

PIOTR WIŚNIEWSKI

ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ  
W POLSKIM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM  
– W UJĘCIU HISTORYCZNYM  
I W KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

1. WPROWADZENIE

W XVIII wieku ustanowiona została doktryna podziału władzy jako recepta na tyranie – pisze John M. Kelly. Ślad tej teorii znajduje się już u Johna Locke'a<sup>1</sup>. Locke wyróżnił dwie władze: ustawodawczą i wykonawczą<sup>2</sup>. Jednak za twórcę klasycznej doktryny podziału i równowagi władz uważany jest powszechnie Monteskiusz, chociaż później także próbowano tworzyć mniej lub bardziej oryginalne modele. Hubert Izdebski za najważniejszego autora uważa Beniamina Constanta – twórcę teorii pięciu władz. Do trzech wyróżnionych przez Monteskiusza dodał B. Constant dwie kolejne władze: municypalną i królewską<sup>3</sup>.

W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do prawa narodów i władza wykonawcza rzeczy należąca do prawa cywilnego. Mocą pierwszej władca albo prawodawca stanowi prawa na jakiś czas albo na zawsze i poprawia albo usuwa te, które istnieją. Mocą drugiej wydaje wojnę lub zawiera pokój, wysyła lub przyjmuje poselstwa, umacnia bezpieczeństwo, uprzedza najazdy. Mocą trzeciej karze zbrodnie lub sędzi spory poddanych. Tę ostatnią władzę

---

Dr PIOTR WIŚNIEWSKI – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego WZNPiE KUL; adres do korespondencji: ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski.

<sup>1</sup> J. M. K e l l y, *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006, s. 306.

<sup>2</sup> H. I z d e b s k i, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2001, s. 131.

<sup>3</sup> Tamże, s. 134.

można nazwać władzą sądową, drugą zaś po prostu władzą wykonawczą państwa. [...] Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną; sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemieżyciela<sup>4</sup>

– pisał Monteskiusz<sup>5</sup>. Jednocześnie zauważał, że: „Z trzech władz, o których mówiliśmy, władza sądowa jest poniekąd żadna. Zostają jedynie dwie: że zaś trzeba im władzy regulującej dla umiarkowania ich, ta część ciała prawodawczego, która składa się ze szlachty, szczególnie nadaje się do tego celu”<sup>6</sup>. Zatem już Monteskiusz zauważył, iż sam podział władzy nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przed tyranią władzy, potrzeba, aby władze te pozostawały w równowadze.

Postulat trójpodziału władz bardzo szybko uzyskał szeroką akceptację i wpisany został do aktów konstytucyjnych i innych dokumentów. Paweł Sarnecki wymienia tutaj przede wszystkim francuską Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Deklaracja ta w art. 16 stanowi, że: każde społeczeństwo, w którym podział władz nie został określony, nie ma wcale konstytucji. W dalszej kolejności są: Konstytucja USA z 1787 r. oraz pierwsza konstytucja francuska z 1791 r.<sup>7</sup>

## 2. ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ W PRAWIE W CZASACH I RZECZYPOSPOLITEJ

W tym kontekście wymieniana jest także polska Konstytucja 3 maja<sup>8</sup>. Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. w punkcie piątym zatytułowanym „Rząd czyli oznaczenie władz publicznych” stanowiła, co następuje: aby zapewnić

<sup>4</sup> *O duchu praw*, Kęty 1997, s. 137 [jest to fragment Księgi jedenastej „O prawach tworzących wolność polityczną w jej związku z rozwojem państwa”; rozdział VI „O ustroju Anglii”]; por. także: K e l l y, *Historia...*, s. 306; I z d e b s k i, *Historia myśli...*, s. 132-133.

<sup>5</sup> Zmarły 10 lutego 1755 r. w Paryżu.

<sup>6</sup> M o n t e s k i u s z, *O duchu praw...*, s. 140.

<sup>7</sup> *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 80-81; por. także: I z d e b s k i, *Historia myśli...*, s. 133.

<sup>8</sup> Por. S a r n e c k i, *Prawo konstytucyjne...*, s. 80; I z d e b s k i, *Historia myśli...*, s. 133.

całość państwa, wolność obywatelską i porządek w społeczeństwie, „trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny”. Są to: władza „prawodawcza”<sup>9</sup>, władza „najwyższa wykonawcza”<sup>10</sup> i władza sądownicza<sup>11</sup>. Zauważyć zatem należy, że recepcja zasady trójpodziału i równowagi władz w Polsce nastąpiła bardzo szybko. *O duchu praw* zostało wydane w 1748 r., 43 lata później zasada podziału władzy została wprowadzona do polskiej konstytucji. Recepcja niewątpliwie nastąpiła szybko. W tym miejscu rodzi się pytanie: czy tym samym zasada ta na stałe stała się podstawą ustroju Państwa Polskiego?

Konstytucja 3 maja została szybko obalona. Stało się tak w wyniku przegranej wojny polsko-rosyjskiej 1792 r. Trzy lata później nastąpił trzeci rozbiór (1795) i Polska na 123 lata zniknęła z mapy Europy, podzielona między Prusy, Austrię i Rosję. Ten okres dziejów zostanie pominięty w niniejszych analizach.

### 3. ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ W PRAWIE W CZASACH II RZECZYPOSPOLITEJ

Polska odzyskała niepodległość 11 listopada 1918 r. Wiązało się to z koniecznością ustanowienia podstaw prawnych dla odrodzonego państwa. Przedrozbiorowe prawo nie mogło stanowić podstaw funkcjonowania państwa.

Pierwszym aktem prawnym wymagającym omówienia jest Dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>12</sup>, który określił tymczasowy ustrój państwa na okres przejściowy, do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Zgodnie z treścią art. 1 Dekretu najwyższą władzę Republiki Polskiej, do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, objął Józef Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik Państwa. Rząd składający się z prezydenta ministrów (premiera) i ministrów powoływany był i odwoływany przez Tymczasowego Naczelnika Państwa, przed nim też ponosił odpowiedzialność (art. 2 Dekretu). Władzę ustawodawczą miała Rada Ministrów i Tymczasowy Naczelnik Państwa. Wydawane przez Radę Ministrów i zatwierdzane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa dekrety traciły moc

---

<sup>9</sup> Sejm składający się z izby poselskiej i senatu.

<sup>10</sup> Król i Straż Praw.

<sup>11</sup> *Konstytucja 3 Maja 1791. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, oprac. J. Kowecki, Warszawa 1991, s. 98.

<sup>12</sup> Dz.P.P.P. nr 17, poz. 41.

obowiązującą w wypadku nieprzedstawienia ich do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego. Taki stan tymczasowości trwał do 20 lutego 1919 r. W tym dniu marszałek Piłsudski, zgodnie z zapowiedzią Dekretu, przekazał swą władzę Sejmowi Ustawodawczemu<sup>13</sup>.

Kolejnym aktem prawnym, określającym ustrój polityczny odrodzonego państwa, była Uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika państwa<sup>14</sup> (zwana Małą konstytucją). Sejm powierzył stanowisko Naczelnika Państwa Józefowi Piłsudskiemu, aż do uchwalenia konstytucji, na następujących warunkach: władzę suwerenną i ustawodawczą sprawuje Sejm Ustawodawczy, ustawy wymagają kontrasygnaty premiera i „odnośnego ministra fachowego” (p. II.1. Uchwały). Naczelnik Państwa jest przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych (p. II.2. Uchwały). Naczelnik powoływał Rząd na podstawie porozumienia z sejmem (p. II.3. Uchwały). Naczelnik i rząd byli odpowiedzialni przed sejmem (p. II.4. Uchwały). Każdy akt Naczelnika Państwa wymagał kontrasygnaty właściwego ministra (p. II.5. Uchwały). Mała konstytucja stała się zatem na stanowisku koncentracji władzy państwowej w Sejmie Ustawodawczym. Wyrażało się to w wyposażeniu sejmu we władzę suwerenną. Sejm stał się źródłem wszelkiej władzy. Jego głównym zadaniem było uchwalenie ustawy zasadniczej, czyli konstytucji (stąd nazwa Sejm Ustawodawczy, czyli Konstytuanta). Zasady te doznały pewnego ograniczenia w związku z sytuacją w wojnie polsko-rosyjskiej 1919-1920. W sierpniu 1920 r. Armia Czerwona znalazła się na przedpolach Warszawy. 1 lipca 1920 r. Sejm uchwalił ustawę o utworzeniu Rady Obrony Państwa<sup>15</sup>. Przewodniczącym Rady był Naczelnik Państwa (art. 2 p. „a”). Rada miała prawo decydowania we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju – w celu realizacji tego zadania została wyposażona w prawo do wydawania w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń (art. 3)<sup>16</sup>.

W roku 1921, po ustabilizowaniu się sytuacji politycznej (zakończenie wojny z bolszewicką Rosją), nadszedł moment zakończenia stanu tymczasowo-

---

<sup>13</sup> J. B a r d a c h, B. L e ś n o d o r s k i, M. P i e t r z a k, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2000, s. 479.

<sup>14</sup> Dz.P.P.P. nr 19, poz. 226.

<sup>15</sup> Dz.U.R.P. nr 53, poz. 327.

<sup>16</sup> B a r d a c h, L e ś n o d o r s k i, P i e t r z a k, *Historia ustroju...*, s. 480-482.

wego. Sejm uchwalił pierwszą konstytucję II RP. Poprzedziły ten moment długie prace Komisji Konstytucyjnej.

Komisja zrezygnowała z poszukiwania oryginalnych rozwiązań ustrojowych i oparła swój projekt na wypróbowanym w praktyce modelu ustrojowym III Republiki Francuskiej z 1875 r. Przyjęto ustrój parlamentarny jako najbardziej odpowiedni dla społeczeństwa polskiego. Założenia te wywołały gorącą dyskusję na plenum sejmu, która, wobec braku możliwości przeforsowania swoich koncepcji przez jakikolwiek obóz polityczny, doprowadziła do uchwalenia konstytucji w wersji kompromisowej. Ostatecznie konstytucja została uchwalona 17 marca 1921 r.<sup>17</sup> (dlatego w polskiej literaturze przedmiotu funkcjonuje powszechnie jako Konstytucja marcowa). Rozdział I. Konstytucji, noszący tytuł „Rzeczpospolita”, zawiera dwa artykuły, z których odczytać można katalog zasad ustrojowych państwa. Wśród tych zasad są: republikańska forma ustroju politycznego (art. 1)<sup>18</sup> oraz zasada trójpodziału władzy (art. 2)<sup>19</sup>. Zasada ta stanowiła podstawę struktury organizacyjnej państwa. Koncepcję podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową twórcy Konstytucji marcowej rozumieli jako dzielenie kompetencji państwa pomiędzy różne jego organy. Przyznawali organom, obok funkcji zasadniczych, także uprawnienia należące do innych organów. Organy ustawodawcze wyposażone były w pewne kompetencje wykonawcze, a wykonawcze uzyskały niektóre uprawnienia ustawodawcze, a także i sądowe. Podział władzy miał umożliwić harmonijną współpracę organów ustawodawczych i wykonawczych, hamować zakusy dyktatorskie. System rządów wprowadzony Konstytucją marcową określa się jako system parlamentarny. Rząd tak długo sprawował władzę wykonawczą, jak długo miał zaufanie większości posłów<sup>20</sup>.

Konstytucja marcowa przetrwała bez poważniejszych poprawek pięć lat. W maju 1926 r.<sup>21</sup> nastąpiły wydarzenia określane jako przewrót majowy. W rzeczywistości był to zbrojny zamach stanu zorganizowany przez marszałka Józefa Piłsudskiego, wbrew obowiązującemu prawu, ale za dużym przyzwoleniem społecznym. Zamach został zalegalizowany przez ustąpienie do-

---

<sup>17</sup> Dz.U.R.P. z 1921, nr 44, poz. 267, nr 79, poz. 550, z 1922, nr 101, poz. 935.

<sup>18</sup> „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”.

<sup>19</sup> „[...] Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, a w zakresie sprawiedliwości – niezawisłe Sądy”.

<sup>20</sup> B a r d a c h, L e ś n o d o r s k i, P i e t r z a k, *Historia ustroju...*, s. 479-480.

<sup>21</sup> 12-15 maja 1926 r.

tychczasowego prezydenta oraz wybór, zgodnie z Konstytucją marcową, jego następcy w osobie wskazanego przez marszałka Piłsudskiego<sup>22</sup> profesora Ignacego Mościckiego<sup>23</sup>.

Chociaż Konstytucja marcowa wywoływała głosy krytyczne od początku swojego istnienia, to jednak dopiero przewrót majowy 1926 r. stał się impulsem do dokonania jej nowelizacji.

Nowy rząd wystąpił z projektem zmian i uzupełnień Konstytucji. Projekt przewidywał nowe rozgraniczenie kompetencji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nowelizacja została uchwalona znaczną większością głosów 2 sierpnia 1926 r.<sup>24</sup> Nie wprowadzono zmian do art. 1 i 2 Konstytucji. Zatem zasady ustrojowe państwa pozostały bez zmian. Jednak niewątpliwie po nowelizacji nie możemy już określić ustroju II RP jako parlamentarny. Zasadnicze zmiany zmierzały bowiem do wzmocnienia pozycji organów wykonawczych – prezydenta i Rady Ministrów kosztem uprawnień organów ustawodawczych – sejmu i senatu. Prezydentowi przyznano specjalne uprawnienia w zakresie władzy ustawodawczej. Prezydent został wyposażony w samodzielne prawo rozwiązywania sejmu i senatu przed upływem kadencji. Decyzja prezydenta zapadała na wniosek Rady Ministrów. Jednocześnie sejm utracił prawo rozwiązania mocą własnej uchwały. Prezydent uzyskał uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (w określonych przypadkach). Nowela przyznawała prezydentowi także specjalne uprawnienia budżetowe. Jeżeli sejm i senat w określonym przez nowelę terminie nie uchwalili projektu ustawy budżetowej ani go nie odrzucił, prezydent ogłaszał rządowy projekt jako ustawę. Ograniczeniu uległy uprawnienia sejmu przy uchwalaniu rządowi wotum nieufności<sup>25</sup>.

Już w sejmie wybranym w 1928 r. rozpoczęły się prace nad rewizją Konstytucji marcowej. Dopiero jednak po wyborach 1930 r., w których blok skupiony wokół marszałka Piłsudskiego<sup>26</sup> zdobył w sejmie samodzielną większość, prace nabrały tempa. Punktem wyjściowym prac legislacyjnych stały się tezy konstytucyjne, przygotowane w 1933 r. przez posła BBWR Stanisła-

---

<sup>22</sup> Zgromadzenie Narodowe najpierw dokonało wyboru samego J. Piłsudskiego, który jednak wyboru nie przyjął, tłumacząc to zbyt małymi kompetencjami prezydenta.

<sup>23</sup> [on-line]: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Przewr%C3%B3t\\_majowy](http://pl.wikipedia.org/wiki/Przewr%C3%B3t_majowy)

<sup>24</sup> Dz.U.R.P. nr 78, poz. 442.

<sup>25</sup> B a r d a c h, L e ś n o d o r s k i, P i e t r z a k, *Historia ustroju...* s. 496.

<sup>26</sup> BBWR czyli Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, będący federacją osób fizycznych i prawnych, w tym partii politycznych.

wa Cara. Ich cechą charakterystyczną było całkowite oderwanie od zasad, na jakich była zbudowana Konstytucja marcowa oraz przyjęcie nowych założeń i rozwiązań ustrojowych. Tezy wywołały ostry protest opozycji z opuszczeniem sali obrad włącznie. Większość, nie zważając na obowiązującą procedurę (naruszając ją) i pod nieobecność opozycji, 26 stycznia 1934 r. uchwaliła tezy konstytucyjne jako projekt Konstytucji. Ostatecznie prezydent podpisał nową Konstytucję 23 kwietnia 1935 r.<sup>27</sup> (dlatego nazywana jest także Konstytucją kwietniową). Konstytucja kwietniowa przyjęła zasadę koncentracji władzy państwowej w jednej osobie – osobie prezydenta. Wyrażał to art. 2 stwierdzający, że: „Na czele państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej” (p. 1). „W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa” (p. 4). Odrzucona została zatem zasada podziału władz. Za swą działalność prezydent nie ponosił odpowiedzialności ani konstytucyjnej, ani politycznej. Spoczywała na nim jedynie odpowiedzialność wobec Boga i historii (p. (2)). Koncentracja władzy państwowej w osobie prezydenta nie oznaczała, że to on za pomocą aparatu urzędniczego pełni wszystkie funkcje państwa. Konstytucja w art. 3 wyliczała jako organy państwa: rząd, senat, sejm, siły zbrojne, sądy, kontrolę państwową. Pozostawały one pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, jednak każdy z tych organów miał swój własny zakres kompetencji – określony w Konstytucji. W Konstytucji znajdowała się także ogólna klauzula kompetencyjna – sprawy niezastrzeżone innym organom należały do uprawnień rządu. Podsumowując należy stwierdzić, że model państwa zrealizowany w Konstytucji kwietniowej określić można jako autorytarny (współcześni Konstytucji nazywali go cezarystycznym)<sup>28</sup>.

#### 4. ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ W PRAWIE W OKRESIE PRL

1 września 1939 r. rozpoczęła się II wojna światowa. Władze II RP znalazły się poza granicami państwa, najpierw w Paryżu, a następnie w Londynie. Władze te działały na podstawie Konstytucji kwietniowej. Ziemię polską znalazły się pod okupacją III Rzeszy Niemieckiej oraz Związku Radzieckiego.

<sup>27</sup> Dz.U.R.P., nr 30, poz. 227.

<sup>28</sup> Bardach, Leśnodorski, Pietrzak, *Historia ustroju...* s. 500-502.



W wyniku procesów historycznych, na których omawianie nie ma miejsca w tej publikacji, Związek Radziecki znalazł się po stronie koalicji antyhitlerowskiej. Wydarzenia wojenne spowodowały, że to armie Związku Radzieckiego wyparły z terytorium Polski wojska niemieckie. Władze Związku Radzieckiego zamierzały wykorzystać tę okoliczność do podporządkowania sobie państw, na których terytoria wkroczyła Armia Czerwona. Wśród nich była Polska. To podporządkowywanie odbywało się przy próbie zachowania pozorów legalności.

Temu celowi służyło powołanie w Moskwie 21 lipca 1944 r. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN). Wydrukowany i opublikowany w Moskwie 22 lipca 1944 r. oficjalny program obozu komunistycznego, zwany Manifestem PKWN, odmawiał legalności władzom polskim w Londynie, ponieważ uznawały Konstytucję kwietniową. Sam Manifest nawiązywał do Konstytucji marcowej, której podstawowe założenia miały obowiązywać do czasu uchwalenia nowej konstytucji<sup>29</sup>. Nie miejsce tutaj na omawianie w szczegółach kolejnych etapów przejmowania władzy w Polsce przez komunistów podporządkowanych Związkowi Radzieckiemu (pod nadzorem NKWD). Wystarczy powiedzieć, że władze komunistyczne w Polsce w latach 1944-1945 pozostawały w całkowitej zależności od Związku Radzieckiego. Istniejący wtedy system polityczny był załączkową formą państwa totalitarnego<sup>30</sup>.

W tym miejscu należy przejść do omówienia konkretnych aktów prawnych. Pierwszym jest ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>31</sup>. Sejm postanowił, odwołując się do podstawowych założeń Konstytucji marcowej, Manifestu PKWN oraz innych aktów prawnych, a także referendum ludowego z 30 czerwca 1946 r.<sup>32</sup>, oprzeć ustrój państwa na zasadzie trójpodziału władzy, przy czym władzę ustawodawczą sprawował jednoizbowy sejm, władzę

---

<sup>29</sup> Tamże, s. 623-624.

<sup>30</sup> Tamże, s. 636-637.

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 18, poz. 71.

<sup>32</sup> Uczestniczącym w referendum zadano trzy w znacznym stopniu ogólne pytania: Czy jesteś za zniesieniem Senatu? Czy chcesz utrwalenia w przyszłej Konstytucji ustroju gospodarczego, zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej? Czy chcesz utrwalenia zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nysie Łużyckiej? Według organizatorów referendum większość głosujących na wszystkie pytania dała odpowiedź twierdzącą. Jego wyniki, zgodnie z najnowszymi badaniami historyków, zostały jednak sfałszowane przez komunistów. [on-line]: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum\\_ludowe](http://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_ludowe).



wykonawczą: Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa<sup>33</sup> oraz Rząd Rzeczypospolitej, zaś władzę sądowniczą niezawisłe sądy (art. 2). Konstytucja przewidywała także zwoływanie, na życzenie Prezydenta RP, Rady Gabineto-wej czyli posiedzenia Rządu pod przewodnictwem Prezydenta RP. Rada mogła być zwoływana w sprawach „wyjątkowej wagi” (art. 18 ust. 1 i 2). Sejm mógł, w drodze ustawy, upoważnić Rząd do wydawania w ściśle określonych przypadkach dekretów z mocą ustawy (art. 4). Każdy z organów dysponował swoimi własnymi kompetencjami.

22 lipca 1952 r. sejm uchwalił Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL)<sup>34</sup>. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 Konstytucji, PRL była państwem demokracji ludowej, w którym władza należała do „ludu pracującego miast i wsi”. Lud sprawował władzę poprzez przedstawicieli wybieranych do Sejmu PRL i do rad narodowych. Sejm był naczelnym organem władzy państwowej jako wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi. Sejm uchwalał ustawy oraz sprawował kontrolę nad działalnością innych organów władzy państwowej (art. 15 ust. 1-3). Kolejnym naczelnym organem władzy państwowej była Rada Państwa. Przysługiwały jej uprawnienia tradycyjnie spoczywające na głowie państwa, jak mianowanie ambasadorów, stosowanie prawa łaski czy ratyfikacja umów międzynarodowych. Miała także prawo, pomiędzy sesjami sejmu, wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 25 ust. 1). Jednak w swej działalności podlegała sejmowi, co wyraźnie stanowiła Konstytucja (art. 25 ust. 2). Rząd był natomiast klasyfikowany jako naczelny organ administracji państwowej – tak wynikało z tytułu rozdziału 4 Konstytucji. Art. 30 ust. 1 stanowił jednak, że Rada Ministrów jest „naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej”, posiadającym własne kompetencje.

Bardzo istotne zmiany do Konstytucji PRL wprowadziła nowelizacja z 1976 r.<sup>35</sup> Nowela ta określiła ustrój PRL jako: „państwo socjalistyczne” (art. 1 ust. 1). W konstytucji zapisano także: „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robot-

---

<sup>33</sup> Składała się z Prezydenta RP jako jej przewodniczącego, marszałka i wicemarszałków sejmu oraz prezesa Najwyższej Izby Kontroli. W razie wojny jej skład uzupełniał Naczelnym Dowódca Wojska Polskiego (art. 15 Ustawy).

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 33, poz. 232.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dz.U. Nr 5, poz. 29. Przewodniczący Rady Państwa na podstawie art. 5 tejże ustawy wydał tekst jednolity Konstytucji z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów i innych jednostek redakcyjnych, opublikowany w Dz.U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36.

nicza” (art. 3 ust. 1). Konstytucja dopuszczała istnienie jeszcze dwóch partii politycznych (Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego), które były zobowiązane do współpracy z PZPR w ramach Frontu Jedności Narodu (art. 3 ust. 2 i 3).

##### 5. ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ W PRAWIE DO UCHWALENIA KONSTYTUCJI Z 1997 R. W OKRESIE III RZECZYPOSPOLITEJ

Kolejna zmiana nastąpiła wraz z procesem demokratyzacji, przechodzenia z PRL do III RP.

Jeszcze Sejm PRL ustawą z 7 kwietnia 1989 r. realizując ustalenia zawarte przy tzw. okrągłym stole przywrócił drugą izbę parlamentu – senat oraz urząd prezydenta<sup>36</sup>.

29 grudnia 1989 r. Sejm PRL dokonał kolejnej, tym razem dużo głębszej nowelizacji Konstytucji. Zmiany objęły nazwę państwa – przywrócono tradycyjną nazwę Rzeczpospolita Polska, w godle państwa ponownie znalazł się wizerunek orła w koronie. Wszystko to miało symbolicznie oznaczać odzyskanie suwerenności. Istotne zmiany dotyczyły także ustroju. „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” – stanowił znowelizowany art. 1 Konstytucji. Władza zwierzchnia należy do Narodu – stanowił zaś art. 2 ust. 2 Konstytucji.

Nowelizacja z 27 września 1990 r. wprowadziła powszechne wybory Prezydenta RP<sup>37</sup>.

17 października 1992 r. została uchwalona Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>38</sup>. Ustawa ta, w art. 1, wprowadziła zasadę trójpodziału władz, stanowiąc, że władzę ustawodawczą sprawują sejm i senat, wykonawczą – Prezydent RP i Rada Ministrów, a sądowniczą – niezawisłe sądy.

---

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 101.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. Nr 67, poz. 397.

<sup>38</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426.

2 kwietnia 1997 r. została uchwalona nowa Konstytucja Rzeczypospolitej<sup>39</sup> obowiązująca do dnia dzisiejszego.

## 6. ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ W KONSTYTUCJI RP Z 2 KWIETNIA 1997 R.

Konstytucja RP z 1997 r. stanowi wprost, że ustrój Państwa Polskiego opiera się na p o d z i a ł e i r ó w n o w a d z e władz: ustawodawczej (sprawowanej przez Sejm i Senat), wykonawczej (sprawowanej przez Prezydenta RP i Radę Ministrów) i sędowniczej (sprawowanej przez sądy i trybunały) (art. 10 ust. 1 i 2).

Wiesław Skrzydło dostrzega w takiej redakcji analizowanej normy j a k - b y wolę ustrojodawcy wprowadzenia w Polsce zasady podziału i równowagi władz w jej klasycznej postaci. Jednak zauważa, że treść przepisów zawartych w rozdziałach IV-IX wyraźnie odchodzi od klasycznego modelu. Zarysowana bowiem jest w nich preponderancja władzy ustawodawczej<sup>40</sup>.

Trybunał Konstytucyjny (TK) w 1993 r. stwierdził, że zasada podziału władzy nie ma znaczenia wyłącznie organizacyjnego. Jej celem jest ochrona praw człowieka oraz uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów<sup>41</sup>.

Leszek Garlicki analizuje doktrynę podziału władzy, mając na względzie znaczenie przedmiotowe i podmiotowe tego pojęcia<sup>42</sup>. Bogusław Banaszak dodaje do dwóch wcześniejszych jeszcze jeden aspekt – personalny<sup>43</sup>. W sensie przedmiotowym (funkcjonalnym) podział władzy oznacza wydzielenie pewnych rodzajowo odmiennych sfer działania państwa: stanowienia prawa, wykonywania prawa, sądenia. Każdej z trzech wyodrębnionych dziedzin działania państwa powinny odpowiadać trzy oddzielone od siebie grupy organów państwowych (podział władz w znaczeniu podmiotowym, organiza-

<sup>39</sup> Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn.zm.

<sup>40</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 18.

<sup>41</sup> Orzeczenie TK z 9.11.1993 r. o sygnaturze K11/93. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (OTK) 1993 N. 2 poz. 37; M. Z u b i k, *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2008, s. 71. Wszystkie orzeczenia TK są dostępne w formie elektronicznej na stronie internetowej TK pod adresem: [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>42</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 68.

<sup>43</sup> *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 522.

cyjnym): organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej i organy władzy sądowniczej, powołane do pracy na swoim własnym odcinku władzy państwowej<sup>44</sup>. Podział w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym byłby nieskuteczny, gdyby ta sama grupa osób lub osoba mogła piastować stanowiska w organach państwowych należących do różnych sfer działania państwa – dodaje B. Banaszak i wiąże ten aspekt (aspekt personalny) z zasadą *incompatibilitas*<sup>45</sup>. Podobnie, w wyroku z 2000 r., stwierdził TK<sup>46</sup>.

Drugim elementem zasady podziału władzy jest równowaga władz, czyli system hamulców i równowagi lub też system wzajemnego hamowania się i równoważenia władz. Konstruowanie systemu organów władzy polega przede wszystkim na konstruowaniu relacji pomiędzy organami władzy państwowej. Nie wymaga natomiast tworzenia nowych organów państwa. W ich ramach każda władza powinna mieć pewne instrumenty, które pozwalają jej powstrzymać, hamować działanie pozostałych władz<sup>47</sup>.

Zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego. Jej podstawową treścią jest odrzucenie możliwości skumulowania całej władzy w rękach jednego podmiotu. Zdaniem L. Garlickiego zasada podziału władzy nigdy nie była rozumiana jako wprowadzająca całkowity zakaz powierzania rządowi i/lub poszczególnym jego członkom (ministrom) pewnych kompetencji z zakresu stanowienia prawa, a parlamentowi – pewnych decyzji z zakresu wykonywania prawa. Dzieje się tak zwłaszcza w systemach parlamentarno-gabinetowych, gdy zaciera się polityczny i personalny dystans między większością parlamentarną a rządem. To ząbienie się kompetencji nie może iść zbyt daleko. Obowiązują dwie koncepcje szczegółowe: koncepcja domniemań kompetencyjnych i koncepcja istoty poszczególnych władz<sup>48</sup>.

TK w orzeczeniu z 1994 r. stwierdził, że podziału władzy nie można traktować jako *s e p a r a c j i* w przypadku relacji pomiędzy władzami ustawodawczą i wykonawczą. Inaczej jest w relacjach pomiędzy władzą sądowniczą a pozostałymi władzami (ustawodawczą i wykonawczą). Tutaj *s e -*

<sup>44</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 68.

<sup>45</sup> *Prawo konstytucyjne...*, s. 522.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 11.01.2000 r. o sygnaturze K7/99. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy (OTK ZU) 2000 N. 1, poz. 2. Z u b i k, *Konstytucja III RP*, s. 77.

<sup>47</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 68; por. także: S k r z y d ł o, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 17.

<sup>48</sup> *Polskie prawo...*, s. 70; P. S a r n e c k i, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 81-82; B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 522.

p a r a c j a jest wymagana. Zdaniem TK do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, aby był on sprawowany wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy też w nich uczestniczyć. TK swoje stanowisko uzasadnia szczególnym powiązaniem władzy sądowniczej z ochroną praw i wolności człowieka. Stanowisko to, zdaniem TK, znajduje potwierdzenie w szczegółowych normach Konstytucji RP z 1997 r. oraz w konwencjach międzynarodowych<sup>49</sup>.

Przypomnijmy za TK: zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego i w przypadku relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą nie należy tej zasady rozumieć jako separacji, a ponadto zasada ta musi być analizowana w korelacji z zasadami zwierzchnictwa narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.)<sup>50</sup>.

Koncepcja domniemań kompetencyjnych opiera się na ocenie charakteru poszczególnych kompetencji władczych państwa. Kompetencje dające się w miarę jednoznacznie określić z uwagi na ich treść można na zasadzie domniemań kompetencyjnych przyporządkować poszczególnym władzom. Domniemanie znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy przepisy konstytucji czy ustawy nie wskazują wprost tego, kto ma ustanowić daną regulację prawną. W takiej sytuacji domniemanie kompetencji zawsze będzie przemawiać za przyznaniem tej kompetencji władzy ustawodawczej (parlamentowi). Domniemanie kompetencji może zostać przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym, przyznającym organowi władzy wykonawczej kompetencję do uregulowania danego zagadnienia. Jest to dopuszczalne, ponieważ wszystkie przepisy konstytucji mają taką samą moc prawną – zatem przepis szczegółowy może ustalać wyjątki od zasady ogólnej. Wymaga to jednak wyraźnego uregulowania konstytucyjnego – wyjątków domniemywać nie można. Oznacza to również, że każdy taki przepis szczegółowy podlega wykładni literalnej (ściślej) – wykluczona jest wykładnia rozszerzająca. Domniemania kompetencyjne wynikające z zasady podziału władz nie mogą zostać przełamane przepisami ustaw zwykłych lub praktyką<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Orzeczenie TK z 21.11.1994 r. o sygnaturze K6/94. OTK 1994 N. 2, poz. 39; Z u b i k, *Konstytucja III RP*, s. 71-72.

<sup>50</sup> Orzeczenie TK z 22.11.1995 r. o sygnaturze K19/95. OTK ZU 1995 N. 3, poz. 16; Z u b i k, *Konstytucja III RP*, s. 72-73.

<sup>51</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 70; S a r n e c k i, *Prawo konstytucyjne...*, s. 82-83.

Koncepcja istoty poszczególnych władz zakłada, że istnieje jak gdyby jądro kompetencyjne władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej. W jądro to nie mogą wkraczać inne władze, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady podziału władz. Co prawda ustawy mogą dokonywać pewnych przesunięć konkretnych kompetencji pomiędzy władzami, jednak wkraczanie w dziedziny należące do innej władzy nie może być zbyt głębokie, bo wówczas takie unormowanie ustawowe naruszy konstytucyjną zasadę podziału władz<sup>52</sup>.

Zdaniem TK powierzenie władzy ustawodawczej (parlamentowi), funkcji kontrolnej, jest jednym z elementów – elementów istotnych – systemu powiązań i hamulców między władzami, zapewniającym ich równowagę. Kontrola parlamentarna służy nie tylko zebraniu informacji niezbędnych do realizacji funkcji ustawodawczej, ale umożliwia egzekwowanie odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów (rządu) i poszczególnych jej członków<sup>53</sup>.

Na zakończenie powyższych analiz przywołajmy następujące spostrzeżenie B. Banaszaka: rola odgrywana przez partie polityczne czyni podział władzy na ustawodawczą (legislatywa) i wykonawczą (egzekutywa) – iluzoryczną. W rzeczywistości bowiem władzę sprawuje partia polityczna (bądź koalicja partii politycznych), mająca większość w parlamencie i formująca rząd. W ten sposób rząd staje się politycznie identyczny z większością parlamentarną. To oraz system powiązań między władzą ustawodawczą i wykonawczą powoduje, że ok. 75 % ustaw uchwalanych przez parlament jest inicjowanych przez rząd. W ten sposób rząd partycypuje w wykonywaniu władzy ustawodawczej<sup>54</sup>.

Należy jeszcze zauważyć, że celem ustrojodawcy nie było wyczerpujące wyliczenie w art. 10 Konstytucji RP z 1997 r. konstytucyjnych organów państwa, ale wyrażenie zasady ogólnej. Ponadto niektóre konstytucyjne organy państwa nie mieszczą się w klasycznym trójpodziale władz. Do organów tych należą: Najwyższa Izba Kontroli (NIK), Rzecznik Praw Obywatel-

<sup>52</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 70; por.: B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 523. Orzeczenie TK z 21.11.1994 r. o sygnaturze K6/94. OTK 1994 N. 2, poz. 39; Z u b i k, *Konstytucja III RP*, s. 71-72. Orzeczenie TK z 22.11.1995 r. o sygnaturze K19/95. OTK ZU 1995 N. 3, poz. 16; Z u b i k, *Konstytucja III RP*, s. 72-73.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 14.04.1999 r. o sygnaturze K8/99. OTK ZU 1999 N. 3, poz. 41; Z u b i k, *Konstytucja III RP*, s. 73.

<sup>54</sup> B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 525.

skich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Krajowa Rada Sądownictwa – rozważania o charakterze tych i innych organów, które nie mieszczą się w klasycznym trójpodziale władz zostaną pominięte. Przywołajmy w tym miejscu jedynie opinię L. Garlickiego, który proponuje porzucenie prób dokonywania klasyfikacji za wszelką cenę i uznanie, że praktyka konstytucyjna przekroczyła ustalenia poczynione przez Monteskiusza. Trójpodział władzy pozostaje koncepcją wyjściową, ale poddaną bardzo poważnym i niekiedy w y r a f i n o w a n y m modyfikacjom<sup>55</sup>.

Z zasadą podziału i równowagi władz wiąże się system hamulców i równowagi lub też system wzajemnego hamowania się i równoważenia władz. L. Garlicki wymienia dwa zasadnicze modele relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą: parlamentarny (parlamentarno-gabinetowy) i prezydencki<sup>56</sup>. B. Banaszak pisze zaś o czterech modelach: prezydenckim, parlamentarnym, prezydencko-parlamentarnym i komitetowym (rządów zgromadzenia)<sup>57</sup>.

Istotą systemu parlamentarnego jest:

– dualizm egzekutywy, czyli wyodrębnienie – w ramach władzy wykonawczej – głowy państwa (prezydenta lub monarchy) oraz rządu z premierem na czele; przy czym ich zadania i kompetencje są ściśle rozgraniczone,

– ograniczony charakter władzy głowy państwa (zgodnie z brytyjską maksymą: król panuje, ale nie rządzi), rzeczywiste kierowanie sprawami państwa należy do rządu, w którym szczególną pozycję zajmuje premier,

– republikańska głowa państwa (prezydent) jest powoływana przez parlament lub przy jego decydującym udziale (nie występuje wybór prezydenta przez naród); wobec tego prezydent nie może zajmować równorzędnej z parlamentem pozycji ustrojowej,

– rząd pochodzi z parlamentu, dla utworzenia rządu konieczne jest (wyraźne lub milczące) poparcie większości parlamentarnej, tym samym rysować się powinna polityczna jednorodność między rządem a partiami (partią) mającymi większość w pierwszej izbie parlamentu (w wielu państwach jest także regułą, że premier i ministrowie piastują jednocześnie mandaty parlamentarne),

---

<sup>55</sup> *Polskie prawo...*, s. 69-70.

<sup>56</sup> Tamże, s. 71.

<sup>57</sup> *Prawo konstytucyjne...*, s. 528-531.



– rząd ponosi odpowiedzialność polityczną wobec parlamentu i może zostać zmuszony do dymisji, w przypadku konfliktu z większością parlamentarną.

– rząd w porozumieniu z głową państwa może rozwiązać parlament przed upływem kadencji<sup>58</sup>.

Funkcjonowanie systemu parlamentarnego praktycznie zależy przede wszystkim od politycznego układu sił w parlamencie (pierwszej izbie parlamentu). Tym samym decydującą rolę odgrywa charakter systemu partyjnego. W systemie dwóch partii dominujących (np. Wielka Brytania), rząd jest w zasadzie jednopartyjny, co gwarantuje mu stabilność w trakcie całej kadencji. W systemie stabilnych bloków partyjnych (np. Republika Federalna Niemiec, państwa skandynawskie) sytuacja jest podobna do tej w systemie dwupartyjnym, chyba że dojdzie do rozpadu bloku koalicyjnego. Natomiast w systemie rozbicia wielopartyjnego (np. Włochy) trwałość rządu zależy od losów popierającej go koalicji; łatwo może dojść do rozpadu większości (kryzysu parlamentarnego) w trakcie kadencji parlamentu. Jeżeli partie parlamentarne nie są wówczas w stanie sformować nowej koalicji większościowej, kryzys parlamentarny może przybrać permanentny charakter i konieczne się stanie powołanie rządu mniejszościowego (słabego politycznie, bo zaledwie tolerowanego przez większość parlamentarną) lub rozwiązanie parlamentu<sup>59</sup>.

System prezydencki (w tzw. czystej postaci funkcjonujący jedynie w USA) jest w pewnym sensie odwrotnością systemu parlamentarnego. Jego podstawową cechą jest tzw. jednolitość władzy wykonawczej (egzekutywy), prezydent jest zarazem głową państwa i szefem rządu, nie ma wyodrębnionego urzędu premiera. Prezydentowi przysługuje więc bardzo silna pozycja ustrojowa (w USA pozycja prezydenta ulega dodatkowemu wzmocnieniu wobec nieistnienia rządu rozumianego jako ciało kolegialne o własnych kompetencjach). Prezydent jest wybierany przez naród w wyborach powszechnych, co daje mu legitymację demokratyczną równą legitymacji parlamentu. W USA prezydent powołuje kierowników (sekretarzy), poszczególnych departamentów (za zgodą senatu), którzy raz mianowani są odpowiedzialni tylko przed prezydentem. System prezydencki nie zna odpowiedzialności parlamentarnej rządu (ministerów). Niejako dla równowagi w systemie tym nie ma możliwości przedterminowego rozwiązania parlamentu. Prezydent ponosi odpowiedzialność tylko za

---

<sup>58</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 71; B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 529-530.

<sup>59</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 71-72.

naruszenie prawa, wówczas Kongres może go usunąć ze stanowiska (procedura *impeachmentu*). Władze wykonawcza i ustawodawcza pozostają w znacznym stopniu odseparowane, ponieważ inaczej, niż w systemie parlamentarnym, stosunki między tymi władzami nie muszą się opierać na zasadzie współdziałania wynikającego z ich politycznej jednorodności<sup>60</sup>.

Rozwiązania amerykańskie znalazły naśladownictwo w wielu państwach, nigdzie jednak nie wprowadzono ich w życie w tak kompletny sposób i nigdzie nie występują na tle tak specyficznego systemu partyjnego. Stąd raczej mówi się nie o systemach prezydenckich, lecz mieszanych (np. łączących silną pozycję prezydenta z dualistyczną organizacją egzekutywy i odpowiedzialnością parlamentarną rządu), prezydenckich, półprezydenckich itp. Najbardziej typowym przykładem systemu mieszane jest Francja. Inne przykłady to Finlandia oraz Portugalia<sup>61</sup>.

W systemie mieszanym prezydencko-parlamentarnym (półprezydenckim, prezydenckim) władza wykonawcza jest dwuczłonowa. Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych i dysponuje kompetencjami umożliwiającymi kontrolowanie zarówno parlamentu, jak i rządu oraz stymulowanie ich działalności i rozstrzyganie konfliktów między nimi. Prezydent nie odpowiada politycznie przed parlamentem. Rząd powoływany przez prezydenta odpowiada przed prezydentem i przed parlamentem<sup>62</sup>.

System komitetowy (rządów zgromadzenia) stosowany jest rzadko, najczęściej w państwach federacyjnych (np. Szwajcaria), dlatego nie będzie w tym miejscu szerzej omawiany<sup>63</sup>.

Zdaniem L. Garlickiego w niektórych państwach wprowadzenie elementów systemu prezydenckiego wynikało z niedostatków funkcjonowania dawniejszego systemu parlamentarnego (jako przykład autor podaje Francję) – było więc przejawem racjonalizacji tego systemu. Jednak według profesora Garlickiego najbardziej typową formą racjonalizacji systemu parlamentarnego nie jest nadmierne wzmacnianie pozycji prezydenta, ale zmiana zasad stosunku między parlamentem a rządem. Zasadą podstawową pozostaje zależność rządu od popierającej go większości parlamentarnej. Sensem racjonalizacji jest natomiast wprowadzenie rozwiązań rezerwowych na wypadek zakłóceń w relacjach między parlamentem a rządem. Najbardziej typowe jest ustanowienie

---

<sup>60</sup> Tamże, s. 72; B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 530.

<sup>61</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 72-73.

<sup>62</sup> B a n a s z a k, *Prawo konstytucyjne...*, s. 530.

<sup>63</sup> Tamże, s. 530-531.

utrudnień dla obalenia rządu, a najbardziej nowatorskie jest tak zwane konstruktywne wotum nieufności czyli uzależnienie dopuszczalności wotum nieufności dla aktualnego rządu od zdolności parlamentu do jednoczesnego wyłonienia nowego szefa rządu. Rozwiązanie to od kilkadziesiątu lat funkcjonuje w RFN, znalazło się też w Konstytucji RP z 1997 r.<sup>64</sup>

Konstytucja RP z 1997 r. utrzymała w Polsce parlamentarny system rządów. Organizacja władzy wykonawczej oparta jest na zasadzie dualizmu (prezydent oraz rząd z premierem na czele). Rząd i poszczególni ministrowie ponoszą polityczną odpowiedzialność przed sejmem. Prezydentowi nie przysługują kompetencje, które pozwalałyby mu przejąć kierowanie sprawami rządowymi. Nie jest to jednak czysta postać systemu parlamentarnego, ponieważ pozostał w nim co najmniej jeden element typowy dla systemu prezydenckiego – wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym. Nie można mówić jednak o wprowadzeniu systemu prezydenckiego, ponieważ kompetencje głowy państwa uległy w Konstytucji RP z 1997 r. istotnym ograniczeniom. System przyjęty w Konstytucji z 1997 r. jest systemem parlamentarnym – zrationalizowanym. Centralne miejsce w systemie organów państwowych przysługuje sejmowi. Jednak wiele decyzji sejmu musi być podejmowanych bezwzględną lub kwalifikowaną większością głosów, a jeśli takiej większości zabraknie, sejm musi się pogodzić z wolą senatu<sup>65</sup> lub prezydenta<sup>66</sup>. Wyrażenie rządowi wotum nieufności może nastąpić tylko przy jednoczesnym powołaniu nowego premiera<sup>67</sup> (konstruktywne wotum nieufności)<sup>68</sup>.

Art. 10 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi o oparciu stosunków między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą na wzajemnej równowadze. Dalsze postanowienia konstytucji nadają zdecydowanie silniejszą pozycję parlamentowi, a w jego ramach sejmowi. Odpowiada to polskiej tradycji. L. Garlicki mówi o specyfice obecnego polskiego modelu<sup>69</sup>.

Pozycja sądownictwa opiera się na zasadzie separacji lub nawet izolacji władzy sądowniczej. Dzieje się tak, ponieważ jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego jest to, że tylko sądy mogą wymierzać sprawiedliwość. Nie można dopuszczać do żadnych odstępstw od zasady po-

---

<sup>64</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 73.

<sup>65</sup> Np. art. 121 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>66</sup> Np. art. 122 ust. 5, art. 155 Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>67</sup> Art. 158 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>68</sup> G a r l i c k i, *Polskie prawo...*, s. 73-74.

<sup>69</sup> Tamże, s. 74.

działu władzy, które dawałyby władzy ustawodawczej czy władzy wykonawczej prawo do rozstrzygnięcia indywidualnych spraw typu sądowego. Interpretując zasadę podziału władzy w odniesieniu do władzy sądowniczej, silnie akcentuje się zasadę niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowniczej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki czy osób prawnych. Model relacji między władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą jest więc zupełnie inny, niż stosunki między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą ukształtowane w sposób, w którym pewne zazębiania kompetencji są nie tylko możliwe, ale nawet niezbędne<sup>70</sup>.

Niezależności władzy sądowniczej nie uchybia uprawnieniu prezydenta do stosowania w indywidualnych przypadkach prawa łaski, a także możliwość uchwalenia przez parlament aktu w generalny sposób łagodzącego skutki prawomocnych skazań (amnestii) lub nawet darowującego i puszczającego w niepamięć pewne przestępstwa czy wykroczenia (abolicja).

Podstawowym środkiem oddziaływania władzy ustawodawczej na funkcjonowanie sądownictwa jest stanowienie ustaw określających treść prawa stosowanego przez sądy. W tradycji kontynentalnej sędziowie (sądy) podlegają ustawom – mają obowiązek respektowania zawartych w nich norm. Sytuacja uległa zmianie wraz z pojawieniem się sądownictwa konstytucyjnego. Podstawowym zadaniem tego sądownictwa jest badanie zgodności ustaw z konstytucją i usuwanie z systemu prawa ustaw, które konstytucję naruszają. W ten sposób władza sądownicza stała się istotnym hamulcem wobec działań władzy ustawodawczej (podobnie jest w przypadku sądownictwa administracyjnego, które stanowi hamulec wobec działań władzy wykonawczej). Sądownictwo konstytucyjne w pewnym stopniu uczestniczy w działalności ustawodawczej parlamentu. L. Garlicki przypomina w tym kontekście określenie Hansa Kelsena: sąd konstytucyjny działa jako ustawodawca negatywny<sup>71</sup>.

## 7. ZAKOŃCZENIE

Podsumowując powyższe analizy zauważyć należy bardzo szybko, w stosunku do jej sformułowania, recepcję w Polsce zasady podziału i równowagi władzy. Stało się to bowiem wraz z uchwaleniem Konstytucji 3 maja. Nie-

---

<sup>70</sup> Tamże, s. 74.

<sup>71</sup> Tamże, s. 74-75.

stety Konstytucja ta szybko została obalona, a Polska zniknęła z mapy Europy na 123 lata. Odrodzone państwo – II Rzeczpospolita – miało dwie konstytucje, nie licząc aktów tymczasowych rangi konstytucyjnej. Pierwsza – Konstytucja marcowa – odwoływała się wprost do zasady podziału władz, druga – Konstytucja kwietniowa – była przeciwieństwem tej pierwszej. Ustrój II RP lat 1935-1939 określany jest jako autorytarny. Konstytucja kwietniowa mówi wprost o jednolitej władzy państwowej. PRL posiadała w zasadzie jedną konstytucję (1952) – przy czym pamiętać należy o jej istotnej nowelizacji z roku 1976. Ustrój PRL był niewątpliwie ustrojem totalitarnym. III RP jeszcze przed uchwaleniem własnej konstytucji (1997) powróciła do ustroju opartego na podziale władzy. Zatem, pomimo prób oderwania Państwa Polskiego od zasady podziału władzy, jej postrzeganie w społeczeństwie i przywiązanie do niej było na tyle mocne i trwałe, że Polska, zwłaszcza w okresach odzyskiwania pełni suwerenności, szybko powracała do budowania swojego ustroju opartego na tej zasadzie.

Konstytucja RP z 1997 r. ustrój Państwa Polskiego opiera na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W takiej redakcji tej normy można dostrzec wolę ustrojodawcy wprowadzenia w Polsce zasady podziału i równowagi władzy w jej klasycznej postaci. Jednak treść przepisów zawartych w dalszych rozdziałach Konstytucji wyraźnie odchodzi od klasycznego modelu. Doktryna podziału władzy ma trzy aspekty: przedmiotowy, podmiotowy i personalny. W sensie przedmiotowym (funkcyjnym) podział władzy oznacza wydzielenie pewnych rodzajowo odmiennych sfer działania państwa: stanowienia prawa, wykonywania prawa, sądenia. Każdej z trzech wyodrębnionych dziedzin działania państwa powinny odpowiadać trzy oddzielone od siebie grupy organów państwowych (podział władzy w znaczeniu podmiotowym, organizacyjnym). Podział w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym byłby nieskuteczny, gdyby ta sama grupa osób lub osoba mogła piastować stanowiska w organach państwowych należących do różnych sfer działania państwa (aspekt personalny).

Zasada podziału władzy nie ma charakteru absolutnego i w przypadku relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą nie należy tej zasady rozumieć jako separacji, a ponadto zasada ta musi być analizowana w korelacji z zasadami zwierzchnictwa narodu oraz państwa prawnego.

Obecnie rola odgrywana przez partie polityczne czyni podział władzy na ustawodawczą (legislatywa) i wykonawczą (egzekutywa) iluzoryczną. W rzeczywistości bowiem władzę sprawuje partia polityczna (bądź koalicja partii politycznych), mająca większość w parlamencie i formująca rząd.

Z zasadą podziału i równowagi władz wiąże się system hamulców i równowagi lub też system wzajemnego hamowania się i równoważenia władzy. Wyróżniamy cztery modele systemu władzy: prezydencki, parlamentarny, prezydencko-parlamentarny i komitetowy (rządów zgromadzenia).

Konstytucja RP z 1997 r. utrzymała w Polsce parlamentarny system rządów. Jest to systemem parlamentarny – zracjonalizowany.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła:

- Ustawa Rządowa (Konstytucja) z 3 maja 1791 r.  
Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U.R.P. z 1921, Nr 44, poz. 267; Nr 79, poz. 550, z 1922; Nr 101, poz. 935.  
Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. Dz.U.R.P. Nr 78, poz. 442.  
Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dz.U.R.P. Nr 30, poz. 227.  
Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz.U. Nr 33, poz. 232.  
Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dz.U. Nr 5, poz. 29.  
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Dz.U. Nr 19, poz. 101.  
Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. Nr 67, poz. 397.  
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.  
Dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej Dz.P.P.P. Nr 17, poz. 41.  
Uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa Dz.P.P.P. Nr 19, poz. 226.  
Ustawa z 1 lipca 1920 r. o utworzeniu Rady Obrony Państwa Dz.U.R.P. Nr 53, poz. 327.  
Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. Nr 18, poz. 71.  
Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym Dz.U. Nr 84, poz. 426.  
Orzeczenie TK z 9.11.1993 r. o sygnaturze K11/93.  
Orzeczenie TK z 21.11.1994 r. o sygnaturze K6/94.

Orzeczenie TK z 22.11.1995 r. o sygnaturze K19/95.

Wyrok TK z 14.04.1999 r. o sygnaturze K8/99.

Wyrok TK z 11.01.2000 r. o sygnaturze K7/99.

Literatura:

B a n a s z a k B., Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008.

B a r d a c h J., L e ś n o d o r s k i B., P i e t r z a k M., Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 2000.

I z d e b s k i H., Historia myśli politycznej i prawnej, Warszawa 2001.

K e l l y J. M., Historia zachodniej teorii prawa, Kraków 2006.

M o n t e s k i u s z, O duchu praw, Kęty 1997.

S a r n e c k i P., Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2008.

S k r z y d ł o W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 1999.

Z u b i k M., Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, Warszawa 2008.

THE PRINCIPLE OF SEPARATION AND BALANCE OF POWERS  
IN THE POLISH CONSTITUTIONAL LAW.  
A HISTORICAL VIEW AND IN THE CONSTITUTION  
OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 1997

In the 18<sup>th</sup> century, the doctrine of separation of powers was established as a remedy for tyranny. It is Montesquieu who is commonly regarded as the founder of the classic doctrine of separation and balance of powers. Later, attempts to create more or less original models were also made. It should be noticed that the reception of the principle of separation and balance of powers in Poland was very fast, relative to its formulation. This happened together with the establishment of the Third of May Constitution. Unfortunately, that Constitution was quickly abolished and Poland disappeared from the map of Europe for 123 years. The revived state – the Second Republic of Poland – had two constitutions let alone provisional acts of constitutional rank. The first, March Constitution directly referred to the principle of separation of powers. The other, April Constitution was a contradiction of the former. The political system of the Second Republic of Poland in the years 1935-1939 was called authoritarian. The April Constitution directly speaks of a uniform authority of the state. PRL principally had one constitution (1952) – but we have to remember about its amendments of 1976. The political system of PRL was without any doubt a totalitarian one. The Third Republic of Poland returned to the system based on the separation of powers even before its own constitution was passed (1997). Hence, despite attempts to tear the Polish State off the principle of separation of powers, its perception in the society and attachment to it were so strong and permanent that Poland, especially in the periods when it regained full sovereignty, quickly returned to building its political system basing on this very principle.

The constitution of 1997 states explicitly that the Polish state system is based on the division and balance of powers: legislative (exercised by the Sejm and Senate), executive



(exercised by the President and the Council of Ministers) and judiciary (exercised by the courts and tribunals) (Article 10 Section 1 and 2.)

The Constitutional Tribunal, in its ruling of 1994, stated that the separation of powers cannot be regarded as *a separation* in the case of the relationship between the legislative and executive powers. This is different for the relationship between the judiciary and other authorities (legislative and executive). Here *the separation* is obligatory. The concept of the essence of individual powers assumes that there exists a sort of *competence core* of legislative, executive and judiciary powers. The core cannot be entered by the other powers, because it would mean violating the principle of separation of powers. It is true that acts may transfer specific powers between the powers, but the intrusion into the field belonging to another power cannot be too deep, because such a legal normalization would violate the constitutional principle of the separation of powers. The principle of separation and balance of powers involves a system of checks and balances or a system of mutual restraint and balancing of powers. L. Garlicki writes that there are two basic models of the relationship between the legislative and the executive: the parliamentary one (parliamentary-cabinet) and the presidential one. The Constitution of Poland of 1997 preserved the parliamentary system of government in Poland. Art 10 Section 1 of the Constitution of Poland of 1997 provides for the mutual balance of relations between the legislative and executive powers, subsequent provisions of the constitution give a far stronger position to the parliament, and within it - to the Sejm. This corresponds to the Polish tradition. L. Garlicki talks *of the specificity of the current Polish model*.

**Słowa kluczowe:** podział i równowaga władz, Monteskiusz, Druga Rzeczpospolita, Trzecia Rzeczpospolita, Konstytucja 3 maja, konstytucja.

**Key words:** separation and balance of powers, Montesquieu, Second Republic of Poland, Third Republic of Poland, the Third of May Constitution, Constitution.