

GRZEGORZ KUCA\*

## ZASADA PODZIAŁU I RÓWNOWAGI WŁADZ A INNE ORGANY PAŃSTWOWE

Ważne miejsce w dorobku naukowym prof. Mariana Grzybowskiego zajmują rozważania dotyczące realizacji zasady podziału i równowagi władz określonej w art. 10 Konstytucji RP z 1997 roku. Okazją do wyrażenia opinii na ten temat był udział Szanownego Jubilata w programie badawczym zrealizowanym pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego: „Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Podsumowaniem tego programu było ukazanie się na rynku wydawniczym dziesięciu tomów studiów oraz raportu końcowego, opracowanego na podstawie relacji z wyników badań, sporządzonych przez redaktorów poszczególnych tomów. Tematyka opracowania redagowanego przez M. Grzybowskiego<sup>1</sup> obejmowała relacje pomiędzy trzema zasadniczymi organami państwa: Sejmem, jako pierwszym i bardziej politycznym segmentem władzy ustawodawczej (obok Senatu jako drugiego organu tej władzy), a Prezydentem i Radą Ministrów jako dwoma organami władzy wykonawczej.

W trakcie badań nad praktyką stosowania konstytucji Jubilat zwracał uwagę, że zasada podziału równowagi władz określona *expressis verbis* w art. 10 przesądza o tym, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się nie tylko na podziale na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską, ale również na równowadze wszystkich trzech władz<sup>2</sup>.

Celem zasady podziału władz jest rozbicie koncentracji władzy i jej rozczłonkowanie na odrębne segmenty. Aby ten postulat skutecznie realizować, podział łączy się z mechanizmami wzajemnej kontroli poszczególnych władz i organów je tworzących, hamowaniem i ich wzajemnym oddziaływaniem na siebie. Chodzi o stworzenie pewnych granic dla aktywności władzy państwowej i przeciwdziałanie kon-

---

\* Dr, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

<sup>1</sup> Zob. *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.

<sup>2</sup> M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)* [w:] *System rządów...*, red. M. Grzybowski, s. 15.

centracji władzy w rękach jednego organu<sup>3</sup>, tak by zaistniały odpowiednie warunki dla „aproxymacji ku równowadze” podzielonych władz. Należy przy tym przyjąć, że postulat całkowitego rozdzielenia funkcjonalnego (przedmiotowego) i organizacyjnego (podmiotowego) podzielonych władz jest niemożliwy do spełnienia, gdyż zasada podziału władz nie ma absolutnego charakteru. Zawsze doznaje ona mniejszych lub większych ograniczeń<sup>4</sup>. Podkreśla się także, że zasada ta nie była rozumiana jako bezwzględny zakaz powierzenia pewnych kompetencji określonej władzy, które wchodziłyby w zakres uprawnień innej władzy. Dlatego zasada podziału i równowagi władz dopuszcza możliwość powierzenia parlamentowi pewnych, ściśle określonych kompetencji z zakresu wykonywania prawa, a rządowi – z zakresu stanowienia prawa.

Zasada podziału i równowagi władz znajduje zatem wyraz w nadaniu każdej z trzech władz samodzielnej struktury organizacyjnej, w przyjęciu odmiennych zasad tworzenia każdej z nich, ich autonomii wewnętrznej, a także wyodrębnieniu dla każdej z tych władz odmienną sferę kompetencji, które wykonuje na zasadzie samodzielności, niezależnie od innych władz oraz we własnym imieniu (w imieniu narodu, państwa czy Rzeczypospolitej)<sup>5</sup>.

Analizując treść art. 10, można stwierdzić, iż ustrojodawca przyjął koncepcję połączenia funkcjonalnego (przedmiotowego) podziału władz z podziałem organizacyjnym (podmiotowym) oraz – co także istotne – dualistyczną strukturę każdej z władz. Z tego względu konieczne staje się dokładne określenie zakresów działalności poszczególnych władz oraz relacji zachodzących pomiędzy nimi. Przy czym wydzielony zakres działalności każdej z władz oraz powierzone jej elementy oddziaływania na pozostałe władze muszą być precyzyjnie przypisane do jednego z dwóch segmentów poszczególnej władzy, co nie wyklucza oczywiście współdziałania podzielonych władz czy też organów je tworzących.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 w zw. z art. 95 ust. 1 „władza ustawodawcza” sprawowana jest przez Sejm i Senat. Oznacza to przyjęcie zasady dwuizbowości w strukturze władzy ustawodawczej. Stosując wykładnię literalną tekstu konstytucji, należy zatem stwierdzić, że zasada ta została przyjęta w wersji zakładającej istnienie dwóch organów państwa w tym zakresie. Prowadzi to do wniosku, że „władza ustawodawcza” to nie organ ustawodawczy złożony z dwóch izb ustawodawczych, ale dwa organy – Sejm i Senat – działające w tej sferze.

„Władza wykonawcza” zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 sprawowana jest przez Prezydenta Rzeczypospolitej i Radę Ministrów. Ta ogólna wskazówka znajduje rozwinięcie w rozdziale V Konstytucji zatytułowanym *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* i rozdziale VI zatytułowanym *Rada Ministrów i Administracja Rządowa*. Nie oznacza to jednak, że wyliczenie to jest pełne i wyczerpujące. Poza art. 10 do tej grupy organów można zaliczyć także Prezesa Rady Ministrów, ministrów, przewodniczących określonych w ustawie komitetów oraz wojewodów.

Nieco inaczej kwestia ta rysuje się w odniesieniu do „władzy sędowniczej”. Stylizacja art. 10 ust. 2 pozwala stwierdzić, iż intencją ustrojodawcy konstytucyjnego nie

<sup>3</sup> G. Kuca, P. Mikuli, *Glosa do wyroku z 9 XI 2005, Kp 2/05*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 7, s. 106.

<sup>4</sup> P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 1* [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, t. I, s. 3.

<sup>5</sup> J. Czajowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Szkice o zasadach i instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Czajowski, M. Grzybowski, Kraków 2002, s. 89.

było przypisanie konkretnych organów do władzy sądowniczej, a określonych grup organów państwowych (sądy i trybunały). W aspekcie organizacyjnym polega to na zaliczeniu do organów władzy sądowniczej: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych i sądów administracyjnych, a także, Trybunału Konstytucyjnego<sup>6</sup> i Trybunału Stanu, które są w pełni samodzielnymi i niezależnymi organami konstytucyjnymi. W obrębie władzy sądowniczej działa też Krajowa Rada Sądownictwa, choć kwestia kwalifikacji tego organu może wywołać wątpliwości i związane z nim spory<sup>7</sup>.

Władza sądownicza obejmuje zatem dwa odrębne, niezależne od siebie ogniwa. Po pierwsze, sprawujące wymiar sprawiedliwości – sądy, które tworzą system wzajemnie powiązanych organów, oraz po drugie, niesprawujące wymiaru sprawiedliwości – trybunały (Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu), które są wydzielone poza system sądów i pozostają niezależne względem siebie. Przy wielu podobieństwach, wynikających z jednorodności władzy sądowniczej oraz zachodzącego procesu dalszego upodobniania, w szczególności w zakresie stosowanych procedur, trybunały różnią się od sądów trybem kreowania składów i brakiem konstytucyjnego wymogu co najmniej dwuinstancyjnego postępowania, zaś TK ponadto – skupieniem swoich działań na kontroli konstytucyjności prawa, a Trybunał Stanu na egzekwowaniu odpowiedzialności konstytucyjnej<sup>8</sup>.

Przypisanie poszczególnych organów do określonych władz ma doniosłe znaczenie. Przesądza bowiem o tym, że wzajemne oddziaływanie poszczególnych władz na siebie powinno obejmować organy wchodzące w skład konkretnych władz. Innymi słowy, badając, jak realizowana jest zasada podziału i równowagi władz, trzeba będzie pamiętać, że władzę ustawodawczą tworzy właśnie Sejm i Senat, władzę wykonawczą prezydent i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Rodzi to ważne skutki zwłaszcza w odniesieniu do władzy wykonawczej, w której Rada Ministrów musi być traktowana jako organ kolegialny złożony z poszczególnych członków rządu. Inaczej niż to miało miejsce w Konstytucji marcowej, gdzie władzę wykonawczą tworzył prezydent łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, którzy traktowani byli indywidualnie<sup>9</sup>. Powoduje to, iż indywidualna odpowiedzialność członków Rady Ministrów określana mianem „spóźnionego echa dawnych konstrukcji”<sup>10</sup> czy „reliktu systemu jednolitości władzy państwowej”<sup>11</sup> może w skrajnych przypadkach doprowadzić do zbyt daleko idącego wnikania Sejmu

<sup>6</sup> Nie przesądziło to jednak o ostatecznym kształcie władzy sądowniczej, gdyż nadal trwają spory dotyczące miejsca Trybunału Konstytucyjnego w strukturze organów państwowych. Obszerne wywody na ten temat prezentuje J. Trzciniński. Zob. J. Trzciniński, *Trybunał Konstytucyjny – Regulacja konstytucyjna i praktyka* [w:] red. W. Skrzydło, *Sądy i trybunały w konstytucji i praktyce*, Warszawa 2006, s. 89–93.

<sup>7</sup> W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej* [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowania państwa, Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 152.

<sup>8</sup> W. Sokolewicz, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 160–161.

<sup>9</sup> Art. 2 Konstytucji marcowej.

<sup>10</sup> P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 51.

<sup>11</sup> W. Sokolewicz, *Uwaga 20 do art. 157* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, red. L. Garlicki, t. II, s. 28.

w bieżącą działalność administracji rządowej<sup>12</sup>. Powstaje zatem pytanie: jak postrzeżać taką konstrukcję z punktu widzenia zasady podziału władz? Czy nie jest to pewnego rodzaju „pęknięcie konstrukcyjne”? Oczywiście można spotkać głosy, że konstrukcja ta realizuje zachodzenie na siebie dwóch tradycji. Po pierwsze, tradycji traktowania rządu jako ekipy tworzącej całość, czego elementem jest wyrażanie wotum zaufania całemu rządowi i ewentualnie znoszenie całego rządu, oraz po drugie, tradycji traktowania rządu jako ekipy złożonej z poszczególnych członków rządu, która wywodzi się z klasycznego systemu parlamentarnego i poszerza uprawnienia parlamentu do zarówno generalnej oceny rządu i jego programu, jak i zindywidualizowanej oceny działalności członków rządu.

Zatem – jak postrzeżać to drugie w kategoriach podziału władz, gdyż z jednej strony mówimy, że organem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów, z drugiej zaś strony zindywidualizowana ocena, mocno zakotwiczona w tradycji, powoduje, że obiektem oceny nie jest Rada Ministrów jako konstytucyjny organ państwa, ale inny organ konstytucyjny nieobecny w konstrukcji podziału władz przewidzianego w art. 10. Mówiąc o podziale i równowadze władz, musimy traktować jako partnerów w tym podziale i w tej równowadze Sejm i Senat, prezydenta i Radę Ministrów, sądy i trybunały jako takie. Natomiast ministrowie czy wicepremierzy nie są w tej konstrukcji elementami, wokół których czy z udziałem których równoważą się władzę, dodając np. kilku ministrów do prezydenta czy pewien element senacki do Sejmu<sup>13</sup>.

W sytuacji, gdy ustrój organów państwowych opiera się na zasadzie podziału władz, można przypuszczać, iż regulacje konstytucyjne dotyczące poszczególnych rodzajów władz usystematyzowane będą według tej zasady. Analiza tekstu konstytucji prowadzi jednak do wniosku, że nie wszystkie konstytucyjne organy państwa można zakwalifikować do jednej z trzech „władz”. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to wynik „ewolucji zasady podziału władz”, która doprowadziła do „wychodzenia z ram »trójpodziału« władz” i odkrywania bądź postulowania stworzenia odpowiedniego pola dla rozwijania się także innych „władz” niż ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska<sup>14</sup>.

Badając treść ustawy zasadniczej, dostrzegamy, że problem ten dotyczy m.in. rozdziału IX Konstytucji *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, w którym odnajdujemy przepisy dotyczące Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Dla przykładu rozpatrzmy przypadek Najwyższej Izby Kontroli<sup>15</sup>. Podstawową jej funkcją jest ocena wykonania budżetu przez rząd oraz przygotowywanie odpowiednich sprawozdań Sejmowi. W art. 202 ust. 2 czytamy ponadto, że „Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi”. Najwyższa Izba Kontroli jest natomiast całkowicie

<sup>12</sup> Zob. K 6/94. OTK z 1994, cz. II, poz. 39.

<sup>13</sup> Analogicznie problem ten potraktował Szanowny Jubilat. Zob. M. Bierała, G. Kuca, *Sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej „Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. – doświadczenia i perspektywy” (24–26 września 2006 r., Kraków)*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 226.

<sup>14</sup> P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartości, jednostka, instytucje*, red. K. Janowski, Toruń 1992, s. 23.

<sup>15</sup> Problem usytuowania Najwyższej Izby Kontroli podnoszony był także w czasie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Głos w tej sprawie zabrał senator J. Madej. Zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1994, Biuletyn V, s. 20.

niezależna od rządu. Czy jest to zatem organ wspomagający Sejm w wykonywaniu funkcji kontrolnej, czy może specyficzny organ władzy wykonawczej?<sup>16</sup>

Analogicznie sprawa wygląda w odniesieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest to organ blisko związany z władzą ustawodawczą – Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu – oraz posiadający możliwość oddziaływania na władzę wykonawczą i władzę sądowniczą. W rezultacie Rzecznik Praw Obywatelskich nie mieści się w systemie podziału władz.

Kolejnym organem jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, która wykonuje w zasadzie zadania z zakresu władzy wykonawczej, ale zadania te ocierają się o podstawowe zasady konstytucyjne, np. niezależności mediów, wolności słowa.

Analizując to zagadnienie, A. Sylwestrzak<sup>17</sup> zauważa, że wyżej przedstawione trudności świadczą o niezależności organów normowanych w rozdziale IX od organów objętych podziałem, a zarazem o ich niedopasowaniu do klasyfikacji dokonywanych na zasadzie podziału<sup>18</sup>. Wspomniany autor dochodzi do wniosku, że rozwój zasady podziału władz oraz pogłębienie procesu kontroli i współdziałania doprowadziły do rozbudowania katalogu władz wyrażonych w art. 10 Konstytucji i powstania nowej „władzy kontrolującej”, która rozszerzyła Monteskiuszowski trójpodział władz o jeszcze jeden podmiot, dając w rezultacie formułę konstytucyjnego podziału władz typu „trzy plus jeden”<sup>19</sup>.

Zdaniem P. Sarneckiego, który po części podziela ten pogląd, „nie mamy przy tym do czynienia z powoływaniem nowych organów, łączących dwie lub nawet trzy spośród głównych funkcji publicznych. Jesteśmy raczej świadkami procesu powoływania specjalnych organów do specyficznych funkcji lub też powoływania dalszych ogniw lub utrzymywania się dotychczasowych organów władzy kontrolującej. Pierwszą grupę spośród tych organów reprezentuje np. Rada Polityki Pieniężnej i inne organy NBP. Do drugiej zaliczyć można NIK, RPO, RPDz”<sup>20</sup>.

Problem ten analizował również W. Sokolewicz, który dostrzegł, że w tytułach rozdziałów IV, V, VI, VIII wymienia się nazwy organów, nie nawiązując do określenia poszczególnych „władz”, natomiast tytuł rozdziału IX odnosi się bezpośrednio do charakteru organów tam regulowanych. Może to stanowić dodatkowy, choć słaby – zdaniem autora – argument za przypisaniem tym organom jednej wspólnej nowej funkcji państwowej, kontroli państwowej i ochrony prawa, a tym samym za klasyfikowaniem ich jako organów jednej, „czwartej władzy”<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Inny pogląd w tej kwestii przedstawiła J. Zakrzewska, która w czasie prac nad Konstytucją z 1997 r. zaproponowała, aby kwestię NIK umieścić w ramach przepisów dotyczących funkcji kontrolnej parlamentu. Zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1994, Biuletyn V, s. 20.

<sup>17</sup> Problem ten dostrzegł również L. Wiśniewski w czasie posiedzenia Podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Zob. *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn X, Warszawa 1994, s. 72.

<sup>18</sup> Por. A. Sylwestrzak, *NIK a Konstytucja*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 1, s. 40.

<sup>19</sup> Zob. A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003, s. 285–286.

<sup>20</sup> P. Sarnecki, *Podział władzy w praktyce* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Konferencja naukowa*, Warszawa 1999, s. 150.

<sup>21</sup> W. Sokolewicz, *Uwagi wstępne do rozdziału VIII* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, red. L. Garlicki, t. IV, s. 1.

Inaczej jeszcze kwestia ta wygląda w odniesieniu do Krajowej Rady Sądowniczej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że powstanie Rady związane było z potrzebą instytucjonalnego zagwarantowania niezawisłości sędziów i sądów, a jej działalność związana jest z problematyką władzy sądowniczej. Wiadomo także, że Rada uczestniczy – wraz z prezydentem – w mianowaniu sędziów.

Zagadnienie to związane jest także z krytycznie postrzeganą kwestią dekonstytucjonalizacji prokuratury i próbami zakwalifikowania jej do jednej z trzech władz. Problem ten dotyczy przede wszystkim zbyt szerokiej instrumentalizacji wynikającej z podporządkowania prokuratury ministrowi sprawiedliwości, któremu powierzono „sprawowanie funkcji” prokuratora generalnego. Zabieg ten przesądza, zdaniem W. Sokolewicza, o włączeniu prokuratury w układ administracji państwowej (rządowej), pozostającej co prawda, w świetle art. 64, samodzielną instytucją konstytucyjną, jednakże zrównaną z innymi agendami rządowymi, które w świetle art. 146, ust. 3 podlegają kierownictwu Rady Ministrów<sup>22</sup>. Obserwacje niektórych elementów praktyki działania prokuratury skłaniają środowiska naukowe do dyskusji nad potrzebą zmiany modelu ustrojowego prokuratury poprzez podniesienie jej do rangi konstytucyjnej i umiejscowienie w rozdziale dotyczącym władzy sądowniczej<sup>23</sup>.

Na tle tych rozważań powstaje problem będący podłożem licznych nieporozumień, a mianowicie, czy podział (trójpodział) władz zarówno w aspekcie funkcjonalnym (przedmiotowym), jak i organizacyjnym (podmiotowym) jest uniwersalnym, wyczerpującym i zamkniętym katalogiem władz. Analogiczne pytanie stawia W. Sokolewicz, który dodatkowo dostrzega liczne „próby maksymalnego »rozpychania« wynikających z trójpodziału kategorii dla pomieszczenia w nich coraz to nowych funkcji, organów i innych struktur”<sup>24</sup>.

Proces ten powoduje, że w literaturze przedmiotu można spotkać postulaty wydzielenia władzy kontrolującej<sup>25</sup>, władzy arbitrażu politycznego prezydenta<sup>26</sup>, a nawet wykraczające poza ustrój organów władzy państwowej i raczej o charakterze publicystycznym próby podnoszenia do rangi władzy takich podmiotów, jak partie polityczne, środki masowego przekazu czy nawet związki wyznaniowe<sup>27</sup>.

Można także znaleźć propozycję wyodrębnienia w granicach poszczególnych władz wewnętrznych grup klasyfikacyjnych czy nawet próby wyróżnienia sześciu władz „w ramach tradycyjnie pojmowanego trójpodziału”: a) władzy ustawodawczej, b) władzy reprezentacyjnej głowy państwa, c) władzy wykonawczej, d) władzy samorządowej, e) władzy kontrolującej, f) władzy sądowniczej<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja...*, s. 158–159.

<sup>23</sup> H. Zięba-Załucka, *Prokuratura w konstytucjach wybranych państw europejskich a dekonstytucjonalizacja polskiej prokuratury* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 368.

<sup>24</sup> W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] J. Trzeciński, A. Jankiewicz, *Księga Pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 196.

<sup>25</sup> Zob. A. Sylwestrzak, *Władza czwarta – kontrolująca*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 87; A. Sylwestrzak, *Nowa interpretacja podziału władz...*, s. 285–286.

<sup>26</sup> P. Sarnecki, *Władza wykonawcza w Małej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 7, s. 12.

<sup>27</sup> W. Sokolewicz, *Zasada podziału władz...*, s. 197.

<sup>28</sup> Zob. A. Sylwestrzak, *Aktualności problematyki podziału władz* [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, red. L. Dubel, Lublin 2003, s. 146 i n.

Należy zatem podkreślić, że podział władz wyrażony w art. 10 nie może być traktowany jako wyczerpujące wyliczenie konstytucyjnych organów państwa, ma jedynie stanowić pewien szkielet (fundament pod budowę) systemu organów państwowych<sup>29</sup>. Natomiast „uznanie takich nowych, dalszych »władz« prowadzioby, do istotnej deformacji, a może i erozji zasady podziału władz”<sup>30</sup>. Dodatkowo zjawisko „mnożenia” władz powoduje osłabienie wymowy terminu „władza”, co w konsekwencji neguje bezpośredni, przedstawicielski charakter każdej z władz wobec narodu, równorzędność każdej z nich oraz konieczność komplementarności<sup>31</sup>. Taki stan rzeczy wynika również z charakteru przepisów zawartych w art. 10, które odnoszą się tylko do najważniejszych funkcji oraz najistotniejszych organów wypełniających te funkcje.

Z pewnością najważniejsze elementy zasady podziału władz powinny zostać uregulowane w Konstytucji, gdyż takie ujęcie nadaje większe znaczenie praktyczne konstytucjonalizacji podziału władz, uodparniając go na poczynania ustawodawcy zwykłego<sup>32</sup>. Tak też czyni Konstytucja z 1997 roku, dookreślając ogólną formułę z art. 10 w kolejnych postanowieniach dotyczących sposobów powoływania, organizacji oraz zasad funkcjonowania poszczególnych władz.

Warto również odnotować, że w schemacie podziału władz nie muszą mieścić się wszystkie występujące w ustroju danego państwa „władze”, czy to w ich aspekcie funkcjonalnym (przedmiotowym), czy też w aspekcie organizacyjnym (podmiotowym)<sup>33</sup>. Z pewnością jednak „tworzenie organów naczelnych, nie mieszczących się w triadzie władz z art. 10 osiągnęło już granice i niezahamowanie aktywności w tym kierunku prowadzi do naruszenia integralności i »wydrążenia« zasady trójpodziału władz”<sup>34</sup>.

Należy zatem przyjąć, że schemat podziału władz tworzy swoistego rodzaju szkielet budowy organów państwowych, który dla zapewnienia skutecznego i kompleksowego działania państwa wymaga obudowania odpowiednimi organami zapewniającymi sprawne i efektywne działanie całego aparatu państwowego.

---

<sup>29</sup> Do takiego wniosku dojść można także po zastosowaniu wykładni językowej sformułowania „opiera się” zawartego w art. 10 ust. 1, który oznacza „potraktować coś za podstawę w czymś”. Zob. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, Warszawa 2006.

<sup>30</sup> W. Sokolewicz, *Zasada podziału władzy...*, s. 196.

<sup>31</sup> Zob. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie...*, s. 20–24.

<sup>32</sup> E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania...*, s. 384.

<sup>33</sup> W. Sokolewicz, *Podział władz – idea polityczna czy zasada prawna? Z dylematów współczesnego ustrojodawcy*, Warszawa 1995, s. 22.

<sup>34</sup> P. Sarnecki, *Podział władzy w praktyce. Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 150–151.