swą wolnością z wyjątkiem tej sfery, która jest prawnie regulowana: bądź poprzez wskazanie jak powinna postępować (nakazy), bądź czego nie powinna robić (zakazy). Są to prawne wyjątki od zasady wolności jednostki. We współczesnym społeczeństwie, gdzie organizacja życia publicznego staje się coraz bardziej skomplikowana, wyjątków tych jest co prawda coraz więcej (zwłaszcza w postaci nakazów), ale nie zmienia to istoty rzeczy samej zasady, że aby działać jednostka nie musi mieć prawnego upoważnienia.

**Idea związania państwa prawem stanowi zasadę adekwatną do idei domniemania wolności jednostki. Te dwie, korelujące z sobą zasady, odzwierciedlają istotę relacji między państwem a prawem w społeczeństwie demokratycznym: jednostka jest wolna, państwo jest związane prawem; działa ono tylko na podstawie norm prawnych.**

Idea praworządności czyli przestrzegania prawa przez państwo, chociaż ściśle związana z ideą związania państwa prawem - daje się jednak od niej odróżnić. Idea praworządności dotyczy tylko organów państwowych; szerzej nawet - dotyczy organów władzy publicznej w społeczeństwie demokratycznym. Nie odnosi się do obywateli, aczkolwiek ich postępowanie również jest generalnie oceniane przy pomocy pojęcia „przestrzeganie prawa”. *Pojęcie praworządności, co jest uzasadnione zarówno językowo, jak i historycznie - dotyczy przestrzegania prawa przez organy państwowe; dzisiaj, z uwzględnieniem samorządu terytorialnego, dotyczy wszystkich organów władzy publicznej. Praworządność - to przestrzeganie prawa przez organy stanowiące prawo oraz te, które prawo stosują, tzn. wydają indywidualne rozstrzygnięcia, w konkretnych sprawach, na podstawie norm prawnych.* Najogólniej rzecz biorąc rozstrzygnięcia takie dokonują się bądź w postępowaniu jurysdykcyjnym, sądowym (w szerokim sensie, nie tylko w sądownictwie powszechnym), bądź w postępowaniu administracyjnym.

**Przestrzeganie prawa w procesie stanowienia prawa** polega na tym, iż organ stanowi jakiś akt prawny zawierający normy prawne, na podstawie innej normy upoważniającej go do tego (tutaj zbieżność z ideą związania państwa prawem); że postępuje według procedury przewidzianej przez inne normy prawne; oraz że stanowi normy prawne treściowo zgodne z normami prawnymi wyższego stopnia w hierarchii norm prawnych. Dwa pierwsze warunki są warunkami formalnymi. Akt prawny ustanowiony w zgodzie z nimi będzie obowiązywał. Co się tyczy zgodności treściowej, nie jest ona warunkiem obowiązywania danego aktu prawnego. Bowiemy w trakcie interpretacji jakiejś sprawy, organ stosujący te normy prawne, w przypadku stwierdzenia sprzeczności treściowej normy niższego stopnia z normą wyższego stopnia - nie będzie stosował normy niższego stopnia (uchyla ją „ad hoc”, w danej sprawie). W praktyce jednak dowodem obowiązywania jakiegoś aktu prawnego lub normy prawnej jest ich opublikowanie w odpowiednim dzienniku urzędowym do tego celu powołanym (Dziennik Ustaw, Monitor Polski) a akt prawny opublikowany przestaje obowiązywać z chwilą uchylecia go przez akt prawny wydany później lub przez organ do tego powołany (w Polsce - Trybunał Konstytucyjny).

**Przestrzeganie prawa w procesie stosowania prawa** polega na tym, że organ wydający indywidualne rozstrzygnięcie na gruncie prawa: - wydaje rozstrzygnięcie o charakterze indywidualnym, konkretnym, tylko w odniesieniu do danej sprawy, gdyż nie może on stanowić norm ogólnych i abstrakcyjnych (prawnych); ustala zgodnie z rzeczywistym stanem rzeczy (prawda materialna) tzw. stan faktyczny sprawy, z wyjątkiem przypadków gdzie prawo w określony sposób dopuszcza wyjątki w ustalaniu prawdy materialnej (tzw. domniemania prawne); - dla ustalonego stanu faktycznego sprawy znajduje właściwą normę prawną; - postępuje zgodnie z normami prawnymi ustalającymi określoną procedurę (zgodność z prawem formalnym).

Przy przestrzeganiu prawa, zwłaszcza w procesie stosowania prawa, nie sposób uciec od pewnych elementów subiektywnych,

wartościujących. Np. prawo odsyła do pojęć moralnych; istnieje zawsze pewna sfera „luzu decyzyjnego”; dopuszcza się wykładnię funkcjonalną; ryzyko subiektywizmu istnieje w wypełnianiu tzw. luk prawnych w drodze analogii itp. Jednakże, doktryna prawnicza stara się zminimalizować wartościowanie czy w ogóle elementy subiektywne w procesie stosowania prawa. Chodzi o to, aby przestrzeganie prawa poddać uniwersalnym, formalnym, w miarę „sztywnym” regułom.

*Można więc stwierdzić, że praworządność w państwie demokratycznym winna być rozumiana w sposób formalny; nie może być uzależniona od oceny stosującego prawo czy treść prawa jest właściwa np. sprawiedliwa czy moralna. Gdyby bowiem dopuścić taki pogląd, podzielić tzw. materialną koncepcję praworządności - to stosujący prawo faktycznie tworzyłby własne normy prawne, nie liczyłby się z normami obowiązującymi. Zapanowałby system zupełnie nie kontrolowanego subiektywizmu (np. każdy sąd oceniałby normy prawne według własnych wartości). Straciłoby sens pojęcie obowiązywania normy prawnej, które przecież ma charakter formalny; runęłaby istota całego porządku prawnego. Stąd w państwie demokratycznym obowiązuje zasada bezwzględnego przestrzegania prawa, w ślad za starożytną paremią: „dura lex, sed lex”.*

*Natomiast najwyższe wartości moralne, ogólnoludzkie, prawa człowieka - winny być nieodłączną częścią konstytucji państwa demokratycznego.*

W kontekście powyższych rozważań napomknęliśmy o niektórych zasadach konstrukcji i interpretacji (wykładni) systemu prawnego. Chodzi tutaj przede wszystkim o **zasady**: - **hierarchiczności systemu prawa**; - **niesprzeczności systemu prawa**; - **zupełności systemu prawa**. Zasady te należy traktować jako nieodzowne w konstrukcji i funkcjonowaniu państwa prawnego, jako konieczne zasady państwa demokratycznego.

Zasada hierarchiczności systemu prawa oznacza, że normy prawne w systemie prawnym danego państwa tworzą hierarchiczną



piramidę na szczycie której jest konstytucja czerpiąca swą legitymność w państwie demokratycznym z woli suwerena tzn. społeczeństwa obywatelskiego. Bezpośrednio niżej, mając swe uzasadnienie w konstytucji, figurują w hierarchii norm prawnych normy ustawowe zamieszczone w ustawach. One z kolei są upoważnieniem dla norm prawnych uchwalanych przez rząd (w postaci rozporządzeń lub uchwał). Kolejny, niższy stopień w hierarchii norm prawnych to normy zamieszczone w zarządzeniach ministrów. Czerpią one swą moc obowiązywania z norm bezpośrednio wyższego stopnia (rządowych) lub norm ustawowych. Jak widać, istota hierarchii opiera się na kryteriach formalnych: norma która jest wydawana na podstawie innej normy prawnej - jest normą niższego stopnia; czerpie ona swe obowiązywanie z normy, która zajmuje wyższe miejsce w hierarchii.

**Kryterium formalne, kryterium legalności, jest głównym kryterium hierarchii norm prawnych.** Ażeby jednak dana norma obowiązywała (lub cały akt prawny) - musi być spełniony także i inny warunek: norma taka winna być wydawana zgodnie z procedurą przewidzianą przez inne normy prawne, normy o charakterze formalnym. Istotę takiej procedury powinny przewidywać również normy prawne wyższego stopnia. Np. istota procedury uchwalania ustaw winna być określona w konstytucji, winna ona określać: jaki organ uprawniony jest do przedkładania projektów ustaw, jakie są kompetencje obydwu izb parlamentu (jeżeli są dwie izby) w procedurze ustawodawczej, jakie są warunki wejścia w życie ustawy (np. promulgacja). Wspomnieliśmy jednak, że dla innych organów państwowych, zwłaszcza dla organów stosujących prawo - dowodem, że akt prawny obowiązuje, a więc że został ustanowiony zgodnie z prawem - jest ogłoszenie takiego aktu w odpowiednim dzienniku urzędowym. Tym samym organ, który swym podpisem decyduje, że dany akt prawny może wejść w życie stwierdza, iż wszystkie warunki formalne zostały spełnione (np. podpisanie ustawy przez prezydenta). Nie dotyczy to jednak kontroli merytorycznej, dotyczącej treści aktów prawnych. Ta wykonywana być może tylko przez specjalnie powołany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny).

tucyjny), który jednak może wypowiadać się także co do spełnienia warunków formalnych przy wydawaniu danego aktu prawnego.

**Kryterium merytoryczne stanowi również, chociaż w sposób uzupełniający - kryterium hierarchii norm prawnych.** Może ono być w poważnej mierze określone przez odpowiednie normy prawne. Konstytucja, będąca najwyższym aktem prawnym zawiera najważniejsze treści dotyczące państwa (władz publicznych) oraz relacji między państwem a jednostką (określiśmy je wcześniej). Te najważniejsze treści nie są jednak określone przez prawo (co jest oczywiste) lecz przez doktrynę prawniczą i polityczną danego kraju, która winna opierać się w głównej mierze na doświadczeniach rozwiniętych demokracji. Treść ustaw określona jest tylko w sposób negatywny: mogą one zapoczątkowywać regulację w każdej problematyce, z wyjątkiem materii konstytucyjnej. Materia rządowych aktów prawnych jest już jednak ściśle związana z danym upoważnieniem formalnym ustawy. Z kolei materia aktów prawnych wydawanych przez ministrów związana jest ściśle z formalnym upoważnieniem aktu prawnego wyższego stopnia, ale jest też określona prawnie: może się mieścić tylko w ustawowo określonym zakresie działania danego ministra.

Zasada hierarchii norm prawnych uwzględniana jest w trakcie stosowania prawa, przy dokonywaniu jego wykładni (interpretacji). W przypadku norm prawnych sprzecznych z sobą, a dotyczących danej sprawy - należy zastosować normę wyższego stopnia wyłączając niższą. Jest to oczywiste, wynika z istoty hierarchii norm. To norma niższego stopnia musi być wyłączona, skoro czerpie ona swe obowiązywanie z autorytetu normy wyższego stopnia.

*Kolejną zasadą konstrukcji systemu prawa jest zasada zupełności systemu prawa. Składa się ona w gruncie rzeczy z dwu generalnych dyrektyw (zaleceń). Pierwsza jest skierowana do stanowiących prawo apelując, aby problematyka regulowana przez dany akt prawny normowana była w sposób całościowy, wyczerpujący.* Nie jest to jednak zbyt proste do realizacji w praktyce. Akt prawny nie może być bowiem rozwlekły, zbyt obszerny, bądź

zbyt kazuistyczny tzn. dotyczący konkretnego przypadku („casus”). Trzeba się więc liczyć z tym, że normodawca, chociaż zakładamy, że działa racjonalnie, nie jest nieomylny. Luki w prawie mogą się więc zdarzyć.

*Stąd o wiele większe znaczenie w praktyce, dla obywatela, ma dyrektywa zupełności skierowana do organu stosującego prawo. Winien on traktować system prawa jako zupełny, nie mający luk prawnych. Organ, który rozstrzyga daną sprawę na gruncie prawa, winien ją definitywnie rozstrzygnąć; nie może zasłonić się brakiem odpowiedniej normy prawnej.* Doktryna prawnicza umożliwia wypełnienie ewentualnej luki w przepisach prawnych przez stosującego prawo. Może on wykorzystać tutaj dopuszczalne rozumowania (tzw. argumentacja prawnicza), korzystając z norm prawnych całego systemu prawa. Efektem takich rozumowań będą normy dedukowane przez organ stosujący prawo tylko w odniesieniu do danego przypadku, danej sprawy, tzw. **normy pośrednie**. Doktryna prawnicza określa jednak zasady owych rozumowań prawniczych, które nie mogą być dowolne. Organ stosujący prawo nie może bowiem tworzyć własnych norm prawnych, jest on upoważniony tylko do indywidualnych rozstrzygnięć. Normy pośrednie muszą więc mieć postać norm indywidualnych, „logicznie dedukowanych” z obowiązujących przepisów prawnych.<sup>7</sup>

*Zasada zupełności systemu prawa stanowi istotny element demokratycznego systemu prawa.* Jest zasadą chroniącą w praktyce obywatela oraz zapobiegającą paraliżowaniu życia społecznego przez nierozstrzygnięcie spraw. Jej istota jest racjonalna, da się wywieść z relacji między państwem a jednostką, analizowanych na gruncie wyżej przedstawionych zasad demokracji. Ale ma ona także swój aspekt moralny. Jeżeli bowiem państwo stanowi normy prawne ograniczające naturalną wolność jednostki w danej sferze - nie może ono, nie zezwalając obywatelowi na swobodne działanie,

<sup>7</sup>szerszej o tym piszę w: **A. Jamróz**: *Demokracja współczesna*. Wprowadzenie, Białystok 1993, wyd. Temida 2.

argumentując potrzebą rozstrzygnięcia prawnego, odmawiać zarazem takiego rozstrzygnięcia.

Wreszcie - trzecią zasadą systemu prawa jest **zasada niesprzecznosci systemu prawa**. Może ona, analogicznie jak zasada zupełności systemu prawa, być rozpatrywana jako dyrektywa skierowana do stanowiących prawo oraz jako dyrektywa skierowana do stosujących prawo. Ponieważ nie jest możliwe w praktyce stanowienie norm prawnych niesprzecznych z sobą treściowo - ciężar odpowiedzialności za niesprzeczność systemu prawa zostaje przerzucony na stosujących prawo. Aby uniknąć stosowania norm sprzecznych z sobą, doktryna prawnicza wyposaża stosującego prawo (dokonującego wykładni) w tzw. **reguły kolizyjne usuwające sprzeczności w stosowaniu prawa**.

Jedną z tych reguł już wymieniliśmy - jest to **reguła hierarchiczności**. Drugą z reguł to **reguła temporalna (czasowości)**. Zobowiązuje ona stosującego prawo, w przypadku sprzeczności między dwiema normami obowiązującymi, odnoszącymi się do danej sprawy, z których jedna została wydana później, a druga wcześniej - stosować tę normę, która została wydana później. Uzasadnienie tej reguły jest też oczywiste. Należy założyć, że normodawca jest racjonalny. Jeśli wydał dla danej sprawy normy późniejsze, to po to, aby nie stosować normy wcześniej wydanej.

Wreszcie - trzecia reguła kolizyjna to **reguła merytoryczna (szczegółowości)**. Nakazuje ona stosującemu prawo, w przypadku kolizji między dwiema normami, z której jedna jest ogólna (szeroki zakres), a druga szczegółowa (zakres węższy, zawierający się w zakresie normy ogólnej) - stosować normę szczegółową, bogatszą w treść.

Trzeba jednak pamiętać, że może dojść do kolizji między samymi regułami kolizyjnymi. Należy stosować dwie ostatnie reguły, jeśli dotyczą one kolizji między normami tego samego stopnia. Jeśli jest inaczej - należy stosować zawsze normę wyższego stopnia; mimo, że jest wcześniejsza (reguła temporalna) lub mimo, że jest szczegółowa (reguła merytoryczna). **Reguła hierarchiczności, bę-**

*dużą fundamentem systemu prawa - ma bowiem bezwzględny priorytet.* W przypadku natomiast kolizji między regulacjami: temporalną i merytoryczną (między normami tego samego stopnia) - należy stosować normę szczegółową (mimo, że wydana wcześniej), a nie normę późniejszą (ogólną). Oczywiście dotyczy to kolizji między normami tego samego stopnia.

Do zasady niesprzeczności odnieść można tę samą zasadę co do poprzednich. Jest ona gwarancją umożliwiającą niesprzeczne rozstrzygnięcie (lub w ogóle - rozstrzygnięcie) - chroniąc w ten sposób funkcjonowanie państwa prawnego, prawa obywatelskie i w ogóle sprawne funkcjonowanie państwa.

Poświęćmy teraz nieco uwagi **zasadzie integralnej podmiotowości prawnej państwa**, będącej kolejnym elementem koncepcji państwa prawnego. Podmiotem prawa jest obiekt z którym prawo wiąże określone uprawnienia i obowiązki. Oznacza to, że zgodnie z tą zasadą *państwo stanowi jednolity podmiot w swoich „zewnętrznych” działaniach, wobec innych państw (na gruncie prawa międzynarodowego), ale i „wewnątrz” społeczeństwa demokratycznego: wobec obywateli oraz wobec jednostek samorządu terytorialnego (gmina, region itp.), oczywiście w granicach konstytucji i ustaw.*

Ów „aspekt wewnętrzny” integralnej podmiotowości prawnej państwa jest szczególnie dla nas interesujący (pominiemy aspekt zewnętrzny). Oznacza on, że wobec obywateli państwo występuje w społeczeństwie demokratycznym jako jeden podmiot. Ma to znamienne konsekwencje. Obowiązek obywatela wobec danego organu państwowego jest w gruncie rzeczy obowiązkiem wobec państwa jako całości; zobowiązanie obywatela wobec określonego organu (agendy) państwa, spełnione wobec innego organu np. wskutek niekompetencji tego organu - uważa się za spełnione; roszczenie obywatela wobec jakiegoś organu - jest roszczeniem wobec państwa; spór na gruncie prawa jest sporem między obywatelem a państwem jako całością. Ratyfikowanie przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w pełni uwidocznilo tę integralną pod-

miotowość państwa w społeczeństwie demokratycznym. Po wyczerpaniu wszystkich możliwości prawnych w Polsce - obywatel może zaskarżyć Rzeczpospolitą Polską do Trybunału w Strasbourgu.

Zasada integralnej podmiotowości prawnej państwa ma więc istotne znaczenie w ochronie praw jednostki. Państwo występuje też jako jednolity podmiot wobec jednostek samorządu terytorialnego (wspomnieliśmy o tej kwestii) co zapewnia równość tych podmiotów na gruncie prawa, oczywiście w granicach konstytucji i ustaw. Jednostki samorządu terytorialnego również posiadają podmiotowość prawną (osobowość prawną). W Rzeczpospolitej Polskiej zostało to wyraźnie stwierdzone w art. 70 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku.

Dopełnieniem koncepcji państwa prawnego są instytucje prawne, które w danym państwie są zabezpieczeniem dochodzenia prawnie uzasadnionych roszczeń przez obywateli. Innymi słowy - chodzi o takie instytucje, które umożliwiają obywatelowi dochodzenie swoich roszczeń w przypadku naruszenia prawa przez organy państwa. Zdaniem niektórych - w ten właśnie sposób sprawdza się, na ile rzeczywiście jakieś państwo słusznie aspiruje do miana państwa prawnego. Szereg instytucji prawnych (rozwiązań prawnych) uważa się za nieodzowny katalog instytucji państwa prawnego. Wymieńmy tutaj w szczególności: - **Możliwość uchylenia i zmiany rozstrzygnięcia prawnego o charakterze definitywnym w normalnym trybie postępowania sądowego i administracyjnego (orzeczenia prawomocne, decyzja ostateczna), jeżeli rozstrzygnięcie takie naruszyło prawo.** Chodzi tutaj między innymi o instytucję **rewizji nadzwyczajnej** (w postępowaniu sądowym) oraz **stwierdzenia nieważności decyzji** (w postępowaniu administracyjnym). - **Możliwość zaskarżenia ostatecznej decyzji administracyjnej** (zakończone postępowanie administracyjne) do instytucji o charakterze sądowym, (w Polsce - do Naczelnego Sądu Administracyjnego) gdzie obywatel występuje „na równych prawach” z organem administracyjnym (lub inną instytucją). - **Możliwość prawną zaskarżenia państwa za szkody popełnione w wyniku działalności jego funkcjonariuszy.**

Wymieniliśmy tylko niektóre rozwiązania umożliwiające zaskarżenie państwa w sytuacji naruszania przez niego prawa (o skardze do **Trybunału w Strasbourgu** już wspomnieliśmy). Istnienie takich instytucji prawnych, stanowiących gwarancje związania państwa prawem, prawnego samoograniczenia się władzy państwowej - opiera się na doktrynalnym uzasadnieniu, iż władza państwowa reprezentuje wolę suwerena; państwo przeto funkcjonuje w służbie społecznej; a prawo, mimo, że ustanowione przez państwo - określa zasady funkcjonowania, wiąże państwo również w celu ochrony praw jednostek.

*Kończąc rozważania o państwie prawnym, z konieczności dalece skrócone, trzeba podkreślić, że stanowi ono istotnie fundament współczesnego modelu państwa demokratycznego na który składają się i inne idee. Omówiliśmy wcześniej tylko niektóre z nich: ideę podziału władzy; ideę konstytucjonalizmu; uznanie podstawowego katalogu praw i wolności jednostki; koncepcję samorządu terytorialnego.*

## 8. PARTIE POLITYCZNE W SPOŁECZEŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

Partiom politycznym i ich roli we współczesnej demokracji poświęcamy odrębny wątek. Pełnią one rolę szczególną, niezastąpioną jako sfera „pośrednia” między społeczeństwem obywatelskim (suwerenem) a państwem - w ramach społeczeństwa globalnego. Podobnie - w skali społeczności lokalnych - są pośrednikiem między społecznościami lokalnymi będącymi źródłem władz lokalnych - a wyłonionymi lokalnymi władzami publicznymi. *„Przenoszenie”, transmisja woli suwerena (społeczeństwa, społeczności), przede wszystkim w trakcie wolnych wyborów mających na celu wybór mandataria sprawnego władzę w imieniu suwerena - oto jest podstawowe uzasadnienie istnienia, funkcjonowania partii w systemie politycznym; szczególnego ich statusu. Z tej racji bytu partii politycznych wynikają też funkcje jakie pełnią one w społeczeństwie demokratycznym.*

*Partie polityczne, aczkolwiek w sposób uproszczony, odzwierciedlają podziały istniejące w opinii publicznej na tle stosunku do ważnych problemów społecznych, idei, wartości.* Można powiedzieć, że funkcja ta polega na reprezentowaniu określonych stanowisk istniejących w społeczeństwie. *Jednakże wiąże się ona z inną funkcją (o której już wspomnieliśmy); partie polityczne mianowicie zarazem integrują, agregują owe opinie (postawy) w określone wspólne kategorie.* Praktycznie bowiem, poglądy i postawy są dalece indywidualnie zróżnicowane.

Współczesne poglądy w nauce są dość sceptyczne co do funkcji odzwierciedlania istniejących podziałów w opinii publicznej. Podnosi się, iż rola partii politycznych w owym „odzwierciedlaniu” jest aktywna. Niektórzy wskazują nawet, że partie polityczne w większym stopniu kształtują opinie i postawy w społeczeństwie niż je odzwierciedlają. Nie zmienia to istoty sprawy, gdyż na partie polityczne prezentujące określone programy głosuje określona część



wyborców. W tym sensie partie polityczne reprezentują określoną część elektoratu.

Rozważania te sygnalizują natomiast, iż *partie polityczne pełnią i inną funkcję: edukacji politycznej, zarówno w sensie propagandy na rzecz określonej ideologii czy programu jak i ogólnej edukacji politycznej (wiedzy z zakresu ustrojoznawstwa, myśli politycznej)*. Przy tej okazji podkreśla się niekiedy, iż *partie polityczne są forum powstawania doktryn politycznych, tworzenia się idei. Współcześnie, jak się wydaje, ta ostatnia funkcja zanika w rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych*. Na bazie wspólnych wartości demokracji politycznej, generalnej wspólnej troski o poziom egzystencji materialnej społeczeństwa (co stało się najważniejszym celem rządów i głównych partii); na bazie dalece pragmatycznej mentalności cechującej dzisiaj elity przywódcze wszystkich partii rozwiniętych krajów demokratycznych - dotychczasowe, klasyczne opcje ideologiczno-polityczne (konserwatyzm, liberalizm, socjaldemokratyzm) dalece się do siebie zbliżyły. Jak się też wydaje, w ramach współczesnych rozwiniętych demokracji niewielka jest możliwość istotnej zmiany polityki; kolejne rządy mają w gruncie rzeczy niewielki margines manewru. Funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych w tych warunkach powoduje więc, że polityka takich państw cechuje się w dużym stopniu strategiczną ciągłością opartą na „ekonomicznym pragmatyzmie”, w której nie ma miejsca na „nowe” ideologie, oderwane od realiów ekonomicznych.

*Inną, ważną funkcją partii politycznych jest przygotowywanie kadr, elit politycznych - do zarządzania państwem*. Część tej kadry jest prezentowana jako kandydaci w wyborach na szczeblu centralnym i na szczeblach lokalnych. Bowiem podstawową racją bytu partii politycznych jest przecież rywalizacja w wyborach, celem zdobycia władzy państwowej.

Stąd niektórzy proponują typologię funkcji partii politycznych bardziej generalną, uproszczoną, uważając, iż w gruncie rzeczy funkcje partii można sprowadzić do dwu zasadniczych: *funkcji*

*wyborczej. w której zawierałoby się wysuwanie kandydatów w wyborach, ujawnianie struktury opinii publicznej; oraz funkcję edukacji politycznej, przejawiającą się w informowaniu, kształtowaniu postaw i opinii oraz integrowaniu społeczeństwa na bazie określonych programów (ideologii).*

Poglądy na temat definicji partii politycznej wiąże się ściśle z funkcjami jakie pełni ona we współczesnym społeczeństwie demokratycznym oraz z mechanizmem systemu demokratycznego. Zwraca się w tych definicjach uwagę na ścisły związek z istotą systemu demokratycznego, w którym władza wywodzona jest z woli suwerennego społeczeństwa; w wyniku walki wyborczej organizacji politycznych, zwanych partiami, które ubiegają się o władzę państwową (publiczną) drogą poparcia wyborców.

O tym więc, czy dana organizacja jest partią polityczną decyduje nie jej nazwa, ale funkcje wyznaczone przez mechanizmy systemu demokratycznego; uczestnictwo w mechanizmie konkurencyjnym na zasadach formalnej równości określonej przez prawo, ubieganie się o zdobycie władzy państwowej drogą poparcia w wolnych wyborach. Taki „funkcjonalny” kierunek pojmowania istoty partii politycznych, nie związany z celami ideologicznymi ani klasowymi, prezentował już **Max Weber**. Współczesne definicje spotykane na gruncie myśli demokratycznej idą śladem metody funkcjonalnej, zwłaszcza definicji podanej przez wspomnianego wcześniej klasyka współczesnej myśli społecznej **Josepha Schumpetera**, który w wydanej w 1942 roku pracy określił partię jako grupę społeczną, której członkowie stawiają sobie za cel zgodne działanie w walce konkurencyjnej celem zdobycia władzy politycznej. Nie samo dążenie do zdobycia władzy jest więc cechą partii, ale poprzez uczestnictwo w walce konkurencyjnej, będącej jedną z fundamentalnych cech systemu demokratycznego. **Schumpeter** odrzucił rozpowszechnioną w dawnej doktrynie definicję partii, wedle której działa ona w interesie publicznym; zarazem ideologię i program partii uznał za wtórne, nie mieszczące się w definicji partii, chociaż służące walce konkurencyjnej.

Tym tropem poszła też definicja, którą zaproponował jeden ze współczesnych autorytetów teorii demokracji **Giovanni Sartori**. Wedle niego partią polityczną jest organizacja polityczna identyfikowana przez określoną, oficjalną nazwę; zdolna do desygnowania, w wyniku wyborów, kandydatów do funkcji publicznych.<sup>8</sup> W tej zwięzłej definicji, oprócz wcześniej wskazanych cech funkcjonalnych, dodano jeszcze inne, również istotne. Fakt posiadania przez organizację określonej nazwy nie tylko identyfikuje partię; wskazuje na jej trwałość funkcjonowania wykluczającą identyfikowanie partii z uformowanym „ad hoc”, do celów wyborczych, wąskim sztabem ludzi; pozwala na ciągłość zobowiązań względem innych podmiotów (państwa, jednostek, innych partii itd). Określona oficjalna nazwa partii wiąże się też z inną istotną cechą zaproponowaną przez Sartoriego, a mianowicie zdolnością do desygnowania kandydatów do funkcji publicznych w wynikach wyborów. Tym samym - cechą zasadniczą partii jest również jej rzeczywista zdolność konkurencyjna. Ta rzeczywista zdolność konkurencyjna mierzona jest zwłaszcza możliwością zdobywania mandatów w ciałach przedstawicielskich. Tak więc organizacja polityczna, która w dłuższym okresie czasu nie wykazuje zdolności do konkurowania nie mieściłaby się w definicji partii.

Współczesne systemy prawne nie idą tak daleko: nie pozbawiają organizacji, które nie wykazują zdolności konkurencyjnej miana partii, a tym samym nie pozbawiają je możliwości konkurowania w walce o władzę.

Natomiast pozbawiają je możliwości dofinansowywania przez państwo, gdyż sprawdzianem przydatności partii w systemie politycznym jest zdobywanie przez nią odpowiedniego poparcia wyborczego, w rezultacie i mandatów.

Taką zasadę przyjęto też w Rzeczypospolitej Polskiej, czego wrazem jest dofinansowywanie komitetów wyborczych (a więc w

<sup>8</sup> G. Sartori: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Vol I, Cambridge University Press 1976, s. 63.

praktyce - partii) w zależności od liczby mandatów uzyskanych w wyborach. Zasada taka uwidoczniła jest w ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 maja 1993 r. (art. 155).

Na tle powyższych rozważań można pokusić się o definicję partii politycznej. Idzie ona tropem podanych wcześniej funkcjonalnych definicji partii, zwracając wszakże uwagę na fakt, iż partie są często nadal nośnikiem określonej ideologii, doktryny, a przynajmniej kultury politycznej. Ten czynnik jest również elementem identyfikującym partię. Wreszcie dodajmy, że za cechę definicyjną partii uznajemy nie jej zdolność konkurencyjną wykazaną w wyniku wyborów, lecz zdolność do konkurowania (wystawianie kandydatów w wyborach, dysponowanie kadrą do stanowisk publicznych).

**Partią polityczną jest organizacja społeczna, będąca najczęściej nośnikiem jakiejś ideologii, doktryny politycznej lub kultury politycznej, działająca pod określoną nazwą, zmierzająca do zdobycia władzy drogą uzyskania poparcia wyborczego w wolnych wyborach oraz wykazująca zdolność do wykonywania władzy poprzez wystawienie kandydatów w wyborach i dysponowanie personelem do stanowisk publicznych.**

Partie polityczne, aczkolwiek należą do „sfery pośredniej” między państwem a społeczeństwem, co przedstawiliśmy omawiając szeroko ich funkcje w systemie politycznym - „zbliżyły się” znacznie do sfery organów państwowych. Mimo pojawiającej się od czasu do czasu krytyki partii politycznych jako instytucji w systemie politycznym - uznane są powszechnie za konieczny element każdego systemu demokratycznego. Partie polityczne - wskazywał trafnie jeden z autorytetów współczesnego ustrojoznawstwa **Maurice Duverger** - są niezbędne w mechanizmie reprezentacji, łagodzą nieuniknioną oligarchiczność wszelkich rządów, gdyż tworzą „rządy ludu przez elitę wywodzącą się z ludu”, która wskutek wyborów jest wymienna. Tak właśnie należy pojmować klasyczną formułę „rządy ludu przez lud”. Gdyby ta klasyczna formuła proponowana była jako ustrój bez partii - ustrój taki stałby się nie-

uchronnie ustrojem konserwatywnym, paraliżującym faktycznie wybory powszechne, narzucającym ludowi przywódców, którzy się z niego nie wywodzą. Ustrój taki byłby znacznie dalej od demokracji niż ustrój „z partiami”.<sup>9</sup>

*Partie polityczne nie są zwykłymi stowarzyszeniami. Pełnią ważne funkcje w systemie politycznym, rzutujące nie tylko na wybór władz państwowych, ale i na ich funkcjonowanie. Od układu sił w systemie politycznym zależy charakter i sposób sprawowania władzy państwowej; zależy nie tylko treść ustawodawstwa, jego orientacja polityczna, ale i sposób interpretowania konstytucji: zakres i sposób wykonywania kompetencji konstytucyjnych przez naczelne organy państwowe.* Konstytucja bowiem nie może ich określać nazbyt szczegółowo, konstytucja nie przewiduje każdej sytuacji. Zakładając, że organy państwowe przestrzegają „literę konstytucji” - jej treść dopełniana jest jednak przez praktykę polityczną. Konstytucja bowiem to nie tylko jej „litera”, ale określona praktyka polityczna, która w ramach zgodności z literą, brzmieniem przepisów konstytucji - może jednak być różna w odniesieniu do tych samych przepisów.

Wpływ partii politycznej na prowadzoną politykę, uchwalane ustawodawstwo i „praktykę konstytucyjną” jest tym większy, im większe poparcie uzyskała dana partia w wyborach. Poparcie to mierzone jest ilością uzyskanych mandatów parlamentarnych (mimo, że zawsze mamy tutaj do czynienia z deformacją „woli wyborców”) oraz możliwością obsadzania wybieralnych urzędów publicznych.

*Partie pełnią więc funkcje publiczne w sposób ściśle powiązany z funkcjami organów państwowych. Pełnią je w tym większym stopniu w im większym otrzymały poparcie wyborcze. Toteż mimo, że konstytucje klasyczne dotyczyły w zasadzie państwa oraz relacji między państwem, a jednostką (katalog praw i wolności jednostki) - współczesne konstytucje oraz ustawodawstwo wycho-*

<sup>9</sup> M. Duverger: Les partis politiques, Paris 1976, éd Armand Colin, s. 551 - 556.

*dzą poza klasyczny zakres odnosząc się również do partii politycznych. Wyznaczają im określone funkcje w systemie politycznym; określają czasem zasady relacji partii z organami państwowymi; nakazują im przestrzeganie określonych zasad dotyczących struktury i funkcjonowania - ingerując w ten sposób w życie samych partii.*

W ostatnich kilkudziesięciu latach regulacja prawna partii politycznych, zwana **instytucjonalizacją prawną partii politycznych**, znacznie się poszerzyła. Dowiodły tego także kraje, które w ostatnich 20 latach wkroczyły na drogę demokracji (Hiszpania, Portugalia, Grecja, kraje Europy Środkowo-Wschodniej). Konstytucja oraz ustawodawstwa tych krajów uznały za rzecz nieodzowną regulację prawną partii politycznych.

Konstytucyjne określenie istoty i funkcji partii politycznych jest tutaj sprawą zasadniczą, bowiem rzutuje na miejsce partii w systemie politycznym. Prawidłowe określenie tego miejsca przyczynia się do sprawności funkcjonowania systemu politycznego oraz prawidłowego mechanizmu odpowiedzialności. Z tego punktu widzenia najbardziej poprawne - jak wspomnieliśmy - jest ujęcie istoty i funkcji partii w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., gdzie czytamy, iż partie polityczne współdziałają przy formowaniu się woli politycznej społeczeństwa (dosł. „ludu”). To zwięzłe ujęcie wskazuje, że główną funkcją partii, wręcz uzasadnieniem jej istnienia - jest odzwierciedlenie woli społeczeństwa. Oczywiście poprzez wolne wybory i przy uwzględnieniu zasady większości. Nie jest to jednak funkcja polegająca na biernym odzwierciedlaniu, gdyż partie uczestniczą w kształtowaniu się tej woli politycznej. Zawiera się w tym także funkcja aktywnego kształtowania opinii publicznej, a więc funkcja edukacyjna. Zwięzła definicja istoty i funkcji partii politycznych w Konstytucji niemieckiej wyznacza więc partiom dwie funkcje: wyborczą i edukacyjną. Trzeba też wspomnieć, iż nieprzypadkowo w definicji tej znalazł się termin: „współdziałają” (tzn. partie). Wszak wspomnieliśmy już, że rywalizacja, konkurencja partii politycznych w pozyskiwaniu głosów wy-

borczych w dojrzałej demokracji musi polegać również na uwzględnieniu koniecznego konsensu, czyli na współdziałaniu.

Niezmiernie istotne jest więc, aby funkcje partii politycznych były oddzielone od funkcji organów państwowych. Tymczasem konstytucje niektórych krajów, idąc w ślad za rozwiązaniem zastosowanym w Konstytucji Włoch z 1947 roku nietrafnie określają, iż celem partii politycznych jest przyczynianie się do „określania polityki narodowej” (państwa).

Prowadzenie polityki należy do organów państwowych, w szczególności do rządu (egzekutywy), który z tego tytułu ponosi określoną konstytucyjnie odpowiedzialność i dysponuje konstytucyjnymi uprawnieniami. Wobec tego przyznanie partiom w sposób ogólny możliwości określania polityki, bez ponoszenia odpowiedzialności (co zresztą w praktyce nie byłoby możliwe) - wprowadza dysonans w mechanizmie funkcjonowania systemu politycznego. Wspomnieliśmy już, że w Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązania prawne zdają się niefortunnie naśladować „wariant włoski”.

Art. 4 Konstytucji głosi bowiem, iż partie zrzeszają obywateli „w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. W ustawie o partiach politycznych z 28 lipca 1990 roku rozwiązanie takie jeszcze pogłębiono uznając, iż celem partii jest „udział w życiu publicznym, w szczególności przez wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy.

Z powyższych krótkich rozważań wynika jasno, że określone prawnie funkcje partii nie powinny wchodzić w sferę działalności organów państwowych dysponujących określonymi kompetencjami i ponoszących z tego tytułu odpowiedzialność w myśl zasady adekwatności kompetencji i odpowiedzialności. Mimo, iż w toku ewolucji współczesnych demokracji sfera działalności partii wyraźnie zbliżyła się do sfery organów państwowych - funkcje partii polegają na odzwierciedlaniu woli politycznej społeczeństwa tzn. na odzwierciedlaniu podziałów opinii publicznej w celu wyłonienia

większości rządzącej, a nie na prowadzeniu, czy nawet udziale w kształtowaniu polityki państwa.

*Partie z istoty swej należą więc nadal do sfery pośredniej między państwem a społeczeństwem. Konstytucja i ustawy państwa demokratycznego muszą tę specyfikę partii politycznych uwzględnić przy określaniu istoty i funkcji partii politycznych, mimo, iż w praktyce politycznej systemów demokratycznych działalność partii jest ściśle związana z działalnością państwa. Instytucjonalizacja prawna partii tzn. regulacja działalności partii przez przepisy prawne, będąca zjawiskiem powszechnym i pogłębiającym się - jest zresztą dowodem tych powiązań. Jest zarazem potwierdzeniem, iż partie polityczne są koniecznym elementem demokracji.*





## SPIS TREŚCI

Przedmowa .....	3
1. Pojęcie demokracji .....	4
2. Suwerenność społeczeństwa obywatelskiego .....	9
3. Wolność, równość, większość .....	16
4. Wolna konkurencja w duchu pluralizmu i konsensusu .....	24
5. Państwo w społeczeństwie demokratycznym .....	29
6. Podział władzy - ciągle żywa zasada państwa demokratycznego .....	43
7. Państwo prawne - fundament współczesnej demokracji .....	53
8. Partie polityczne w społeczeństwie demokratycznym .....	65