

EWOLUCJA USTROJÓW PAŃSTWOWYCH I INSTYTUCJI PRAWNYCH

redakcja naukowa Marek Wąsowicz

Tomasz Królasik, Adam Moniuszko
Piotr Pomianowski, Marek Wąsowicz

SERIA AKADEMICKA

EWOLUCJA USTROJÓW PAŃSTWOWYCH I INSTYTUCJI PRAWNYCH

redakcja naukowa Marek Wąsowicz

Tomasz Królasik, Adam Moniuszko
Piotr Pomianowski, Marek Wąsowicz

SERIA AKADEMICKA

Recenzent

Dr hab. Piotr Fiedorczyk, prof. Uniwersytetu w Białymstoku

Wydawczyni

Agata Jędrasik

Redaktorka prowadząca

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Wojciech Kiedrowicz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Tomasz Królasik – rozdz. XIII

Tomasz Królasik, Marek Wąsowicz – rozdz. X

Adam Moniuszko – rozdz. IV, XIV, XXII

Piotr Pomianowski – rozdz. VI, VIII, XVIII pkt 18.1, rozdz. XX

Marek Wąsowicz – rozdz. I, II, III, V, VII, IX, XI, XII, XV, XVI, XVII, XVIII pkt 18.2, rozdz. XIX, XXI



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-424-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Słowo wstępne	13

Część I EWOLUCJA USTROJÓW PAŃSTWOWYCH

Rozdział I	
Europejski standard ustrojowy (demokracja liberalna i jej odmiany)	19

Rozdział II	
Konstytucjonalizm – pojęcie, geneza, fundamenty filozoficzne	24
2.1. Pojęcie konstytucjonalizmu	24
2.2. Geneza konstytucjonalizmu	26
2.3. Fundamenty doktrynalne konstytucjonalizmu	28
2.4. Dwa modele konstytucji	34

Rozdział III	
Europejska droga do konstytucjonalizmu – ewolucja ustrojów państw europejskich od średniowiecza do początków konstytucjonalizmu	37
3.1. Perspektywa ogólna	37
3.2. Głowa państwa	41
3.3. Tworzenie prawa	45
3.4. Zarządzanie państwem	50
3.5. Wymiar sprawiedliwości	56
3.6. Obywatel	59

Rozdział IV

Polska droga do konstytucjonalizmu – ewolucja ustroju Polski

od średniowiecza do końca XVIII wieku	63
4.1. Charakter państwa polsko-litewskiego	64
4.2. Społeczeństwo – zarys problematyki	66
4.3. Władza królewska	67
4.4. Sejm	72
4.5. Sejmiki	78
4.6. Konstytucja 3 maja	80

Rozdział V

Ewolucja podstawowych modeli ustrojowych od schyłku XVIII

do końca XX wieku – cechy i przykłady	85
5.1. Monarchia konstytucyjna	85
5.2. Monarchia parlamentarna	89
5.3. Republika prezydencka	93
5.4. Republika parlamentarna	99
5.5. Państwo federalne	106
5.6. Państwo autorytarne	115
5.7. Państwo totalitarne	119

Rozdział VI

Modele ustrojowe na ziemiach polskich w XIX wieku i w Polsce

w XX stuleciu (Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie,

autonomia Galicji, II Rzeczpospolita, PRL, transformacja ustrojowa,

1989–1997)	122
6.1. Księstwo Warszawskie	122
6.2. Królestwo Kongresowe	124
6.3. Ustrój Galicji w dobie autonomii	128
6.4. Królestwo Polskie jako element Mitteleuropy	130
6.5. Odbudowa państwa polskiego	131
6.6. II Rzeczpospolita	133
6.7. Powstanie Polski Ludowej	145
6.8. Powstanie III Rzeczypospolitej	154

Rozdział VII

Ewolucja stanowienia prawa w państwie konstytucyjnym –

instytucje, procedury, badanie jakości prawa	161
7.1. Podmioty uczestniczące w procedurze ustawodawczej	161
7.2. Struktura ciał ustawodawczych	163
7.3. Skład ciał ustawodawczych i sposób ich powoływania	165
7.4. Badanie konstytucyjności ustaw	172

Rozdział VIII

Ewolucja administracji państwa – zarząd centralny i terytorialny, samorząd terytorialny, zawodowy i gospodarczy, kontrola decyzji administracyjnych	174
8.1. Perspektywa europejska	174
8.2. Zarząd państwa w Polsce	187

Rozdział IX

Ewolucja sądownictwa w państwie konstytucyjnym – instytucje, gwarancje niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej	202
9.1. Sądownictwo jako trzecia władza	202
9.2. Gwarancje niezależności władzy sądowej	204
9.3. Gwarancje niezawisłości sędziowskiej	205

Rozdział X

Ewolucja statusu prawnego obywatela – gwarancje praw obywatelskich, instytucje obywatelskie	210
--	------------

Rozdział XI

Europejskie struktury ponadpaństwowe – historia i współczesność	219
11.1. Historyczne przykłady europejskich projektów i inicjatyw integracyjnych	219
11.2. Idee integracyjne w okresie międzywojennym i w czasie II wojny światowej	224
11.3. Koncepcje integracyjne po II wojnie światowej	225
11.4. Powstanie Wspólnot Europejskich	226

Część II**EWOLUCJA INSTYTUCJI PRAWNYCH****Rozdział XII**

Źródła europejskiej tradycji prawnej – prawo zwyczajowe, recepcja prawa rzymskiego, prawo kanoniczne, rola uniwersytetu	231
--	------------

Rozdział XIII

Prawo anglosaskie – charakterystyka, źródła, znaczenie	238
13.1. Geneza <i>common law</i>	238
13.2. Instytucja rytu i precedensu w <i>common law</i>	241
13.3. <i>Equity law</i>	245
13.4. Literatura prawnicza i jej znaczenie dla prawa anglosaskiego	247
13.5. Prawo anglosaskie w Stanach Zjednoczonych	249

Rozdział XIV

Źródła prawa w I Rzeczypospolitej	252
--	------------

Rozdział XV

Kodyfikacja – pojęcie, geneza, założenia filozoficzne	259
15.1. Próby porządkowania prawa w okresie przedkodyfikacyjnym	260
15.2. Rozwój idei kodyfikacji, założenia filozoficzne	262
15.3. Cechy idealnego kodeksu	265
15.4. Najważniejsze kodyfikacje XVIII i XIX wieku	268

Rozdział XVI

Podstawowe kodyfikacje XIX wieku – przebieg prac kodyfikacyjnych, ogólna charakterystyka	270
16.1. Najważniejsze kodeksy cywilne	270
16.2. Najważniejsze kodeksy karne	289

Rozdział XVII

Unifikacja prawa w II Rzeczypospolitej	298
---	------------

Rozdział XVIII

Nauka prawa w XVIII–XX wieku w Europie i na ziemiach polskich oraz w II Rzeczypospolitej	306
18.1. Nauka prawa cywilnego	306
18.2. Nauka prawa karnego	310

Rozdział XIX

Nauczanie prawa (model kontynentalny, model anglosaski, szkoły prawa, studia uniwersyteckie)	319
---	------------

Rozdział XX

Dzieje podstawowych instytucji prawa cywilnego (od średniowiecza do XX wieku)	324
20.1. Prawo osobowe	324
20.2. Małżeństwo i rodzina	328
20.3. Prawo rzeczowe	343
20.4. Zobowiązania	346
20.5. Prawo spadkowe	351

Rozdział XXI

Dzieje prawa karnego (od średniowiecza do XX wieku)	356
21.1. Wyodrębnienie się prawa karnego	356
21.2. Kształtowanie się form odpowiedzialności karnej	361
21.3. Poszukiwanie właściwego zestawu środków karnych	364

Rozdział XXII**Postępowanie przed sądem (średniowiecze – XX wiek) – proces skargowy,****proces cywilny, proces karny 368**

22.1. Proces cywilny 369

22.2. Proces karny 377

Wskazówki bibliograficzne 387**Skorowidz 389****O Autorach 405**

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

ABGB	– austriacki kodeks cywilny z 1811 r. (<i>Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch</i>)
BGB	– niemiecki kodeks cywilny z 1896 r. (<i>Bürgerliches Gesetzbuch</i>)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
KCKP	– Kodeks cywilny Królestwa Polskiego
KN	– Kodeks Napoleona
Konstytucja marcowa	– ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267)
Konstytucja kwietniowa	– ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227)
Konstytucja PRL, Konstytucja lipcowa	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
Mała konstytucja	– ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426)
Konstytucja z 1997 r.	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
ZGB	– szwajcarski kodeks cywilny z 1907 r. (<i>Zivil Gesetzbuch</i>)

Inne

Euroatom	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
KRN	– Krajowa Rada Narodowa
NTA	– Najwyższy Trybunał Administracyjny
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PKWN	– Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PPR	– Polska Partia Robotnicza
PPS	– Polska Partia Socjalistyczna

PSL	– Polskie Stronnictwo Ludowe
PZPR	– Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
RT	– Rząd Tymczasowy
SD	– Stronnictwo Demokratyczne
TRJN	– Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej
ZSL	– Zjednoczone Stronnictwo Ludowe
ZSRR	– Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

SŁOWO WSTĘPNE

W wyniku reformy programu studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wprowadzonej w życie z początkiem roku akademickiego 2017/2018, pojawił się przedmiot *Ewolucja ustrojów państwowych i instytucji prawnych*, który zastąpił wykładane wcześniej *Powszechną historię państwa i prawa* oraz *Historię ustroju i prawa Polski*. Zmiana ta nie wynikała z kontestowania roli przedmiotów historycznoprawnych w kształtowaniu sylwetki absolwenta studiów prawniczych, ale podyktowana była przekonaniem, że skuteczne wskazywanie sensu i znaczenia perspektywy historycznej jako niezbędnego składnika wykształcenia prawniczego wymaga dzisiaj innego podejścia.

W dobie swobodnego dostępu do informacji – obok umiejętności jej selekcjonowania i krytycznej oceny wiarygodności – kluczowego znaczenia nabiera zdolność rozumienia relacji przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi wydarzeniami (zjawiskami) oraz dostrzegania dłuższych procesów pozwalających identyfikować pewne prawidłowości. Dla prawnika (jak zresztą dla każdej wykształconej osoby) taka umiejętność wydaje się mieć podstawowe znaczenie. Wprawdy w tym zakresie można zaś nabrać, przyglądając się w ten sposób np. wydarzeniom historycznym, widzianym jednak przede wszystkim jako pewien ciąg zdarzeń mających swoje przyczyny i kontekst, w jakich do nich dochodziło. Stąd wskazane wydało się położenie akcentu na aspekt ewolucji, czyli dokonujących się w czasie zmian. W rezultacie podstawowym celem nowego przedmiotu jest dostarczenie narzędzi pozwalających zrozumieć, skąd wziął się pewien kanon instytucji prawnoustrojowych i prawnosądowych uchodzących za standard lub składnik europejskiej kultury prawnej oraz jaka ścieżka prowadziła do ich upowszechnienia. Towarzyszyła nam przy tym myśl, wypowiedziana przez wybitnego polskiego cywilistę, profesora Uniwersytetu Warszawskiego, Witolda Czachórskiego: „Można być prawnikiem, nie mając za sobą odpowiednio rozbudowanych studiów historycznych. Tylko nie można być wtedy dobrym prawnikiem”. A takich powinien przecież kształcić Uniwersytet Warszawski.

Autorzy podręcznika uznali, że podstawowymi pojęciami, wokół których zorganizowany powinien być tok wykładu, są konstytucja – w zakresie kwestii ustrojowych – oraz kodyfikacja – w zakresie instytucji prawnosądowych. Stanowią one w efekcie punkt wyjścia dla wywodów i organizują ich strukturę. Prezentujemy więc drogi dojścia do konstytucji i jej podstawowej materii oraz do kodyfikacji i jej założeń, a następnie zajmujemy się instytucjami ustrojowymi regulowanymi w konstytucjach i instytucjami prawa sądowego zawartymi w kodeksach.

W przeciwieństwie do tradycyjnych podręczników historii państwa i prawa, których materia (z podziałem na podstawowe epoki) obejmuje w znaczącym stopniu prezentację rozwiązań ustrojowych w konkretnych państwach (wyjątkiem jest podręcznik Jana Baszkiewicza *Powszechna historia ustrojów państwowych* oraz w pewnym zakresie Stanisława Grodzkiego *Porównawcza historia ustrojów państwowych*), proponowany przez nas podręcznik koncentruje się w części ustrojowej na przedstawieniu zestawu podstawowych modeli ustrojowych, jakie pojawiły się od czasów pierwszych konstytucji, oraz na omówieniu ewolucji podstawowych funkcji konstytucyjnego państwa (jak tworzenie prawa, zarządzanie państwem i wymiar sprawiedliwości), uzupełnionym opisem zmian, jakie dokonywały się w statusie obywatela. W części dotyczącej ewolucji instytucji prawnych nawiązujemy do schematu (podział na dziedziny prawa i ich podstawowe instytucje) znakomicie zrealizowanego w opracowaniu Katarzyny Sójki-Zielińskiej *Historia prawa*, które jest w istocie prawdziwą syntezą dziejów prawa sądowego, a więc czymś znacznie więcej niż zwykły podręcznik. Z uwagi na konieczność ujęcia w jednym podręczniku zarówno dziejów ustrojów państwowych, jak i instytucji prawa i procesu cywilnego i karnego konieczna była w zakresie prawa sądowego selekcja materiału i skupienie uwagi na kwestiach podstawowych.

Autorzy podręcznika uznali, że materia dotycząca dziejów ustroju Polski i prawa obowiązującego na jej terytorium powinna być potraktowana szczególnie. Stąd odrębne omówienie ewolucji ustroju Polski od średniowiecza do końca XVIII wieku oraz modeli ustrojowych i konkretnych konstytucji obowiązujących na ziemiach polskich w XIX wieku oraz w Polsce w XX stuleciu, a także poświęcenie większej uwagi źródłom prawa w I Rzeczypospolitej i dorobkowi II Rzeczypospolitej w tym zakresie.

Swoistymi współautorami podręcznika są osoby uczęszczające na zajęcia z *Ewolucji ustrojów państwowych i instytucji prawnych*. Ich pytania i wątpliwości, zgłaszane podczas ćwiczeń czy przy okazji wykładów, a także poziom wiedzy i umiejętności prezentowanych podczas egzaminów, były dla nas stałą inspiracją do udoskonalania programu przedmiotu i poszukiwania optymalnego sposobu przekazywania nauczanej materii. Dopingiem do przygotowania podręcznika było także wyrażane coraz częściej podczas zajęć oczekiwanie, by materia przedmiotu – znacznie odbiegająca

co do sposobu jej prezentacji od zalecanych dotychczas opracowań – została ujęta w nowym podręczniku.

Mamy nadzieję, że udało nam się sprostać tym oczekiwaniom.

*Tomasz Królasik
Adam Moniuszko
Piotr Pomianowski
Marek Wąsowicz*

Część I

EWOLUCJA USTROJÓW PAŃSTWOWYCH

Rozdział I

EUROPEJSKI STANDARD USTROJOWY (DEMOKRACJA LIBERALNA I JEJ ODMIANY)

Europejski standard ustrojowy, zwany zazwyczaj demokracją liberalną, można zdefiniować jako połączenie demokratycznej legitymacji władzy państwowej, pochodzącej z wolnych wyborów, z uznaniem i zagwarantowaniem kanonu podstawowych praw ludzkich i obywatelskich. Jest to więc system, w którym lud suweren napotyka ograniczenia swej władzy w postaci praw podmiotowych przysługujących każdej osobie ludzkiej. Amerykański politolog Francis Fukuyama w swojej definicji demokracji liberalnej zwraca uwagę – obok większościowych wyborów – na „zespół instytucji, które ograniczają i kontrolują poczynania władzy poprzez prawo oraz system mechanizmów gwarantujących zachowanie równowagi politycznej”¹. Przymiotnik „liberalna”, jak widać, nie powinien więc być utożsamiany z doktryną lub ideologią liberalną, oznacza on bowiem w istocie ograniczenie władzy zarówno w sensie swobody legislacyjnej, jak i codziennej praktyki rządzenia. Podstawowym narzędziem, a zarazem symbolem tego ograniczenia stała się konstytucja, określająca mechanizm sprawowania władzy oraz katalog podmiotowych praw i wolności jednostki, tak by – jak pisał Benjamin Constant, francuski myśliciel pierwszej połowy XIX wieku – „tam, gdzie zaczyna się egzystencja indywidualna, kończyła się jurysdykcja suwerena”².

1 Definicja demokracji liberalnej

Niektórzy autorzy proponują sprowadzenie tego demokratycznego standardu do definicji proceduralnej. W takim ujęciu podstawowym wyróżnikiem demokracji staje się sposób wyłaniania władz publicznych w „równych, uczciwych i okresowych wyborach, w trakcie których kandydaci swobodnie konkurują o głosy i w których ma prawo uczestniczyć cała dorosła ludność”³.

¹ F. Fukuyama, *Historia ładu politycznego*, t. 1, *Od czasów przedludzkich do rewolucji francuskiej*, Poznań: Dom Wydawniczy Rebis 2012, s. 18.

² Cyt. za: H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa: C.H. Beck 1995, s. 147.

³ S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa: PWN 2009, s. 17.

Warunkiem zaś swobodnego ubiegania się o głosy jest wolność słowa, druku, zgromadzeń i zrzeszania się, bez czego nie da się prowadzić debat politycznych i wolnych kampanii wyborczych.

Ustrojowy standard Europy realizuje kilka celów. Po pierwsze, daje szansę rozwoju każdemu człowiekowi, wyposażając go w podstawowe prawa ludzkie, społeczne i obywatelskie. Po drugie, opiera się na współdziałaniu i organizowaniu się obywateli oraz stwarza warunki pozwalające wspierać tę aktywność. Po trzecie, wprowadza instytucjonalne ramy dla poczucia wspólnoty kulturowej (lub wielokulturowej) i historycznej wszystkim zamieszkującym dane państwo osobom. Po czwarte wreszcie, zapewnia niezbędne ramy prawne i instytucjonalne dla swobodnego wykonywania praw obywatelskich, w tym kształtowania i kontrolowania władzy publicznej.

2
Katalog zasad
demokracji
liberalnej

Do tak rozumianego standardu ustrojowego zaliczyć trzeba zasadę suwerenności ludu jako pierwotne źródło władzy, zasadę powszechnych wyborów jako sposób kreowania władzy ustawodawczej i wykonawczej, zasadę republikanizmu rozumianą jako regułę przedstawicielstwa umożliwiającą rozpoznawanie dobra wspólnego, zasadę ograniczania władzy ustawodawczej z jednej strony katalogiem niezwykłych praw ludzkich i obywatelskich, z drugiej zaś regułami konstytucji, zasadę działania wszystkich władz państwowych na podstawie i w granicach prawa, zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej, wreszcie zasadę obywatelskiej kontroli władzy (realizowaną przez wolność myśli, swobodę wypowiedzi, wolność zrzeszania się i zasadę pomocniczości).

Katalog tych zasad można odnaleźć w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej w grudniu 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, oraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w 1950 r. i stanowiącej podstawę działania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Zawierają się one także w katalogu wartości, na których ufundowana została Unia Europejska. Wyraża je art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. Można więc uznać, że kraje wchodzące w skład Unii mają tworzyć swoisty klub państw spełniających podstawowe kryteria demokracji liberalnej.

Ten standard ustrojowy nie jest tylko akademickim opisem, intelektualnym postulatem czy politycznym projektem. Ma dzisiaj charakter reguły, której spełnienie warunkuje akces do Rady Europy czy przystąpienie do negocjacji akcesyjnych do Unii Europejskiej, a w przypadku wejścia do Unii – możliwość korzystania ze wszystkich uprawnień przysługujących państwom członkowskim. Rodzi więc pewne formalne konsekwencje. Przykładowo Traktat o Unii Europejskiej przewiduje, że naruszenie przez dany kraj wartości wymienionych w przywołanym wyżej art. 2 Traktatu może skutkować daleko idącym ograniczeniem jego praw w Unii (włącznie z pozbawieniem prawa głosu w Radzie Unii).

Demokracja liberalna zachowuje swoją atrakcyjność także poza Europą. Wystarczy wymienić Kanadę, Australię, Nową Zelandię, Japonię czy Stany Zjednoczone. Trzeba jednak pamiętać, że ustroje wielu współczesnych państw odbiegają, i to niekiedy znacznie, od tego standardu i przyjmują formę reżimów autorytarnych (Federacja Rosyjska, Chiny, Iran czy Arabia Saudyjska). Nowym zjawiskiem, mającym wymiar nie tylko polityczny, lecz także ustrojowy, jest populizm, redukujący lub eliminujący pluralizm polityczny, kontestujący równowagę władz i ograniczający prawa obywatelskie. Trzeba także zauważyć, że w ramach samej demokracji liberalnej pojawiają się dzisiaj zjawiska świadczące o kryzysie niektórych jej ustrojowych instytucji.

Standard ustrojowy Europy kształtował się w drodze długiej ewolucji i doświadczeń historycznych sięgających czasów antycznych. Przełomowe znaczenie dla wypracowania jego podstawowych zasad miał okres schyłku XVIII wieku, gdy w centrum uwagi – niejako w opozycji do dotychczasowego, feudalno-stanowego modelu władzy – stanął problem określenia pożądanych relacji między wyposażonym w podmiotowe prawa obywatelem (w tym zwłaszcza w atrybut wolności), państwem ujmowanym jako wspólne dobro i władzą publiczną, której źródłem miał być suwerenny lud. Najbardziej radykalne propozycje przyniosły rewolucja francuska, eksponując wolę zbiorowego suwerena jako źródło obowiązującego prawa, i twórcy państwa amerykańskiego, którzy skupili się w pierwszej kolejności na zbudowaniu równowagi władz jako najlepszej gwarancji ludzkiej wolności. Co ważne, myśliciele XVIII-wieczni nadali proponowanym konstrukcjom ustrojowym charakter umowy, co znalazło wyraz w koncepcji konstytucji jako formalno-prawnym fundamencie państwa i tym samym uczyniło z prawa podstawowe narzędzie, za pomocą którego miałyby działać organy państwowe.

Wiek XIX i XX stanowiły czas stopniowego wdrażania głównych elementów standardu: reguły przedstawicielskiej, podziału władz, koncepcji państwa prawa. Będzie się to działo z użyciem różnych modeli ustrojowych, poczynając od monarchii konstytucyjnej z silną ciągle, ale już przez konstytucję ogra-

3 Demokracja liberalna jako standard ustrojowy Europy

4 Kształtowanie się demokracji liberalnej

niczoną władzą monarszą, a kończąc na demokratycznym państwie prawnym z powszechnymi, wolnymi wyborami. W dziejach najnowszych Europy nie brak jednak także ustrojów autorytarnych czy zwykłych dyktatur. One również (choć jako przykład negatywny) odegrały niemałą rolę w procesie stopniowego przyswajania sobie zalet rozwiązań demokratycznych (najbardziej drastycznym przykładem jest III Rzesza, ale także tzw. demokracje ludowe implementowane w państwach Europy Środkowo-Wschodniej poddanych dominacji sowieckiej).

Wdrażaniu demokratycznego modelu ustrojowego towarzyszyły niekiedy dramatyczne okoliczności, np. III Republika powstała we Francji w wyniku klęski w wojnie francusko-pruskiej, a definitywne wejście monarchii habsburskiej na drogę konstytucjonalizmu poprzedziła przegrana z Prusami bitwa pod Sadową. Wydarzeniami, które w sposób bardziej generalny wpłynęły na przekształcenia ustrojowe, były obie wojny światowe (1914–1918, 1939–1945). Pierwsza z nich przyniosła – jako bezpośrednią konsekwencję – prawdziwą erupcję ustrojów parlamentarnych, ale jej odłożonym w czasie skutkiem okazało się równie powszechne potem przekształcanie ich w systemy autorytarne (czego doświadczyły wszystkie, z wyjątkiem Czechosłowacji, państwa Europy Środkowej). Przebieg drugiej wymusił bardziej pogłębioną refleksję nad potrzebą budowy takich konstrukcji ustrojowych, które zapobiegłyby podobnym katastrofom w przyszłości. W efekcie – obok inicjatyw zmierzających do budowy europejskich struktur ponadpaństwowych – implementacja rozwiązań ustrojowych składających się na standard demokracji liberalnej stała się bardziej trwała i objęła (obok Francji IV, a potem V Republiki oraz Włoch i krajów Beneluxu) także Republikę Federalną Niemiec (powstałą w 1949 r. z trzech stref okupacyjnych zajmowanych po upadku III Rzeszy przez zwycięskich aliantów).

Ustrój demokracji liberalnej upowszechnił się w Europie w latach 70., gdy z dyktatury wyszły Grecja, Hiszpania i Portugalia, oraz pod koniec lat 80., gdy rozpoczął się proces transformacji państw Europy Środkowo-Wschodniej pozostających wcześniej pod dominacją Związku Radzieckiego (Polska, Węgry, Czechosłowacja – od 1993 r. podzielona na dwa odrębne państwa: Czechy i Słowację – Rumunia, Bułgaria, Litwa, Łotwa i Estonia). Wszystkie one wprowadziły u siebie rozwiązania ustrojowe oparte na zasadach demokracji liberalnej.

Formalną podstawą funkcjonowania ustrojów państwowych jest – poczynając od schyłku XVIII wieku – konstytucja. Może ona zawierać różne rozwiązania ustrojowe, różnie kształtować relacje między głównymi organami państwa, w różny sposób określać status obywatela i przysługujące mu prawa, wszędzie zachowuje jednak charakter nadrzędnego źródła prawa. Konstytucja jest jednocześnie aktem osadzonym w kontekście historycznym epoki, w której powstaje. Nie było przypadkiem, że idea konstytucji zyskała tak powszechne zainteresowanie w czasach oświecenia, stając się symbolem nowego ładu ustrojowego. Nasz wykład rozpoczniemy zatem od historycznych źródeł idei konstytucyjnej. W tym celu sięgać będzie trzeba także do epok o wiele stuleci poprzedzających Wiek Rozumu, katalog ustrojowych rozwiązań, do których odwoływali się myśliciele oświecenia i z których czerpali twórcy pierwszych konstytucji, kształtował się bowiem powoli jako efekt zderzenia antycznej spuścizny z rodowo-plemienną kulturą polityczną ludów żyjących na obrzeżach Cesarstwa Rzymskiego (w szczególności Franków), a potem doświadczeń ustrojowych średniowiecza i czasów nowożytnych (z monarchią stanową i absolutyzmem). I trzeba je prześledzić.

5 Konstytucja jako formalno- prawna podstawa demokracji liberalnej

Rozdział II

KONSTYTUCJONALIZM – POJĘCIE, GENEZA, FUNDAMENTY FILOZOFICZNE

2.1. Pojęcie konstytucjonalizmu

6 Definicja konstytucjo- nalizmu

Pod pojęciem konstytucjonalizmu zwykło się rozumieć zasadę regulowania podstawowych instytucji państwa, ich kompetencji, sposobu tworzenia, składu i wzajemnych relacji między nimi w specjalnym akcie prawnym zwanym konstytucją. W tej koncepcji konstytucja stanowi nadrzędny akt prawny, zazwyczaj uchwalany w sposób odbiegający od uchwalania zwykłej ustawy. Pod pojęciem konstytucjonalizmu rozumie się też niekiedy faktyczne funkcjonowanie organów państwa i ich wzajemne relacje (wynikające niekiedy z tradycji, czasami z przywilejów, a więc nieujęte w jednym akcie prawnym). W tym sensie możemy spotkać się z pojęciem średniowiecznego konstytucjonalizmu, tzn. określonych, w miarę trwałych relacji między podstawowymi instytucjami państwa, ukształtowanych w drodze ewolucji, np. we Francji czy w Anglii.

Na potrzeby tego wykładu będziemy pojęcie konstytucjonalizmu wiązać z istnieniem formalnej konstytucji (choć tu trzeba będzie poczynić istotny wyjątek w postaci Wielkiej Brytanii, w której ważne rozwiązania ustrojowe, silnie oddziałujące na inne państwa Europy, nigdy nie zostały zapisane w formalnej konstytucji). Takie rozumienie można określić wąskim ujęciem konstytucjonalizmu. W ujęciu szerokim konstytucjonalizm to nie tylko fakt uregulowania podstawowych rozwiązań ustrojowych w szczególnym akcie prawnym, zwanym konstytucją, lecz także towarzysząca temu doktryna, stanowiąca filozoficzne zaplecze (fundament) dla konkretnych rozwiązań ustrojowych.

Samo słowo „konstytucja” nawiązuje do nazwy aktów prawnych wydawanych przez cesarzy rzymskich – cesarskie mandaty, dekrety, edykty i re-

skrypty określano wspólnym mianem *constitutiones*. Na tę rzymską nazwę nałożyło się oświeceniowe rozumienie pojęcia konstytucji jako faktu posiadania podstawowych rozwiązań ustrojowych. W taki sposób posługiwał się słowem „konstytucja” np. Monteskiusz. Do takiego znaczenia słowa „konstytucja” nawiązuje też wstęp do polskiej Konstytucji 3 maja („Uznając, iż los nas wszystkich od ugruntowania i wydoskonalenia konstytucji narodowej jedynie zawisł...”), a także art. 16 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. („Społeczeństwo, w którym nie ma należytej gwarancji praw ani określonego z góry podziału władz, nie ma ustroju konstytucyjnego” – po francusku: *il n'y a point de constitution*). Z czasem te dwa rozumienia (akt prawny i zasady ustrojowe) zlały się i słowo „konstytucja” stało się synonimem aktu prawnego zawierającego określenie podstawowych rozwiązań ustrojowych.

Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, komu należy się palma pierwszeństwa we wprowadzeniu konstytucji jako nadrzędnego aktu prawnego. Zazwyczaj wymienia się tutaj konstytucję Stanów Zjednoczonych z 1787 r., przy okazji podkreślając pierwszeństwo polskiej Konstytucji 3 maja w Europie (która o kilka miesięcy wyprzedziła pierwszą konstytucję francuską z 1791 r.). Ale są autorzy, którzy przypominają konstytucję Szwecji z 1772 r. czy korsykański manifest Pasquale Paoliego z 1755 r., a także karty kolonii angielskich (jak np. *Connecticut Orders*), regulujące podstawowe zasady funkcjonowania ich organów (to tam kształtowały się początki demokracji przedstawicielskiej, która z czasem, na przełomie XIX i XX wieku, stała się kanonem ustrojowym w Europie). Trzeba także przypomnieć, że po uchwaleniu Deklaracji niepodległości przez Kongres Kontynentalny w 1776 r. ogłaszające niepodległość dawne kolonie angielskie uchwały własne konstytucje (niektóre jeszcze przed uchwaleniem Deklaracji niepodległości, jak np. New Hampshire czy Wirginia, w których przyjęto konstytucje w pierwszej połowie 1776 r.).

Konstytucjonalizm jako doktryna ustrojowa i towarzysząca mu koncepcja konstytucji jako formalnego aktu prawnego pojawiły się na szeroką skalę u schyłku XVIII wieku, a początek XIX stulecia obfitował już w prawdziwy „wysyp” konstytucji. Wprowadzono je w Stanach Zjednoczonych, Francji, Polsce, Hiszpanii, Szwecji, Norwegii, w państwach niemieckich należących do Związku Reńskiego, po 1814 r. – w Holandii, Wirtembergii, Badenii, Saksonii, Hesji, Portugalii i wielu innych krajach. W 1830 r. na istniejących wówczas 86 jednostek państwowych (wliczając w to np. Wyspy Jońskie, mające status brytyjskiego protektoratu) aż 57 miało konstytucję. Oznacza to, że blisko połowa ludności ówczesnej Europy żyła w systemie konstytucyjnym. Trzeba jednak zauważyć, że najważniejsze państwa europejskie tego okresu, jak Prusy, Austria czy Rosja, pozostawały jeszcze długo monarchiami ab-

7 Pierwsze konstytucje

8 Wiek XIX jako stulecie rozwoju konstytucjo- nalizmu

solutnymi (Prusy staną się monarchią konstytucyjną w 1850 r., monarchia Habsburgów – w 1867 r., a Rosja dopiero w 1906 r.).

2.2. Geneza konstytucjonalizmu

9
Podstawowe
dokumenty
ustrojowe
w epoce
średniowiecza
i w czasach
nowożytnych

Poszukując genezy konstytucji jako aktu prawnego, trzeba sięgnąć do średniowiecznej tradycji generalnych przywilejów nadających określonym grupom społecznym ważne uprawnienia pozwalające czynnie uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej. Do takich przywilejów zaliczyć trzeba kilka angielskich dokumentów, jak Wielką Kartę Wolności z 1215 r., Instrument rządzenia z 1653 r., *Habeas Corpus* z 1679 r. czy *Bill of Rights* z 1689 r., Złotą Bullę węgierskiego władcy Andrzeja II z 1222 r., Złotą Bullę cesarza Karola IV z 1356 r., nasze artykuły henrykowskie z 1573 r., wreszcie szwedzki *Regierungsform* z 1634 r., a także umowy niemieckich władców terytorialnych z landtagami czy umowy osadnicze w koloniach angielskich w Ameryce. Wymienione wyżej dokumenty nie regulowały kompleksowo wszystkich rozwiązań ustrojowych, dotyczyły jednak funkcjonowania istotnych instytucji państwa. Najpełniejszym pod tym względem dokumentem był angielski Instrument rządzenia, jednak jego geneza (powstał w wyniku tzw. wielkiej rebelii i ogłoszenia Anglii republiką) oraz epizodyczny charakter (obowiązywał zaledwie kilka lat) spowodowały, że nie stanowił wzoru dla przyszłych konstytucyjnych aktów prawnych.

Inna była natomiast rola Wielkiej Karty Wolności. Pierwotnie był to przywilej nadający w pierwszej kolejności baronom królestwa ważne uprawnienia, pozwalające im w istotnym stopniu wpływać na decyzje monarchy i kontrolować jego władzę. Przywilej ten zawierał jednak także klauzule dotyczące innych warstw społecznych, w tym zasadę zakazu pozbawiania wolności bez zgody sądu rozciągającą się na wszystkich wolnych mieszkańców królestwa. Wielka Karta dała impuls do ukształtowania się w Anglii parlamentu, a w XVII wieku stała się podstawą żądań Izby Gmin o przestrzeganie prawa przez króla i respektowanie wolności mieszkańców królestwa.

Warto też przypomnieć *Mayflower Compact* – dokument z 1620 r. przygotowany przez angielskich osadników przed ich zejściem ze statku na ląd, określający jako podstawę rządów w zakładanej kolonii zgodę rządzonych: „Zawieramy wspólnie i uroczyste wzajemny układ i wiążemy się w obywatelskie ciało polityczne, aby lepiej urządzić się, [...] układać prawa użyteczne

i stosowne dla ogólnego dobra kolonii”¹. Nie bez powodu nazywano potem ten dokument aktem założycielskim przyszłych Stanów Zjednoczonych.

Funkcjonowanie ważnych dokumentów określających od czasów średniowiecza pewne reguły wykonywania władzy trzeba widzieć jako element bardziej generalnego zjawiska, jakim było posługiwanie się przez władców prawem jako sposobem wykonywania ich władzy publicznej. Mamy tutaj do czynienia z procesem stopniowego odchodzenia przez władców od funkcji jedynie strażnika prawa zwyczajowego i podejmowania przez nich funkcji tworzenia własnego prawa. W ten sposób władza publiczna zaczyna przybierać wymiar prawny, a prawo staje się istotnym spoiwem tworzących się tzw. monarchii narodowych (jak Anglia, Francja, Niemcy), ale zarazem narzędziem stanowego zróżnicowania.

Działalność prawodawcza władców przybierała początkowo postać spisывania prawa zwyczajowego. Przy tej okazji udawało się im niekiedy przemycić nowe regulacje (np. pod pretekstem korygowania „złego zwyczaju”, czyli reguły – w ich przekonaniu – wadliwie stosowanej; do tej praktyki uciekali się często władcy Francji). Z czasem, pod wpływem odkrytych pod koniec XI wieku rzymskich *Digestów*, z których wynikały legislacyjne uprawnienia cesarza, upowszechniać się zaczął pogląd, że każdy władca, nie tylko cesarz, dysponuje prawodawczą kompetencją. Co więcej, przywoływanie tej kompetencji stanie się argumentem na rzecz realnej niezależności europejskich władców od cesarza niemieckiego, który uważał się za jedynego spadkobiercę rzymskiego imperatora. Znana francuska maksyma *rex imperator in regno suo* (król jest cesarzem w swoim królestwie) jest tego dowodem.

Wykonywanie władzy królewskiej z pomocą coraz liczniejszych przepisów prawa postawiło dwa ważne problemy: po pierwsze, czy władca tworzy prawo samodzielnie, czy z udziałem lub pomocą określonych gremiów, wyposażonych w taką kompetencję, a po drugie, czy władca jest związany stanowiącym przez siebie prawem. O tych kwestiach będzie szerzej mowa niżej (por. 44–47), w tym miejscu trzeba jednak podkreślić, że przeświadczenie, iż pierwotnym gospodarzem prawa jest lud, było obecne zarówno w tradycji rzymskiej, jak i germańskiej. Z tego przeświadczenia wynikały rozmaite sposoby upominania się ludu o współudział w tworzeniu prawa. W okresie tzw. monarchii stanowych oznaczało to dość powszechny udział przedstawicielstw stanowych (w różnych formach i w różnym stopniu) w tworzeniu prawa. Przekonanie, że prawo jest dziełem wspólnym władcy i przedstawicieli stanów, okazało się bardzo mocno zakorzenione i obecne nawet w czasach

10 Prawo jako podstawa działania władzy

11 Związanie władzy prawem

¹ Cyt. za: Z. Lewicki, *Historia cywilizacji amerykańskiej*, t. 1, *Era tworzenia 1607–1789*, Warszawa: Scholar 2009, s. 72–73.

monarchii absolutnej. Anonimowy autor pisał w 1622 r. w rządzonej przez Filipa III absolutystycznej Hiszpanii: „W Katalonii władza zwierzchnia i jurysdykcja nad prowincją nie należy wyłącznie do Jego Wysokości, ale do Jego Wysokości i trzech stanów prowincji, które wspólnie posiadają zwierzchnią i absolutną władzę tworzenia i znoszenia praw”. Z tego przeświadczenia wynikało też dość powszechnie podzielane przekonanie, że władca jest związany prawem. To przekonanie daje się zauważyć nawet we Francji za czasów Ludwika XIV, której ustrój zwykło się uważać za najlepszy przykład państwa absolutnego. To dlatego Ludwik XIV respektował rozmaite wcześniejsze przywileje, a parlamenty (czyli sądy) domagały się przestrzegania prawa przez urzędników królewskich. Oznaczało to, że prawo może zakreślać granice władzy królewskiej. Oświeceniowy konstytucjonalizm przekazuje tę tradycję w podstawową zasadę ustrojową: konstytucja, a więc akt prawny, wyznacza zakres kompetencji władzy publicznej i określa sposób jej wykonywania.

2.3. Fundamenty doktrynalne konstytucjonalizmu

Osiemnastowieczny konstytucjonalizm wspiera się na trzech ważnych koncepcjach filozoficznych – teoriach: umowy społecznej, prawa natury i podziału władz. Warto przyrzeć się ich podstawowym założeniom.

Umowa społeczna

- 12 **Umowa społeczna w starożytności i w średniowieczu** Teoria umowy społecznej miała tłumaczyć, skąd bierze się władza, jakie jest jej pierwotne źródło i jaki tytuł do jej sprawowania mają konkretni rządzący. Koncepcja umowy jako podstawy organizacji społeczeństwa i władzy obecna była już w starożytności. Mówili o niej greccy sofisci, jak Antyfon czy Hipiasz, a także rzymscy stoicy, jak Cycero (np. w traktacie *O państwie*). Trzeba jednak pamiętać, że główni filozofowie antyku źródła organizacji państwowej postrzegali inaczej. Arystoteles wywodził ją ze społecznej natury człowieka, Platon – z potrzeby realizacji zasady sprawiedliwości.

Do teorii umowy nawiązywano także często w epoce średniowiecza. Manegold von Lautenbach pisał na przykład, że „nikt nie może sam się zrobić cesarzem lub królem, toteż lud wynosi ponad siebie jedną osobę”. Było to wyraźne nawiązanie do legendarnej *lex regia*, z której według rzymskiego prawnika Ulpiana wywodzić można legislacyjne uprawnienia cesarza. Ulpian wyjaśniał bowiem, że reguła *quod principi placuit legis habet vigorem* (co się podoba księciu, ma moc obowiązującego prawa) ma swe źródło w pierwotnej umowie, mocą której lud rzymski przelał swoje legislacyjne uprawnienia na władcę. Duns Szkot, analizując sam fenomen władzy politycznej (w polemiki-

ce ze św. Tomaszem, który utrzymywał, że władza ma boską proveniencję), twierdził, że wszelka władza jest produktem i przedmiotem umowy. Ale w średniowieczu zasada umowy wyprowadzana była również z kontraktów lennych określających wzajemne prawa i obowiązki seniora i wasali. U schyłku średniowiecza w teorii umowy pojawiać się zaczęły coraz częściej wątki nawiązujące do wspólnego dobra jako generalnej dyrektywy publicznego działania (a więc i wykonywania władzy). Takie wątki odnajdujemy na przykład w koncepcji „umowy o władzę” dyskutowanej w XV wieku w Akademii Krakowskiej.

Dla XVIII-wiecznego konstytucjonalizmu zasadnicze znaczenie miały nowożytne koncepcje umowy społecznej przedstawione przez Tomasza Hobbesa, Johna Locke’a i Jana Jakuba Rousseau. We wszystkich tych przypadkach mamy do czynienia z pewną filozoficzną, ahistoryczną konstrukcją tłumaczącą genezę społeczeństwa i władzy. Nie jest to zatem próba rekonstrukcji rzeczywistych wydarzeń, które miałyby miejsce w odległej przeszłości. Dla Hobbesa państwo jest wszechogarniającą wspólnotą polityczną, która pozwala ludziom wyjść ze stanu dzikości, by chronić prawo do życia i dawać poczucie bezpieczeństwa. W tym celu, w drodze umowy każdego z każdym, powołują oni władzę (Lewiatana), która wypełnia całość życia społecznego i zarazem ogranicza ich indywidualną wolność. Taka umowa tworzy zarazem społeczeństwo i jest nierozwiązywalna, bo w przeciwnym przypadku oznaczałoby to powrót do stanu natury, w którym każdemu człowiekowi towarzyszy „bezustanny strach i niebezpieczeństwo gwałtownej śmierci”, a życie jest „samotne, biedne, bez słońca, zwierzęce i krótkie”. Według Hobbesa zatem ochrona praw jednostki możliwa jest tylko w organizacji politycznej, którą ludzie tworzą w drodze porozumienia.

Pogląd Locke’a na stan natury jest inny: stan natury ma swoje zalety, ale organizacja polityczna jest niezbędna w zakresie, w jakim ludzie nie mogą sami rozwiązywać pewnych problemów, do których należy w pierwszej kolejności rozstrzyganie sporów i karanie przestępców. Umowa w teorii Locke’a jest dwustopniowa. Najpierw powstaje społeczeństwo, które tworzą ludzie wyposażeni w naturalne prawa. W drugim kroku ta społeczność jako podmiot zdolny do negocjowania warunków sprawowania władzy zawiera umowę o władzę. Taką umowę można w przyszłości korygować, a nawet zerwać, gdyby umowa nie była przez władzę respektowana. Locke w swojej koncepcji umowy odwołuje się do umów osadniczych w koloniach angielskich na terenie Ameryki, tworzących społeczności osadników i określających ich organizację, w tym relacje z monarchą angielskim (przykładem wspomniane wyżej *Mayflower Compact* czy *Connecticut Orders*).

13 Umowa społeczna wg Tomasza Hobbesa

14 Umowa społeczna wg Johna Locke’a

Pewnym wariantem koncepcji Locke’a była propozycja Samuela Puffendorfa. Według niego umowa ma charakter trójstopniowy, a powierzenie określonym osobom władzy powinno poprzedzać ustalenie zasad jej sprawowania. Koncepcje Locke’a i Puffendorfa cieszyły się sporym zainteresowaniem w koloniach angielskich i w okresie wojny o niepodległość miały znaczący wpływ na przebieg debaty ustrojowej, w wyniku której – po uzyskaniu niepodległości w 1776 r. – uchwalono konstytucje stanowe, a potem konstytucję federalną.

15
Umowa
społeczna
wg Jana Jakuba
Rousseau

W ujęciu Rousseau umowa społeczna jest sposobem przekształcenia arka-dyjskiej społeczności w zbiorowość polityczną wyposażoną w prawa i zdolną do uchwalania ustaw. W jej wyniku ludzie uzyskują zdolność rozpoznawania dobra wspólnego, co pozwala im odrzucać interesy partykularne i stanowić prawo, kierując się wolą powszechną. Koncepcja Rousseau miała wielki wpływ na konstytucjonalizm francuski, zwłaszcza w jego początkowej, rewolucyjnej fazie. W pewnym stopniu wpłynęła ona także na obecny we francuskiej myśli konstytucyjnej pogląd, że ustawa i konstytucja w jednakowym stopniu stanowią wyraz woli suwerena, która stoi ponad nimi.

16
Konstytucja
jako przywilej
nadany przez
władcę

Trzeba jednak zauważyć, że w europejskim konstytucjonalizmie w jego początkowej fazie pojawiała się także inna niż umowna podstawa konstytucji. Przykładem mogą być konstytucje oktrojowane, czyli nadane przez władcę jako suwerena. Należy do nich Karta konstytucyjna Ludwika XVIII z 1814 r., konstytucje państw Związku Niemieckiego (utworzonego w 1815 r.), konstytucja Prus z 1851 r., Austrii z 1867 r. czy konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. nadana przez cesarza Aleksandra I. Konstytucje te traktowane były przez władców jako swoiste przywileje, czego dowodem może być nazwa „Karta konstytucyjna”, użyta przez Ludwika XVIII jako nawiązanie do królewskich przywilejów z czasów średniowiecza. Warto jednak wspomnieć, że dla opinii publicznej niektórych z tych państw taka oktrojowana konstytucja stanowiła umowne zobowiązanie władcy do przestrzegania zawartych w niej regulacji. Stąd wziął się we Francji konflikt Karola X z Izbą Deputowanych w 1830 r., który zakończył się abdykacją króla, czy próba budowy opozycji przez kaliszan w Izbie Poselskiej w Królestwie Polskim; w obu przypadkach chodziło o zarzut naruszenia konstytucji przez króla.

Prawo natury

17
Prawo natury
jako wyższy
porządek
prawny

Drugą filozoficzną koncepcją, która legła u podstaw oświeconego konstytucjonalizmu, była teoria prawa natury. Uważano, że powinno ono stanowić fundament zasad ustrojowych. Osiemnastowieczni przedstawiciele koncepcji prawa natury uważali, że wyraża ono wyższy porządek, z którym musi pozostawać w zgodzie prawo stanowione. Ów wyższy porządek (czyli katalog praw naturalnych) można – za pomocą rozumu – zidentyfikować i nadać mu

formę dokumentu konstytucyjnego, co powinno prowadzić do wypracowania i wprowadzenia standardu określającego pozycję obywatela w państwie. Edmund Burke, angielski konserwatysta i krytyczny obserwator wydarzeń w rewolucyjnej Francji, uważał, że „zachowanie i bezpieczne korzystanie z naszych naturalnych uprawnień jest wielkim i ostatecznym celem społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – wszelkie formy ustroju są dobre o tyle, o ile służą temu celowi i są mu całkowicie podporządkowane”². Amerykańska Deklaracja niepodległości z 1776 r. oraz francuska Deklaracja praw człowieka i obywatela są najbardziej znanymi dokumentami epoki oświecenia, w których można odnaleźć to przekonanie.

Podobnie jak koncepcja umowy, prawo natury obecne jest również w filozofii antycznej. Z bogatego panteonu filozofów, którzy odwoływali się do tej konstrukcji, warto przywołać osobę rzymskiego polityka Cyncerona, którego pisma stanowią podsumowanie dorobku starożytnych w tym zakresie, a jednocześnie silnie oddziaływały na autorów późniejszych epok. Cyncero był zwolennikiem powszechnego i odwiecznego prawa natury. Jak pisał, „wspomnianego prawa nie godzi się zmieniać, zastąpić jego postanowień innymi lub całkiem znieść; senat ani ogół obywateli nie zwolnią nas z jego przestrzegania [...] w Rzymie, w Atenach, teraz i w przyszłości to prawo niczym się nie różni; w każdym miejscu po wsze czasy pozostaje bez zmian, wieczne i jedno dla wszystkich”³. Prawo natury jawi się w tym ujęciu jako źródło niezmiennych i powszechnych nakazów dla człowieka, by działał roztropnie i unikał błędów, a dla legislatorów, by stanowili prawo z nim zgodne.

W średniowieczu prawo natury utożsamiano niekiedy z Dekalogiem lub Ewangelią (tak czynił np. Gracjan), najczęściej jednak postrzegano je jako swoiste uszczegółowienie prawa Bożego, czyli system zawieszony pomiędzy prawem wiecznym i prawem stanowionym. Takie stanowisko reprezentował na przykład św. Tomasz z Akwinu. Najważniejsze było pojawienie się konstrukcji praw podmiotowych (np. u Williama Ockhama), rozwinięte potem w XVII wieku przez Spinozę i Grocjusza, czyli postrzeganie prawa natury nie jako ogólnej konstrukcji, lecz jako atrybutu konkretnego człowieka. W ten sposób konstytucja, wprowadzając rozmaite ograniczenia władzy publicznej, miała się stać zarazem narzędziem zabezpieczającym prawa jednostki, w które została ona wyposażona przez naturę.

18 Prawo natury i prawa podmiotowe

² Cyt. za: J.M. Kelly, *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków: WAM 2006, s. 296.

³ Marcus Tullius Cicero, *O państwie (De re publica)*, Kęty: Antyk 1999, ks. III, 22, 23.

Podział władz

19 Teoria Monteskusza

Najważniejszy mechanizm mający służyć ograniczeniu władzy proponowała zasada podziału władz. Za jej autora uchodzi Monteskiusz, który w swoim dziele *O duchu praw* (które ukazało się w 1748 r.), w rozdziale poświęconym ustrojowi Anglii, zamieścił opis rozwiązań ustrojowych rzekomo charakteryzujących monarchię angielską (opis Monteskiusza nie oddawał poprawnie specyfiki angielskiego XVIII-wiecznego parlamentaryzmu), które polegały na wyodrębnieniu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Monteskiusz krytykował w ten zawołowany sposób francuską monarchię absolutną, w której cała władza skoncentrowana była w osobie króla. Jak pisał: „Wiekuiście doświadczenie uczy, że wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest ją nadużyć; posuwa się tak daleko, aż napotka granice [...] iżby nie można było nadużywać władzy, trzeba aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę⁴”. Władze zatem powinny się wzajemnie hamować, a w szczególności oddzielić trzeba stanowienie prawa od jego wykonywania. Warto zauważyć przy tym, że Monteskiusz bardzo mocno podkreślał konieczność wyodrębnienia i niezależności władzy sądowniczej.

20 Podział władz jako podstawa konstytucji

Propozycja Monteskiusza zyskała szybko wielką popularność i w dyskusjach nad pierwszymi konstytucjami epoki oświecenia przywoływana była jako podstawowe rozwiązanie ustrojowe. W deklaracji I Kongresu Kontynentalnego z 1774 r. (utworzonego przez dwanaście kolonii angielskich jeszcze przed rozpoczęciem wojny o niepodległość) napisano, że podział władz „to jedyny skuteczny sposób, jaki został obmyślony przez ludzki rozum dla wspierania wolności i pomyślności”, a w Deklaracji praw człowieka i obywatela, dokumencie będącym manifestem rewolucji francuskiej, czytamy w art. 16 wprost: „Społeczeństwo, w którym nie ma gwarancji praw ani ustalonego podziału władz, nie ma ustroju konstytucyjnego”.

Teoria Monteskiusza stała się więc kanonem rodzącego się konstytucjonalizmu. Bezpośrednie nawiązanie do niej znajdujemy w amerykańskich konstytucjach stanowych. W konstytucji Wirginii z 1776 r. np. czytamy, że „działy aparatu państwowego – prawodawczy, wykonawczy i sądowniczy – muszą być oddzielone i odrębne”, co – jak pisano w konstytucjach kolejnych stanów: Georgii, Marylandu i Massachusetts – czyni się „w celu osiągnięcia rządu praw, a nie ludzi”. Bezpośrednie odwołanie do zasady podziału władz znajdujemy w polskiej Konstytucji 3 maja i w pierwszej konstytucji francuskiej z 1791 r. Na konstrukcji podziału władz zbudowana jest też konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r., choć *expressis verbis* zasada ta nie jest przywołana w jej tekście. Wynika jednak z jej struktury i treści, a także z przebiegu

⁴ Ch. de Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa: PWN 1957, t. 1, s. 232.

konwencji konstytucyjnej, podczas której wielokrotnie przywoływano autorytet „legislatora narodów” (jak nazywano Monteskiusza).

Podobnie jak w przypadku teorii umowy społecznej i prawa natury, refleksja nad poszukiwaniem gwarancji dla umiarkowanego ustroju, który nie zagrażałby mieszkańcom, zapewniał równowagę głównych sił społecznych w rządzeniu i dawał bezpieczną egzystencję, obecna była w myśli politycznej od czasów antyku. Arystoteles dostrzegał takie gwarancje w politei, czyli kombinacji ustroju demokratycznego i oligarchicznego. Rzymscy autorzy Polibiusz i Cycero postulowali budowę harmonijnego, mieszanego ustroju, w którym konkretne organy przynależałyby różnym grupom społecznym. Cycero nazywał taki ustrój *concordia ordinum* (zgoda klas), a jego fundamenty widział w rządach prawa i przede wszystkim w wysokim etosie rządzących.

W średniowieczu ograniczenia władzy miały charakter naturalny. Wynikały one z decentralizacji władzy (jako efektu systemu lennego, uzupełnianego przywilejami i immunitetami), z rywalizacji między papieństwem i cesarstwem (na szczeblu krajowym – między biskupami i lokalnymi władcami) czy z pojawienia się przedstawicielstw stanowych, które próbowały – nierzadko z powodzeniem – kontrolować władzę lub nawet w niej uczestniczyć. Rozproszenie władzy jest więc zjawiskiem powszechnym w tej epoce. Jak pisał św. Tomasz, „pożądane jest, by wszyscy mieli jakiś udział w rządzeniu”, bo to gwarantuje spokój.

W dobie renesansu, zwłaszcza na terenie miast włoskich, gdzie zmiany polityczne następowały często i miały zazwyczaj dość radykalny charakter, pojawiają się rozważania nad mechanizmami stabilizacji systemu. Przykładowo Machiavelli, nawiązując do republiki rzymskiej, proponował wprowadzenie ustroju mieszanego, w którym funkcje prawodawcze, wykonawcze i wyborcze przypisane byłyby do różnych kolegialnych ciał.

Szczególnego znaczenia nabrały poszukiwania rozwiązań ograniczających monopol władzy w okresie absolutyzmu. W Anglii impulsem stały się próby naruszenia w XVII wieku równowagi między królem i parlamentem podjęte przez dynastię Stuartów, we Francji, gdzie absolutyzm początkowo był akceptowany, dopiero z czasem, gdy dokonuje się przełom filozoficzny, zaczyna być stopniowo kontestowany. W efekcie w Anglii mamy do czynienia z rozwiązaniami polityczno-praktycznymi, jakimi – nie licząc epizodu republikańskiego w latach 1649–1660 – stało się obudowanie monarchii aktami parlamentu zasadniczo redukującymi realną władzę króla (*Bill of Rights* z 1689 r. i Ustawa sukcesyjna z 1701 r.), a następnie budowa, w drodze precedensów ustrojowych, monarchii parlamentarnej z dominującą rolą parlamentu. We Francji natomiast dominowały próby teoretycznego poszukiwania filozoficznego re-

21
Poszukiwanie
umiarkowanego
ustroju
w starożytności,
średniowieczu
i w czasach
nowożytnych

22
Ograniczenia
władz w Anglii –
koncepcja
J. Locke’a

medium na królewski absolutyzm, bez możliwości wszakże realnej reformy systemu (choć takie próby, zwłaszcza za rządów Ludwika XVI, podejmowano).

Nie oznacza to jednak, że zmianom w Anglii nie towarzyszyły doktrynalne uzasadnienia. Takim podsumowaniem zmian, jakie dokonały się w XVII wieku w Anglii, stało się dzieło Johna Locke'a *Dwa traktaty o rządzie* z 1690 r. Locke zawarł w nim swoją propozycję podziału władz (w której, obok władzy ustawodawczej i wykonawczej, wyróżniał władzę federacyjną, czyli tzw. zewnętrzne kompetencje państwa). Jak pisał, „mogłoby być zbyt wielką pokusą dla ludzkiej słabości, zdolnej do kurczowego trzymania się władzy, gdyby te same osoby, które byłyby uprawnione do uchwalania ustaw, także je wykonywały”⁵. Traktat Locke'a w znacznym stopniu oddziaływał na amerykańską myśl polityczną i odegrał (obok wspomnianego już wyżej dzieła Monteskiusza) niemałą rolę w ostatecznym ukształtowaniu ustroju Stanów Zjednoczonych.

2.4. Dwa modele konstytucji

23
Konstytucja
amerykańska
jako dokument
tworzący
państwo

U schyłku XVIII wieku zaznaczyły się dwa sposoby traktowania konstytucji. Można je nazwać modelem amerykańskim i francuskim. W modelu amerykańskim konstytucja ogranicza się do opisu struktury władz, ich kompetencji i wzajemnych relacji. Jest krótka: składa się z sześciu artykułów (będących minirozdziałami), poświęconych władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, władzy sądowej, relacjom między federacją i poszczególnymi stanami, procedurze zmiany konstytucji oraz hierarchii źródeł prawa (tzw. klauzula supremacyjna, określająca nadrzędną pozycję konstytucji w systemie źródeł prawa). Konstytucję uzupełniono szybko katalogiem praw obywatelskich (pierwszych 10 poprawek), ale kolejne poprawki (jest ich w sumie 27) nie zmieniają zakresu merytorycznego konstytucji (choć dotyczą niekiedy kwestii, które mają istotne znaczenie społeczne, jak zniesienie niewolnictwa). Trzeba jednak pamiętać, że porządek społeczny ukształtował się w poszczególnych stanach w wyniku wcześniejszych umów osadniczych i konstytucji stanowych (uchwalanych bezpośrednio po ogłoszeniu Deklaracji niepodległości). Twórcy konstytucji z 1787 r. uważali więc, że nie powinna ona ingerować w te sprawy.

Specyfiką amerykańską było to, że konstytucja federalna tworzyła wcześniej nieistniejące państwo. To przesądzało o jej znaczeniu i szczególnym traktowaniu. To tłumaczy też, dlaczego podlegała tak niewielu zmianom, w dodatku dopisywanym na jej końcu jako poprawki (żeby nie ingerować bezpośrednio w „święty” tekst pierwotny). Celem konstytucji było skonstruowanie

⁵ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa: PWN 1992, s. 382.

takiego systemu władz, który nie zagrażałby wolnościom obywateli. Jak pisał James Madison, jeden z twórców konstytucji i prezydent Stanów Zjednoczonych w latach 1809–1817: „Gdyby ludzie byli aniołami, żadne rządy nie byłyby potrzebne, gdyby zaś aniołowie rządili ludźmi, nie byłaby potrzebna kontrola nad rządem”. Jest jednak inaczej i władza jest konieczna, ale musi być ona ograniczona, i to właśnie konstytucja określa sposób jej limitowania.

Podstawą myślenia ojców założycieli Stanów Zjednoczonych było przeświadczenie, że najlepszą gwarancją wolności obywateli jest pluralizm opinii, poglądów, inicjatyw. Taka różnorodność miałaaby zabezpieczać przed dominacją jednego partykularnego interesu. Jest to szczególnie ważne na poziomie władzy publicznej i stąd pomysł separacji władz jako metody pozwalającej chronić przed podobnym niebezpieczeństwem. Co ważne, w przekonaniu twórców amerykańskiej konstytucji największe zagrożenie stanowi władza ustawodawcza, bo jej rozstrzygnięcia stają się powszechnymi normami. Stąd pomysł, by ją podzielić na dwie izby i dodatkowo wyposażyć głowę państwa w skuteczne weto zawieszające. Konstytucja zatem, wyrażając wolę suwerena („My, Naród...” – jak brzmi jej początek), ma ograniczać legislatywę, na forum której ujawniają się i ucierają rozmaite interesy partykularne.

W modelu francuskim konstytucja jest narzędziem przebudowy państwa i społeczeństwa, przekształcenia – w nawiązaniu do myśli J.J. Rousseau – poddanego w obywatela. Traktuje się ją jako szeroko rozumianą umowę społeczną, stąd jej niekiedy duża objętość (konstytucja z 1791 r. liczyła 255 artykułów, konstytucja z 1795 r. – aż 377). Ale są też wyjątki. Dwie najważniejsze z punktu widzenia dziejów konstytucjonalizmu konstytucje francuskie, z 1814 r. i z 1875 r., były dość lapidarne (na tę drugą składały się trzy krótkie ustawy).

W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych Francja w momencie uchwalania jej pierwszej konstytucji istniała od kilkuset lat, i to jako znaczący podmiot międzynarodowy. Konstytucja zatem nie tworzyła państwa, istniało ono bowiem niezależnie od niej. W konsekwencji nie pojawiały się we Francji opory przed częstym zmienianiem konstytucji. Zmieniano więc je dowolnie często, gdy tylko lud lub inny suweren (np. monarcha) uznawał to za wskazane lub konieczne (np. w wyniku gwałtownej zmiany władzy i ustroju, jak objęcie rządów przez Napoleona z 1799 r., potem jego upadek i powrót dynastii Burbonów czy powstanie II Republiki w 1848 r. i niedługo potem II Cesarstwa w 1852 r.; w każdym z tych przypadków pojawiała się nowa konstytucja). W rezultacie konstytucjonalizm francuski oferuje nam niemalą różnorodność modeli ustrojowych (jak monarchia konstytucyjna, monarchia parlamentarna, republika parlamentarna czy system quasi-prezydencki), w niemal wszystkich przypadkach stając się punktem odniesienia dla innych państw.

24
Pluralizm
poglądów
i separacja
władz jako
gwarancja
wolności
obywatelskiej

25
Konstytucje
francuskie
jako narzędzie
przebudowy
państwa
i reformowania
jego ustroju

Konstytucje francuskie w zasadzie opierają się na koncepcji podziału władz, choć np. w czasach III i IV Republiki (1875–1940, 1946–1958) z wyraźną dominacją władzy ustawodawczej, która sprawowała w istocie kontrolę nad władzą wykonawczą. Zasadnicze znaczenie ma jednak wywodzące się jeszcze z myśli Rousseau przekonanie, że każda ustawa jest wyrazem woli powszechnej (czyli woli suwerena), co w bardzo poważnym stopniu ograniczało we Francji (aż po V Republikę) implementację wszelkich procedur zmierzających do kontroli konstytucyjności ustaw (a w szczególności jakiegokolwiek udziału w tym władzy sądowej).

W dzisiejszej Europie dominują konstytucje obszerne, regulujące rozmaite obszary życia społecznego i gospodarczego, wyposażone zazwyczaj w katalogi licznych praw obywatelskich. Kanonem jest uwzględnianie podziału władz jako fundamentu ustrojowego państwa, choć szczegółowe regulacje dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy nimi są zróżnicowane.

Rozdział III

EUROPEJSKA DROGA DO KONSTYTUCJONALIZMU – EWOLUCJA USTROJÓW PAŃSTW EUROPEJSKICH OD ŚREDNIOWIECZA DO POCZĄTKÓW KONSTYTUCJONALIZMU

3.1. Perspektywa ogólna

Zanim przejdziemy do omawiania podstawowych modeli ustrojowych, jakie pojawiły się w XIX i XX stuleciu, a więc w dobie konstytucjonalizmu, trzeba poświęcić chwilę uwagi epokom wcześniejszym, doświadczenia ustrojowe antyku, czasów średniowiecza i renesansu miały bowiem istotny wpływ na kształt i kompetencje instytucji, jakie implementowano w XVIII- i XIX-wiecznych konstytucjach.

Zacznijmy od dorobku antyku. Odnajdujemy w nim katalog form ustrojowych, jakie występowały w praktyce ówczesnych rządów i do których sięgano potem w kolejnych stuleciach – to monarchia, demokracja, oligarchia, republika czy cesarstwo. Co więcej, czasy antyczne przyniosły nam też wypracowanie doktrynalnych podstaw ustrojów państwowych (dzieła Platona, Arystotelesa, teksty Cyserona czy Seneki), a tym samym zestaw pojęć, za pomocą których w gruncie rzeczy do dzisiaj opisujemy ustroje państwowe.

Z doświadczeń ustrojowych starożytnego Rzymu szczególną uwagę trzeba zwrócić na tzw. pryncypat, czyli okres przejściowy pomiędzy Rzymem republikańskim i cesarstwem, charakteryzujący się instytucją princepsa jako faktycznego władcy państwa. Princepsowi powierzano (czynił to Senat, czyli organ o republikańskiej proveniencji) wykonywanie najważniejszych urzędów i wyposażano go w kompetencje im przypisane. Początkowo odbywało się to w rytmie przewidzianym dla tych urzędów, czyli na okres jednego roku.

26
Dorobek
ustrojowy
starożytności

Z czasem uznano, że nie jest to już konieczne, by princeps mógł wykonywać swoje funkcje. Z konstrukcji princepsa jako swoistej sumy wcześniejszych urzędów republikańskich (konsula, trybuna, edyla czy cenzora) wyłoniło się szczególne rozumienie cesarza jako osoby, która sprawuje władzę mającą swe pierwotne źródło w woli ludu. Do tego pierwotnego źródła i legendarnej *lex regia* odnosi się Ulpian w przywoływanym już wyżej uzasadnieniu legislacyjnych kompetencji princepsa. Dopiero z czasem, gdy Rzym stanie się chrześcijański, władzę cesarza będzie się wywodzić z woli Boga (tak będą ją uzasadniać św. Augustyn czy papież Grzegorz Wielki na przełomie V i VI wieku). Ale legenda *lex regia* nie przestanie być żywa przez cały okres średniowiecza i oba te uzasadnienia władzy królewskiej (boskie i umowne) będą obecne w filozoficznym i politycznym dyskursie epoki. Pozwoli to na systematyczne kontestowanie pełnej władzy monarszej i przyczyni się następnie do skutecznej krytyki absolutyzmu w czasach nowożytnych.

Mówiąc o dorobku czasów antycznych, nie sposób oczywiście nie wspomnieć o znaczeniu prawa rzymskiego. Będzie o tym szerzej mowa w drugiej części podręcznika, w tym miejscu trzeba tylko zaznaczyć, że tradycja ta odegrała zasadniczą rolę w oprządkowaniu średniowiecznej władzy publicznej w prawo i w kształtowaniu się pojęcia suwerenności, rozumianej od czasów XVI-wiecznego myśliciela francuskiego Jeana Bodina jako posiadanie monopolu legislacyjnego.

- 27 **Dorobek ustrojowy średniowiecza. Państwo patrymonialne – państwo publiczne**
- Doświadczenia ustrojowe czasów średniowiecza miały wielki wpływ na kształtowanie się zrębów instytucji, na których oparł się oświeceniowy konstytucjonalizm. Zaliczyć trzeba do nich: przekształcenie państwa patrymonialnego w państwo traktowane jako rzecz publiczna, system lenny, początkową dominację prawa zwyczajowego i związany z tym partykularyzm prawa oraz stopniowy wzrost znaczenia prawa stanowionego, wreszcie pojawienie się struktur stanowych i ich reprezentacji, a także specyficznego, wyrosłego z przywilejów, systemu działania władz miast.

Cechą charakterystyczną początków średniowiecza jest pojawienie się państwa patrymonialnego, traktowanego jako swoisty łup zwycięskiego wodza. Wiąże się to z początkami najważniejszych państw ówczesnej Europy, powstających w wyniku rozpadu Cesarstwa Zachodniorzymskiego. Najważniejszym z nich okazało się państwo Franków, którzy zajęli terytoria dawnej rzymskiej Galii i utworzyli na tym obszarze potężną i trwałą strukturę państwową. Państwo patrymonialne stanowiło prywatną własność władcy i jego rodu, co z jednej strony oznaczało niekwestionowane prawo dynastii do rządzenia, z drugiej jednak stało się przyczyną podziałów państwa i rozdysponowywania jego ziem między sojuszników króla. Prowadziło to w dłuższej perspektywie do głębokiej decentralizacji i osłabienia władzy.

U schyłku średniowiecza rozprzestrzenia się i ostatecznie gruntuje idea państwa pojmowanego jako dobro publiczne. Wykonywanie władzy przestaje być postrzegane jako konsekwencja posiadania państwa i zaczyna stawać się obowiązkiem władcy. Wiązać się będą z tym coraz liczniejsze zadania, jakie miał realizować władca, wymagające rozbudowanych służb administracyjnych, stałych dochodów i nowych regulacji prawnych. Towarzyszy temu teoria uznająca państwo za fikcyjną osobę prawną. Jej reprezentantem, gdy chodzi o całe państwo, jest król, ale mogą nimi być także członkowie przedstawicielstw stanowych, gdy uzna się, że stany mogą również troszczyć się o dobro wspólne. Istotne jest to, że państwo i monarchę zaczęto traktować jako odrębne instytucje (czego przykładem może być zmiana treści przysięgi składanej przez królów angielskich od początku XIV wieku).

Drugą cechą europejskiego państwa średniowiecznego jest występowanie w nim struktury lennej, czyli zazwyczaj skomplikowanego, wieloszczeblowego układu zależności osobistych, wspartych nadaniami ziemskimi i określających wzajemne prawa i obowiązki stron umowy lennej, czyli seniora i jego wasali. System lenny miał swoje źródła w patrymonialnym charakterze państwa i okazał się na kilka stuleci sposobem organizacji państwa i egzekwowania władzy. Ponieważ lenna szybko stały się dożywotnie, a od schyłku IX wieku – np. w państwie Franków – dziedziczne, oznaczało to w istocie trwałą decentralizację władzy, gdyż w ślad za nadaniami lennymi szły przywileje wyposażające królewskich wasali w liczne uprawnienia, z wymiarem sprawiedliwości na czele. Państwo wczesnośredniowieczne nabrało więc w pewnym sensie charakteru prywatnoprawnego.

Średniowieczne państwo cechuje początkowo dominacja prawa zwyczajowego i głęboki partykularyzm prawa. Stopniowo, wraz z przełamywaniem decentralizacji państwa i umacnianiem się władzy królewskiej, coraz większe znaczenie zaczęło uzyskiwać prawo stanowione. W znacznym stopniu wynikało to z tego, że władca przestał być tylko wodzem i sędzią i stał się także administratorem, to zaś wymagało aktywnego kształtowania stosunków prawnych, co oznaczało nie tylko sprawne posługiwanie się dotychczasowym prawem, ale przede wszystkim tworzenie nowego. Ważne jest jednak to, że w ten proces tworzenia nowego prawa włączają się szybko różne gremia działające w otoczeniu króla. To początkowo wasale królewscy, którzy swój udział uzasadniają obowiązkiem króla wysłuchiwanie ich rad, zwłaszcza w sprawach „nowych i trudnych” (jak mówiono w Anglii), z czasem – członkowie rozbudowujących się rad królewskich, wreszcie przedstawiciele stanów.

28
Znaczenie
struktury lennej

29
Prawo
zwyczajowe –
prawo
stanowione

- 30**
Udział
reprezentacji
stanów
w wykonywaniu
władzy
publicznej
- Udział reprezentacji stanowej w wykonywaniu władzy państwowej występował od schyłku XII wieku niemal powszechnie w Europie. Przybierał jednak różną postać i różny zakres. Przykładowo w Anglii uzyskał kształt dwuizbowego parlamentu (z Izbą Lordów jako bezpośrednimi wasalami króla i Izbą Gmin stanowiącą reprezentację hrabstw i uprzywilejowanych miast), trwale obecnego w życiu królestwa, we Francji natomiast Stany Generalne (jako reprezentacja duchowieństwa, szlachty i tzw. stanu trzeciego, obejmującego głównie mieszczaństwo) zwoływane były sporadycznie i nie wywalczyły sobie kompetencji, które pozwoliłyby im skutecznie konkurować z monarchą.
- 31**
Znaczenie
ustrojów miast
- Do ważnej spuścizny średniowiecza trzeba zaliczyć doświadczenia ustrojowe miast, w tym zwłaszcza miast włoskich. Bardzo wcześnie pojawiły się w nich rozwiązania rozszerzające krąg osób uczestniczących czynnie w sprawowaniu władzy. Oznaczało to wyjście poza warstwę patrycjatu i stopniowe demokratyzowanie ustroju przez dopuszczenie przedstawicieli gildii kupieckich, cechów rzemieślniczych, a nawet – w pewnych sytuacjach – pospólstwa. Warto też podkreślić, że właśnie w środowiskach miejskich dojrzewały teorie suwerenności ludu, odwołujące się do rzymskiej tradycji traktowania ludu jako pierwotnego dzierżyciela władzy. Najwybitniejszym przedstawicielem tego nurtu był Marsyliusz z Padwy.
- 32**
Kształtowanie
się nowożytnej
koncepcji
suwerenności
- Początek czasów nowożytnych (XVI wiek) przynosi przede wszystkim namysł nad koncepcją suwerenności. Pierwotnie oznaczała ona sumę uprawnień królewskich wobec wasali i innych poddanych, w tym także ciał przedstawicielskich. Myśliciele XVI-wieczni idą w kierunku uznania suwerenności jako atrybutu państwa, traktowanego jako dobro wspólne. Szczególną rolę odegrało tutaj dzieło francuskiego autora Jeana Bodina *Six livres sur la République* (*Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*), w którym sformułowana została teza, że esencją suwerenności jest stanowienie prawa, czyli tworzenie obowiązujących reguł zachowania. Istotnym uzupełnieniem tej koncepcji stało się wprowadzenie do definicji państwa (m.in. za sprawą postanowień pokoju westfalskiego, kończącego w 1648 r. wojnę trzydziestoletnią) elementu terytorialnego: suweren sprawuje władzę nie tyle nad ludźmi za pomocą skomplikowanej sieci powiązań personalnych (co charakteryzowało czasy średniowiecza), ile nad określonym terytorium i zamieszkującymi je osobami.
- 33**
Znaczenie
ustrojowe
monarchii
absolutnej
- Doświadczeniem ustrojowym większości państw Europy stała się monarchia absolutna. Oznaczała ona skupienie całej władzy (prawodawczej, zarządczej i sądowej) w osobie władcy, któremu przypisywano atrybut suwerena. Wspomniane wyżej XVI-wieczne teorie suwerenności głosiły, że jest ona niezbywalna i niepodzielna, co oznaczało, że król nie może dzielić się władzą ani się jej zrzec. W wymiarze instytucjonalnym prowadziło to do marginalizacji stanowych ciał przedstawicielskich, które – jak o tym była mowa wy-

żej – w wielu państwach Europy współuczestniczyły wcześniej w wykonywaniu władzy. Trzeba jednak zauważyć, że – po pierwsze – nie we wszystkich państwach Europy rozwinął się ustrój monarchii absolutnej. Do wyjątków, obok Niderlandów, kantonów szwajcarskich czy wspomnianych wyżej miast włoskich, należała między innymi Rzeczpospolita Obojga Narodów, której ustrój omawiamy odrębnie. Po drugie zaś, nawet w monarchiach absolutnych uchodzących za najbardziej klasyczne przykłady, jak Francja czy Hiszpania, albo zachowały się pewne lokalne instytucje przedstawicielskie (jak kortezy w niektórych regionach Hiszpanii czy stany prowincjonalne we Francji), albo utrzymywała się pamięć o przedstawicielstwie stanów jako organie reprezentującym wszystkich mieszkańców państwa (tak było w Francji, gdzie przy okazji poważniejszych kryzysów politycznych czy gospodarczych pojawiał się niezmiennie postulat zwołania stanów generalnych jako remedium na kłopoty).

Ważnym osiągnięciem monarchii absolutnej stało się rozbudowanie i usprawnienie struktur administracji państwa. Wiązało się to ściśle z postrzeganiem władcy jako „pierwszego sługi państwa”, służącego dobru ogółu, przy czym to tylko monarcha miał owo dobro określać i wskazywać drogi do jego osiągnięcia. Król działał za pomocą urzędników, którzy mieli kompetentnie i sprawnie realizować jego wolę. Stąd postulaty centralizacji i biurokratyzacji (czyli fachowego spełniania urzędniczych, dobrze opisanych obowiązków), które dominowały w myśleniu o organizacji państwa.

Przyjrzyjmy się bliżej ewolucji najważniejszych instytucji i funkcji państwa przedkonstytucyjnego. Pozwoli to lepiej zrozumieć, jakim doświadczeniem i jakim instrumentarium dysponowali twórcy konkretnych rozwiązań ustrojowych poczynając od schyłku XVIII wieku, tj. od chwili, gdy ustrój państwa stał się przedmiotem regulacji konstytucyjnych, a więc materią świadomego projektowania.

3.2. Głowa państwa

Zacznijmy od instytucji głowy państwa. Jest to niemal powszechne dzisiaj rozwiązanie ustrojowe (wyjątkiem w Europie pod tym względem jest Szwajcaria), przyjmujące postać prezydenta lub (rzadziej) króla. Kompetencje głowy państwa są w obecnych konstytucjach bardzo zróżnicowane, ale – niezależnie od realnej pozycji w systemie organów państwa – powszechnie przyznaje mu się atrybut najwyższego reprezentanta państwa. Zazwyczaj też instytucja głowy państwa jest łączona z władzą wykonawczą, albo jako jej element, albo – jak w Stanach Zjednoczonych – jako jej jedyne uosobienie.