

Andrzej Sylwestrzak

Kontrola w demokratycznym państwie prawnym

Studia Prawnoustrojowe nr 5, 7-31

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Sylwestrzak

Kontrola w demokratycznym państwie prawnym

1. Kontrola a suwerenność

Zasadami ustrojowymi demokratycznego państwa prawnego pozostaje suwerenność ujmowana tak w aspekcie zewnętrznym, jak wewnętrznym oraz m.in. kontrola sprawowana przez suwerena lub w imieniu suwerena nad całością spraw publicznych. Dalsze rozważania poprowadzone zostały z punktu widzenia analizy: na ile dopuszczalne jest doktrynalne połączenie suwerenności i kontroli w tym sensie, iż prawo do kontroli staje się komponentem treści samej suwerenności. Jak się wydaje, takie zestawienie pojęć – nie zawsze wyraźnie wyartykułowane w sensie filozoficznym w historii doktryn – okazuje się całkowicie dopuszczalne jako wartość *implicite* założona przez wielu luminarzy myśli politycznej. Wprawdzie nie zawsze dawali oni temu wyraz otwarcie i bezpośrednio, ale – być może na skutek braku w ich epoce ogólniejszej teorii kontroli – zakładali w dorozumiany sposób konieczność spełniania przez suwerena funkcji, którą obecnie określamy jako kontrolę. Przy uwzględnieniu tego kryterium analiza pojęcia suwerenności w myśli Bodinusa, Locke'a, Rousseau, Benthama, Austina, Milla, Burkego, Actona, Esmeina, Jellinka i Kelsena utwierdza w przekonaniu, iż dzisiejsze pojęcie kontroli pozostawało wartością materialną wchodzącą w skład w różny sposób interpretowanej teorii suwerenności. Wprawdzie w definicji suwerenności umieszczano katalog wielu innych cech lub wartości, to jednak warto rozważyć problem w aspekcie relacji tylko kontroli i suwerenności, by pełniej uświadomić sobie rolę współdziałania tych dwóch idei w sensie zakresu treściowego suwerenności immanentnie obejmującej kontrolę.

Zadania kontroli jako gwarancji ustroju demokratycznego uzyskały prawo obywatelstwa w doktrynie szeroko pojętego Oświecenia, chociaż wcześniej – mianowicie w dobie Renesansu – uformowano przesłanki

takiego rozumowania. Chodziło nie tylko o kontrolę w znaczeniu ściśle finansowym, ponieważ ta była już znana od dość dawna, ale o kontrolę w sensie podstawowego uprawnienia suwerena, jakim był monarcha, „lud” lub „naród” spełniający funkcję ustrojodawczą i ustawodawczą. Szybko uświadomiono sobie, iż podmiotowość suwerena dla spełniania swej władzy, polegającej głównie na stanowieniu praw, musi być uzupełniona wiedzą o faktycznym przebiegu działań państwowych. Zatem prawo kontroli względem stanowienia i wykonywania praw stało się atrybutem nowożytnej definicji suwerenności, a w rezultacie atrybutem nowego, rewolucyjnego pojmowania wolności obywatelskich. Problemem natomiast pozostawała możliwość wyodrębnienia kontroli jako samodzielnej władzy na tle różnych koncepcji jej podziału.

Nie ulega wątpliwości, iż od Jeana Bodinusa (1530–1590) wyraźnie zaczęto eksponować pogląd, iż krańcowo pojmowana suwerenność to również „czuwanie” nad całością spraw publicznych, które oznaczać musiało – mówiąc językiem dzisiejszym – prawo do kontroli. Bodinus w swym dziele *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*¹ (1576) określił suwerenność jako obiektywną przesłankę funkcjonowania każdego państwa wymieniając takie jej cechy jak ciągłość, niepodzielność, niepozybywalność, nieograniczoność, bezwarunkowość czy niezależność. Nie występuje tu kontrola jako cecha osobna, lecz wydaje się, że spełnianie wszystkich założonych przesłanek suwerenności logicznie zakłada prawo wglądu suwerena w przebieg spraw państwowych. W innym wypadku skrajnie pojęta suwerenność byłaby zubożona o doniosłą wartość, stałaby się suwerennością częściową, a więc nie byłaby suwerennością. W sumie chodzi o rozsądne rządy, gdzie wiedza – według platońskiego ideału – inspirowuje władzę (na tym polegać miała różnica między tyranem a monarchą), chociaż osiągnięcie wiedzy nie jest możliwe bez znajomości praktyki². W rezultacie sprawiedliwość harmoniczna jako najwyższa forma, w przeciwieństwie do sprawiedliwości arytmetycznej i geometrycznej, jest możliwa do zrealizowania tylko pod warunkiem „ogarnięcia” przez suwerena całości spraw państwowych, co nastąpić mogło także poprzez kontrolę.

W XVII wieku filozof kompromisu John Locke (1632–1704) w rozprawie *Dwa traktaty o rządzie*³ (1689) wprowadził, w nawiązaniu do teorii umów, pojęcie społeczeństwa politycznego, będącego podstawą funkcjonowania „prawowitego rządu”. Niezależnie od oryginalnej koncepcji podzia-

¹ J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, tł. R. Bierzanek, Z. Izdebski, J. Wróblewski, Warszawa 1958.

² J. Bodin pisze: „Tyran i król, władca niesprawiedliwy i władca sprawiedliwy stanowią doskonale antytezy; toteż jest rzeczą wykluczoną, żeby krytyka tyranów mogła oznaczać brak szacunku dla królów; właśnie przeciwnie, im bardziej się potępia tyranów, tym bardziej wzrasta chwala dobrych władców”. Ibidem, s. 340.

³ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, tł. Z. Rau, Warszawa 1992.

tu władz, podkreślić należy dążenie Locke'a do zdefiniowania przesłanek liberalnego i rozsądnego rządu sprawującego władzę na zasadzie poszanowania wolności, własności, godności i rozsądku tak w odniesieniu do obywatela, jak i zbiorowości. W rezultacie „władza ustawodawcza jest uprawniona do określania, jaka siła będzie użyta dla zachowania społeczności i jej członków”⁴. Tak zdefiniowane granice obrony suwerenności zakładają rozpoznanie przez legislaturę całości spraw państwowych poprzez badanie poszanowania przesłanek zawartych w umowach o powstaniu społeczeństwa i państwa. Prowadzi to nie tylko do prawa spełniania przez rząd kontroli względem społeczeństwa, ale i odwrotnie – społeczeństwo powinno kontrolować rząd, a w sytuacji naruszenia umowy politycznej rząd może być odwołany. System parlamentarny powinien gwarantować pokojową realizację tej odpowiedzialności, chociaż w wypadku ignorancji rządu Locke dopuszcza możliwość rewolucji.

Samokontrola władzy ustawodawczej odpowiada kontroli wykonywanej względem niej przez suwerena. Przede wszystkim chodzi o treści praw stanowionych w legislaturze, ocenianych przez lud z punktu widzenia przyjmowanych przezeń podstawowych kryteriów. Otóż prawa opierać się powinny na powszechnie znanych i akceptowanych zasadach równości w jednakowym stopniu obowiązujących „faworyta dworu i wiejskiego oracza”, celem praw powinno być „dobro ludu”, władza nie może opodatkować ludu bez jego zgody, a ponadto legislatura nie może wyzbyć się obowiązku stanowienia praw⁵. Funkcjonowanie tego systemu zakłada stałą kontrolę i samokontrolę przebiegającą między legislaturą i suwerennym ludem, nadającą kształt polityczny i demokratyczny sens potwierdzający celowość zawartych umów. Umowa o powstaniu społeczeństwa gwarantuje ustanowienie suwerena, natomiast umowa o rządzie gwarantuje legalne spełnianie woli suwerena, następujące drogą milcząco założonej kontroli legislatury przez lud i rządu przez legislaturę. Tak działający system potwierdza sensowność hipotezy teorii dwóch umów, wskazując liberalistyczne perspektywy nowoczesnego państwa.

Bardziej skrajną postawę względem interpretacji suwerennego ludu przyjął znany luminarz Oświecenia Jean Jacques Rousseau (1712–1778). W swej filozofii „ludu” dowodził jednolitości zjawiska „świadomości” suwerena względem przedmiotu działalności ustawodawczej, gdzie świadomość, a więc wiedza o sprawach państwowych, może przyjmować postać rezultatu weryfikującego przyjmowane założenia z praktyką. Tak więc kontrola i samokontrola „ludu-suwerena” – jak zakłada Rousseau w *Umowie społecznej* (1762) – staje się przesłanką rozwijania przezeń

⁴ Ibidem, s. 252.

⁵ Ibidem, s. 255.

aktywności w zakresie stanowienia praw⁶. W rezultacie racjonalizm oświeceniowy w założeniu formułuje gwarancje uchwalania ustaw będących wyrazem autentycznej woli suwerena, przy czym rola procesów dziś nazywanych szeroko pojętą kontrolą w kształtowaniu ocen suwerena, urasta do podstawowej rangi ustrojowej odpowiadającej współczesnemu pojęciu zasady naczelnej konstytucji. Tymi drogami zmierza Rousseau do osiągnięcia „dezalienacji”, a więc powrotu suwerena „do samego siebie”, gdzie należyćie zweryfikowana wiedza o stanie spraw państwowych okazuje się podstawą pełnego urzeczywistnienia przezeń jego możliwości legislacyjnych⁷. Sytuacja odwrotna groziłaby niebezpieczeństwem degradacji całej formacji, jak miało to miejsce w monarchii absolutnej pozostającej, w przekonaniu Rousseau, klasycznym wzorcem tyranii. Przeciwdziałając tym zjawiskom, eksponuje on ustrojową rolę wiedzy suwerena jako zweryfikowanego źródła będącego podstawą decydowania o państwie i obywatelu, zmierzając tym samym do osiągnięcia stadium „autentycznego” ludowładztwa polegającego na uchwalaniu drogą referendalną ustaw odpowiadających „woli powszechnej”⁸. Te zjawiska są rezultatem bezwzględnego poszanowania umowy społecznej jako układu pierwotnego, gdzie pogwałcenie choćby jednej zasady powoduje nieważność całości. Suwerenność ludu okazuje się więc zjawiskiem niezwykle wrażliwym moralnie i prawnie, a gwarancją jej urzeczywistnienia pozostaje świadomość realizacji w praktyce założeń umowy społecznej. Ta ostatnia staje się kryterium podstawowym w ocenie właściwego kierunku funkcjonowania formacji, a więc badanie praktyki, inaczej mówiąc kontrola, z punktu widzenia hipotetycznej umowy społecznej nadaje sens racjonalnie pomyślanemu rozwojowi państwa. Odwrotność tych procesów prowadzić może tylko do patologicznych rezultatów, np. burbońskiego absolutyzmu będącego klasycznym przykładem alienacji.

Czołowy utylitarysta Jeremy Bentham (1748–1832), odrzucając najbardziej znane teorie umowy społecznej oraz kwestionując zwierzchność

⁶ „Pierwszą i najważniejszą konsekwencją zasad poprzednio ustalonych jest ta, że jedynie wola powszechna może kierować siłami państwa odpowiednio do celu jego założenia, którym jest dobro wspólne; jeżeli bowiem sprzeczność interesów prywatnych uczyniła tworzenie społeczeństw niezbędnym, to wspólność tych samych interesów uczyniła owe tworzenie możliwym. Otóż społeczeństwo winno być rządzone tylko według interesu wspólnego”. J. J. Rousseau, *Umowa społeczna czyli zasady prawa politycznego*, tł. A. Peretiatkiewicz, Łódź 1948, s. 20–21.

⁷ „Czymże jest więc właściwie akt zwierzchnictwa? Nie jest to układ przełożonego z podwładnym, ale układ całości z każdym ze swych członków; układ prawowity, bo opiera się na umowie społecznej; słuszny, bo wspólny jest dla wszystkich; korzystny, bo przedmiotem jego może być tylko dobro powszechne; i trwały, bo posiada gwarancję w sile publicznej i władzy najwyższej”. Ibidem, s. 55.

⁸ Paradoxs „woli powszechnej” polega na tym, iż „Ażeby więc umowa społeczna nie była próżną formułą, zawiera ona zobowiązanie domyślne, które jedynie może nadać moc obowiązkowi innym, że ktokolwiek odmówi posłuszeństwa woli powszechnej, będzie do tego zmuszony przez całe ciało; co nie oznacza nic innego, jak że będzie zmuszony do wolności”. Ibidem, s. 54.

praw naturalnych, przedstawił teorię suwerena opartą na przesłance trwałej w społeczeństwie „dyspozycji posłuszeństwa”, czemu odpowiadać powinna „dyspozycja zwierzchności”. Suwerenność koncentruje się na władzy suwerena wynikającej z poparcia większości, przy czym samo sprawowanie władzy, a więc wykonywanie suwerenności jest faktem mającym u podstaw prawidłowe rozumienie zasady użyteczności. Bilans przyjemności i przykrości przesądza o uznaniu przez poddanych określonego podmiotu za suwerena, a jednocześnie suweren musi poprzez system nagród i sankcji oddziaływać na zachowania ludzkie⁹. Podstawą jednak całej dynamiki suwerenności Benthama jest dwustronna kalkulacja oparta na utylitarystycznych przesłankach. Z jednej strony jest to kalkulacja poddanych oceniających w tych kategoriach skuteczność suwerena, z drugiej, kalkulacja samego suwerena oddziałującego na zachowania społeczne poprzez system zachęt i nagan. Tak szeroko pojmowany utylitaryzm w swej istocie zakłada sprawowanie najszerzej pomyślanej kontroli przebiegającej między poddanymi a suwerenem¹⁰ oraz odwrotnie, przy czym opinie formułowane w jej rezultacie składają się na treści utylitarystycznie pomyślanej równowagi. Zachwianie lub co gorsza odejście od tej równowagi oznacza w filozofii Benthama załamanie się stanu dotychczasowej suwerenności i ustanowienie nowej, aczkolwiek – jak się wydaje – treści oceniające sensowność utrzymywania samej równowagi pozostają rezultatem kontroli przebiegającej wzajemnie między poddanymi a suwerenem. Tak więc kontrola staje się zasadą realizacji suwerenności w utylitarystycznej doktrynie Benthama.

W sensie funkcjonalnym Bentham opiera się na stopniowaniu zadań państwowych, u podstaw którego leży powszechne prawo wyborcze. Tym samym zarysowuje się hierarchia władz oparta na fundamencie ludowładztwa, gdzie – jako drugi stopień – następuje parlamentarna władza ustawodawcza: „Najwyższa legislatura jest wszechwładna. Dla jej władzy nie ma żadnych granic. Zamiast granic jest kontrola”¹¹. Będąc przeciwnikiem podziału władz, Bentham przyjmuje, jako kolejny szczebel, zasadę rządu podzielonego na administrację i sądownictwo. Opracowując dokładnie zasady funkcjonowania tak pojmowanego rządu, nie ma wąt-

⁹ Patrz omówienie przesłanek utylitarznego podejścia obywatela i suwerena do prawa i moralności w: J. Bentham, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, tł. B. Nawroczyński, Warszawa 1958, s. 106–121.

¹⁰ W *Teorii ustawodawstwa* Bentham podaje jedną ze swych „pozytywistycznych” definicji suwerena: „Zwykle nadajemy kolektywną nazwę rządu całemu zgromadzeniu osób obciążonych różnymi politycznymi funkcjami. Zwykle w państwach jest osoba lub grupa osób, która wyznacza i rozdziela członkom rządu poszczególne ministerstwa, ich poszczególne funkcje i prerogatywy, i która ma władzę ponad nimi i ponad całością. Osoba albo zgromadzenie osób, które wykonuje tę najwyższą władzę, jest nazywana suwerenem”. Cyt. za: T. Tulejski, *Od zasady użyteczności do demokracji. Filozofia polityczna Jeremy Benthama*, Łódź 2004, s. 97.

¹¹ Cyt. za: ibidem, s. 215–216.

pliwości co do całkowitej jego podległości legislatywie. Zwierzchnictwo parlamentu oznacza gwarancję zwierzchnictwa ludu kontrolującego całość spraw publicznych. W przekonaniu Benthama „dla odpowiedzialnego i korzystnego wykonywania tej »władzy kontrolującej« konieczna jest jednak jawność życia publicznego”¹². W rezultacie zasada jawności, oznaczająca najszerzej pomyślaną kontrolę społeczną, staje się treściową zawartością pojęcia suwerenności.

Pozostający pod wpływem Benthama twórca pozytywizmu anglosaskiego John Austin (1790–1859), w *Wykładach o jurysprudencji*¹³ (1861–1863) wypracował pojęcie „niezależnego społeczeństwa politycznego”. Zwierzchnik, a więc suweren, nie podlegający żadnemu podmiotowi może stanowić prawa kierowane w formie rozkazu do podwładnych. Wyróżniając społeczeństwa pierwotne, pozostające w stanie natury, nazywane przedpolitycznymi, Austin zakłada, iż istnienie suwerennego zwierzchnika nadaje społeczeństwu format polityczny oparty na świadomości i praktyce suwerenności. Tak zdefiniowaną suwerenność pojmuje na zasadzie benthamowskiego utylitaryzmu¹⁴, przy czym liczebność „suwerennego zwierzchnika” decyduje o formie państwa jako monarchii, oligarchii, arystokracji czy demokracji. „Suwerenny zwierzchnik”, podobnie jak „niezależne społeczeństwo polityczne”, opiera się na utylitaryzmie interpretowanym jako wykorzystanie szansy stwarzania największej ilości przyjemności. Celem jest więc „możliwie największy rozwój szczęścia ludzkiego”, przy czym osiągnięte rezultaty weryfikowane są przez „oświeconą opinię publiczną”, nie będącą wprawdzie jakąś zinstytucjonalizowaną formacją, lecz ogólnym przekonaniem o sensowności programu suwerena.

Osiągnięcie stadium takiego współdziałania „suwerennego zwierzchnika” i „niezależnego społeczeństwa politycznego” tylko pozornie pozwala na definiowanie prawa jako rozkazu. W rzeczy samej konstrukcja tak pojmowanego rozkazu oznacza przyjęcie wszechstronnej kontroli społeczeństwa nad zwierzchnikiem, a w jej rezultacie demokratyczne instytucje ustrojowe, głównie parlament, powinny wyznaczać kierunek programów politycznych. Zatem kontrola leżąca u podstaw formowania opinii publicznej stanowi o utylitarным działaniu państwa, tym samym stając się treściowym komponentem definicji „suwerennego zwierzchnika”,

¹² Ibidem, s. 227.

¹³ J. Austin, *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*, London 1885, patrz: K. Dybowski, *Johna Austina filozofia prawa*, Toruń 1991.

¹⁴ Por. M. Kordela, *Koncepcja rule of law w prawie angielskim a wartość formalna prawa*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 51 i nast., por. w zasadzie całościowe opracowanie polskiej doktryny państwa prawnego w monografii E. Morawskiej, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003.

a w rezultacie „niezależnego społeczeństwa politycznego”. Odrzucając teorie umowy społecznej, jak również podziału władz, Austin przekonuje do uznania jedynie faktu istnienia prawa bożego, moralności pozytywnej i prawa pisanego, którym odpowiadają obowiązki obywatela w zakresie religii, moralności i prawa¹⁵. Całość jednak zespala utylitarystycznie pojęty cel podstawowy, jakim jest utylitaryzm weryfikowany przez szeroko pojętą opinię publiczną, opierającą się na wszechstronnej kontroli działań suwerena. W efekcie samo zjawisko kontroli składa się na treść pojmowania suwerenności tak w sensie kryteriów ocen zwierzchnika, jak ocen „niezależnego społeczeństwa politycznego”.

Postawa ta znajdowała implikacje w dziewiętnastowiecznych szkołach liberalnych, wyprowadzających kontrolne uprawnienia parlamentu z idei suwerenności narodu. „Bez trudu da się wykazać, że teoretycznie najlepsza forma rządu to taka, w której suwerenność, czyli najwyższa władza kontroli, przysługuje całej zbiorowości danego społeczeństwa” – pisał John Stuart Mill (1806–1873), postulując również wyposażenie obywateli w prawo sprawowania „kontroli publicznej”¹⁶. Zdawano sobie jednak sprawę, iż mówienie o kontroli zakotwiczonej w idei suwerenności narodu możliwe jest jedynie na zasadzie podziału władz, ponieważ – jak dowodził konserwatysta Edmund Burke (1729–1797) – „wykonywanie i kontrolowanie władzy jednocześnie jest sprzecznością i niemożliwością”. Toteż podział władz, jako gwarancja ustroju demokratycznego, określać powinien – zdaniem lorda Johna Actona (1834–1902) – reguły funkcjonowania „każdego rządu mającego oparcie w suwerenności ludu”¹⁷, przy czym sama idea podziału władz, zakładając monteskiuszowską konstrukcję „władzy przekształcającej” czy „hamującej”, siłą rzeczy eksponowała ustrojową rangę dzisiejszego pojęcia kontroli.

Podobne zasady rozumowania, których punktem wyjścia była idea suwerenności narodu, nieco później przedstawił Adhemar Esmein: „Naród powinien mieć prawo stanowienia władzy publicznej i rządu oraz kontroli nad nimi, ponieważ władza i rząd istnieją wyłącznie w interesie całego narodu”¹⁸. Logicznym następstwem był postulat odpowiedzialności „osób sprawujących władzę publiczną”, aczkolwiek jedyną drogą umożliwiającą jej zaistnienie była należyta kontrola.

Liberalistyczna filozofia stała się podstawą pojmowania suwerenności i prawa w pozytywizmie kontynentalnym wyznaczającym humanitarne

¹⁵ Por. J. Wróblewski, K. Opalek, *Pozytywizm prawniczy*, „Państwo i Prawo”, 1954, nr 1.

¹⁶ J.S. Mill, *On Liberty and Considerations on Representative Government*, Oxford 1948, rozdz. VI: *The Ideally Best Policy*, s. 344.

¹⁷ J.E. Acton, *Essays on Freedom and Power*, Boston 1949; por. J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 365; R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tł. S. Amsterdamski, Kraków 1995, s. 312 i nast.

¹⁸ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 219 i 344.

cele oceniane z perspektywy – według teorii Georga Jellinka (1851–1911) – obywatela, państwa i ludzkości. Opracowana przez Jellinka teoria praworządności, opierająca się na gwarancjach społecznych, politycznych i prawnych, dawała wyraz, z jednej strony, solidaryzmowi narodowemu oznaczającemu gwarancje społeczne, z drugiej – przyjmując gwarancje polityczne oparte głównie podziale władz zakładającym ich „konkurencję” i wzajemną kontrolę – uznawała samą zasadę kontroli za jedną z podstaw „państwa prawa”¹⁹. Dalej poszedł twórca normatywizmu Hans Kelsen (1881–1973), będący apologetą demokracji w sensie, iż okazuje się ona pełnym odbiciem suwerenności narodu, który pisał o konieczności utrzymania „w ustroju demokratycznym tych wszystkich instytucji kontroli, które gwarantują legalność wykonania”, przy czym „samoograniczenie” demokracji w postaci zasady legalizmu wraz z szeroko pojętymi instytucjami kontroli staje się jedną z gwarancji suwerenności narodu²⁰. Kelsen ujmował kontrolę jako podstawę ustroju demokratycznego i legalizmu: „od systematycznej rozbudowy wszystkich instytucji kontroli zależy w dużym stopniu los nowoczesnych demokracji”²¹. Odwrotność tego procesu, sprowadzająca się do „poniechania kontroli”, w dalszej perspektywie byłaby równoznaczna jego zdaniem z „samobójstwem demokracji”.

W podsumowaniu należałoby podkreślić, iż w nowożytnej doktrynie politycznej sama idea suwerenności traktowana była na zasadzie bardziej lub mniej uświadamianego sobie immanentnego czynnika wewnętrznego w postaci kontroli suwerena nad całością spraw państwowych. Im bliżej liberalizmu i pozytywizmu, tym świadomość ta wydaje się nabierać większej wyrazistości, by osiągnąć swoiste apogeum w poglądach Kelsena. Rozwój dziewiętnastowiecznego parlamentarizmu, oznaczający pogłębianie funkcji kontrolnych przedstawicielstwa, prowadził do ugruntowania konstytucyjnych zadań kontrolnych parlamentu, co potraktować można nie tylko jako rezultat rozszerzania zadań funkcjonalnych legislatywy, lecz przede wszystkim jako rezultat dojrzewających nowych ujęć samej suwerenności. W tym znaczeniu na pojęcie suwerenności składać się powinna „najwyższa kontrola”, ponieważ stanowienie prawa (szczególnie ustaw), będące najbardziej widocznym atrybutem suwerenności, wymaga zagwarantowania suwerenowi lub jego emanacji również kontroli sposobu wykonania prawa. W rezultacie najdalej idącą konkluzją byłoby przekonanie, iż współczesne pojmowanie suwerenności zakładać powinno kontrolę jako immanentny czynnik samej definicji suwerenności. Oczywiście dynamika suwerenności oznaczać

¹⁹ J. Jellinek, op. cit., s. 215–224.

²⁰ H. Kelsen, *O istocie i wartościach demokracji*, Warszawa 1936, s. 97–98; por. G. Radbruch, *Zasady filozofii prawa*, Warszawa 1938, s. 76.

²¹ H. Kelsen, op. cit., s. 98–99; por. idem, *Czym jest sprawiedliwość*, Gdańsk 1996, s. 44–45.

musi dynamikę kontroli jako jej komponentu, zatem kontrola nie jest wartością samą w sobie czy dla siebie – jest treściowym składnikiem suwerenności państwowej, a w prostym rozumieniu okazuje się pochodną suwerenności i czynnikiem składającym się na jej aktualny kształt. Najszerzej pojęte prawo kontroli, obejmujące kontrolę sprawowaną przez obywatela w toku załatwiania bieżących spraw, staje się podstawą decyzji w głosowaniach referendalnych, a więc podstawą demokracji bezpośredniej oraz w ogóle uczestnictwa w wyborach powszechnych. Tak więc kontrola spraw publicznych, będąc doniosłym czynnikiem funkcjonowania instytucji demokracji bezpośredniej i pośredniej, dowodzi, iż utrwaliła swe miejsce jako trwały komponent idei suwerenności.

2. Kontrola i tradycyjne teorie podziału władz

O ile rozważania nad kontrolą jako czynnikiem treściowym suwerenności zmierzają do wyeksponowania jej roli jako pogłębionego pojmowania suwerenności, o tyle poszukiwania wokół miejsca kontroli na tle różnych teorii podziału władz, wymagają odtworzenia przynajmniej w zarysie dotychczasowych propozycji przy uwzględnieniu także bardziej lub mniej wyeksponowanych zadań kontroli. W istocie każda propozycja podziału władz zakłada istnienie wzajemnej kontroli przebiegającej między poszczególnymi władzami; zatem kontrola w podstawowym zakresie staje się jednym z głównych czynników dynamizujących sam podział władz przede wszystkim w znaczeniu czuwania przez poszczególne władze nad prawidłową realizacją przyjętej zasady czy klasyfikacją podziału władz. Pod tym kątem warto przyrzeć się teoriom Arystotelesa, Locke’a, Monteskiusza i Constanta w nawiązaniu do teorii harmonii władz Benthama, by pełniej zarysować ustrojową rolę kontroli jako czynnika istotnego, lecz nie zawsze wyraźnie definiowanego przy proponowanych podziałach czy klasyfikacjach władz.

Najwcześniej teorię podziału władz zaprezentował Arystoteles (384–322 p.n.e.) w *Polityce*. Traktując o „częściach składowych każdego ustroju”, wyróżniał czynnik obradujący, rządzący i sądzący²². Wprawdzie tak skonstruowany podział władz pozostawał bardziej podstawą analizy funkcjonowania każdego ustroju niż wytyczną zasad jego organizacji czy działania, niemniej oddawał szczególność układu kompetencji organów państwowych w dobie życia Stagiryty. Dodajmy, iż jedną z idei ustroju ateńskiego była wszechstronna kontrola Zgromadzenia Ludowego nad działalnością urzędników. Zgromadzenie co miesiąc głosowało w kwestii

²² Arystoteles, *Polityka*, tł. L. Piotrowicz, [w:] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, Warszawa 2001, t. 6, ks. IV, rozdz. XI, XII i XIII.

zaufania dla urzędników – *apocheirotonia*, a przy negatywnych rezultatach zawieszano w czynnościach funkcjonariusza lub nawet całe kolegium, przekazując sprawę sądowi, Radzie Pięciuset lub Zgromadzeniu Ludowemu. Zaznaczyć warto, iż rozbudowana kontrola nad „czynnikiem rządzącym” następowała nie tylko w trakcie kadencji urzędników, lecz przybierała szczególnie wnikliwą postać po jej zakończeniu ²³.

Studia nad demokracją ateńską skłoniły Arystotelesa do podkreślenia wyraźnie zaznaczającej się funkcji Zgromadzenia Ludowego przybierającej postać uprawnień w zakresie kontroli urzędników. Otóż w *Polityce* Arystoteles pisze: „Czynnik obradujący rozstrzyga o pokoju i wojnie, o zawarciu i zerwaniu przymierza, o prawach, o karze śmierci, wygnania i konfiskaty, o wyborze urzędników i ich kontroli”. Tak więc przyjmując wielce naówczas oryginalną teorię podziału władz, wyraźnie dostrzegał odrębność funkcji kontrolującej, jednoznacznie sytuując ją przy Zgromadzeniu Ludowym z powierzeniem orzekania w sprawach budzących wątpliwości sądom.

Znacznie później, ponieważ dopiero w XVII wieku, teorię podziału władz reprezentował J. Locke, wyróżniający władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą czyli egzekutywę oraz władzę federacyjną. Przyjęty przezeń podział władz nie oznaczał ich równorzędności, ponieważ najwyższą „świętą i nienaruszalną” jest władza ustawodawcza, której zmiany są niedopuszczalne bez zgody ustanawiającego ją „ludu”. Podział ten odpowiada bardziej hierarchicznemu układowi władz ze względu na zadania, jakie przed nimi stoją, przy logicznym założeniu przewagi zwierzchności władzy ustawodawczej. Parlament jest w gruncie rzeczy „władzą powierniczą”, czerpiącą swe kompetencje z mandatu władzy najwyższej należącej do ludu, który może w każdej chwili legislatywę zmienić lub usunąć²⁴.

Locke przyjmuje zasadę niepołączalności stanowisk (*incompatibilitas*), uważa, iż skłonność natury ludzkiej do powiększania swego imperium zawsze grozi pogwałceniem wolności. Ponadto niepołączalność stanowisk sprzyja ogólniejszej równowadze i harmonii funkcjonowania państwa. W konsekwencji egzekutywa spełnia najszerzej pomyślane „służebne” zadania względem legislatywy, będąc przez nią powoływana i kontrolowana, aczkolwiek Locke nie wyszczególnia osobnej władzy kontrolującej, chociaż kontrola staje się niezbędnym czynnikiem organizacji i działania państwa. Zasada kontroli i równowagi (*checks and balances*) prowadzić powinna do „umiarkowanych” rządów przebiegających w poszanowaniu prawa.

²³ Patrz: Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, tł. L. Piotrowicz, [w:] ibidem, s. 722.

²⁴ J. Locke, op. cit., s. 97–112; patrz: Z. Ogonowski, *Locke*, Warszawa 1972, s. 191 i nast.

Władza federacyjna obejmuje wypowiedanie wojny i zawieranie pokoju oraz ogólniejsze działania mające na celu podpisywanie przymierzy. W gruncie rzeczy wchodzi w skład władzy wykonawczej, stanowiąc jednak osobną funkcję wynikającą ze specyfiki zadań związanych z zapewnieniem zewnętrznego bezpieczeństwa państwu, powinna być powierzona osobom sprawującym urzędy w zakresie egzekutywy. Locke nie wyodrębnia władzy sądowniczej, ponieważ stanowi ona o wykonywaniu ustaw, pozostając zasadniczo w ramach egzekutywy. Tak więc w jego filozofii politycznej wyróżnić można dwie grupy organów państwowych: legislatywę i egzekutywę oraz trzy funkcje państwa związane z wydzieleniem władzy federacyjnej, przy generalnej zwierzchności legislatywy.

Przedstawiona nieco później przez Monteskiusza (1689–1755) w *Duchu Praw* (1748) koncepcja trójpodziału władz w ujęciu zawartym w pierwszym zdaniu księgi XI rozdz. VI (*O ustroju angielskim*) wprowadziła pewne zamieszanie. W dosłownym brzmieniu wskazywała na silne wpływy koncepcji Locke'a w zakresie „władzy federacyjnej” odpowiadającej monteskiuszowskiej „władzy wykonawczej rzeczy należących do prawa narodów”. Dopiero dalszy wywód eksponował klarowny podział na legislatywę, egzekutywę i władzę sądownictwa.

Wartość najwyższa, jaką jest wolność jednostki i społeczeństwa, skłania oczywiście Monteskiusza do jednoznacznego zaprezentowania podziału władz jako swoistej gwarancji tak pomyślanej aksjologii. Otóż „nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej”. Konsekwencją tego założenia są dalsze propozycje będące gwarancjami podziału władz, a należą do nich niepołączalność stanowisk, cały kompleks spraw wewnętrznego hamowania się władz czy szerzej pomyślanej wzajemnej ich kontroli. W odróżnieniu od Locke'a, Monteskiusz zmierza do zachowania zasady równorzędności poszczególnych władz, upatrując w tym gwarancje ich zrównoważonego funkcjonowania. Tak widoczna u Locke'a przewaga władzy ustawodawczej nad pozostałymi ulega tutaj przewartościowaniu na rzecz wspomnianej równowagi władz. Władza ustawodawcza stać się może – przy hipotetycznej dominacji jej kompetencji – równie niebezpieczna jak pozostałe i oczywiście powinna być wyhamowana chociażby poprzez zasadę dwuizbowości parlamentu.

Również niezależność i niezawisłość władzy sędziowskiej u Monteskiusza wyraźnie różni się od ujęcia Locke'a traktującego zadania sądów w integralnej jedności z egzekutywą. Odmienna jest także sama aksjologia eksponowana przez obu myślicieli; otóż jeśli Locke kładzie zasadniczy nacisk na szerzej pojęty katalog praw naturalnych, wyznaczający również granice ustawodawczych ingerencji, to Monteskiusz pisze wprost o wolności: „Wolność polityczna obywatela jest to spokój ducha

pochodzący z przeświadczenia o własnym bezpieczeństwie”. Wspólne natomiast dla Locke’a i Monteskiusza jest przekonanie o konieczności zagwarantowania niezawisłości urzędów i to w znaczeniu najszerszym, ponieważ zasada ta stanowić powinna o rzeczywistym funkcjonowaniu podziału władz, ich faktycznym równoważeniu się oraz wzajemnej kontroli będącej podstawą hamowania się władz.

Szczególnie doniosłe dla rozwoju zarówno doktryny, jak i praktyki, okazuje się monteskiuszowskie wydzielenie „władzy sądenia” w zinstytucjonalizowanej formie urzędu bezpośrednio działającego na rzecz poszanowania prawa. Wprawdzie sędziowie będący „jedynie ustami, które wygłaszają brzmienie prawa”, powodują szacunek dla samego urzędu, a nie zasiadających tam funkcjonariuszy. Oznaczałoby to przede wszystkim respekt dla prawa, a nie subiektywnych możliwości jego interpretacji i stosowania. W konsekwencji problem hamowania się władz rozpatruje Monteskiusz głównie na tle rozróżnienia mocy stanowienia prawa od „zdolności przeszkadzania”, czyli także weta ustawodawczego. Jednak przy założonej równorzędności władz samo hamowanie – w przeciwieństwie do modelu Locke’a – wydaje się o wiele bardziej efektywne.

Na początku XIX wieku, także w rezultacie terroru rewolucji francuskiej i cesarskiej władzy Napoleona I, teorię podziału władz wyeksponował Benjamin Constant (1767–1830), formujący początkowo swe koncepcje w dobie Dyktatoriatu i mający głównie na uwadze ochronę wolności jednostki. Zasada podziału władz staje się ustrojową gwarancją poszanowania praw jednostki, przy czym Constant, odchodząc od swych wcześniejszych koncepcji rozdziału jedynie legislatury od egzekutywy, wypracowuje teorię pięciu władz odpowiednio skoordynowanych i wzajemnie się kontrolujących. Ich katalog przedstawia się następująco: 1) władza monarchy, 2) rząd, tj. ministrowie, a więc egzekutywa, 3) dziedziczna izba wyższa zwana Izba Parów, określona jako trwała władza przedstawicielska, 4) pochodząca z wyborów izba niższa, czyli Izba Deputowanych, nazywana przezeń władzą przedstawicielską opinii, 5) władza sądownicza²⁵.

Poza oryginalnością samego podziału równie interesujący wydaje się komentarz Constanta związany z koniecznością ustanowienia „władzy neutralnej”, której zadaniem byłoby dążenie do koordynacji współdziałania poszczególnych władz. Otóż urzeczywistniana przez monarchę „władza neutralna” oceniałaby dążenia oraz interesy rządzących i rządzonych, także wartościując cele stawiane przez państwo. Podstawowym jej zadaniem byłoby zabieganie o harmonijne funkcjonowanie pozostałych

²⁵ B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et des garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris 1814, por. W. Szyszczkowski, *Beniamin Constant*, Warszawa – Poznań – Toruń 1984, s. 82 i nast.

władz, a w wypadku groźniejszych konfliktów czy kryzysów miałyby prawo np. rozwiązywania izb przedstawicielskich, powoływania członków rządu oraz stosowania prawa łaski. Zdając sobie sprawę z wyjątkowych uprawnień i politycznych zadań „władzy neutralnej”, Constant początkowo projektował przekazanie jej w ręce jakiegoś niewielkiego ciała przedstawicielskiego, aczkolwiek później ewoluował w kierunku sympatii monarchistycznych. Władza neutralna koordynując, w podstawowym stopniu kontroluje pozostałe władze, przeciwdziała próbom uzyskania przewagi przez którąkolwiek z nich. Constant był w równym stopniu przeciwnikiem dyktatury egzekutywy, jak i przewagi legislatywy. W sumie starał się osiągnąć cel główny sprowadzający się do obrony wolności jednostki, „dla której wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone, podczas gdy dla władz wszystko co nie jest dozwolone, jest zabronione”. System hamowania władz pomyślany został nader szeroko, chociaż Constant wyeksponował głównie uprawnienia monarchy, którego „władza neutralna” w założeniu harmonizuje działania pozostałych władz. Wspomniane uprawnienia opierają się jednak na zasadzie spełniania przez panującego najszerzej pomyślanej kontroli wszystkich władz, aczkolwiek nie wyodrębnił on samej funkcji kontroli.

Przy tej sposobności powrócić można do działającego w tym samym czasie co Constant wspomnianego utylitarysty Benthama, będącego w równym stopniu przeciwnikiem tak podziału władz, jak i jednolitości władzy. Bentham zaprezentował teorię hierarchiczności władz, gdzie najwyższą jest władza narodu – reprezentowana przez parlament jako legislatywę. Parlament powołuje dwie kolejne władze wykonawcze działające równolegle, tj. administrację rządową i samorządową oraz sądy. Ponad tymi władzami stoi opinia publiczna, będąca wyrazem przekonań suwerena oraz podstawą ich najszerzej pomyślanej odpowiedzialności. Władza ustawodawcza jednoizbowego parlamentu, wybieranego w sposób powszechny, równy i tajny na roczną kadencję, opartego na możliwości odwołania deputowanego, gwarantować powinna władzę suwerena. Jawność pracy całego systemu staje się podstawą panowania opinii publicznej, będącej najwyższą formą kontroli suwerena nad państwem ²⁶. Benthamowska teoria zhierarchizowanych władz uzupełnia teorię podziału władz, chociaż w gruncie rzeczy zakłada również określony ich podział przy twórczym wyeksponowaniu kontroli opinii publicznej jako osobnej władzy ²⁷.

Podkreślić warto, iż wymienione teorie podziału władz stawiały przed sobą dwa zasadnicze cele: pierwszy – obronę wolności jednostki

²⁶ Por. dokładniejszą analizę T. Tulejski, op. cit., s. 216–227; R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 443–446.

²⁷ Por. rozważania pozytywisty Roberta von Mohla (1799–1877) *Encyklopedia umiejętności politycznych*, oprac. A. Bosiacki, Warszawa 2003, s. 178–214.

przed despotyzmem, drugi – zagwarantowanie państwu niezbędnej równowagi (*aequilibritatis*) rozwoju²⁸. Proponowane klasyfikacje podziału władz spełniały również bardziej lub mniej uświadomianą sobie rolę gwarancyjną, przy czym założone hamowanie się władz, czyli ich wzajemna kontrola, pozostawała zasadą funkcjonowania każdej teorii podziału władz. Hamowanie się władz stawało się jednym z czynników dynamizujących funkcjonowanie całego systemu, ponieważ wszystkie próby zachwiania założonej równowagi spotykać się miały z opozycją pozostałych władz w imię poszanowania porządku, a głównie w imię obrony wolności.

3. Władza czwarta – kontrolująca

Rezultatem tych dość nihilistycznych postaw teoretycznych w zakresie uformowania filozofii władzy kontrolującej, istniejącej obok klasycznego np. trójpodziału władz, były wręcz nielogiczne rozstrzygnięcia wielu nowoczesnych konstytucji, borykających się z problemem usytuowania organów kontroli w ogólniejszej systematyce konstytucji, a w ślad za tym w strukturze aparatu państwowego. O ile nie było wątpliwości dotyczących umieszczenia poszczególnych organów w ramach władzy ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej, o tyle pojawiały się problemy z usytuowaniem organów kontroli finansowej, takich jak polska NIK czy *ombusman* odpowiadający Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz innych rzeczników (np. praw dziecka, ochrony ubezpieczonych lub danych osobowych). Wychodząc naprzeciw tym problemom – z teoretycznego punktu widzenia – wielce zasadne wydaje się wyodrębnienie osobnej funkcji, odpowiadającej monteskiuszowskiej władzy będącej władzą kontrolującą. W moim przekonaniu w systemie demokratycznym posiada ona rację bytu (co m.in. potwierdzają doświadczenia II i III Rzeczypospolitej) i funkcjonować powinna jako osobna, całkowicie wydzielona władza. Przy odwołaniu się do monteskiuszowskiego trójpodziału oznacza to rozbudowanie struktury opartej na ustawodawstwie, egzekutywie i sądownictwie o jeszcze jedną – władzę kontrolującą.

Metodologicznie za takim wyodrębnieniem władzy kontrolującej przemawia stopień rozwoju aparatu państwowego, w którym spełnianie funkcji kontrolnej staje się na tyle rozległe i doniosłe ustrojowo, iż zachodzi potrzeba wydzielenia tej właśnie działalności w postaci osobnej władzy. Do powyższego wniosku prowadzi zestawienie władzy kontrolującej

²⁸ Por. R. Małajny, op. cit., s. 120 i nast.; M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 115 i nast.

z innymi władzami według najbardziej popularnego monteskiuszowskiego trójpodziału. Władza kontrolująca nie jest oczywiście legislatywą, chociaż możliwie wszechstronnie i bezpośrednio współdziała z parlamentem. Kontrola ukierunkowana na obserwację działań administracji w żadnym wypadku nie powinna być integrowana ze strukturami egzekutywy, a dotychczasowe polskie doświadczenia (MKP 1952–1957 i NIK 1976–1980) są tego dowodem. Oczywiście kontrola nie może być traktowana jako fragment sądownictwa, chociaż w pewnym stopniu i takie doświadczenia miały już miejsce.

Rozważając przesłanki wyodrębnienia, należałoby powrócić do powiązań władzy kontrolującej z uprawnieniami parlamentu w zakresie kontroli, tworzącymi „kontrolującą władzę legislatywy”. Stanowi ona podstawę uformowania samodzielnej władzy kontrolującej, która powinna opierać się na zasadach niezależności i niezawisłości od pozostałych władz, w tym także od parlamentu. Konstrukcja taka sprzyjać jedynie może skuteczniejszej i bardziej obiektywnej kontroli, której rezultaty służyć powinny społeczeństwu, również drogą publikacji informacji. Można tutaj przywołać założenia J. Benthama, J.S. Milla i H. Kelsena, wyprowadzające władzę kontrolującą bezpośrednio z idei suwerenności narodu, która przesądza o ustanowieniu odpowiednich uprawnień parlamentu. Uzasadniali oni w rezultacie postulat powoływania przez legislatywę organów władzy kontrolującej, wykonującej swe zadania z upoważnienia parlamentu, lecz w sposób niezawisły i niezależny od pozostałych organów państwowych.

Postulat wyodrębnienia władzy kontrolującej prowokuje do postawienia pytania dotyczącego katalogu organów mających ją spełniać. Bez wątplenia w dzisiejszych polskich warunkach należą do nich: Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe oraz instytucja *ombudsmana*, a więc Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, przewidziane w konstytucji oraz inni rzecznicy, np. ochrony danych osobowych, czerpiący swe uprawnienia z pełnomocnictw parlamentu. Taki kierunek rozumowania przyjęła Konstytucja RP z 1997 r., chociaż nie przejawiała należytej konsekwencji w systematycznym unormowaniu tych instytucji.

Wchodzi wreszcie w grę zasada niepołączalności urzędów, przy czym logika konstrukcji władzy kontrolującej nakazuje opowiedzenie się za gwarancjami *incompatibilitas* sprzyjającej niezawisłości i niezależności kontroli od pozostałych władz. Tak pomyślana niezawisła władza kontrolująca z pewnością o wiele sprawniej spełniała będzie stojące przed nią zadania kontroli spraw publicznych, a formułowane przez nią opinie cieszyły się będą zaufaniem społecznym. Ponadto wyodrębnienie „władzy czwartej – kontrolującej” wyraźnie przyczyni się do wyjaśnienia narasta-

jących trudności i nieporozumień w płaszczyźnie zakresu klasyfikacyjnego usytuowania organów kontroli w systematyce konstytucji oraz ułatwi bardziej spójne i jednoznaczne logicznie konstruowanie jej powiązań z innymi organami państwowymi. Przyjęcie teorii osobnej władzy kontrolującej wydaje się tylko podsumowaniem ugruntowanej praktyki w tym zakresie, ponieważ instytucje kontroli finansowej i rzeczników zajęły trwałe miejsce we współczesnych ustrojach. Władza kontrolująca oczywiście nawiązuje do tradycyjnego trójpodziału władz, chociaż powinna występować jako osobna teoria również do przyjęcia w ramach innych koncepcji. Wyodrębnienie władzy kontrolującej jest zjawiskiem funkcjonalnym, polegającym na wskazaniu instytucji w praktyce wykonujących zadania kontroli i w tej płaszczyźnie kształtować należy ich relacje z pozostałymi organami państwowymi. Nie może natomiast oznaczać rezygnacji z faktu pełnienia przez wszystkie organy państwowe kontroli legalności, a przede wszystkim kontroli poszanowania zasad przyjętego podziału władz. W tym najszerszym znaczeniu kontrola staje się immanentną zasadą działania całego aparatu państwowego, a nawet zasadą określającą relacje opinii publicznej względem państwa.

4. Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna

Nawiązanie do liberalistycznych przekonań dotyczących konieczności panowania opinii publicznej nad aparatem politycznym skłania do rozważenia możliwości dokonania zasadniczego podziału władz według dwóch biegunów: władzy rządzącej i w przeciwieństwie do tego władzy opozycyjnej. Biegun władzy rządzącej to instytucje znajdujące się w posiadaniu partii czy innych grup zaangażowanych w rządzenie i aktualnie sprawujących władzę na wszystkich szczeblach organizacji państwa. Chodzi o ugrupowania mające przewagę w parlamencie, oczywiście w powoływanym przez nie rządzie i innych instytucjach państwowych, chociaż chodzi również o instytucje i organizacje podległe rządowi, ponieważ w tym zakresie dokonuje on swych nominacji. Przy tak pojmowanej władzy rządzącej poprzednie podziały władz nie posiadają tak istotnego znaczenia, ponieważ np. monteskiuszowski trójpodział nie odgrywa tutaj roli podstawowej. Przewaga określonego ugrupowania w parlamencie oznacza mandat powołania rządu, a w ślad za tym mandat mianowania innych władz pośrednio uzależnionych od rządu. Zatem eksponowanie – z tego punktu widzenia – przynależności konkretnej instytucji do władzy ustawodawczej czy wykonawczej ma tylko znaczenie klasyfikacyjne, nie posiada natomiast znaczenia dla wszechstronnie pojmowanego procesu hamowania się władz. Większość parlamentarna siłą rzeczy popiera

rząd, który został z niej wyłoniony, a zatem następuje swoiste połączenie programów i zadań władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jeśli ma miejsce upolitycznienie nominacji kierowniczych w którymś z organów kontroli państwowej, wówczas taką instytucję zaliczyć należy do władzy rządzącej, podobnie zresztą wyglądać mogą wybory do najwyższych instancji sądowych, np. trybunału konstytucyjnego, gdzie nominacje parlamentarne opierają się na kryterium partyjnego, a więc większościowego poparcia konkretnego kandydata. W rezultacie granice władzy rządzącej przebiegają nierówną linią przez cały aparat państwowy, przy czym najbardziej wyraziście ta linia zaznacza się w parlamencie i administracji rządowej.

W przeciwieństwie do tego w państwie demokratycznym funkcjonować musi silna opozycja zasiadająca przede wszystkim w parlamencie, ale obejmująca zasięgiem swej kontroli i krytyki cały aparat państwowy. Do powstania i działania władzy opozycyjnej niezbędne są gwarancje wolności partii politycznych, przy czym pierwszoplanowa rola przypada tutaj partiom aktualnie będącym w opozycji. Władza opozycyjna, korzystając z wolności, staje się jej gwarantem, ponieważ jakkolwiek zamach na wolność partii, a tym samym na prawo do opozycji, staje się zamachem na zasadę wolności, stanowi pogwałcenie podstaw ustrojowych państwa prawnego. Zatem – jak się wydaje – najbardziej aktywna kontrola, obejmująca całokształt spraw państwowych, gospodarczych czy społecznych, przebiega w płaszczyźnie ciągłej polemiki i walki politycznej między władzą rządzącą a władzą opozycyjną i taką kontrolę nazwać można kontrolą polityczną, ponieważ obejmuje wszystkie dziedziny kontroli z tzw. kontrolą społeczną włącznie.

Założenie istnienia jedynie dwupodziału na władzę rządzącą i władzę opozycji byłoby w demokratycznym państwie prawnym niepełne, ponieważ powinna istnieć władza trzecia – neutralna, spełniająca funkcje rozjemcze, negocjacyjne czy rozstrzygające względem całego aparatu państwowego. Oczywiście do władzy neutralnej należeć powinny sądy powszechne, również sąd konstytucyjny czy trybunał stanu pod warunkiem orzekania na zasadzie apolityczności, chociaż mogą należeć do niej inne organy państwowe działające poza czy ponad władzą rządzącą i opozycyjną. Jeśli takie założenie spełnia urząd głowy państwa, najlepiej byłoby, aby prezydent pozostawał negocjatorem i rozjemcą wszystkich władz, należąc tym samym do władzy neutralnej. Równie dobrze byłoby, aby szeroko pomyślana kontrola państwowa oraz rzecznicy praw obywatelskich w praktyce należeli do władzy neutralnej. Obiektywnie jednak siła dynamiki funkcjonowania państwa prawnego na zasadzie wolności wypowiedzi, w tym wolności partii politycznych, prowadzić musi do samorzutnego uformowania się władzy rządzącej, opozycyjnej i neutralnej,

przy czym zasadniczym forum rozgrywki pozostawać musi parlament. W rezultacie gwarancje wolności opozycji są w ogóle gwarancjami wolności w państwie, a ustrojowa rola władzy neutralnej, szczególnie sądów, polega na zabezpieczeniu poszanowania tych zasad tak w płaszczyźnie obowiązującego prawa, jak w praktyce.

Dynamika funkcjonowania trzech władz w rzeczy samej polega na zagwarantowaniu swobody i siły działania władzy opozycyjnej i stabilności władzy neutralnej, ponieważ władza rządząca z natury rzeczy kieruje aparatem państwowym, dysponując szeroko pomyślanymi środkami przymusu. Zatem najbardziej racjonalny model państwa prawnego opierać się powinien na sile władzy rządzącej, co jest sprawą oczywistą, lecz w równym stopniu na sile władzy opozycyjnej oraz stabilnej i niezależnej władzy neutralnej. Dopiero tak pomyślana triada władz gwarantować może legalność działania państwa jako całości, stając się podstawą rządów legitymnych. W rezultacie jakiegokolwiek dążenie władzy rządzącej do pomniejszenia roli opozycji czy wręcz jej prawnej likwidacji oceniane być może jako zamach na podstawy ustroju demokratycznego, tym samym jako zamach na ustrojowe, a więc konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego. To samo dotyczy bezpieczeństwa funkcjonowania władzy neutralnej, opartej zasadniczo na sądach, która powinna orzekać czy formować opinie całkowicie niezależnie z poczuciem niezawisłości i obiektywizmu. Tak skonstruowany model trzech władz działających w pełnych zakresach swych możliwości staje się gwarancją dynamiki funkcjonowania państwa prawnego, będąc również gwarancją poszanowania wolności w państwie.

Jeśli w poprzednich teoriach problem wzajemnego hamowania się władz nadawać miał systemowi politycznemu określoną dynamikę, to przy założeniu podziału na władzę rządzącą, opozycyjną i neutralną dynamika ta uwidacznia się w stopniu bardziej znaczącym. Walka opozycji o władzę jest już urzeczywistnianiem określonej władzy, a więc praw deputowanych, a w rezultacie społeczeństwa, do krytyki władzy rządzącej. Celem takiego sposobu realizacji wolności jest nie tylko wskazywanie społeczeństwu słabych stron rządu, ale osiąganie stanu podejmowania decyzji optymalnych, najbardziej zbliżonych do filozoficznej równowagi, czyli harmonicznego funkcjonowania państwa. Wolność krytyki staje się przy takim podziale władz najbardziej znaczącą kontrolą całego systemu państwowego i z tego względu kontrola polityczna wydaje się jednym z istotnych komponentów składających się na treści definicyjne demokratycznego państwa prawnego. Jeśli konkurencyjna walka władzy rządzącej z opozycyjną staje się czynnikiem dynamizującym życie polityczne, to niezależność władzy neutralnej pozostawać powinna gwarantem stabilnego funkcjonowania państwa jako całości. Tak więc przy założeniu triady po-

działu władz osiągamy w jedności dynamikę konkurencji oraz stabilność równowagi całości, co oznaczać może dobrą metodę urzeczywistniania postępu poprzez poszanowanie wolności.

Ustrojowa rola władzy opozycyjnej, a więc najdalej posunięte gwarancje wolności politycznych, w tym wolności działania partii i stowarzyszeń, odpowiadają podstawowemu problemowi poszanowania opinii społecznej. Tzw. panowanie opinii publicznej wymaga z jednej strony gwarancji wolności, z drugiej opiera się na wyrobionej kulturze politycznej społeczeństwa, a głównie ludzi praktycznie uprawiających politykę. Rezultatem tak pojmowanej wolności jest możliwość wyrażania opinii przez grupy społeczne niekoniecznie stanowiące większość, ponieważ chodzi o samo prawo wolności wypowiedzi. W tej płaszczyźnie nawiązać można do przekonań myślicieli liberalizmu politycznego opowiadających się za wolnością słowa, a w rezultacie za wolnością prasy. Gwarancje wolności słowa i wolności zrzeszeń stanowią ustrojową podstawę funkcjonowania władzy opozycyjnej i w zasadniczym sensie aktywność oraz determinacja opozycji w pełnieniu swych zadań świadczy o realności tych gwarancji.

Celem głównym wyróżnienia władzy rządzącej, opozycyjnej i neutralnej jest działanie na rzecz pogłębiania gwarancji wolności, a w rezultacie, jak się okazuje, osiągania wysokiego stopnia intensywności kontroli politycznej. Tak zdefiniowana kontrola pozostaje liczącą się gwarancją wolności obywatela²⁹, a pośrednio wolności społeczeństwa, natomiast dojrzałość do tak pomyślanej wolności świadczyć dopiero może o cywilizacyjnym przygotowaniu wszystkich do poszanowania zasad ustrojowych pozytywistycznie pomyślanego państwa prawnego.

5. Funkcje kontroli

Równie dyskusyjna jak problematyka kontroli na tle różnych koncepcji podziału władz okazuje się teoria celów kontroli. Nie ulega wątpliwości, iż mówienie o celach wskazuje organom kontroli podstawowe kierunki ich aktywności. W bogatej literaturze wymienia się często jako osobną kwestię kierunki aktywności instancji kontrolujących. Odpowiada to zagadnieniu celów kontroli, aczkolwiek w licznych wypowiedziach tak pojmowane cele bywają określane jako funkcje, w tym wypadku spełniane przez organy kontroli. Wydaje się, iż między tymi pojęciami (cele i funkcje) w zasadniczym sensie można postawić znak równości. Funkcje oznaczają bowiem rozwijanie jakiejś działalności na zewnątrz,

²⁹ Patrz: B. Russell, *Władza i jednostka*, tł. H. Jankowska, Warszawa 1997, s. 53 i nast.

co siłą rzeczy musi być – przynajmniej w warunkach współczesnego państwa – zdeterminowane świadomością celów wyznaczających kierunki tej aktywności.

Problematyka ta w ogóle wiąże się z pojęciem samodzielności kontrolnej funkcji państwa, upoważniając na tym dopiero tle do formułowania katalogu celów spełnianych przez organy kontroli. Zmierzając do uformowania tego katalogu, należy odwołać się do kilku kryteriów. Po pierwsze, badanie celów czy funkcji kontroli wiąże się z klasyfikacją głównych kierunków aktywności, w tym rezultatów przez nią osiągniętych, a więc z najszerszej pojętą aktywnością takich instancji kontroli, jak NIK, rzeczników, kontroli resortowej, partyjnej czy obywatelskiej. Po drugie, obserwacji poddać należy całości kształtu aktywności kontrolnej, ujmowanej z punktu widzenia oddziaływań na pozostałe organy państwowe, jak również postawy grup społecznych i obywateli. Po trzecie, należy mieć na uwadze zadania, jakim służyć powinna sama kontrola w demokratycznym państwie prawnym, ponieważ na tej płaszczyźnie istnieje zbieżność zadań i kierunków rozwijanej przez nią aktywności. Po czwarte, wyodrębnione cele i funkcje kontroli charakteryzować się powinny wyraźną trwałością istnienia i działania. W tym sensie sam ich katalog powinien być stabilny, jednak przy założeniu wyraźnej dynamiki następującej w trakcie urzeczywistniania treści poszczególnych funkcji ³⁰.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie dotyczące katalogu funkcji kontroli wydaje się, iż można wymienić ich pięć: 1) funkcja informacji, 2) korekty podejmowanych decyzji, 3) utrwalania wzorców właściwego postępowania, 4) pogłębiania gwarancji praworządności, 5) ogólnego podnoszenia kultury pracy. Treściowa analiza znaczenia poszczególnych funkcji wymaga jednak nieco pogłębionej interpretacji każdej z nich, by w rezultacie otrzymać całościowe spojrzenie na zadania kontroli w państwie prawnym.

Funkcja informacji polega na gromadzeniu i uogólnianiu rezultatów kontroli służących nie tylko samej kontroli, lecz przede wszystkim pozostałym organom państwowym i samorządowym oraz różnym instancjom politycznym i społecznym. Nie budzi wątpliwości związek między prawidłowo pomyślaną informacją a podejmowaniem optymalnych decyzji przez organy państwowe. Zaznaczyć warto, iż funkcja informacji w szerszym zakresie służyć powinna nie tylko nakreślaniu pożądanych wzorców, lecz również ustalaniu przez kontrolę prawidłowości kształtujących się w sferze naruszeń prawa oraz zasad gospodarności. Prawidłowa i zweryfikowana przez organy kontroli informacja skierowana jest do społeczeństwa w tym znaczeniu, iż przynajmniej w skrótowej, lecz możliwie

³⁰ Por. Y.R. Simon, *Filozofia rządu demokratycznego*, tł. R. Legutko, Kraków 1993, s. 107 i nast.

syntetycznej formie powinna być podawana do wiadomości publicznej. Poprzez taką działalność organy kontroli mogą znacznie wzbogacić sposób i kierunki bezpośredniego oddziaływania wyborców na swych reprezentantów głównie we wszystkich instancjach organów przedstawicielskich.

Funkcja korekty podejmowanych decyzji jest chyba najbardziej widoczna w bieżącej pracy kontroli, sprowadza się do ustalenia stanu faktycznego jednostki kontrolowanej i uchwycenia nieprawidłowości. W rezultacie organ kontroli gromadzi materiały służące wypracowaniu uwag pokontrolnych, zaleceń czy wskazań. Kierownictwo jednostki kontrolowanej jest zazwyczaj zobowiązane do usunięcia stwierdzonych niedociągnięć, a przynajmniej do rozpatrzenia uwag kontroli. Sytuacja ta posiada doniosłe znaczenie dla przyszłych decyzji głównie jednostki kontrolowanej, chociaż przy popularyzacji rezultatów kontroli może kształtować programy w całej sferze, do której należy jednostka kontrolowana. Podkreślić należy, iż w działalności kontroli państwowej w tym zakresie wyraźnie pogłębia się tendencja do wyposażania jej w środki prawne gwarantujące prowadzenie kontroli w takim właśnie stylu. Wiąże się to z pomniejszeniem sfery uprawnień charakterystycznych dla nadzoru czy innych form działalności bardziej represyjnej. Na tym tle zarysowuje się problem demokratyzacji wyników kontroli, wiążący się głównie z możliwością szerszego informowania pracowników jednostki kontrolowanej o stwierdzonych uchybieniach z myślą o kształtowaniu tą drogą pożądanych postaw ludzkich.

Funkcja utrwalania wzorców poprawnego postępowania posiada trudno wymierny zakres w tym znaczeniu, iż opinie formułowane przez organy kontroli powinny mieć na uwadze także sprawną organizację jednostki kontrolowanej. Urzeczywistnianie tego zadania stawia przed kontrolą coraz poważniejsze zadania, wymagające ciągłego podnoszenia wiedzy kadry kontrolującej. Właściwie zorganizowana i w pełni fachowa kontrola może skutecznie oddziaływać na podmioty kontrolowane, popularyzując wzorce wymaganego postępowania. Pełniejsze uświadomienie sobie tego celu wydaje się o tyle doniosłe, iż pozwala traktować go jako doniosły czynnik ogólniejszych procesów stymulujących rozwój aparatu państwowego. Zatem w ramach tej funkcji kontrola badać powinna zarówno właściwą organizację jednostki kontrolowanej, jak i podejmowane przez nią proceduralne formy działania. Z drugiej strony, kontrola państwowa dążyć powinna do uogólniania szczegółowych ustaleń w postaci poszukiwania powszechniejszych prawidłowości. Te ostatnie dopiero mają możliwość szerszego oddziaływania na postawy tak instytucji publicznych, jak i poszczególnych ludzi.

Funkcja pogłębiania gwarancji praworządności nabiera szczególnego znaczenia w demokratycznym państwie prawnym. Kryterium legalności, a więc poszanowania prawa, jest podstawową płaszczyzną dokonywanych przez kontrolę ocen. Odpowiedzialność kontroli – także w aspekcie moralnym – opiera się na założeniu bezkompromisowości w dążeniu do zagwarantowania poszanowania prawa. W tym sensie kontrola państwowa, urzeczywistniana przez konkretne instytucje, pozostaje ustrojowym ogniwem instytucjonalnych gwarancji praworządności. Na tym tle zarysowują się ustrojowej rangi problemy współdziałania organów takich jak NIK, Rzecznik Praw Obywatelskich, Państwowa Inspekcja Pracy z sądami i prokuraturą. W sumie dynamizowanie współdziałania organów spełniających funkcję instytucjonalnych gwarancji praworządności prowadzi do podwyższenia stopnia poszanowania prawa. Prawdliwość ta ma kapitalne znaczenie dla postaw obywatelskich, jak również aktywności i sensowności angażowania się w różne formy kontroli społecznej.

Funkcja podnoszenia kultury pracy bezpośrednio wiąże się z kulturą samej kontroli w sensie najszerszym, tzn. nie tylko dotyczy jej fachowości, lecz również taktowności, operatywności czy ogólnie pomyślanej przystępności. Wpływanie przez kontrolę na organizację pracy, sprawność i rzetelność podmiotów kontrolowanych w najogólniejszych zarysach prowadzić powinno do pogłębiania kultury pracy. Tymi drogami kształtować należy udział kontroli w dynamizowaniu najszerzej pojętych procesów pogłębiania kultury politycznej społeczeństwa. Poprzez spełnianie funkcji w zakresie kultury pracy kontrola wnosi wkład w formowanie cywilizacji politycznej nowego typu, pomyślanej tak w skali lokalnej (np. gminy czy województwa), jak w skali całego państwa, a nawet szerzej – winna obejmować wspólnotę kontynentalną, jaką jest Unia Europejska.

Sprawą w pewnym sensie odrębną pozostaje katalog wartości aksjologicznych leżących u podstaw organizacji i działalności kontroli w państwie prawnym. Jest to problematyka tzw. aksjologii kontroli, a z pewnością do podstawowych zasad zaliczyć należy dążenie do prawdy i praworządność. W rezultacie inne wartości, wymieniane w różnej konfiguracji, wydają się pochodnymi tych dwóch podstawowych³¹, ponieważ zawsze biorą za punkt wyjścia i dojścia prawdę i praworządność jako materialne treści funkcjonowania kontroli.

Problematyka założeń aksjologicznych i celów kontroli wyznacza zasadnicze granice rozwiązań instytucjonalnych. Aksjologia leży bowiem

³¹ Por. np. L. Kurowski, H. Sochacka, *System kontroli finansowej*, Warszawa 1979, s. 76 i nast.; S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu. Instytucje*, Toruń 1995; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 7–39.

u podstaw działalności kontrolnej – cele wyznaczają główne kierunki jej aktywności. Przyjęcie przez ustawodawcę konkretnych już rozwiązań systemowych w organizacji kontroli stanowi dobór środka, który z ustrojowego punktu widzenia powinien możliwie skutecznie sprzyjać urzeczywistnieniu wartości aksjologicznych, nie tracąc z pola widzenia podstawowych funkcji stojących przed kontrolą. Stąd przedstawiona w dalszych poszukiwaniach dynamika historycznych przekształceń w zakresie rozwiązań instytucjonalnych związana jest z interpretacją nowych treści aksjologicznych. Ranga pełniejszego uświadomienia sobie katalogu wartości aksjologicznych, wraz z celami kontroli, leży przede wszystkim w trwałości tych przesłanek, przy możliwości ciągłego wzbogacania ich treści. Kształtuje to bezpośrednio kierunek przekształceń organizacyjnych oraz praktyczne funkcjonowanie kontroli.

Ustanawianie konkretnych systemów kontroli wraz z wewnętrznym przekształcaniem ich struktury organizacyjnej w podstawowym zakresie uzależnione jest od dążenia do osiągnięcia nowych treści i zadań, przedstawianych zazwyczaj w kategoriach wartości aksjologicznych. Instytucje kontroli spełniają zatem rolę instrumentalną, służą urzeczywistnieniu fundamentalnych wartości i zadań stawianych przed kontrolą, a decyzja o przyjęciu konkretnego systemu oraz jego wewnętrznej już szczegółowej organizacji należy do ustawodawcy. Podstawowe ustrojowe ramy kontroli normowane są zazwyczaj w aktach rangi konstytucyjnej, natomiast zasadnicza problematyka organizacji, kompetencji czy trybu funkcjonowania kontroli państwowej następuje w ustawach i aktach prawnych niższego rzędu i odpowiednio, w skali Unii Europejskiej, konstytucja europejska normuje podstawy kontroli uszczegóławiane następnie w aktach prawa unijnego niższego rzędu, co w sumie odpowiada wzorcom państwa prawnego, opierającym się „konstytucjonalizacji” problematyki kontroli.

6. Próba podsumowania

Przedstawione rozważania teoretyczne tworzą triadę trzech podstawowych problemów wskazujących na – przynajmniej w sensie doktrynalnym – nową rolę kontroli. Po pierwsze, jest to przekonanie, iż kontrola w nowożytnej myśli politycznej stała się stałym komponentem pojęcia suwerenności i w tej płaszczyźnie najszerzej pomyślana działalność kontrolna nosi cechy bezpośrednio odpowiadające woli suwerena. Świadomość tego zjawiska narastała stopniowo w zasadzie od XVI wieku i teorii Bodinusa, chociaż jej wyeksponowanie nastąpiło w liberalizmie i pozytywizmie prawniczym XIX wieku, a głównie w pełnych ekspresji wypowie-

dziach normatywisty Kelsena. Przyjęcie takiej tezy determinuje drugą część triady, związaną z teoriami podziału władz, prowadzącymi nie tylko do uformowania doktryny osobnej władzy kontrolującej, nazwanej na tle monteskiuszowskiego trójpodziału władzą czwartą – kontrolującą, lecz także do propozycji opisanie rzeczywistości politycznej w postaci podziału na władzę rządzącą, opozycyjną i neutralną. Trzeci element triady nawiązuje do teorii funkcji państwa poprzez opracowanie funkcji kontroli i wiąże się z poprzednimi rozważaniami w ten sposób, iż wyeksponowanie kontroli jako komponentu suwerenności, a następnie założenie istnienia władzy kontrolującej czy kontroli jako zasady działania władzy rządzącej, opozycyjnej i neutralnej, prowadzić musi poprzez aktywizację kontroli do intensyfikacji jej funkcji.

Założona metodologicznie triada z natury rzeczy opiera się na dynamice wszystkich jej elementów, finalnie dając rezultat w postaci najwyższej aktywności realizacji zadań, czyli funkcji kontroli. Urzeczywistnianie celów kontroli wydaje się pochodną istnienia kontroli jako samodzielnego zjawiska badawczego tak w płaszczyźnie nowoczesnego definiowania suwerenności, jak w poszukiwaniu nowych kryteriów podziału władz. W sumie całość konstruowanego modelu teoretycznego, opierając się na przesłance wyjściowej w postaci treści suwerenności, nie tylko dąży poprzez analizy w zakresie podziału władz do wyeksponowania efektywności funkcji kontroli, podkreśla również efektywność gwarancji poszanowania wolności i praworządności. Tym samym osiągnięte rezultaty stają się przyczynkiem do rozbudowania doktryny demokratycznego państwa prawnego, okazują się wielce inspirującą formułą badawczą także w zakresie bardziej nowoczesnego spojrzenia w porównaniu z tradycyjnymi teoriami suwerenności czy podziału władz.

Jeśli celem głównym podziału opartego na założonej lub wyraźnie wyeksponowanej kontroli jest przede wszystkim zagwarantowanie wolności, to z punktu widzenia kontroli możemy wyróżnić wolność kontrolowaną i wolność niekontrolowaną. O ile pierwsza ma charakter konstruktywny, o tyle druga jest destrukcją. Wolność oparta na szeroko pojętej zasadzie kontroli daje w rezultacie wolność polityczną, a więc w pozytywistycznym znaczeniu staje się zasadą społeczeństwa i państwa praworządnego, opartego na liberalistycznych instytucjach ustrojowych. Wolność opozycji, a więc wolność kontroli i krytyki, staje się gwarancją ogólnej równowagi będącej immanentną przesłanką funkcjonowania według Monteskiusza „zrównoważonego”, a według Arystotelesa i Akwinaty „harmonicznego” ustroju. Odwrotnością tego jest wolność niekontrolowana, ustrój pozbawiony wewnętrznych mechanizmów kontroli np. w formie opozycji, prowadzący zazwyczaj do tragicznych rezultatów w postaci rządów despotycznych, gdzie wolnym człowiekiem jest tylko tyran

piastujący pełnię władzy. O ile ustroje liberalistyczne opierają się na zasadzie wolności kontrolowanej, dając w rezultacie pozytywistyczne społeczeństwo polityczne, o tyle ustroje totalitarne, biorące za podstawę wolność niekontrolowaną, stanowią zaprzeczenie jakiegokolwiek wolności w jej racjonalnej interpretacji.