

DR. MACIEJ STARZEWSKI  
Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego

## SYSTEMATYKA USTROJÓW POLITYCZNYCH

### I.

Zdawaćby się mogło, że zagadnienie systematycznej klasyfikacji ustrojów politycznych, jako jedno z najbardziej podstawowych nauki porównawczego prawa konstytucyjnego, zostało już należycie pogłębione i zadawalająco rozwiązane. Jasną jest przecież rzeczą, że opanowanie ogromnego materiału zależy przede wszystkim od jego naukowego uporządkowania, któremu właśnie służy odpowiednia klasyfikacja. Że dalej gotowa klasyfikacja otwiera drogi przyszłych badań, wytycza ich kierunek, wskazuje problemy. Że wreszcie zwykła się stawać pedagogicznym kanonem, który, patrzącym na świat zjawisk poprzez jego formuły adeptom, pozostaje w pamięci niejednokrotnie jako najtrwalsza zdobycz studentów. Tymczasem zagadnienie, o którym mowa, nie skupiło na sobie wysiłków, jakichby wymagała jego waga. Skutek jest ten, że nauka prawa konstytucyjnego nie posiada dotychczas godnej siebie klasyfikacji przedmiotów swojego badania.

Jeden z powodów tkwi może w pozornej nieefektywności zadania. Klasyfikacja nie jest jeszcze poznawaniem, choć oczywiście stworzyć ją może tylko gruntowne znawstwo przedmiotu. Klasyfikować to zaprząć się do pracy, która nie jest ani szukaniem głębokich związków instytucyj ze zmieniającym się podłożem historyczno-socjologicznym, ani nie jest badaniem ideologicznych źródeł form ustrojowych, ani wartościowaniem ich celowości politycznej, ani nawet nie jest interpretacją norm i wiązaniem ich w logiczne całości myślowe. Te zaś zadania bardziej nęcą, otwierając szersze horyzonty. Klasyfikowanie jest dla wielu raczej wznoszeniem rusztowania, więc czemś chociaż zapewne koniecznym, lecz tylko o znaczeniu pomocniczo-technicznym: rusztowanie musi być rozebrane po spełnieniu swego tymczasowego zadania. W ich mniemaniu nie warto poświęcać więcej czasu i trudu sprawie czysto praktycznego i chwilowego zastosowania. Bezpośredni cel klasyfikacyj: ułatwienie doraźnej orjentacji w materiale, tymczasowa jego selekcja i przejściowa segregacja, — przesłania im ich trwalsze i dalsze wartości. Dlatego gotowi są przyjąć jakikolwiek tradycyjalny schemat; nie o niego przecież wkońcu chodzi i spełni on swą rolę, gdy

w żarze właściwego poznawania roztopi się i zniknie. Zapominają jednak, że ten schemat wyciska często na samym dziele niezatarte piętno, że jest czemś więcej nawet niż jego planem, że staje się formą naukowego odlewu badanego materiału. Klasyfikacja nie tylko tworzy bowiem ogólno-orientacyjne linje, lecz buduje wprost kryterja rozpoznawcze. Formuły klasyfikacyjne wskazują na „istotne”, ponadindywidualne, „typowe” znamiona danych konkretów. Tworząc w ten sposób typy, buduje tem samem klasyfikacja teorię ustrojów jako różnych postaci organizacyjnych władzy państwowej. W dalszych etapach stają się owe typy odrębnym przedmiotem badania. Ich życie w czasie, przekształcanie się, przechodzenie jednych w drugie, stają się przedmiotem rozważań w oderwaniu od konkretnych ustrojów, z których typy zostały wydobyte losy konkretów traktuje się jakgdyby przejawy ogólnych praw rządzących przemianami typów. W ten sposób systematyka staje się szczeblem rozwoju nauki na wyższym, bardziej abstrakcyjnym planie. Dlatego nie można uważać wysiłku tworzenia klasyfikacji za marnowanie czasu; jest on budowaniem samej nauki, a nie tylko kleceniem jej rusztowań.

Inny powód niedostateczności wyników pracy klasyfikacyjnej leży zapewne w trudnościach materiału wielopostaciowego, co więcej, w każdej konkretnej postaci rozczłonkowanego się Rogato na mnóstwo różnorodnych urzędzeń. Trudno jest zdecydować, które z tych urzędzeń należałoby przyjąć jako podstawę rozróżnień i podziałów. Chodzi o wybór cechy najcharakterystyczniejszej, najbardziej zdolnej rzucić światło na naturę całości. Takich zaś cech można widzieć bardzo wiele, a każda z nich z danego punktu widzenia może być uważana za najważniejszą. Najprostsze wyjście z tej sytuacji jest uznanie możliwości, a nawet potrzeby, przyjęcia kilku klasyfikacji, biorących początek z różnych poszczególnych urzędzeń. Lecz taka względność razi niejedną nazbyt dogmatyczny umysł prawniczy. Wyobrażnia wielu pięści miraż takiej zasady podziału, jakiej wynaleść się nie da: której ważność byłaby ogólnie wartościową. Tai się w tem pragnienie znalezienia czegoś, co mogłoby być uznane za istotę danego rodzaju ustrojów, coby tworzyło ich specyficzną formę. Pcha w tym kierunku także odziedziczona terminologia prawiąca o „formach” państw czy rządów. Zamiast budować klasy — typy, usiłuje się wykryć „formy”. Takr zaś „forma” nie może być czemś wydobytem z samych urzędzeń lecz jest tem, co te urzędzenia tworzy. Tą drogą do zadania naukowo-prawniczego wciśa się element filozoficzny, ideologiczno-polityczny, światopoglądowy. Przestaje się szukać znamion tkwiących w samych urzędzeniach, skierowuje się wzrok na idee i zasady, które urzędzenia mają w sobie wyrażać. Niewątpliwie tego rodzaju

badania są uprawnione. Nie są jednak nauką prawa we właściwym słowa znaczeniu i nie mogą przynieść w wyniku prawniczej klasyfikacji. Historyk kultury zwiąże pomniki architektury z światopoglądem środowiska, które je wydało, z jego wierzeniami, dążnościami, obyczajami. Historyk sztuki jednak, zamierzający stworzyć klasyfikację stylów, nie oprze jej na tych psychologiczno\* kulturalnych momentach. Nie sięgnie do przeżyć religijnych czy hedonistycznego używania życia, będzie szukał znamion wewnętrznno-konstrukcyjnych, układu mas, ich podziałów i stosunków, i na nich oprze rozróżnienia architektonicznych form stylowych. Nawet zdobnicze elementy potraktuje jako cechy drugoplanowe. Tymczasem prawnicy szukają często kryterjów dla systematyki w światopoglądzie twórców Konstytucji, we frazeologii dokumentów konstytucyjnych, w symboliczno-dekoracyjnej stronie urządzeń, opierają na nich swe konstrukcje i w ramy w ten sposób sporządzono starają się wtłoczyć instytucje prawne. Za podstawę klasyfikacji ustrojów, mającej być prawniczą, wciąż jeszcze bierze się takie określenia, jak: liberalizm, demokracja, nacjonalizm, bolszewizm, monarchja z Bożej łaski. Jedni czynią tak z wygody, lekceważąc podstawowe znaczenie systematyki ustrojów; drudzy właśnie pod sugestją pojęcia idei-formy. Szkoła francuska i niemiecka (dawniejsza, a także najnowsza) wykazują naogół dziwne pod tym względem podobieństwo. Pierwsza sięga dla swych prac klasyfikacyjnych do „nieśmiertelnych zasad” Wielkiej Rewolucji, — drugiej przyświeca przy rozwiązywaniu tego samego zadania „das Ding an sich”. Pozytywne urządzenia, prawdziwą treść przepisów organizujących Państwo, traktują obydwie chętnie tak, jak gdyby tworzyły one zasłonę jakichś poza niemi tkwiących prawd-idei, których odkrycie stanowi właściwy cel nauki prawa. Wskutek tego „klasy” ustrojów przedstawiają się u nich raczej jako idee polityczne aniżeli jako uogólnienia cech instytucyj pozytywnych. Ta tendencja sprawia, że technicznie wprowadzić dość trudny, metodologicznie jednak nieskomplikowany, problem klasyfikacji staje się niemożliwym do rozwiązania. Poprostu dlatego, że nigdy żaden ustrój nie oddał w całej czystości jakiejś ideologii. Klasyfikacja według idei musi dowolnie pomijać czy naginać różne pozytywne cechy. „Forma” Państw jest zawsze tylko indywidualna: składa się na nią szereg urządzeń, z których każde może posiadać różną genealogię ideową. Darenną jest przeto rzeczą szukać formy ogólnej, któraby była zdolna zamknąć w sobie całość urządzeń danego ustroju; tem bardziej darenną szukać takiej formy, którejby istotę tworzyła jakaś idea. Jeśli się tego rodzaju „formy” tworzy, musi się być zgóry przygotowanym, że nie znajdą one swego odpowiednika w świecie konkretnych ustrojów.

## II.

Niechaj przegląd pewnych z pomiędzy będących w obiegu klasyfikacyj ustrojów uzasadni ujemną ocenę ogólną dokonanych na tem polu wysiłków. Brak miejsca pozwala wybrać z pomiędzy olbrzymiej wprost ilości klasyfikacji jedynie trzy, będące dziełem powszechnie uznanych autorytetów w dziedzinie prawa konstytucyjnego.

*E s m e i n*<sup>1)</sup> rozróżnia formę państwa od formy rządu. *Forma państwa* zależy od wewnętrznego ustroju zwierzchnictwa t. zn. od tego, kto jest zwierzchnikiem. Na tej zasadzie państwa dzielą się z jednej strony na proste i mieszane, z drugiej strony na jednolite i związkowe. W państwach prostych zachowuje zwierzchnictwo całkowitą jedność. Może ono mieć za swój podmiot i piastuna bądź jakąś jedną osobę, bądź zbiorowisko osób, jakąś grupę szerszą lub węższą. Na tem polega podstawowe rozróżnienie monarchij oraz republik. W monarchji czystej, będącej równocześnie z natury rzeczy dziedziczną, spoczywa zwierzchnictwo w jednej osobie, która jest jego jedynem źródłem i która posiada wszystkie jego atrybuty; w państwie republikańskim natomiast podmiot zwierzchnictwa jest zbiorowy. W republice demokratycznej jest nim cały naród, w republice arystokratycznej czyli oligarchicznej jest nim pewna tylko klasa narodu. Pomiędzy temi prostemi i przeciwstawiającemi się sobie formami, występują formy przejściowe, państwa mieszane, do których sprowadzają się wszystkie monarchje konstytucyjne czasów nowych. W tych państwach nie spoczywa całe zwierzchnictwo w jednym podmiocie jednostkowym czy zbiorowym, lecz bierze w nim udział równocześnie kilka odrębnych podmiotów, które posiadają je łącznie, tak, że dla wykonania pewnych aktów zwierzchnictwa konieczna jest ich zgodna wola. Tymi różnymi podmiotami zwierzchnictwa są: z jednej strony król, z drugiej strony jedno lub kilka zgromadzeń przedstawiających naród. W monarchji konstytucyjnej występują znowu dwa typy, różniące się głęboko pomiędzy sobą. Bądź naród, uznany za zwierzchnika i jako taki działający, przybiera do swego zwierzchnictwa monarchę, delegując mu dziedziczne wykonywanie części tego zwierzchnictwa. Bądź da się stwierdzić odwrotna kombinacja: monarcha, dotychczas absolutny zwierzchnik, przyjął do swego zwierzchnictwa naród, delegując pewne zakresy władzy zgromadzeniom przedstawicielskim. Monarchje konstytucyjne pierwszego typu zbliżają się znacznie do republiki tak pod względem prawnym, jak podstawowych swoich

<sup>1)</sup> A. E s m e i n : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Septième édition. 1921. Str. 4—6, 21—30, 470—496.

zasad; w monarchjach drugiego typu, fundamentem państwa, pomimo nadanych wolności, jest zawsze zasada monarchiczna. — Powyżej przedstawiony podział (nazwijmy go: I) opiera się na koncepcji odrębnego od państwa podmiotu zwierzchnictwa. Niema już dzisiaj potrzeby zwalczać tę doktrynę; wystarczy stwierdzić, że jest ona sprzeczna z podstawowymi założeniami współczesnej nauki prawa: z postulatem jedności władzy państwowej oraz państwa jako wyłącznego teoretycznego podmiotu wszelkiej władzy prawnej. — W świetle dzisiejszej teorii nie posiada także podział ten jednolitej podstawy, skoro opiera się najpierw na wyodrębnieniu organu (monarcha), przeskakując następnie do fikcji doktrynalno-politycznej (naród), zużytkowuje więc pojęcia, które nie mogą być podporządkowane pod jakieś nadrzędne wobec nich obu pojęcie, ponieważ należą do całkowicie różnych porządków myślowych. — Przeciwstawienie wkońcu form prostych mieszanym jest raczej wybiegiem aniżeli spełnieniem wymagań poprawnego podziału. — Nie doszłoby się również do wyników dodatnich, próbując przekładu klasyfikacji na język współczesny i zamiast mówić o monarsze i narodzie jako „podmiotach zwierzchnictwa”, nazwać pierwszego organem dziedzicznym, drugi zaś zastąpić terminem np. „organy ludowe”. Zasadą podziału byłby wówczas sposób powoływania organu. Pod kategorię jednak „organu ludowego” należałoby podciągnąć wszelkie inne organy nie będące dziedzicznym monarchą, więc powoływane drogą wyboru, nominacji i wreszcie przez samo prawo. Skoro jednak „dziedziczność monarchy” przedstawia się prawniczo właśnie jako „powołanie przez prawo”, ten sam zupełnie element byłby przeznaczony do pełnienia funkcji rozgraniczenia gatunków, co oczywiście logicznie nie da się pomyśleć. Byłoby się przeto zmuszonym szukać innych jakichś znamion wyróżniających. Lecz wówczas cały podział stałby się nowym zupełnie podziałem. — Z chwilą odrzucenia metaprawniczych teorii o zwierzchnictwie podział I. Esmein'a pada. — Podział II. natomiast form państwa (państwa jednolite i związkowe), po odrzuceniu teoretycznej jego podbudowy (zwierzchnictwo podzielne) winien być utrzymany.

Od form państwa odróżnia Esmein *formy rządu*. Przez „rząd” rozumie „wykonywanie władzy pb. przez zwierzchnika”. Ponieważ zaś można owo wykonywanie ujmować na różne sposoby oraz prowadzić je różnymi środkami, buduje Esmein różne rodzaje form rządu. Powstają przeto dwie różne klasyfikacje: 1. rządy despotyczne i legalne, 2. rządy bezpośrednie i reprezentacyjne. Pierwsza da się utrzymać w zmienionej nieco postaci. — Brak miejsca nie pozwala na bardziej szczegółowe przedstawienie drugiej klasyfikacji. Rozstrzygającym jest dla niej moment, czy zwierzchnik sam wykonuje władzę, czy też deleguje jej wykonywanie przedstawicielowi

Klasyfikacja wychodzi zatem z pojęcia zwierzchnika, nosi więc znamiona pozaprawniczej doktryny. Pozatem jednak jeszcze jest nawskroś nieekonomiczna. Sam Esmein przyznaje, że w zakresie władzy wykonawczej musi zawsze z natury rzeczy występować przedstawicielstwo. Wynika z tego, że każdy rząd bezpośredni jest równocześnie częściowo także rządem reprezentacyjnym. Klasyfikacja odnosi się zatem nie do formy rządu (przyjętej jako sposób wykonywania całości władzy pb.), lecz jedynie do formy wykonywania ustawodawstwa. Można by najwyżej mówić o ustrojach posiadających bezpośrednią lub reprezentacyjną władzę ustawodawczą. Bezpośrednia jednak występowałaby zarówno w monarchji absolutnej, jak w ustrojach t. zw. bezpośrednio-demokratycznych. Krańcowo zatem różne typy ustrojowe zostałyby zaliczone do tego samego rodzaju ustrojów, co samo już przez się stawia pod znakiem zapytania użyteczność tej klasyfikacji. — Rządy reprezentacyjna dzieli wkońcu Esmein na formy według stosunku władzy wykonawczej do ustawodawczej. Odpowiednio logicznie ułożony podział ten da się wyrazić w następującym schemacie: A. Systemy oparte na podziale władz: 1. Ostry rozdział władz (Konstytucje: francuskie 1791 i roku III, — Stanów Zjednoczonych). — 2. a) Rząd parlamentarny (mimo, że podział władz miarkuje, utrzymuje go jednak głównie dzięki istnieniu nieusuwalnego naczelnika władzy wykonawczej, posiadającego formalne prawo mianowania i odwoływania ministrów, rozporządzającego nadto zazwyczaj prawem rozwiązywania Izby Posłów), b) Rząd dyrektorjalny (Konstytucja Szwajcarii: władzę wykonawczą tworzy kolegium, wybierane na pewien czas przez Zgromadzenie prawodawcze, lecz nieusuwalne; ograniczone do funkcji w ścisłym znaczeniu wykonawczych, nie wznosi się do wyżyn władzy rządzącej). — B. Systemy oparte na zmieszaniu władz (władza wykonawcza pozbawiona niezawisłości, poddana wyraźnie władzy ustawodawczej; jej piastunowie są wybierani i odwoływani przez Izbę). — Przedstawione podklasy rządów reprezentacyjnych wykazują wartość wyższą i żywotniejszą od głównych klas. Tworząca ich podstawę zasada podziału władz jest wprawdzie także doktryną polityczną. Nie pretendowała ona jednak nigdy do znaczenia konstrukcji teorio-państwowej, ograniczając się — w przeciwieństwie do teorii zwierzchnictwa narodu — do skromniejszej roli recepty ustrojowej, mającej zapewnić organizmowi państwowemu pewne wartości uważane za dodatnie. I w tym swoim praktycznym charakterze wywarła niewątpliwy wpływ na kształtowanie się pozytywnych ustrojów. Esmein, wprowadzając klasyfikację na podstawie podziału władz, nie opuścił przeto gruntu pozytywizmu prawniczego. Uchwycił przytem trafnym ruchem to znamię, które nadaje się w wysokim stopniu na zasadę podziału, jako wielce cha

rakterystyczne dla ustrojów, równocześnie zaś dające się określić w sposób stanowczy i zwięzły: wzajemny stosunek najważniejszych organów, t. zw. Legislatywy i Egzekutywy. Przy dalszem jednak rozwijaniu swego pomysłu, nie uniknął dwóch poważnych błędów. Pierwszy wynika z nazbyt gwałtownego uproszczenia polegającego na złączeniu Głowy Państwa z Rządem w jedność „Egzekutywy”. Musiało to spowodować z jednej strony niewydobycie stosunków mogących zachodzić pomiędzy tymi dwoma organami, z drugiej zaś zatarcie różnic pomiędzy stosunkiem każdego z tych rodzajów organów wobec Parlamentu. Drugi błąd polega na łącznem wprowadzeniu jako zasady podziału dwóch różnych momentów stosunku organów: funkcjonalnego (rzeczowego) i osobistego. Tymczasem wartość tych obu momentów dla klasyfikacji jest bardzo nierówna. Moment funkcjonalny jest płynny, wielopostaciowy, różnokierunkowy, prawie niemożliwy do ujęcia w proste linje schematu. Dość zwrócić uwagę na to, że t. zw. Egzekutywa zawsze jest rzeczowo zawisła w dużym zakresie od Legislatywy, dlatego już choćby, że jej działalność normują na znacznym odcinku ustawy, — że dalej pozostaje pod tak czy inaczej rozbudowaną kontrolą Legislatywy, nasuwającą tej ostatniej sposobność do wpływania na kierunek prac i postępowania Egzekutywy. Odwrotnie znowuż, Legislatywa również pozostaje zreguły w rzeczowej zawisłości od Egzekutywy, zawisłości w znacznej mierze faktycznej, często jednak także i prawnej choćby naskutek takich uprawnień Egzekutywy jak regulowanie czasu sesyj, prawo inicjatywy, wpływ na porządek dzienny, możność sprzeciwienia się wnioskom. Obraz gmatwa się jeszcze bardziej, gdy się przypomni o współudziale jednej „władzy” w funkcjach tworzących zasadniczo domenę działalności „władzy” drugiej, za pośrednictwem różnych uprawnień jak veto, udzielanie zgody, upoważnienia, zatwierdzenia itp. Z tych powodów tworzy teren funkcjonalny prawdziwy labirynt, tak poplątany, o tylu bocznych odgałęzieniach, że nie nadaje się do wznoszenia na nim gmachu klasyfikacji, o ile się go nie chce poprzednio samowolnie zniwelować przy pomocy nieusprawiedliwionych uproszczeń. Dziedzi- na stosunków podmiotowych jest natomiast względnie prosta, skoro sprowadza się do możności swobodnego odwoływania „piastuna władzy” drugiej. W ten sposób tylko pojęta zależność czy niezależność organów dostarcza kryterjum mocnego, wyrazistego i opartego na danych pozytywnych.

W literaturze niemieckiej nadał problemowi klasyfikacji ustrojów teoretyczne nadewszystko pogłębienie J e r z y J e l l i n e k <sup>2</sup> ).

<sup>2</sup>) Dr. Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre. — Dritte Auflage 1922. Str. 661—736.

Postawił go na silnej podstawie metodologicznej, żądając najbardziej stanowczo oparcia systematyki na kryterjach natury prawniczej. Zbyt głęboko jednak usiłował sięgnąć, gdy uznał, że kryterjum podstawowego podziału winno być zasadą wyrażającą istotę samą ustrojów. Dlatego zbyt głęboko, ponieważ niema jakiejś jednej takiej zasady, lecz można ich znaleźć wiele. Z każdej z nich wywodzą się te lub tamte rysy charakterystyczne ustrojów pozytywnych; żadna z nich jednak nie może pretendować do roli logicznego priusu w stosunku do pozostałych. Stopień nasycenia urządzeń prawno - politycznych żywiołem społecznym, może pozostawać w pewnym związku np. z rozbudową zasadniczej organizacji państwa, lub z zabezpieczeniem praworządności, czy wreszcie z formą decentralizacji, związek ten nie jest jednak stosunkiem logicznej konieczności. Czy zaś w tym czy w innym momencie leży istota ustroju, tego nikt nie jest w stanie powiedzieć. Względność nie jest nigdzie bardziej uprawniona, niż przy dobieraniu zasad klasyfikacji. O ile jednak szukanie jakiejś jednej wyłącznej osi nie może dać pomyślnego wyniku i musi prowadzić do arbitralnych twierdzeń oraz gwałtownego wtłaczania różnych przedmiotów w ramy niezdolne ich pomieścić, — o tyle najzupełniej słuszne jest wymaganie, by zasada podziału przyjęta ze względu na dany problem ustrojowy, oddawała ten właśnie problem poprawnie i dokładnie. Szukający zasady podziału np. z punktu widzenia demokratyzacji ustroju winien zająć się pytaniami, jakie warstwy ludności i do jakich funkcji pb. zostały powołane, lecz musi zostawić na boku np. kwestję powszechności służby wojskowej czy reformy rolnej. Sprowadzone do takich tylko rozmiarów wymaganie Jellinka należy uznać za obowiązującą regułę klasyfikacyjną.

Pomimo wysokiej świadomości metodologicznej nie udało się samemu Jellinkowi utrzymać przez siebie samego ustalonych reguł przy tworzeniu własnej klasyfikacji. Brak miejsca nie pozwala na szczegółowe przedstawienie tej klasyfikacji. U jej podstawy stoją dwie klasy: Monarchja i Republika. Podział ten wynika z ujęcia istoty życia państwowego jako tworzenia woli państwa i polega na rozróżnieniu dwóch typów formalnego tworzenia tej woli. W pierwszym ma tworzyć się na podstawie Konstytucji najwyższa, w ruch państwo wprawiająca wola w drodze czysto psychologicznej, naturalnej, ma pokrywać się z wolą indywidualnie oznaczonej osoby. W drugim typie skierowuje się tworzenie woli państwa na drogę prawniczą, sztuczną, stworzoną przepisami Konstytucji. — Druzgocącą krytykę tej teorii dał Kelsen<sup>3)</sup>, odsłaniając jej całkowicie zaprawnicze źródła. Dałoby się jeszcze tę krytykę uzupełnić i po

<sup>3)</sup> Hans Kelsen: *Allgemeine Staatslehre*. 1925. — Str. 329—331.



kazać przy pomocy jakich naciągnięć, łamańców, arbitralnych twierdzeń, stara się Jellinek uprawdopodobnić swoją konstrukcję. Należy on do tych śmiałych prekursorów, co widząc jasno nowe szlaki, wskazywać je mogą myślą jedynie, niezdolni sami do budowy.

Kelsen<sup>4)</sup> jest uczniem Jellinka. Wydobywa on z nauki mistrza tkwiące w niej ziarna prawniczej nauki o państwie, oczyszcza je z pyłu dawnych poglądów, z których mistrz nie umiał się wyzwoić całkowie. Nauka o formach państwa jest również dla Kelsena nauką o różnych metodach wytwarzania porządku państwowego; formy państwa są typowymi treściami norm odnoszących się do tworzenia prawa. Rozróżnia przytem typy idealne od typów realnych (przeciętnych): pierwsze są ideałami, krańcowymi postaciami pewnych zasad, do których zbliżają się typy realne jedynie w większym lub mniejszym stopniu. Idealnymi typami są: Autokracja i Demokracja. Wyrażają one (o wiele jaśniej niż Monarchja i Republika) podstawową zasadę systematyki, opartą na stosunku „poddanych normom” do procesu wytwarzania tych norm, sprowadzając równocześnie różnaitość form państwowych do przeciwstawności dwóch zasadniczych typów. Kelsen uważa za błędne usiłowanie rozdzielenia jednym cięciem mnogości ustrojów pozytywnych na dwie części. Należy się ograniczyć do ustalenia przy każdym państwie pozytywnem stopnia, w jakim się ono zbliża do jednego czy drugiego typu idealnego, — do rozpoznania każdej pozytywnej Konstytucji jako mieszaniny przeciwstawiających się sobie zasad organizacyjnych. Należy jednak przytem uświadomić sobie, że na różnych szczeblach tworzenia norm jednego i tego samego porządku prawnego, nie musi bynajmniej występować ten sam stosunek zmieszania zasad. Tak np. nawskroś autokratyczne wykonywanie może opierać się na przeważającej demokratycznej organizacji ustawodawstwa; a nawet wewnątrz różnych stopni wykonywania, jak również wewnątrz różnych ich kierunków, może pojawiać się raz zasada demokratyczna, to znowu zasada autokratyczna. — Jest rzeczą jasną, że Kelsen rezygnuje w gruncie rzeczy z konstrukcji typów ustrojów pozytywnych. Poszczególne ustroje, postawione pomiędzy dwoma idealnymi biegunami, układają się wszystkie na jednej linii, wskazując oddaleniem swoim od każdego z biegunów na siłę przyciągania, jaką każdy z nich na nie wywiera. A raczej nawet nie na nie, jako na całość, lecz na poszczególne ich części. Badacz nie może zatem podporządkować dany pozytywny ustrój pod jakiś zgóry ustalony typ, lecz mierzy tylko stopnie odległości poszczególnych urządzeń ustrojowych od ideału. Zagadnienie z pew-

<sup>4)</sup> Op. cit. Str. 320—371.

nością uprawnione. Metoda, która może być stosowana z pożytkiem, również przy użyciu jako owej idealnej miary innych jakichś zasad. Punkt widzenia, który może rzucić wiele światła na ustroje, ich charakter, ideologię polityczną, celowość organizacyjną itd. Badanie np. Konstytucyj francuskich z czasów Wielkiej Rewolucji z punktu widzenia ideałów usymbolizowanych w Państwie Russa czy Monteskiusza jest niezmiernie ciekawe, oddaje plastycznie walke ówczesnych ideologii, pod powierzchnią których można znowu starać się wykryć obecność tych lub owych sił i grup społecznych. Wszystko to może być naukowo płodne. Konstruowanie jednak idealnych miar, jest czemś zupełnie różnym od budowania klasyfikacji i tworzenia typów na podstawie urządzeń pozytywnych oraz z cech z tych urządzeń wydobytych, nie szukających punktu oparcia o zasady abstrakcyjne. Typologia stawia sobie skromniejsze zadania, dąży raczej do ułatwienia pracy, aniżeli wykrycia istoty rzeczy. Niemniej, przez swój orjentacyjny charakter, jest niewątpliwie użyteczna. Gdy zaś oprze się ją na cechach realnych urządzeń, nie będzie także z pewnością wyzuta z wszelkiej wartości poznawczej.

### III.

Poniższy szkic systematyki ustrojów nie rości pretensji, by być ostatecznym rozwiązaniem zagadnienia. Autor sam kilkakrotnie zmieniał swoje w tym kierunku próby w ciągu ostatnich lat, odkąd uświadomił sobie potrzebę nowej klasyfikacji i niemożność zamknięcia choćby uniwersyteckiego wykładu w ramach istniejących schematów. Przyjmuje przeto za rzecz najzupełniej prawdopodobną, że da się zbudować klasyfikację zgrabniejszą, wygodniejszą czy głębiej wrzynającą się w rdzeń głównych problemów ustrojowych. Przekonany jest jednak, że wytyczne jakich się w pracy swej trzymał, są słuszne i jedynie celowe.

Oto one: 1. Należy zrezygnować z klasyfikacji jednolitej, ustalającej jeden schemat rodzajów, gatunków, familij, na drabinie zstępującej od zasad najbardziej ogólnych ku cechom coraz bardziej szczegółowym. Jellinek, widząc możliwość wprowadzenia niezliczonych podklas, pisze: „Podziały krzyżują się w sposób najrozmaitszy, tak, że każde konkretne Państwo podpadałoby pod cały szereg kategorii, choć wszystkie razem nie byłyby zdolne określić jego istoty stanowczo i wszechstronnie. Tak daleko posunięty schematyzm jest jednak bezużyteczny i wyradza się w martwą scholastykę. Im bardziej szczegółowymi byłyby typy, im przeto ciaśniejszemi byłyby mające je rysować pojęcia, tem więcej występowałoby wyjątków od typów, któreby bądź musiały być kształtowane w nowe podtypy, bądź też prowadziły do budowania form

mieszanych, najpewniejszego dowodu, że formy niemieszane są niedoskonałe i dlatego niezdolne pokonać rzeczywistość". (Op. cit. 608). Jellinek ma jednak na myśli jednolitą klasyfikację. Inaczej rzecz się przedstawi, gdy się stanie na gruncie wielości klasyfikacyj. Każda z tych klasyfikacyj opiera się na innem z podstawowych zagadnień ustrojowych, tworzące ją zaś klasy budują się na zasadzie różnych rozwiązań danego zagadnienia. Niema tutaj form pretendujących do wyrażania całości ustrojów. Każda z klasyfikacyj zarysowuje tylko typy poszczególnych urządzeń, więc cząstek całych ustrojów, takich mianowicie, które są rozwiązaniem specjalnego problemu ustrojowego będącego źródłem tej właśnie danej klasyfikacji. Całość zatem ustroju może wyrazić tylko suma typów poszczególnych urządzeń, typów należących do różnych klasyfikacyj. Niema zatem ogólnych form państw: każde Państwo posiada zawsze własną, indywidualną formę. Ta jednak forma składa się z szeregu typów urządzeń i da się ująć jako ich suma w schematycznym skrócie. Zasadę wielości klasyfikacyj stosują np. Esmein, Duguit, Koellreutter, choć swoje klasyfikacje chrzczą nazbyt ideologicznymi nazwami. — 2. Każda klasyfikacja winna opierać się wyłącznie na gruncie prawa pozytywnego: zasady podziału należy wybierać z pomiędzy cech tkwiących w instytucjach prawnych. Nie wynika z tego, by uznawać jako prawo pozytywne jedynie pisane prawo: urządzenia wytworzone przez trwałe zwyczaj konstytucyjny należą niewątpliwie do prawa, nadając nieraz ustrojom charakterystyczne piętno. Zawsze jednak muszą to być „urządzenia" przez prawo pisane ustanowione czy na zwyczaj oparte: zasadami podziału nie będą zamiary „twórców Konstytucji" ani ich doktryny. — 3. Klasyfikacja ustrojów winna spełniać warunki każdej poprawnej klasyfikacji, t. zn. być wyczerpującą oraz ekonomiczną. Ten ostatni warunek wyłącza możliwość tworzenia „mieszkańców": zasadą podziału mogą być takie tylko cechy, przy pomocy których da się przedmioty dokładnie rozgraniczyć, tak, by nie było przedmiotów należących równocześnie do obydwu ustalonych klas.

Oto proponowane klasyfikacje:

I. Podział ustrojów ze względu na organy zasadnicze.

A. Ustroje jednoorganowe.

1. Organ zasadniczy jednoosobowy (Carat).
2. Organ zasadniczy zbiorowy:
  - a) Zgromadzenie (Konwent 1792—1795).
  - b) Kolegium (Rząd Tymczasowy francuski 1848 r.).

## B. Ustroje wieloorganowe.

## 1. Ustroje posiadające Naczelnika Państwa.

- a) Naczelnik Państwa rządzący: a) W stosunku do Parlamentu wzajemna niezależność (Stany Zjednoczone A. P.). — b) Zależność Parlamentu od Naczelnika (Monarchja konstytucyjna; Obydwa Cesarstwa Francuskie; Trzecia Rzesza).
- b) Naczelnik Państwa tylko regulujący stosunki pomiędzy Parlamentem a Rządem (Monarchja parlamentarna).
- c) Naczelnik Państwa nieingerujący: a) Stosunek współzależności pomiędzy Rządem a Parlamentem (Anglja). — b) Zależność Rządu od Parlamentu (Trzecia Republika). — y) Zależność Parlamentu od Rządu (Wiochy faszystowskie).

## 2. Ustroje nieposiadające Naczelnika Państwa.

- a) Wzajemna niezależność Parlamentu i Rządu (Szwajcaria; Francja Dyrektorjatu).
- b) Zależność Rządu od Parlamentu (Niemiecko-Austrjacka Republika; także Z. S. R. R. według litery Konstytucji, przyczem „Parlamentem” jest Biuro Cika, Cik, Kongres; organy ustopniowane w ten sposób, że każdy poprzedni sprawuje władzę w czasie gdy następny nie jest zebrany).

Objaśnienie. Podstawowy podział (A—B) przekraja masę ustrojów na dwie części: ustroje jednoorganowe i wieloorganowe. Miarodajna jest tylko ilość organów zasadniczych. Za organ zasadniczy przyjmuje się: organ o charakterze Naczelnika Państwa, Rządu lub Parlamentu, sprawujący swoje funkcje niezawisłe. (Niezawisłość jest własnością występującą w obrębie funkcji; składają się na nią: 1. wyłączna kompetencja wykonywania danego rodzaju czynności, 2. związanie wyłącznie Konstytucją lub ustawami, a nie rozkazami, zleceniami czy instrukcjami wychodzącymi od innych organów, 3. niemożność po stronie innych organów dowolnego zmieniania oraz uchylania norm powstałych naskutek czynności organu niezawisłego) — Trzy rodzaje organów uznanych jako zasadnicze są organami tradycyjalnie uważanymi za najbardziej charakterystyczne dla organizacji państwowej. Pozostają nieuwzględnione: organy wyłącznie o ustrojodawczych funkcjach, organy sądowe, organy wyborcze; wszystkie one tworzą podstawę odrębnych klasyfikacji. — W klasie A, jedyny organ zasadniczy skupia władzę przypadającą w ustrojach wieloorganowych Naczelnikowi Państwa, Rządowi i Parlamentowi. Gatunki klasy A (1, 2) utworzone są na zasadzie morfologii organu skupiającego w sobie całość władzy. — W obrębie klasy B. drugi szereg klasyfikacyjny (1—2) opiera się na występowaniu względnie niewystępowaniu w ustroju Naczelnika Państwa. Tak nazwany organ został pojęty w sposób możliwie najbardziej formalny: jest to organ zasadniczy, jednostkowy, nieodpowiedzialny przed Parlamentem. Wysunięcie na czoło niejako klasyfikacji Naczelnika Państwa

stwa nie wynika bynajmniej z tendencji uznania go za organ „najważniejszy” czy „zwierzchniczy”. Decydującym był wzgląd techniczny: trudności na jakie napotyka przeprowadzenie podziału wówczas, gdy się tego nie uczyni. Można byłoby wprawdzie złąć Naczelnika Państwa z Rządem w jedność t. zw. Egzekutywy. Zamazałoby się jednak wówczas bardzo dla typu Państwa charakterystyczne stosunki pomiędzy temi odrębnymi organami, rezygnując równocześnie z podkreślenia pojawiających się w najnowszych ustrojach pewnych specyficznych atrybutów władzy Naczelnika Państwa, których nie dzieli on z Rządem, mimo zasadniczego powiązania funkcjonalnego tych organów (np. Konstytucja Austriacka 1934 lub Polska 1935 r.). — Podział klasy B. 1. (trzeci szereg klasyfikacyjny oznaczony a, b, c) opiera się na roli, jaką odgrywa w ustroju Naczelnik Państwa. Tam, gdzie Naczelnik Państwa jest sam organem rządzącym (a), niema „Rządu” jako odrębnego organu zasadniczego: ministrowie są tylko agentami Naczelnika w powierzonych im departamentach zarządu. Tam, gdzie Naczelnik Państwa działa regulująco (b), rządzi przez niego powoływany i odwołwany Gabinet, z reguły parlamentarny: w razie konfliktu jednak pomiędzy Rządem, a Parlamentem wkracza Naczelnik, przechylając aktem własnej wyłącznie decyzji szanse zwycięstwa na rzecz Rządu, lub oświadczając się po stronie Parlamentu. W tym typie nie występuje już dalszy podział, skoro z logiki systemu wynika jedna tylko możliwa forma stosunku pomiędzy Rządem a Parlamentem: miarkowana przez Naczelnika wzajemna ich współzależność. Nieingerujący wreszcie Naczelnik Państwa (c) pozostawia z reguły Rządowi faktyczne wykonywanie swoich konstytucyjnych atrybutów: stanowi on jakgdyby tylko rezerwę ustrojową na czas ostrych konfliktów i kryzysów, nie dających się rozwiązać na drodze normalnego funkcjonowania danego systemu. Różne formy stosunków pomiędzy Rządem a Parlamentem (wzgl. Parlamentem a Naczelnikiem, który jest równocześnie „Rządem” w klasie B. 1. a) stanowią podstawę czwartego szeregu klasyfikacyjnego (a, β, γ) w klasie B. 1., oraz trzeciego szeregu w klasie B. 2. (a—b), zależnie od tego, czy ten stosunek wyraża się w zależności, niezależności czy wkońcu współzależności. — „Zależność” oznacza, że piastun (obsada) danego organu może być zwobodnie odwołany przez organ inny. „Zależność” występuje zatem w zakresie stanowiska podmiotowego organu, — podczas gdy „zawisłość” jest momentem funkcjonalnym, przedmiotowym. — W klasyfikacji uwzględniono tylko ustroje znane z doświadczenia, nie starając się wyczerpać wszelkich teoretycznych możliwości. Tak np. w klasie B. 2 byłby do pomyślenia stosunek zależności Parlamentu od Rządu (ew. c). — Zamieszczone w nawiasach nazwy Konstytucyj czy Państw podane są jedynie przykładowo.

## II. Podział ustrojów ze względu na szczególne cechy organów zasadniczych.

### 1. Naczelnik Państwa:

- a) Monarchiczny.
- b) Republikański: a) Wybierany w głosowniu powszechnem (pośrednio lub bezpośrednio), β) Wybierany przez Parlament (pośrednio lub bezpośrednio).

2. Parlament:
    - a) Jednoizbowy.
    - b) Dwuizbowy: a) Dwuizbowość pełna, β) Dwuizbowość niepełna.
  3. Rząd:
    - a) O typie kanclerskim.
    - b) O typie gabinetowym.
- III. Podział ustrojów ze względu na udział elementu społecznego w wykonywaniu funkcji ogólnopństwowych.
1. Rodzaj funkcji:
    - a) Wyborcze.
    - b) Odwoływanie organów zasadniczych.
    - c) Referendum.
  2. Zakres elementu społecznego:
    - a) Polityczna równość obywateli: α) Indywidualistyczne ujęcie praw politycznych, β) Korporacyjne ujęcie praw politycznych.
    - b) Nierówność polityczna obywateli: α) Systemy cenzusowe (majątek, — wykształcenie, — zasługa i zaufanie). — β) System dyktatury proletariatu.
  3. Ze względu na możliwość politycznego zrzeszania się:
    - a) System polipartyjny.
    - b) System monopartyjny.
- IV. Podział ustrojów ze względu na stopień zabezpieczenia praworządności.
1. a) Uznanie niezawisłości sądów,  
b) Nieuznanie niezawisłości sądów.
  2. a) Istnienie sądownictwa administracyjnego,  
b) Brak sądownictwa administracyjnego.
  3. a) Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw,  
b) Brak takiej kontroli.
- Objaśnienie: Zarówno grupy II., jak III. i IV. łączą w sobie każda po trzy odrębne klasyfikacje. Liczby 1, 2, 3 nie oznaczają zatem klas, lecz klasyfikacje.
- V. Podział ustrojów ze względu na stanowisko Konstytucji w hierarchii norm.
1. Konstytucja usztywniona. (Podklasy mogą tworzyć różne systemy rewizyjne).
  2. Konstytucja giętka.

## VI. Podział ustrojów ze względu na stopień ich decentralizacji.

1. Państwa jednolite.
2. Państwa związkowe (jako typ wzorowy należałoby przyjąć ustrój Stanów Zjednoczonych A. P.).

Jeśli schemat powyżej naszkicowany nie posiada innych zalet, przynajmniej porządkuje systematycznie olbrzymi materiał pozytywnych ustrojów według najgłówniejszych zagadnień. Niechby chociaż mógł posłużyć do ułożenia rodzaju amerykańskiego katalogu ustrojów, pozwalającego łatwo i szybko zorientować się w liniach strukturalnych poszczególnych Konstytucji. Tak np. nasza Konstytucja kwietniowa otrzymałaby sygnaturę: I. B 1 b + II. 1 b  $\beta_1$  ( $\alpha_2$ ), 2 b  $\beta$ , 3 a + III. 1 a, (Sejm:) 2 a  $\alpha$  (Dwie trzecie Senatu:) 2 b  $\alpha_{2,3}$ , 3 a + IV. 1, 2 a, 3 b + V. 1. — Ten, komu na tern zależy, znalazłszy w zbiorze dokumentów konstytucyjnych na czele naszej Konstytucji tę formułkę, nie przerazi się, lecz wzięwszy klucz do ręki, rozwiąże ją bez trudu, zapoznając się przez to jednym rzutem oka z typowymi cechami naszego ustroju. Przekona się, że jest to: Ustrój wieloorganowy, w którym Prezydent jest wybierany pośrednio przez Parlament (wzgl. bezpośrednio przez głosowanie powszechne), pełni zaś funkcję regulowania stosunków pomiędzy Rządem a Parlamentem, — w którym dalej Parlament ma typ niepełnej dwuizbowości, przyczem wybory do Sejmu oparto na powszechności i na indywidualistycznym ujęciu praw obywateli, wybory zaś do 2/3 Senatu na cenzusach wykształcenia, zasługi i zaufania, — w którym Rząd ma typ kanclerski, istnieją sądy niezawisłe i sądownictwo administracyjne, — a któryto ustrój opiera się na Konstytucji usztywnionej, lecz nie bronionej przez sądy. — Oczywiście wyciąganie jakichkolwiek wniosków z przewagi pewnych brzmień w schemacie nie byłoby zgoła na miejscu.