

SPIS TREŚCI

Wstęp	11
Rozdział I. Zasada podziału władzy i równowagi władz w Konstytucji RP z 1997 r.	15
1. Normatywna regulacja zasady podziału władzy i równowagi władz oraz jej ustrojowe znaczenie	15
1.1. Konstytucyjne określenie zasady podziału władzy i równowagi władz	15
1.2. Znaczenie ustrojowe zasady podziału władzy i równowagi władz	19
2. Zasada podziału władzy	25
2.1. Cel i istota podziału władzy	25
2.2. Funkcjonalny podział władzy	31
2.3. Organizacyjny podział władzy	45
3. Zasada równowagi władz	58
3.1. Cel i istota równowagi władz	58
3.2. Współdziałanie władz i wzajemne powściąganie się władz jako konstytucyjne sposoby zapewniania ich równowagi	65
3.3. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz	72
4. Konkluzje	76
Rozdział II. Instytucje i mechanizmy służące współdziałaniu władz przez wpływ legislatywy na „byt” lub kompetencje egzekutywy albo judykatywy	79
1. Uchwalanie ustaw regulujących zagadnienia ustrojowe organów władzy wykonawczej lub sądowniczej	79
1.1. Kompetencje parlamentu do uchwalania ustaw regulujących zagadnienia ustrojowe organów władzy wykonawczej lub sądowniczej	79
1.2. Ustawy regulujące zagadnienia ustrojowe organów władzy wykonawczej lub sądowniczej	89
2. Upoważnianie w ustawach organów władzy wykonawczej do wydawania aktów normatywnych	97
2.1. Wymogi konstytucyjne dotyczące udzielania ustawowych upoważnień organom władzy wykonawczej do wydawania aktów normatywnych	97
2.2. Praktyka wydawania przez organy władzy wykonawczej aktów normatywnych na podstawie upoważnień zawartych w ustawach	108
3. Udział Sejmu w procesie powoływania Rady Ministrów	117
3.1. Przesłanki ustrojowe i konstytucyjne podstawy udziału Sejmu w procesie powoływania Rady Ministrów	117

3.2. Udział Sejmu w procesie powoływania Rady Ministrów w podstawowym wariantcie tworzenia rządu	121
3.3. Wybór przez Sejm Rady Ministrów w pierwszym „rezerwowym” wariantcie powoływania rządu.....	126
3.4. Udział Sejmu w procesie powoływania Rady Ministrów w drugim „rezerwowym” wariantcie tworzenia rządu.....	130
4. Wybór przez Sejm składów osobowych trybunałów.....	134
4.1. Prawnoustrojowe aspekty kreacji przez Sejm składów osobowych trybunałów.....	134
4.2. Wybór przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego.....	136
4.3. Wybór przez Sejm zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu.....	139
5. Konkluzje	141

Rozdział III. Instytucje i mechanizmy służące współdziałaniu władz przez wpływ egzekutywy na realizację kompetencji legislatywy oraz na skład osobowy organów judykatury

1. Inicjowanie parlamentarnego postępowania ustawodawczego przez organy władzy wykonawczej	143
1.1. Przesłanki ustrojowe i konstytucyjne podstawy prawa inicjatywy ustawodawczej organów władzy wykonawczej.....	143
1.2. Inicjowanie postępowań ustawodawczych przez Prezydenta	150
1.3. Inicjowanie postępowań ustawodawczych przez Radę Ministrów.....	156
2. Realizacja przez Prezydenta kompetencji kreacyjnych w stosunku do organów władzy sądowniczej.....	163
2.1. Znaczenie prawnoustrojowe wykonywania przez Prezydenta kompetencji kreacyjnych w stosunku do organów władzy sądowniczej.....	163
2.2. Powoływanie przez Prezydenta sędziów wszystkich sądów.....	165
2.3. Powoływanie przez Prezydenta na kierownicze stanowiska w naczelnych organach władzy sądowniczej.....	172
3. Konkluzje	175

Rozdział IV. Instytucje i mechanizmy służące współdziałaniu władz przez wpływ judykatury na „byt” lub funkcjonowanie legislatywy albo egzekutywy

1. Weryfikacja przez Sąd Najwyższy ważności wyborów do Sejmu, do Senatu i na urząd Prezydenta.....	177
1.1. Prawnoustrojowe aspekty kompetencji Sądu Najwyższego do weryfikacji ważności wyborów.....	177
1.2. Praktyka weryfikacji przez Sąd Najwyższy ważności wyborów	183
2. Rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.....	184
2.1. Prawnoustrojowe aspekty kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych.....	184

2.2. Praktyka rozstrzygania sporów kompetencyjnych przez Trybunał Konstytucyjny.....	191
3. Konkluzje	197

Rozdział V. Instytucje i mechanizmy służące powściągnięciu egzekutywy przez legislatywę.....	198
1. Sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów	198
1.1. Znaczenie ustrojowe i konstytucyjne podstawy kompetencji Sejmu do kontroli działalności Rady Ministrów	198
1.2. Problemy terminologiczne związane z sejmową kontrolą działalności Rady Ministrów	210
1.3. Rozpatrywanie przez Sejm i komisje sejmowe sprawozdań Rady Ministrów z wykonania ustaw budżetowych	220
1.4. Rozpatrywanie przez Sejm i komisje sejmowe istotnych zagadnień polityki rządu w ramach tzw. kontroli problemowych	224
1.5. Procedury interpelacji, zapytań i pytań poselskich.....	227
1.6. Działalność kontrolna sejmowych komisji śledczych	235
2. Odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem	251
2.1. Przesłanki ustrojowe i konstytucyjne podstawy odpowiedzialności parlamentarnej rządu przed Sejmem	251
2.2. Formy egzekwowania przez Sejm odpowiedzialności parlamentarnej rządu i ich prawne konsekwencje.....	264
3. Zgoda Senatu na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego	281
3.1. Polskie rozwiązania konstytucyjne i ich ustrojowe znaczenie	281
3.2. Prezydenckie próby zarządzenia referendum ogólnokrajowego i stanowisko Senatu	284
4. Konkluzje	285

Rozdział VI. Instytucje i mechanizmy służące powściągnięciu legislacji przez egzekutywę	288
1. Odmowa Prezydenta podpisania ustawy uchwalonej przez parlament	288
1.1. Racje ustrojowe i konstytucyjne podstawy prawa Prezydenta do odmowy podpisania ustawy	288
1.2. Formy odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta.....	293
2. Skracanie przez Prezydenta kadencji parlamentu.....	309
2.1. Rozwiązania konstytucyjne dotyczące skracania przez Prezydenta kadencji Sejmu i ich ustrojowe znaczenie	309
2.2. Rzeczywistość ustrojowa skracania przez Prezydenta kadencji Sejmu.....	315
3. Konkluzje	317

Rozdział VII. Instytucje i mechanizmy służące powściągnięciu legislatywy i egzekutywy przez judykaturę	319
1. Kontrola konstytucyjności prawa sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny.....	319
1.1. Znaczenie ustrojowe i konstytucyjne podstawy kontroli konstytucyjności prawa	319
1.2. Zasadnicze rozstrzygnięcia normatywne dotyczące realizacji przez Trybunał Konstytucyjny funkcji kontroli konstytucyjności prawa.....	335
1.3. Kontrola konstytucyjności prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego i jej skuteczność.....	354
2. Orzekanie przez Trybunał Stanu o odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta lub członka Rady Ministrów.....	363
2.1. Znaczenie ustrojowe i konstytucyjne podstawy kompetencji Trybunału Stanu do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej	363
2.2. Tryb pociągania Prezydenta i członków Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu	376
2.3. Praktyka pociągania Prezydenta i członków Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.....	381
3. Konkluzje	386
Zakończenie	388
Bibliografia	392
A. Pozycje zwarte	392
B. Studia, artykuły i inne	395

Problemy optymalnego zorganizowania i efektywnego sprawowania władzy w państwie od niepamiętnych czasów skupiały uwagę uczonych i polityków. Pierwszą historycznie koncepcję zorganizowania aparatu państwowego wyrażała zasada jedności (czy jednolitości) władzy państwowej, która zakładała koncentrację, pełnię władzy (prawodawczej, wykonawczej, rozstrzygania sporów prawnych) skupionej w gestii zazwyczaj jednostki (monarchy), czasami mniej lub bardziej licznej grupy osób.

Jednakże już w starożytności spotkać można było poglądy niektórych myślicieli (np. Arystotelesa), w których – jak można uważać – tkwią „załążki” przeciwstawnej koncepcji organizacji aparatu państwowego, a mianowicie władzy podzielonej. Zakłada ona istnienie w państwie władzy zdekoncentrowanej, oddanej w swych poszczególnych przejawach w gestię kilku organów państwowych. Autorstwo koncepcji podziału władzy w nowożytnym jej ujęciu przypisuje się najczęściej francuskiemu myślicielowi żyjącemu w XVIII wieku – Monteskiuszowi. W znanym dziele „O duchu praw” (1748) sformułował on kilka postulatów ustrojowych, które w całości składają się właśnie na zasadę podziału władzy w jego ujęciu. Monteskiusz, mając na uwadze przede wszystkim potrzebę zapewnienia wolności jednostki, wyróżnił trzy władze w państwie – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (funkcjonalny podział władzy) i uznał za niezbędne oddanie każdej z tych władz w gestię innego organu (innych organów) w państwie (organizacyjny podział władzy). Wskazał też na potrzebę takiego ułożenia stosunków między władzami, aby żadna z nich nie zdominowała innych (równowaga i hamowanie władz).

Monteskiuszowska koncepcja trójpodziału władzy trafiła na podatny grunt myśli liberalnej, poszukującej nowych rozwiązań ustroju państwa. Rychło została więc „podniesiona” do rangi jednej z fundamentalnych zasad nowożytnej demokracji. W krótkim też czasie teoria Monteskiusza została zaadoptowana w ustawodawstwie konstytucyjnym, poczynając od Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., polskiej Konstytucji 3 Maja 1791 r. i francuskiej Konstytucji z września 1791 r. Teoria podziału władzy stała się jedną z naczelných zasad konstytucji państw liberalno-demokratycznych, chociaż w konstytucjach tych przybiera ona niejednakową postać normatywną.

W polskim piśmiennictwie naukowym okresu powojennego nie było sprzyjających warunków dla pogłębionej refleksji naukowej na temat zasady podziału wła-

dzy. Właściwie jedynie kilku autorów – W. Zamkowski, M. Sobolewski, A. Pułło – zajmowało się zagadnieniami podziału władzy w kontekście koncepcji Monteskiusza i ich aplikacji w realiach ustrojowych państw współczesnych.

Sytuacja w tym zakresie uległa wyraźnej zmianie w okresie transformacji ustrojowej w Polsce zapoczątkowanej w 1989 r., gdy najpierw Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach „wyinterpretował” zasadę podziału władzy z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażoną normatywnie w art. 1 zmienionej w końcu 1989 r. Konstytucji RP, zaś później zasada ta została wyrażona wprost w art. 1 ust. 1 „Małej Konstytucji” z 1992 r. W tych warunkach „posypały się” prace naukowe dotyczące różnych aspektów i problemów zasady podziału władzy – zarówno doktrynalnych, jak i współczesnych, zwłaszcza obecnych w ustroju państwowym Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród wielu autorów z tego okresu należy szczególnie zwrócić uwagę na takie nazwiska, jak (wspomniany już wcześniej) A. Pułło, W. Sokolewicz, P. Sarnecki, J. Ciemniowski, H. Suchocka, M. Kruk, F. Siemieński.

Nowym impulsem dla powstawania prac naukowych, których autorzy zajmują się zasadą podziału władzy, stało się uchwalenie i wejście w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., w której wyrażona została normatywnie *expressis verbis* zasada „podziału i równowagi władz” (art. 10 ust. 1). Większość rozważań w pracach takich autorów, jak P. Sarnecki, B. Banaszak, L. Garlicki, Z. Witkowski, A. Pułło, R. Mojak, R. Piotrowski, A. Sylwestrzak, S. Bożyk, J. Kuciński, dotyczy zagadnień polskiego systemu trójpodziału władzy kształtowanego na gruncie Konstytucji z 1997 r. Odnotować jednak należy ukazanie się w tym okresie również historyczno-doktrynalnej pracy M. Małajnego, poświęconej teorii podziału władzy.

Konstytucja z 1997 r. w cytowanym wyżej sformułowaniu art. 10 ust. 1 wyraziła wprost – po raz pierwszy w polskim akcie konstytucyjnym – nie tylko regułę podziału władzy, ale także regułę równowagi władz. Przedmiotem niniejszej pracy jest właśnie analiza konstytucyjnych instytucji i mechanizmów służących równowadze władz w polskim systemie trójpodziału, ukształtowanych na gruncie obowiązującej ustawy zasadniczej. Problematyka ta nie stanowiła raczej bardziej głównego nurtu zainteresowań w pracach poświęconych zasadzie podziału władzy i równowagi władz w Polsce.

Autor nie jest odosobniony w opinii, że w świetle Konstytucji można mówić o dwu głównych sposobach zapewniania równowagi władz w polskim systemie trójpodziału: 1) przez współdziałanie władz, o którym wprost mowa we Wstępie ustawy zasadniczej, 2) przez wzajemne powściągnięcie się (czy hamowanie się) władz. W pracy rozważane są jedynie instytucje i mechanizmy służące zapewnianiu równowagi między władzami (między organami różnych władz), a nie wewnątrz poszczególnych władz.

Stosownie do takiego stanowiska została zaprojektowana konstrukcja pracy. Rozdział I zawiera rozważania dotyczące samej zasady podziału władzy i równo-

wagi władz na gruncie Konstytucji z 1997 r. Trzy następne rozdziały poświęcone zostały najważniejszym konstytucyjnym instytucjom i mechanizmom służącym współdziałaniu władz przez wpływ jednej władzy na inną władzę lub inne władze: II – wpływ legislatywy na „byt” lub kompetencje egzekutywy albo judykatury, III – wpływ egzekutywy na realizację kompetencji przez legislaturę oraz na skład osobowy organów judykatury, IV – wpływ judykatury na „byt” lub kompetencje legislatury albo egzekutywy. Przedmiotem pozostałych trzech rozdziałów są najważniejsze konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące wzajemnemu powściągnięciu się władz: V – powściągnięciu przez legislaturę egzekutywy, VI – powściągnięciu przez egzekutywę legislatury, VII – powściągnięciu przez judykaturę legislatury i egzekutywy.

Problemy będące przedmiotem zainteresowania w pracy mogą być – z założenia – analizowane na trzech płaszczyznach: 1) doktrynalnej (ustrojowej), 2) normatywnej (dogmatycznej), 3) politycznej (praktyki ustrojowej). W pracy koncentrowano się głównie na rozważaniach dotyczących płaszczyzny ustrojowej i na analizie praktyki politycznej, jaka miała miejsce w okresie obowiązywania Konstytucji RP, tj. od 17 października 1997 r. Egzegezy tekstów konstytucyjno-prawnych dokonywano w pracy jedynie w zupełnie niezbędnym zakresie, mając świadomość, że rozważane przez autora instytucje i mechanizmy służące równowadze władz zostały już poddane wnikliwej analizie dogmatycznoprawnej przez polskich znawców prawa konstytucyjnego.

Autor starał się w pracy odpowiedzieć szczególnie na następujące pytania:

- jakie jest ustrojowe uzasadnienie oraz znaczenie istnienia instytucji i mechanizmów służących równowadze władz?;
- jaką rangę mają konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału?;
- na ile rozwiązania normatywne dotyczące tych instytucji i mechanizmów są funkcjonalne wobec „stojących” przed nimi zadań równoważenia władz?;
- jak w praktyce ustrojowej funkcjonują konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz?;
- w jakim stopniu dzięki funkcjonowaniu tych instytucji i mechanizmów zapewniona jest równowaga władz w polskim systemie trójpodziału?

Jedynie sami Szanowni Czytelnicy są w stanie rozstrzygnąć – w jakim stopniu w pracy zostały udzielone odpowiedzi na te pytania.

Jerzy Kuciński

marzec 2010