

ARTYKUŁY

# Podział władz: idea i jej konstytucjonalizacja

Jarosław Szymanek

## 1. Wstęp

---

Podział władz należy do kanonu zasad prawa konstytucyjnego, będąc dzisiaj rozwiązaniem niekwestionowanym, postrzeganym wręcz jako dogmat ustrojowy, który musi być bezwzględnie aplikowany, jeśli dany system polityczny ma mieć cechy demokracji<sup>1</sup>. Dość zgodnie też przyjmuje się, że ma on tylko jedną wersję prawdziwą czy też właściwą, tj. tzw. trójpodział, a wszystkie inne możliwości ukształtowania władz państwowych obarczone są grzechem odstępstwa od demokratycznej ortodoksji. Tymczasem wariantów możliwego podziału jest znacznie więcej, a sama idea podziału mocno ewoluowała, uzyskując w rezultacie postać rozwiązania stanowiącego kompilację wielu pomysłów i koncepcji ukształtowania aparatu państwowego.

Wyjść należy, jak zawsze, od kwestii podstawowych, mianowicie od terminologii. Tutaj napotyka się pierwszą trudność, jaką jest odpowiedź na pytanie, co właściwie jest przedmiotem podziału, tzn. czy dzielona jest władza (w liczbie pojedynczej), czy może dzielone są władze (w liczbie mnogiej). Akolitów obydwu wariantów terminologicznych jest wielu, niemniej jednak to, kto ma rację, zależy w dużej mierze od zwyczajów językowych i lokalnej tradycji. W nomenklaturze anglosaskiej raczej zgodnie uznaje się, że dzielone są władze (*separation of powers*), a nie władza jako taka<sup>2</sup>. Analogicznie jest w doktrynie francuskiej (*la séparation des pouvoirs*)<sup>3</sup>.

---

1 Por.: R.M. Małajny, *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 9 i n.; A. Pułło, „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 9 i n.

2 Por. M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the separation of Powers*, Indianapolis 1998, *passim*.

3 Por. M. Troper, *La séparation des pouvoirs ed l'histoire constitutionnelle française*, Paris 1980, *passim*.

Tymczasem w Polsce przyjęła się konwencja mówiąca raczej o podziale władzy (w liczbie pojedynczej) aniżeli o podziale władz<sup>4</sup>. Niemniej jednak wydaje się, że założeniom całej koncepcji podziału, jej genezy, celom i funkcjom znacznie bardziej odpowiada forma z liczbą mnogą niż z pojedynczą. Wszak władza jako taka nie jest dzielona, gdyż z mocy samej Konstytucji jest ona jedna i niepodzielna, i – w myśl nowożytnego konstytucjonalizmu – należy do Narodu, który z tej właśnie racji posiada przymiot suwerena. Suwerenność przecież oznacza m.in. całość, co stoi w jawnej sprzeczności z postulatem jej podziału. W związku z tym sugerowanie podzielenia władzy byłoby niczym innym jak sugerowaniem podzielenia suwerenności, podczas gdy w istocie rzeczy mamy do czynienia z delegowaniem wykonywania suwerennych praw Narodu przez poszczególne organy, które w całości kształcie przysługujących im kompetencji wyczerpują pojęcie określonej, jednej władzy, np. władzy ustawodawczej czy sądowniczej<sup>5</sup>. Stąd, jak się wydaje, swój początek bierze wiele innych nieporozumień i opacznych twierdzeń na temat podziału władz. Jeśli bowiem nie wiemy nawet, co dzielimy, to tym bardziej nie wiemy, jak i po co to robimy<sup>6</sup>. Tymczasem dzielona jest nie władza, lecz raczej organy państwa, którym przyporządkowano różne funkcje (władze w liczbie mnogiej). Dlatego m.in. w doktrynie prawniczej postuluje się niekiedy nie tyle mówienie o podziale władz, ile o podziale (rozdziale) funkcji państwowych albo – po prostu – o podziale organów państwowych<sup>7</sup>, a nawet o podziale pracy państwowej<sup>8</sup>. Jeśli przyjmiemy ten punkt widzenia, to oczywiście się staje, dlaczego np. Arystoteles stawiany jest czasami jako ten, który zaczął w ogóle dyskurs na temat podziału władz. Choć nie mówił on o właściwym podziale, tak jak jest on rozumiany dzisiaj, to jednak jako pierwszy zwrócił uwagę na to, że aktywność państwa przejawia się w różnych sferach czy też częściach jego działalności i sfery te

---

4 Por. np. G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014, *passim*.

5 Por. J.T. McHugh, *Comparative Constitutional Traditions*, New York–Washington–Brussel–Oxford 2002, s. 35.

6 Por. R.M. Małajny, *Podział czy trójpodział władzy? [w:] Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymizacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010, s. 102 i n.

7 Por. R.M. Małajny, *Klasyfikacja prawnych sfer działania państwa — próba reinterpretacji, [w:] Rozważania o państwie i prawie*, Katowice 1993, s. 125 i n.

8 Por. W. Zamkowski, *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 1.

nazwał funkcjami, na które później nałożono pojęcie władzy, przez co podział władz stał się podziałem władzy<sup>9</sup>.

Niemniej jednak usprawiedliwiając przyjętą głównie w Polsce<sup>10</sup> konwencję językową wskazującą liczbę pojedynczą zabiegu dzielenia, należy – gwoli ścisłości – wskazać jeden argument, który ma to racjonalnie uzasadniać. Jest nim *ratio legis* zabiegu podziału, jakim ma być przeciwdziałanie kumulacji władzy. Dowodzi się w związku z tym, że to władza jedna, władza jako taka ma być podzielona na kilka części czy też mniejszych władz, aby nie prowadzić do przerostu władzy i jej kumulacji, gdyż te zawsze działają w sposób antydemokratyczny, sprzyjając despotii i arbitralności, zgodnie ze słynnym powiedzeniem Johna Emericha Edwarda Dalberg-Actona, że „władza deprawuje, a władza absolutna deprawuje w sposób absolutny”. Nie odmawiając słuszności tej tezie, należy jednak wskazać, że nie oddaje ona ani historii, ani metodologii kształtowania się podziału władz, natomiast akcentuje głównie dzisiejszy punkt widzenia, który uwzględnia wybitnie retrospekcyjne spojrzenia na problem podziału władz. Patrząc z tego punktu widzenia, niepozbawionego racji, uznaje się, że każdy wariant podziału ma zapobiegać kumulacji, a co za tym idzie i despotii władzy, a to oznacza, że niejako z definicji antydemokratyczna jest jedna „duża” władza, a demokratyczna jest władza podzielona na mniejsze części. Oczywista racjonalność tego sposobu rozumowania popada jednak w konflikt z regulacją konstytucyjną, która postulując podział władz, jednocześnie ustala zasadę jednej władzy suwerennej (a więc niepodzielnej) scedowanej na Naród. Zderzenie tych dwóch różnych perspektyw konstytucyjnych jest jednak pozorne, jeśli tylko sięgniemy do istoty podziału władz i założenia, że władzę niepodzielną sprawuje Naród-suweren, a dzielone są w istocie władze, albo – mówiąc ściślej – organy państwa. Każdy z tych organów działa przecież w imieniu i na rachunek suwerena, i to właśnie, a nie sama czysta zasada podziału, definiuje demokrację. Przede wszystkim jednak doktryna podziału władz, w jakimkolwiek wydaniu, akcentuje nie tyle funkcjonalne rozróżnienie składników jednej władzy, ile funkcjonalne i organizacyjne rozdzielenie podmiotów, które odpowiadają za realizację określonych sfer (obszarów) działania państwa<sup>11</sup>.

9 Szerzej na ten temat zob. M. Malmon, *Arystotelesa poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, „Kultura i Wartości” 2013, nr 2, s. 9 i n.

10 Choć należy pamiętać, że nie jest to konwencja nieznaną wyjątków. Są autorzy, którzy posługiwali się i nadal się posługują liczbą mnogą, zob. np. Władysław Maliniak, Jerzy Ciemniowski czy Andrzej Pułło.

11 Zob. M.M. Wiszowaty, *Podział władzy* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szmyt, Warszawa 2016, s. 238.

## 2. Antecedencje doktryny

---

Arystotelesowskie wyróżnienie funkcji państwa, choć nie miało wiele wspólnego z doktryną podziału władz, było z pewnością zacznym myślenia, które w rezultacie przyniosło rozwinięte i mocno wyeksplikowane koncepcje podziału<sup>12</sup>, tym bardziej, że Arystoteles, mówiąc o „częściach składowych ustroju”, wyróżniał czynnik obradujący, rządzący i sądzący<sup>13</sup>. Z pewnością niekwestionowaną zasługą Arystotelesa było zwrócenie uwagi na kwestię tzw. przedmiotowego podziału władz, tj. wskazania, że aktywność państwa realizuje się w różnych sferach czy obszarach, np. tworzenia prawa czy jego wykonywania. Niewątpliwie było to punktem wyjścia dla całej późniejszej doktryny podziału, która wychodziła z założenia, że przedmiotowy podział władz determinuje również i inne przejawy (płaszczyzny) podziału. Jedną z nich jest podział podmiotowy, który ma wskazywać, że pełny, autentyczny podział władz wymaga nie tylko wskazania odrębnych funkcji państwa, lecz także stworzenia odrębnych organów czy też grup organów państwowych, których aktywność działania ograniczałaby się do określonych, mniej więcej jednolitych rodzajowo obszarów. W przeciwnym razie każdy podział będzie miał jedynie pozorny status, gdyż ten sam organ będzie działał np. w obszarze tworzenia i wykonywania prawa. Z rzeczywistym podziałem władz nie będzie to miało nic wspólnego. Dlatego podział podmiotowy jest nie tylko logiczną konsekwencją podziału przedmiotowego, lecz także *conditio sine qua non* podziału we właściwym tego słowa znaczeniu. Bez podziału podmiotowego nie mamy do czynienia z podziałem władz, ale co najwyżej z podziałem funkcji państwowych (funkcji władzy). Zarazem obydwa aspekty podziału są równie istotne, gdyż akcentują istotę podziału, zwracając uwagę, że przejawia się on w odrębności działania aparatu państwowego i równoczesnej odrębności organizacyjnej tego działania.

Przedmiotowe i podmiotowe rozdzielenie władz jest więc ontologicznie i prakseologicznie niezbędne, aby można było w ogóle mówić o podziale. Co więcej, oba aspekty podziału muszą być jednocześnie przeprowadzone,

---

12 Do tej pory każde myślenie o podziale władz jest zdeterminowane metodologicznie wcześniejszym myśleniem o podziale funkcji państwowych, którego werbalizację stanowi podział. Por. K. Sidorkiewicz, *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, t. X, s. 215 i n.

13 Zob. Arystoteles, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1973, s. 90.

gdyż w przeciwnym razie podział uzyska status co najwyżej abstrakcyjnej konstrukcji myślowej, a nie realnego rozwiązania ustrojowego<sup>14</sup>. Tymczasem w podziale władz nie chodzi tylko o atrakcyjny abstrakt, lecz o wprowadzoną w życie regułę skonstruowania aparatu państwowego, w celu zapewnienia jego efektywności i immunizowania go do możliwych dysfunkcji.

Na aspekt ten, *nomem omen*, zwraca uwagę Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.<sup>15</sup>, instytucjonalizując zasadę podziału władz w treści art. 10<sup>16</sup>. W ust. 1 art. 10 odwołano się właśnie do przedmiotowego elementu doktryny podziału, wskazując, że „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. W przepisie tym, co warto zaznaczyć, skoncentrowano się jedynie na rodzajach poszczególnych władz, bez przyporządkowywania im konkretnych organów państwowych. Sensem dyspozycji art. 10 ust. 1 jest więc wyodrębnienie trzech przedmiotowo wskazanych aktywności państwa, tj. tworzenia prawa, jego wykonywania i sądenia, bez przyporządkowywania do nich konkretnych organów czy grup organów. Te ostatnie dookreślono dopiero w treści art. 10 ust. 2, postanawiając, że „władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Sensem dyspozycji art. 10 ust. 2 jest więc podział podmiotowy, tj. wyraźne przyporządkowanie różnych przedmiotów działania państwa różnym grupom organów państwowych, co czyni realnym jakikolwiek podział władz. Może być on wszak skutecznie zapewniony dopiero wówczas, kiedy organy państwa będą sprofilowane na konkretne obszary aktywności, a ewentualne wyjście poza nie będzie zawsze wyjątkiem, a nie regułą. Podział przedmiotowy, mający wyjściowe znaczenie dla określenia struktury aparatu państwowego, zawiera się bowiem nie tylko we wskazaniu rodzajowo odrębnych sfer aktywności, lecz także w określeniu „jądra” każdej z takich

14 *Nota bene* tak było w przypadku propozycji Monteskiusza, który przedstawiając swoją koncepcję trójpodziału, odwoływał się do ustroju Anglii. Nie było to jednak przywołanie rzeczywiście istniejącego ustroju, ale raczej projekcja teoretyczna, projekcja postulowana. W praktyce konstytucyjnej Anglii nie realizowano przecież podziału, a poszczególne władze były raczej „zmieszane” czy „wymieszane”. Dowodem na to była, do dziś zresztą utrzymana, zasada „King in Parliament” czy choćby uprawnienia sądownicze Izby Lordów bądź pozycja ustrojowa Lorda Kanclerza, który stanowił wręcz kwintesencję zmieszania władz, kumulując funkcję członka Izby Lordów, ministra w rządzie Jego Królewskiej Mości oraz sędziego najwyższej instancji sądowniczej.

15 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej: Konstytucja.

16 Por. G. Kuca, *Zasada podziału władzy...*, s. 89 i n.

aktywności<sup>17</sup>. „Jądro” takie ma przesądzać specyfikę działania w danym obszarze działalności państwowej, ma delimitować zakres kompetencji, które łącznie przedmiotowo tworzą właściwy przedmiot działania w określonej sferze, zarazem nie pozwalając przekazać tego jądra jakiegokolwiek innej władzy, gdyż to naruszałoby sens podziału. Niemniej jednak podział przedmiotowy nie eliminuje sytuacji pogranicznych, kiedy to szczególnie tzw. akcesoryjne aktywności z danego pola będą wchodzić, czy zahaczać, o właściwość innego, czego przykładem może być prawo łaski, pozostawione tradycyjnie głowie państwa, które jednak nie uszczupla *imperium* władzy sądowniczej. Tak samo będąc w dyspozycji parlamentu prawo amnestii czy abolicji nie stanowi zbyt daleko idącej ingerencji w działalność sądów, będąc klasycznym wręcz przykładem sytuacji „granicznej”, która jednocześnie pokazuje to, co jest nienaruszalne, czyli „istotę” każdej władzy.

Myliłby się jednak ten, kto by sądził, że sens podziału zawiera się tylko w dualistycznym podziale przedmiotowym i podmiotowym. Podział ten nie miałby żadnego sensu, gdyby nie szedł z nim w parze podział personalny, tj. wymóg odrębności personalnej piastunów różnych władz. Gdyby bowiem jedna i ta sama osoba mogła zajmować stanowisko w tym samym czasie w więcej niż jednym organie przypisanym do więcej niż jednej z władz, to podział władz byłby fikcją. Dlatego też podział przedmiotowy i podmiotowy musi być bezwzględnie uzupełniony przez podział personalny (osobowy), który gwarantuje rzeczywistą odrębność poszczególnych władz. Z tego powodu ważnym elementem zasady podziału jest *incompatibilitas*, tj. zasada niepołączalności, która zakazuje kumulowania funkcji, stanowisk i urzędów, szczególnie w sytuacji gdy należą one do różnych pod względem podmiotowym i przedmiotowym władz. Dlatego też, uwzględniając treść Konstytucji, należy patrzeć na zasadę podziału władz nie tylko przez pryzmat dyspozycji samego art. 10, lecz także przez pryzmat tych przepisów, które ustanawiają niepołączalność funkcji, stanowisk i urzędów, szczególnie w obrębie legislatywy, egzekutywy i judykatury (*vide* art. 103 ust. 1, 2 Konstytucji). Wszelkie wyjątki od tej zasady łamią zasadę podziału, która m.in. z tego powodu prawie nigdy nie jest realizowana w sposób pełny. Dlatego np. typowa dla systemu parlamentarnego cecha, jaką jest to, że

---

17 „Jądro” takie Trybunał Konstytucyjny zwykł określać mianem „istoty” każdej z władz, która nie może być naruszona, ponieważ w przeciwnym razie naruszona zostanie zasada podziału. Szerzej na ten temat zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 187 i n.

„rząd pochodzi z parlamentu”, zarówno w sensie politycznym (tzn. siła polityczna mająca większość w parlamencie tworzy rząd), jak i w sensie osobowym (czyli że posłowie zostają ministrami), jest mocno niespójna z zasadą podziału władz, będąc jej – w jakimś sensie – zaprzeczaniem (na co zwraca się uwagę w doktrynie amerykańskiej, która przewiduje ścisłą odrębność personalną egzekutywy od legislatury).

Z tych też względów wskazuje się, że podział władz nie ma jednej ustalonej odgórnie wersji<sup>18</sup>. Od dawna dowodzi się, że w ujęciu najbardziej klasycznym podział władz można aplikować zarówno w wersji *hard*, tj. pełnego czy też restrykcyjnego podziału, jak i w wersji *soft*, tj. podziału miękkiego. W tym pierwszym przypadku podział władz realizowany jest w możliwie absolutystyczny sposób, eliminując, a w każdym razie minimalizując sytuacje, w których występują liczne elementy łamiące ten podział bądź go w jakiś sposób uszczuplające. W tym drugim przypadku podział jest postrzegany zdecydowanie bardziej ambivalentnie, do tego stopnia, że niekiedy uznaje się go za ideę ogólną czy wręcz postulowany stan idealny, w praktyce modyfikowany licznymi odstępstwami i podejściami nieortodoksyjnymi. Od razu należy zaznaczyć, że zdecydowana większość przypadków podziału pasuje się w grupie miękkiego czy też niekonsekwentnego podziału, a do wyjątków należą sytuacje adaptujące podział na sposób absolutny. Ten ostatni przypadek to oczywiście system konstytucyjny USA, w którym w sposób maksymalny oddziela się poszczególne władze od siebie, zmuszając jednocześnie – za pośrednictwem mechanizmu *checks and balances* – do nieufności i systematycznego kontrolowania jednej władzy przez drugą, by w ten sposób uniknąć zjawiska tzw. przerostu czy wynaturzenia władz<sup>19</sup>. Dla odmiany systemy niepełnego czy też miękkiego podziału to ustroje państw europejskich, które w różnych wersjach adaptują podział, niemniej jednak nigdzie nie realizują go w sposób ścisły czy restrykcyjny, czego przykładem – nie jedynym zresztą – może być praktyka rządów parlamentarnych i oparta na niej zasada politycznych i personalnych związków legislatury z egzekutywą. Konsekwencją tego dychotomicznego sposobu aplikacji zasady podziału władz

18 Por. G. Casper, *Separating Power. Essays on the Founding Period*, Harvard 1997, *passim*.

19 Choć w praktyce raczej się to nie udaje, a relacje między władzami zawsze układają się w taki sposób, że któraś z nich urasta do roli władzy dominującej. O ile XVIII i XIX w. nazywane były okresami dominacji legislatury, o tyle XX w. – m.in. za sprawą toczonej przez USA wojen – był okresem dominacji władzy wykonawczej. Z kolei od schyłku XX w. zaczynamy mówić, że obecny okres w historii ustroju USA to okres wyraźnej dominacji władzy sądowniczej.



jest nawet odmienne nazywanie obu wersji podziału, czego jednak nie odzwierciedla w sposób precyzyjny język polski. O ile bowiem w przypadku podziału w wersji *hard* zwykło się najczęściej mówić o separacji czy rozdzieleniu władz (*separation of powers*), o tyle podział w wersji *soft* określane jest często mianem *division of powers*, czyli właśnie dzieleniem czy podzieleniem władz. Niuansu tego nie uwzględnia niestety polska terminologia, dla której *separation*, *division* czy – spotykane niekiedy – *distribution of power* jest zawsze tak samo tłumaczone – jako po prostu podział władz.

Wskazane rozróżnienie na wersję mocną i słabą podziału nie oddaje liczby możliwych wariantów doktrynalnych podziału władz. Pokazuje jednak, że sam pomysł teoretyczny nie ma bynajmniej jednego zuniformizowanego charakteru i nie tworzy – wbrew pozorom – jednego modelu czy schematu podziału<sup>20</sup>. Jest to oczywiste, jeśli uświadomimy sobie, że doktryna podziału władz nie wzięła się znikąd. Była ona sumą doświadczenia teoretycznego i empirycznego, kompilacją wielu pomysłów i koncepcji, które proponowały optymalny sposób zorganizowania aparatu państwowego i relacji w jego obrębie. Podział władz pojawiał się w odpowiedzi na wiele innych propozycji, gorzej i lepiej wcielanych w życie. Ich wady i zalety powodowały, że ciągle szukano rozwiązań innych, lepszych, bardziej pasujących do rzeczywistości, bardziej efektywnych, ale też bezpieczniejszych. Powodem szukania nowych pomysłów była też chęć amortyzowania systemu politycznego przed wszelkiego rodzaju perturbacjami, niebezpieczeństwami czy wyzwaniem, które mogłyby zagrozić spójności i stabilności przyjętych rozwiązań. Na te ostatnie patrzono, co ważne, holistycznie, słusznie dowodząc, że sprawnie działający system polityczny państwa powinien być odporny na rozmaite zagrożenia nie tylko *stricte* polityczne i prawne, lecz także społeczne czy nawet behawioralne. Dlatego zanim doszło do ukształtowania się dojrzałej doktryny podziału władz, mieliśmy do czynienia z mniejszymi, mniej ambitnymi propozycjami w postaci np. koncepcji ustroju mieszanego, koncepcji ustroju zrównoważonego czy wreszcie mechanizmu hamulców ustrojowych (systemu powściągnięcia)<sup>21</sup>. Wszystkie one, choć nie były tożsame z podziałem, a nawet więcej – były konkurencyjne wobec niego, w jakimś sensie złożyły się na doktrynę podziału, kształtując ją powoli

---

20 Mimo że bardzo często za jedyny czy optymalny albo prawdziwy model przyjmuje się trójpodział zaproponowany przez Monteskiusza.

21 Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 120 i n.

jako efekt doświadczenia teoretycznego i praktycznego z nawarstwionymi różnymi pomysłami, które nie są tożsame z właściwą ideą podziału.

Koncepcja ustroju mieszanego sięga czasów antyku. Zakłada ona, jak sama nazwa wskazuje, mieszanie czystych form ustrojowych, tj. monarchii, demokracji, oligarchii itp., wychodząc z założenia, że każda z tych form w postaci czystej jest niedoskonała, a homeostaza ustrojowa realizuje się poprzez ich umiejętne zmieszanie we właściwych proporcjach, które maksymalizuje elementy pozytywne każdej z nich, przy równoczesnej minimalizacji elementów negatywnych. Za najdoskonalszy przykład *status mixtus* uznaje się przy tym starożytny Rzym z czasów republiki. W opinii Polibliusza, najbardziej dojrzałego doktrynera tej koncepcji, ustrój Rzymu stanowił wręcz idealne połączenie monarchii, arystokracji i demokracji. Widać z tego dobrze, że koncepcja ustroju mieszanego niewiele miała wspólnego z doktryną podziału władz, niemniej jednak realizowała dwa elementy leżące u podstaw doktryny podziału. Pierwszym był cel, tj. zbudowanie ustroju idealnego, a przynajmniej optymalnego. Drugim było zwrócenie uwagi na tło społeczne takiego ustroju, tzn. na konieczność stworzenia podstaw, na bazie których różne warstwy i grupy społeczne nie będą miały ani powodu, ani przestrzeni na kontestację *status quo*. Obydwa założenia, jak łatwo zgadnąć, tkwią *implicite* w doktrynie podziału władz i z tego powodu koncepcję *status mixtus* traktuje się jak punkt wyjścia dla doktryny podziału.

Idea ustroju mieszanego była niezwykle popularna w czasach średniowiecza i renesansu. Przykładowo Mikołaj z Kuzy był zdania, że najdoskonalszą praktyczną realizacją tego ustroju jest Kościół katolicki, w którym mieszają się w idealnych proporcjach monarchia (papież), arystokracja (kardynałowie) i demokracja (lud Boży). Zwolennikiem ustroju mieszanego był też Erazm z Rotterdamu. Bodajże w największym stopniu akcentował on potrzebę społecznej stabilności państwa, która wymagała tolerancji oraz umiejętnego zmieszania arystokracji, oligarchii i demokracji po to, by nie doszło do żadnych buntów i zamieszek, które mogłyby podważyć trwałość i bezpieczeństwo państwa. Zakładał on ponadto, że w sprawach dla państwa najważniejszych winna być też realizowana idea współpracy, dlatego twierdził, że np. prawo wypowiedzenia wojny nie powinno być dyskrejonalną decyzją króla, ale wynikiem konsensusu stanów i grup społecznych reprezentowanych w parlamencie, który winien mieć prawo wyrażania zgody na wszczęcie wojny. We współczesnej doktrynie podziału odnajdziemy bez trudu elementy myśli Erazma z Rotterdamu, choćby tam, gdzie mówi się o konieczności współpracy (współdziałania), gdyż podział nie separuje organów, a wręcz

przeciwnie – zmusza je do kooperacji, oraz tam, gdzie kładziono akcent na konieczność społecznej stabilizacji ustroju, na co później zwracał uwagę m.in. Monteskiusz. Był on zdania, że podział przedmiotowy, podmiotowy i personalny wpisany jest nieodmiennie w dystrybucję społeczno-ekonomicznych wpływów poszczególnych grup społecznych.

Od klasycznego ustroju mieszanego blisko już do innej ważnej politycznie koncepcji, mianowicie ustroju równowagi (ustroju zrównoważonego). Jego akolici zakładali, że każdy dobry ustrój powinien koncertować się przede wszystkim na tym, aby żadna z grup społecznych nie uzyskała monopolu, a w konsekwencji – żeby żaden organ państwa (będący reprezentacją określonych grup społecznych) nie zdominował pozostałych. Ustrój równowagi, za pomocą rozmaitych instrumentów, np. obowiązku współdziałania, miał gwarantować poszanowanie różnych, niekiedy bardzo odmiennych interesów poszczególnych grup i warstw społecznych. W przeciwieństwie do koncepcji ustroju mieszanego mniejszą wagę przykładał on do tego, co podzielić i jak to zrobić (tzn. ile arystokracji, ile monarchii, ile oligarchii, a ile demokracji), a większą do efektu tego zabiegu, jakim miał być społeczny spokój i polityczny pokój.

Obydwie koncepcje, tj. *status mixtus* i ustrój równowagi, były jednak – mimo wszystko – koncepcjami zdecydowanie bardziej politologicznymi aniżeli prawniczymi. Tą ostatnią była propozycja mechanizmu, czy też systemu hamulców ustrojowych, jako elementu współgrającego z koncepcją równowagi. Mechanizm hamulców, później w pełnej wersji zastosowany w systemie politycznym USA pod nazwą *checks and balances*, koncentrował się na interakcjach poszczególnych organów państwowych, wychodząc z założenia, że sprawnie działający system polityczny musi przeciwdziałać kumulacji władzy przez jeden organ i w ten sposób naruszać pryncypium ustroju zrównoważonego. Założeniem mechanizmu hamownia było przekonanie o konieczności stworzenia systemu kontroli jednego organu przez drugi w celu uniknięcia sytuacji, w której niekontrolowany organ przekroczy przypisany mu zakres kompetencji, a w konsekwencji naruszy całą logikę systemu. Idea kontroli jednego organu przez drugi była mocno podkreślana np. przez Marsyliusza z Padwy, który wyraźnie dowodził, że kontrola jest podstawą unikania konfliktów, które w państwie są rzeczą oczywistą z racji rozbieżnych, a w wielu przypadkach wręcz sprzecznych oczekiwań i żądań ze strony różnych grup społecznych. Zdaniem Marsyliusza z Padwy istotą działania państwa jest rozstrzygnięcie konfliktów społecznych i politycznych, co przy złożoności struktury społecznej może się skutecznie dokonywać jedynie przy zastosowaniu mechanizmów

kontrolnych, a te z kolei – niejako z definicji – są rodzajem hamulca nakładanego przez jeden organ w stosunku do drugiego.

### 3. U podstaw doktryny podziału

---

Żadna z przedstawionych propozycji teoretycznych nie była właściwą doktryną podziału, choć zarazem każda – w jakimś sensie – ją współtworzyła. Dojrzała postać doktryny podziału władz sięgnęła wobec tego i do koncepcji ustroju mieszanego, i do koncepcji ustroju równowagi, i wreszcie do mechanizmu *checks and balances* i zawartej w nim generalnej idei kontroli. Należy mieć jednak na uwadze, że sięganie to nie było ani oczywiste, ani logiczne, ani nie dokonało się od razu. Swoiste nakładanie się tych wszystkich prądów ideowych na doktrynę podziału, a przede wszystkim postrzeganie podziału jako swoistej synergii każdej z tych koncepcji to efekt dużo późniejszych peregrynacji doktryny podziału, jej ewolucji, czasami mutacji, a niekiedy wręcz deformacji. U samego początku doktryna podziału była zupełnie alternatywną propozycją ustrojową. Mało tego, była ona stworzona, przynajmniej w jakiejś mierze, jako kontrpropozycja, rozwiązanie wyraźnie opozycyjne wobec wcześniej istniejących aranżacji ustroju politycznego. Miała ona wobec tego na nowo określić zręby działania państwa w sytuacji, kiedy poprzednie modelowe propozycje albo się nie sprawdziły, albo zostały zdyskredytowane, albo najzwyczajniej zniekształcone<sup>22</sup>.

To, co z pewnością wyróżniało doktrynę podziału, to fakt, że była ona, w każdym swoim wariantcie, zdecydowanie bardziej prawnicza aniżeli polityczna czy socjologiczna. Wobec powyższego mniej uwagi poświęcała konstrukcjom społecznego i ekonomicznego podziału, który miał gwarantować trwałość proponowanych rozwiązań ustrojowych, a więcej kwestiom specyfiki przedmiotowej charakterystyki poszczególnych władz, wychodząc od tradycyjnego dla jurysprudencki rozróżnienia na *gubernaculo* (rządzenie) i na *iurisdictio* (sądzenie). Niemniej jednak należy mieć na względzie, że tkwiący zawsze gdzieś u podstaw idei ustroju mieszanego czy systemu równowagi

---

22 Por. R.M. Małajny, *Podział władzy: kontrowersje metodologiczne* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020, s. 17 i n. Zob. też L. Nowak, *Podział władzy w historii myśli politycznej – wybrane problemy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 37 i n.

społeczno-polityczny element ustroju także był brany pod uwagę, choć intensywność owego brania była różna w różnych propozycjach doktrynalnych. I tak np. u Monteskiusza był on znacznie silniej eksponowany aniżeli u Johna Locke'a.

Doktryna podziału narodziła się, jak zazwyczaj to bywa, w okolicznościach konfliktu społeczno-politycznego Anglii połowy XVII w. Na fali krytyki poczynań monarchy zaczęto postulować ograniczenie jego kompetencji i przeciwstawienie mu władzy wybieralnego parlamentu. W ten sposób tradycyjny obszar rządzenia miał ulec dystrybucji na władzę wykonawczą (króla) i władzę prawodawczą (parlament), co przekształciło się szybko w tzw. dualistyczne koncepcje podziału, które były pierwszym konkretem doktryny *separation of powers*<sup>23</sup>. Domaganie się rozgraniczenia sfery działania króla i sfery działania parlamentu miało oczywiście pragmatyczne i na wskroś polityczne tło, jednak szybko stało się kanonem doktryny podziału. Cletet Walker postulował duopol władz, wskazując władzę wykonawczą i władzę prawodawczą (ustawodawczą) jako sprężynę działania całego państwa, zaznaczając jednocześnie, że rozróżnienie władzy stanowienia prawa i władzy wykonywania prawa powinno być podstawą nowoczesnie zorganizowanego państwa. Koncepcja duopolu była szczególnie atrakcyjna w dobie rewolucji angielskiej (Nathaniel Finnes, Philip Hunton czy Isaac Pennington<sup>24</sup>), ale należy mieć na uwadze, że w owym czasie była ona orężem walki politycznej i niekoniecznie miała status doktryny kompletnej. Była raczej doraźną odpowiedzią na istniejący wówczas kryzys władzy w Anglii i plan przywrócenia zachwianej równowagi. Elementy zaproponowanej wówczas doktryny znalazły się w Instrumencie rządzenia (*the Instrument of Government*), tj. prototypie nowożytnej konstytucji, który aplikował zręby doktryny podziału. Jednocześnie już w tamtym momencie doktryny podziału nie traktowano jako absolutnego *novum*. Postrzegano ją raczej jako zręczną kompilację pomysłów i teorii wcześniejszych, w tym zwłaszcza mechanizmu hamulców i idei równowagi, która w największym chyba stopniu miała się przyczynić do ustabilizowania relacji instytucjonalnych i społecznych w państwie<sup>25</sup>. Jednocześnie od samego początku poszczególne elementy czy – z biegiem czasu – coraz bardziej dojrzałe pomysły składające się na doktrynę

23 Por. J.A. Fairlie, *The Separation of Powers*, „Michigan Law Review” 1923, Vol. 21, No. 4, s. 393 i n.

24 Por. M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 239 i n.

25 Por. M.E. Glassman, *Separation of Powers: An Overview*, „Congressional Research Service” 2016, nr 7–5700, s. 8 i n.

podziału oscylowały wokół dwóch zasadniczych problemów. Pierwszym był problem *stricte* konstytucyjny, dotyczący sposobu uporządkowania relacji między organami państwa w taki sposób, aby maszyna państwowa działała sprawnie i skutecznie. Drugim problemem była społeczno-ekonomiczna dystrybucja władzy i wpływów, która w każdej odsłonie pomysłów teoretycznych organizowania państwa stanowiła ważny punkt odniesienia, w dużej mierze przesądając w ogóle o skuteczności wszelkich koncepcji na zorganizowanie państwa<sup>26</sup>.

Oba problemy znajdowały różne odpowiedzi w zależności od kreatywności autora, rozkładnia akcentów, ale też diagnozowania przyczyn istniejącej sytuacji i szukania optymalnej recepty na uporządkowanie państwa. To tłumaczy, dlaczego nie ma jednej doktryny podziału władz. Owszem, dzisiaj dominuje bez wątpienia doktryna zaproponowana ponad 200 lat temu przez Monteskiusza, niemniej jednak nie jest ona ani jedyną doktryną, ani tym bardziej jedynym wariantem podziału, jaki na przestrzeni wieków wykreowano. Wskazuje się przy tym, że doktryna podziału nie może być nadmiernie skostniała, że tym, co w większości przypadków leży u podstaw każdej doktryny podziału, jest istotny czynnik sytuacyjno-polityczny, który powoduje, że właściwie każdy wariant podziału musi być – wcześniej czy później – dostosowywany do nowych potrzeb, zarówno tych prawnych, jak i politycznych, oraz, co nie mniej ważne, społeczno-ekonomicznych, gdyż to one w ostateczności są rękojmą stabilności ustroju<sup>27</sup>. Jeśli wobec tego przyjęta doktryna podziału abstrahuje od kontekstu czasu i miejsca, to najwyczejniej się dewaluuje, dyskredytując sam podział. *Nomen omen* twierdził tak sam Monteskiusz, który za każdym razem sygnalizował, że próżno jest znaleźć uniwersalny klucz budowania ustroju, że każdy ustrój konstytucyjny jest specyficzny, gdyż jest on wysoce skompilowaną maszynierią łączącą elementy stałe i zmienne, do których zaliczył m.in. tło społeczno-ekonomiczne doktryny oraz miejsce, w jakim dany ustrój jest osadzony. Dlatego Monteskiusz był zdania, że podział władz jest raczej ogólną ramą, która dopiero w połączeniu z uwarunkowaniami endemicznymi tworzy kompletny obraz ustroju. Słynny Francuz zdawał więc sobie doskonale sprawę z ograniczeń własnej koncepcji, których jednak nie chcą uwzględnić ci wszyscy, którzy dzisiaj zapatrzeni są bezkrytycznie w projekt

26 Por. R.J. Krotoszynski, *The Separation of Legislative and Executive Powers* [w:] *Comparative Constitutional Law*, red. T. Ginsburg, R. Dixon, Northampton 2011, s. 234 i n.

27 Por. Z. Balázs, *The Principle of the separation of Powers*, New York–London 2016, s. 81 i n.

stworzony w XVIII w. Z tego też powodu dzisiaj coraz częściej trójpodział Monteskiusza bywa krytykowany, uznawany za rozwiązanie przestarzałe, pomijające cały szereg nowych podmiotów w architekturze instytucjonalnej państwa, które pojawiły się w ostatnim czasie i które zyskują na znaczeniu (np. niezależne agencje, media). Poza tym niektórzy z przeciwników wersji podziału wyłożonej w *O duchu praw* akcentują przede wszystkim społeczny kontekst podziału, podkreślając nie tyle zmiany prawne i instytucjonalne, ile właśnie społeczne, co jednak wydaje się podejściem zbyt daleko idącym, gdyż społeczny, ekonomiczny i polityczny aspekt podziału nie miał nigdy fundamentalnego znaczenia dla całej doktryny. U Monteskiusza proporcje były oczywiste i jasno wyważone. To prawno-konstytucyjna konstrukcja była podstawą, pozostałe elementy zaś pełniły funkcję komplementarną i akcesoryjną. W efekcie można zaryzykować stwierdzenie, że współcześnie wobec paradygmatu Monteskiusza uformowały się dwa skrajne obozy. Jeden dowodzi bezwzględnej stabilności myśli Monteskiusza, a każde odstępstwo od niej traktuje jak zamach na ortodoksję. Drugie z kolei, wbrew elementarnej logice, pompuje balon społecznego tła podziału, uznając, że to kontekst społeczno-polityczny ma decydujące znaczenie, a strona formalno-ustrojowa jest drugorzędna<sup>28</sup>. Jak wszystkie skrajności, oba podejścia wymagają niezbędnej korekty. Dlatego z jednej strony należy wystrzegać się bałwochwalczej niewzruszalności założeń doktryny Monteskiusza, z drugiej zaś należy równie stanowczo odrzucać pomysły w gruncie rzeczy politycznej instrumentalizacji tych elementów doktryny, które nie tworzą jej zrębów, a jedynie tło.

#### 4. Alternatywne warianty podziału

---

Rozważając klasyczny pogląd Monteskiusza wskazujący trzy rodzaje władz czy też trzy funkcje państwa, tj. władzę (funkcję) stanowienia prawa, władzę (funkcję) wykonywania prawa i władzę (funkcję) sądenia, należy zauważyć, że choć dziś pogląd ten bezapelacyjnie zdominował myślenie konstytucyjne, to jednak nie ma chyba wątpliwości, że – przynajmniej w jakiejś mierze – powinien być skorygowany, zwłaszcza że faktyczny ustrój państwa radykalnie się zmienił

---

28 Por. np. M.R. Schloss, *The Hatchet's Blood: Separation, Power, and Gender in Ehing Social Life*, Tucson 1992, *passim*.



w stosunku do realiów XVII i XVIII w. Poza tym warto mieć na uwadze, że nawet u swoich początków nie był on bynajmniej poglądem dominującym, a różni myśliciele polityczni proponowali nieco inne warianty podziału, stosując inną metodologię, a co za tym idzie i klasyfikację. Dlatego, obok dziś klasycznego wariantu (władza ustawodawcza, władza wykonawcza, władza sędziowska), można wskazać inną wersję trójpodziału, zaproponowaną wcześniej przez Locke'a (władza ustawodawcza, władza wykonawcza, władza federacyjna), albo propozycje odchodzące od dzielenia władz na trzy. Do tych ostatnich należy pomysł Benjamina Constanta, który wyróżniał aż pięć władz, tj. władzę królewską, władzę wykonawczą, władzę samorządową, władzę reprezentatywną opinii i władzę reprezentatywną stałą<sup>29</sup>. Dużą popularność zdobyły też doktryny dualistyczne, które proponowały wskazanie jedynie dwóch władz, tj. władzy wykonawczej (w obrębie której lokowano też sądy jako podmioty wykonujące prawo) i władzy ustawodawczej. Tak pojmowany duopol władz zaproponował chociażby Clet Walker. Współcześnie z kolei nawiązują do niego ci wszyscy badacze, którzy wskazują bezprzedmiotowość każdego innego podziału władz oprócz podziału na rząd i opozycję, który to podział wyznacza swoistą „oś aktywności państwa” i jego organów konstytucyjnych<sup>30</sup>. Zauważają oni, że wszystkie klasyczne wersje podziału władz tworzone były w diametralnie innych uwarunkowaniach politycznych i sytuacyjnych, dlatego siłą rzeczy abstrahowały od roli i znaczenia partii politycznych, które przecież zmonopolizowały współczesne państwo, *de facto* „zawłaszczając” instytucje publiczne, czyniąc je przedmiotem tzw. systemu łupów (*spoils system*), co powoduje, że jakkolwiek tradycyjny podział nie ma dziś praktycznego znaczenia, a jego miejsce powinna zająć dychotomia oddzielająca te partie, które rządzą, a tym samym dzielą się łupami, i te, które do takiego podziału pretendują. Idąc tym tokiem rozumowania, wydzielić się powinno władzę rządzącą i przeciwstawianą jej władzę opozycji<sup>31</sup>. Zdaniem wielu badaczy ten

---

29 Zarówno w ujęciu Locke'a, jak i Constanta sądy nie tworzyły nowej władzy czy też nowej funkcji państwa, gdyż sądenie było w tym przypadku postrzegane jako jedna z odmian wykonywania prawa, dlatego też sądy znajdowały się w myśl tych propozycji w szeroko rozumianej władzy wykonawczej.

30 Por. Ch. Möllers, *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford 2013, s. 227 i n.

31 Por. A. Sylwestrzak, *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017, s. 320 i n.



właśnie dualizm jest dziś sednem działania państwa, a inne sposoby podziału są wobec niego wtórne<sup>32</sup>.

Jeszcze inni dowodzą, że zmiany w obrębie doktryny podziału poszły w innym kierunku, tj. wzmocnienia obywateli za sprawą rozmaitych instytucji demokracji bezpośredniej i semibezpośredniej. W ten sposób nastąpił swoisty „renesans Aten” w prawie konstytucyjnym, ale zarazem istotnie przeformułowano relacje w obrębie podzielonych władz, które dzielimy raczej na te, które podlegają woli suwerena, będąc refleksem jego woli, i na te, które służą agregacji i artykulacji jego woli<sup>33</sup>. W ten sposób podział władz reorientuje się z klasycznego, w wersji horyzontalnej, na podział wertykalny, idący wzdłuż linii oddzielającej rządzących i rządzonych.

Jednak tym, co współcześnie chyba w największym stopniu deprecjonuje konwencjonalne podejście do podziału władz, jest radykalna zmiana architektury instytucjonalnej państwa. Niektórzy wskazują nawet, że zmiana ta powoduje, iż cała koncepcja podziału np. w wersji Monteskiusza nie ma dziś sensu, gdyż nie tylko pojawiły się nowe organy (np. sądy konstytucyjne, ombudsman), lecz także nastąpiła głęboka przebudowa funkcji poszczególnych władz, co sprawia, że nie da się ich sprowadzić do prostej triady stanowienia, wykonywania i sądenia prawa<sup>34</sup>. Mark Tushnet wprost twierdzi wobec tego, że choć Monteskiuszowski wzorzec podziału ukształtował nasz sposób myślenia o konstytucjonalizmie, to jednak obecnie jest on przestarzały, a niespójność modelu rządzenia ze stanem faktycznym bije wręcz w oczy. Zauważa on, że być może należy odejść od koncentrowania się na władzach czy gałęziach władzy (*branches of power*), a spojrzeć na ustrój państwa z zupełnie innej perspektywy, np. dystrybucji wpływu, kapitału, zdolności wywierania nacisku czy możliwości powstrzymywania i kontrolowania innych<sup>35</sup>. Zauważa jednocześnie, że żaden podział nigdy nie ma charakteru *constans*, że jest tylko epistemologicznym opisem działania państwa, a ten odzwierciedla rozmaite przekształcenia, jakie zachodzą w mechanizmie sprawowania władzy, rozumianym w sensie prawnym, politycznym i ekonomicznym<sup>36</sup>.

---

32 Por. Z. Machelski, *Polityczny podział władzy: relacje rząd – opozycja* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 143 i n.

33 Por. D. Rousseau, *La démocratie continuée*, Paris 1995, *passim*.

34 Por. P. Pactet, *Institutions politique. Droit constitutionnel*, Paris 2002, s. 113 i n.

35 Por. M. Tushnet, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Northampton 2015, s. 95 i n.

36 Zob. *ibidem*, s. 95.

Mimo sygnalizowania tych wszystkich niuansów, które w dobie nowoczesności modyfikują doktrynę podziału, większość autorów szuka nowych instytucji jako nowych władz, redefiniując słynny trójpodział Monteskiusza. Tak czyni np. Eoin Carolan, który pozostając w konwencji trójdzielnej, głęboko ją reformuje. Po pierwsze dlatego, że wyraźnie skłania się ku koncepcji podmiotowego podziału, raczej funkcji, zadań czy ról ustrojowych, a nie właściwych władz, po drugie dlatego, że uwzględnia również faktyczne, a nie tylko formalno-prawne uwarunkowania. W efekcie proponuje wyodrębnienie organów politycznych, organów administracyjnych i organów sądowych, dowodząc, że taki podział o wiele lepiej ilustruje istotę działania współczesnego aparatu państwowego<sup>37</sup>. Podział ten pokazuje z jednej strony wyraźne rozróżnienie władz politycznych czy też „aktywnych” od innych, a z drugiej strony – gigantyczny rozrost organów administracyjnych, które od XIX w. wyraźnie zdominowały aparat państwowy. Ponadto zdaniem E. Carolan obok organów administracyjnych współczesne państwo znamionuje potężna inflacja władzy sądowniczej, która za sprawą nowych rodzajów sądów (np. konstytucyjnych, administracyjnych), aktywizmu sędziowskiego, precedensów sądowych i coraz bardziej poszerzającej wykładni prawa staje się co najmniej współustawodawcą, porzucając elementarne założenia myśli Monteskiusza, według której sędziowie byli jedynie „ustami ustawy”.

Oczywiście rozrzut pomysłów na temat możliwych nowych, czy nawet zupełnie alternatywnych koncepcji ujęcia podziału władz, jest znacznie większy, o czym mogą zaświadczać m.in. pomysły tzw. władzy kontrolnej, władzy biurokratycznej czy władzy politycznej, konfrontowanej z władzą administracyjną. Jednocześnie coraz częściej proponuje się zupełnie „nowe władze”, uznając, że rozwój państwa, sfer jego aktywności i ogólne zmiany relacji między nimi zdeaktualizowały dawne koncepcje podziału. Wskazuje się wobec tego np.: władzę arbitrażową (neutralną) głowy państwa, władzę samorządu terytorialnego (którego siła systematycznie rośnie, czemu sprzyja m.in. Unia Europejska i jej polityka regionalizmu), władzę agencyjną, powierzoną niezależnym agencjom (których rozrost jest znakiem rozpoznawczym XX i XXI w.), władzę opinii publicznej (inaczej nazywaną władzą mediów), władzę kontrolną, która scedowana jest na podmioty zajmujące się szeroko rozumianą kontrolą finansów publicznych, ale też kontrolą stanu przestrzegania

---

37 Por. E. Carolan, *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*, New York 2009, s. 128.

praw i wolności człowieka (ombudsmeni), oraz władzą realizowaną w różnym stopniu przez podmioty niepubliczne, działające jako zorganizowane grupy interesów itp.<sup>38</sup>. Dowodzi się też, nie bez racji, że w architekturze ustrojowej państwa pojawiło się w ostatnim czasie wiele różnych organów regulacyjnych, często wyspecjalizowanych w wąskich dziedzinach (ochrona danych osobowych, rynek audiowizualny, ochrona zdrowia, konkurencja itp.). Zdaniem niektórych również te wszystkie organy regulacyjne tworzą względnie homogeniczną grupę organów, której nie należy ignorować w myśleniu na temat nowych wariantów doktryny podziału, tym bardziej, że większość z nich uszczupliła – w jakiś stopniu – tradycyjne *imperium* egzekutywy<sup>39</sup>. Pozostając w temacie tworzenia nowych organów i nowych funkcji państwowych, wskazuje się też niekiedy na gwałtowny rozwój sądownictwa konstytucyjnego, które dokonało kilku istotnych korekt Monteskiuszowskiego trójpodziału. Po pierwsze, osłabiło pozycję legislatywy poprzez poddanie ustaw parlamentu kontroli konstytucyjności. Po drugie, wzmocniło funkcję kontrolną, która jednak, choć wykazuje pewne cechy kontroli sądowej, nie jest sądem w właściwym znaczeniu tego słowa. Po trzecie wreszcie, pogłębiło społeczną dystrybucję władzy, gwarantując w pierwszej kolejności poszanowanie praw i wolności jednostki jako *ratio legis* działania sądownictwa konstytucyjnego. Z tego powodu sądy konstytucyjne często stawiane są poza typowym trójpodziałem, tworząc w istocie nową władzę, tj. władzę gwarancji konstytucyjnych.

Niezależnie przy tym od niuansów, od liczby wyodrębnianych władz, od rodzaju tych władz, wszystkie doktryny podziału mają jeden punkt wspólny. Jest nim uznanie, że organy państwa odzwierciedlają różne funkcje państwa, że funkcje te powinny być realizowane przez odrębne organy z własnym *iperium* i że między organami nie może być klasycznej separacji, ale winien istnieć system kontroli i wzajemnego hamowania, po to, by przeciwdziałać kumulacji władzy, która zawsze jest niebezpieczna i zawsze prowadzi do monopolu. Tymczasem sednem podziału, obojętnie jak przeprowadzonego, jest przeciwdziałanie monopolowi władzy.

---

38 Szerzej na ten temat zob. R.M. Małajny, *Europejska teoria podziału władzy państwowej w XX stuleciu* [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marzał, Wrocław 2002, s. 327 i n.

39 Por. D. Mańka, *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze*, „*Studia Iuridica*” 2019, t. LXXVII, s. 68 i n.

## 5. Podział władz w polskich dyskusjach konstytucyjnych

---

Choć na przestrzeni ostatnich 200 lat pojawiły się rozmaite wersje idei podziału władz, regulacja podziału zawarta w obowiązującej Konstytucji jest przejawem klasycznego podejścia do podziału w wersji Monteskiusza. Jest tak, mimo że w Konstytucji można odnaleźć „szczeliny”, przez które, przy odpowiednim podejściu, da się wyciągnąć nowe treści, które akomodowałyby XVIII-wieczną koncepcję do wymogów współczesności. „Szczeliny” te to jednak mimo wszystko nie nowa koncepcja, a przynajmniej nie widoczna *prima facie* rewizja utrwalonego standardu idei podziału. Tym większa szkoda, że w czasie debaty konstytucyjnej prowadzonej przy okazji tworzenia obecnej Konstytucji skoncentrowano się głównie na recepcji wzorców obcych, już wówczas przecież podawanych w wątpliwość, a nie sięgnięto odważnie np. do polskiego dziedzictwa intelektualnego<sup>40</sup>. Szczególnie w okresie międzywojnia było ono dużo bardziej kreatywne aniżeli dziś, kiedy odgórnie ustalony pogląd traktuje się w kategoriach bezdyskusyjnego dogmatu. To m.in. jeden z powodów, dla których polską Konstytucję ocenia się jako mało oryginalną, pozbawioną nowatorskich, rodzimych pomysłów, gdyż w przewarżającej mierze jest ona zręczną kompilacją zachodniej myśli ustrojowej, którą po 1989 r. traktowano jako jedynie słuszną<sup>41</sup>. Inercja co do ewentualnej rewizji klasycznych ujęć podziału była, przynajmniej w jakiejś części, skutkiem generalnego założenia, że tworząc ustrojowe zręby Polski po 1989 r., nie ma specjalnie sensu proponować nowych rozwiązań, a wręcz przeciwnie, wskazane jest skrupulatne recypowanie rozwiązań zachodnich, po to, by nadrobić dystans między nami a tzw. Zachodem. Nie bez znaczenia były też możliwe szybka reorientacja ustrojowa i odcięcie się od konstytucjonalizmu socjalistycznego, a do tego zachodnie pomysły nadawały się znakomicie (szczególnie zasada podziału władz, która była przeciwieństwem socjalistycznej zasady jedności władzy

---

40 Por. W. Sokolewicz, *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułto, Gdańsk 1993, s. 22 i n.

41 Co zresztą nie dotyczy jedynie Polski, ale generalnie całego regionu Europy Środkowej, który po 1989 r. zaczął tworzyć nowe konstytucje, nie tworząc jednak przy tej okazji nowych idei, a jedynie recypując wzorce zachodnie. Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 10, s. 21 i n.

państwowej<sup>42</sup>). Nie można też ignorować faktu, że możliwie wierna adaptacja rozwiązań zachodnich miała, na swój sposób, legitymizować nowy porządek konstytucyjny<sup>43</sup>. Dla twórców Konstytucji ważniejsza więc była legitymizacja ich pracy aniżeli twórcza kreacja, a co za tym idzie – wymyślanie nowych idei i koncepcji<sup>44</sup>, albo przynajmniej odwoływanie się do takich silnie zrewidowanych wersji podziału<sup>45</sup>. Szkoda, że tak się stało, tym bardziej, że właśnie w zakresie idei podziału władz polskie pomysły, stworzone na przestrzeni ostatnich 100 lat, były oryginalne, a co więcej – niektóre z nich są do dziś aktualne. I tak np. dowodzą sprzeczności zasady podziału, zwłaszcza w wersji Monteskiusza, z zasadą suwerenności Narodu, upominając się tym samym o istotną korektę podziału w postaci wyodrębnienia władzy rządowej, samorządowej i kontrolnej, wskazując, że właśnie władza samorządowa byłaby zręcznym połączeniem podziału ze zwierzchnictwem narodowym, a więc dwóch zasad, które dla wielu stanowiły swoje przeciwieństwo<sup>46</sup>. Co więcej, trafnie wskazywano, że zarówno parlament, jak i sądownictwo współcześnie, w czasach generalnego wzmocnienia rządu, powinny być nastwione na jego skuteczną kontrolę (i w procesie stanowienia prawa, co gwarantował parlament, i w procesie stosowania prawa, co gwarantowały sądy). Z tych też powodów dla wielu autorów Monteskiuszowski podział wyodrębniający legislatywę i judykatywę był anachronizmem, gdyż rzeczywistą władzą (funkcją państwa) powinna być władza kontrolna, sprawowana zarówno w aspekcie politycznym (co gwarantował parlament), jak i w sensie prawnym (co zapewniały sądy), ale też w sensie finansowym (co miała gwarantować Najwyższa Izba Kontroli Państwowej). Upominano się też w polskiej doktrynie o równowagę władz, ponieważ – jak

42 Por. M. Kruk, *Zagadnienia jedności władzy i podziału kompetencji*, „Studia Konstytucyjne” 1989, t. II, s. 31 i n.

43 Dlatego właśnie wskazuje się, że w Europie postsocjalistycznej konstytucje odgrywały nową rolę, głównie uwiarygadniając nowe porządki prawne, a nie proponując oryginalne, nowe konstrukcje ustrojowe. Por. W. Sokolewicz, *Nowa rola konstytucji...*, s. 21 i n.

44 Prowadziło to oczywiście bardzo często do powierzchownej adaptacji rozwiązań zachodnich, bez głębszej refleksji nad nimi i nad ich przydatnością i adekwatnością do polskich warunków ustrojowych. Niestety, w dużej mierze dotyczyło to też zasady podziału władz. Por. A. Pułto, *Podział władzy we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce [w:] Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego...*, s. 3 i n.

45 Jest tak tym bardziej, że paradoksalnie w zachodnim konstytucjonalizmie zasady podziału władz najczęściej nie wpisuje się *expressis verbis*, lecz jest on raczej konsekwencją całej regulacji konstytucyjnej bądź pozostaje na poziomie ogólnej idei podziału bez jej detalizacji np. na trójpodział Monteskiuszowski, co w praktyce ułatwia kreowanie nowych władz albo co najmniej zapewnia giętkość całej idei.

46 Por. W.L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 22

sądzono – to ona powinna być celem przeprowadzonego podziału, a nie sam podział, który jest tylko środkiem osiągnięcia równowagi gwarantującej spokój i pokój<sup>47</sup>. Z tego też powodu uważano, że klasyczna doktryna podziału odwraca kolejność rzeczy, gdyż koncentruje się na podziale władz, gdy tymczasem uwagę powinna przykładać do równowagi, jako pożądanego stanu, który wszystkie rozwiązania konstytucyjne powinny skutecznie poręczać.

Potrzeba zagwarantowania równowagi była zresztą znacznie szerszej, a zarazem bardziej szczegółowo dyskutowana w polskiej doktrynie. Zwracano uwagę, że podział władz może generować rozmaite konflikty, gdyż oczywiste „jądro” każdej z władz nie wyklucza przecież sytuacji pogranicznych, a to one zazwyczaj prowadzą do ustrojowych perturbacji, które w sprzężeniu zwrotnym są odbierane jako dysfunkcjonalność samej idei podziału. Dlatego wskazywano, że w podziale władz kluczowe znaczenie mają mechanizmy kontrolne, gdyż to one pozwalają uniknąć nachodzenia kompetencji z jednej strony oraz zapewniają *ratio legis* każdego podziału władz, jakim jest przeciwdziałanie supremacji jednej władzy nad drugą<sup>48</sup>. Dowodząco wobec tego, że sam podział władz jest w sumie kwestią techniczno-organizacyjną, ale prawdziwą materią ustrojową, sednem konstytucji jest homeostaza ustrojowa i to ona jest zasadą, którą konstytucjonalizm powinien zoptymalizować, odpowiednio adaptując ideę podziału i równowagi władz.

Polemizując szczególnie chętnie z koncepcją Monteskiusza<sup>49</sup>, wskazywano nie tylko na to, że zbyt mały nacisk kładzie ona na potrzebę równowagi władz, lecz także na fakt, że błędnie identyfikuje poszczególne władze i zakreśla ich *imperium*. Z jednej bowiem strony uszczupla ona nadmiernie władzę wykonawczą, z drugiej zaś marginalizuje władzę sądowniczą. Obydwie władze,

---

47 Por. W.L. Jaworski, *op. cit.*, s. 22.

48 Por. W. Makowski, *Na drodze do reformy Konstytucji*, Warszawa 1929, s. 68.

49 Jednym z największych antagonistów koncepcji Monteskiusza był Franciszek Kasperek. Autor ten wskazywał, że błędem jest nazywanie sądów osobną władzą, gdyż sądownictwo jest jedynie specyficznym, ale jednak rodzajem wykonywania prawa, a sądy stanowią część szeroko rozumianej władzy wykonawczej. Poza tym dowodził on, że podział sam w sobie nie gwarantuje stabilności ustrojowej ani też nie chroni przed recydywą autorytaryzmu gdyż nadal możliwe jest nadużywanie władzy, a w konsekwencji supremacja jednej z nich, tym bardziej, że sam Monteskiusz wprost opowiadał się za silną, nieproporcjonalnie mocną pozycją władzy ustawodawczej. Jednak zdaniem F. Kasperka najpoważniejszym mankamentem doktryny Monteskiusza było założenie samego podziału, gdy tymczasem państwo i władza w państwie zasadzają się na jedności, a nie podziale. Por. F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1881, t. II, s. 612 i n.

zdaniem polskich krytyków Monteskiusza, były w istocie przez niego pominięte, podczas gdy i władza wykonawcza, i władza sądownicza w największym stopniu zmieniają obraz funkcjonowania współczesnego państwa i w dającej się przewidzieć perspektywie zmieniają go jeszcze bardziej<sup>50</sup>. Wskazywano ponadto, że Monteskiuszowski trójpodział nie przeciwdziałał możliwej preponderacji jednej władzy nad drugą, a nawet więcej – że sam Monteskiusz dopuszczał taką preponderancję, wskazując na wyjątkowy status władzy ustawodawczej<sup>51</sup>. Najbardziej zaciekle polemicy dowodzili w związku z tym, że podział Monteskiusza nie tyle kładzie tamę przed absolutyzmem, ile zmienia jego gramatykę, dopuszczając, że zamiast jedynowładcy w postaci króla będzie możliwa despotia zgromadzenia<sup>52</sup>. To dla wielu stanowiło podstawowy mankament koncepcji słynnego Francuza, który nakazywał poszukiwanie nowego mechanizmu podziału, który należycie zrealizowałby założenia, które fundowały przecież cały teoretyczny dyskurs dotyczący podziału władz, mianowicie immunizowanie państwa przed patologią, jaką jest supremacja jednej z władz.

Polemizując w związku z tym z poglądami Monteskiusza, wskazywano, że podział winien prowadzić do równowagi, czyli – inaczej mówiąc – interweniowania w tych statuach, w których równowagi brak, w których któraś z władz urasta ponad miarę. Wychodząc z takiego założenia przyjmowano, że podział nie oznacza absolutnej separacji, a co za tym idzie – pełnej niezależności, i że wobec tego kwintesencją podziału władz jest „domniemanie kompetencji” z jednej strony oraz pozostawienie kompetencji spornych czy dzielnych z drugiej<sup>53</sup>. Te pierwsze składały się na „istotę” każdej z władz, podczas gdy te drugie tworzyły obszar sporny, który delimitowany był najczęściej *casu ad casum* w praktyce działania poszczególnych organów państwowych. Uznawano przy tym, że realizacja idei podziału władz w praktyce musi oznaczać sytuację „nachodzenia na siebie różnych władz”. Nachodzenie to nie może jednak przekraczać pewnego Rubikonu, za którym nie ma już podziału. Dlatego np. system parlamentarny, w doktrynie nazywany też miękkim podziałem, był dla części

---

50 Por. Z Cybichowski, *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1927, t. II, s. 74.

51 Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 220.

52 Ta myśl była bardzo żywa również w debacie konstytucyjnej w USA i m.in. z tego powodu amerykańską wersję podziału uzupełniono mechanizmem hamulców, które byłyby stosowane, gdyby jedna z władz urastała nadmiernie ponad miarę.

53 Por. W. Maliniak, *Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym*, Warszawa 1936, *passim*.



polskiej doktryny zaprzeczaniem podziału i instalowaniem formy supremacji władzy ustawodawczej<sup>54</sup>.

Przy okazji prac nad Konstytucją temperatura dyskusji o podziale władz znacznie spadła. Oczywiście, pojawiały się tematy sporne, niemniej jednak nie podważały one przyjętego założenia generalnego, a tym było przeniesienie na grunt polski rudymentów trójpodziału Monteskiusza. Kwestie, które nie zostały ostatecznie przesądzone, dotyczyły takich zagadnień jak: 1) ustrojowe usytuowanie Prezydenta, którego bardziej postrzegano jako Constantowską władzę arbitrażową aniżeli egzekutywę w ścisłym tego słowa znaczeniu; 2) zaliczenie trybunałów, szczególnie Trybunału Konstytucyjnego, do pionu władzy sądowniczej, co oddawało dualizm istniejących wówczas poglądów, gdyż jedni chcieli włączenia Trybunału do władzy sądowniczej, inni z kolei opowiadali się za jego pozostawieniem poza trzecią władzą; 3) funkcjonowanie całej gamy organów konstytucyjnych, których nie da się zamknąć w prostym trójpodziale, co zdaniem niektórych wymagało stworzenia nowego rodzaju „władzy”, w której można by było je wszystkie pomieścić; 3) konieczność dowartościowania samorządu terytorialnego, jako pionowego aspektu podziału władz, który jest sposobem pogłębienia demokracji; 4) idąc tropem pionowego podziału władz, niektórzy wskazywali ponadto potrzebę silnego zaznaczenia wertykalnego rozdzielnia władz z mocnym podkreśleniem władzy Narodu, wyposażonego w instrumenty demokracji bezpośredniej, co pokazywałoby w sposób wyraźny „władzę suwerena” i „władzę organów pochodnych”, tworzących klasyczne władze w wersji Monteskiusza czy Constanta; 5) potrzebę realnego zabezpieczenia zasady równowagi poza, w gruncie rzeczy ornamentacyjnym, jej zaznaczeniem w treści art. 10 ust. 1 Konstytucji. W debacie konstytucyjnej spierano się również o to, czy podział w ogóle powinien uzyskać postać wyartykułowanego *expressis verbis* przepisu, czy też nie powinien on przypadkiem wynikać z całokształtu postanowień Konstytucji<sup>55</sup>. Idąc tym tropem,

---

54 Por. A. Pułło, *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014, s. 84 i 85.

55 Niemniej jednak w większości konstytucji państw Europy Środkowej zdecydowanej zasadzie podziału władz nadano postać wyraźnego przepisu (por. np. art. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej, który stanowi: „Lud jest źródłem wszelkiej władzy państwowej; wykonuje ją za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej”. Art. 8 konstytucji Bułgarii postanawia z kolei, że „władza państwowa dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”. Art. 1 ust. 4 konstytucji Rumunii natomiast ustanawia zasadę, zgodnie z którą „państwo jest zorganizowane stosownie do zasady rozdziela i równowagi władzy – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – w ramach demokracji konstytucyj-



niektórzy słusznie uznawali, że wpisanie do Konstytucji zasady wyrażającej np. Monteskiuszowski trójpodział niepotrzebnie zamknie tekst ustawy zasadniczej, utrudniając jego interpretację, a co za tym idzie i akomodację do zmieniających się uwarunkowań. Przy tej okazji podkreślali, że podział nie jest kwestią formalizmu prawniczego, lecz raczej praktyki konstytucyjnej, która zawsze jest, a przynajmniej może być, labilna, wobec czego Konstytucja siłą rzeczy nie może być zbyt sztywna. Ma ona wskazywać co najwyżej kierunek, ale nie jego wszystkie szczegółowe wytyczne normatywne (np. podział i równowagę władz, jednakże bez kwalifikowania poszczególnych władz). Spierano się wreszcie o kwestie szczegółowe czy wręcz techniczne, takie jak np. siatka pojęć w proponowanym przepisie instalującym podział, zastanawiając się nad tym, czy ma być to „podział”, czy może „rozdział”, i czy ma on dotyczyć „władz”, „władzy” czy może raczej „organów państwowych”<sup>56</sup>.

Debata o niuansach podziału władz szybko jednak ustąpiła innym kwestiom uznanym za zdecydowanie ważniejsze. W pewnym momencie zgodzono się, że podział władz nie budzi poważniejszych kontrowersji, że jest zasadą znaną, rozpoznaną, zrozumiałą i – co w tamtych warunkach było kluczowe – na wskroś demokratyczną<sup>57</sup>. Aplikacja zasady podziału miała więc demokratyzować, a przez to legitymizować nowy porządek konstytucyjny, porządek, który w warunkach podziału nominalnie funkcjonował przecież już od 1992 r. Warto jednak pamiętać, że o ile rzeczywiście podział władz wprowadziły przepisy Małej Konstytucji<sup>58</sup>, o tyle dopiero w Konstytucji z 1997 r. zasadę podziału władz uzupełniono zasadą współdziałania oraz zasadą równoważenia, co *summa summarum* tworzyło zupełnie nową jakość normatywną, która nakazywała – mimo wszystko – inaczej spojrzeć na sens konstytucyjnej zasady podziału. W efekcie dopiero z czasem doktryna zaczęła coraz krytyczniej przyglądać się zasadzie podziału, dowodząc, że podział *de facto* przysłonił pozostałe elementy tkwiące w tej zasadzie (tj. wymóg współdziałania władz oraz efekt tego współdziałania w postaci osiągnięcia równowagi instytucjonalnej) oraz

---

nej”). Niekiedy stanowisko takie spotykało się zresztą z krytyką wskazującą, że autentyczny podział władz jest nie tyle kwestią prawa, ile praktyki.

56 Szerzej na ten temat zob. A. Pułto, *Zasada podziału i równoważenia władzy (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 31 i n.

57 Por. H. Suchocka, *Zasada podziału i równoważenia władz* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 146.

58 Szerzej na ten temat zob. J. Ciemniowski, *Podział władz w „małej konstytucji”* [w:] *Mała konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 19 i n.

że być może sam schemat trójpodziału Monteskiusza jest już *passé*. W konsekwencji po jakimś czasie doktryna zaczęła znowu upominać się o konieczność nowego odczytania zasady podziału, dowodząc – słusznie zresztą – że patrzenie przez pryzmat koncepcji Monteskiusza jest anachronizmem i że prawdziwą istotą podziału nie jest wcale wskazanie legislatywy, egzekutywy i judykatury, ale wskazanie różnych rodzajowo władz, które w procesie rządzenia będą się wzajemnie uzupełniać, zabezpieczając przed patologią władzy. Dlatego nie tylko odżył pomysł władzy kontrolnej, lecz także pojawił się pomysł wyodrębnienia „władzy rządzącej” i „władzy opozycji”. Podział ten pokazuje, że na konstytucyjną zasadę podziału nie można patrzeć przez czysty formalizm konstytucyjny, że jak żadna inna zasada konstytucyjna podział władz jest zasadą empiryczną i zarazem polityczną<sup>59</sup>. Wobec tego strukturę organów państwowych należy skoordynować z systemem politycznym i duopolem władzy, rozdzielonej między rząd a opozycję. Władzę rządzącą sprawują wobec tego te organy, które działają na zasadzie „podziału łupów” po wyborczym zwycięstwie, podczas gdy władzę opozycji sprawują te organy, które tak są zaprojektowane, aby nie były elementem „podziału łupów”. Oczywiście „władza opozycji” to też władza kontrolna, która w demokracji musi być zagwarantowana, aby skutecznie „patrzeć władzy na ręce”. Skonstruowanie takiego systemu dwuwładzy wymaga, jak się wskazuje, istnienia władzy rozjemczej, władzy neutralnej, która byłaby nawiązaniem do starej propozycji Constanta, dowodzącej, że potrzeba w państwie organu „apolitycznego”, organu immunizowanego od bieżących sporów politycznych<sup>60</sup>. Dlatego obok władzy rządzącej i władzy opozycyjnej postuluje się także postawioną niejako „pośrodku” władzę neutralną, powierzoną wybieralnej głowie państwa, która byłaby czynnikiem równoważącym polityczną rywalizację, a zarazem silnie demokratycznie legitymowanym, co w całokształcie gwarantowałoby instytucjonalną równowagę<sup>61</sup>.

---

59 Na ten aspekt odczytywania zasady podziału władz zwracał uwagę już Władysław Maliński.

60 Swoją drogą należy zauważyć, że aktualność Constantowskiej władzy neutralnej ciągle jest zachowana. Szerzej na ten temat zob. M. Bożek, *Znaczenie koncepcji władzy neutralnej Benjamina Constanta we współczesnym konstytucjonalizmie* [w:] *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, red. R.M. Małajny, Katowice 2008, s. 167 i n.

61 Szerzej na ten temat zob. A. Sylwestrzak, *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna...*, s. 320 i n.

## 6. Zakończenie

---

Z pewnością zasada podziału władz stanowi element współczesnego *acquis constitutionnel*<sup>62</sup>, którego nie sposób ignorować, tworząc Konstytucję, chociaż sama ta zasada – o czym się często zapomina – może być w Konstytucji pominięta, przynajmniej jeśli idzie o jej wysłowienie *explicite*<sup>63</sup>. Z drugiej strony musi być ona respektowana w praktyce, gdyż o jej doniosłości i sensowności rozstrzyga dopiero jej praktyczna aplikacja. Ta ostatnia musi uwzględniać okoliczność, że zasada podziału nie jest celem samym w sobie. Jest ona zasadą posiłkową, której założeniem jest zagwarantowanie racjonalności działania państwa i poszanowania praw jednostki jako celów najważniejszych<sup>64</sup>. To właśnie funkcje teleologiczne zasady podziału spowodowały, że dzisiaj pojmujemy ją jako zbiorcze wyrażenie wielu pomniejszych zasad i reguł, takich jak: współdziałanie, hamowanie czy równoważenie władz, co zdezaktualizowało dawne spory doktrynalne dotyczące „czystości” podziału władz i jego odrębności od wszystkich innych koncepcji, które w punkcie wyjścia kładły fundamenty pod zupełnie inne koncepcje ustrojowe (*vide* ustrój mieszany czy ustrój równowagi). Uwzględniając tę okoliczność, należy uznać, że sensem podziału nie jest bynajmniej opowiedzenie się za jego konkretną wersję czy postacią, np. klasycznym, Monteskiuszowskim trójpodziałem. Ten ostatni, jeśli jest już zamieszczony w Konstytucji, stanowi niezbędne minimum, co jednak nie przeszkadza w tym, aby w miarę rozrostu funkcji państwa wyodrębnić inne, nowe władze. Zasada podziału nie oznacza więc – wbrew pozorom – zawsze i wyłącznie trójpodziału, ale raczej rozproszenie władz po to, by zrealizować pierwszorzędną cel tej zasady, jakim jest ograniczenie władzy<sup>65</sup>. Tej oczywistej prawdy nie wzięł – niestety – pod uwagę ustrojodawca tworzący Konstytucję w 1997 r. Ustanowił on w konsekwencji podział w wersji najbardziej ortodoksyjnej, tj. trójpodziału Monteskiusza, co wielokrotnie już powodowało

---

62 Por. A. Dana, *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2009, nr 6, s. 59.

63 W takim przypadku zasadę podziału władz wyprowadza się z systematyki tekstu konstytucji bądź z całokształtu jej przepisów.

64 Por. B. Szmulik, J. Szymanek, *Podział władzy jako zasada prawa konstytucyjnego* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 65 i n.

65 Por. J. Szymanek, *Dyspersja władzy: między jednością a podziałem władzy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje...*, s. 213 i n.

trudności w praktyce funkcjonowania państwa, którego instrukcją obsługi jest każda ustawa zasadnicza.

Niemniej jednak należy zauważyć, że nawet w tej klasycznej, wręcz sztamkowej wersji podziału władz istnieją pewne „szczeliny”, które przy odpowiedniej interpretacji oraz praktyce stosowania prawa, mogą zaproponować zmodernizowaną wersję aplikacyjną doktryny podziału<sup>66</sup>. Takimi „szczelinami” są np. wpisana *expressis verbis* w treści art. 10 ust. 1 Konstytucji zasada równowagi czy zawarta w preambule zasada współdziałania władz, która w polskich warunkach ustrojowych stanowi istotne *novum*. Taką „szczeliną” jest też, do pewnego stopnia, systematyka konstytucji, która przy dobrej woli egzegety pozwala wydobyć z jej treści nowe organy czy nowe władze, jak np. samorząd terytorialny (uregulowany w przepisach rozdziału VII) czy organy kontroli, razem wzięte składające się na tzw. władzę kontrolną czy kontrolującą (rozdział IX)<sup>67</sup>. „Szczeliną” dla modyfikacji ujęcia Monteskiusza jest też niewątpliwie stanowisko Prezydenta, którego przecież tylko konwencjonalnie zaliczamy do władzy wykonawczej, przy skąpości *stricte* wykonawczych kompetencji. Dlatego raczej wyprowadza się go z egzekutywy i nadaje cechy władzy neutralnej czy arbitrażowej<sup>68</sup>. Owe nowe interpretacje nie mogą jednak naruszać kanonu trójpodziału Monteskiusza nie dlatego, że jest on dziś *passee*, ale dlatego, że jest on normą konstytucyjną. Klasyczny podział na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą musi być więc punktem wyjścia, ale nie musi być wcale zamknięty na pojawianie się „nowych władz”, które albo będą dodawane do tradycyjnych, albo będą wyprowadzane z tradycyjnych poprzez ich uszczegółowienie i – w konsekwencji – parcelację.

Niewątpliwie w myśleniu o podziale władz należy też coraz częściej brać pod uwagę struktury ponadpaństwowe, czemu sprzyjają wzmożone procesy integracji, europeizacji i globalizacji, a co na myśl przychodzi nieco zapomniany

---

66 Zob. G. Kuca, *Zasada podziału i równowagi władzy a inne organy państwa* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa prof. Marina Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 169 i n.; P. Sarnecki, *Podział władzy w praktyce* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa*, Warszawa 1999, s. 150 i n.

67 Tym bardziej, że przedstawiciele polskiej doktryny prawa konstytucyjnego od kilkadziesiąt już lat upominają się o tzw. władzę kontrolną jako istotny element uzupełniający typowy trójpodział. Szerzej na ten temat zob. A. Sylwestrzak, *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7, s. 87.

68 Por. A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 285 i n.

podział w wersji Locke'a z jego władzą federacyjną, która zyskuje na coraz większą aktualność. Warto nadmienić, że dla tego rodzaju podejścia odnajdziemy konstytucyjną „szczelinę” w postaci generalnej zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) oraz szczegółową zasadę przekazywania kompetencji, z tzw. klauzuli integracyjnej (art. 90 Konstytucji). Struktury ponadnarodowe, będące czymś więcej niż tylko zacieśniającą się współpracą międzynarodową, wprowadzają do doktryny podziału zupełnie nowe wątki w postaci korporacji i organizacji międzynarodowych, wielopozomowego zarządzania oraz mieszania kompetencji klasycznych władz państwowych i podmiotów supranacjonalnych z jednej strony oraz regionalnych z drugiej. Jest tak tym bardziej, jeśli uzupełnione zostaną one o popularne w ostatnim czasie koncepcje tzw. decydowania poza państwem (*state bypassing*)<sup>69</sup>, które radykalnie przecież zmieniają funkcje państwa, a co za tym idzie – podział władz w jego obrębie. Niewątpliwie argumentem za uznaniem takiej władzy federacyjnej, bądź inaczej nazwanej władzy oznaczającej coraz ścisłejszą współpracę międzynarodową i ponadnarodową, jest generalnie otwarcie tekstu Konstytucji na problematykę prawa międzynarodowego, co jest znakiem czasu dla większości nowo powstałych konstytucji, które w porównaniu do aktów ustanawianych dawniej w coraz większym stopniu regulują problematykę międzynarodową<sup>70</sup>.

Wszystko to powoduje, że konstytucjonalizacja podziału władz jest skazana na otwartość, na ciągły proces jego akomodacji do zmieniających się warunków otoczenia prawnego oraz politycznego. Ta cecha podziału władz zapewnia jego trwałość, która powoduje, że pozostaje on jednym ze stabilniejszych aksjomatów zorganizowania państwa, choć jednocześnie nie narzuca *a priori* jednego, konkretnego rozwiązania.

Jarosław Szymanek

---

69 Por. M. Keating, L. Hooghe, M. Tatham, *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process* [w:] *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, S. Mazey, London 2015, s. 445 i n.

70 Oczywiście ze zrozumiałych względów zjawisko to w największym stopniu obejmuje konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej, gdzie szczególnie mechanizmy zacieśniającej się integracji są z coraz większą szczegółowością ujmowane w konstytucjach. Szerzej na ten temat zob. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, *passim*.

## Bibliografia

---

- ARYSTOTELES, *Ustrój polityczny Aten*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 1973.
- BALÁZS Z., *The Principle of the separation of Powers*, New York–London 2016.
- BOŻEK M., *Znaczenie koncepcji władzy neutralnej Benjamina Constanta we współczesnym konstytucjonalizmie* [w:] *Konstytucjonalizm a doktryny polityczno-prawne. Najnowsze kierunki badań*, red. R.M. Małajny, Katowice 2008.
- CAROLAN E., *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*, New York 2009.
- CASPER G., *Separating Power. Essays on the Founding Period*, Harvard 1997.
- CIEMNIEWSKI J., *Podział władz w „małej konstytucji”* [w:] *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- CYBICHOWSKI Z., *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1927, t. II.
- DANA A., *Istota podziału i równowagi władz w polskim konstytucjonalizmie*, „*Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne*” 2009, nr 6.
- FAIRLIE J.A., *The Separation of Powers*, „*Michigan Law Review*” 1923, Vol. 21, No. 4.
- GLASSMAN M.E., *Separation of Powers: An Overview*, „*Congressional Research Service*” 2016, nr 7–5700.
- JAWORSKI W.L., *Projekt konstytucji*, Kraków 1928.
- KASPEREK F., *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1881, t. II.
- KEATING M., HOOGHE L., TATHAM M., *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process* [w:] *European Union. Power and Policy-Making*, red. J. Richardson, S. Mazey, London 2015.
- KOMARNICKI W., *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922.
- KROTOSZYŃSKI R.J., *The Separation of Legislative and Executive Powers* [w:] *Comparative Constitutional Law*, red. T. Ginsburg, R. Dixon, Northampton 2011.
- KRUK M., *Zagadnienia jedności władzy i podziału kompetencji*, „*Studia Konstytucyjne*” 1989, t. II.
- KUCA G., *Zasada podziału i równowagi władzy a inne organy państwa* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa prof. Marina Grzybowskiiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007.
- KUCA G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2014.
- KUSTRAA., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009.

- ONISZCZUK J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- MACHELSKI Z., *Polityczny podział władzy: relacje rząd – opozycja* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- MAKOWSKI W., *Na drodze do reformy Konstytucji*, Warszawa 1929.
- MALINIAK W., *Zagadnienie podziału władz w prawie państwowym nowoczesnym*, Warszawa 1936.
- MALMON M., *Arystoteles a poszukiwania idealnego ustroju państwowego*, „Kultura i Wartości” 2013, nr 2.
- MAŁAJNY R.M., *Europejska teoria podziału władzy państwowej w XX stuleciu* [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, red. M. Maciejewski, M. Marszał, Wrocław 2002.
- MAŁAJNY R.M., *Klasyfikacja prawnych sfer działania państwa — próba reinterpretacji* [w:] *Rozważania o państwie i prawie*, Katowice 1993.
- MAŁAJNY R.M., *Podział władzy: kontrowersje metodologiczne* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- MAŁAJNY R.M., *Podział władzy państwowej jako przesłanka jej legitymizacji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.
- MAŁAJNY R.M., *Podział czy trójpodział władzy?* [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem? Legitymizacja władzy w państwach demokratycznych*, red. A. Preisner, Wrocław 2010.
- MAŁAJNY R.M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
- MAŃKA D., *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnoporównawcze*, „Studia Iuridica” 2019, t. LXXVII.
- MCHUGH J.T., *Comparative Constitutional Traditions*, New York–Washington–Brussel–Oxford 2002.
- MÖLLERS CH., *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford 2013.
- NOWAK L., *Podział władzy w historii myśli politycznej – wybrane problemy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- PACTET P., *Institutions politique. Droit constitutionnel*, Paris 2002.
- PUŁŁO A., „Podział władzy”. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- PUŁŁO A., *Podział władzy we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- PUŁŁO A., *Zasada podziału i równoważenia władzy (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.



- PUŁŁO A., *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014.
- ROUSSEAU D., *La démocratie continuée*, Paris 1995.
- SARNECKI P., *Podział władzy w praktyce* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa*, Warszawa 1999.
- SIDORKIEWICZ K., *Współczesne ujęcie funkcji państwa*, „Studia Elbląskie” 2010, t. X.
- SCHLOSS M.R., *The Hatchet’s Blood: Separation, Power, and Gender in Ehing Social Life*, Tucson 1992.
- SOKOLEWICZ W., *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- SOKOLEWICZ W., *Nowa rola konstytucji w postsocjalistycznych państwach Europy*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 10.
- SUCHOCKA H., *Zasada podziału i równoważenia władz* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- SYLWESTRZAK A., *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003.
- SYLWESTRZAKA A., *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 7.
- SYLWESTRZAK A., *Władza rządząca, władza opozycji i władza neutralna na tle tradycyjnych teorii podziału władz* [w:] *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017.
- SZMULIK B., SZYMANEK J., *Podział władzy jako zasada prawa konstytucyjnego* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- SZYMANEK J., *Dypersja władzy: między jednością a podziałem władzy* [w:] *Interpretacje i reinterpretacje podziału władzy*, red. B. Szmulik, J. Szymanek, Warszawa 2020.
- TROPER M., *La séparation des pouvoirs ed l’histoire constitutionnelle française*, Paris 1980.
- TUSHNET M., *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Northampton 2015.
- WISZOWATY M.M., *Podział władzy* [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Szymt, Warszawa 2016.
- VILE M.J.C., *Constitutionalism and the separation of Powers*, Indianapolis 1998.
- ZAMKOWSKI W., *Podział pracy między organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 1.



## SUMMARY

**Separation of powers: idea and its constitutionalism**

---

The article analyzes the idea of the separation of powers as one of the basic systemic solutions adopted in modern constitutionalism. The starting point is the analysis of the ideas and earlier concepts on which the separation of powers was formed over time. Such concepts should be recognized, *inter alia*, as mixed government idea or the idea of balanced government and – contained in it – the idea of controlling one power over another. The separation of powers was developed as a function of various political and constitutional ideas. Hence, among others one should talk about the emergence or creation of the separation of powers rather than the discovery or spontaneous emergence of this idea, and then translating it into the text of the constitution as a rule of law. The separation of powers is therefore the result of historical experience, a compilation of many other, minor ideas and projects for the proper organization of the state. The division of powers does not have a unified form. Therefore, we can talk about various versions of the division, oscillating between the division in the hard version and the division in the soft or unfinished version, with most of the practically implemented ideas being somewhere in the middle of the extreme versions. In this version, the separation of powers is adapted by the Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997. It adopts the classic version of the division in the variant of the so-called Montesquieu's tripartite (legislative power, executive power, judiciary power). Nevertheless, it should be taken into account that the Constitution of the Republic of Poland itself contains „gaps” through which new elements and new approaches to the separation of powers are introduced into the binding constitution. This is evident, for example, by the principle of balancing and cooperation of authorities, and the systematics of the Constitution, from which the so-called new authorities, for example a local government authority (Chapter VII of the Constitution) or a control authority (Chapter IX of the Constitution) can be emerged. It should also be remembered that in political thought, as well as in the doctrine of constitutional law, new and various ideas for organizing the separation of powers are systematically appearing. They all assume that the separation of powers cannot be treated orthodox, and that it undergoes significant transformations along with the development of the state and its functions.

**Jarosław Szymanek**, prof. ucz., dr hab., politolog, ustrojznawca, specjalista z zakresu polskiego i porównawczego prawa konstytucyjnego oraz współczesnych systemów politycznych, ekspert w Biurze Analiz Sejmowych, prof. Szkoły Wyższej Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie. W ostatnim czasie opublikował m.in. monografię *Wstęp do prawa wyborczego* (Warszawa 2021) oraz, jako współautor i współredaktor, książki *Oceny możliwości ustanowienia sądownictwa pokoju w polskim porządku prawnym* (Warszawa 2022) oraz *Wizje przyszłości Unii Europejskiej* (wspólnie z M. Romanowskim, Warszawa 2022); ORCID: 0000-0002-0590-5218.

---

**Jarosław Szymanek**, university professor, habilitated doctor, politologist, political system expert, specialist in the field of Polish and comparative constitutional law and modern political systems, expert in the Sejm Analysis Bureau, professor at the Academy of Justice in Warsaw. Recently, he has published, inter alia, the monograph *Introduction to the electoral law* (Warsaw 2021) and, as co-author and co-editor, those books *Evaluation of the possibility of establishing a peace judiciary in the Polish legal order* (Warsaw 2022) and *Visions of the European Union future* (together with M. Romanowski, Warsaw 2022); ORCID: 0000-0002-0590-5218.