

ZASADA PODZIAŁU WŁADZY W POLSKICH KONSTITUCJACH*

Podstawą analizy każdego organizmu państwowego jest wyodrębnienie spełnianych przez niego funkcji oraz związanych z nimi zasad jego organizacji. Rozróżnienie funkcji państwa zbliżonych do stanowienia, rządzenia i sądzenia nastąpiło już w starożytności [1], dopiero jednak w XVII w. pojawił się postulat rozdzielenia ich pomiędzy odrębne organy.

Myśl o podziale władzy powstaje w związku z dążeniem do obrony naturalnych praw jednostki. John Locke angielski myśliciel i polityk [2] obserwujący kształtujący się po zwycięstwie „chwalebnej rewolucji” nowy stosunek parlamentu do egzekutywy doszedł do wniosku, iż cel ten może być osiągnięty poprzez wydzielenie w każdym państwie władzy ustawodawczej uprawnionej do „stanowienia dla wszystkich warstw i każdego członka społeczeństwa praw określających zasady postępowania” [3], wykonawczej mającej za zadanie „wykonywanie praw państwowych wewnątrz społeczeństwa wobec wszystkich jego członków” [3, s.268], oraz federatywnej troszczącej się „o bezpieczeństwo i interesy ogółu na zewnątrz” [3, s.268]. Władza ustawodawcza powinna być wyodrębniona, natomiast wykonawcza i federatywna mogą spoczywać w jednych rękach [3, s. 267-268]. Doprowadzi to zdaniem Locke’a do wyeliminowania pokusy „dla ludzkiej słabości skłonnej do przechwycenia władzy” [3, s.266], pokusy pojawiającej się wówczas gdyby „te same osoby, które sprawują władzę tworzenia praw miały również w swych rękach władzę ich wykonywania” [3, s.266]. We właściwie urządzonej wspólnocie osoby, którym powierzono władzę ustawodawczą po spełnieniu swej funkcji „rozchodzą się i podlegają prawom, które tworzyli. Stanowi to dla nich nowe silne zobowiązanie by tworząc prawo mieli na uwadze dobro publiczne” [3, s.266]. Władza ustawodawcza jest ze swej natury nadrzędną, bowiem ten kto może stanowić prawa innemu musi być koniecznym jego zwierzchnikiem [3, s.270]. Nie znaczy to, iż jest ona arbitralna, nie może pozbawić obywateli ich naturalnych praw (w szczególności prawa własności), a egzekutywa ma uprawnienie do sprzeciwu wobec uchwalanych ustaw, a więc możliwość negatywnego udziału w tworzeniu prawa [3, s.270].

Locke był zwolennikiem umiarkowanej monarchii, w której monarcha sprawowałby władzę

wykonawczą i federatywną. Prawo sprzeciwu miało zapewnić mu niezbędną niezależność.

Z jednoznacznym potępieniem ze strony angielskiego myśliciela spotkały się wszystkie inne próby wpływania władzy wykonawczej na proces stanowienia prawa. Dostrzegał na przykład niebezpieczeństwo pozbawienia legislatywy sposobności do tego by tworzyła prawo. Mogłoby to nastąpić wskutek nie zwoływania jej przez egzekutywę. Uważał, iż nie ma potrzeby „aby legislatywa nie mając co robić funkcjonowała niepotrzebnie” [3, s.266] (ewentualny brak zajęcia wynika z tego, iż zdaniem Locke’a „prawa mogą być stanowione w krótkim czasie” [3, s.266]). Zachodzi więc konieczność zwoływania legislatywy, (co może robić jedynie permanentnie działającą egzekutywa), przy czym „albo pierwotna konstytucja nakazuje zgromadzenie się i działanie legislatywy w pewnych okresach czasu - a wtedy władza wykonawcza nie czyni nic innego poza wydawaniem w odpowiedniej formie ministerialnych dyrektyw dotyczących jej wyboru i zgromadzenia - albo rozważa władzę wykonawczej pozostawia się decyzję o wezwaniu do nowych wyborów, kiedy to wydarzenie bądź stan spraw publicznych wymagają ulepszenia starych, lub stanowienia nowych praw, naprawienia wyrządzonych ludowi szkód, bądź zapobieżenia grożącym mu niebezpieczeństwom” [3, s.273]. Odpowiadając na pytanie, co wówczas gdy władza wykonawcza chce utrudnić stanowienie prawa będzie się powstrzymywać od zwoływania legislatywy, Locke odwołuje się do pierwotnej władzy ludu, który jest uprawniony do usunięcia siłą takiej egzekutywy.

Pewien wyłom w przedstawionej przez niego koncepcji rozdziału stanowienia i wykonywania prawa jest instytucja prerogatywy monarszej, polegająca na działaniu monarchy „według własnego uznania dla dobra publicznego, poza nakazami prawa, a czasem wbrew nim” [3, s.279]. Uzasadnieniem dla takiej prerogatywy jest niedoskonałość prawa, które nie może przewidzieć i zaplanować tego wszystkiego co może być korzystne dla społeczeństwa [3, s.278]. Podkreślić jednak należy, iż zdaniem Locke’a, korzystanie z prerogatyw nie jest tworzeniem nowego prawa lecz „działaniem dla dobra publicznego poza postanowieniami prawa” [3, s.283].

* Artykuł jest zmodyfikowaną wersją fragmentu monografii pt. Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw, Przemyśl 2000.

Teoria Locke'a została rozwinięta i wzbogacona przez wybitnego Francuza Karola Monteskiusza [4]. Czerpiąc z koncepcji poprzednika dzieli on władzę na prawodawczą, która „stanowi prawa na jakiś czas albo na zawsze i poprawia albo usuwa te, które istnieją”, wykonawczą, która „wydaje wojnę lub zawiera pokój, wysyła lub przyjmuje poselstwa, umacnia bezpieczeństwo, uprzedza najazdy” i sądowną, która „karze zbrodnie lub sędzi spory poddanych” [5].

Monteskiusz podobnie jak Locke widzi potrzebę powściągnięcia przede wszystkim władzy prawodawczej, a instrumentem tego hamowania ma być „zdolność przeszkadzania”, czyli „prawo zniesienia postanowień powziętych przez kogoś innego” [5, s.240]. Władza wykonawcza powinna w ten sposób brać udział w prawodawstwie „inaczej będzie rychło odarta ze swych przywilejów” [5, s.244]. Monarcha sprawujący władzę nie może uczestniczyć w tworzeniu prawa przez „moc stanowienia” bowiem wtedy „nie byłoby już wolności” [5, s.244], ale powinien mieć „zdolność przeszkadzania”, aby „bronić samego siebie” [5, s.244]. Wzajemne przeszkadzanie, a tym samym osłabienie jest również celem dla którego Monteskiusz proponuje podział ciała prawodawczego na dwie izby reprezentujące różne interesy. Inny niż „przeszkadzanie” udział władzy wykonawczej w tworzeniu prawa jest zdaniem tego myśliciela niewskazany. Nie powinna ona mieć prawa inicjowania tego procesu („nie potrzeba nawet, aby stawiała wnioski” [5, s.245]), ani prawa uczestniczenia w opracowywaniu treści prawa („nie może brać udziału w roztrząsaniu spraw” [5, s.245]).

Do poglądów Locke'a, a zwłaszcza Monteskiusza odwoływali się i wciąż odwołują twórcy i interpretatorzy konstytucji, od pierwszej amerykańskiej z 1787r. po najnowsze powstałe w państwach postsocjalistycznych.

Współczesne rozumienie stworzonych przez nich zasad odbiega oczywiście od pierwowzoru, co więcej nie ma pełnej zgody co do ich rzeczywistej treści, a ponadto częstokroć konstytucyjne deklaracje dotyczące podziału władz nie znajdują potwierdzenia w systemach ustrojowych poszczególnych państw [6]. W polskiej doktrynie spory wywołuje już sama nazwa teorii łączonej z nazwiskiem Monteskiusza. Rozbieżności terminologiczne polegają na używaniu określeń - zasada „podziału władz” lub „podziału władzy” [7]. W okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992r. Trybunał Konstytucyjny za trafniejsze uznał to drugie jako lepiej nawiązujące do przepisu ustawy konstytucyjnej wyrażającej zasadę suwerenności narodu [8]. Takiego terminu używa też w art. 10 ust. 1 obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. Akcentuje on przede wszystkim podział funkcjonalny tzn. fakt, iż poszczególne organy spełniają

różne funkcje, ale są przedstawicielami jednego suwerena, jednej „władzy”, a więc muszą działać jednolicie co do podstawowych kierunków rozwoju państwa. Współczesne konstytucje dążą do osiągnięcia tej jednolitości działania na dwa sposoby [9]. Pierwszy to stworzenie instrumentów, które pozwalają każdemu rodzajowi władzy przeszkadzać pozostałym i w ten sposób negatywnie ingerować w ich działalność. Drugi to wyposażenie ich w narzędzia dające możliwość wzajemnego pozytywnego oddziaływania na siebie, a tym samym doprowadzenia do współdziałania.

Polski ustrojodawca uznał, iż konsekwencją podziału władzy jest zrównoważenie poszczególnych rodzajów władzy (art. 10 ust. 1 mówi o „podziale i równowadze”). To, że taka prawidłowość istnieje jest poglądem przeważającym w doktrynie ale nie jedynym. A.Pułło wielokrotnie wyrażał przekonanie, iż zasada podziału władzy nie zawiera w sobie postulatu równowagi [10]. Jego zdaniem, są to dwie różne reguły, a współczesne systemy rządów są zawsze ich mniej lub bardziej oryginalną kombinacją [11]. Zwraca on uwagę, iż postulat równowagi został przyjęty ze starszego systemu rządów, a twórcy Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki zdecydowali się połączyć idee podziału i równowagi dopiero na podstawie złych doświadczeń niektórych stanów, które wcześniej w swych konstytucjach przyjmowały podział władzy w postaci czystej separacji [12].

Inną interpretację zasady podziału władzy przyjął Trybunał Konstytucyjny. W orzeczeniu z 9 listopada 1993r. stwierdził (powtórzył to w orzeczeniu z 22 listopada 1995r.): „Z zasady podziału władzy wynika, iż władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza są rozdzielone, a nadto, iż musi między nimi panować równowaga oraz, że muszą one między sobą współpracować” [13].

Wobec jednoznacznej konstytucyjnej deklaracji idei równowagi mniej istotny stał się problem jej immanentnego związku z podziałem władzy, zyskał natomiast na znaczeniu problem realności rzeczywistego zrównoważenia władzy. Niewątpliwie słuszne jest stwierdzenie o zasadzie równowagi, iż jest to bardziej postulat doktryny niż fakt dający się stwierdzić empirycznie. W praktyce zwykle dominuje jedna z nich, a wynika to nie tylko z rozwiązań prawnych ale również z układu sił politycznych [14]. Inaczej mówiąc równowaga władzy nie zawsze oznacza równorzędność władz.

Dominacja władzy ustawodawczej jest uzasadniana na dwa sposoby [15]. Pierwszy to argumenty wynikające z samej istoty ustawodawstwa. Stawiane jest retoryczne pytanie : „Czy można mówić o równości władzy, która stanowi prawa i tej, która tym prawem jest związana i ma obowiązek jego stosowania ?” [16]. Drugim argumentem jest to, iż najczęściej jedynie

władza ustawodawcza ma legitymację uzyskiwaną w powszechnych wyborach, a jeżeli posiada ją również Prezydent, to i tak nie jest ona równorzędna, bowiem nie odpowiada zasadzie pluralizmu [17].

Klasyczny system rządów parlamentarnych oparty na formalnej dominacji parlamentu nad rządem utrzymywał się we Francji od 1875r. do 1958r. [18]. W doktrynie łączono go z wywodzoną z poglądów J.J. Rousseau koncepcją ustawy jako wyrazu „woli powszechnej” [19]. Analiza polskich rozwiązań konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż we wszystkich konstytucjach przyjmujących zasadę podziału, władza ustawodawcza była uprzywilejowana.

Wydaje się, iż nie do pogodzenia z prezentowanym w nich sposobem rozumienia tej zasady byłaby dominacja władzy wykonawczej lub sądowniczej [20]. Już w Konstytucji 3 maja z 1791r. zasady równowagi nie przeprowadzono konsekwentnie. Zgodnie z wcześniejszą polską praktyką, władzę nadrzędną złożono w ręce władzy prawodawczej [21]. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921r. również pierwsze miejsce w systemie organów państwowych przyznała parlamentowi. Wynika to zarówno z układu treści jak i ze szczegółowych jej postanowień. W zapewnieniu przewagi władzy ustawodawczej poszła nawet dalej niż francuskie ustawy konstytucyjne z 1875r., na których była wzorowana [22]. W Konstytucji RP z 1935r. zasadę podziału władzy zastąpiono zasadą jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta (art.2). Celem twórców tej ustawy zasadniczej było utworzenie jednego ośrodka władzy, który byłby czynnikiem nadrzędnym i harmonizującym działanie organów Państwa [23]. Sprawa przyjęcia, bądź nie, zasady podziału władzy przez następny akt konstytucyjny, Małą Konstytucję z 1947r. nie jest jednoznaczna. W doktrynie spotkać można trzy poglądy - od pełnego uznania istnienia podziału, przez (mający najwięcej zwolenników), pogląd o wprowadzeniu do systemu podziału władzy nowych elementów będących zapowiedzią zmieniającego się ustroju, po przekonanie o całkowitym odrzuceniu podziału przez Małą Konstytucję z 1947r. [24].

Nie ulega wątpliwości, iż w praktyce ustrojowej w następstwie istniejącego układu sił politycznych bardzo wyraźnie odchodzono od zasady podziału władzy. W latach 1952-1989 formalnie obowiązywała zasada zwierzchności Sejmu. Podstawową reformą ustrojową dokonaną przez Konstytucję z 22 lipca 1952r. było odrzucenie zasady podziału władzy, postrzeganej przez jej twórców jako „sztuczną i sprzeczną z zasadami demokratyzmu” [25]. Konstytucja PRL oparta została wzorem konstytucji radzieckiej z 1936r. na uznaniu jednolitości charakteru oraz struktury władzy państwowej realizowanej przy pomocy organów przedsta-

wicielskich. W takim systemie organ najwyższy „nie ma sobie równego, zajmującego równorzędną pozycję ustrojową, nie posiada też instrumentów wzajemnego hamowania się organów zajmujących naczelne miejsce w systemie organów państwowych” [26].

7 kwietnia 1989r. w następstwie porozumienia uzyskanego w ramach obrad okrągłego stołu znowelizowano Konstytucję z 1952r [27]. Po raz kolejny sprawa przyjęcia i obowiązywania zasady podziału władzy stała się dyskusyjna. Twórcy noweli deklarrowali sympatię dla tej idei, ale w tekście Konstytucji jej nie umieścili [28]. Co więcej z jednej strony pozostał w mocy art. 20 Konstytucji mówiący o nadrzędności Sejmu („Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm PRL”), a z drugiej strony ten najwyższy organ mógł być rozwiązany przez Prezydenta i to z powodów określanych bardzo generalnie i nie jasno [29] (art.30 ust. 2 w związku z art. 32 ust.5).

Kolejna nowela z 28 grudnia 1989r., a zwłaszcza wprowadzenie zasady państwa prawa, pozwoliło inaczej spojrzeć na te zapisy, ale nie wyeliminowało wszystkich wątpliwości związanych z obowiązywaniem zasady podziału władzy. W literaturze prezentowane były rozbieżne poglądy na ten temat. Część doktryny na czele z J.Zakrzewską uznała, iż zasada ta „stanowi podstawowy element państwa prawnego” [30], a tym samym wystarczy deklaracja przyjęcia zasady państwa prawnego, by uznać, że Konstytucja opiera system organów państwowych o podział władzy [31]. Takie stanowisko zajmował również Trybunał Konstytucyjny, bowiem jeszcze przed uchwaleniem Małej Konstytucji z 1992r., w orzecznictwie charakteryzował Rzeczpospolitą Polską jako państwo opierające się na zasadzie podziału władzy [32].

Odmianą opinię wyrażał np. W.Sokolewicz, który poddawał w wątpliwość pogląd, iż państwo prawne musi opierać swoją strukturę na trójpodziale władzy [33]. Bardziej stanowczo twierdzeniu, iż zasada podziału władzy zawarta jest w zasadzie demokratycznego państwa prawnego sprzeciwiali się F.Siemieński [34], A.Gwizdź [35] i wielokrotnie A.Pułło [36], który podkreślał, iż „nie można jednego określenia zastępować drugim i w pojęciu państwa prawnego widzieć na przykład zasady zwierzchnictwa narodu, samorządu terytorialnego, podziału władzy, niezawisłości sądownictwa itd.” [37].

Niewątpliwie nowele konstytucyjne z 1989r. niosły za sobą nową filozofię rządzenia, wprowadzono mechanizmy pozwalające oddziaływać władzy wykonawczej na ustawodawczą (weto, prawo rozwiązywania Sejmu itp.), ale generalna zmiana w dziedzinie wzajemnych relacji między legislatywą a egzekutywą nie nastąpiła [38]. Wciąż Sejm miał pozycję dominującą, co poza innymi argumentami, w tym

przypadku można tłumaczyć także dążeniem do utrzymania szczególnej rangi tej izby wyłonionej w drodze kontraktu gwarantującego przewagę polityczną poprzednio rządzącym [39]. Paradoksalnie, także z zasady państwa prawnego można wyprowadzić uzasadnienie dla przewagi parlamentu. Zgodnie z nowelą z 28 grudnia 1989r. miało to być „demokratyczne” państwo prawne, co jak zauważał W.Sokolewicz [40], odpowiada konstytucyjnemu zwierzchnictwu Narodu sprawowanemu za pośrednictwem przedstawicieli wybranych do Sejmu i Senatu, a w konsekwencji powoduje naturalną przewagę tych organów.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992r. ostatecznie wprowadziła zasadę podziału władzy. Ustrojodawca nie posłużył się wprost tym terminem ale w art. 1 jednoznacznie dokonał podziału: „Organami Państwa w zakresie władzy wykonawczej są - Sejm i Senat Rzeczypospolitej, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej - niezawisłe sądy”. Mała Konstytucja wzmocniła władzę wykonawczą, (zmieniła sposób powoływania i odwoływania rządu, wprowadziła instytucje rozporządzeń z mocą ustawy, pilny tryb uchwalania ustaw, możliwość zarządzania referendum przez Prezydenta itd.), mimo to nie zmieniła dotychczasowego rozumienia podziału władzy zakładającego preponderancję legislatury [41]. Przede wszystkim pozostawiono w mocy art. 2 ust. 2 Konstytucji z 1952r., który wskazywał jako przedstawicieli Narodu tylko organy władzy ustawodawczej. Można to uznać za błąd prawodawcy, sprzeczność w systemie prawa konstytucyjnego [42], ale kierując się założeniem racjonalności prawodawcy raczej należy potraktować jako chęć wskazania szczególnej roli Parlamentu. P.Sarnecki zwraca uwagę na niektóre rozwiązania szczegółowe, które ilustrują tezę o specyficznym, uprzywilejowanym „potraktowaniu” Parlamentu przez Małą Konstytucję [43]. Chodzi np. o obowiązek zawiadamiania Sejmu i Senatu także o tych umowach międzynarodowych, które nie wymagają ustawy o upoważnieniu do ratyfikacji (art.33 ust.1), zastępowanie Prezydenta w wypadku opróżnienia urzędu przez Marszałka Sejmu (art.49), zgodę Sejmu na przedłużenie stanu wyjątkowego (art.37 ust.1). Przytacza również jako argument świadczący o przewadze Sejmu, potwierdzoną w czasie obowiązywania Małej Konstytucji przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zwyczajową regułę konstytucyjną nakazującą uznać jego regulamin za samoistne źródło pewnych praw Sejmu wobec innych organów państwowych, zwłaszcza rządu [43, s.11]. Oczywiście na tle zasady podziału władzy reguła ta może dotyczyć tylko stworzenia przez regulamin ram proceduralno-organizacyjnych dla realizacji obowiązków wyznaczonych

przez przepisy konstytucyjne lub ustawowe, ale niewątpliwie wskazuje ona na „pierwszeństwo” Sejmu w systemie organów państwowych [44]. Konstytucja z 1997r. stanowi w art. 112, iż regulamin Sejmu ustala między innymi reguły dotyczące „sposobu wykonywania (...) obowiązków organów państwowych wobec izby”. Jest to potwierdzenie wcześniejszego rozumienia roli regulaminu, a w szczególności rozróżnienia między „nakładaniem obowiązków” a „określanie sposobu ich wykonania” [45].

Większość projektów Konstytucji wniesionych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zgodnie z ustawą z 23 kwietnia 1992r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP (Dz.U. nr 67, poz.336, Dz. z 1994r. nr 61 poz.251) przewidywało zasadę podziału władzy. Wyjątek stanowiły dwa partyjne projekty: Konfederacji Polski Niepodległej i wspólny projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy [46]. Pierwszy, wyraźnie rezygnował z podziału władzy na rzecz zwierzchnictwa Sejmu RP, złożonego z Prezydenta, Izby Poselskiej i Senatu (art.5). Drugi, nie deklarując rozdzielania władzy dawał przewagę jednoizbowemu parlamentowi (art.60 ust.1) ale poza tym na ogół utrzymywał system sprawowania władzy „w tej samej koncepcji co większość projektów” [47]. Ta prawie powszechna akceptacja podziału władzy wśród projektodawców, wcale nie oznaczała, iż debata konstytucyjna dotycząca tej zasady była prosta. Okazało się, iż już samo rozumienie zasady podziału władzy nie jest jednolite, nie tylko wśród członków Komisji Konstytucyjnej ale również wśród ekspertów, którzy służyli jej opiniami [48]. Jednak przede wszystkim przedmiotem dyskusji była pozycja parlamentu w strukturze organów państwa, (a więc znowu dylemat - czy równorzędna wobec innych organów czy dominująca), oraz pozycja Prezydenta w strukturze władzy wykonawczej.

Jak już wspomniałem Konstytucja z 2 kwietnia 1997r. bezpośrednio wyraża wolę oparcia ustroju nie tylko na zasadzie podziału ale również na równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 ust. 1). Jednakże analiza tekstu całej Konstytucji prowadzi do wniosku, iż tak jak do tej pory nie oznacza to nakazu istnienia absolutnej równowagi władz. Wprost przeciwnie, ze szczegółowych jej postanowień wynika, iż przewaga legislatury została nawet wzmocniona [49]. Świadczą o tym na przykład takie rozwiązania:

- praktycznie zrezygnowano z instytucji ustawodawstwa delegowanego (jedyne wyjątek dotyczący stanu wojennego jest tak skonstruowany, iż Sejm zachowuje kontrolę nad nadzwyczajnym ustawodawstwem delegowanym),

- obniżono wymogi co do większości wystarczającej do obalenia weta ustawodawczego (z 2/3 do 3/5),