

Andrzej Sylwestrzak

Władza trzecia "neutralna"

Zeszyty Prawnicze 11/4, 29-65

2011

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANDRZEJ SYLWESTRZAK

Uniwersytet Gdański

WŁADZA TRZECIA „NEUTRALNA”

Zasada podziału władz ulega zmianom będąc pochodną zmian samego państwa. Wydaje się, iż nie można wypracować ponadczasowych kryteriów podziału władz, ponieważ ciągła dynamika przekształceń państwa, a w ślad za tym instytucji prawnych, staje się przesłanką nadawania nowych treści zastanym klasyfikacjom bądź tworzenia kolejnych pojęć, bardziej odpowiadających rzeczywistości. Niezmiennym pozostaje podstawowy cel podziału władz – jest nim obrona wolności a tym samym podział władz okazuje się fundamentalną zasadą ustroju demokratycznego.

Oczywiście najbardziej powszechnym stał się trójpodział według doktryny Monteskiusza, chociaż już w XIX w. pojawiły się trudności związane z klasyfikacją wszystkich władz, ponieważ ustanowiono nowe instytucje, mianowicie kontroli i ombudsmiana, nie mieszczące się w żadnej z władz tradycyjnego trójpodziału. Powstaje zatem pytanie czy w XXI w. – podsumowując dotychczasowe doświadczenia – istnieją przesłanki do wypracowania nowych klasyfikacji pozwalających ujmować całokształt zadań współczesnego państwa. Poszukiwanie odpowiedzi może opierać się na dwóch metodach; po pierwsze, rozszerzaniu tradycyjnego trójpodziału o kolejne władze, po drugie, na przedstawieniu propozycji nowego ujęcia treściowego władz dotychczasowych. Odwołując się do obu metod zaprezentowane zostaną poszukiwania wokół możliwości rozszerzonego zdefiniowania władzy

trzeciej, czyli dotychczasowej sądowej, pojmowanej teraz jako władza „neutralna”. Ta ostatnia przedstawiona zostanie również na tle nowej klasyfikacji na władzę rządzącą, władzę opozycji i właśnie władzę neutralną.

Całość problematyki ujęta została w sześciu częściach: a/ państwo prawne a podział władz, b/ podział władz w doktrynie, c/ podział władz w konstytucjonalizmie polskim, d/ normatywna klasyfikacja konstytucyjnych władz, e/ władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna oraz f/ podsumowanie. Celem głównym było rozważenie argumentów przemawiających na rzecz istnienia „władzy neutralnej” jako twórczego czynnika niezbędnego w funkcjonowaniu państwa prawnego.

I. „PAŃSTWO PRAWNE” A PODZIAŁ WŁADZ

Teoria podziału władz pozostaje częścią szerszej problematyki „państwa prawnego”. Ustrojowe treści i założenia „państwa prawnego” opierają się na aksjomacie podziału władz nie przesądzając oczywiście jaki podział w konkretnym państwie zostanie przyjęty. Sama zasada podziału władz potencjalnie wydaje się doniosłą gwarancją praworządności występującą z równą intensywnością jak ochrona praw jednostki, hierarchia źródeł prawa czy wolność słowa lub partii politycznych. Zatem samo ustrojowe założenie określane mianem „państwa prawnego” immanentnie zawiera treści odpowiadające poszanowaniu najbardziej istotnych wartości demokratycznych. Ma to miejsce niezależnie od doktrynalnej wersji „państwa prawnego” przyjętej w konkretnej konstytucji i w tym sensie zwrot „demokratyczne państwo prawne” – wydaje się – za szeroki oznaczając swoistą tautologię. Krytycy tego poglądu dowodzą, iż przykładowo faszystowska III Rzesza była skrajnym „państwem prawa”, ponieważ kult poszanowania prawa doprowadzono tam do perfekcji. W istocie w każdym typie państwa istnieje dążenie do poszanowania prawa a ich ustroje bywają totalitarne, oligarchiczne czy reprezentują jakieś formy despotyzmu. Natomiast samo pojęcie „państwa prawnego” opiera się na wymiernym katalogu treści będących wzorcem ustroju demokratycznego i w tym sensie teoria „państwa prawnego” powinna być traktowana

jako potencjalna gwarancja rządów legalnych i legitymnych, zakładających głównie powszechne prawo wyborcze, wolności obywatelskie czy niezależne sądownictwo. Nie ma natomiast znaczenia jakaś konkretna wersja „państwa prawnego”, ponieważ każda z nich opiera się na liberalnym fundamencie założeń ustrojowych, stanowiąc z zasady gwarancję poszanowania demokratycznej aksjologii. Pamiętać jednak należy, iż uformowana w końcu XIX w. teoria „państwa prawnego” zawierała zaledwie zarys wartości aksjologicznych leżących u jego podstaw, natomiast interpretacje konkretyzujące poszczególne pojęcia następowały w czasach późniejszych, ponieważ teoria „państwa prawnego” wydaje się posiadać swoistą cechę niewyczerpywalności, podobnie zresztą jak pojęcie demokracji, wolności czy sprawiedliwości. Tak więc nie ma jednej i stałej doktryny „państwa prawnego”, istnieje natomiast w miarę stabilny katalog zasad ustrojowych składających się na jego treści¹.

Doświadczenia związane z realizacją nowych osiągnięć technicznych, teoretycznych czy instytucjonalnych mających na celu pogłębianie ogólnie pojętych zdobyczy demokratycznych, przesądzają tylko o skuteczności i efektywności funkcjonowania ustrojowych założeń „państwa prawnego”. Stają się tym samym gwarancjami poszanowania praworządności w demokratycznie zorganizowanym porządku. Podobnie jak dyskusja między „pozytywistycznym” a „niepozytywistycznym” modelem państwa prawnego nie przyniosła rezultatu w postaci przyjęcia jednego sposobu interpretacji. Otóż stanowisko pozytywistyczne zmierza do koncentracji kryteriów oceny tylko na płaszczyźnie prawa obowiązującego, podczas gdy zwolennicy metodologii niepozytywistycznej rozszerzają zakres obserwacji na normy moralne a w szczególności prawo natury. Dyskusja wskazuje jednak, iż nie istnieje problem wykluczania się tych dwóch kategorii źródeł prawa. Wręcz odwrotnie, w świetle podstawowego celu jakim jest umacnia-

¹ Por. wypowiedzi w pracy zbiorowej *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, pod red. S. WRONKOWSKIEJ, Warszawa 2006: M. ZMIERCZAK, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu*, s. 73-89; J. MIKOŁAJEWICZ, M. SMOLEK, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w aksjologii Konstytucji RP*, s. 90-100; P. TULEJA, *Zastane pojęcie państwa prawnego*, s. 49-71.

nie gwarancji praworządności, katalog źródeł prawa pisanego powinien być wspomagany i pogłębiany interpretacjami wyprowadzonymi z przesłanek moralnych i prawnonaturalnych. Tak samo dyskusja związana z teorią „państwa ustaw” i „państwa sędziów” w sensie aprobaty lub odrzucenia twórczej roli sędziów w orzekaniu i stosowaniu prawa, wydaje się w znacznym stopniu czysto akademicka, ponieważ stanowanie i stosowanie prawa pozostaje w nierozłącznym związku.

Podstawowe znaczenie posiadają natomiast treści prawa i sposób orzekania. Tym samym społeczny odbiór „państwa prawnego” w jednakowym stopniu zależy od rozwiązań prawnych, jak procedur ich stosowania. Powstała na tym tle teoria tzw. „szeroko pojętego państwa prawnego” przyjmująca założenie konieczności oceny prawa nie tylko z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego, lecz w równym stopniu uwzględniająca poczucie sprawiedliwości i celowości, dowodziła rozwoju samej doktryny państwa prawnego. Dalszymi inspiracjami była funkcjonalistyczna szkoła „prawa w książkach” i „prawa w działaniu” czy teoria „swobody interpretacyjnej” sędziów biorąca za podstawę przesłankę „autonomii” sędziów². Te kierunki rozwoju doktryny „państwa prawnego” dowodzą jej wewnętrznej dynamiki w tym sensie, iż ogólne pojęcie tej formacji zarysowane w pracach prekursorów pozytywizmu prawniczego, doczekało się wielu interpretacji zarówno w sferze czysto teoretycznej, jak ustawodawczej a przede wszystkim konstytucyjnej. Osobnym fragmentem pozostaje orzecznictwo głównie sądów konstytucyjnych, nawiązujące do zasady „państwa prawnego” stanowiącej interpretacyjne ramy orzeczeń i uzasadnień mających miejsce dosłownie we wszystkich działach prawa. Zatem doktryna „państwa prawnego” podlega ciągłemu rozwojowi.

² Por. M. ZMIERCZAK, *Kształtowanie się koncepcji państwa prawnego (na przykładzie niemieckiej myśli polityczno-prawnej)*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, pod red. S. WRONKOWSKIEJ, Warszawa 1995, s. 11-21; S. WRONKOWSKA, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa...*, s. 63-75; T. CHAUVIN, J. WINCZOREK, P. WINCZOREK, *Wprowadzenie klauzuli państwa prawnego do porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasada demokratycznego państwa...*, s. 9-21, por. J. KOWALSKI, *Funkcjonalizm w prawie amerykańskim. Studium z zakresu pojęcia prawa*, Warszawa 1960, s. 17 i n.

wi tak w sensie jej teoretycznych czy metodologicznych założeń, jak ocen mających za przedmiot kształt i funkcjonowanie poszczególnych instytucji. Skoro „państwo prawne” ulega ciągłym przekształceniom, siłą rzeczy rozwojowi ulegać muszą fragmenty m.in. związane z teorią podziału władz. Niezmiennym pozostaje samo założenie podziału władz będące – według określenia Jellinka – polityczną gwarancją praworządności³, chociaż dopuszczalne są różne interpretacje i propozycje kolejnych klasyfikacji. Taka sytuacja wydaje się całkowicie uzasadniona, ponieważ rozwój aparatu państwowego związany z ustanawianiem nowych organów, w wielu wypadkach oznacza przekraczanie dotychczasowych granic wyznaczonych poprzez istniejące władze, powodując tym samym konieczność poszukiwania teoretycznych wyjaśnień. Nie zmienia to jednak samej zasady, iż „państwo prawne” opiera się na podziale władz i to niezależnie od ich katalogu czy definicji. Tak więc w rzeczy samej każda koncepcja podziału władz jest wyrazem konkretnej epoki i w takich granicach pojmować należy jej interpretacje, ponieważ przyszłość z pewnością przyniesie jakieś nowe władze, tym samym nowe propozycje ich klasyfikacji.

II. PODZIAŁ WŁADZ W DOKTRYNIE

O ile rozważania nad kontrolą państwową zmierzają do wyeksponowania jej roli jako czynnika pojmowania suwerenności, o tyle poszukiwania wokół miejsca kontroli na tle różnych teorii podziału władz, wymagają odtworzenia przynajmniej w zarysie dotychczasowych propozycji przy uwzględnieniu także bardziej lub mniej wyeksponowanych zadań kontroli. W istocie każda doktryna podziału władz zakłada istnienie kontroli przebiegającej między poszczególnymi władzami; zatem kontrola w podstawowym zakresie staje się jednym z głównych czynników dynamizujących sam podział przede wszystkim w znaczeniu czuwania przez poszczególne władze nad prawidłową realizacją przyjętej zasady czy ich klasyfikacją. Pod tym kątem warto przyrzeć się teoriom Arystotelesa, Mably’ego, Monteskiusza i Constanta,

³ Por. G. JELLINEK, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, s. 225-231.

a z drugiej strony Locke'a i Benthama, by pełniej zarysować ustrojową rolę kontroli jako czynnika istotnego, lecz nie zawsze wyraźnie definiowanego w proponowanych klasyfikacjach władz.

Znaczący wkład do dyskusji wniosły także rozważania wokół nowożytnego parlamentaryzmu, gdzie niezależnie od koncepcji równowagi lub przewagi względem egzekutywy, podnoszono niezmiennie rolę instytucji biorących udział w grze tych władz, przebiegającej na zasadzie ich „kontroli” i „hamowania”. Postawa ta znajdowała pewne implikacje w XIX w. szkołach liberalnych, wyprowadzających kontrolne uprawnienia parlamentu z idei suwerenności narodu. „Bez trudu da się wykazać, że teoretycznie najlepsza forma rządu to taka, w której suwerenność, czyli najwyższa władza kontroli, przysługuje całej zbiorowości danego społeczeństwa” – pisał J.S.Mill, postulując również wyposażenie obywateli w prawo sprawowania „kontroli publicznej”⁴. Zdawano sobie jednak sprawę, że traktowanie o kontroli zakotwiczonej w idei suwerenności narodu możliwe jest jedynie na zasadzie podziału władz, ponieważ – jak dowodził konserwatysta E.Burke – „wykonywanie i kontrolowanie władzy jednocześnie jest sprzecznością i niemożliwością”⁵. Toteż podział władz, będąc gwarancją ustroju demokratycznego, określać powinien reguły funkcjonowania – zdaniem J. Actona – „każdego rządu mającego oparcie w suwerenności ludu”⁶, przy czym sama idea podziału władz, zakładając monteskiuszowską konstrukcję „władzy przekształcającej” czy „hamującej”, siłą rzeczy eksponuje rangę dzisiejszego pojęcia kontroli.

Podobne zasady rozumowania, gdzie punktem wyjścia była idea suwerenności narodu, przedstawił na początku XX stulecia A.Esmein: „Naród powinien mieć prawo stanowienia władzy publicznej i rządu oraz kontroli nad nimi, ponieważ władza i rząd istnieją wyłącznie

⁴ J.S. MILL, *On Liberty and Considerations on Representative Government*, [rozdz. IV]: *The Ideally Best Polity*, Oxford 1948, s. 344.

⁵ E. BURKE, *Reflexions on the Revolution in France*, [w:] *Readings in Recent Political Philosophy*, New York 1955, s. 52-55.

⁶ J.E. ACTON, *Essays on Freedom and Power*, Boston 1949, s. 196, por. J. JELLINEK, *op. cit.*, s. 365.

w interesie całego narodu”⁷. Logicznym następstwem był postulat odpowiedzialności osób „sprawujących władzę publiczną”, aczkolwiek jedyną drogą umożliwiającą jej zaistnienie była należyta kontrola. Nieco dalej poszedł H.Kelsen, postulując konieczność utrzymania „w ustroju demokratycznym tych wszystkich instytucji kontroli, które gwarantują legalność wykonania”, przy czym „samoograniczenie” demokracji w postaci zasady legalizmu, staje się jedną z gwarancji suwerenności narodu⁸. Kelsen traktuje kontrolę jako podstawę ustroju demokratycznego i legalizmu; „od systematycznej rozbudowy wszystkich instytucji kontroli – powiada – zależy w dużym stopniu los nowoczesnej demokracji”⁹. Odwrotność tego procesu sprowadzająca się do „poniechania kontroli” – byłaby w dalszej perspektywie równoznaczna z „samobójstwem demokracji”. W rezultacie konstytucjonalizm i filozofia państwa demokratycznego ugruntowały w XIX i XX w. przekonanie, iż podział władz jest podstawową gwarancją wolności jednostki i społeczeństwa.

Powróćmy jednak do historii doktryn, gdzie – porządkując cały problem – klasyfikacje władz ująć można w dwóch podstawowych grupach: a/ podział władz równorzędnych, b/ podział władz zhierarchizowanych. Dopiero na tym tle uświadamiamy sobie doniosłość pytania o miejsce kontroli w konkretnym podziale władz a poszukiwanie odpowiedzi stać się może inspiracją nowych propozycji.

Otóż pierwsza grupa teorii „władz równorzędnych” opiera się na katalogu władz z założenia pozostających na tym samym poziomie. Mechanizm działania polega na stworzeniu gwarancji poszanowania równorzędności ich funkcjonowania. Sytuacja zwierzchnictwa jednej władzy nad pozostałymi byłaby patologią, w tym znaczeniu, iż burzyłaby założoną równowagę (*aequilibrium*). Do tych teorii należą wykłady Arystotelesa, Mably’ego, Monteskiusza czy Constanta

⁷ A. ESMEIN, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 219 i 344.

⁸ H. KELSEN, *O istocie i wartościach demokracji*, Warszawa 1936, s. 97-98, por. G. RADBRUCH, *Zasady filozofii prawa*, Warszawa 1938, s. 76.

⁹ H. KELSEN, *O istocie...*, s. 98-99; TENZE, *Czym jest sprawiedliwość*, Gdańsk 1996, s. 31.

a założeniem głównym pozostaje różnie pomyślana, ale jednak równorzędność. Druga grupa teorii zakłada podział poprzez zhierarchizowanie władz a jej reprezentantami są Locke i Bentham.

Pierwszą teorię podziału władz zaprezentował Arystoteles (384-322 pne) w swej pomnikowej „Polityce”. Traktując o „częściach składowych każdego ustroju” wyróżniał czynnik obradujący, rządzący i sądzący¹⁰. Wprawdzie tak skonstruowany podział władz pozostawał bardziej podstawą analizy funkcjonowania poszczególnych ustrojów niż wytyczną ich organizacji czy działania, niemniej oddawał szczególność układu organów państwowych za życia Stagiryty. Dodajmy, iż jedną z idei ustroju ateńskiego była wszechstronna kontrola Zgromadzenia Ludowego nad działalnością urzędników. Zgromadzenie co miesiąc głosowało w kwestii zaufania dla urzędników – *apochirotonia*, a przy negatywnych rezultatach zawieszano funkcjonariusza. Zaznaczyć warto, iż rozbudowana kontrola nad „czynnikiem rządzącym” następowała nie tylko w trakcie kadencji, lecz przybierała szczególnie wnikliwą postać po jej zakończeniu¹¹.

Studia nad demokracją ateńską skłoniły Arystotelesa w trakcie opisu „czynnika obradującego” do podkreślenia funkcji Zgromadzenia Ludowego przybierającej postać kontroli urzędników. Otóż w „Polityce” Arystoteles pisze: „Czynnik obradujący rozstrzyga o pokoju i wojnie, o zawarciu i zerwaniu przymierza, o prawach, o karze śmierci, wygnania i konfiskaty, o wyborze urzędników i ich kontroli”. Tak więc przyjmując wielce naówczas oryginalną teorię podziału władz – wydaje się – Arystoteles zakładał poprzez podział zadań swoiste wyrównanie władz.

Mniej znany przedstawiciel nurtu komunistycznego w Oświeceniu francuskim Gabriel Bonnot de Mably (1709-1785) w swych „Zasadach Praw” (1776) dowodził podstawowego podziału na władzę ustawodawczą i wykonawczą do tej drugiej zaliczając sądy. Zasadniczo chodziło mu o pozbawienie monarchy prerogatywy stanowienia prawa przy zachowaniu względnego wyrównania obu władz. Łącząc władzę

¹⁰ Arystoteles, *Polityka*, Warszawa 1964, ks. IV, rozdz. XI, XII i XIII.

¹¹ Por. Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, Warszawa 1973, LIV.2, s. 90.

wykonawczą i sądowniczą powziął jednak wątpliwości czy egzekutywa nie zdominuje sądów i w tym celu przedstawił kilka projektów podziałów wewnętrznych administracji opartych na ścisłym rozgraniczeniu uprawnień. Oświeceniowy racjonalizm znajdował tutaj wyraz w zagwarantowaniu „Narodowi” suwerenności a jednostce wolności poprzez władzę parlamentarną¹².

W tym samym czasie Karol Monteskiusz (1689-1755) przedstawił koncepcję trójpodziału opublikowaną w znanym „Duchu Praw” (1748). Ujęcie zawarte w pierwszym zdaniu księgi XI rozdz. VI (*O ustroju angielskim*) wprowadzało pewne zamieszanie. W dosłownym brzmieniu wskazywało bowiem na silne wpływy koncepcji Locke’a w zakresie „władzy federacyjnej” odpowiadającej monteskiuszowskiej „władzy wykonawczej rzeczy należących do prawa narodów”. Dopiero dalszy wywód Monteskiusza wyeksponował klarowny podział na legislatywę, egzekutywę i władzę sądenia.

Wartość najwyższa związana z wolnością jednostki, skłoniła Monteskiusza do zaprezentowania podziału władz jako swoistej gwarancji tak pomyślanej aksjologii. Otóż „nie ma również wolności, jeśli władza sędziowska nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej”. Konsekwencją są propozycje będące gwarancjami podziału władz a należą do nich niepołączalność stanowisk, wewnętrzne „hamowanie” się władz czy szerzej pomyślana wzajemna ich kontrola. Monteskiusz – w odróżnieniu od Locke’a – zmierzał do zachowania „równorzędności” poszczególnych władz, upatrując w tym gwarancje ich „równoważonego” funkcjonowania. Nawet władza ustawodawcza może stać się, przy hipotetycznej dominacji jej kompetencji, równie niebezpieczna jak pozostałe i oczywiście powinna być – np. przez dwuizbowość – „wyhamowana”.

Na początku XIX w. w rezultacie zagrożeń jaki przyniósł rewolucyjny terror i cesarstwo Napoleona I, teorię podziału władz wyeksponował Benjamin Constant (1767-1830) formujący początkowo swe koncepcje w dobie Dyrektoriatu i mający głównie na uwadze ochronę wolności jednostki. Zasada podziału władz stała się ustrojową gwa-

¹² MABLY, *Des droits et des devoirs du citoyen*, Paris 1972, s. 12 i n.

rancją poszanowania praw jednostki¹³, przy czym Constant, odchodząc od swych wcześniejszych koncepcji rozdziału jedynie legislatywy od egzekutywy, wypracował teorię sześciu wzajemnie się kontrolujących władz. Ich katalog przedstawia się następująco: 1/ władza monarchy (*pouvoir royal*) określana również jako władza neutralna (*pouvoir neutre*), 2/ rząd to jest ministrowie a więc egzekutywa (*pouvoir ministériel*), 3/ dziedziczna izba wyższa zwana Izbą Parów, określona jako trwała władza przedstawicielska (*pouvoir représentatif de la durée*), 4/ pochodząca z wyborów izba niższa, czyli Izba Deputowanych, nazywana przezeń władzą przedstawicielską opinii (*pouvoir représentatif de l'opinion*), 5/ władza sądownicza (*pouvoir judiciaire*), 6/ władza municypalna (*pouvoir municipal*)¹⁴.

Poza oryginalnością samego podziału, równie interesujący wydaje się komentarz Constanta związany z koniecznością ustanowienia „władzy neutralnej” z zadaniem dążenia do koordynacji pozostałych władz. Otóż urzeczywistniana przez monarchę „władza neutralna” oceniać miała dążenia oraz interesy rządzących i rządzonych, także wartościując cele stawiane przez państwo¹⁵. Podstawowym jej zadaniem było zabieganie o harmonijne funkcjonowanie pozostałych władz a w wypadku groźniejszych konfliktów czy kryzysów miałyby prawo np. rozwiązywania izb przedstawicielskich, powoływania członków rządu oraz stosowania prawa łaski. Zdając sobie sprawę z wyjątkowych uprawnień i politycznych zadań „władzy neutralnej”, Constant początkowo projektował przekazanie jej w ręce jakiegoś niewielkiego ciała przedstawicielskiego, aczkolwiek później ewoluował w kie-

¹³ B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle au collection des ouvrages publiés sur le Gouvernement Représentatif*, I, Paris 1861, s. 142 pisze: „Czy to błędna czy prawdziwa, myśl człowieka jest jego najświętszą własnością: atakując ją, tyrani dopuszczają się przewinień, i to bez względu na to czy mają rację, czy też nie mają”.

¹⁴ B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et des garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris 1814, por. W. SZYSZKOWSKI, *Beniamin Constant*, Warszawa-Poznań-Toruń 1984, s. 82 i n.

¹⁵ Por. K. GRZYBOWSKI, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 59-65; B. SOBOLĘWSKA, *Doktryna polityczna liberalizmu arystokratycznego we Francji w latach 1814-1848*, Kraków 1977, s. 110-129.

runku sympatii monarchistycznych stając się rzecznikiem pomyślanej na wzór brytyjski monarchii konstytucyjnej. Władza neutralna koordynując, w podstawowym stopniu kontroluje pozostałe władze, przeciwdziałając próbom uzyskania przewagi przez którąkolwiek z nich. W tym sensie władza neutralna zapobiegając powstawaniu kryzysów (*pouvoir préservateur*) ma na celu współdziałanie pozostałych władz (*pouvoir modérateur*). Constant był w równym stopniu przeciwnikiem dyktatury w wydaniu egzekutywy, jak przewagi legislatywy, jednako-wo zagrażających wolności jednostki. W sumie Constant w proponowanym podziale stara się osiągnąć cel główny sprowadzający się do obrony wolności jednostki, „dla której wszystko, co nie jest zabronione, jest dozwolone, podczas gdy dla władz wszystko co nie jest dozwolone, jest zabronione”. System hamowania władz pomyślany został nader szeroko, chociaż Constant wyeksponował uprawnienia „władzy neutralnej” monarchy z założenia harmonizującego działania wszystkich władz pozostających w relacjach wzajemnej równorzędności¹⁶. Dodajmy, iż Constant odmawiał przyznania monarsze prawa inicjatywy ustawodawczej sugerując, iż ewentualna porażka głowy państwa na forum parlamentarnym, znacznie obniży prestiż samego urzędu¹⁷.

Druga grupa teorii podziału władz zakłada ich hierarchię eksponując przewagę legislatywy w imię gwarancji suwerenności Narodu. Przykładowo przytoczyć można poglądy znanych liberalów Locke’a i Benthama, zakładających nadrzędność parlamentu – a nawet bezpośrednio samego ludu – będącego gwarantem poszanowania wolności jednostkowych i powszechnych. Hierarchia władz okazuje się metodą zabezpieczającą ich równowagę, przy czym jej zmiany mogłyby prowadzić do kryzysu całej konstrukcji.

¹⁶ Por. W. SZYSZKOWSKI, *op. cit.*, s. 99-101; M. BOŻEK, *Koncepcja władzy neutralnej Benjamin Constanta*, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, pod red. L. DUBELA, Lublin 2003, s. 405-422.

¹⁷ Zwrócił na to uwagę M. BOŻEK, *op. cit.*, s. 416, przyp. 45. Zdaniem B. SOBOLIEWSKIEJ, *op. cit.*, s. 130, funkcja monarchy miała być połączeniem „władzy i dostojeństwa”, por. studium o filozofii religii Constanta S. KRUSZYŃSKA, *Benjamin Constant – filozof religii*, Gdańsk 2000.

Pierwszym reprezentantem był John Locke (1632-1704) wyróżniająca władzę ustawodawczą, wykonawczą czyli egzekutywę oraz władzę federacyjną. Przyjęty przezeń podział nie mógł oznaczać ich równorzędności, ponieważ najwyższą „świętą i nienaruszalną” była władza ustawodawcza, która nie mogła być zmieniona bez zgody ustanawiającego ją ludu (*People*). Podział ten odpowiadał założonej hierarchii władz ze względu na ich zadania, przy logicznym wyeksponowaniu przewagi i zwierzchności władzy ustawodawczej. Parlament jest w gruncie rzeczy „władzą powierniczą” (*Fiduciary Power*) czerpiącą swe kompetencje z mandatu władzy najwyższej należącej do „Ludu” mogącego w każdej chwili legislatywę usunąć¹⁸.

Locke przyjmuje zasadę niepołączalności stanowisk (*incompatibilitas*) uważając, iż natura ludzka będąc skłoną do powiększania swego imperium, zawsze grozi pogwałceniem wolności. Ponadto niepołączalność stanowisk sprzyja ogólniejszej równowadze i harmonii funkcjonowania państwa. W konsekwencji egzekutywa spełnia najszerzej pomyślane „służebne” zadania względem legislatywy będąc przez nią powoływana i kontrolowana, aczkolwiek Locke nie wyszczególnia osobnej funkcji kontrolującej, to jednak kontrola staje się niezbędnym czynnikiem działania państwa. Zasada kontroli i równowagi (*checks and balances*) prowadzić powinna do „umiarkowanych” rządów gwarantujących poszanowanie prawa.

Władza federacyjna obejmuje prawo wojny i pokoju oraz aktywność mającą na celu podpisywanie przymierzy. Wchodzi w skład, w gruncie rzeczy, władzy wykonawczej, stanowiąc jednak osobną funkcję wynikającą ze specyfiki zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i powinna być powierzana urzędnikom w ramach egzekutywy. Locke nie wyodrębnia władzy sądowniczej, ponieważ sprowadza się ona do wykonywania ustaw, pozostając zasadniczo w zakresie egzekutywy. Tak więc wyróżnić można dwie grupy organów państwowych; legislatywę i egzekutywę oraz trzy „funkcje” państwa związane z wydzieleniem władzy federacyjnej, przy generalnej zwierzchności legislatywy.

¹⁸ J. LOCKE, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 97-112; por. Z. OGOŃSKI, *Locke*, Warszawa 1972, s. 191 i n.

Podział władz na zasadzie ich hierarchizacji zaprezentował inny znany utylitarysta angielski Jeremy Bentham (1748-1832) wyróżniając w polemice z Monteskiuszem siedem władz, w tym władzę wykonawczą podzieloną na dwanaście części. Ostatecznie eksponując wartości moralne¹⁹ w opublikowanym pod koniec życia „Kodeksie Konstytucyjnym” (1827-1830) wyróżnił cztery władze; najwyższą konstytutywną, prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą²⁰. Władza konstytutywna opiera się na bezpośrednich decyzjach Ludu-Suverena głównie znajdujących wyraz w wyborach czy odwoływaniu deputowanych. Bentham pozostając pod wrażeniem demokracji referendalnej Rousseau podkreślał, w imię swych utylitarystycznych założeń, rangę bezpośrednich decyzji Ludu-Suverena. Władza prawodawcza oznacza ustawodawczą działalność parlamentu określającego zakres i tryb funkcjonowania władzy wykonawczej i sądowniczej. Parlament mógł ustanowić system hamulców wyznaczających granice działania egzekutywy i sądownictwa, chociaż nie mógł ograniczyć wolności obywatelskich. W rezultacie hierarchia władz u Benthama przebiegała na zasadzie zwierzchności władzy konstytutywnej względem prawodawczej a na niższym, chociaż równym szczeblu, pozostawały podporządkowane im egzekutywa i sądownictwo.

Podstawowym założeniem wszystkich tych teorii podziału władz – i to niezależnie od ich równorzędności czy hierarchizacji – pozostaje wymienienie jakiegoś katalogu władz. Była to przez stulecia metoda skuteczna przynosząca rewolucyjne niekiedy korzyści dla wolności i praworządności. Rozwój państwa – związany z nowymi instytucjami – stawiał przed teoriami podziału władz nowe wyzwania. Chodziło głównie o szeroko pomyślane organy kontroli obejmujące nie tylko tradycyjne urzędy czuwające nad wykonaniem finansów publicznych, lecz również powstałego w XIX w. *ombudsmana*. Wiek XX przyniósł kolejne inspekcje np. w ochronie środowiska, danych osobowych,

¹⁹ J. BENTHAM, *Wprowadzenie do zasad moralności i prawodawstwa*, Warszawa 1958, por. rozdział VI: *O okolicznościach mających wpływ na uczciwość*, s. 71-104; por. T. TULEJSKI, *Od zasady użyteczności do demokracji. Filozofia polityczna Jeremy Benthama*, Łódź 2004, s. 102-108.

²⁰ Por. R. MAŁAJNY, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 444-445.

zdrowia, praw konsumentów, handlu czy żywności, inspirując poszukiwanie jakiejś formuły ich umieszczenia w ogólniejszej klasyfikacji „władz”.

Podkreślić warto, iż wymienione teorie podziału władz stawiały przed sobą dwa zasadnicze cele; pierwszy, obronę wolności jednostki, drugi, dążyły do zagwarantowania państwu niezbędnej „równowagi” (*aequilibritatis*)²¹. Proponowane klasyfikacje podziału władz spełniały również bardziej lub mniej uświadamianą sobie rolę gwarancyjną, przy czym założone „hamowanie” się władz, będące ich wzajemną kontrolą, pozostawało zasadą funkcjonowania każdej teorii podziału władz. Hamowanie się władz stawało się jednym z czynników dynamizujących funkcjonowanie całego systemu, ponieważ próby zachwiania założonej równowagi, spotykać się miały z opozycją pozostałych władz następującą w imię poszanowania porządku a głównie w imię obrony wolności. W rezultacie funkcja kontroli realizowana między poszczególnymi władzami i przez każdą władzę względem pozostałych, staje się zasadą leżącą u podstaw „państwa prawnego”. Gwarancje możliwości i intensywności takiej kontroli dowodzą efektywności funkcjonowania instytucjonalnych gwarancji praworządności. Przy tych założeniach zasadnym wydaje się twierdzenie, iż najszerzej pomyślana kontrola staje się wartością aksjologiczną „państwa prawnego”, co odpowiada logice wyprowadzenia jej treści bezpośrednio z idei suwerenności narodu. Tym samym stawianie kolejnych pytań mających za przedmiot poszukiwanie nowych interpretacji w zakresie podziału czy pojmowania treści poszczególnych władz, wydaje się nie tylko zasadne z punktu widzenia teorii samego zjawiska, ale także dla właściwego ustrojowego – czyli w perspektywie konstytucyjnego – umieszczenia tych władz w klasyfikacjach podstawowych.

III. PODZIAŁ WŁADZ W KONSTYTUCJONALIZMIE POLSKIM

Na tle tych czysto doktrynalnych rozważań wokół różnych koncepcji i motywacji podziału władz, warto przejść do współczesności polskie-

²¹ Por. R. MAŁAJNY, *op. cit.*, s. 120 i n.; M. SOBOLEWSKI, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 115 i n.

go konstytucjonalizmu. Zanim jednak dokonamy analizy postanowień Konstytucji RP z 1997 r., sięgniemy do wcześniejszych polskich ustaw zasadniczych pod kątem trójpodziału władz²². Pierwszą w tej grupie była Konstytucja 3 V 1791 r., następnie tzw. Mała Konstytucja z 20 II 1919 r., później Konstytucja RP z 17 III 1921 r., Mała Konstytucja z 19 II 1947 r., Mała Konstytucja z 17 X 1992 r. i obecna Konstytucja RP z 2 IV 1997 r.

Konstytucja 3 V 1791 r. opierała się na monteskiuszowskim podziale władz jako podstawie ustroju politycznego, czemu poświęcała osobną część (art. V: „Rząd czyli oznaczenie władz publicznych”), w której czytamy: „trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest: władza prawodawcza w Stanach Zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i Straży i władza sądownicza w jurysdykcjach na ten koniec ustanowionych lub ustanowić się mających”. Stosownie do tego kształtowała się konstrukcja aparatu państwowego, gdzie najpierw szła legislatywa (VI: „Sejm, czyli władza prawodawcza”), później egzekutywa (VII: „Król, władza wykonawcza”) i sądy (VIII: „Władza sądownicza”). Podkreślić warto, iż m.in. dzięki zasadzie trójpodziału władz, konstytucja majowa urasta do rangi jednego z czołowych osiągnięć legislacyjnych dających wyraz zdobyczom oświeceniowego racjonalizmu.

Pierwsza po odzyskaniu niepodległości Mała Konstytucja z 20 II 1919 r.²³ koncentrowała się na dokonaniu rozdziału między władzą ustawodawczą jako podstawową i reprezentowaną przez Sejm Ustawodawczy a władzą wykonawczą skupioną w ręku Naczelnika Państwa i rządu. Biorąc pod uwagę ustanawiany wówczas system sądownictwa,

²² Por. D. MAKILLA, *Idea jedności a koncepcja rozdziału władz w teorii i praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej na przełomie XVI-XVII w.*, [w:] *W kręgu nowożytniej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, Warszawa 2010, s. 1-20.

²³ Uchwała Sejmu z 20 II 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.Pr. P.P. Nr 19, poz. 236. Zaznaczyć warto, iż Mała Konstytucja uchylała dekret Naczelnika Państwa z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, oparty na zasadzie dominacji egzekutywy skupionej w urzędzie Naczelnika Państwa.

stwierdzić można, iż niejako u progu kształtowania się niepodległej państwowości dopełniono wymogów trójpodziału władz.

Następnie Konstytucja RP z 17 III 1921 r. przyjmując jako fundamentalną zasadę monteskiuszowskiego podziału (art. 2 w ramach rozdz. I: „Rzeczpospolita”) wyznaczała zasadniczą klasyfikację organów państwowych, zamykając je w tych granicach. Mianowicie „organami Narodu” w zakresie ustawodawstwa były Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent RP „łącznie z odpowiedzialnymi ministrami” i w zakresie wymiaru sprawiedliwości „niezawisłe Sądy”. Struktura aparatu państwowego ujęta została w konstytucji według tych właśnie kryteriów, chociaż widoczną niekonsekwencją było zamieszczenie w ramach rozdz. II „Władza ustawodawcza” problematyki kontroli państwowej (art. 9). Pojawienie się w tym miejscu NIK dowodziło jedynie odejścia od założonych rygorów podziału władz, chociaż sygnalizowało już powstanie problemu klasyfikacji kontroli państwowej na tle monteskiuszowskiego trójpodziału. Sprawa ta będzie się przewijała przez wszystkie polskie ustawy zasadnicze a obecna Konstytucja RP z 1997 r. daje jedynie wyraz bardziej nowoczesnej próbie rozwiązania tego problemu.

Podział władz w Konstytucji Marcowej uległ pewnemu przewarżeniu w rezultacie tzw. noweli sierpniowej²⁴ zmierzającej – jak wiadomo – do ograniczenia „sejmokracji” na rzecz wzmocnienia uprawnień głowy państwa a więc egzekutywy. Zamykając dobę II Rzeczypospolitej „Ustawa konstytucyjna” – bo taka była oficjalna nazwa konstytucji z 23 IV 1935 r. – odchodziła całkowicie od podziału władz, przyjmując koncepcję zwierzchnich uprawnień Prezydenta RP. Prezydent ponosząc odpowiedzialność przed „Bogiem i historią za losy państwa”, skupiał „jednolitą i niepodzielną” władzę państwową (art. 2 pkt 4). W rezultacie wszystkie organy państwowe jak sejm, senat, rząd, sądy, kontrola czy siły zbrojne „pozostawały pod zwierzchnictwem” prezydenta (art. 3 pkt 1). Odrzucenie zatem przez

²⁴ Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 78, poz. 442, por. także ustawę z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Konstytucję Kwietniową podziału władz, wiązało się z ustanowieniem rządów autorytarnych tak charakterystycznych – i to w formach nieporównanie brutalniejszych niż w Polsce – dla „mocarstw” europejskich w latach trzydziestych.

Powstanie po II wojnie światowej państwa socjalistycznego nie oznaczało mechanicznego odrzucenia podziału władz. Wprawdzie ustroj w założeniach opierał się na „jednolitości władzy”, jednak w warunkach polskich nie nastąpiło to tak szybko. Mianowicie pierwsza Mała Konstytucja z 11 IX 1944 r.²⁵ bezpośrednio nawiązując do Konstytucji RP z 17 III 1921 r., kształtowała organy państwowe według podziału na ustawodawstwo i egzekutywę. Również kolejna Mała Konstytucja z 19 II 1947 r.²⁶ – przyjmując nazwę państwa jako Rzeczpospolita Polska – kontynuowała, w nawiązaniu do Konstytucji RP z 17 III 1921 r., tradycję trójpodziału władz.

Otóż punktem wyjścia Małej Konstytucji z 1947 r. było ustanowienie organów państwowych „w zakresie ustawodawstwa” – Sejmu Ustawodawczego, w „zakresie władzy wykonawczej” – Prezydenta RP, Rady Państwa i rządu, „w zakresie wymiaru sprawiedliwości” – niezawisłych sądów (art. 2). Wewnętrzna systematyka Małej Konstytucji z 1947 r. oparta została na zasadzie tak zdefiniowanego trójpodziału, chociaż usytuowanie Rady Państwa w granicach władzy wykonawczej, dowodziło pewnego braku konsekwencji, ponieważ był to organ integrujący w swym składzie – jak kompetencjach – przedstawiciele wszystkich władz z kontrolą państwową włącznie. Ta ostatnia sprawa związana z ustanowieniem nawiązującej do tradycji II Rzeczypospolitej NIK – w miejsce powołanego w 1944 r. Biura Kontroli – spotkała się z wielce oryginalnym rozwiązaniem²⁷.

²⁵ Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, tekst jednolity Dz.U. z 1946 r. Nr 3, poz. 26.

²⁶ Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 18, poz. 71 ze zm.

²⁷ Mimo, iż Mała Konstytucja z 1947 r. przewidywała powstanie NIK, to dopiero ustawą z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej (Dz.U. Nr 13, poz. 74) powołano NIK do życia.

Otóż Mała Konstytucja z 1947 r. starając się uniknąć niespójności Konstytucji Marcowej w zakresie kontroli, umieściła NIK w osobnym rozdziale VI noszącym taki właśnie tytuł. Rozdział ten został umieszczony po władzy ustawodawczej i wykonawczej a przed sądami. Dowodzi zatem próby wkomponowania problematyki kontroli w założenia monteskiuszowskiego trójpodziału, mimo pominięcia tej sprawy w założeniach samego podziału władz. W tym sensie Mała Konstytucja z 1947 r. wyznaczała wyraźny postęp w konstytucyjnej technice łączenia monteskiuszowskiej teorii podziału władz z kontrolą na zasadzie prostego rozszerzenia tradycyjnego trójpodziału. Dzięki temu rozwiązano problem względnej zwartości tekstu konstytucji, przy czym do tych założeń nawiązuje obecna Konstytucja RP z 1997 r.

Uchwalona 22 VII 1952 r. Konstytucja PRL odrzucała – ze względów doktrynalnych – wszelkie „burżuazyjne” teorie podziału władz, zastępując je koncepcją „jednolitości” władzy. Sytuacja ta przetrwała w zasadzie do końca tej formacji, ponieważ kilkanaście nowelizacji konstytucji w niczym nie naruszało właśnie tego założenia. Formalnie – to znaczy w płaszczyźnie sformułowań konstytucyjnych – powrót do monteskiuszowskiego trójpodziału nastąpił dopiero w Małej Konstytucji z 1992 r.²⁸ Wcześniej jednak gruntowna nowelizacja konstytucji z 1952 r. mająca miejsce 29 XII 1989 r.²⁹ – czego wyrazem był powrót do nazwy Rzeczpospolita Polska – odrzuciła zdecydowaną większość zasad poprzedniego ustroju, w tym jednolitość władz, chociaż właśnie w tym zakresie zabrakło *expressis verbis* takiego sformułowania, jak również zabrakło jednoznacznego ustanowienia podziału władz. Wprawdzie z przyjętej wówczas formy „demokratycznego państwa prawnego” można było wnosić o założonym immanentnie podziale władz, lecz była to jedynie przesłanka interpretacyjna³⁰.

²⁸ Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

²⁹ Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL, Dz.U. Nr 75, poz. 444.

³⁰ Na tym stanowisku stanął TK w swym orzecznictwie M. GRANAT, *Zasada trójpodziału władzy w orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii ustroju Polski...*, s. 592-595.

Dopiero uchwalenie Małej Konstytucji z 17 X 1992 r.³¹ wiązało się z jednoznacznym ustanowieniem w płaszczyźnie podstawowego aktu ustrojowego zasady trójpodziału władz. Otóż Mała Konstytucja uczyniła monteskiuszowski trójpodział punktem wyjścia konstrukcji aparatu państwowego (art. 1) stanowiąc, iż organami państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent RP i rząd oraz w zakresie władzy sądowniczej – niezależne sądy. W komentarzu podkreślić warto, iż Mała Konstytucja nie umieściła w tak pojętej klasyfikacji organów państwowych samorządu terytorialnego, któremu poświęcała osobną część (rozdz. V) oraz poza trójpodziałem znalazła się kontrola państwowa (NIK), Rzecznik Praw Obywatelskich a nawet Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny. Problem powstał na tle utrzymania w mocy przez Małą Konstytucję (art. 77) niektórych postanowień Konstytucji RP z 1952 r. w tym właśnie rozdz. IV obejmującego tak różne organy jak NIK, RPO, TS, TK i KRRiT. Sprawę dodatkowo komplikowało utrzymanie rozdz. I Konstytucji RP z 1952 r. w wersji z 1989 r. traktującego o „podstawach ustroju politycznego i gospodarczego”, lecz nie przewidującego podziału władz, chociaż lukę uzupełniała sama Mała Konstytucja.

Wszystkie te nieścisłości i niekiedy wyraźny brak logiki wytłumaczyć można tymczasowością Małej Konstytucji z 1992 r. wraz z fragmentami Konstytucji RP z 1952 r., ponieważ – co wynikało także z *preambuły* do Małej Konstytucji – sprawę definitywnie unormować miała nowa Konstytucja RP.

Powstałe w dobie przygotowań do uchwalenia konstytucji projekty w całości stały na stanowisku oparcia ustroju III RP na zasadzie monteskiuszowskiego trójpodziału władz³². Ostatecznie siedem oficjalnie

³¹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

³² Por. *Projekty konstytucyjne 1989-1991*, do druku przygotował M. KALLAS, Warszawa 1992, *Projekty konstytucji 1993-1997*, cz. I i cz. II, do druku przygotował R. CHRUŚCIAK, Warszawa 1997, por. A. Pułło, *Zasada podziału i równoważenia władz. (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 3/1998, s. 31-40.

zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego projektów³³ prezentowało różne wersje trójpodziału władz. Projekt „prezydencki” wymieniał po prostu organy należące do poszczególnych władz, projekt SLD kroczył identyczną drogą stojąc na stanowisku powołania tylko Sejmu, projekt „senacki” sprawę nieco rozbudowywał stanowiąc, iż władza państwowa sprawowana jest przez „rozdzielone” i „wzajemnie równoważące się” organy ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze, natomiast projekt PSL-UP nie wypowiadał się jednoznacznie o podziale władz, chociaż strukturę aparatu państwowego ujmował w konwencji monteskiuszowskiego trójpodziału. Wielce oryginalnie do podziału władz podszedł projekt KPN zakładający, iż „na czele Rzeczypospolitej” stoi Sejm złożony z Prezydenta RP, Izby Poselskiej i Senatu, organami pozostającymi „pod zwierzchnictwem” Sejmu miały być np. rząd, administracja, kontrola czy siły zbrojne, natomiast wymiar sprawiedliwości należał do sądów. Projekt UD zakładał, iż ustrój RP opiera się na „podziale, równowadze i współpracy” monteskiuszowskich władz, podobnie projekt „obywatelski” w dość szczególnej stylistyce stanowił, iż naród sprawuje „władzę” poprzez swych przedstawicieli „wybieranych do Sejmu i Senatu, powołanego w powszechnym głosowaniu Prezydenta Rzeczypospolitej, odpowiedzialnego przed Sejmem Rządu oraz niezawisłe Sądy”. W sumie projekty, stojąc na stanowisku podziału władz w wersji monteskiuszowskiej, przewidywały powołanie organów wyraźnie nie znajdujących klasyfikacyjnego miejsca w tradycyjnym trójpodziale, chociaż odgrywających kapitalne znaczenie w nowoczesnym państwie, chodzi o NIK, RPO czy w zupełnie już innej płaszczyźnie samorząd terytorialny, niejednokrotnie traktowany jako władza osobna.

³³ Były to; projekt zgłoszony przez ówczesnego Prezydenta RP L. Wałęsę, projekt Klubu Parlamentarnego SLD, projekt uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP I kadencji, projekt Klubu Parlamentarnego PSL oraz Koła Parlamentarnego UP, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja” oraz posłów nie zrzeszonych, projekt Klubu Parlamentarnego KPN, projekt Klubu Parlamentarnego UD i projekt „obywatelski” opracowany przez NSZZ „Solidarność” poparty 959 270 podpisami obywateli.

IV. NORMATYWNA KLASYFIKACJA KONSTITUCYJNYCH WŁADZ

Tą także drogą poszła Konstytucja RP z 2 IV 1997 r. dokonując jednak swobodnego podsumowania całości problemów związanych z podziałem władz w nowoczesnym państwie. Trójpodział w wersji monteskiuszowskiej Konstytucja RP z 1997 r. ustanawia w rozdz. I: „Rzeczpospolita” zawierającym (art. 10 ust. 1 i 2) następujące sformułowania; a/ ustrój państwa opiera się na zasadzie „podziału” i „równowagi” władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej (art. 10 ust. 1), b/ władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent RP i Rada Ministrów, władzę sędziowską sądy i trybunały (art. 10 ust. 2), c/ wstęp (*preambula*) dodatkowo stanowi o „współdziałaniu” władz³⁴. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Konstytucja RP z 1997 r. integralnie wiąże formę „demokratycznego państwa prawnego” (art. 2) z trójpodziałem władz, dokonując w tym zakresie swobodnego podsumowania doświadczeń konstytucjonalizmu polskiego oraz wytyczając nowe perspektywy w pojmowaniu podziału władz³⁵.

Najpierw sprawa podsumowania powstałych tutaj problemów. Poza ustanowieniem trójpodziału władz Konstytucja RP kształtuje organizację aparatu państwowego według tych właśnie kryteriów. Zaczyna bowiem od Sejmu i Senatu (rozdz. IV), przechodzi do Prezydenta RP (rozdz. V), Rady Ministrów i administracji rządowej (rozdz. VI) oraz samorządu terytorialnego (rozdz. VII), całość zamykając problematyką „sądów i trybunałów”. Jednak poza ujętymi w ramach monteskiuszowskiego schematu znalazły się trzy grupy organów państwowych; a/ kontroli państwowej – NIK; rozdz. IX, nadzoru finansowego RIO;

³⁴ Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. M. Kruk-Jarosz*, pod red. J. WAWRZYŃAKA i M. LASKOWSKIEJ, Warszawa 2009, s. 139-145.

³⁵ Por. R. PIOTROWSKI, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, «Przegląd Sejmowy» 2007 nr 4, s. 113-124; W. ODRÓWĄŻ-SYPNIEWSKI, *Funkcja kontrolna Sejmu na tle zagadnienia rozdziału władzy publicznej i zasady nadrzędności konstytucji*, «Przegląd Sejmowy» 2008 nr 3, s. 11-34.

rozd. VII, b/ ochrony prawa – RPO i KRRiT; rozdz. IX i RPD; rozdz. II, c/ nadzoru bankowego – NBP wraz z Radą Polityki Pieniężnej (rozd. X). Podsumowując polskie doświadczenia, Konstytucja RP – odcinając się od stanu dotychczasowego – jednolicie normuje organy władzy sądowniczej ujmując w jej ramach nie tylko sądy powszechne, lecz Sąd Najwyższy, NSA z sądami administracyjnymi, TK i TS oraz sądy woj-skowe (rozd. VIII).

Jednak konstytucyjna zasada trójpodziału (art. 10) wymaga komentarza prowadzonego w świetle, z jednej strony, pytania dotyczącego katalogu wymienionych władz tzn. możliwości zakwalifikowania władzy kontrolującej (rozd. IX) do jednej z trzech władz czy też wyodrębnienia dodatkowej władzy kontrolującej jako czwartej i przyjęcia klasyfikacji władz na zasadzie trzy plus jeden. Z drugiej strony, pytanie dotyczy interpretacji postanowień konstytucyjnych stanowiących o „podziale i równowadze” władz (art. 10 ust. 1) dokonanych w ramach poszczególnych władz na zasadzie jakichś wewnętrznych podziałów czy całkowitej ich równości. Ponieważ Konstytucja RP z 1997 r. nie daje bezpośredniej odpowiedzi na te dwa pytania, należy dokonać jej interpretacji. Możliwe są natomiast kolejne interpretacje podziału władz przy odwołaniu się do zespołu nowych kryteriów będących rezultatem odmiennej od dotychczasowej metodologii spojrzenia na problem. Zanim jednak przejdziemy do tej części wykładu przypomnijmy w skrócie dotychczasowe ustalenia.

W zakresie katalogu monteskiuszowskich władz konstytucja po omówieniu władzy ustawodawczej (rozd. IV), władzy wykonawczej (rozd. V, VI, VII) oraz władzy sądowniczej (rozd. VIII), zamieszcza rozdział IX zatytułowany „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”, w rzeczy samej stojąc na stanowisku katalogu czterech władz. Jednak na tle założenia art. 10 stanowiącego o trójpodziale można przyjąć formułę trzech władz plus jedna. Za taką interpretacją przemawia nie tylko systematyka konstytucji, lecz głównie specyfika zadań organów kontroli w rzeczy samej pozostających poza trójpodziałem. Nie można ich w żaden sposób identyfikować z którąkolwiek z władz w ich monteskiuszowskim rozumieniu a zatem kontrola powinna być wyodrębniona, pozostając poza tradycyjnym trójpodziałem, tworząc

osobną władzę konstruowaną w określonych relacjach z pozostałymi. Błędem było więc ujmowanie kontroli w ramach władzy ustawodawczej, jak czyniła to np. Konstytucja Marcowa, natomiast problem starała się w miarę prawidłowo rozwiązać Mała Konstytucja z 1947 r. sytuując kontrolę po władzy ustawodawczej i wykonawczej a przed władzą sądowniczą. Do tej tradycji nawiązuje Konstytucja RP z 1997 r. umieszczając rozdz. IX po unormowaniu wszystkich władz trójpodziału i tym różni się od Małej Konstytucji z 1947 r. Sama różnica nie wydaje się tak znacząca, podstawową sprawą jest natomiast dążenie autorów Małej Konstytucji z 1947 r. i obecnej konstytucji do poszukiwania rozwiązań logicznie określających ustrojowe miejsce kontroli na tle założonego podziału władz.

Taka formuła czterech władz wydaje się całkowicie dopuszczalna na tle art. 10 dowodząc jedynie pogłębiania procesów samokontroli władz i ich współdziałania. W niczym także nie podważa ogólnej spójności konstytucji, bardziej eksponując teorię podziału władz z procedurami ich „hamowania”. Sytuacja byłaby całkowicie odmienna, gdyby konstytucja pomijała jedną z władz, co oznaczać mogłoby osłabienie ustrojowych podstaw pozytywistycznie pomyślanego państwa prawnego. Odwrotność tych procesów, a więc rozszerzanie katalogu władz, wzmacnia jedynie rolę zasady podziału władz także jako ustrojowej gwarancji praworządności.

Natomiast w ramach każdej z władz możemy dokonać wewnętrznych klasyfikacji dzieląc władzę ustawodawczą na dwie grupy – władzę ustrojodawczą i tradycyjną władzę ustawodawczą. Władza ustrojodawcza obejmuje instytucje referendum, wybory powszechne tak parlamentarne jak prezydenckie i samorządowe oraz obywatelską inicjatywę ustawodawczą. Tradycyjna władza ustawodawcza pochodzi od władzy ustrojodawczej realizując bieżącą działalność odpowiadającą wzorcom współczesnego parlamentaryzmu. Obejmuje zatem ustawodawstwo i kontrolę, tym samym stając się fundamentem pozostałych władz, chociaż założyć można wewnętrzną hierarchię nadrzędności władzy ustrojodawczej nad ustawodawczą. Rozumowanie takie

znajduje swoje wzorce w siedemnastowiecznej filozofii J.Locke'a³⁶ będącej inspiracją dla osiemnastowiecznych koncepcji demokracji referendalnej Rousseau³⁷, gdzie władza Ludu-Suwerena okazała się jedyną władzą prawodawczą w ogóle odrzucającą system reprezentacji parlamentarnej³⁸.

Analizując konstytucyjny kształt władzy wykonawczej można dojść do przekonania, iż składa się ona z trzech części; Prezydenta RP (rozdz. V), Rady Ministrów i administracji rządowej (rozdz. VI) oraz samorządu terytorialnego (rozdz. VII). Odpowiada to teoretycznemu ujęciu trzech segmentów egzekutywy obejmujących; władzę reprezentacyjną prezydenta, władzę wykonawczą rządu i władzę samorządu terytorialnego. Z tych trzech elementów postać najbardziej klasyczną reprezentuje rząd i administracja rządowa. Władza prezydenta, głównie poprzez jego reprezentacyjne funkcje, opiera się na katalogu zupełnie szczególnych uprawnień nie odpowiadających merytorycznym zadaniom administracji. Chodzi nie tylko o mandat głowy państwa pochodzący z wyborów powszechnych, ale o szczególne zadania związane z pełnieniem funkcji „najwyższego przedstawiciela RP” będącego „gwarantem ciągłości władzy państwowej” czy „stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa” (art. 126). Wydaje się, iż są to zadania tylko w dużym uproszczeniu mieszczące się w granicach władzy wykonawczej, podobnie zresztą jak zadania samorządu terytorialnego.

Przede wszystkim samorząd pochodzi z wyborów opartych na przymiotnikach odpowiadających wyborom parlamentarnym. Posiada więc na szczeblu lokalnym analogiczny stopień legitymizacji wyprowadzanej bezpośrednio od suwerena a w rezultacie może odwoływać się do

³⁶ J. LOCKE, *op. cit.*, s. 259, 265-269.

³⁷ J.J. ROUSSEAU, *Umowa Społeczna*, Warszawa 1966, s. 20, pisze: „Kiedy ludzie rozproszeni ze względu na swą liczbę, zostają stopniowo ujarzmieni przez jednego, widzę tu tylko pana i niewolników, ale nie widzę wcale ludu i jego naczelnika; jest to, rzecz można, agregat (*agrégation*) a nie stowarzyszenie (*association*); nie ma tu dobra publicznego, ani ciała politycznego”.

³⁸ Por. J. GRAY, *Liberalizm*, Kraków 1994, s. 112 i n.; J. SZACKI, *Liberalizm po komunizmie*, Kraków 1994, s. 25-32.

referendum lokalnego, podobnie jak parlament do referendum ogólnokrajowego. Tych kwalifikacji nie posiada rząd, chociaż konstrukcję władzy wykonawczej konstytucja oparła na zasadzie podporządkowania samorządu terytorialnego administracji rządowej a w sprawach finansowych nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych (art. 171 ust. 2). Ta sytuacja dowodzi raczej osiągnięcia pewnego stadium niezależności samorządu w jego ustrojowej ewolucji w III RP, chociaż poprzez sądową ochronę samorządu konstytucja z 1997 r. wyznacza perspektywę stopniowego umacniania władzy samorządowej w ramach szeroko pojętej teorii autonomii samorządu terytorialnego.

Nie budzi natomiast wątpliwości stabilność władzy sądowej „odrębnej i niezależnej” (art. 173) przy założeniu wewnętrznego jej zróżnicowania. Chodzi bowiem nie tylko o sądownictwo powszechne lecz również konstytucyjne, Trybunał Stanu czy sądownictwo administracyjne. Konstytucja dzieli władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2) na dwie grupy: a/ sądy i b/ trybunały, czemu odpowiada tytuł i miejsce w systematyce rozdz. VIII (“Sądy i trybunały”). Wyodrębnienie TK i TS jako osobnej grupy w ramach władzy sądowniczej, wydaje się logicznie poprawne z racji szczególnych funkcji tych organów. Wprawdzie zadania obu trybunałów są całkowicie odmienne, to jednak ich ustrojowa rola uzasadnia takie właśnie ujęcie klasyfikacyjne. Dodajmy, iż w ogóle wyodrębnienie władzy sądowniczej w historii doktryn pojawiło się na tle podziału władzy wykonawczej w ramach której np. Locke pojmował sądownictwo. Dopiero Monteskiusz wyodrębnił osobną „władzę wykonawczą rzeczy należących do prawa cywilnego”³⁹ przez co – jak wynikało z dalszych interpretacji – rozumiał „niewidzialną i żadną” władzę sądową. Oczywiście współczesne tendencje rozwoju władzy sądowniczej, związane z ustrojową pozycją trybunałów, uzasadniają dokonywanie jej wewnętrznego podziału.

Władzą rozszerzającą monteskiuszowski trójpodział jest władza kontrolująca obejmująca instytucje kontroli i nadzoru zazwyczaj funkcjonujące w oparciu o zasadę niezawisłości. Władza kontrolująca ukierunkowana została na badanie całości władzy wykonawczej

³⁹ MONTESQUIEU, *O Duchu Praw*, I, s. 221.

z obowiązkiem informowania o rezultatach władzy ustawodawczej oraz prawem występowania do sądów w wypadku stwierdzenia naruszeń prawa. Władza kontrolująca obejmuje również badanie działalności legislatywy np. z punktu widzenia poszanowania praw i wolności obywatelskich, w tym praw dziecka czy ochrony danych osobowych i urzeczywistniana jest przez rzeczników. Władzę kontrolującą (rozdz. IX) możemy podzielić na trzy grupy: a/ władzę kontrolującą NIK i regionalnych izb obrachunkowych, b/ władzę kontrolującą RPO, RPD i KRRiT, c/ kontrolę bankową realizowaną przez NBP. Pierwsza część władzy kontrolującej oparta o NIK i RIO ma na celu kontrolowanie (NIK) lub nadzorowanie (RIO) szeroko pojętych finansów publicznych. Wprawdzie RIO usytuowanie zostały w rozdz. VII o samorządzie terytorialnym (art. 171 ust. 2), nie zmienia to jednak ich funkcji kontrolnej względem finansów samorządowych. Finalnym rezultatem działalności NIK i RIO jest współpraca w przygotowaniu absolutorium tak na szczeblu centralnym, jak samorządowym.

Natomiast grupę oddzielną stanowi kontrola RPO skoncentrowana na poszanowaniu konstytucyjnych praw obywatelskich (art. 208 ust. 1) oraz kontrola Rzecznika Praw Dziecka (art. 72 ust. 1-4). Równie szczególne są konstytucyjne zadania KRRiT „stojącej na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji” (art. 213 ust. 1). Nie ulega natomiast wątpliwości, iż te trzy instytucje – RPO, RPD i KRRiT spełniają funkcję kontrolną i trafnie dwie z nich znalazły się w rozdz. IX, chociaż RPD w rozdz. II a RIO w rozdz. VII, nie zmienia to istoty problemu. Dodać warto, iż rozszerzając nieco granice konstytucyjnych interpretacji, do grupy rzeczników należą również organy powołane na poziomie ustawowym kontrolujące poszanowanie konkretnych praw obywatelskich – chodzi np. o konstytucyjną ochronę danych osobowych (art. 51) i odpowiadający jej urząd Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych⁴⁰.

Do trzeciej grupy w ramach konstytucyjnej władzy kontrolującej należy NBP wraz z wewnętrznym organem Radą Polityki Pieniężnej.

⁴⁰ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. Nr 133, poz. 883, tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 ze zm.

Ze względu jednak na przysługujące tym instytucjom „prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej” (art. 227 ust. 1), w tym ustalania corocznie przez RPP „założeń polityki pieniężnej” przedkładanych Sejmowi równocześnie z projektem budżetu a po zakończeniu roku budżetowego składanie Sejmowi sprawozdań z jej realizacji (art. 227 ust. 6), nie ulega wątpliwości, iż NBP prowadzi specyficzną kontrolę odpowiadającą zadaniom „centralnego banku państwa” (art. 227 ust. 1). Wprawdzie postanowienia dotyczące NBP zawarte zostały w rozdz. X „Finanse publiczne” a więc w kolejności bezpośrednio po rozdziale IX mającym za przedmiot organy kontroli, potwierdza to tylko fakt usytuowania NBP poza trójpodziałem władz i powiązania kontroli bankowej w świetle spójności postanowień konstytucyjnych, z szeroko pojętymi organami kontroli. Rozważając te wszystkie propozycje pozostajemy, dokonując bardziej lub mniej nowatorskich interpretacji, cały czas w kręgu konstytucyjnych władz. Wziąć jednak należy pod uwagę możliwość przyjęcia zupełnie innej klasyfikacji władz tylko pośrednio korespondującej z rozwiązaniami konstytucyjnymi, chociaż – jak się wydaje – wielce przydatnej dla pogłębienia celu głównego wszystkich teorii podziału władz, jakim jest ustanowienie ustrojowych gwarancji poszanowania wolności i godności jednostki.

V. WŁADZA RZĄDZĄCA, WŁADZA OPOZYCYJNA I WŁADZA NEUTRALNA

Nawiązanie do liberalistycznych przekonań o panowaniu opinii publicznej nad aparatem politycznym, skłania do przedstawienia propozycji nowego podziału władz według dwóch biegunów. Po pierwsze, „władzy rządzącej” w przeciwieństwie do „władzy opozycyjnej”. Biegun „władzy rządzącej” to instytucje znajdujące się w posiadaniu partii czy innych grup zaangażowanych w rządzenie i aktualnie sprawujących władzę na wszystkich szczeblach organizacji państwa. Chodzi o ugrupowania mające przewagę w parlamencie, oczywiście w powoływanym przez nie rządzie, chociaż chodzi również o instytucje i organizacje podległe rządowi, ponieważ w tym zakresie dokonuje on swych nominacji. Przy w ten sposób pojmowanej „władzy rządzą-

cej” poprzednie podziały władz nie posiadają tak istotnego znaczenia, np. monteskiuszowski trójpodział nie odgrywa tutaj roli podstawowej. Przewaga określonego ugrupowania w parlamencie oznacza mandat powołania rządu a w ślad za tym mandat mianowania innych władz pośrednio uzależnionych od rządu. Zatem eksponowanie – z tego punktu widzenia – przynależności konkretnej instytucji do władzy ustawodawczej czy wykonawczej ma tylko sens klasyfikacyjny, natomiast nie posiada znaczenia dla wszechstronnie pojmowanego procesu „hamowania” się władz. Większość parlamentarna siłą rzeczy popiera rząd, który został w oparciu o nią wyłoniony a zatem następuje swoiste połączenie programów i zadań władzy ustawodawczej i wykonawczej. W rezultacie granice „władzy rządzącej” przebiegają nierówną linią przez cały aparat państwowy, przy czym najbardziej wyraziście ta linia zaznacza się w parlamencie i administracji rządowej⁴¹.

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

⁴¹ Do podobnego przekonania na tle analizy roli systemów partyjnych w parlamentach współczesnych doszedł J. WAWRZYŃIAK, *Zasada podziału władz a problem nadużywania władzy*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej...*, s. 131-138.

W tym sensie na władzę opozycyjną składał się będzie całokształt instytucji prawnych umożliwiających prowadzenie działalności opozycyjnej szerzej obejmując również prawo obywatela do krytyki. Tak skonstruowany zakres instrumentarium prawnego wykorzystywany przez partie lub obywateli do prowadzenia działalności opozycyjnej, staje się obiektywnie czynnikiem dynamizującym cały system polityczny. Pochodnymi tak pomyślanej dynamiki będzie pełniejsza realizacja prawa do informacji a w ramach tego wskazywanie społeczeństwu na słabości gwarancji praworządności czy niedociągnięcia w realizacji założonego programu rządowego. Warto dodać, iż zasadnicze wektory dynamiki życia politycznego uzależnione są od siły opozycji i w tym sensie gwarancje niezależności opozycji stają się gwarancjami najszerzej pomyślanej kontroli społecznej⁴².

Założenie istnienia jedynie dwupodziału na „władzę rządzącą” i „władzę opozycji” byłoby w państwie prawnym niepełne, ponieważ powinna istnieć władza trzecia „neutralna” spełniająca funkcje rozjemcze, negocjacyjne czy rozstrzygające względem całego aparatu państwowego. Oczywiście do „władzy neutralnej” należeć powinny sądy powszechne, również sąd konstytucyjny czy trybunał stanu, rzecznicy praw obywatelskich, chociaż mogą należeć do niej inne organy państwowe działające poza czy ponad władzą rządzącą i opozycyjną. Jeśli takie założenie spełnia urząd głowy państwa, najlepiej byłoby aby prezydent pozostawał negocjatorem i rozjemcą wszystkich władz, należąc tym samym do władzy neutralnej. Obiektywnie jednak siła dynamiki funkcjonowania państwa prawnego na zasadzie wolności wypowiedzi, w tym wolności partii politycznych, prowadzić musi do samorzutnego uformowania się władzy rządzącej, opozycyjnej i neutralnej, przy czym zasadniczym *forum* rozgrywki pozostawać musi parlament. W rezultacie gwarancje wolności opozycji są w ogó-

⁴² Por. E. ZWIERZCHOWSKI, *Opozycja parlamentarna*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, pod red. E. ZWIERZCHOWSKIEGO, Warszawa 2000, s. 9-30; J. JASKIERNIA, *Opozycja parlamentarna w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *Opozycja parlamentarna...*, s. 301-309; S. BOŻYK, *Prawounstrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 15-123; G. KRYSZEŃ, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007, s. 214-263.

le gwarancjami wolności w państwie a ustrojowa rola „władzy neutralnej”, szczególnie sądów, polega na zabezpieczeniu poszanowania tych zasad tak w płaszczyźnie obowiązującego prawa, jak w praktyce.

Doniosłym postulatem wydaje się całkowita separacja władzy neutralnej od pozostałych władz w tym sensie, iż nominacje w jej urządach następować powinny wyłącznie w drodze wewnętrznych systemów powołań. Odpowiednie uprawnienia do nominacji czy to parlamentu czy prezydenta, nie mówiąc o rządzie, zaprzeczają jakiegokolwiek logice, ponieważ prowadzą do upolitycznienia a więc zatracenia sensu władzy neutralnej z założenia niepolitycznej. Przykładowo nominacja na kierownicze stanowiska w naczelnym organie kontroli państwowej dokonywana przez parlament posiada siłą rzeczy charakter polityczny i wówczas taką instytucję należałoby zaliczyć do „władzy rządzącej”. Podobnie wyglądać mogą wybory do najwyższych instancji sądowych np. trybunału konstytucyjnego, gdzie nominacje parlamentarne opierają się na kryterium partyjnym – a więc większościowym – w poparciu konkretnego kandydata. Tymi drogami następować może pośrednie podporządkowanie „władzy neutralnej” względem „władzy rządzącej” oznaczające niebezpieczeństwo degradacji całego systemu.

Zatem gwarancje autentycznej niezależności i niezawisłości „władzy neutralnej” upatrywać należy w bezwzględnie pomyślanej niepołączalności stanowisk z innymi władzami oraz w przyjęciu zasady samodzielnych nominacji na wszystkie urzędy w jej granicach następujące w rezultacie wewnętrznego systemu powołań. W komentarzu podnieść można, iż całkowicie wyobrażalne jest powoływanie sędziów przez zgromadzenie sędziów Sądu Najwyższego czy wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego przez zgromadzenie sędziów TK, NSA i SN. Podobnie sprawa wyglądać może z powołaniami rzeczników czy kierowników naczelných instancji kontroli. W sumie chodzi o to ażeby „władza neutralna” funkcjonowała autentycznie ponad podziałami czyli była rzeczywistą władzą neutralną. Niepołączalność stanowisk między „władzą rządzącą” a „opozycyjną” staje się – przy tych założeniach – oczywistością, chociaż z innego punktu widzenia, niepołączalność wcale nie jest oczywistością między monteskiuszowskimi władzami ustawodawczą i wykonawczą. Ta ostatnia sytuacja, założona

wprawdzie przez Monteskiusza jako *incompatibilitas*, w praktyce nie jest realizowana działając na rzecz osłabienia systemu „hamowania” się władz a więc ich wzajemnej kontroli, sprzyjając tym samym obniżeniu dynamiki systemu⁴³.

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

Jeśli w poprzednich teoriach podziału problem „hamowania” się władz nadawał systemowi politycznemu określoną dynamikę, to przy założeniu podziału na „władzę rządzącą”, „władzę opozycyjną” i „władzę neutralną” dynamika ta uwidacznia się w stopniu bardziej znaczącym. Walka opozycji o władzę jest już urzeczywistnianiem określonej „władzy” a więc praw deputowanych – a w rezultacie społeczeństwa – do krytyki „władzy rządzącej”. Celem takiego sposobu realizacji wolności jest nie tylko wskazywanie społeczeństwu słabych stron rządu, ale sprzyjanie podejmowaniu decyzji optymalnych, najbardziej zbliżo-

⁴³ Por. P. MIKULI, *Zasada podziału władz a ustroj brytyjski*, Warszawa 2006, s. 112-119 a wcześniej M. SOBOLEWSKI, *Zasady demokracji burżuazyjnej...*, s. 99-156.

nych do filozoficznej „równowagi” (*aequilibritatis*), czyli harmonicznego funkcjonowania państwa. Wolność krytyki staje się – przy takim podziale władz – najbardziej znaczącą kontrolą całego systemu państwowego i z tego względu „kontrola polityczna” wydaje się jednym z istotnych komponentów składających się na treści definicyjne państwa prawnego. Jeśli konkurencyjna walka władzy rządzącej z opozycyjną urasta do rangi czynnika dynamizującego życie polityczne, to niezależność „władzy neutralnej” pozostaje gwarantem stabilnego funkcjonowania państwa jako całości. Zatem przy założeniu takiej triady osiągamy w jedności dynamikę konkurencji oraz stabilność i równowagę całości, co oznaczać może dobrą metodę urzeczywistniania postępu ukierunkowanego na poszanowanie wolności.

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

Zdefiniowana w ten sposób „władza neutralna” stawia nas nie tylko wobec jej klasyfikacyjnego umieszczenia obok władzy rządzącej i opozycyjnej, lecz stwarza pytanie o możliwość ulokowania jej w ramach monteskiuszowskiego trójpodziału. Tym samym wracamy do już klasycznego trójpodziału, gdzie jednak utrzymując władzę ustawodawczą i wykonawczą, należałoby przebudować władzę sądowniczą właśnie na władzę neutralną. Otóż władza neutralna obejmować powinna sądy i trybunały, organy kontroli oraz wszystkich rzeczników. W takim ujęciu mielibyśmy klasyfikację na władzę ustawodawczą, wyko-

nawczą i neutralną, nawiązującą do starych wzorców, jednak poprzez takie rozumienie władzy neutralnej, okazuje się to w rzeczy samej nową klasyfikacją. Jak z tego widać pojęcie władzy neutralnej doskonale odpowiada zarówno trójpodziałowi na władzę rządzącą i opozycyjną, jak monteskiuszowskiemu trójpodziałowi pod warunkiem, iż znacznie rozszerzymy zakres władzy sądowniczej. W tej sytuacji nie musielibyśmy poszukiwać katalogu kolejnych władz pogłębiających monteskiuszowski trójpodział, ponieważ zaproponowany zakres władzy neutralnej obejmuje nowe instytucje nie mieszczące się w monteskiuszowskich schematach.

Wyróżnienie – obok dotychczasowych tradycji – władzy „rządzącej”, „opozycyjnej” i „neutralnej” pozostaje działaniem na rzecz pogłębiania gwarancji wolności a w rezultacie, jak się okazuje, sprzyja osiągnięciu wysokiego stopnia intensywności kontroli politycznej. Tak zdefiniowana kontrola pozostaje liczącą się gwarancją wolności obywatela⁴⁴ a pośrednio wolności społeczeństwa, natomiast dojrzałość do tak pomyślanej wolności świadczyć może o cywilizacyjnym przygotowaniu społeczeństwa do poszanowania zasad pozytywistycznego państwa prawnego. Zatem punktem wyjścia całego rozumowania była konstytucyjna zasada wolności jednostki znajdująca najpełniejszy wyraz w szeroko pojętej wolności wypowiedzi, natomiast punktem dojścia – przy założonej triadzie władz – okazuje się pogłębienie gwarancji wolności, następujące także poprzez jej możliwie konstruktywne wykorzystanie dla dobra państwa.

VI. PODSUMOWANIE

Konkluzje poszukiwań wokół nowych możliwości interpretacji treściowych komponentów demokratycznego państwa prawnego, sprowadzić można do kilku punktów. Założeniem podstawowym pozostaje jednak przekonanie, iż teoria państwa prawnego wymaga dokonywania ciągle nowych interpretacji odpowiadających wymogom współ-

⁴⁴ Por. B. RUSSELL, *Władza i jednostka*, tłum. H. JANKOWSKA, Warszawa 1997, s. 53 i n.

czesności i nie ulega wątpliwości, iż pogłębianie współpracy państw unijnych w ramach również przekształcającej się UE, prowadziło będzie do wyeksponowania kolejnych problemów będących zapewne odpowiedzią na pojawiające się formuły teoretyczne państwa prawnego. W podsumowaniu podkreślić można następujące sprawy.

Po pierwsze, opracowanie nowych propozycji w zakresie podziału władz ma na celu pogłębienie gwarancji wolności w tym sensie, iż sama wolność jest swoistą abstrakcją znajdującą konkretyzację w instytucjach prawnych funkcjonujących tak na poziomie konstytucyjnym, jak ustawodawczym. Te nadają wolności konkretny kształt, można powiedzieć stwarzają określoną przestrzeń jej realizacji a problem sprowadza się, z jednej strony, do zagwarantowania niepodważalności samej zasady wolności, z drugiej, ustanawiania gwarancji jej poszanowania. Współdziałanie tych dwóch sfer ochrony wolności powinno służyć osiągnięciu celu podstawowego – mianowicie ciągłemu poszerzaniu granic wolności. W tym znaczeniu każdy regres w tej sferze musi być oceniany jako regres w osiąganiu podstawowych zadań państwa prawnego. Zatem w najszerszym rozumieniu dynamika ustrojowa państwa prawnego, oznaczać musi dynamikę ciągłego pogłębiania gwarancji wolności. Nie są to sprawy oczywiste, ponieważ w każdej sytuacji historycznej mogą się pojawić realne siły dokonujące opacznej interpretacji wolności, tym samym wskazujące drogi rozwoju państwa prawnego w kierunku odwrotnym od wskazanego.

Po drugie, zasada podziału władz, wraz z jej różnymi interpretacjami, wpływa nie tylko na poszanowanie praw i wolności obywatelskich, lecz w bezpośredni sposób kształtuje formowanie się tzw. społeczeństwa obywatelskiego. Wprawdzie stanowi ono pojęcie pozakonstytucyjne, zaczerpnięte z socjologii czy nauk politycznych, pozostaje jednak nosicielem doniosłych ustrojowo treści. Chodzi głównie o społeczeństwo autentycznie wolnych i odpowiedzialnych za tę wolność obywateli. Tak pojęta odpowiedzialność w równym stopniu dotyczy aprobaty działań władzy rządzącej, jak władzy opozycyjnej. Opozycja nie może być prostą destrukcją względem rządu; taka sytuacja oznaczałoby podejmowanie działań jedynie we własnym wąsko pojętym interesie partyjnym. Opozycja powinna prowadzić krytykę w intere-

sie ogółu i tylko w takiej sytuacji może stać się komponentem kształtującym społeczeństwo obywatelskie. W rezultacie społeczeństwo obywatelskie oznacza także konieczność pogłębiania zasady podziału władz w jakiegokolwiek wersji byłaby ona przyjęta. Natomiast władza opozycyjna działać powinna w państwie prawnym, na tle każdego podziału władz, choćby nie było o tym konstytucyjnej czy ustawowej wzmianki.

Po trzecie, z powyższych konkluzji wynika prosty postulat, iż władza opozycyjna powinna znajdować zakotwiczenie w konstytucji. Dotychczas nie mieliśmy – przynajmniej w polskim konstytucjonalizmie – takich tradycji, lecz warto sprawę rozważyć. Otóż jeśli w ogóle możemy przyjąć wersję teorii podziału władz opartą na władzy opozycyjnej, to logiczną koniecznością staje się postulat takiej właśnie konstytucyjnej normalizacji. Można pójść nieco dalej dowodząc konieczności i sensowności umieszczenia w konstytucji gwarancji dla opozycji i to niezależnie od przyjętego podziału władz. Takie postanowienia będą prostą kontynuacją konstytucyjnych gwarancji wolności słowa i przekonań, chociaż powiązanych w tym wypadku z systemem partyjnym. Rezultatem tego może być wydanie osobnej ustawy o działalności opozycyjnej i to również wydaje się sensownym postulatem. Obecna sytuacja w Polsce wskazuje, iż prawna sfera działań opozycji w zasadniczej mierze stanowi przestrzeń prawnie nie unormowaną, co powodować może różne skutki a czasami wywoływać zgoła opaczne jej prowadzenie.

Po czwarte, w chwili obecnej warto zastanowić się nad samym pogłębieniem teorii treści konstytucji właśnie poprzez zamieszczenie w jej katalogu problematyki opozycji. Konstytucja powinna nie tylko wskazywać na istnienie opozycji oraz ustanawiać gwarancje jej działań, lecz w równym stopniu powinna definiować warianty jej działalności. Można sformułować pojęcie opozycji konstruktywnej w przeciwieństwie do opozycji destrukcyjnej. Otóż opozycja konstruktywna zmierzać powinna do wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych najbardziej efektywnie służących państwu i obywatelowi i poprzez taką działalność powinna zyskiwać przychylność wyborców. Celem nadrzędnym pozostaje tutaj dobro wspólne a więc wartość naj-

wyższa a służenie temu celowi poprzez krytykę działań rządu, oznacza prowadzenie opozycji konstruktywnej. Odwrotnością tego będzie opozycja destrukcyjna, pozostająca oczywiście opozycją, lecz niewłaściwie rozumiejąca swe zadania. Podstawowym błędem jest tutaj prowadzenie opozycji w imię uzyskania władzy oznaczającej podział przywilejów z tego wynikających. Niestety doświadczenia polskie potwierdzają w rzeczy samej częste uprawianie opozycji destrukcyjnej i można się zastanowić nad sensownością konstytucyjnego lub ustawodawczego wskazania celów i zadań stojących przed opozycją.

Po piąte, pojęciu konstruktywnej opozycji odpowiadać powinno pojęcie konstruktywnych rządów tzn. rządów zdolnych do współpracy z opozycją. W żadnym wypadku w państwie prawnym nie są dopuszczalne jakiegokolwiek ograniczenia prawnych możliwości działań opozycji przykładowo polegające na faktycznym eliminowaniu jej dostępu do publicznych czy prywatnych mediów, czemu zazwyczaj towarzyszy odpowiednie zwiększenie możliwości władzy rządzącej. Taka sytuacja byłaby kompromitacją rządzących stając się widocznym krokiem destrukcji założeń państwa prawnego. Odwrotnością tego okazuje się opozycja konstruktywna i odpowiednio konstruktywny rząd.

W sumie oceniając, z prawnego punktu widzenia, na dziś można powiedzieć, iż władza opozycyjna opiera się na całym instrumentarium prawnym umożliwiającym prowadzenie jej działalności. Jednak – wydaje się – iż to instrumentarium jest wielce niedoskonałe, ponieważ nie posiada zasadniczego oparcia w sformułowaniach konstytucyjnych a te odpowiednio nie inspirowały wydania stosownej ustawy. Istnienie takich aktów prawnych ułatwiłoby działalność opozycji, czyniłoby ją bardziej czytelną ustrojowo i – jak się wydaje – w przyszłości do takich właśnie regulacji dojdzie. W równym stopniu koniecznością okazuje się wyraźne zdefiniowanie władzy neutralnej m.in. z punktu widzenia podziału na władzę rządzącą i opozycyjną, ponieważ władza neutralna z prezydentem na czele, stałaby się naturalnym negocjatorem – a w razie konieczności – czynnikiem rozstrzygającym spory między pozostałymi władzami. Zatem doktrynalne wyobrażenie sobie nowych władz i odpowiadających im normalizacji prawnych, sprzyjać

tylko może pogłębianiu procesów kształtowania się nowoczesnego oblicza społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawnego.

THIRD POWER: NEUTRAL ONE

Summary

The issues discussed in the article cover six areas: a/ law-based state and the division of power, b/ division of power in the doctrine, c/ division of power in Polish constitutionalism, d/ normative classification of constitutional authority, e/ the political power, opposition power and neutral power, f/ concluding remarks. The aim of the article is to present the arguments for “neutral power” as the creative factor indispensable in the proper functioning of the law-based state. Within Montesquieu tripartite classification, “neutral power” entails the necessity to restructure juridical power so that it will include financial control, constitutional bank control as well as ombudsmen. Accepting the division into ruling power and opposition power, “neutral power” (including the judiciary and the ombudsmen) indicates the kind of power Montesquieu advocated, though in its more prominent role of the mediator between the powers. “Neutral power”, described in these terms, ought to be independent of the remaining powers through the system of internal elections to all the posts, performed by the Supreme Court representatives. Judges of the Constitutional Tribunal, the Ombudsman or the Chief of Government Inspectorate ought to be elected by the Supreme Court Judges.