

Andrzej Dana
Akademia Podlaska
Siedlce

Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie

Władza to jedno z podstawowych pojęć definiowanych w socjologii i naukach politycznych, pojmowane jest najczęściej jako stosunek społeczny między dwiema jednostkami, między jednostką a grupą lub między dwiema grupami, polegający na tym, że jedna ze stron tego stosunku może w sposób trwały i zinstytucjonalizowany oddziaływać na postępowanie drugiej strony i ma środki zapewniające kontrolę tego postępowania. Władza, w tym znaczeniu, to możliwość kierowania, rządzenia, wpływania na postępowanie ludzi, zmuszania do pewnych działań lub do ich zaniechania, narzucania im swojej woli. Stosunek władzy i podwładności jest charakterystyczny dla każdej organizacji społecznej, chociaż jej zakres i treść są różne w różnych zbiorowościach (władza króla, władza rodzicielska, władza przewodniczącego organizacji społecznej), od dobrowolnej akceptacji społecznej do stosowania różnych form przymusu i przemocy fizycznej.

Wyróżnia się różne rodzaje władzy, m.in.:

- polityczną – sprawowaną przez klasę panującą, stanowiącą państwowo-prawną gwarancję określonego układu stosunków społeczno-ekonomicznych, wyrażającą się w rządzeniu w drodze podejmowania decyzji przez rząd oraz egzekwowaniu ich wykonania przez wyspecjalizowane organy;
- państwową – suwerenną i uniwersalną władzę na określonym terytorium, zapewniającą porządek prawny zgodny z interesami panujących klas, warstw i grup społecznych, wykonującą różne wewnętrzne i zewnętrzne funkcje państwa za pomocą wszelkich środków przekonywania i przymusu społecznego, którymi dysponuje aparat państwowy;
- ekonomiczną – zdolność podmiotu władzy do dyktowania przedmiotom (czynnikom produkcji, instytucjom gospodarczym, grupom społecznym itp.) kontrolowanych sposobów postępowania.

Zasada podziału władz jest jedną z możliwych odpowiedzi na pytanie o kształt ustroju państwowego odpowiadający wyobrażeniom o godności człowieka. Zarazem też podział władzy ma oddalić niebezpieczeństwo despotyzmu

państwowego i jedynowładztwa¹. Ustrój godny człowieka to konstrukcja, która powinna chronić każdą jednostkę przed wzajemną agresją, wyzyskiem, zmuszaniem do określonego zachowania, winien on łączyć ludzi, a nie ich dzielić, w imię dobra wspólnego. Ustrój taki powinien chronić wszystkich obywateli przed niebezpieczeństwami, które mogą im zagrażać ze strony władzy zabiegającej o własne interesy, nawet kosztem życia, wolności i własności rządzonych.

Zasada podziału władz stała się przedmiotem wielu krytycznych ocen i komentarzy skoncentrowanych na analizie praktyki jej funkcjonowania. Respektując zasadę porządków konstytucyjnych, nie da się uniknąć błędów i klęsk w jej obszarze, sama zaś zasada częstokroć ułatwia rządzącym usprawiedliwienie braku skuteczności i zniechęca rządzonych do udziału w życiu publicznym. Można powiedzieć, że zasada ta, współistotna pryncypiom demokratycznego państwa prawnego, stanowi – zwłaszcza w obliczu zagrożeń, którym podlega współczesna demokracja – wyznacznik tożsamości konstytucjonalizmu zarówno ze względu na jej znaczenie dla afirmacji i zagwarantowania praw człowieka, jak też jej rolę w dziedzinie kształtowania struktury i reguł funkcjonowania państwa demokratycznego².

Ustrój państwa stanowi połączenie ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego. Wszystkie te pojęcia są definiowane w różny sposób i w odmiennym stopniu regulowane przez prawo. Konstytucja zawiera przede wszystkim unormowania dotyczące ustroju politycznego, który nierzadko jest utożsamiany z państwowym. Mianem ustroju politycznego możemy określić regulacje prawne odnoszące się do struktury organizacyjnej oraz kompetencji i wzajemnych relacji organów państwa, a także sposobów rządzenia nim.

Niniejszy artykuł traktuje o istocie władzy państwowej i zasadach jej podziału, równowagi oraz wzajemnym przenikaniu. Przybliży i daje odpowiedź na pytanie, jaką współczesny ustrojodawca przyjął koncepcję połączenia funkcjonalnego podziału władz z podziałem organizacyjnym oraz dualistyczną strukturą każdej z władz. Z tego względu konieczne jest dokładne określenie zakresów działalności poszczególnych władz oraz relacji pomiędzy nimi, przy czym wydzielony zakres działalności każdej z władz oraz powierzone jej elementy oddziaływania na pozostałe władze muszą być precyzyjnie przypisane do jednego z dwóch segmentów rodzajów władzy (Sejm i Senat, Prezydent i Rada Ministrów, sądy i trybunały), co nie wyklucza oczywiście współdziałania podzielonych władz czy też organów je tworzących.

¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 21.

² M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 69 i n. Zob. także: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 60 i n.; M. Wyrzykowski, *Legislacja – demokratyczne państwo prawne – radykalne reformy polityczne i gospodarcze*, w: *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, Warszawa 1992.

Istota podziału i równowagi władz

Zasada podziału władz³ należy do tych reguł dobrego państwa⁴, które towarzyszą refleksji o władzy, odkąd stała się ona przedmiotem rozważań mających przynieść odpowiedź na pytanie, jaki powinien być rząd godny człowieka, który wyznacza treść jednego z głównych nurtów konstytucjonalizmu od czasów jego narodzin⁵. Zgromadzone przez stulecia doświadczenia, niekiedy tak tragiczne jak te z początku wieku XX, potwierdziły zasadnicze kwestie narastających niepokojów społecznych o konsekwencje zgromadzenia zbyt wielkiej władzy w jednej lub niewielu rękach. Doświadczenia te potwierdziły trafność XVIII-wiecznego przekonania, w którym społeczeństwo bez określonego podziału władz nie ma wcale konstytucji⁶.

Znaczenie zasady podziału władzy dostrzeżono po zakończeniu II wojny światowej. Doświadczenia wyniesione wprost z totalitaryzmów nauczyły demokracje światowe, że demokratyczne wybory wprawdzie nadają władzy prąwomocność, ale nie wykluczają przejęcia władzy przez jedną partię lub grupę wodzowską. Każdą władzę, nawet pochodzącą z demokratycznych wyborów, muszą ograniczać nadrzędne zasady, których nie może ona łamać ani zmieniać. Szczególnym przykładem w poznawaniu i docenieniu tej kardynalnej zasady stawały się doświadczenia państw środkowej i wschodniej Europy po 1989 roku. Dobitnie wskazują one na to, że często władza dąży do ograniczenia szans konkurentów w kolejnych wyborach i do ograniczenia opozycji, zwłaszcza poprzez kontrolę informacji i dostępu do mediów, stosowania szantażu.

Do przeciwdziałania tym zagrożeniom teoria i praktyka demokracji uformowały wiele zasad i mechanizmów. Najważniejsze z nich to stojąca ponad rządami większości konstytucja danego państwa oraz międzynarodowe traktaty regulujące prawa człowieka i obywatela. W Polsce do ewentualnej zmiany konstytucji trzeba zgody dwóch trzecich Sejmu, co praktycznie uniemożliwia zwykłej większości parlamentarnej taką zmianę. Wszelkie ustawy muszą przestrzegać ustalonego porządku konstytucyjnego, na którego straży stoi Trybunał Konstytucyjny badający i oceniający ich zgodność z tak określonym porządkiem prawnym państwa. Każdy obywatel może w trybie sądowym dochodzić konstytucyjnych praw obywatelskich, jak też praw zawartych w podpisanych przez państwo polskie międzynarodowych paktach praw człowieka.

Mechanizm podziału władzy pierwotnie oddzielał władzę ustawodawczą od władzy wykonawczej, a obie te władze od władzy sądowniczej. Praktyka państwa demokratycznego pokazała konieczność stworzenia dodatkowych mechanizmów ograniczenia władzy, nawet wyłonionej w demokratycznych wyborach. Mechanizmy te w praktyce demokracji systematycznie się doskonaliły.

³ A. Pułło, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3. Zob. także P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004, s. 38, n.

⁴ P. Winczorek, *Dobre państwo; kryteria i wskaźniki (spojrzenie prawnika)*, w: *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2006, s. 75.

⁵ R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 78.

⁶ *Art. XVI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1798 roku*, oprac. Z. Jarosz, w: *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1997.

Umacniała się niezawisłość władzy sądowej i jej pozycja w życiu państwa, dlatego powierzono jej ostateczne decyzje o konstytucyjności ustaw uchwalanych przez władzę ustawodawczą państwa. Obserwowane ostatnio w Polsce próby podporządkowania władzy sądowniczej organom władzy wykonawczej, także w kwestii ocen ustawodawstwa, naruszają tę podstawę współczesnej demokracji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 10 ust 1, stanowi, że ustroj opiera się na podziale i równowadze władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Polska Konstytucja jest aktem prawa pisanego, wyposażonym w najwyższą moc prawną, który ustala główne zasady ustroju państwa oraz naczelnych organów władzy, reguluje kompetencje tych organów i zależności pomiędzy nimi, a jednocześnie wyszczególnia podstawowe prawa, wolności i obowiązki jednostek. Charakterystyczną cechą konstytucji jest szczególny tryb uchwalania⁷. Relacje między tymi organami władzy polegają na podziale kompetencji, ograniczonym zakresie władztwa, wzajemnej kontroli, hamowaniu i blokowaniu przy jednoczesnej ich współpracy. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymóg rozdzielenia władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne, stanowiące o zachowaniu tej istoty⁸.

Kształtując kompetencje poszczególnych organów państwowych, ustawodawca nie może naruszyć istotnego zakresu ingerencji danej władzy⁹. Zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznaczają nie tylko normy kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym. Zasada ta znajduje zastosowanie również w odniesieniu do kompetencji kontrolnych Sejmu. Kompetencje muszą być wykorzystywane w taki sposób, aby nie ingerować w istotny zakres pozostałych władz. Realizacja uprawnień kontrolnych nie może w szczególności prowadzić do naruszenia kompetencji Rady Ministrów w zakresie kierowania administracją rządową. Podział władzy z jednej strony stanowi przesłankę powierzania parlamentowi funkcji kontrolnej, a z drugiej, określa granice tej funkcji. Wykładnia przepisów konstytucyjnych i ustawowych dotyczących kompetencji kontrolnych parlamentu musi uwzględniać dyrektywy wynikające z wymienionej zasady. Postanowienia Konstytucji RP dotyczące relacji między podmiotami tworzącymi władzę wykonawczą, a także między Prezydentem RP a parlamentem, należy interpretować z punktu widzenia zawartej we wstępie do Konstytucji zasady współdziałania władz.

Zasada podziału i równowagi władz pozostaje pryncypium organizującym funkcjonowanie struktury państwa. Oznacza to, że choć poszczególne władze są rozdzielone, to musi między nimi panować równowaga. Powszechnie wiadomo, że nie jest to zasada o charakterze absolutnym i konstytucja dopuszcza w tym zakresie nieliczne i ważne wyjątki.

⁷ Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 34.

⁸ *Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K. 6/94, „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 1994, cz. 2, s. 91.*

⁹ *Orzeczenie TK z 22 listopada 1995 r., sygn. K. 19/95, ibidem 1995, cz. 2, s. 150-151.*

Konstytucja, formułując zasadę podziału i równowagi władz *expressis verbis* w art. 10, nawiązuje w swojej formule do klasycznego ujęcia tej zasady. Artykuł ten składa się z dwóch części, ust. 1 podkreśla, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się nie tylko na podziale władz (ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska), ale także na równowadze ich wszystkich, natomiast ust. 2 tego artykułu wskazuje organy piastujące poszczególne władze: władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Prezydent RP i Rada Ministrów, władzę sędziowską – sądy i trybunały. Z treści art. 10 należy wywodzić regułę potrzeby współdziałania i współpracy władzy ustawodawczej z wykonawczą i władzą sędziowską, z zachowaniem niezależności tej ostatniej. Zasada podziału władzy zakłada szczególny sposób określenia stosunków między władzą sędziowską a pozostałymi władzami. W stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz przecinają się lub nakładają, natomiast relacje między władzą sędziowską a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie separacji¹⁰. Koniecznym elementem zasady podziału władzy jest niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

Zasada podziału władz wyrażona w art. 10 oznacza, że każda spośród wymienionych w tym artykule władz jest legitymowana do samodzielnego sprawowania powierzonych jej funkcji konstytucyjnych¹¹. Analizując treść tego unormowania, można stwierdzić, iż ustrojodawca przyjął koncepcję połączenia funkcjonalnego (przedmiotowego) podziału władz z podziałem organizacyjnym (podmiotowym) oraz dualistyczną strukturą każdej z władz. Z tego względu konieczne staje się dokładne określenie zakresów działalności poszczególnych władz oraz relacji zachodzących pomiędzy nimi, przy czym wydzielony zakres działalności każdej z władz oraz powierzone jej elementy oddziaływania na pozostałe władze muszą być precyzyjnie przypisane do jednego z dwóch segmentów poszczególnych władz (Sejm i Senat, Prezydent i Rada Ministrów, sądy i trybunały), co nie wyklucza oczywiście współdziałania podzielonych władz czy też organów je tworzących.

Do zasady podziału władz nawiązuje bezpośrednio art. 173 konstytucji zakładający, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Nie można jednak założyć, iż sądy i trybunały w zakresie sprawowanych przez nie funkcji są całkowicie niezależne od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Niezależność ta powinna być rozumiana jako pewna rozłączność w sensie funkcjonalnym od pozostałych władz. Całkowite jednak rozdzielenie sprawowanych przez nie funkcji wydaje się niemożliwe. Współzależność poszczególnych władz polega m.in. na tym, że władza ustawodawcza określa podstawy prawne działania władzy wykonawczej i sędziowskiej, władza wykonawcza zapewnia organizacyjne i techniczne warunki umożliwiające sprawowanie funkcji zarówno przez władzę ustawodawczą, jak i przez władzę sędziowską, władza sędziowska zaś sprawuje kontrolę prawną działań podej-

¹⁰ Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. K. 6/94, ibidem 1994, cz. 2, s. 91.

¹¹ A. Wasilewski: *Władza sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 4.

mowanych przez dwie pozostałe¹². Niekiedy nawet poszczególne władze współuczestniczą w wielu czynnościach prawnych i faktycznych w celu realizacji określonego przedsięwzięcia¹³.

W literaturze przedmiotu podkreśla się także, że zasada ta nie była rozumiana jako bezwzględny zakaz powierzenia pewnych kompetencji określonej władzy, które wchodziłyby w zakres uprawnień innej władzy. Zasada podziału i równowagi władz dopuszcza możliwość powierzenia parlamentowi pewnych, ściśle określonych kompetencji z zakresu wykonywania prawa, a rządowi – z zakresu stanowienia prawa. Ważny wydaje się również pogląd, iż ma ona na celu ograniczenie możliwości stworzenia monopolu danej grupy organów do wykonywania jednego z trzech rodzajów działalności¹⁴. Podział władz umożliwia, krzyżowanie, nakładanie czy zmieszanie kompetencji, sięgające nawet do istoty ustawodawstwa czy wykonawstwa. Taki pogląd wyraził również Trybunał Konstytucyjny twierdząc, że przecinanie czy nakładanie się kompetencji władzy ustawodawczej czy wykonawczej nie narusza podziału władz, jeżeli każda z tych władz zachowuje pewne minimum wyłączności kompetencji. Analizując to zagadnienie, sygnalizuje, że przy tak niejednoznacznym sformułowaniu ustawodawstwa trudno zakładać możliwość uniknięcia wątpliwości w procesie stanowienia prawa, np. w procesie kształtowania budżetu trudno rozgraniczyć, co pozostaje dopuszczalną regulacją, mieszczącą się w obszarze władzy ustawodawczej, a co leży już w zakresie kompetencji władzy wykonawczej¹⁵. Rozstrzygnięcie tego problemu należy niewątpliwie do organów władzy ustawodawczej lub sięgając dalej do Trybunału Konstytucyjnego. Zasada podziału władz nie eliminuje istnienia powiązań pomiędzy poszczególnymi władzami, wręcz przeciwnie – powinna umożliwić każdej z nich sprawowanie konstytucyjnej kontroli nad pozostałymi.

Odmienne kwestia ta odzworowuje się w stosunku do władzy sądowniczej. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że owe przecinanie czy nakładanie się kompetencji nie może dotyczyć władzy sądowniczej, która powinna być odseparowana, a nawet odizolowana od innych władz przynajmniej w znaczeniu odnoszącym się do zakazu sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez organy pozasądowe¹⁶. Oddzielenie władzy sądowniczej od pozostałych władz musi być pełniejsze niż rozdział władzy ustawodawczej od wykonawczej. Wskazuje się przy tym, że separacja władzy sądowniczej oznacza, że jest ona strukturą autonomiczną w systemie organów władzy państwowej (aspekt organizacyjny) oraz to, że ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza nie mogą wywierać

¹² Ibidem, s. 6.

¹³ Przykładem tego typu rozwiązania była m.in. ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Zob. „Dziennik Ustaw” 1992, nr 67, poz. 336 ze zm.

¹⁴ P. Sarnecki, *Uwaga 8 do art. 1*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 4.

¹⁵ J. Jaskiernia, *Kierunki doskonalenia sejmowego postępowania ustawodawczego w warunkach demokratycznego państwa prawnego*, w: *Założenia ustrojowe struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 201.

¹⁶ P 1/94, „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 1994, cz. 2, poz. 37; K. 6/94, w: ibidem, poz. 39.

wpływu na władzę sądowniczą (aspekt funkcjonalny)¹⁷. Oczywiście, nie może to oznaczać bezwzględnego (kategorycznego) oddzielenia organów tej władzy. Powyższe rozwiązanie ma jedynie na celu bardziej rygorystyczne wyodrębnienie wyłącznego zakresu działania sądów i trybunałów, a tym samym zawężenie możliwości oddziaływania dwóch pozostałych władz na organy władzy sądowniczej. Takie stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny, który uznał za zgodne z konstytucją tworzenie w drodze ustawowej pozasądowych procedur rozstrzygnięcia sporów cywilnoprawnych pod warunkiem, że rozstrzygnięcie w tym trybie nie zamyka możliwości przeniesienia sporu na drogę sądową¹⁸. Zasada podziału władz nie znajduje wystarczającego sprecyzowania w odniesieniu do relacji między sądami i trybunałami w kontekście zagadnienia bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy, polegającego na orzekaniu o niezgodności ustawy z konstytucją.

Biorąc to pod uwagę, w literaturze przedmiotu wysuwa się tezę dotyczącą dopuszczalności, w drodze wyjątku, krzyżowania się kompetencji w odniesieniu do władzy sądowniczej, jeżeli nie powoduje ona ingerencji innych organów (władz) w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez postępowanie sądowe i pozostawia sądom możliwość kontroli nad ewentualnym orzecznictwem innych organów państwowych, które taką kompetencję posiadają na podstawie upoważnienia ustawowego¹⁹. Podział władz nie eliminuje również powiązań między władzą sądowniczą a pozostałymi władzami, zezwalając na sprawowanie nadzoru ze strony rządu nad administracyjną stroną działalności sądów, która nie może być traktowana jako naruszenie jądra niezależności i odrębności²⁰. Zasada podziału władz stanowi, zatem fundament współczesnego *acquis constitutionnel*²¹, którego nie sposób ignorować, tworząc konstytucję, chociaż sama zasada może być w konstytucji pominięta²². Konkretyzacja zasady podziału władz w systemie rządów ustanowionym w Konstytucji RP odpowiada modelowi demokracji konsensualnej, którego podstawę stanowi założenie o fundamentalnym znaczeniu kompromisu między większością a mniejszością, a właściwie różnymi mniejszościami, do istnienia ustroju demokratycznego.

Oparcie podziału władz na zasadzie równowagi oznacza, że wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi władzami powinny być zrównoważone. Każda władza powinna posiadać stosowne instrumenty prawne, tak aby hamować pozostałe władze i nie doprowadzić do koncentracji całej władzy w państwie w rę-

¹⁷ J. Trzciński, *Uwaga 12 do art. 173*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2005, s. 11.

¹⁸ K 11/95, niepublikowane.

¹⁹ W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 187.

²⁰ K 12/03 z 18 lutego 2004 r.

²¹ Istnienie i rola tzw. *acquis constitutionnel* to standardy pojmowania konstytucyjnych wzorców, wiążących dla organów tworzących prawo. Trybunał Konstytucyjny zwerbalizował widoczną już od pewnego czasu swą twórczą rolę w odkrywaniu zasad i reguł zawartych *implicite* w konstytucji i systemie wartości konstytucyjnych.

²² A. Pułto, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 111; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 391.

kach tylko jednej z nich. Kompetencje organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej nie powinny naruszać kompetencji władzy sądowniczej i na odwrót.

Wyodrębnienie poszczególnych władz nie jest trudne, natomiast rozgraniczenie ich działalności nie jest już tak łatwe. Relacje pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą powinny się opierać na:

- wzajemnej równowadze;
- wzajemnym hamowaniu się;
- kontroli poszczególnych władz.

Regułą jednak pozostaje to, iż władze, pomimo podzielenia, powinny ze sobą współpracować.

Analiza art. 10 na tle innych przepisów ustawy zasadniczej prowadzi do wniosku, że przepis ten identyfikuje jedynie podstawowe przejawy władztwa państwowego. Rozdział władzy państwowej, będący konsekwencją dokonanych przez ustrojodawcę rozstrzygnięć, nie ogranicza się zatem do trzech podstawowych funkcji denominowanych w art. 10, ale obejmuje także inne, odrębne kategoriałnie, przejawy działalności władczej państwa, dla których podstawę kompetencyjną odnaleźć można w pozostałych przepisach Konstytucji RP. Należy zgodzić się z panującym w literaturze przedmiotu poglądem, że całkowite rozdzielenie funkcjonalne (przedmiotowe) i organizacyjne (podmiotowe) podzielonych władz jest niemożliwe do spełnienia, gdyż zasada podziału władz nie ma absolutnego charakteru, zawsze doznaje ona mniejszych lub większych ograniczeń²³.

Podsumowując, zasada podziału i równowagi władzy wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawa. Zasada podziału władzy została zaproponowana przez Monteskiusza w XVIII wieku i zakłada ona podział władzy na:

- władzę ustawodawczą stanowiącą przez parlament za pomocą ustaw, które tworzą prawo;
- władzę wykonawczą będącą w rękach króla, monarchy, prezydenta lub rządu, który wprowadza prawo w życie
- władzę sądowniczą sprawowaną przez sądy i trybunały wydające wyroki na podstawie obowiązującego prawa.

Wszystkie trzy rodzaje władzy powinny być równorzędne, niezależne od siebie i jednocześnie nawzajem się kontrolować. Organy państwa nie powinny łączyć wykonywanych przez siebie funkcji. Ponadto żadna władza nie powinna posiadać przewagi nad innymi. Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że ustrój naszego państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Rzeczywiste znaczenie zasady trójpodziału władzy jest bardzo różne w różnych systemach ustrojowych i w istocie jej charakterystyki dokonuje się poprzez opis modelu stosunków między legislatywą a egzekutywą. Z przyjętej w konstytucji zasady podziału władzy wynika, że władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi panować między nimi równowaga. Ustrojodawca uznał, że zrównoważenie władz jest konsekwencją

²³ P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 1, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 1, s. 3.

ich podziału²⁴. Zachowanie postulatu względnej równowagi trzech wyodrębnionych władz wymaga, aby stosunki pomiędzy nimi opierały się na wzajemnym oddziaływaniu i hamowaniu. Nie są też wykluczone zazębienia zakresów działania organów ustawodawczych i wykonawczych. Jeśli odniesiemy zasadę podziału władzy do relacji sądownictwo – pozostałe władze, to za najważniejsze jej cechy należy uznać separację władz i ich wzajemną niezależność. Analiza tekstu Konstytucji RP prowadzi do konstatacji, iż mechanizm wzajemnego równoważenia się władz nie jest rozumiany jako nakaz istnienia absolutnej równowagi między nimi.

Zasada jednolitości władz

Zasada podziału władzy stoi w opozycji do zasady jednolitości władzy w państwie, która opiera się na założeniu, iż cały aparat państwowy winien być podporządkowany jednemu organowi naczelnemu. W praktyce politycznej i administracyjnej prowadzi do hierarchicznego uporządkowania organów państwa. Nadrzędnym organem władzy może być, jak w państwach feudalnych, np. monarcha, lecz zwykle w roli tej występuje parlament jako wyraziciel woli ludu. Takie rozwiązanie wprowadziła, w drodze rewolucji, np. konstytucja jakobińska z 1793 oraz Komuna Paryska z 1871 roku. W państwach systemu realnego socjalizmu wprawdzie formalnie uznawano nadrzędną pozycję parlamentu, faktycznie jednak jednolitość władzy państwowej umożliwia sprawowanie władzy partii komunistycznej, której podlegały wszystkie organy państwowe i organizacje społeczne. Zasada jednolitości władzy państwowej jest charakterystyczna dla państw niedemokratycznych, jest przeciwstawna koncepcji podziału władz. Jej istotą jest to, że jeden z organów w państwie jest hierarchicznie najwyższy (parlament) i podlega kontroli oraz nadzorowi suwerena. Z zasadą tą związany jest tylko jeden model organizacji organów władzy w państwie zwany modelem parlamentarno-komitetowym bądź modelem konwentu, bądź też modelem rządu i zgromadzenia. Parlament jest organem najwyższym, dysponuje pełnią władzy państwowej, jako reprezentant ludu. Rząd jest powoływany przez parlament i jest jego komitetem wykonawczym, stąd też nazwa systemu. Niewątpliwie ogranicza to konfliktowość między tymi dwoma organami władzy. Rząd jest całkowicie podporządkowany parlamentowi, nie istnieje instytucja kontrolna, taka jak chociażby wotum nieufności. Parlament może w każdej chwili odwołać rząd, lecz bardzo rzadko się to zdarza, gdyż rząd wszelkie decyzje konsultuje z parlamentem i pozostaje wyrazicielem jego woli. Także głowa państwa, jeśli w ogóle występuje, jest powoływana przez parlament i przed nim odpowiada.

W tym układzie nie występuje zasada sprawowania władzy poprzez podział jej elementów, równoważenia i wzajemnego hamowania. System parlamentarno-komitetowy nie wymaga konkurencyjności partii w systemie partyj-

²⁴ Tę interpretację zasady podziału władzy przedstawił wcześniej Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach sygn. akt K. 11/93 („Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 1993 r., cz. 2, poz. 37) i K. 6/94 („Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 1994, cz. 2, poz. 39). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, sens zasady podziału władzy powinien polegać na rozdzieleniu, równowadze i współpracy trzech wyodrębnionych władz. Zob. A. Pułło, *Podział władz...*, s. 25-26.

nym. Może funkcjonować tam, gdzie jest tylko jedna partia lub są partie ze sobą współdziałające. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku wprowadziła ten system władzy poprzez:

- odrzucenie zasady podziału władz na rzecz jednolitości władzy. Sejm zajmował najwyższe miejsce, a pozostałe organy (administracji, sądownictwa, prokuratury) były mu podporządkowane;
- zniesienie urzędu prezydenta; jego rolę sprawował organ kolegialny – Rada Państwa;
- nadanie Radzie Państwa (wybierana spośród posłów) kompetencji prezydenta i uprawnień zastępczych wobec Sejmu;
- powoływanie rządu przez Sejm, a wszelkich zmian mógł dokonywać Sejm i Rada Państwa;
- brak Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu, a Sąd Najwyższy powoływany przez Radę Państwa.

Konstytucja z 1952 roku zerwała z przyjętą w Polsce praktyką konstytucyjnego trójpodziału władzy, obowiązującą na mocy konstytucji marcowej (formalnie do 1952 r.), wprowadzając wzorowaną na konstytucji sowieckiej zasadę jednolitości władzy państwowej. Władza najwyższa należała do Sejmu jako emanacji woli ludu, któremu były podporządkowane sądownictwo oraz władza wykonawcza z rządem i Radą Państwa. Sejm większością głosów przyjmował ustawy i podejmował uchwały, wybierał ze swego grona Prezydium. Na pierwszym posiedzeniu powoływał prezesa Rady Ministrów wraz z Radą Ministrów oraz Radę Państwa. Uchwalał budżet i narodowe plany społeczno-gospodarcze. Miał prawo przyjmować petycje od obywateli. Do niego należały też niektóre uprawnienia kreacyjne, m.in. wybór szefa Najwyższej Izby Kontroli, a od lat osiemdziesiątych również członków Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Parlament obradował na sesjach, których termin określała Rada Państwa.

O wyborze parlamentarnego systemu rządów w obecnie obowiązującej konstytucji przesądziły:

- polska tradycja konstytucyjna, w której począwszy od Ustawy Rządowej z 1791 roku zawsze większe znaczenie ustrojowe przypisywano władzy ustawodawczej niż wykonawczej;
- brak ukształtowanego systemu partyjnego, bez którego klasyczne systemy rządów (parlamentarno-gabinetowy i prezydencki) nie mogą dobrze funkcjonować, gdyż często prowadzi to do anarchii bądź dyktatury²⁵.

²⁵ W literaturze pojęcie parlamentarnego systemu rządów jest używane w różnych znaczeniach. Zob. K. Complak, *System rządów w projekcie Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 11, s. 3 i n.; W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy a wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997, s. 35-55. W rozumieniu autorów wymienionych opracowań, istota pojęcia „parlamentarny system rządów” jest zbliżona, z uwzględnieniem zmiany okoliczności, miejsca i czasu, do istoty pojęcia „rządy zgromadzenia”.

Przekształcenia ustrojowe w Polsce zapoczątkowane w 1989 roku wpłynęły na kształt organizacji państwa, przede wszystkim poprzez zmianę dotychczas istniejących konstytucyjnych podstaw ustroju państwa, gdzie:

- zasadę jedności państwa ideologicznego zastąpiła zasada demokratycznego państwa prawnego;
- zasada klasowej struktury społeczeństwa zastąpiła zasada suwerenności narodu;
- monopol partii komunistycznej zastąpiono zasadą pluralizmu ideologicznego i swobodą tworzenia partii politycznych;
- podstawowym narzędziem decentralizacji państwa uznano samorząd terytorialny;
- monopol własności państwowej w podstawowych dziedzinach gospodarki zastąpiono dominacją własności prywatnej i liberalizmem gospodarczym;
- system organów państwowych podporządkowanych parlamentowi ujęto w zasadę trójpodziału władzy.

W państwie demokratycznym obowiązuje zasada podziału władzy. Najstarszą koncepcją jest zasada trójpodziału władzy opracowana niezależnie przez Johna Locke'a oraz Monteskiusza. Według niej, władza państwowa dzieli się na prawodawczą (parlament), wykonawczą (głowa państwa, rząd) oraz sądowniczą (sądy). Te trzy rodzaje władzy powinny być od siebie niezależne. Współcześnie zasadę podziału władzy pojmuje się nie tylko jako rozdzielenie władzy prawodawczej (ustawodawczej), wykonawczej i sądowniczej, ale także jako zapewnienie warunków działania niezależnych mediów (tzw. czwarta władza) oraz opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej.

Zasada jednolitości władzy jest charakterystyczna dla systemów niedemokratycznych, całość władzy skupia i sprawuje jeden organ państwowy. W systemie autokratycznym zazwyczaj jest nim głowa państwa.

System władzy w Konstytucji RP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku została uchwalona jako jedna z ostatnich w grupie uregulowań konstytucyjnych, ustanowionych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które dokonały zmian systemu gospodarczego i społeczno-politycznego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Polska, gdzie przeobrażenia systemowe zostały zapoczątkowane, była państwem, w którym konstytucjonalizacja nowych reguł ustrojowych oraz podstaw systemu prawnego dokonała się najpóźniej.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10) ustrój państwa opiera na podziale i równowadze władz: ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydenta RP i Radę Ministrów) oraz sądowniczej (sądy i trybunały). W znaczeniu przedmiotowym (funkcjonalnym) podział władzy oznacza rozgraniczenie rodzajowo odrębnych przejawów działania władzy publicznej (stanowienie pra-

wa, wykonywanie, sądzenie)²⁶. W ujęciu podmiotowym (strukturalnym) poszczególnym funkcjom władczym zostają przyporządkowane poszczególne grupy organów państwa. Konstrukcja taka zakłada istnienie odrębnych organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Podstawowe znaczenie, z punktu widzenia podziału władz w państwie demokratycznym, ma relacja między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. Twórcy konstytucji nadali tym relacjom kształt systemu parlamentarnego określanego w doktrynie mianem parlamentaryzmu zracjonalizowanego²⁷, który sprowadza się z jednej strony do powiązania rządu i większości sejmowej, z drugiej zaś do zagwarantowania prezesowi Rady Ministrów decydującej w niej roli, a prezydentowi, mimo wyposażenia go w demokratyczną legitymację wynikającą z powoływania w wyborach powszechnych, umiarkowanego wpływu na powoływanie rządu i ograniczonych możliwości oddziaływania na jego prace.

Z przyjętej w konstytucji zasady podziału władzy wynika, że władze ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, ale musi panować między nimi równowaga. Ustrojodawca uznał, że zrównoważenie władz jest konsekwencją ich podziału²⁸. Zachowanie postulatu względnej równowagi trzech wyodrębnionych władz wymaga, aby stosunki pomiędzy nimi opierały się na wzajemnym oddziaływaniu i hamowaniu. Nie są też wykluczone zazębienia zakresów działania organów ustawodawczych i wykonawczych. Jeśli odniesiemy zasadę podziału władzy do relacji sądownictwo a pozostałe władze, to za najważniejsze jej cechy wypada uznać separację władz i ich wzajemną niezależność. Analiza tekstu Konstytucji RP prowadzi do konstatacji, iż mechanizm wzajemnego równoważenia się władz nie jest rozumiany jako nakaz istnienia absolutnej równowagi między nimi. Przyjmując takie rozumienie, konstytucja ustanawia przewagę władzy ustawodawczej (Sejmu) nad wykonawczą, ponieważ ustrojodawca przyznał Sejmowi kompetencje dające mu pierwsze miejsce pośród organów państwa²⁹.

Organami sprawującymi władzę ustawodawczą w myśl art. 10 ust. 2 są Sejm i Senat. Władza ustawodawcza powszechnie bywa utożsamiana z parlamentem. Historycznie rzecz biorąc, funkcje ustawodawcze były przez długi czas wyłączną prerogatywą monarchy jako władzy suwerennej, a pierwsze parlamenty nie miały stanowić praw, lecz wyrażać zgodę na stanowienie podatków. Obecnie parlament pełni przynajmniej trzy istotnie różne funkcje:

²⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 68; P. Sarnecki, *Uwaga 4 do art. 10*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarze...*, t. 1, s. 2.

²⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 76.

²⁸ Interpretację zasady podziału władzy przedstawił wcześniej Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach o sygn. akt K.11/93 („Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 1993, cz. 2, poz. 37) i K.6/94 („Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 1994, cz. 2, poz. 39). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sens zasady podziału władzy powinien polegać na rozdzieleniu, równowadze i współpracy trzech wyodrębnionych władz. Zob. A. Pułto, *Podział władzy...*, s. 25-26.

²⁹ W. Sokolewicz, *Zasada podziału...*, s. 184–185; idem, *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 23-28; *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1995, s. 180.

- jest forum dyskusji nad sprawami państwa i ośrodkiem kształtowania się woli politycznej – tu przejawia się element suwerenności, najwyższej władzy w demokratycznie rozumianym państwie;
- jest miejscem, gdzie ścierają się interesy (uchwalanie ustaw, budżetu i podatków, podejmowane uchwały);
- jest izbą ustawodawczą w ścisłym sensie.

Wykonywanie funkcji ustawodawczej polega na stanowieniu aktów prawnych o mocy ustawy, czyli powszechnie obowiązujących aktów prawnych zawierających generalne i abstrakcyjne normy, które mogą w sposób pierwotny normować materie dotychczas nieuregulowane lub modyfikować istniejący stan prawny³⁰. Zważywszy, że prawo stanowienia takich aktów przysługuje wyłącznie Sejmowi i Senatowi, przyjmuje się, że w tym wypadku art. 10 ust. 2 precyzyjnie i wyczerpująco wskazuje organy władzy ustawodawczej³¹. Wykonywanie tej funkcji nie może być utożsamione z wykonywaniem wyłącznie działalności prawodawczej. Organy państwa uprawnione do wydawania podrzędnych względem ustawy aktów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym nie uczestniczą w wykonywaniu władzy ustawodawczej. Funkcja ta nie obejmuje kompetencji do wydawania powszechnie obowiązującego aktu wykonawczego do ustawy, jakimi są rozporządzenia czy też akty prawa miejscowego³².

Przewaga Sejmu nad innymi organami konstytucyjnymi wynika z tradycji polskiego parlamentaryzmu oraz ze szczególnego przywiązania do konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa narodu, którego reprezentantem oprócz Senatu jest przede wszystkim właśnie Sejm. Opisana pozycja ustrojowa Sejmu, widziana przez pryzmat jego funkcji, nie wyczerpuje oczywiście całości kompetencji tej izby. Chcąc mieć pełen obraz, należałoby wymienić inne ważne jego kompetencje, m.in. prawo do decydowania o stanie wojny i o zawarciu pokoju (art. 116 ust. 1) oraz prawo do zarządzenia ogólnokrajowego referendum, które zgodnie z nową konstytucją ma prawo zarządzić także prezydent, lecz tylko za zgodą Senatu (art. 125 ust. 2). W tym uprawnieniu głowy państwa nie należy upatrywać zagrożenia dla Sejmu, ponieważ tej kompetencji nie może wykonywać samodzielnie, a ponadto referendum określone w art. 125 nie jest referendum ustawodawczym³³. Przesunięcie kompetencji z całego parlamentu tylko na Sejm i skoncentrowanie w nim większości uprawnień należących zwykle do parlamentu bierze się z charakterystycznej dla polskiego parlamentaryzmu dwuizbowości nierównoważnej³⁴, która zarówno w przeszłości, jak i obecnie jest powodem do dyskusji o celowości istnienia w Polsce parlamentu dwuizbowego

³⁰ P. Sarnecki, *Ogólna charakterystyka państwowości w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2004, s. 39.

³¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 69; idem, *Uwaga 3 do art. 95*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003.

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02.

³³ K. Complak, op. cit., s. 7-8, 14.

³⁴ Na temat różnych modeli dwuizbowości zob. E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, w: *Izby drugie parlamentu*, Białystok 1996, s. 20 i n.; S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, w: ibidem, s. 33 i n.; J. Czajowski, *Pozycja prawno-ustrojowa Senatu RP (1922-1926) w świetle konstytucji marcowej i praktyki ustrojowej*, Kraków 1996, rozdz. I, II.

i zastąpienia go jednoizbowym. Niektóre projekty konstytucji zgłoszone Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego taką właśnie propozycją zawierały. Zagadnienie struktury parlamentu wydaje się jednak kwestią drugoplanową. Krytyka Senatu jako instytucji często ma podtekst bardziej historyczno-polityczny niż ustrojowy. Gdy liczba zarówno zwolenników, jak i przeciwników Senatu jest taka sama, a ich głosy nie mają zasadniczego wpływu tak na kształt, jak i istnienie tej izby parlamentu, istnienie Senatu jako izby parlamentu nie stało się jak dotychczas wyrazem zróżnicowania społecznego. Jego obecne usytuowanie jest dla charakterystyki systemu rządów bez znaczenia, zagadnienie struktury parlamentu w państwie unitarnym jest jedynie sprawą rozdziału pewnego kwantum kompetencji pomiędzy dwoma izbami.

Rozwiązanie ustrojowe polegające na wyeksponowaniu roli ustrojowej Sejmu w systemie konstytucyjnych organów państwa wymaga, aby Sejm został wybrany według takiej ordynacji wyborczej, która przede wszystkim społeczeństwu, a zdecydowanie w mniejszym stopniu partiom politycznym, dawałaby bezpośrednio wpływ na ostateczne ukształtowanie składu tej izby parlamentu. To system wyborczy decyduje w znacznym stopniu o realnym oddziaływaniu obywatela na kompozycję organów przedstawicielskich, a w konsekwencji na politykę państwa. Poza tym dany skutek w tej dziedzinie można by osiągnąć poprzez zastosowanie odpowiednio zmodyfikowanego systemu proporcjonalnego³⁵.

Wykonywanie władzy wykonawczej zostało powierzone Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Radzie Ministrów. Władza wykonawcza nie jest władzą najwyższą, lecz instytucją pochodną, której zadanie polega na wykonywaniu decyzji władzy zwierzchniej. Jej właściwa funkcja polega na rządzeniu oraz zarządzaniu bieżącymi sprawami państwa zgodnie z ogólnymi wytycznymi przedstawionymi przez władzę zwierzchnią. Oczywistym zadaniem władzy wykonawczej jest również gwarantowanie i egzekwowanie decyzji podejmowanych przez wymiar sprawiedliwości, ponieważ jego sprawne i skuteczne funkcjonowanie stanowi warunek *sine qua non* istnienia państwa jako stanu bezpieczeństwa i pokoju, a jako takie wchodzi w zakres podstawowych obowiązków każdej władzy zwierzchniej stojącej na straży jedności państwa.

Organizacja władzy wykonawczej zależy od tego, gdzie mieści się ośrodek suwerennej władzy. Może to być: rząd wyłaniany przez parlament, z premierem na czele albo rząd powoływany przez prezydenta i jemu podporządkowany. Władza wykonawcza wiąże się z wykonywaniem ustaw. Działalność o tym charakterze obejmuje rządzenie, zarządzanie oraz administrowanie i przybiera formę prawotwórczych aktów wykonawczych (powszechnie lub wewnętrznie obowiązujących) lub aktów administracyjnych, czyli rozstrzygnięć o charakterze konkretno-indywidualnym.

O ile Prezydent RP musi być traktowany jako organ, któremu poświęcony został rozdział V Konstytucji RP, to wyrażenie Rada Ministrów zostało użyte w art. 10 ust. 2 jako nazwa zbiorowa, której zbiór desygnatów obejmuje zarówno organ kolegialny, jakim jest Rada Ministrów, jak również prezesa Rady

³⁵ A. Patrzalek, W. Skrzydło, *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2, s. 9-21.

Ministrów, ministrów oraz ewentualnie innych członków Rady Ministrów (art. 147). Wskazanie organów wykonujących władzę wykonawczą ma charakter ogólny.

Relacje między parlamentem a prezydentem i rządem, wyznaczone przez Konstytucję RP dotyczące powoływania rządu, kontrasygnaty, odpowiedzialności rządu i prezydenta, zależą w istocie od kształtu systemu wyborczego. Proporcjonalny system wyborczy sprzyja koalicyjnemu charakterowi rządów, co z kolei uzależnia rząd od większości parlamentarnej bardziej jednoznacznie niż w warunkach systemu większościowego, który mógłby prowadzić do fuzji władzy między większością parlamentarną a rządem, umożliwiającą rządowi kierowanie parlamentem. Od wyniku wyborów parlamentarnych i prezydenckich zależy też ostateczny kształt relacji w obrębie władzy wykonawczej, która może funkcjonować zarówno jako dualistyczna egzekutywa (a więc w sposób typowy dla systemu parlamentarnego)³⁶, jak też jako faktycznie jednopodmiotowa władza wykonawcza (jak w systemie prezydenckim), jeśli okaże się, że prezydent i rząd są reprezentantami tej samej orientacji politycznej. Może być i tak, że prezydent, rząd i większość parlamentarna są z tej samej partii. W istocie więc Konstytucja RP nie wyklucza funkcjonowania w obrębie jej zasad dwóch systemów rządów, parlamentarnego i prezydenckiego. W praktyce układ stosunków między parlamentem, rządem i głową państwa jest oczywiście wynikiem nie tylko rozwiązań konstytucyjnych, lecz również układu sił politycznych i ukształtowanego systemu partyjnego.

Podkreślić należy, że w sprawowaniu władzy wykonawczej uczestniczą także inne organy konstytucyjne, które nie zostały wymienione w art. 10 Konstytucji RP, m.in. samorząd terytorialny, sprawujący władzę publiczną (art. 16 ust. 2). Samorząd terytorialny traktowany jest zarówno w doktrynie prawa konstytucyjnego, jak również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, rozwijanym na gruncie konstytucji z 1997 r., jako przejaw realizacji władzy wykonawczej państwa³⁷. Uznanie samorządu terytorialnego za część władzy wykonawczej nie musi jednak przesądzać, czy zakres przypisanych mu w ustawodawstwie zadań i kompetencji (a także sposób ich wykonywania) może być oceniany przez pryzmat art. 10 Konstytucji RP.

Teoretycznie można uznać, że władztwo samorządowe stanowi rodzajowo odrębną kategorię władzy wykonawczej. Pierwotnie Trybunał, dostrzegając związek samorządu terytorialnego z wyróżnionym w konstytucji segmentem władzy wykonawczej, przyjmował, iż ma on charakter pośredni, a więc uznawał, że rozdział władzy państwowej pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą nie odnosi się wprost do samorządu terytorialnego³⁸, zatem ogląd ten potwierdza trafność tezy zakładającej, że wyliczenie organów władzy wykonawczej w art. 10 Konstytucji RP nie ma charakteru zupełnego, a w jej wykony-

³⁶ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 78.

³⁷ P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 16, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005; *Wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99*, „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 2000, nr 1, poz. 2. Pogląd ten został podtrzymany w wyroku z 29 XI 2005 r. (sygn. akt P 16/04).

³⁸ *Orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95*, „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 1995, nr 2, poz. 11.

waniu uczestniczą także inne niż wymienione w tym przepisie organy konstytucyjne.

Podobny charakter do władztwa samorządu terytorialnego mają funkcje publiczne wypełniane przez samorządy zawodowe sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego (art. 17 ust. 1) oraz inne rodzaje samorządu (art. 17 ust. 2). Należałoby przyjąć, że również te podmioty uczestniczą w wykonywaniu władzy wykonawczej, o której mowa w art. 10 ustawy zasadniczej.

Analogiczny status mają kompetencje przyznane Narodowemu Bankowi, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej (art. 227 ust. 1)³⁹.

Poza wyliczeniem zawartym w art. 10 konstytucji pozostają także inne organy konstytucyjne o wyraźnie określonych kompetencjach. Konstytucja powierza Rzecznikowi Praw Obywatelskich stan na straży wolności praw człowieka (art. 208 ust. 1) oraz przewiduje powołanie jako odrębnego organu Rzecznika Praw Dziecka (art. 72 ust. 4, art. 103 ust. 1). Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ma obowiązek stać na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 ust. 1), Najwyższej Izbie Kontroli zaś zostały powierzone kompetencje naczelnego organu kontroli państwowej (art. 202 ust. 1), a Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1).

W doktrynie powszechnie aprobowany jest pogląd, że kompetencje tych organów nie mieszczą się w rozumianym przedmiotowo trójpodziale władzy⁴⁰. Uzasadnia to, zdaniem niektórych autorów, wyodrębnienie czwartej władzy – kontrolującej⁴¹. W takim ujęciu kontrola rozumiana jest jako samodzielna postać działań władczych państwa.⁴² Funkcje wykonywane przez te organy, co do zasady, nie odpowiadają charakterystyce żadnej z władz wymienionych w art. 10. Wyjątkiem w tym zakresie są kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które z jednej strony mają charakter kontrolny, co uzasadnia ich ustrojową odrębność, z drugiej zaś wiążą się z dokonywaniem rozstrzygnięć o charakterze konkretno-indywidualnym, co uzasadniałoby zakwalifikowanie tego organu do pionu władzy wykonawczej. Jego mieszany status – według określenia W. Sokolewicz – wyklucza jednak możliwość zaliczenia go do organów egzekutywy⁴³.

³⁹ L. Garlicki, *Uwaga 7 do art. 95 ust. 2*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 1.

⁴⁰ Idem, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 69; P. Sarnecki, *Uwaga 11 do art. 10*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 5; W. Sokolewicz, *Uwaga 1 do tytułu rozdziału IX*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 3, Warszawa 2003; Idem, *Uwaga 3 do art. 202 oraz uwaga 4 i 8 do „Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji”*, ibidem; J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego prawa konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999, s. 135; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 2000, s. 237; A. Sylwestrzak, *Trójpodział władz w Konstytucji RP z 1997 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, t. 6, s. 441-442.

⁴¹ M.in. A. Sylwestrzak konsekwentnie podtrzymuje w kolejnych publikacjach, a także - P. Sarnecki (*Uwaga 11 do art. 10*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, t. 5).

⁴² W. Sokolewicz, *Uwaga 3 do art. 202*, w: ibidem, t. 3; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2000, s. 74-75, 78-79; W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Kraków 1998, s. 217.

⁴³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 4/06) – „KRRiT jest organem konstytucyjnym pozostawionym poza schematem trójpodziału władz”.

Sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji RP). Odrębność władzy sądowniczej przejawia się w jej szczególnych kompetencjach, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wykonywanie władzy sądowniczej zostało powierzone sądom i trybunałom. Terminy te mają charakter nazw generalnych, których znaczenie można określić na podstawie przepisów Konstytucji RP zawartych w rozdziale VIII. Wykonywanie władzy sądowniczej polega na wymierzaniu sprawiedliwości, czyli ostatecznym rozstrzygnięciu o prawach i obowiązkach jednostki czy osób prawnych w indywidualnych sprawach typu sądowego.

Władza sądownicza tym różni się od pozostałych władz, że jest powołana do oceny prawidłowości stanowienia i stosowania przepisów obowiązujących w państwie, w tym także ratyfikowanych umów międzynarodowych (art. 87) oraz do podejmowania w tym zakresie wiążących prawnie rozstrzygnięć⁴⁴. Jej istota w znaczeniu konstytucyjnym zakłada, że jest ona wykonywana przez sądy jako organy jurysdykcyjne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pozostałym władzom nie można powierzać wymiaru sprawiedliwości⁴⁵. Ustrojowy status organów władzy sądowniczej opiera się na zasadzie separacji⁴⁶. Przepisy ustawy zasadniczej, które powierzają wykonywanie niektórych zadań związanych z wykonywaniem władzy wykonawczej parlamentowi, elementy zaś władzy ustawodawczej organom egzekutywy wskazują, że podział władz nie jest podziałem w pełni rozłącznym⁴⁷. Odrębność władzy sądowniczej przejawia się w jej szczególnych kompetencjach, polegających na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jej istota w znaczeniu konstytucyjnym zakłada, że jest ona wykonywana przez sądy jako organy jurysdykcyjne.

Przyjęty w Konstytucji RP system rządów, pomimo czynionych zastrzeżeń, jest systemem parlamentarnym, co oznacza, że konstytucja eksponuje wśród organów państwa pozycję Sejmu, respektując jednocześnie podstawowe instytucje uważane za charakterystyczne dla zasady podziału władzy, tzn. przewiduje nie tylko separację władz, ale i elementy współdziałania⁴⁸. Mamy tu na uwadze takie klasyczne instytucje, jak rozwiązanie parlamentu przez prezydenta, jego weto ustawodawcze, odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna, kontrasygnata aktów głowy państwa. Przyjmując takie rozumienie, konstytucja ustanawia przewagę władzy ustawodawczej (Sejmu) nad wykonawczą, ponieważ ustrojodawca przyznał Sejmowi kompetencje dające mu pierwsze miejsce pośród organów państwa⁴⁹.

⁴⁴ A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 5.

⁴⁵ Sygn. akt K 28/04, „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego” 2004.

⁴⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 74.

⁴⁷ P. Sarnecki, *Uwaga 12 do art. 10*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 70.

⁴⁸ J. Trzeciński, *Nowa konstytucja: system rządów parlamentarnych*, w: *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wrocław 1995, s. 81-85; M. Niedziałkowski, *Głosa do projektu konstytucji*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa...*, s. 471 i n.

⁴⁹ W. Sokolewicz, *Zasada podziału...*, s. 184-185; *Idem*, *Rozdzielone...*, s. 23-28; W. Skrzydło, *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1995, s. 180.

Podsumowanie

Zasada podziału władzy znajduje urzeczywistnienie w ukształtowaniu systemu konstytucyjnych organów państwa. Różne są rozwiązania praktyczne dotyczące realizacji podziału władzy i ułożenia stosunków między władzami, a ich efekt określa się mianem systemu rządów. Rzeczywiste znaczenie zasady trójpodziału władzy jest bardzo różne w różnych systemach ustrojowych i w istocie jej charakterystyki dokonuje się poprzez opis modelu stosunków między legislatywą a egzekutywą. Konstytucja RP za podstawę ustroju państwa uznaje zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej i wyraża ją wprost w treści art. 10. Fundamentem demokratycznego państwa prawa jest zasada podziału władzy. Najważniejszym z nich jest stojąca ponad rządami większość konstytucja danego państwa oraz międzynarodowe traktaty regulujące prawa człowieka i obywatela.

Do ewentualnej zmiany Konstytucji RP trzeba większości dwóch trzecich Sejmu, co praktycznie uniemożliwia zwykłej większości parlamentarnej taką zmianę. Wszelkie ustawy muszą przestrzegać porządku konstytucyjnego, na którego straży stoi Trybunał Konstytucyjny ze swymi ocenami tych ustaw. Każdy obywatel może w trybie sądowym dochodzić konstytucyjnych praw obywatelskich, jak też praw zawartych w podpisanych przez państwo polskie międzynarodowych paktach praw człowieka. Mechanizm podziału władzy oddziela władzę ustawodawczą od władzy wykonawczej, a obie te władze od władzy sądowniczej. Praktyka państwa demokratycznego ukazała konieczność stworzenia dodatkowych mechanizmów ograniczenia władzy, nawet wybranej w demokratycznych wyborach. Mechanizmy te w praktyce demokracji systematycznie się doskonaliły i doskonalą, umacniała się niezawisłość władzy sądowej i jej powaga w życiu państwa. Powierzono jej, bowiem ostateczne decyzje o konstytucyjności ustaw, uchwalanych przez władzę ustawodawczą państwa. Obserwowane ostatnio w Polsce próby praktycznego podporządkowania władzy sądowniczej organom władzy wykonawczej, także w kwestii ocen ustawodawstwa, naruszają tę podstawę współczesnej demokracji.

Złożona konstrukcja art. 10 konstytucji powoduje, że jego znaczenie normatywne nie wyczerpuje się w wyliczeniu wszystkich konstytucyjnych organów państwa wykonujących wymienione w nim funkcje. Istota tej regulacji sprowadza się do wyodrębnienia podstawowych postaci władzy publicznej oraz ustanowienia swoistego domniemania kompetencyjnego wymienionych w niej organów. Kontekst normatywny ustawy zasadniczej wskazuje, że zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego, wyliczone w nim funkcje publiczne nie wyczerpują wszystkich normowanych w konstytucji przejawów władztwa publicznego, domniemanie zaś kompetencji wymienionych w nim organów przełamywane jest przez inne normy konstytucyjne.

Andrzej Dana

**The essence of the power division and the balance
in the Polish constitutionalism**

Summary

In the article there was shown the issue of the power division and balance, which is regulated by the Republic of Poland Constitution. The rule of power division appears in the shaped constitutional state organs. There are different practical solutions connected with the realization of the power division and the agreement between the rules and their effects is described as the rule system. The real meaning of the tree division power rule accomplishes by the description the relations of the model between the legislature and executive. The Constitution of the Republic of Poland regards the division and balance rule of the legislature, executive and judiciary as the base of the Polish political system and expresses it directly in the content of the art.10 of the Constitution. The base of the democratic law state is the rule of the power division. The most important is the Constitution of the state and international treaties which regulate the human and civil rights.

