

Grzegorz Kuca*

O POTRZEBIE REINTERPRETACJI POJĘCIA „ZASADA PODZIAŁU WŁADZY”

Zasada podziału władzy jest jedną z najważniejszych i zarazem najbardziej spornych zasad naczelných współczesnego konstytucjonalizmu. W nauce prawa podkreśla się, że ma ona nad wyraz ogólny charakter, co prowadzi do różnych, nieraz wybiegających poza jej pierwotne założenia, sposobów rozumienia, generujących wiele nieporozumień i niejasności, a niekiedy sporów i kontrowersji. Jest tak tym bardziej, że podział władzy jest pojęciem uniwersalnym, używanym niemal wszędzie i odnoszonym prawie do wszystkiego. Dlatego Maurice J.C. Vile zwraca uwagę na częste pomieszania pojęć i terminów oraz unikanie precyzyjnego określenia sensu doktryny i jej stosunku do innych idei często z nią łączonych¹. Podobnie czyni Andrzej Pułło, który nawołuje „o jedno rozumienie podziału władz”² mogące zapobiec utrwaleniu stanu „bezkrytycznej dowolności”³. Biorąc to pod uwagę, Ryszard M. Małajny podkreśla oczywistą potrzebę jednoznacznego rozumienia podziału władzy, gdyż „pojęcie to musi mieć określony sens, zwłaszcza kiedy stało się jedną z naczelných zasad nowożytnego konstytucjonalizmu”⁴. W labiryncie pojęć i terminów pojawiają się też poglądy o erozji zasady podziału władzy wymuszającej konieczność nowego spojrzenia na jej fundamentalne założenia, a także na jej relacje do idei z nią łączonych.

W tych uwarunkowaniach należy postawić pytanie, czy założenia rozwiniętej doktryny podziału władzy⁵ wnikliwie opisane przez Charles’a Louisa de Secondat Montesquieu (dalej: Monteskiusz) w dziele *De l’esprit des lois*⁶ muszą być interpretowane ściśle na podstawie jego poglądów transponowanych następnie na grunt współczesnych rozwiązań konstytucyjnych, czy powinny stanowić jeden z istotnych elementów szerzej rozumianej teorii podziału władzy, nabierającej pod wpływem późniejszych doktryn i koncep-

* Dr, Uniwersytet Jagielloński.

¹ M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 1998, s. 14.

² Zob. A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 6, s. 30 i n.

³ *Idem*, *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 14.

⁴ R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 82.

⁵ Zob. *idem*, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Katowice 2003, s. 204–241.

⁶ Zob. Monteskiusz, *O duchu praw*, przeł. T. Boy-Żeleński, posł. S. Łojek, Warszawa 2003, s. 148 i n.

cji ustrojowych, a także tradycji ustrojowych i praktyk konstytucyjnych nieco innego znaczenia i prowadzących do potrzeby reinterpretacji pojęcia zasada podziału władzy.

Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że niektóre elementy monteskiuszowskiej doktryny podziału władzy mają charakter historyczny i nie znajdują bezpośredniego zastosowania we współczesnych regulacjach konstytucyjnych. Chodzi tu w szczególności o koncepcję kompromisu feudalno-mieszczańskiego rozumianego jako rozdzielenie politycznego wpływu na władzę pomiędzy parlament reprezentujący szlachtę i mieszczaństwo w legislatywie, monarchę wraz z ministrami reprezentującego interesy arystokracji i wyższego duchowieństwa w egzekutywie oraz władzę sądową odbierającą głowie państwa dyskrecyjny wpływ na sądy i czyniącą z sędziów politycznie zneutralizowane „usta ustawy”⁷. Współcześnie wykonywanie władzy państwowej ma bardziej „techniczny” charakter i polega w szczególności na rozdzieleniu funkcji władczych: stanowienie prawa powszechnie obowiązującego (ustaw) oraz zasad gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków przez państwo (ustaw budżetowych i okołobudżetowych), funkcji rządzenia-zarządzania i prowadzenia bieżącej polityki państwa (w tym: wykonywania ustawy budżetowej i innych ustaw) oraz funkcji rozstrzygania sporów wynikających z procesu stosowania prawa (tj. funkcji sądenia) pomiędzy dostosowane do tego organizacyjnie, sposobem wyboru (powołania) i zasadami funkcjonowania, wyodrębnione (strukturalnie i personalnie) organy państwowe. Koncepcja kompromisu feudalno-mieszczańskiego monteskiuszowskiej doktryny podziału władzy ma cechy zastanej tradycji postrzegania ról ustrojowych legislatywy, egzekutywy i judykatury na płaszczyźnie ustrojowo-jurydycznego ukształtowania ich funkcji, zakresów działania oraz kompetencji służących realizacji zadań wyznaczonych konstytucyjnie. Tradycji tej nie można lekceważyć, ponieważ ukształtowała ona mechanizm funkcjonowania poszczególnych gałęzi władzy oraz system relacji pomiędzy nimi. Trudno jednak nie zauważyć, że w płaszczyźnie socjopolitycznej wykonywanie władzy państwowej stanowi system następujących konsekwentnie po sobie czynności (aktów władzy) i oddziaływań (także: oddziaływań zwrotnych), które stanowią swoisty „ciąg technologiczny” wyznaczony – przynajmniej w zarysie – przepisami współczesnych konstytucji i innych aktów ustrojowych, realizowanych w określonych uwarunkowaniach społecznych i geopolitycznych, przy wzrastających intensywnie wpływach zewnętrznych związanych z procesami globalizacji oraz integracji regionalnej i europejskiej⁸.

Niektóre elementy doktryny podziału władzy są też nieco inaczej rozumiane, a być może wymagają reinterpretacji. Dotyczy to w szczególności coraz częściej pojawiających się problemów z zakwalifikowaniem całej, złożonej, wielopostaciowej i niekiedy polimorficznej działalności organów państwowych do jednej z trzech klasycznych władz. W tym kontekście Pierre Pactet dostrzega przemianę we współczesnej architekturze podziału władzy i poszukuje uzasadnienia dla możliwości utrzymania tradycyjnej struktury podzielonych władz w związku z transformacją ich funkcji⁹. Z kolei

⁷ Zob. K. Grzybowski, *Montesquieu – kompromis feudalno-mieszczański (w setną rocznicę „Ducha Praw”)*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 9–10, s. 3 i n.

⁸ Więcej na ten temat, Zob. G. Kuca, *Zasada podziału władzy w konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2013, s. 323–324.

⁹ P. Pactet, *Institutions politique. Droit Constitutionnel*, Paris 2002, s. 113 i n.

Suri Ratnapala i Jonathan Crowe zauważają, że współcześnie doktryna podziału władzy ulega presji czasu, co jest rezultatem zmian zachodzących w funkcjach poszczególnych władz¹⁰. Podobnie czyni Wojciech Sokolewicz, który dodatkowo zwraca uwagę na „próby maksymalnego »rozpychania« wynikających z trójpodziału kategorii dla pomieszczenia w nich coraz to nowych funkcji, organów i innych struktur”¹¹. Zgodnie z potrzebami i rozwojem funkcji współczesnego państwa poszczególne władze stają się bardziej pojemne i wewnątrznie zróżnicowane niż w czasach Monteskiusza. Trudno obecnie utrzymać tezę, że spośród trzech władz „mocą pierwszej książę albo prawodawca stanowi prawa na jakiś czas albo na zawsze i poprawia albo usuwa te ustawy, 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”¹².

Nowa koncepcja władzy ustawodawczej, która, co prawda, niekiedy organizacyjnie nawiązuje do poglądów Monteskiusza, ale funkcjonalnie – zwłaszcza w związku z powstaniem nowych form i instrumentów kontroli składających się na system hamulców stanowiących przeciwwagę szczególnie dla organów władzy wykonawczej, licznych kompetencji do bezpośredniego powoływania i odwoływania innych organów konstytucyjnych państwa (osób wchodzących w skład tych organów) oraz zmiany roli władzy ustawodawczej wynikającej z integracji europejskiej (bądź regionalnej) – staje się coraz bardziej pojemna i nie ogranicza się tylko do „stanowienia prawa” oraz „poprawiania albo usuwania ustaw”. Stąd zapewne dlatego obok uznawanych za klasyczne funkcje władzy ustawodawczej coraz częściej wskazuje się na inne funkcje, w tym w szczególności na funkcję ustrojodawczą, funkcję budżetową, funkcję kreacyjną, funkcję akceptacji prawa międzynarodowego, funkcję współuczestnictwa w określaniu polityki państwa, czy też europejskiej¹³.

Jeszcze wyraźniej widać to na przykładzie władzy wykonawczej, która współcześnie posiada (biorąc łącznie pod uwagę kompetencje głowy państwa oraz rządu) uprawnienia do reprezentowania państwa w stosunkach zewnętrznych (co za czasów Monteskiusza należało do monarchy), stania na straży suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej (o co dbały różne organy w systemach monarchicznych), prowadzenia bieżącej polityki wewnętrznej i zagranicznej, prowadzenia polityki obronnej oraz w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykonywania zobowiązań traktatowych, ustawowych (w tym: w sferze objętej uregulowaniami ustawy budżetowej). Współcześnie wykonywanie przepisów ustawowych (ujętych nie tylko w system

¹⁰ S. Ratnapala, J. Crowe, *Australian Constitutional Law. Foundations and Theory*, Melbourne–Oxford 2012, s. 123.

¹¹ W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, J. Trzeciński, A. Jankiewicz (red.), Warszawa 1996, s. 196.

¹² Monteskiusz, *op.cit.*, s. 148–149.

¹³ Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 42; P. Czarny [w:] *Pravo konstytucyjne RP*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2004, s. 220; J. Szymanek, „Funkcja europejska” *Sejmu i Sentau jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), Kraków 2005, s. 347 i n.; H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 14.

nakazów i zakazów, ale także norm kierunkowo-programowych) stanowi jedynie część złożonych działań organów egzekutywy, niezależnie od wymogu legalizmu jej działania czy nakazu wykonywania zadań przez głowę państwa na podstawie konstytucji i ustaw oraz w granicach przez nie określonych.

Podobnie wzrastająca rola władzy sądowniczej – zwłaszcza niewystępującego w czasach Monteskiusza sądownictwa konstytucyjnego¹⁴ i zjawiska aktywizmu sędziowskiego¹⁵ – przekreśla znany wszystkim fragment jego dzieła, w którym pisze, że „z trzech władz [...] władza sądu jest poniekąd żadna. Zostają jedynie dwie”, że „sędziowie [...] to jedynie usta, które wygłaszają brzmienie praw; nieożywione istoty, które nie mogą złagodzić ich siły ani surowości” oraz że „władza sędziowska [...] staje się [...] niewidzialna i żadna”¹⁶. Wydaje się, że twierdzenie to zachowuje swoją aktualność tylko w rozumieniu Andrzeja Burdy, który przekonuje, że dwie pierwsze władze są „władzami” w pełnym tego słowa znaczeniu, gdyż składają się z organów o charakterze politycznym. Inny charakter ma natomiast trzecia władza, która nie jest siłą polityczną i w tym znaczeniu pozostaje «niewidzialna i żadna», a jej piastuni to jedynie „usta, które wygłaszają brzmienie praw”¹⁷. Na tym tle S. Ratnapala i J. Crowe zauważają powszechnie występujące zjawisko proliferacji sądów konstytucyjnych, które to sądy – co prawda nie zawsze – są częścią władzy sądowniczej, ale zawsze istotnie wpływają na realizację zasady podziału władzy, nie naruszając przy tym jej założeń¹⁸. Niemniej nadal nierozstrzygnięty pozostaje problem tzw. normotwórczej działalności sądów konstytucyjnych polegający na odejściu od koncepcji sądu konstytucyjnego jako „negatywnego prawodawcy” na rzecz „strażnika konstytucji”, a być może nawet „pozytywnego prawodawcy”. Za taką zmianą koncepcji władzy sądowniczej przemawiają też orzeczenia sądów konstytucyjnych, które coraz częściej nie ograniczają się tylko do wyeliminowania z porządku prawnego niezgodnej z konstytucją normy prawnej, ale prowadzą także w szczególności do przywrócenia poprzedniego brzmienia przepisu znowelizowanego, wskazują jedyną właściwą normę z niego wynikającą, rozstrzygają w przedmiocie skutków prawnych orzeczenia dla ukształtowanych przed dniem jego ogłoszenia stanów faktycznych (wyroki aplikacyjne), rozstrzygają o tzw. pomięciach prawodawczych, nakazując prawodawcy ustanowienie przepisu o określonej treści (orzeczenia apelujące), dodają do sentencji tzw. przywilej korzyści. Już choćby z tych powodów trudno współcześnie obronić twierdzenie, że „władza sądownicza nie jest niezbędna dla realizacji celów, które ma spełniać podział władz”¹⁹.

Ścisłe związane z tym problemem jest zjawisko wykroczenia przez państwo (a dokładniej: system jego organów) poza ramy klasycznej triady i tworzenia odpowiednie-

¹⁴ Należy zwrócić uwagę, że sądy konstytucyjne nie zawsze są uznawane za organy władzy sądowniczej, co jeszcze dobitniej wskazuje na potrzebę reinterpretacji pojęcia podziału władzy.

¹⁵ Zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012.

¹⁶ Monteskiusz, *op.cit.*, s. 150, 154.

¹⁷ A. Burda, *Doktryna konstytucyjna Monteskiusza [w:] Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci. Warszawa 27–28 X 1955*, J. Bardach, K. Grzybowski (red.), Wrocław 1956, s. 223.

¹⁸ S. Ratnapala, J. Crowe, *op.cit.*, s. 123–124.

¹⁹ Zob. A. Pułło, *O jedno rozumienie...*, s. 31.

go pola do rozwijania także innych władz²⁰. Warto przypomnieć, że prekursorem tego poglądu pozostaje Benjamin Constant, który dokonał korekty monteskiuszowskiej doktryny podziału władzy i wskazał cztery władze: prawodawczą, wykonawczą (zwaną również ministerialną), królewską, sądowniczą, przy czym ta pierwsza ulegała podziałowi na reprezentacyjną trwałą (sprawowaną przez wyższą izbę parlamentu) oraz reprezentacyjną opinii (sprawowaną przez izbę niższą)²¹. Współcześnie coraz częściej podkreśla się, że nic nie stoi na przeszkodzie wyróżnieniu czterech, pięciu, czy nawet większej liczby władz, gdyż w państwie nowoczesnym trójpodział władzy (władz) jest sprawą konwencji i adekwatności zarazem²². W polskiej nauce prawa nie brak promotorów tego zjawiska, by wspomnieć chociażby o Andrzeju Sylwestrzaku, który wydzielił sześć władz, a mianowicie: ustawodawczą, reprezentacyjną głowy państwa, wykonawczą, samorządową, kontrolującą, sądowniczą²³. Propozycja ta nie do końca przekonuje W. Sokolewicza, który stwierdza, że „uznanie takich nowych, dalszych »władz« prowadzi do istotnej deformacji, a może i erozji zasady podziału władz”²⁴. Wtórzuje mu Paweł Sarnecki, który zauważa, że „mnożenie” władz powodowałoby osłabienie wymowy terminu „władza”, co w konsekwencji negowałoby bezpośredni, przedstawicielski charakter każdej z władz wobec narodu, równorzędność każdej z nich oraz konieczność komplementarności²⁵. Nie kwestionując argumentów tych autorów, Frank Vibert podkreśla wzrost znaczenia organów „niewybieranych”, który nie przekreśla przedstawicielskiego charakteru każdej z „wybieralnych” władz, ale prowadzi do konieczności nowego spojrzenia na zasadę podziału władzy²⁶. Być może dlatego tworzeniu „nowych” władz towarzyszy daleko idąca ostrożność, polegająca na wykorzystaniu dotychczasowej architektury podziału władzy przez swoiste pomieszczenie funkcji i organów pozwalające na wyodrębnienie „nowych” władz²⁷.

Istotnym elementem monteskiuszowskiej doktryny podziału władzy są hamulce ustrojowe, które jako oddziaływania „negatywne” pozwalają na „powstrzymanie” (hamowanie) działalności jednego organu przez drugi. Warto przypominać, że Monteskiusz stał na stanowisku, że „nie trzeba, aby władza prawodawcza miała prawo wstrzymywania władzy wykonawczej: skoro bowiem wykonywanie z natury ma swoje

²⁰ P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje*, K.B. Janowski (red.), Toruń 1992, s. 23.

²¹ Constant zaproponował również podział wertykalny i wyróżnił władzę samorządową lub municypalną (*le pouvoir municipal*) w celu przeciwstawienia się przerostowi władzy centralnej lub stworzenia jej przeciwwagi.

²² R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy...*, s. 101.

²³ Zob. A. Sylwestrzak, *Aktualność problematyki podziału władz* [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, L. Dubel (red.), Lublin 2003, s. 146 i n.

²⁴ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 196.

²⁵ Zob. P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 20–24.

²⁶ F. Vibert, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, New York 2007, s. 86 i n.

²⁷ Można w tym względzie wskazać na specyfikę szwedzkiego Aktu o formie rządu, który wyodrębnia władzę finansową (*finansmakten*), co bezpośrednio wynika z treści i układu tego aktu (a w szczególności z tytułu rozdz. 9 – *Finansmakten*), wykonywaną przez parlament (Riksdag), sprawujący też władzę ustawodawczą. Zob. J. Nergelius, *Constitutional Law in Sweden*, Alphen aan den Rijn 2011.

granice, nie ma potrzeby go ograniczać; nie licząc, iż władza wykonawcza tyczy się zawsze rzeczy chwilowych”²⁸. Tak rozumiana władza wykonawcza dysponowała trzema instrumentami „powściągnięcia” (hamowania) legislatywy: określeniem długości sesji legislatywy, prawem weta w stosunku do ustaw, prawem odraczania i zamykania sesji parlamentu²⁹. Dodać należy, że dwa z tych instrumentów (pierwszy i trzeci) miały charakter funkcjonalny (czynnościowy), element drugi – znaczenie *par excellence* merytoryczne. Władza sądownicza nie dysponowała żadnym instrumentem powściągnięcia (hamowania) ani władzy ustawodawczej, ani władzy wykonawczej. Współcześnie znacznie częściej spotykamy bardziej rozbudowany system „hamulców” (instrumentów powstrzymywania), który – inaczej niż w oryginale – obejmuje relacje pomiędzy wszystkimi (trzema) władzami, choć – co należy podkreślić – w wypadku władzy sądowniczej wykazuje pewne odmienności wynikające z charakteru tej władzy pozostającej najczęściej władzą odrębną i niezależną od innych władz. Warto wskazać, że dla Monteskiusza jednym z hamulców ustrojowych była dwuizbowość parlamentu, która stanowiła wewnętrzną zaporę dla władzy ustawodawczej i która uniemożliwiała wznoszenie się nad rząd i nad sądownictwo³⁰. Współcześnie za hamulec ustrojowy uznaje się częściej prawną możliwość oddziaływania jednego organu na działalność drugiego skutkującą niejako uchYLENIEM jego czynności władczych (pojęcie to zawiera w sobie immanentnie cechę kontrakcji)³¹. Dlatego też zdaniem R.M. Małajnego, bikameralizm sam w sobie hamulca jeszcze nie tworzy. Teoretycznie hamulcem ustrojowym jest dopiero prawo sprzeciwu izby wyższej wobec uchwały izby niższej i *vice versa*³². Tym samym nie wszystkie elementy relacji podzielonych władz tworzą hamulce ustrojowe, co więcej, niektóre z nich tracą swój pierwotny „hamujący” charakter, a inne mogą taki charakter uzyskać.

Obok hamulców ustrojowych z zasadą podziału władzy często utożsamiane są elementy oddziaływań „pozytywnych” składające się na współdziałanie podzielonych władz. Elementy te obejmują szeroki katalog instrumentów i form współdziałania pozwalających na inspirację, a niekiedy też partycypację jednego organu w działalności drugiego. Wydaje się, że formy współdziałania władz powinny być przy tym traktowane jako wyjątki od zasady podziału władzy, a jeśli tak, to wymagają szczegółowego i niepozostawiającego wątpliwości sprecyzowania. Z pewnością z tego powodu A. Pułło wskazuje, że „postulat kooperacji był zupełnie nieznan doktrynie przez trzy stulecia. Nie ma nic wspólnego z ideą podziału władzy, którą wyrażać mogą tylko trzy wyrazy: rozdzielenie, hamowanie, równoważenie”, a współpraca podzielonych władz eliminuje pierwsze i najważniejsze słowo określające tę zasadę – podział³³. Nie kwestionując trafności tego ujęcia, inni autorzy wskazują na istotne znaczenie współdziałania podzielonych

²⁸ Monteskiusz, *op.cit.*, s. 153.

²⁹ *Ibidem*, s. 155.

³⁰ *Ibidem*, s. 152.

³¹ R.M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 231.

³² *Ibidem*, s. 231.

³³ Zob. A. Pułło, *Zasada podziału i równoważenia władz (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 40.

władz, które osłabia skutki uboczne wynikające z oddzielenia władz³⁴, zapobiega rywalizacji pomiędzy władzami³⁵, zapewnia należyte funkcjonowanie władz³⁶, wyklucza możliwość narzucenia stanowisk oraz gwarantuje współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji i odgrywa zasadniczą rolę zwłaszcza w systemie parlamentarnym jako opartym na „miękkim” („życzliwym”) podziale władzy³⁷. Niektórzy autorzy przestrzegają nawet przed jej ograniczeniem bądź wyeliminowaniem, konstatując, że jej brak mógłby grozić paraliżem maszyny państwowej³⁸ bądź unicestwieniem systemu parlamentarnego³⁹. Niekiedy też, zwłaszcza w celu podejmowania działań o dużej doniosłości i złożonych regułach współdziałania lub gdy konieczna jest szczególna precyzja współdziałania, rozwiązaniem niezbędnym staje się instytucjonalne wyznaczenie ról wszystkich uczestników współdziałania (włącznie z wyznaczeniem ról pomocniczych w wypadku zakłócenia normalnego funkcjonowania uczestników tych relacji)⁴⁰.

Współcześnie relacje podzielonych władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowej) „obudowane” zostały dodatkowymi elementami, nienależącymi wprost do kanonu samej zasady podziału funkcji władczych, o których nie wspominał Monteskiusz, a które są niezbędne dla zapewnienia sprawnego i efektywnego działania władzy państwowej. Trudno je jednoznacznie zaliczyć do systemu hamulców czy też do elementów współdziałania władz łagodzących skutki podziału i zapobiegających pełnej separacji. Należą do nich: niezrównoważony bikameralizm legislatury (a ściślej: udział w sprawowaniu władzy ustawodawczej dwóch powiązanych funkcjonalnie organów), dualizm egzekutywy (przy odmiennej legitymacji wyborczej głowy państwa i rządu), zróżnicowanie kadencji parlamentu i kadencji głowy państwa, zróżnicowanie kadencji organów powoływanych przy udziale parlamentu oraz głowy państwa, sztywna procedura zmiany konstytucji przy upoważnieniach dla różnych organów podzielonych władz⁴¹.

Dyskusyjnym i trudnym do precyzyjnego zdefiniowania pojęciem utożsamianym z doktryną podziału władzy jest koncepcja równowagi władz, która coraz częściej pojawia się *explicite* na gruncie obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych⁴². Należy zwrócić uwagę, że sam Monteskiusz posługiwał się tym pojęciem – co najwyżej – *implicite*, gdyż pisał jedynie o potrzebie rozdziału „trzech władz” oraz o ograniczeniu „przewagi” jednej władzy nad drugą⁴³. Te słowa twórcy klasycznej doktryny podziału

³⁴ W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 6.

³⁵ Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element ograniczający życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Warszawa 2009, s. 141.

³⁶ Zob. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 175.

³⁷ J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 96.

³⁸ R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy...*, s. 104.

³⁹ J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy...*, s. 96.

⁴⁰ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 500.

⁴¹ Natomiast autonomia wewnętrzna organów wpisuje się w formułę podziału funkcji władczych wynikającą z założenia podziału władzy.

⁴² Tytułem przykładu można wskazać na konstytucję Albanii, Białorusi, Chorwacji, Estonii, Kazachstanu, Turkmenistanu.

⁴³ Monteskiusz, *op.cit.*, s. 148, 155.

władzy służą najczęściej do formułowania wniosku, że podział władzy ma służyć osiągnięciu (aproxymowaniu do) równowagi podzielonych władz. Pewnym nieporozumieniem jest traktowanie równowagi władz jako odrębnej i samoistnej względem podziału władzy zasady ustrojowej, gdyż równowaga władz jest tylko pochodną podziału władzy. Zdaje sobie z tego sprawę R.M. Małajny, który podkreśla, że „nie można zakładać ani nadrzędności, ani też równorzędności idei równowagi z ideą podziału władzy. A to z tej prostej przyczyny, że równowaga możliwa jest tylko w przypadku realizacji w danym ustroju politycznym reguły rozdziału”⁴⁴. Trudno też mówić o równowadze władz bez uprzednio przeprowadzonego podziału władzy. O ile jednak bez rozdziału władzy nie można mówić o równowadze, o tyle samemu rozdziałowi nie musi towarzyszyć równowaga. Bez wątpienia postulat równoważenia się władz może dotyczyć tylko władz w znaczeniu strukturalnym, tzn. organów wypełniających poszczególne funkcje zróżnicowane według klasycznej triady. Władze w rozumieniu funkcjonalnym i personalnym są tak odmienne w swojej istocie, że trudno byłoby porównywać wzajemnie, a tym samym „równoważyć” ich rozmiary⁴⁵. Równowaga władz następuje wówczas, gdy każda z władz posiada odpowiednio doniosłą pozycję, funkcje i kompetencje, a pomiędzy nimi nie występuje układ nadrzędności czy podporządkowania. Dodatkowo każde uprzywilejowanie jednej z władz, polegające na powierzeniu kompetencji wykraczających poza jej zakres działania i uszczuplające kompetencje innej władzy, powinno zostać zrównoważone analogicznym upoważnieniem władzy doznającej owego uszczerbku. W innym razie mogłoby dojść do przewagi (supremacji, preponderancji) jednej władzy, a w każdym razie znacznie utrudniałoby to osiągnięcie względnej równowagi podzielonych władz. Można też spotkać opinie, że równowaga władz „jest osiągnięta, jeśli wykonywanie funkcji ustawodawczej jest rozdzielone pomiędzy kilka organów w szczególności rząd i zgromadzenie ustawodawcze”⁴⁶. Stąd zapewne dlatego coraz częściej dokonuje się podziału kompetencji z zachowaniem zrównoważonego udziału w ich wykonywaniu⁴⁷.

Przedstawiony tu otwarty katalog problemów dotyczących współczesnego rozumienia zasady podziału władzy wskazuje na potrzebę reinterpretacji poglądów Monteskiusza. Potrzeba ta jest istotna zwłaszcza w kontekście coraz częściej pojawiających się głosów krytycznych wobec rozwiniętej doktryny podziału władzy, przy czym nie chodzi tu o krytykę jej istoty, a tym bardziej o jej całkowite odrzucenie, gdyż – jak słusznie wskazuje Ryszard Piotrowski – zdobyte „przez stulecia doświadczenia [...] potwierdziły sens odwiecznych niepokojów o konsekwencje zgromadzenia zbyt wielkiej władzy w niewielu rękach”⁴⁸. Doświadczenia te potwierdza francuski dorobek konstytucyjny utrwalający pogląd, że społeczeństwo, w którym „podział władz nie został ustanowiony,

⁴⁴ R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy...*, s. 102.

⁴⁵ W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 184.

⁴⁶ Zob. M. de Villiers, A. Le Divillec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris 2009, s. 23.

⁴⁷ Przykładem takiej regulacji może być art. 148 Konstytucji Ukrainy przewidujący zrównoważony udział organów trzech władz w powoływaniu sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Zob. *Konstytucja Ukrainy*, wstęp, przeł. E. Toczek, Warszawa 1999.

⁴⁸ R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 113.

nie ma Konstytucji⁴⁹. Dlatego chodzi tu raczej o pojawiające się próby formułowania nowego podziału władzy⁵⁰, uwzględniającego pewne zmiany w klasycznej doktrynie Monteskiusza, polegające na wycofaniu lub modyfikacji już istniejących bądź dodaniu nowych elementów dopasowujących doktrynę podziału władzy do wymagań współczesnego państwa.

⁴⁹ Art. XVI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1798 roku [w:] *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przeł. i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011.

⁵⁰ Zob. E. Carolan, *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*, New York 2009.