



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Anglosaska doktryna rozdziału władzy XIX wieku

**Author:** Ryszard M. Małajny

**Citation style:** Małajny Ryszard M.. (2011). Anglosaska doktryna rozdziału władzy XIX wieku. "Z Dziejów Prawa" (T. 4 (2011), s. 89-109).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

RYSZARD M. MAŁAJNY

## ***Anglosaska doktryna rozdziatu władzy XIX wieku***

Według stereotypowego poglądu, teoria podziału władzy od Monteskiusza się zaczyna, do Monteskiusza sprowadza i na Monteskiuszu kończy. Tymczasem nic bardziej mylnego — żaden człon poprzedniej tezy nie jest prawdziwy. Dowodem jest chociażby poniższe opracowanie, które dotyczy mniej znanych adeptów tej teorii, piszących w Wielkiej Brytanii i USA dwa stulecia wstecz. A swoją drogą, czyż nie jest paradoksem, że żywot stereotypów w nauce jest równie długi, jak w świadomości społecznej? Wychodzi na to, że człek parający się nauką nie jest wiele mądrzejszy od statystycznego sługi Bożego.

### ***1. Taylor — trójplaszczynowy podział władzy***

#### ***1.1. Podział a równowaga władz***

John Taylor (1753—1824) z Virginii, senator i jeden z przywódców anty-federalistów, był jednym z najbardziej wpływowych amerykańskich pisarzy politycznych XIX w. Jego doktryna była nad wyraz spójna i systematyczna, jakkolwiek styl pisarski grzeszy brakiem dyscypliny. Poglądy tego autora w najważniejszych kwestiach pokrywały się z przekonaniem Jeffersona. Był agrarystą, zaciekle przeciwnikiem sfer finansowych, zwolennikiem silnej pozycji ustrojowej stanów oraz restrykcyjnej interpretacji przepisów Konstytucji traktujących o kompetencjach organów Unii. Jego podstawowe dzieło to *Dociekanie*

zasad i polityki rządu Stanów Zjednoczonych (*An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*) z 1814 r.

Podobnie jak „Ojcowie Konstytucji”, frapujący nas myśliciel sądził, „że im bardziej władza jest skondensowana, tym bardziej staje się szkodliwa. Podzielona tylko pomiędzy trzy organy, takie jak Król, lordowie i gminy, może łatwo zrosnąć się, grabić i uciskać. Im bardziej jest podzielona, tym bardziej oddala się od klasy złych moralnie istot. Wskutek dużej liczby podziałów zastosowanych do tej części władzy, która została powierzona przez naród Stanów Zjednoczonych swoim rządóm, oraz wskutek zatrzymania w jego rękach pozostałej, większej części władzy — wraz z prawem jej kontroli — przeszkodzone zrastaniu się władzy politycznej, zawsze fatalnej dla wolności obywatelskich”<sup>1</sup>. Taylor podjął polemikę z pismami federalistów, a zwłaszcza z *Obroną konstytucji ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki* (*A Defence of the Constitutions of Government of the United States of America*) Johna Adamsa (1787). Jego doktryna podziału władzy miała stanowić alternatywę dla tego, co uważał za doktrynę tego autora. Ta pierwsza miała być doktryną władzy podzielonej, podczas gdy ta druga — doktryną władzy zrównoważonej<sup>2</sup>. Nie akceptował bowiem wszelkich pozostałości po teorii ustroju równowagi, a zwłaszcza społecznego rozdziału władzy. Aparat państwowy trzeba fundować na zasadach moralnych, a nie na oportunizmie. Należy tworzyć ustrój najlepszy — budowany na regule funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy — nie zaś aprobować istniejącą społeczną strukturę władzy państwowej, w której największą rolę odgrywa szeroko rozumiana arystokracja. Zarzucił Adamsowi między innymi, że amerykańska wersja zasady rozdziału sprowadza się do oddzielenia legislatywy, egzekutywy i judykatury, podczas gdy on transponuje ją w ideę „niezależnych stanów i władz”. Tymczasem antyfederaliści „zamiast równoważyć władzę, dzielą ją i czynią odpowiedzialną”<sup>3</sup>.

Ustawa zasadnicza powinna powierzać każdemu organowi państwowemu jedynie część władzy niezbędną do należytej realizacji jego zadań oraz zapewnienia jego odpowiedzialności wobec ludu. Jeśli bowiem poszczególne organy nie będą mieć własnych środków obrony swych uprawnień, to będą wchodzić w układy z innymi organami dla ich ochrony. Z tego powodu muszą mieć „najskuteczniejsze hamulce czyniące je wszystkie współzależnymi”<sup>4</sup>. Wszystkie trzy organy powinny być równorzędne i niezależne od siebie oraz dysponować instrumentami obrony tej niezależności. Niemniej sympatie Taylora były po stronie

<sup>1</sup> J. Taylor: *An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*. London 1950 (1814), s. 362.

<sup>2</sup> C.W. Hill, Jr.: *The Political Theory of John Taylor of Caroline*. Rutherford—Madison—Teaneck—London 1977, s. 163—165.

<sup>3</sup> J. Taylor: *An Inquiry...*, s. 182; M.J.C. Vile: *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford 1969 (1967), s. 166—170.

<sup>4</sup> *Vide* C.W. Hill, Jr.: *The Political Theory...*, s. 144, 145, 155, 173.

Kongresu, szczególnie za prezydentury federalisty Madisona. Kongres — jak i legislatury stanowe — pozostawały najważniejszym obiektem zainteresowań twórcy *Dociekania*. Tłumaczył to tym, że naruszenie ich kompetencji skutkuje automatycznie zwiększeniem uprawnień innych organów, powodując degenerację całego systemu. Oznacza też osłabienie pozycji organu najbliższemu ludowi. Był niemniej świadom nadużyć władzy, jakich w latach 1776—1787 dopuściły się legislatury stanowe, a to wskutek konstytucjonalizacji reguły separacji władz. Dlatego remedium w tej materii miała stanowić zasada federalizmu.

Nie jest więc słuszna teza M.J.C. Vile'a, że Taylor odrzucił system hamulców ustrojowych — opowiadając się tym samym za ścisłym rozdziałem władzy na modłę francuską — ani też że zaprezentował najobszerniejszą obronę takiego właśnie podziału w całej literaturze<sup>5</sup>. Oprócz wyborów, hamulce ustrojowe były dlań substytutem kontroli aparatu państwowego przez naród. Rozdział władzy, jego zdaniem, nie może istnieć bez hamulców ani hamulce bez podziału. Hamulce te nie muszą być wszak równorzędne. Wprawdzie ceną za ustanowienie tego instrumentu będą konflikty między organami, niemniej lepsze to niż całkowita harmonia między nimi owocująca tyranią. Poza tym istnieje bezstronny arbiter w postaci narodu oraz nadrzędność Konstytucji nad wszystkimi organami. „Wzajemny hamulec między potężnymi organami politycznymi realizowany przez obopólne veto wydaje się najlepszą zasadą teoretyczną [...] dla zabezpieczenia wolności”<sup>6</sup>. Autor *Dociekania*... nie był zatem w istocie zwolennikiem rygorystycznego pojmowania reguły rozdziału. Czasami nawet głosił koncepcje ewidentnie z nim sprzeczne.

## 1.2. Egzekutywa

Kompetencje przyznane w Konstytucji egzekutywie uznał za zbyt szerokie. Taylor miał na myśli uprawnienia nominacyjne Prezydenta oraz kompetencje wojskowe i odnoszące się do prowadzenia polityki zagranicznej. Mogło to zagrażać restytucją monarchii. Tym bardziej, że Prezydent, podobnie jak monarcha brytyjski, dysponuje uprawnieniami patrymonialnymi, mogąc powoływać deputowanych na lukratywne urzędy. Sam zaś wyborom powszechnym nie podlega. Korzystanie przezeń z patronatu wbija klin między deputowanych a ich wyborców. Co się zaś tyczy prezydenckich kompetencji nominacyjnych, to zajmującemu nas teoretykowi najbardziej nie podobało się prawo powoływania sędziów. Uważał je za naruszenie zasady podziału władzy. To tak, „jakby egzekutywę powoływała władza sądownicza”<sup>7</sup>. Sądził też, że Prezydent sprawuje

<sup>5</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 166, 167, 170, 171.

<sup>6</sup> *Vide* C.W. Hill, Jr.: *The Political Theory...*, s. 142—144, 171.

<sup>7</sup> J. Taylor: *An Inquiry...*, s. 171—173, 179; C.W. Hill, Jr.: *The Political Theory...*, s. 147; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 170.

zbyt dużą kontrolę nad sądami, które z racji niemożności wykonywania swych wyroków, będą szukać potężniejszych obrońców. Na marginesie, uważał także, że „najwyższa magistratura” nie powinna wetować ustaw apropriacyjnych — tak jak nie czynił tego Jefferson — gdyż decyzje o potrzebie odnośnych wydatków zapadły już wcześniej na Kapitolu.

Taylor odnosił się do władzy prezydenckiej z dużą dozą nieufności. Pierwszy jej powód był taki, że egzekutywa wykazuje naturalną tendencję do powiększania swej władzy. Umożliwiają jej to takie czynniki, jak: poufny charakter działalności prowadzonej przez nią na niwie zagranicznej i wojskowej, zdolność do uzyskiwania publicznego poparcia dla tych działań oraz niezdolność do powstrzymywania kolejnych piastunów prezydenckiego fotela do dziedziczenia uprawnień nabytych przez ich poprzedników, służących zaspokajaniu ich ambicji. Prezydenci powiększają swe prerogatywy jak brytyjscy królowie i każdy nowy lokator Białego Domu wkracza doń z nowym apetytem w tej dziedzinie. Powód drugi to swoista amorficzność władzy wykonawczej, jako że potrafi się ona dostosować do każdego ustroju — tyranii lub demokracji<sup>8</sup>. Dlatego też trudno jest utrzymać ograniczenia politycznoprawnej pozycji egzekutywy w systemie podzielonej władzy.

### **1.3. Judykatura**

Mimo tych przekonań, autor *Dociekania...* niewiele mniejszą rezerwę wykazywał również wobec władzy sądowniczej. I to mimo że uważał ją za słabszą władzę niż prawodawcza czy wykonawcza. Jej domenę winny stanowić konflikty między jednostkami. Nie powinna natomiast rozstrzygać żadnych konfliktów między organami państwowymi, ponieważ odnośne werdykty mogłyby zmienić ich pozycję ustrojową albo politykę państwa. Władza sądownicza z natury swej jest „słabowita” (*imbecile*) i niezdolna do wykonywania swych orzeczeń. Owa „słabowitość” judykatury jest przy tym o tyle niebezpieczna, że sędziowie, zdając sobie z tego sprawę, będą zabiegać o względy innych organów — zwłaszcza egzekutywy — i w związku z tym wydawać stronnicze wyroki. Są poza tym nieodpowiedzialni przed narodem. O równorzędności judykatury z legislaturą i egzekutywą można byłoby pomyśleć wyłącznie w razie wprowadzenia takiej odpowiedzialności. Łatwo więc o przejawianie przez sędziów samolubnych interesów. A jeśli jeszcze uznamy ich prawo do interpretowania ustawy zasadniczej oraz badania konstytucyjności prawa, to ich władza stanie się niekontrolowana. Sam tryb *impeachment* tu nie wystarczy. Taylor odrzucał instytucję *judicial review* także z powodu przekonania, że prawo zmiany postanowień Konstytucji winno przysługiwać jedynie narodowi. „Władze prawodaw-

---

<sup>8</sup> J. Taylor: *An Inquiry...*, s. 169—181; C.W. Hill, Jr.: *The Political Theory...*, s. 149.

cza, wykonawcza i sędziowska powinny być oddzielone i odrębne, tymczasem sędziowie mogą uchylać lub tworzyć ustawy przez precedensy. [...] Ale sądowa suwerenność nad konstytucją i ustawą, bez odpowiedzialności wobec narodowej suwerenności, jest nieuzasadnioną i jakąś nową anomalią, nieznaną teorii politycznej, mogącą się stać instrumentem uzurpacji”<sup>9</sup>. Sądy mają wdrażać prawo, a nie je interpretować, gdyż jest to równoznaczne z jego tworzeniem. Faktycznym wetem ustawodawczym powinny dysponować tylko te organy, które uczestniczą w procesie legislacyjnym, a więc Izba Reprezentantów, Senat i Prezydent. Ostatecznie interesujący nas myśliciel byłby gotów zaakceptować instytucję *judicial review*, tyle że pod następującymi warunkami: sądy byłyby odpowiedzialne przed narodem; sąd mógłby badać konstytucyjność aktów organów prawodawczych i wykonawczych tego samego co on szczebla; tak legislatywa, jak egzekutywa miałyby prawo do decydowania o konstytucyjności ustaw. Inna sprawa, że jego poglądy na temat pozycji ustrojowej judykatury podlegały różnym fluktuacjom.

#### 1.4. Trzy płaszczyzny

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że w kwestii rozdziału władzy autor *Dociekania...* wyznawał bardziej filozofię polityczną 1776 r. — kiedy to dominowała idea podziału rygorystycznego — niż 1787 r. Ale to tylko pozory. Jego doktryna podziału ma bowiem charakter trójpłaszczyznowy. Pierwszą i najważniejszą płaszczyznę stanowi rozdział władzy między aparat państwowy a naród. Władza delegowana temu pierwszemu przez ten ostatni podlegała podziałowi między aparat federalny a aparat stanowy, tworząc tym samym drugą płaszczyznę. Dopiero trzecia płaszczyzna to podział władzy na szczeblu federacji między „dwa organy prawodawcze, dwa organy wykonawcze [prawdopodobnie Prezydenta i gabinet — R.M.M.] oraz dwa organy sędziowskie (sędziów i ławy przysięgłych; wszystkie cieszące się określonymi kompetencjami, niezależnymi od siebie)”<sup>10</sup>.

Każdy z tych podziałów dodatkowo podlega dyferencjacji z punktu widzenia kryterium prawa „politycznego” i „municipalnego”. Prawo polityczne obejmowało te wszystkie instytucje, które służyły wyciąganiu konsekwencji wobec organów państwowych za naruszanie interesów obywateli. Natomiast prawo municipalne odnosiło się do norm rozstrzygających konflikty między obywatelami. Naród był egzekutorem norm prawa politycznego, podczas gdy aparat państwowy — norm prawa municipalnego. Ten pierwszy nie mógł łamać norm

<sup>9</sup> J. Taylor: *An Inquiry...*, s. 197, 202, 208; C.W. Hill, Jr.: *The Political Theory...*, s. 142, 151—154.

<sup>10</sup> *Vide* C.W. Hill, Jr.: *The Political Theory...*, s. 166.

prawa municypalnego, a ten drugi — prawa politycznego. Wszystkie te podziały tworzyły system podwójnej odpowiedzialności, w którym naród i aparat państwowy mają wzajemne zobowiązania. Odpowiedzialność narodu wobec aparatu przejawiała się w wyborach, w wyniku których obsadzał on znajdujące się w tym aparacie stanowiska, zobowiązując się do respektowania działań ich piastunów do następnych wyborów. Chroniło to aparat państwowy przed pozaprawnymi wystąpieniami narodu — a więc przed ochłokracją — naród zaś przed bezprawnymi działaniami tegoż aparatu oraz przed koncentracją władzy w jego łonie. Tak więc cały system podzielonej władzy nie jest równoważony przez wzajemną zazdrość poszczególnych organów, lecz przez ich wzajemne zobowiązania oraz narodu, który zachował władzę suwerenną dla siebie. Każdy z owych organów winien być wyłącznym sędzią swych działań, poddanych jednak ocenie narodu<sup>11</sup>.

Spośród ówczesnych pisarzy — oprócz, oczywiście, Thomasa Jeffersona, a także mniej znanego autora, jakim był sędzia Nathaniel Chipman<sup>12</sup> — filozofia polityczna Taylora była najbardziej zbliżona do poglądów Johna Cartwrighta (*vide* pkt 2.1) w Wielkiej Brytanii i Emmanuela Sieyèsa we Francji. Niemniej kiedy umierał w 1824 r., Amerykanom nie wystarczała już ani ideologia federalistów, ani antyfederalistów. Nie była to bowiem ideologia spójna dla tworzących się wówczas nurtów politycznych. Stąd nic dziwnego, że od tej pory poszczególne koncepcje składające się na te ideologie bywały już wykorzystywane selektywnie. A po wojnie secesyjnej zaznaczył się pewien odwrót od idei tak rozdziału władzy, jak i hamulców ustrojowych. Zaczęto poszukiwać „harmonii” między organami, w ślad za brytyjską myślą ustrojową z lat dwudziestych XIX stulecia.

## **2. Kontrowersje wokół ustrojowej równowagi**

### **2.1. Brytyjski nurt radykalny**

W XVIII stuleciu w Wielkiej Brytanii uważano powszechnie, że najbardziej charakterystycznym rysem tamtejszego ustroju pozostaje trwały rozdział uprawnień poszczególnych organów państwowych. Tymczasem w miarę umacniania się politycznoprawnej pozycji gabinetu oraz krzepnięcia parlamentarnego modelu rządów przeświadczenie to w coraz mniejszym stopniu zaczęło

---

<sup>11</sup> Ibidem, s. 167.

<sup>12</sup> Autor *Szkiców zasad ustroju* (*Sketches of the Principles of Government*) z 1793 r. — M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 168, 172, 174, 175.

odpowiadać rzeczywistości. Na przełomie XVIII i XIX w. pojawiła się reakcja na ten proces w postaci radykalnego nurtu ideologii rozdziału władzy. Jego zwolennicy całkowicie odrzucali nie tylko ideologię ustroju równowagi, lecz także samą ideę społeczno-politycznego *aequilibrium*. Występując przeciwko zbyt wyeksponowanej ustrojowej roli monarchy oraz szlachty, stawiali za wzór ustrój przednormański, czyli „saski”. Deklarowali przy tym wiarę w ściśle kompetencyjne oddzielenie organów, tj. władcy, rady i sądu. Prąd ów był bliższy Johnowi Harringtonowi i Johnowi Sadlerowi niż Henry’emu Bolingbroke’owi i Monteskiuszowi. Mówiąc inaczej, miał więcej wspólnego z prostotą *Instrument of Government* Olivera Cromwella niż ze złożonością realiów ustrojowych „wieku świateł”<sup>13</sup>. Jego najbardziej znanymi przedstawicielami byli David Williams i John Cartwright.

Ten pierwszy jest autorem *Listów o wolności politycznej (Letters on Political Liberty)* z 1782 r. i o siedem lat późniejszych *Wykładów o zasadach politycznych (Lectures on Political Principles)*. To ostatnie dzieło stanowi równie obszerny, co krytyczny komentarz do Monteskiuszowskiego *Ducha praw*. Krytycyzm odnosi się zwłaszcza do kanonu społecznego podziału władzy oraz do idei ustrojowej równowagi, którą Williams uznał za „dziecinną i fantastyczną”. W Wielkiej Brytanii legislatura i egzekutywa powinny być od siebie niezależne, jak w Stanach Zjednoczonych, jako że poddawanie ich wzajemnej kontroli jest „absurdem tak wielkim, że niezastługującym nawet na rozważenie”. Władza organów państwowych winna wypływać bezpośrednio od ludu, który też powinien pociągać ich funkcjonariuszy do odpowiedzialności za nadużycia. W przeciwnym wypadku byłiby bezkarni. Williams opowiedział się zatem za czystym rozdziałem władzy, tak jak w dobie Wielkiej Rebelii<sup>14</sup>. Gdyby jednak bardziej zagłębił się w lekturę amerykańskiej ustawy zasadniczej, to być może nie potępiłby w czambuł instytucji hamulców ustrojowych.

W podobnym duchu pisał major milicji hrabstwa Northamptonshire John Cartwright, który był zaciekle przeciwnikiem parlamentarnego systemu rządów przez całe swe długie życie. W jego *Apelu w przedmiocie ustroju angielskiego (An Appeal on the Subject of the English Constitution)* z 1791 r. czytamy, że legislatura i egzekutywa powinny być „całkowicie oddzielone i odrębne”, w przeciwieństwie do dzisiejszej Brytanii, w której są połączone. „Widzimy tych samych ludzi mających prawo tworzenia urzędów oraz prawo ustalania pensji; prawo proponowania wydatków i prawo ich uchwalania; prawo wtrącania swego kraju w otchłań wojny, kiedy tylko dogadza to ich przekupnym poglądom, i prawo przyznawania sobie dostaw. Czy pałająca żądzą władzy fakcja może chcieć więcej?” A przecież takiego przekleństwa nie ma ani w USA, ani

<sup>13</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 115, 116; A.T. Vanderbilt: *The Doctrine of the Separation of Powers and Its Present-Day Significance*. Lincoln, Neb. 1953, s. 5; F.A. von Hayek: *The Constitution of Liberty*. Chicago 1960, s. 172.

<sup>14</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 116, 117.



we Francji. Nie istnieją tam bowiem osoby „przeskakujące jak arlekiны z gabinetu do legislatury i z legislatury do gabinetu. Tu w postaci dyrektorów wykonawczych, tam w charakterze deputowanych ludowych [...], w jednej chwili wydających pochopne i zdradliwe proklamacje do ludu, w następnej zaś jako przedstawiciele ludu występujący z odezwaniami i wygłaszający panegiryki na cześć swej własnej działalności”<sup>15</sup>.

Według opinii Cartwrighta, wyrażonej tym razem w traktacie pt. *Ustrój angielski przedstawiony i zilustrowany* (*The English Constitution Produced and Illustrated*) z 1823 r., ówczesne jego wady były następstwem podboju Anglii przez Normanów. To Wilhelm Zdobywca zastąpił *witenagemot* swą dziedziczną radą. Natomiast Charles de Montesquieu, William Blackstone i Jean Louis de Lolme stali się apologetami tego „normańskiego fałszerstwa”, usiłując dowieść, że brytyjski system polityczny tworzy „śmietankę zebraną z monarchii, arystokracji i demokracji”. Tymczasem jego analiza chemiczna dowiodłaby, że ta śmietanka to nic innego, jak męty (*dregs*), zamieszane w sposób sprzeczny z doświadczeniem i przynoszący większą tyranie niż niezamaskowany despotyzm. Parlament — złożony z niezgodnych władz — jest tylko źródłem sporów, korupcji oraz innych złych następstw. Trzeba więc odrzucić wszelkie monarchiczne i arystokratyczne elementy brytyjskiego ustroju oraz przywrócić mu jego „saską” prostotę. W miejsce Parlamentu składającego się z króla, lordów i gmin suwerenem winna się stać jednoizbowa legislatura. Byłaby ona wybierana przez lud na roczną kadencję, właśnie na wzór *witenagemot*. Lud powinien również wybierać podporządkowaną legislaturze magistraturę oraz ławy przysięgłych. Wszystkie te trzy organy miałyby podlegać konstytucji. Cartwright był przeciwnikiem wprowadzenia instytucji weta ustawodawczego, ale zdawał sobie sprawę ze skutków nadmiernego pośpiechu przy uchwalaniu ustaw. W tym celu zalecał powołanie niewielkiej liczebnie Rady Starszych, złożonej z osób co najmniej 45-letnich. Zastąpiłaby ona Izbę Lordów, z tym że miałaby jedynie charakter doradczy wobec zreformowanej Izby Gmin. Z ówczesnych konstytucji za najbardziej wierną tej wizji uznał ustawę zasadniczą Pensylwanii<sup>16</sup>. Niemniej mimo — albo i wskutek — całego radykalizmu poglądów Williama i Cartwrighta idea podziału władzy nie zdobyła takiej popularności na Wyspach Brytyjskich lat 1770—1832, jak w świeżo powstałej Amerykańskiej Unii czy w rewolucyjnej Francji.

<sup>15</sup> *Vide ibidem*, s. 117, 118.

<sup>16</sup> C.C. Weston: *English Constitutional Theory and the House of Lords*. London 1965, s. 225—227; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 118.

## 2.2. Bentham

Spuścizna pisarska Jeremy'ego Benthama (1748—1832) jest bardzo bogata. Jego dzieła zebrane obejmują 11 opasłych tomów. Oczywiście więc są ważne modyfikacje poglądów tego autora, jako że przeszły sporą ewolucję. Już w 1776 r. zaatakował on dominującą wówczas w Wielkiej Brytanii doktrynę Blackstone'a, twierdząc, że ustroj równowagi może być wyłącznie „wszechsłaby, wszechgłupi i wszechłotrowski” (*all-weak, all-foolish and all-knavish*)<sup>17</sup>. Mimo to akceptował niektóre jej kanony, jak np. tezę o trzech podstawowych formach rządu — monarchii, arystokracji i demokracji — których zalety uznawał. Z pewnością nie da się jednak zaliczyć tego myśliciela do grona zdecydowanych adherentów ideologii rozdziału władzy. W swym *Ogólnym przeglądzie kompletnego zbioru ustaw (General View of a Complete Code of Laws)* z 1802 r. poddał krytyce monteskiuszowski trójpodział jako będący „w stanie konfuzji i zamieszania”. W jego miejsce zaproponował podział aż na siedem władz. Bentham zresztą generalnie odrzucał doktrynę monteskiuszowską, ponieważ była ona dla niego „pozbawiona wszelkich odniesień do jak największego szczęścia jak największej liczby ludzi”<sup>18</sup>. Nie znalazło też jego uznania tradycyjne kryterium dystynkcji między władzą prawodawczą a sądowniczą, a mianowicie że ta pierwsza zajmuje się sprawami ogólnymi, ta druga zaś indywidualnymi. W jej miejsce zaproponował rozróżnienie między tymi władzami oparte na ich specyficie proceduralnej. Jednocześnie wyróżnił ni mniej, ni więcej tylko 12 „działów” władzy wykonawczej.

Najbardziej wszak nie przypadł mu do gustu postulat uczynienia poszczególnych władz niezależnymi od siebie. W jego mniemaniu byłoby to zaproszenie w państwie do anarchii. Musi istnieć władza nadrzędna nad wszystkimi, „która nie otrzymuje żadnego prawa, tylko je daje, i która pozostaje panem nawet tych reguł, które nakłada na swój sposób działania”<sup>19</sup>. Toteż w swym *Kodeksie konstytucyjnym (Constitutional Code)* z lat 1827—1830 wystąpił z sugestią wprowadzenia hierarchii władz, wzorowanej na konstytucji francuskiej z 1791 r. Istniałyby mianowicie władza: konstytutywna (*constitutive*), prawodawcza, wykonawcza i sądownicza; tym samym liczba władz spadła do czterech. Władza konstytutywna byłaby władzą najwyższą. Sprawowałby ją lud,

<sup>17</sup> Vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 112; J. Bentham: *A Fragment on Government; or a Comment on the »Commentaries«*. In: Idem: *The Works of Jeremy Bentham*. New York 1962, s. 277—283.

<sup>18</sup> Vide R.C. Moulton: *Separation of Powers, Mixed Government, and the Constitution*. Chicago 1981 [dis. the University of Chicago Library], s. 352; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 113, 114; J. Plamenatz: *Man and Society. A Critical Examination of Some Important Social and Political Theories from Machiavelli to Marx*. Vol. 2. Oxford 1968 (1963), s. 18, 19.

<sup>19</sup> *The Works...*, Vol. 9, s. 153; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 114; C.C. Weston: *English Constitutional Theory...*, s. 236, 237.

lecz objawiałyby się jedynie w czasie wyborów parlamentarnych. Polegałyby zaś na powoływaniu i odwoływaniu deputowanych, ale nie na wydawaniu im poleceń bądź karaniu. Widoczne są tu pewne analogie z doktryną Jeana Jacques'a Rousseau.

W tej sytuacji władzą faktycznie najwyższą byłaby władza prawodawcza, która miałaby być „wszechkompetentna” (*omnicompetent*). Niemniej sformułowania tego Bentham nie rozumiał dosłownie. „Najwyższa” nie była dlań bowiem synonimem „nieograniczonej”. Ograniczenia władzy Parlamentu winny być podyktowane konwenansami konstytucyjnymi, jak np. obowiązkiem respektowania wolności słowa lub stowarzyszeń. Tak więc ani limitacja władzy nie wyklucza jej prawnej supremacji, ani też suwerenność nie oznacza monopolu na władzę. Z faktu, że Parlament ma sprawować władzę najwyższą wynikały dla zajmującego nas teoretyka trzy konsekwencje: po pierwsze, że żaden organ nie może uchylać, zmieniać ani odmawiać stosowania się do uchwalonych przezeń ustaw; po wtóre, że może on ustalać reguły postępowania dla organów administracyjnych i sądowniczych; i po trzecie, że poza limitacjami narzuconymi przez określone zwyczaje konstytucyjne, jego władza prawodawcza powinna być nieograniczona. W rezultacie władza ta, jakkolwiek szeroka, nie obejmuje możliwości stanowienia ustaw całkowicie dowolnych<sup>20</sup>.

Supremacja władzy prawodawczej nie wymaga bynajmniej, by cała władza w państwie należała do jednego organu. Nie wyklucza zatem podziału władzy pod warunkiem, by omnipotencja ustawodawcza legislatywy nie doznawała uszczerbku, jak np. u Monteskiusza czy *the Founding Fathers*. Jeżeli bowiem organ ten może ustalać wzorce proceduralne dla egzekutywy i legislatywy, to wcale jeszcze nie znaczy, że może sam wykonywać ich zadania, albo że są one przed nim odpowiedzialne. Ani rząd, ani też sądy nie są organami Parlamentu, skutkiem czego nie sprawuje on ich zadań za ich pośrednictwem. Stanowisko frapującego nas pisarza politycznego w tym względzie było więc odmienne od stanowiska Thomasa Hobbesa. Było także odmienne od stanowiska barona de Montesquieu, który głosił pogląd, że rządzący powinni dysponować niewielkimi możliwościami zmiany ustroju, i że skoro obowiązuje rozdział władzy, to legislatura nie może decydować o granicach kompetencji pozostałych władz ani tym bardziej sprawować niemal nieograniczonej władzy prawodawczej.

W świetle powyższego za paradoks można uznać fakt, że Bentham zdecydowanie opowiadał się za ustanowieniem systemu hamulców. „Dla szczęścia rządzonych [...] jest rzeczą wysoce korzystną, jeśli nie [...] całkowicie niezbędną, aby niezależnie od tego, w czyich rękach władza zostanie złożona, w całej dziedzinie jej działalności jej hamulce — w takim czy innym kształcie — stosowały się same”. Okazuje się jednak, że miał to być system dość jednostronny — hamulce służące wyłącznie legislatywie przeciwko egzekutywie i judykaty-

---

<sup>20</sup> J. Plamenatz: *Man and Society...*, Vol. 2, s. 19—21.

wie. Skoro zadanie dwóch ostatnich organów sprowadzało się wyłącznie do wykonywania aktów tej pierwszej, to hamulce miały stanowić środki interwencji w ich działalność dla zapewnienia tego wykonywania. Byłyby to wszak sytuacje wyjątkowe, a konkretnie — „nieposłuszeństwo, opieszałość, niezdolność lub przypadkowy i chwilowy brak czasu ze strony podporządkowanych” organów. Może ono „zrodzić u Najwyższej Legislatury konieczność przejęcia, w całości lub części, spraw należących do któregośkolwiek” z nich<sup>21</sup>. W świetle tego, co wyżej napisano należy przypuszczać, że owo przejęcie może być co najwyżej czasowe.

Kanonem teorii podziału, któremu autor *Kodeksu konstytucyjnego* hołdował bezwarunkowo, była zasada *incompatibilitatis*. Bentham wyrażał się z dużym uznaniem o modelu rządów przyjętym w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, jak i o samym *The Federalist*. Stanowisko premiera brytyjskiego winno być, jego zdaniem, wzorowane na pozycji ustrojowej Prezydenta tego kraju. Premier nie powinien być członkiem Parlamentu, mógłby natomiast porozumiewać się z nim jedynie za pomocą orzędzi. Natomiast ministrowie mogliby w nim zasiadać oraz zgłaszać wnioski, lecz nie mieliby prawa głosu.

Według trafnej opinii M.J.C. Vile’a, doktryna ustrojowa Benthama była raczej doktryną hierarchii władz niż ich rozdziału. Władzy konstytutywnej ma bowiem być podporządkowana władza prawodawcza, tej z kolei władza wykonawcza, jej szef zaś jest zwierzchnikiem ministra sprawiedliwości, któremu natomiast podlegają sądy. W każdym razie idea równowagi organów nie znalazła jego uznania. Ponadto zalecany przezeń model rządów jest hybrydalnej natury, tworząc wariant pośredni między modelem amerykańskim a francuskim według konstytucji z 1791 r. Jest to wyraz dylematu radykalnego reformatora, który pragnąc wprowadzić w szerszej skali demokrację przedstawicielską po drugiej stronie Kanału La Manche, nie chciał jednak korzystać z wzorów ani Długiego Parlamentu, ani też jakobińskiego Konwentu z 1792 r.<sup>22</sup>

### 2.3. W poszukiwaniu nowej równowagi

W pierwszym półwieczu XIX stulecia brytyjscy pisarze polityczni, początkowo z rezerwą, lecz później z rosnącym zapałem, poświęcili się teoretycznej racjonalizacji okrzepłego już modelu rządów parlamentarnych. Tymczasem system ten zakłada ścisłą współpracę egzekutywy z legislaturą, która to zasada tworzy wyłom w klasycznej doktrynie podziału władzy. Już choćby tylko myśl

---

<sup>21</sup> Vide M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 113—115; R.C. Moulton: *Separation...*, s. 114, 115.

<sup>22</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 112—115; C.C. Weston: *English Constitutional Theory...*, s. 236, 237.

ustrojowa Benthama świadczy o odchodzeniu w tym kraju od owej doktryny w miarę utrwalania się wspomnianego modelu. Nic więc dziwnego, że pisarze ci zaczęli kwestionować niektóre jej kanony, a zwłaszcza organizacyjną i personalną odrębność władzy prawodawczej i wykonawczej. Stąd sporadycznie pojawiająca się krytyka odnośnych rozwiązań amerykańskich i francuskich. Niemniej zrekompensowali to położeniem większego nacisku na zagadnienie równowagi w obrębie aparatu państwowego, szczególnie zaś między egzekutywą a legislaturą. Zrezygnowali natomiast z poszukiwania *aequilibrium* w aspekcie społeczno-politycznym, czyli między różnymi stanami społecznymi, które to zagadnienie tworzyło opokę ideologii ustroju równowagi. Uznali, że wizja ustroju spoczywającego na równowadze antagonistycznych sił społecznych jest już anachroniczna. Inaczej zatem zaczęli patrzeć na hamulce ustrojowe, a mianowicie jako na środki osiągnięcia pożądanej *aequilibritatis* między rządem a zdominowanym przez przedstawicieli klasy średniej Parlamentem.

Centralną kwestią w ramach tych poszukiwań stało się znalezienie koncepcji ustrojowej „harmonii”, która rozwiązałaby odwiecznie rozpatrywany w konstytucjonalizmie problem kontroli władzy państwowej, a więc rozdziału organów państwowych z jednej strony oraz ich współdziałania z drugiej. Innymi słowy, opracowanie takiej konstrukcji aparatu państwowego, aby jego władza była i ograniczona, i zrównoważona, i skoordynowana zarazem. Konstrukcji, która unikałaby dostrzeżonych już pod koniec XVIII w. słabości zarówno teorii ustroju równowagi, jak i rozdziału władzy. Dążenie to widać zapewne najlepiej w *Eseju o historii angielskiego ustroju i konstytucji (Essay on the History of the English Government and the Constitution)* z 1821 r. lorda Johna Russella. Jego autor dowodził, że Wielka Brytania osiągnęła najwyższe stadium rozwoju cywilizacji oraz doskonałości społeczeństwa, a to dzięki ustrojowi, który za swój cel postawił unię wolności i porządku. Rzecz bowiem w tym, że jakość różnych systemów rządów należy mierzyć według proporcji uwzględnienia obu tych wartości. Zadanie współczesnego państwa polega na zapewnianiu harmonii między ścierającymi się podmiotami władzy po to, by mogły działać „bez zakłóceń lub wstrząsów”<sup>23</sup>. Na gruncie brytyjskim umożliwiły to wzajemne hamulce między Koroną a Parlamentem, a zwłaszcza reguła odpowiedzialności politycznej ministrów. Tym sposobem tamtejszy model rządów nie zna separacji trzech władz, które — jeśli nie liczyć władzy sądowniczej — nigdy tam nie były, ani też nie mogły być, od siebie oddzielone. Władze deliberacyjna i wykonawcza ustawicznie przecież na siebie oddziałują w każdym ustroju.

Inni autorzy natomiast poprzestali na poszukiwaniu równowagi ustrojowej w łonie samej legislatury. I tak William Cobbett jeszcze w 1807 r. pisał na łamach *Political Register*, że *aequilibrium* ustrojowe w Brytanii znajduje się przede wszystkim w łonie Izby Gmin. A jest to możliwe dzięki temu, że w jej skład

---

<sup>23</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 212, 213, 217, 218, 221.

wchodzą ministrowie, którzy wywierają wpływ na „deputowanych rządowych”, jak również deputowani uzależnieni od poparcia arystokracji oraz deputowani niezależni. W ten sposób potencjalny konflikt „trzech części państwa” ulega eliminacji lub przynajmniej złagodzeniu, przy równoczesnym przekształceniu starych hamulców ustrojowych w system „regulujący i stopniujący nacisk”. W podobnym duchu utrzymany jest wywód J.J. Parka zawarty w dziełku pt. *Dogmaty ustroju (The Dogmas of the Constitution)* z 1832 r. Czytamy w nim, że w brytyjskim modelu rządów „albo aparat wykonawczy stopił się z legislatywą, albo legislatywa stopiła się z egzekutywą”. W następstwie tego wszystkie dziedziny działalności państwa zostały poddane bezpośredniej kontroli Parlamentu. W obrębie Izby Gmin istnieje wszak równowaga między partią rządzącą a opozycją<sup>24</sup>. Na marginesie, czy może istnieć autentyczna równowaga w takiej sytuacji, skoro partia rządząca ma w owej Izbie większość?

W każdym razie z tej właśnie perspektywy P.F. Aiken zestawiał brytyjski model rządów z amerykańskim w opracowaniu pt. *Porównawczy przegląd ustroju Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych Ameryki (A Comparative View of the Constitutions of Great Britain and the United States of America)* z 1842 r. Co się tyczy tego ostatniego, to zaprezentował dosyć zaskakujące oceny. W jego przekonaniu nastąpiła tam „absorpcja” kompetencji wykonawczych egzekutywy przez legislatywę. Poza tym zbyt często dochodzi do niebezpiecznych kolizji między tymi organami. Rozumując logicznie, jak może dochodzić do kolizji między organami, skoro jeden zdołał przejąć uprawnienia drugiego? Tego autor, niestety, nie wyjaśnił. Tymczasem w modelu brytyjskim „egzekutywa i legislatywa pracują razem z mniejszą liczbą nadużyć, z większym efektem i w większej harmonii”<sup>25</sup>. Jest to możliwe z tego względu, że rząd ma wpływ na Izbę Gmin, a lud na rząd właśnie przez tę Izbę. Mówiąc inaczej, brytyjskie stany są w sposób tak godny podziwu dostosowane do siebie, że oba wymienione organy mogą funkcjonować wspólnie w harmonii, bez groźby wzajemnej „absorpcji” swych kompetencji. Morał wypływał stąd taki, że choć w kraju tym organy te są ściśle z sobą powiązane, nie grozi im utrata ich odrębności.

Ten sam wątek rozwijał także Earl Grey w traktacie zatytułowanym *Rząd parlamentarny rozważany w związku z reformą Parlamentu (Parliamentary Government Considered with Reference to a Reform of Parliament)* z 1858 r. Faktem pozostaje, że inicjatywa ustawodawcza w Zjednoczonym Królestwie spoczywa w rękach egzekutywy, jednak to jeszcze nie znaczy, że jej uprawnienia — podobnie jak kompetencje legislatywy — nie znają żadnych limitów. Władza tej pierwszej jest ograniczona, gdyż jest ona zobowiązana do przestrzegania prawa. To samo odnosi się również do tej drugiej, z racji wpływu wy-

<sup>24</sup> Ibidem, s. 216, 219.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 221.

wieranego na Izbę Gmin przez ministrów. Owszem, są oni wprawdzie przed nią odpowiedzialni, ale odpowiedzialność ta nie uprawnia Izby do bezpośredniej ingerencji w ich działalność. Ministrowie są bowiem sługami Korony, a nie którejś z izb Parlamentu. W przeciwnym razie model rządów stałby się słaby, kapryśny i tyrański. Nabralby wówczas wszystkich wad modelu amerykańskiego, jako że zostałby pozbawiony hamulców wobec arbitralnej władzy. Cnoty brytyjskiego modelu rządów wynikają „ze szczególnego charakteru naszego systemu reprezentacji, który umożliwia obecność demokratycznego elementu w Izbie Gmin”<sup>26</sup>, lecz uniemożliwia jego dominację. Należy zatem zachować dużą rezerwę wobec projektów rozszerzenia zasady powszechności wyborów, ponieważ może ono doprowadzić do zakłócenia delikatnej równowagi całego systemu, zastępując go daleko idącą demokracją bez żadnych ograniczeń.

Kwintesencję brytyjskiej doktryny podziału władzy połowy XIX stulecia można przedstawić następująco. Istnieją dwie podstawowe prawne sfery działania państwa: rządzenie i kontrola rządu. Trzeba znaleźć między nimi jakiś kompromis. Zdaniem Johna Stuarta Milla, można to osiągnąć wyłącznie przez „odseparowanie funkcji gwarantujących jedno od tych, które nieodzownie wymagają drugiego, przez oddzielenie urzędu kontroli i krytyki od rzeczywistego prowadzenia spraw”. Rozdział władzy na prawodawczą i wykonawczą nie ma zastosowania do brytyjskiego życia politycznego. Tak rozumiane dwa działy aparatu państwowego miałyby być odrębne i ograniczać się do wykonywania swych właściwych zadań, pozostając zarazem blisko powiązane. Te dwa działy to formalnie Korona i obie izby Parlamentu, faktycznie zaś rząd i Izba Gmin. Prerogatywy Korony przeszły bowiem w ręce ministrów, z prawem rozwiązywania Parlamentu włącznie. Dzięki temu nie grozi im „wchłonięcie” przez ten ostatni. Przeciwnie, mogą go równoważyć. Niemniej zważywszy, że ministrowie podlegają odwołaniu przez Izbę Gmin w razie prowadzenia nieakceptowanej przez nią polityki, ich pozycję można określić jako autonomiczną, a stosunki między obu tymi organami jako delikatną równowagę. Równowaga ta zależy wszak całkowicie od wzajemnego umiaru. Rząd nie powinien Izby Gmin do niczego zmuszać, ta natomiast nie powinna bezpośrednio kontrolować jego spraw. Kluczową rolę w tym mechanizmie odgrywa postawa dwóch głównych partii politycznych. Gdyby partie te cechowała zbyt mała spistość i dyscyplina partyjna, wówczas nic nie zapobiegłoby wtrącaniu się podzielonej na facje legislatywy w codzienne sprawy gabinetu. *Ex adverso*, gdyby partie stały się zbyt silne i zwarte, wtedy deputowani zostaliby podporządkowani gabinetowi<sup>27</sup>. Swoją drogą, wynika

<sup>26</sup> Ibidem, s. 221, 222.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 223; W.B. Gwyn: *The Meaning of Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. New Orleans—The Hague 1965, s. 34, 35; W. Wember: *Verfassungsmischung und Verfassungsmitte. Moderne Formen gemischter Verfassung in der politischen Theorie des beginnenden Zeitalters der Gleichheit*.

z tego niedwuznacznie, że widmo Długiego Parlamentu długo prześladowało brytyjską myśl ustrojową.

Dalszy rozwój tamtejszej doktryny rozdziału skutecznie zahamowała słynna monografia Waltera Bagehota zatytułowana *Ustrój angielski (English Constitution)* z lat 1865—1867. Jej myśl przewodnią stanowiła uproszczona konstatacja, że cały sekret modelu rządów Brytanii polega na „ścislej unii, niemal całkowitej fuzji”<sup>28</sup> władzy prawodawczej i wykonawczej. Tymczasem jego poprzednicy mieli znacznie subtelniejszy i bardziej złożony — a w konsekwencji i bardziej adekwatny — pogląd na tę materię. Otóż przez całą historię angielskiego konstytucjonalizmu przewija się przeświadczenie o konieczności przynajmniej częściowego oddzielenia prawnych sfer działania państwa i, co za tym idzie, kadry aparatu państwowego. Takich niuansów jednak autor *Ustroju angielskiego* nie dostrzegał.

Naturalnie, idea *aequilibritatis* w obrębie aparatu państwowego nie umarła podczas jednej nocy. W 1888 r. James Bryce pisał o „wybornej równowadze” parlamentarnego modelu rządów<sup>29</sup>. W dziewięć lat później głosił ją Henry Sidgwick w *Elementach polityki (Elements of Politics)* jako rzecz niezbędną w stosunkach między egzekutywą a legislatywą, z odwoływaniem się co pewien czas do elektoratu. Na wstępie wyszedł on od monteskiuszowskiej triady, by później opowiedzieć się za jakąś formą podporządkowania rządu Parlamentowi. Harmonię między tymi organami osiągniętą w wyniku częściowej fuzji prawodawczej i wykonawczej sfery działania państwa uznał za wielką korzyść, jakkolwiek niepozbawioną poważnych niedogodności. Chodziło mu zwłaszcza o niestabilność i niedostatek kwalifikacji ministrów, której można byłoby zaradzić przez ustalenie wyraźnej kadencji gabinetu. Jednocześnie opowiedział się za niezależnością judykatury tak od legislatury, jak i od egzekutywy, przy równoczesnym pozostawieniu funkcji najwyższej instancji sądowej stosownej komisji Izby Lordów<sup>30</sup>.

---

Berlin 1977, s. 152; *vide* też J.A. Fairlie: *The Separation of Powers*. „Michigan Law Review” 1923, Vol. 21, s. 416.

<sup>28</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 213, 224—227; P. Mikuli: *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*. Warszawa 2006, s. 37.

<sup>29</sup> J. Bryce: *The American Commonwealth*. Vol. 1. New York 1905 (1888), s. 281.

<sup>30</sup> J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 416, 417.



### 3. Amerykańscy progresywiści

#### 3.1. Progresywizm

Po zakończeniu wojny secesyjnej Stany Zjednoczone weszły w epokę burzliwego rozwoju kapitalizmu. Zmienił się zatem stosunek do natury wolności jednostki oraz do roli aparatu państwowego w społeczeństwie. Pojawiło się zwiększone zapotrzebowanie na aktywność tego aparatu. Jednolitość władzy stała się równie ważna, jak jej podział. Coraz ostrzej zaczęto więc krytykować system hamulców ustrojowych jako nie dość, że utrudniający ową jednolitość działania organów, to jeszcze mający naturę wysoce niedemokratyczną. Franklin Pierce nazwał amerykańską ustawę zasadniczą „najbardziej niedemokratycznym instrumentem, jaki można dziś znaleźć w jakimkolwiek kraju świata”<sup>31</sup>. Według niego, dokument zawierający tak wiele hamulców stwarzał Prezydentowi i Kongresowi stałą pokusę uzurpowania władzy. Wtórował mu J. Allen Smith, który wyraził przekonanie, że demokracja nie była ideą, którą *the Founding Fathers* chcieli wprowadzić, tylko jej uniknąć. W jej miejsce ustanowili bowiem system rządów, który można określić jako „arystokracja togi” (*noblesse de la robe*). Dowodzi tego przede wszystkim pozycja ustrojowa sądów federalnych z Sądem Najwyższym na czele, który dzięki instytucji *judicial review* stał się zarazem judykaturą i legislaturą. Tak więc Konstytucja przywróciła dawny porządek społeczny, tyle że w zmodyfikowanej postaci, bo pod płaszczykiem podziału władzy. Dlatego jest „reakcyjna i regresywna”<sup>32</sup>. Miała bowiem głównie na celu ograniczenie władzy narodu. W podobnej tonacji utrzymana była diagnoza A.M. Kalesa, a mianowicie że ustrój Unii to „rządy nielicznych, przez nielicznych i dla nielicznych, kosztem i przeciwko życzeniom wielu”, na straży tych rządów zaś stoi konstytucyjna reguła rozdziału władzy<sup>33</sup>.

Niemniej pisarze polityczni wyznający ideologię progresywizmu nie zamierzali porzucać zasady podziału. Pragnęli przede wszystkim poddać wszystkie organy kontroli narodu dla zagwarantowania ich harmonijnego współdziałania — czego wymagają społeczne i ekonomiczne potrzeby nowoczesnego społeczeństwa — wzmocnić pozycję egzekutywy względem legislatury oraz rozszerzyć działalność państwa. Powstanie niezależnych organów regulujących z Międzystanową Komisją Handlu (*Interstate Commerce Commission*) na czele

---

<sup>31</sup> F. Pierce: *Federal Usurpation*. New York 1908, s. 6, 389.

<sup>32</sup> J.A. Smith: *The Spirit of American Government*. Cambridge, Mass. 1965 (1907), s. 29, 30, 70, 97, 103, 128, 129; Idem: *The Growth and Decadence of Constitutional Government*. Seattle—London 1972 (1930), s. 102 i nast., 158 i nast.

<sup>33</sup> A.M. Kales: *Unpopular Government in the United States*. Chicago 1914, s. 7—9.

z 1887 r. oraz rozwój nauki prawa administracyjnego w Niemczech wpłynęły na to, że ideę separacji władz spróbowali przewartościować. Tacy prominentni autorzy tej epoki, jak: Woodrow Wilson, Herbert Croly i Frank Goodnow, poddali ją krytyce jako intelektualnie nie do obrony i praktycznie niewykonalną, próbując ją powiązać z innymi regułami ustrojowymi.

### 3.2. Wilson

Woodrow Wilson jako wykładowca prawa konstytucyjnego na Uniwersytecie w Princeton orędownął za wprowadzeniem nad Potomakiem parlamentarnego modelu rządów. Natomiast u schyłku życia, już jako główny lokator Białego Domu, stał się zwolennikiem silnej prezydentury. Był przeświadczony, że konstytucjonalizacja zasady podziału władzy oraz systemu hamulców doprowadziła do koncentracji i zmieszania władz w Kongresie. Był to zgubny błąd i dlatego należy przeciwstawić się „temu krajaniu władzy, temu rozmienianiu jej na drobne kawałeczki, które stawia sobie za cel nasza Konstytucja. Każdemu organowi towarzyszy pewna mała doza odpowiedzialności, ale ograniczone jej zastosowanie otwiera każdemu szerokie pole wybiegów. Każdy podejrzany może zwalić winę na swego sąsiada... Jak dowie się nauczyciel (tj. naród), komu należy się chłosta? Czy można zaprzeczyć, że ten podział i to ukrywanie odpowiedzialności są obliczone na to, aby w krytycznych chwilach śmiertelnie paraliżować aparat państwowy? [...] Że pokawałkowanie władzy i ograniczenie odpowiedzialności stanowią ewidentną wadę naszego systemu federalnego to rzecz oczywista”<sup>34</sup>.

Hamulce zostały ustanowione po to, by zapewnić niezależność każdemu z trzech najwyższych organów państwowych. Tymczasem doprowadziły do ich odizolowania, a w konsekwencji do ich nieodpowiedzialności oraz do ingerowania przez legislatywę w sprawy egzekutywy. Z jednej strony, wyłączenie tej ostatniej od udziału w pracach tej pierwszej skutkowało paraliżem aparatu państwowego w sytuacjach zagrożenia, a to z powodu braku efektywnego kierownictwa. Z drugiej zaś, czyniło daremnymi próby Kongresu sprawowania kontroli nad Prezydentem i sądami. W rezultacie rola Prezydenta została ograniczona wyłącznie do funkcji wykonawczych, Kongres zaś przejął ster „rządzenia”. A przecież cele stojące przed legislatywą to „konsultowanie” egzekutywy dla informowania tej ostatniej o stanowisku opinii publicznej. Stąd w porównaniu z Wielką Brytanią Kongres stał się częścią rządu, podczas gdy Parlament pozostał poza nim. „Parlament ciągle jest, jak pierwotnie zamierzano, wielką sesją lub sesją narodu dla krytykowania i kontrolowania rządu. Nie jest zaś radą administrującą państwem. Nie wnosi projektów swych własnych

<sup>34</sup> Vide A. Esmein: *Prawo konstytucyjne*. Warszawa 1921, s. 363, 364.

ustaw [...]. Obowiązki ministrów nie są jedynie wykonawcze; to oni tworzą rząd”<sup>35</sup>.

Trzeba więc na wzór brytyjski wprowadzić parlamentarny model rządów „jako środek ustanawiający harmonię i współpracę między egzekutywą a legislatywą, bez jednoczenia lub mieszania ich funkcji”<sup>36</sup>. W modelu tym bowiem prawne sfery działania aparatu państwowego są wprawdzie oddzielone, ale skoordynowane. Poza tym sfery te należy określić na nowo. Dlatego Wilson snuł swe rozważania raczej w kategoriach sfery „rządzenia” i „kontroli rządu” niż dualizmu organów w postaci egzekutywy i legislatywy<sup>37</sup>. Dopiero te środki umożliwiłyby realizację autentycznego rozdziału władzy.

Kwintesencję filozofii ustrojowej frapującego nas konstytucjonalisty stanowią te oto słowa: „Ustrój Stanów Zjednoczonych został ustanowiony na fundamencie whigowskiej teorii dynamiki politycznej, która była czymś w rodzaju nieświadomej kopii newtonowskiej teorii wszechświata [...]. Trudność zastosowania tej teorii polega na tym, że aparat państwowy nie jest maszyną, tylko żywą istotą. Nie odnosi się do niej teorii wszechświata, lecz teorię życia organicznego. Jest ona modyfikowana przez swe otoczenie, uwiarygodniana przez swe zadania, dostosowywana do swych funkcji przez samą presję życia. Żadna żywa istota nie może przeciwstawiać sobie swych organów jako hamulców i żyć. Przeciwnie, jej żywot zależy od ich szybkiej współpracy, ich gotowości reakcji na nakazy instynktu lub intelektu, ich przyjaznej wspólnoty celu. Aparat państwowy nie jest ciałem złożonym ze ślepych sił; jest to ciało złożone z ludzi wykonujących bez wątpienia wysoce zróżnicowane funkcje w naszych współczesnych czasach specjalizacji, ale mające wspólne zadania i cel. Ich współpraca jest niezbędna, a wzajemne wojny fatalne. Nie może być skutecznie działającego aparatu państwowego bez przywództwa lub bez bliskiej, prawie instynktownej koordynacji funkcjonujących organów. Nie jest to teoria, lecz fakt, który zawsze ukazuje swą moc w konfrontacji z teorią. Żywe ustroje polityczne muszą być w praktyce darwinowskie”<sup>38</sup>.

### 3.3. Bradford

W 1899 r. zbieżne propozycje przedstawił w tej materii Gamaliel Bradford w swej *Lekcji ludowego ustroju* (*The Lesson of Popular Government*). Jakkolwiek nie proponował recepcji parlamentarnego modelu rządów, to jednak opo-

<sup>35</sup> W. Wilson: *Constitutional Government in the United States*. New York 1908, s. 14, 15, 54; Idem: *Congressional Government*. New York 1956 (1885), s. 179, 185, 186; M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 268.

<sup>36</sup> W. Wilson: *Congressional...*, s. 92.

<sup>37</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 270, 271.

<sup>38</sup> Vide J.A. Fairlie: *The Separation...*, s. 425.

wiedział się za potrzebą silnej egzekutywy. Byłaby ona uprawniona do opracowywania projektów ustaw i wnoszenia ich do legislatury, członkowie gabinetu zaś mogliby w niej przemawiać. Zagrożenie dla amerykańskiego systemu rządów stwarza bowiem absolutna i nieokiełznana władza Kongresu, który zredukował Prezydenta do roli „ślepego instrumentu” pozostającego na usługach każdego, kogo Kongres mu wyznaczy. Niebezpieczeństwo to może odwrócić wyłącznie przywrócenie równowagi między tymi organami przez ich oddzielenie na wzór niemieckiego modelu stosunków między Cesarzem, gabinetem i parlamentem. Z tą oczywiście różnicą, że Prezydent byłby wybierany w wyborach powszechnych. Zadaniem legislatury winno być jedynie kontrolowanie i krytykowanie egzekutywy<sup>39</sup>.

### 3.4. Croly

W 1915 r. ukazała się książka pióra Herberta Croly'ego nosząca tytuł *Postępowa demokracja (Progressive Democracy)*. Jej autora zainspirowała powstała wówczas socjalizująca Partia Postępowa (*The Progressive Party*). We wspomnianej monografii dokonał on przeformułowania idei podziału władzy. Zaprezentował bowiem wizję państwa zajmującego się coraz liczniejszymi problemami społecznymi i ekonomicznymi. Jego aparat miał być podzielony i funkcjonalnie zróżnicowany, ale równocześnie poddany ścisłej kontroli narodu. Byłby to rozdział władzy przynoszący rozpatrywanemu tu aparatowi jedność i harmonijność działania, nie zaś prowadzący do stagnacji. Według opinii autora, Ojcowie Konstytucji mieli całkowitą słusność, dokonując oddzielenia organów i poszukując między nimi równowagi. Pomylili się jednak co do sposobu jej osiągnięcia. Mianowicie zbyt niezależnili aparat państwowy od narodu, chociaż trzeba mieć na uwadze, że „nadmierna koncentracja władzy w rękach elektoratu mogłaby być równie niebezpieczna dla porządku publicznego, jak podobna koncentracja w rękach egzekutywy lub legislatury”<sup>40</sup>. Omnipotencja legislatury jest daleka od demokracji, w związku z czym władza wielogłowego monarchy („Króla Demosu”) musi zostać podzielona. Niemniej podział władzy winien mieć na celu nie jej osłabienie, lecz „umoralnienie” przez koordynację, podczas gdy federalna ustawa zasadnicza ustanawia separację. Autor *Postępowej demokracji* zanegował zatem zarówno system hamulców — symbolizowany przez federalistyczny gmach Konstytucji — jak i ideę czystego rozdziału władzy. Akt ów porównał do „wyrafinowanego majstersztyku sztucznego geniuszu konstrukcyjnego jak gotycka katedra”, ową ideę zaś do „łoża z płynnej gliny” utrudniającego ruchy leżącemu<sup>41</sup>. Tak jeden, jak i druga pozbawiały aparat pań-

<sup>39</sup> M.J.C. Vile: *Constitutionalism...*, s. 271.

<sup>40</sup> *Vide* ibidem, s. 272, 273, 275.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 274, 275.

stwowy możliwości pozytywnego działania, były więc nie do zaakceptowania. Problem bowiem w tym, żeby wzmocnić efektywność działania i egzekutywy, i legislatywy, czyniąc je zarazem odpowiedzialnymi wobec narodu, który jako instancja nadrzędna zapewniałby jedność ich działania.

Jak zaś zapewnić państwu specjalizację organów, kontrolę i jedność działania bez systemu hamulców i równowagi? Otóż szef egzekutywy powinien być wybierany w wyborach powszechnych, mieć prawo zasiadania w jednoizbowej legislaturze, głosowania, wnoszenia *bills* i ich obrony na forum izby, ale nie prawo weta. Tym samym administracja tworzyłaby rząd „w angielskim sensie tego słowa”. Jej szef byłby zarazem poddany instytucji *recall*, czyli procedurze odwołania ze stanowiska w drodze referendum. W ten sposób powstałaby „autentyczna” równowaga między egzekutywą a legislaturą poddanych kontroli ludu. „Aparat państwowy został podzielony na części, jako że żadnemu człowiekowi ani grupie ludzi nie można bezpiecznie powierzyć rozległych funkcji państwa; jednak w obrębie koniecznego i pożądanego podziału władzy częściowe zjednoczenie może być dopuszczalne i pożyteczne”<sup>42</sup>.

\* \* \*

W kontekście tego, co stwierdzono na wstępie niniejszego studium, trudno byłoby domniemywać, że anglosascy adeptci teorii podziału władzy powiedzieli ostatnie słowo w XIX stuleciu. (O ile w ogóle w nauce można rzec ostatnie słowo). Naturalnie, nie brak i koncepcji późniejszych. Ale to już temat na osobne opracowanie.

---

<sup>42</sup> Ibidem, s. 276.

Ryszard M. Małajny

## **Die angelsächsische Doktrin von der Gewaltenteilung im 19.Jh.**

Zusammenfassung

Nach der stereotypen Ansicht beschränkt sich die Theorie von der Gewaltenteilung auf Montesquieu. Die These entspricht aber nicht der Wahrheit. In seiner Abhandlung versucht der Verfasser, die vor zwei Jahrhunderten in Großbritannien und in den USA lebenden Anhänger der Theorie darzustellen. Einer von ihnen, John Taylor (1753—1824) von Virginia, Senator und einer von den antiföderalistischen Führern gehörte zu einflussreichsten amerikanischen politischen Schriftstellern des 19.Jhs. Sein Hauptwerk *Die Erforschung von Prinzipien und Politik der USA-Regierung* (*An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*) stammt aus dem Jahr 1814.

Der Verfasser bespricht auch die Ansichten von solchen Vertretern der britischen radikalen Strömung, wie David Williams und John Cartwright. Der erste von ihnen ist der Autor von den

1782 entstandenen *Briefen über politische Freiheit* (*Letters on Political Liberty*) und von den sieben Jahre später veröffentlichten *Vorlesungen über die Prinzipien der Politik* (*Lectures on Political Principles*). John Cartwright schrieb 1832 den *Appel wegen die englische Staatsform* (*An Appeal on the Subject of the English Constitution*).

Andere politische Schriftsteller, deren Meinungen über die Gewaltenteilung von dem Verfasser hier besprochen werden, sind u.a.: Jeremy Bentham (1748—1832), Urheber von solchen Werken, wie: *Allgemeine Übersicht über die komplexe Gesetzessammlung* (*General View of a Complete Code of Laws*) aus dem Jahr 1802 und *Verfassungsgesetzbuch* (*Constitutional Code*) aus den Jahren 1827—1830. Die Monografie beinhaltet auch die Meinungen von solchen amerikanischen Progressivisten, wie: Woodrow Wilson, Herbert Croly, Gamaliel Bradford und Frank Goodnow. Ein kleines Werk von Woodrow Wilson (1856—1924), *Die Kongressregierung in den USA* (*Congressional Government in the United States*) aus dem Jahr 1885 fand einen besonderen Widerhall.

Ryszard M. Małajny

## The Anglo-Saxon doctrine of power division of the 19<sup>th</sup> century

### Summary

According to a stereotypical opinion the theory of power division starts from Montesquieu, leads to Montesquieu and finishes with Montesquieu. Meanwhile you could not be more wrong — no element of the previous statement is true. The evidence constitutes even the very article concerning less-known adepts of this theory writing in Great Britain and the United States two centuries ago. One of them was John Taylor (1753—1824) from Virginia, a senator and one of the leaders of anti-federalists, belonging to the most influential American political writers of the 19<sup>th</sup> century. His main work is (*An Inquiry into the Principles and Policy of the Government of the United States*) from 1814.

The author also discusses relevant opinions of the representatives of the British radical movement, the most well-known representatives of which were David Williams and John Cartwright. The former is the author of *Letters on Political Liberty* from 1872 and *Lectures on Political Principles* published 7 years later. The latter, on the other hand, wrote (*An Appeal on the Subject of the English Constitution*) from 1791 and a treatise *The English Constitution produced and Illustrated from 1823*.

Other political writers, the opinions of whom within the theory of power division are discussed here, are among others Jeremy Bentham (1784—1832), the author of among others *A General View of a Complete Code of Laws* from 1802 and *Constitutional Code* from 1827—1830. Also, the opinions of American progressivists such as Woodrow Wilson, Herbert Croly, Gamaliel Bradford and Frank Goodnow were noted down. The biggest response was evoked by a small work written by the first of them (1856—1924) entitled *Congressional Government in the United States* from 1885.