

Jan Tobolski

*Uniwersytet Wrocławski**Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii*ORCID: [0000-0001-7412-0839](https://orcid.org/0000-0001-7412-0839)

## Charakterystyka i rozwój zasady trójpodziału władzy w ustroju Królestwa Niderlandów

Characteristics and development of the principle of separation of powers  
in the system of the Kingdom of the Netherlands

### Streszczenie

Artykuł zawiera ogólny opis teoretycznych założeń zasady trójpodziału władzy, a także bardziej szczegółową charakterystykę jej rozwoju i realizacji w ustroju konstytucyjnym Królestwa Niderlandów. Autor opisuje historyczne zmiany w zakresie obecności, stopnia i sposobu wdrożenia tytułowej zasady w holenderskiej ustawie zasadniczej, aż po przyjęty współcześnie kształt aktu prawnego. Treść konstytucji zostaje scharakteryzowana pod kątem stopnia realizacji zasady trójpodziału władzy oraz zgodności z nią obecnych w holenderskim modelu organizacji państwa rozwiązań ustrojowych. W dalszej części artykułu scharakteryzowany zostaje również współczesny sposób wykonywania przez konstytucyjne organy Królestwa Niderlandów poszczególnych funkcji trójpodziału władzy. Z przybliżonego w ten sposób, swoistego dla badanego systemu politycznego, sposobu realizacji omawianej zasady ustrojowej autor stara się wyłonić rozwiązania odbiegające od praktyki organizacyjnej i funkcjonalnej współczesnych państw demokratycznych.

### Słowa kluczowe

konstytucjonalizm, trójpodział władzy, *trias politica*, kontrola i równowaga, Holandia, Królestwo Niderlandów

### Abstract

The article contains a general description of the theoretical assumptions of the principle of separation of powers, as well as a more detailed description of its development and implementation in the constitutional system of the Kingdom of the Netherlands. The author describes historical changes in the presence, degree and manner of implementation of the title principle in the constitution of The Netherlands, up to the current shape of the legal act. The content of the constitution is characterized in terms of the degree of implementation of the principle of separation of powers, and the compliance with it of the political solutions present in the Dutch model of state organization. In the further part of the article, the contemporary way of performing particular functions of the separation of powers by the constitutional authorities of the Kingdom of the Netherlands is also characterized. At the same time, by presenting the specific way of implementing the political principle in question, the author tries to identify solutions that differ from the organizational and functional practice of other modern democratic states.

## Keywords

constitutionalism, separation of powers, trias politica, checks and balances, Netherlands, Kingdom of the Netherlands

## 1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie ustroju Królestwa Niderlandów pod kątem obecności i sposobu realizacji zasady trójpodziału władzy, modelu ustrojowego uznawanego za jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. W kolejnych jednostkach redakcyjnych zasada ta zostanie poddana analizie z punktu widzenia założeń teoretycznych oraz ewolucji i praktyki ustrojowej Królestwa Niderlandów. Szczególny nacisk położony zostanie na przyjęte w ustroju Holandii rozwiązania odbiegające w istotnym stopniu od tradycyjnego rozumienia zasady (trój)podziału władzy i praktyki ustrojowej ogółu współczesnych państw demokratycznych.

## 2. Charakterystyka i rozwój zasady podziału władz w kontekście współczesnych państw demokratycznych

Zasada podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą uznawana jest obecnie w nauce prawa konstytucyjnego za jedną z podstawowych cech państwa demokratycznego. W nielicznych państwach jest ona wyrażona w ustawie zasadniczej *expressis verbis* – częściej ustanawiana jest ona w sposób dorozumiany, wynikający z konstytucyjnej systematyki organów państwa. Konstytucja powinna natomiast regulować najważniejsze elementy zasady podziału władz, w celu uodpornienia go na sprzeczne z omawianą zasadą działanie władzy ustawodawczej. Polska ustawa zasadnicza zarówno statuuje zasadę podziału i równowagi władz w art. 10 ust. 1, jak również precyzuje ją, poprzez wskazanie poszczególnych jej elementów za pomocą postanowień określających kompetencje, organizację, funkcjonowanie oraz sposób powoływania poszczególnych organów państwa. Wspomniana w ustawie zasadniczej równowaga władz nie jest natomiast rozumiana w sposób absolutny – konstytucja przyznaje ustawodawcy pewną przewagę nad pozostałymi władzami<sup>1</sup>.

Opisywany system podziału władzy, stanowiący istotę doktryny powszechnie określanej w piśmiennictwie niderlandskojęzycznym łacińskim terminem *trias politica*, zakłada wyróżnienie, poza władzą ustawodawczą, wcześniej wspomnianej władzy wykonawczej i sądowniczej. Te trzy wyróżnione przez Monteskiusza funkcje powinny być rozdzielone i wykonywane przez trzy odrębne organy. Rozróżnienie to ma na celu ochro-

---

<sup>1</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 279.

nę wolności obywatela poprzez uniemożliwienie koncentracji władzy, a tym samym zapobieganie nadużyciom władzy. Separacji towarzyszy mechanizm „kontroli i równowagi”: trzy władze mogą wzajemnie wpływać na swoje funkcjonowanie, co postrzegane jest jako dodatkowy środek zapobiegania nadużyciom. Innymi słowy opisywany „trójkątny” związek między władzami zawiera szereg możliwości wzajemnej kontroli<sup>2</sup>.

Wzajemne oddziaływanie poszczególnych władz na siebie może mieć różny zakres, lecz z punktu widzenia podziału władz nie jest dopuszczalna ani całkowita separacja trzech władz, polegająca na precyzyjnym rozdziale zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne organy państwowe lub ich grupy i prowadząca w rezultacie do zakłóceń w funkcjonowaniu państwa jako jednolitej całości, ani nadrzędność jednego organu czy grupy organów, stanowiąca zaprzeczenie idei podziału władz. Organy jednej władzy mogą wpływać na organy drugiej tylko w takim stopniu, by nie naruszyć istoty kompetencji tej drugiej władzy<sup>3</sup>.

Choć trójpodział zinstytucjonalizowanej władzy państwowej kojarzony jest wspólnie przede wszystkim z Monteskiuszem, który w swojej rozprawie *O duchu praw* wyodrębnił „trzy rodzaje władz: władzę prawodawczą, której zadaniem było stanowienie prawa, władzę wykonawczą, której zadaniem było ową władzę wykonywać, i władzę sądowniczą, której zadaniem było rozstrzygać konkretne sprawy na podstawie ogólnie sformułowanych norm prawnych”<sup>4</sup>, to korzenie opisywanej zasady podziału władz dostrzec można już w starożytnych oraz średniowiecznych doktrynach rządu mieszanego, postulujących ograniczenie władzy monarszej poprzez wpływy i zabezpieczenie interesów pozostałych grup społecznych. Choć pierwszym współczesnym sformułowaniem tej doktryny w postaci najbardziej zbliżonej do współczesnego jej rozumienia były dzieła francuskiego filozofa Monteskiusza (*De l'esprit des lois*, 1748), warto podkreślić również wpływ angielskiego filozofa Johna Locke’a, który argumentował wcześniej, że władza ustawodawcza powinna być podzielona między króla i parlament<sup>5</sup>.

Wskazać należy różnicę w przedmiotowym oraz podmiotowym rozumieniu zasady podziału władz. Przedmiotowy – funkcjonalny – podział władz zakłada wydzielenie rodzajowo odmiennych dziedzin działania państwa, tj., zgodnie z klasyfikacją współczesną, ustanawiania prawa, egzekwowania prawa oraz sądenia, i w takim właśnie zakresie formułowany był już w czasach starożytnych, w poglądach Arystotelesa. Jednak dopiero w pracach Johna Locke’a oraz Monteskiusza odnaleźć możemy powiązanie przedmiotowego oraz podmiotowego postrzegania podziału władz, jako przeświadczenie o konieczności realizacji wyżej wspomnianych sfer działania państwa poprzez roz-

<sup>2</sup> A.W. Heringa, L.F.M. Verhey, W. Van der Woude, *Staatsrecht*, Deventer 2022, s. 29.

<sup>3</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 280.

<sup>4</sup> A. Ławniczak, *Jedność i podział władzy*, Wrocław 2021, s. 214.

<sup>5</sup> M.J.C. Ville, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 1998, s. 23-57.

dzielone od siebie, osobne grupy organów państwowych. Podsumowując, zasada podziału władzy określa konieczność odrębnego istnienia oraz funkcjonowania organów władzy ustawodawczej, organów władzy wykonawczej oraz organów władzy sądowniczej jako realizujących swoje kompetencje w odrębnych sferach państwowej władzy<sup>6</sup>.

W przeszłości nacisk kładziono na rozumienie podziału władzy jako zagadnienia natury politycznej, mającego na celu odebranie pewnych kompetencji głowie państwa, nie tylko zaś funkcjonalny podział funkcji władczych. Polityczność trójpodziału wyrażała się również w istniejącej zasadzie niezależności dwóch pozostałych władz od głowy państwa – władzy ustawodawczej, jako że organ ustawodawczy pochodził z wyborów, i władzy sądowniczej, ze względu na przyznaną jej gwarancję nieusuwalności. Tendencja do minimalizowania władzy państwa czerpała z obecnego w klasycznym konstytucjonalizmie przeświadczenia o preferencji pluralizmu władzy względem jej nadmiernej koncentracji, a osłabienie w szczególności pozycji ustrojowej organów władzy wykonawczej powszechnie uzasadniano wcześniej wspomnianą koniecznością ochrony wolności jednostki<sup>7</sup>.

Współcześnie uważa się, że państwo może działać tylko w interesie publicznym, zatem funkcje, które może wykonywać w tym celu, muszą być podzielone, a następnie przydzielone odrębnym organom w taki sposób, aby dochodziło do jak najmniejszej akumulacji pełnienia funkcji przez ten sam organ władzy i aby jeden organ mógł, w miarę możliwości, ograniczać drugi, tak aby obywatel, indywidualnie lub współdziałając z innymi, miał zawsze możliwość udać się gdzie indziej w celu ochrony swoich praw i wolności lub poparcia swoich interesów. Podział władzy pełni w tym zakresie funkcję zabezpieczającą w procesie konstruowania organizacji ustrojowej. O ile różnice zdań co do istoty zasady trójpodziału władzy są niewielkie, o tyle opinie dotyczące możliwości dopracowania tej zasady w literaturze są bardzo zróżnicowane. W tym kontekście doktryna Monteskiusza wywołuje po dziś dzień różnego rodzaju nieporozumienia co do tego, jakie funkcje rządu można wyróżnić w państwie. Na przestrzeni lat w piśmiennictwie dokonano rozmaitych rozróżnień, zarówno w odniesieniu do funkcji ustrojowych, jak i urzędów, które te funkcje wykonują. Niektórzy badacze przedstawiają obszerną listę wspomnianych funkcji władzy publicznej, inni przedstawiają natomiast bardzo uproszczoną wersję podziału władzy, na przykład poprzez połączenie prawodawstwa i władzy wykonawczej we władzę administracyjną i przeciwstawienie ich „nadzorującemu” sądownictwu<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 88.

<sup>7</sup> L. Górnicki, *Idee i założenia konstytucji z 17 marca 1921 r. a rola i pozycja ustrojowa Prezydenta RP*, „Myśl Polityczna. Political Thought” 2021, nr 1(7), s. 82.

<sup>8</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2021, s. 45.

Podział władzy jest zjawiskiem typowym we współczesnych państwach demokratycznych, niezależnie od przyjętego w nich systemu: parlamentarnego, prezydenckiego lub wariantów pośrednich. Podkreślić należy, że zasada ta obecna jest w każdym z państw Unii Europejskiej, a także w strukturze funkcjonowania samej Unii Europejskiej, jednakże nie wszędzie konstrukcję tę współtworzą konkretne, osobne przepisy ustanawiające w sposób wyraźny zasadę podziału władzy<sup>9</sup>.

### 3. Rozwój zasady trójpodziału władzy w porządku prawnym Królestwa Niderlandów

Uważa się, że trójpodział władzy wprowadzony został po raz pierwszy przez konstytucję kontrolowanej przez Francję Republiki Batawskiej z roku 1798<sup>10</sup>, zawierającą m.in. następujący opis: „Trzy główne władze w dobrze uregulowanej Republice to: 1. Najwyższa władza reprezentatywna, 2. Władza wykonawcza, 3. Władza sądownicza”<sup>11</sup>. Wskazać należy natomiast, że akt ten miał raczej charakter deklaracji praw, a nie kompleksowej ustawy zasadniczej – nie zawierał nawet przepisów określających najwyższe organy władzy państwowej, mające wykonywać wymienione funkcje władcze<sup>12</sup>. Jednakże pierwsza konstytucja niepodległego Królestwa Niderlandów z 1814 r. również opierała się na zasadzie trójpodziału władz. Ustanowiła ona władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą jako trzy główne funkcje sprawowanych rządów oraz trzy urzędy: króla, Stany Generalne i sądownictwo, którym przypisano uprawnienia w wykonywaniu tych funkcji. Konstytucja z 1814 r. przewidywała również uznanie praw podstawowych i wzajemną kontrolę między urzędami wypełniającymi wymienione funkcje<sup>13</sup>.

W 1848 r. zrewidowano konstytucję poprzez wprowadzenie formuły odpowiedzialnego politycznie rządu (do tej pory funkcję władzy wykonawczej sprawował król, już ówczesnie dzieląc się również z parlamentem władzą ustawodawczą), przydzielono temu organowi także kompetencję rozwiązywania Stanów Generalnych. Od tamtej pory tekst ustawy zasadniczej, pomimo wielu następujących nowelizacji, nie zmienił się w sposób zasadniczy, aż do generalnej rewizji konstytucyjnej w roku 1983<sup>14</sup>. Do tego czasu konstytucja posługiwała się, wzorem pism Monteskiusza, pojęciami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, przy czym pojęcia te – po części – miały znaczenie zarówno

<sup>9</sup> M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, art. 10.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: L. de Gou, *De Staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming. Twee delen*, 's-Gravenhage 1988-1990.

<sup>11</sup> *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk*, Titul III. (tłum. J. Tobolski)

<sup>12</sup> M. Rakowski, *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016, s. 121.

<sup>13</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 38.

<sup>14</sup> A. Bień-Kacała, *Zasady podziału władzy w Holandii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich. Tom I*, Rzeszów 2016, s. 28.

w sensie funkcjonalnym, jak i organizacyjnym. Konstytucja z 1983 r. nie wspomina już jednak o trzech władzach. Wymienia jedynie trzy główne funkcje: ustawodawstwo i administrację (rozdział piąty) oraz wymiar sprawiedliwości (rozdział szósty). Konstytucja nadal zakłada – choć mniej precyzyjnie niż przed nowelizacją z roku 1983 r. – trójpodział władzy. Dotyczy to nie tylko funkcjonalnego, ale i organizacyjnego podziału władzy. Ustawa generalna przypisuje trzy główne funkcje w państwie – ustawodawczą, administracyjną i sądowniczą – Stanom Generalnym, rządowi i sądownictwu<sup>15</sup>.

W piśmiennictwie holenderskim już na początku XX w. podkreślano, że zasada trójpodziału władzy przetrwała wiele innych, mniej lub bardziej trafnych, konstytucyjnych rozróżnień – przez lata zasada ta była regularnie kwestionowana<sup>16</sup>. Od czasu do czasu w doktrynie pojawiają się głosy autorów, że jest to przestarzała koncepcja, która nie oddaje już rzeczywistości konstytucyjnej i społecznej. Krytyczne rozważania nie zmieniają jednak faktu, że trójpodział władzy nadal zajmuje ważne miejsce w holenderskim prawie konstytucyjnym jako podstawowa zasada konstytucyjna we współczesnej organizacji państwa. Przy ustalaniu treści zasady trójpodziału władz należy zdać sobie sprawę, że trójpodział władzy nie jest zasadą ściśle określoną jak część innych zasad prawa publicznego, które są doprecyzowane w prawie i orzecznictwie. Zasada ta określa jedynie w sposób ogólny pewne wymagania dotyczące struktury państwa, pozostawiając niezbędną przestrzeń dla rozwoju sytuacji politycznej we wzajemnym funkcjonowaniu najważniejszych państwowych urzędów<sup>17, 18</sup>.

#### 4. Charakterystyka zasady trójpodziału władzy w ustroju konstytucyjnym Królestwa Niderlandów

Opisując zasadę trójpodziału władzy, piśmiennictwo niderlandzkie często odwołuje się w sposób ścisły do doktryny proponowanej przez Monteskiusza. Jako punkt wyjścia dla takich rozważań przedstawiana jest często teza, że ścisły rozdział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – zarówno w sensie funkcjonalnym, jak i organizacyjnym – nie został osiągnięty w holenderskiej konstytucji. Nierzadko nacisk kładzie się na analizę sposobu, w jaki konstytucja odbiega od ścisłego schematu *trias politica*<sup>19</sup>. W kontekście tych rozważań największą celowość należy przyznać analizie istoty i skutków trójpodziału władzy kształtujących się w pozytywnym holenderskim

---

<sup>15</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 45.

<sup>16</sup> Zob. R. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht, eerste deel*, Haarlem 1924, s. 23.

<sup>17</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 43.

<sup>18</sup> Zob. szerzej: P.P.T. Bovend'Eert, *Het rechtsbeginsel van de machtscheiding*, [w:] R.J.N. Schlössels (red.), *In Beginsel*, Deventer 2004.

<sup>19</sup> Zob. szerzej: W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle 1991, s. 53.

prawie konstytucyjnym. Zasada trójpodziału władzy może również stanowić ramy dla interpretacji pisanych i niepisanych przepisów prawa oraz sprzyjać formułowaniu w sposób ogólny celów, o których należy pamiętać przy ustalaniu znaczenia norm konstytucyjnych, a także przy ich zmianie<sup>20</sup>.

W kontekście ustroju Królestwa Niderlandów przyjęta przez ustawodawcę zasada podziału władzy charakteryzuje się przede wszystkim podkreśleniem faktu, że trzy odrębne, równe i niezależne urzędy w państwie sprawują trzy najważniejsze funkcje władcze. Fakt, że rząd, Stany Generalne i sądownictwo zajmują wobec siebie takie stanowisko, był w różny sposób wyrażany przez ustawodawcę. Poczynił on specjalne uregulowania w szczególności w odniesieniu do Stanów Generalnych. Jak wynika z dokumentów wyjaśniających, ustawodawca z 1983 r. podkreślał głównie „niezależną i samodzielną pozycję Stanów Generalnych”. Podczas gdy wcześniejsza konstytucja nadal przypisywała królowi uprawnienia w zakresie organizacji i sposobu pracy Stanów Generalnych, po zmianach z 1983 r. kładzie ona nacisk na własną ordynację Stanów Generalnych w tej sprawie. Przykładem jest powoływanie przewodniczącego (art. 61) oraz zaprzysiężenie deputowanych (art. 60) przez samą izbę. Podobne podłoże miało wygaśnięcie przepisów dotyczących otwierania i zamykania sesji Stanów Generalnych. Obecny konstytucyjny wymóg uchwalenia przez izby regulaminu porządkowego (art. 72) – a tym samym określenia własnej metody pracy – ma na celu podkreślenie niezależności Stanów Generalnych. W tym miejscu należy wspomnieć o uregulowaniu immunitetu parlamentarnego (art. 71 konstytucji). Organizacyjny podział władzy znajduje ponadto wyraz w konstytucyjnej regulacji braku „kompatybilności” poszczególnych funkcji. Ustawodawca z 1983 r. chciał zachować „wyraźny rozdział między rządem a Stanami Generalnymi”, uznając mandat parlamentarny za taki, który nie może być łączony z urzędem ministra (art. 57). W stosunku do rządu ustawodawca z 1983 r. raczej w sposób dorozumiany niż wprost ukształtował swoją niezależną i odrębną pozycję w państwie. Oprócz wspomnianej regulacji dotyczącej niezgodności łączenia funkcji wskazać można w szczególności regulacje dotyczące składu rządu i struktury aparatu rządowego, takie jak regulacja powoływania i odwoływania ministrów w drodze dekretu królewskiego (art. 43), zaprzysiężenie ministrów i sekretarzy stanu (art. 49), immunitet poselski ministrów (art. 71) oraz nietykalność króla – zastępczą odpowiedzialność ministrów (art. 42)<sup>21</sup>.

Jeśli chodzi o sądownictwo, nowelizacja konstytucji z 1983 r. podkreśla jego autonomiczną i niezależną pozycję względem dwóch pozostałych władz. Artykuł 117 zawiera „podstawy niezależności sądownictwa”<sup>22</sup>. Powoływanie sędziów dożywotnio, usuwa-

<sup>20</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 44.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II* 1979/80, 16162, nr 3, s. 19 (tłum. J. Tobolski).

nie ich ze stanowiska sędziowskiego przez sąd oraz odrębna regulacja prawna ich statusu stanowią gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Również inne regulacje, takie jak art. 116 ust. 4 konstytucji („Nadzór nad sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez osoby będące członkami władz sądowniczych oraz osoby, o których mowa w ust. 3, określa ustawa”<sup>23</sup>) świadczą o woli ustrojodawcy postrzegania władzy sądowniczej jako niezależnego i odrębnego zespołu urzędów. Organizacyjny rozdział władzy stanowi zatem istotną cechę konstytucyjnej regulacji stosunków między rządem, Stanami Generalnymi i sądownictwem. Ich niezależność implikuje brak relacji hierarchicznych. Trzy ustrojowe zespoły organów w dużej mierze same decydują o tym, jak wykonują swoje obowiązki. Konstytucja daje w tym zakresie znaczną liczbę gwarancji – określa zarys własnej struktury organizacyjnej dla każdego zespołu organów<sup>24</sup>.

Cechą wartą podkreślenia przy opisie zasady trójpodziału władzy w ustroju Holandii jest to, że nie jest on absolutny, lecz ograniczony, zarówno w sensie funkcjonalnym, jak i organizacyjnym. Nie wyklucza się zatem kontroli jednego organu nad funkcjonowaniem drugiego. Zgodnie z historią zmian ustrojowych ustawodawca konstytucyjny z 1983 r. podkreślał, że w holenderskim prawie konstytucyjnym tradycyjnie nie dochodziło do absolutnego – funkcjonalnego i organizacyjnego – podziału władzy. W ówczesnie opublikowanych dokumentach wyjaśniających zaznaczono: „Schemat *trias politica* wywodzi się z czasów, gdy charakter działań rządu był inny, a ich zakres bardziej ograniczony”<sup>25</sup>. Podział funkcji na trzy całkowicie niezależne urzędy występował w praktyce sporadycznie. Podstawowa zasada *trias politica*, głosząca, że każda z funkcji jest wykonywana przez odrębny organ w Holandii, została zrealizowana tylko dla sądownictwa, posiadającego monopol na orzekanie w sprawach prawnych, cywilnych i kryminalnych. Całkowity rozdział i przydział kompetencji odrębnym organom nie został nigdzie konsekwentnie wdrożony pod względem legislacyjnym i wykonawczym, w zakresie których różne organy państwowe zostały zmuszone do współpracy, aby uniemożliwić niekontrolowaną władzę<sup>26</sup>. Zgodnie z tymi rozważaniami, holenderska konstytucja obecnie przydziela różnym urządům wspólne uprawnienia w wykonywaniu funkcji legislacyjnych i administracyjnych. Najbardziej jaskrawym tego przykładem jest przepis konstytucyjny dotyczący stanowienia wspólnie ustaw przez rząd i Stany Generalne (art. 81). Ponadto w wielu miejscach konstytucja przyznaje rządowi uprawnienia do pełnienia funkcji ustawodawczej na mocy delegacji. Z drugiej strony Stany Generalne uczestniczą w wykonywaniu funkcji administracyjnej. Przykłady obejmują prawo do zatwierdzania traktatów (art. 91), odpowiedzialność za wykonywanie ustawy budżetowej (art. 105) oraz uprawnienia do powoływania Drugiej

---

<sup>23</sup> Konstytucja Królestwa Holandii, tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003, art. 116.

<sup>24</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 47.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II* 1980/81, 16035, nr 8, s. 4 (tłum. J. Tobolski).

<sup>26</sup> Zob. szerzej: M. Rakowski, *op. cit.*, s. 121-125.

Izby Stanów Generalnych. Podział wspólnych uprawnień w wykonywaniu jednej funkcji władzy zapewnia o tym, że odpowiednie urzędy mogą się wzajemnie monitorować. Zasada trójpodziału władzy wyróżnia także inne mechanizmy kontrolne. W tym kontekście wspomnieć należy o formach kontroli, takich jak odpowiedzialność ministerialna (art. 42 ust. 2), niepisana zasada zaufania, prawo do rozwiązania izby (art. 64 ust. 1) oraz rozstrzyganie przez sąd sporów z udziałem administracji lub ustawodawcy (art. 112). W odniesieniu do tych mechanizmów kontroli i równowagi między władzami rząd użył terminu „kontrola i równowaga” zapożyczonego z amerykańskiego prawa konstytucyjnego. Wskazać należy natomiast, że w odniesieniu do sądownictwa przyjęty został względnie najbardziej precyzyjny przydział uprawnień – konstytucja przypisuje rozstrzyganie sporów o prawa i roszczenia cywilne oraz orzekanie w sprawach o przestępstwa władzy sądowniczej<sup>27</sup>.

Analizowany tu normatywny ideał jest zasadniczo skierowany przeciwko koncentracji władzy w państwie – pojawieniu się jednego, absolutnego organu. Doświadczenie historyczne udowadnia, że zagraża to wolnościom obywateli. Zgodnie z doktryną *trias politica* konstytucja musi zatem: 1) rozróżniać trzy rodzaje funkcji władzy, a mianowicie funkcje administracyjne, ustawodawcze i sądownicze (czasami określane jako „władze”); oraz 2) przydzielać uprawnienia do wykonywania wskazanych, odrębnych funkcji odrębnym urządóm. Holenderska konstytucja nie jest w pełni zgodna z tym schematem. Przypisuje ona władzę administracyjną rządowi, władzę ustawodawczą rządowi i Stanom Generalnym łącznie, a władzę sądowniczą administracji i sądownictwu. Ponadto *trias politica* przewiduje, że 3) autonomia różnych urzędów państwowych względem siebie musi być zagwarantowana przez konstytucję. Ostatecznie żaden z urzędów przypisanych do jednej z osobnych funkcji rządowych nie powinien być zwierzchnym wobec innej. Jednak wbrew temu, co czasami się sugeruje, autorzy holenderskiej konstytucji nigdy nie przewidywali precyzyjnego rozdzielenia funkcji władczych. Wszakże bez wzajemnej współpracy i kontroli powstać mogłyby zupełnie odrębne organy, z których każdy miałby nieograniczoną władzę we własnej dziedzinie, czemu *trias politica* powinien zapobiegać. Z tego powodu konstytucja Holandii zawiera również 4) różne mechanizmy kontroli i równowagi, które mają na celu zapewnienie pewnej równowagi sił między sprawującymi każdą z funkcji władzy. Konstytucja wiąże sądownictwo i administrację ustawami, zmusza rząd do odpowiedzialności przed Stanami Generalnymi i nakazuje, aby członkowie gabinetu podali się do dymisji, jeśli okaże się, że Druga Izba Stanów Generalnych nie ma już do nich zaufania<sup>28, 29</sup>.

<sup>27</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 48.

<sup>28</sup> R. Passchier, *Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica*, „Ars Aequi” 2020, nr 69(10), s. 918.

<sup>29</sup> Zob. szerzej: C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 340-343.

Równowaga sił ma zdaniem części badaczy dominujące znaczenie we współczesnej interpretacji doktryny *trias politica*. Centralnym elementem tego podejścia do zasady podziału władzy jest konieczność unikania koncentracji władzy właśnie za pomocą mechanizmów kontroli i równowagi (*checks and balances*). Argumentuje się ponadto, że następuje zmiana w stosunkach między urzędami – rząd, Stany Generalne i sądownictwo stają się coraz bardziej ze sobą powiązane wraz z upływem czasu – do tego stopnia, że istotą stosunków nie jest już podział władzy, lecz właśnie równowaga sił. W tym podejściu uderzający jest jednostronny nacisk na wagę mechanizmów kontroli i równowagi w stosunkach między organami, zgodnie z którym miałyby one wręcz zastępować istnienie faktycznego rozdziału władzy. Taki sposób opisu nie oddaje jednak sprawiedliwości istocie zasady trójpodziału władzy w holenderskim prawie konstytucyjnym. Trójpodział władzy, oparty na sposobie interpretacji zawartym w konstytucji i bazującym na historii ustroju, obejmuje trzy następujące zasady:

1. Istnieją trzy odrębne, równe i niezależne kompleksy administracyjne, a mianowicie Stany Generalne jako reprezentant demokratyczny, rząd jako najwyższy urząd administracyjny oraz niezależne sądownictwo, które wypełniają trzy główne funkcje: ustawodawstwo, administrację (*bestuur*) i wymiar sprawiedliwości.
2. Trójpodział władzy nie jest absolutny, zarówno organizacyjnie, jak i funkcjonalnie. W dziedzinie ustawodawstwa i administracji (*bestuur*) uprawnienia są dzielone między rząd i Stany Generalne. Jurysdykcja jest zastrzeżona dla sędziego.
3. Konstytucja przewiduje nie tylko kompetencje dzielone, ale także różne inne formy kontroli, aby zapobiec sprawowaniu niekontrolowanej władzy przez jedną z władz państwowych.

Interpretacja doktryny *trias politica* ukierunkowana jednostronnie na mechanizmy kontroli i równowagi może odwracać uwagę od konieczności wystarczająco silnego zagwarantowania organizacyjnego podziału władzy, umożliwiającego funkcjonowanie najważniejszych organów państwa w sposób odrębny, samodzielny oraz równorzędny. Choć mechanizmy kontroli i równowagi mogą temu sprzyjać, należy zwrócić uwagę, czy ich istnienie w zbyt daleko idącej formie nie zaburza rzeczywistej równowagi pomiędzy władzami poprzez naruszenie ich samodzielności, równorzędności oraz niezależności<sup>30</sup>.

Jak może sugerować tytuł i podział rozdziałów piątego (ustawodawstwo i administracja) i szóstego (sądownictwo) konstytucji, podział kompetencji między ustawodawcę i administrację z jednej strony oraz sądownictwo z drugiej jest najbardziej wyraźny, podobnie jak w większości zachodnich demokracji. W relacjach między władzą ustawodawczą a administracją trójpodział władzy został zrealizowany znacznie słabiej. Ustawy są uchwalane wspólnie przez Stany Generalne oraz rząd (art. 81 i nast. konstytucji),

---

<sup>30</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 50.

a ministrowie określają również zasady ogólne, aczkolwiek z należyтым przestrzeganiem art. 89 konstytucji. Artykuły 90 i nast. konstytucji wyrażają wzajemne oddziaływanie między rządem a Stanami Generalnymi, a nie ścisły rozdział między nimi. Nie ma zatem mowy o „czystym” podziale władzy, ale raczej o systemie równowagi i wzajemnej kontroli<sup>31</sup>.

Niniejsze rozważania uogólnić można stwierdzeniem, że we współczesnym prawie konstytucyjnym państw zachodnich „czysty” podział władzy został skorygowany lub uzupełniony o system mechanizmów kontroli i równowagi. Zgodnie z zasadą podziału władzy niektóre funkcje są rozdzielone i przydzielane różnym organom – system kontroli i równowagi uniemożliwia im całkowicie niezależne i niekontrolowane działanie we własnej dziedzinie, przez co muszą one, częściowo, dzielić się swoimi uprawnieniami. W holenderskim systemie konstytucyjnym można znaleźć rozwiązania charakterystyczne zarówno dla trójpodziału władzy, jak i dla systemu kontroli i równowagi. Zgodnie z kolejnością zawartą w konstytucji wymienić można następujące przykłady: rozdział drugi, „Rząd”, zawiera różne elementy doktryny podziału władzy oraz systemu kontroli i równowagi – wymóg, aby małżeństwo króla odbywało się tylko za zgodą ustawodawcy (art. 28 – kontrola i równowaga); procedurę dotyczącą deklaracji niezdolności króla do sprawowania władzy składanej przez Stany Generalne (art. 35 – kontrola i równowaga); możliwość czasowego zawieszenia władzy królewskiej na mocy ustawy (art. 36 – kontrola i równowaga). Należy zwrócić również uwagę na materialną wykładnię art. 42 ust. 1, który to wskazuje nie tylko na organ, ale także na władzę ogólnorządową (podział władz). Ponadto wyróżnić należy: immunitet króla (art. 42 ust. 2 – podział władz); odpowiedzialność ministerialną (art. 42 ust. 2 – kontrola i równowaga), a także mianowanie ministrów i sekretarzy stanu dekretem królewskim (art. 43 – podział władz, jednak złagodzony przez niepisaną zasadę zaufania – kontrola i równowaga). Rozdział trzeci również zawiera elementy charakterystyczne dla podziału władzy oraz zasady kontroli i równowagi. Te ostatnie obejmują ustrój dwuizbowy (art. 51), prawo rozwiązywania izb parlamentu (art. 64), obowiązek udzielania informacji przez ministrów i sekretarzy stanu (art. 68), prawo i obowiązek ministrów i sekretarzy stanu do uczestniczenia w posiedzeniach i do udziału w naradach (art. 69) oraz prawo dochodzenia (*recht van enquête*). Natomiast regulacje charakterystyczne dla trójpodziału władzy to: niezgodności dotyczące pełnionych funkcji (art. 57 ust. 2), badanie ważności mandatu deputowanych przez same izby (art. 58), wybór przewodniczącego przez izby (art. 61), immunitet parlamentarny (art. 71) oraz przyjmowanie przez izby ich regulaminów wewnętrznych (art. 72). Rozdział 5.1 ma w tym kontekście ogromne znaczenie. Artykuł 81 i nast. (przyjęcie ustaw i innych przepisów) można uznać za przykład kontroli i równowagi, biorąc pod

<sup>31</sup> W.J.M. Voermans, E.M.H. Hirsch Ballin, G. Leenknecht, *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, Webeditie 2016, art. 81.

uwagę wymaganą współpracę rządu i Stanów Generalnych. Ponadto istnieją również elementy trójpodziału władzy – rząd nie jest niezależnie upoważniony do ustanawiania jakichkolwiek zewnętrznych przepisów operacyjnych. Może to zrobić jedynie na podstawie art. 89 ust. 1. Artykuły rozdziału piątego (art. 90 i nast.) również opierają się na zasadzie kontroli i równowagi. Niemal zawsze istnieje pewna forma współpracy między rządem a Stanami Generalnymi, w tym w odniesieniu do traktatów (art. 91-95), wypowiedzenia wojny (art. 96), regulacji sił zbrojnych (art. 97-100), stanu wyjątkowego (art. 103), podatków i budżetu (art. 104-105) oraz wielu innych obszarów (art. 106-111). Rozdział szósty w dużej mierze opiera się na podziale władzy. Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych mogą sprawować wyłącznie sędziowie spełniający kryteria określone w art. 117. Należy również odnieść się do art. 120, który zakazuje sądowej kontroli zgodności ustaw formalnych z konstytucją. Rozdział ten zawiera również mechanizmy kontroli i równowagi: nominację członków Sądu Najwyższego przez Drugą Izbę Stanów Generalnych (art. 118) oraz przepisy dotyczące ścigania i sądenia za przestępstwa urzędowe. Artykuł 122 (ułaskawienie, amnestia) należy uznać za ustrojową korektę wobec podziału władz<sup>32</sup>.

Aby doktrynalny schemat zasady podziału władz był wykonalny w praktyce, do ustroju wprowadzonych zostało kilka wyjątków. Zgodnie z konstytucją rząd (władza wykonawcza) jest częścią władzy ustawodawczej (art. 81). Rząd i Stany Generalne razem tworzą formalną władzę ustawodawczą. W stosownych przypadkach rząd może także stanowić własne prawa, chociaż jest faktycznie władzą wykonawczą (art. 89). Sąd jest natomiast zobowiązany do dokonywania wykładni prawa – władza interpretacyjna jest obecnie tak szeroka, że regularnie określana jest „formułowaniem” prawa. Nierzadko zdarza się, że prawo jest niejednoznaczne, co zmusza sąd orzekający w konkretnej sprawie do uzupełnienia przepisów, na przykład poprzez ustalenie dalszych kryteriów. Dobrze znanym przykładem są kryteria, które Sąd Najwyższy ustalił w wyroku w sprawie *Kelderluik*<sup>33</sup>. Terminologia art. 6:162 Kodeksu cywilnego (roszczenia wynikłe z deliktu) okazała się niewystarczająco jasna, w związku z czym sąd sam ustalił dodatkowe kryteria interpretacyjne, które od tego czasu mają zastosowanie również do innych spraw. Można zatem określić, że ustanowione w ten sposób zostało nowe prawo. Ustawy zatem stają się coraz częściej jedynie wytyczną dla sądu. I chociaż orzeczenie sądu *de iure* ma zastosowanie tylko do sprawy, w której sąd orzeka, w praktyce stanowi precedens; każda decyzja sądu wyznacza standard na przyszłość. Sędzia może rozszerzać własne uprawnienia, doprecyzowując dalej niejasne standardy i samemu opracowując

---

<sup>32</sup> Na podstawie C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 336.

<sup>33</sup> Zob. Szerzej: G.E. Van Maanen, *De Nederlandse kelderluikarresten. Al meer dan honderd jaar – rechts-economisch (!) – op de goede weg in Europa!*, „Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht” 2008, nr 1.

wytyczne. Według oficjalnej interpretacji nie oznacza to jednak koncentracji władzy, ponieważ sąd powszechny nie musi się podporządkowywać sądom tego samego szczebla, a Sąd Najwyższy Holandii nie posiada zwierzchnictwa hierarchicznego nad sądem niższej instancji. Zauważyć natomiast należy, że w ciągu ostatniego stulecia ustawodawstwo i egzekutywa coraz bardziej łączyły się w jedną władzę administracyjną. Urzędnicy służby cywilnej opracowują ustawy, które rząd przedkłada koalicji do zatwierdzenia. Ponieważ partie koalicyjne preferują utrzymywanie „swojego” rządu u władzy, w praktyce rząd i parlament współpracują ze sobą, nie tylko jeśli chodzi o legislację, ale także jej wdrażanie. Sytuacja ta bywa określana w literaturze jako *duas politica*<sup>34</sup>.

W piśmiennictwie holenderskim pojawiają się głosy, że od dawna trudno mówić o faktycznej równowadze władz. W XX w. zadania administracji rządowej ogromnie się rozszerzyły, szczególnie w kontekście idei państwa opiekuńczego i nacisku na bezpieczeństwo publiczne. W rezultacie zwiększyła się również skala działania, siła finansowa, uprawnienia regulacyjne, a także stopień uznaniowej działalności administracji publicznej. Jednocześnie trudniejsze stało się sprawowanie znaczącej kontroli przez parlament, którego wpływy i uprawnienia formalne nie uległy zmianie. Możliwości sądownictwa częściowo wzrastały wraz z administracją rządową, zarówno pod względem zakresu organizacyjnego, jak i formalnoprawnych możliwości, lecz zdaniem wielu badaczy zdolność kontroli sądowej również znalazła się pod presją w miarę upływu czasu. W związku z tym w piśmiennictwie spotkać można głosy, zgodnie z którymi spośród trzech władz najistotniejszą rolę w ustroju Holandii sprawuje obecnie administracja<sup>35</sup>.

## **5. Wykonywanie konstytucyjnych funkcji trójpodziału władzy w ustroju Królestwa Niderlandów**

### **5.1. Władza ustawodawcza**

Zgodnie z zasadą *trias politica* ustawodawca ustala ogólne zasady, które mają zastosowanie wobec wszystkich. Holenderska władza ustawodawcza składa się z rządu i Stanów Generalnych (art. 81 konstytucji). Władza ustawodawcza składa się zatem z parlamentu we współpracy z władzą wykonawczą, czyli rządem, nazywanych wspólnie formalną władzą ustawodawczą, a prawo uchwalane z ich udziałem określane jest prawem formalnym. Kiedy konstytucja używa słowa *wet* („prawo, ustawa”), odnosi się do ustaw formalnych. To właśnie one, niezależnie od tego, czy mają również zastosowanie ogólne, nie podlegają sądowej kontroli konstytucyjności, zgodnie z zakazem zawartym w art. 120 ustawy zasadniczej. Oprócz pojęcia prawa formalnego wyróżnia się również prawo mate-

<sup>34</sup> H. Gommer, *De mythe van de trias*, „Ars Aequi” 2007, nr 56(1), s. 22.

<sup>35</sup> R. Passchier, *op. cit.*, s. 919.

rialne – terminem tym określa się ogół przepisów powszechnie obowiązujących. Akty powszechnie obowiązujące (prawo w sensie materialnym) mogą stanowić kompetentni „ustawodawcy”. Takim kompetentnym ustawodawcą merytorycznym jest prawodawca formalny, ale także rząd (ogólne rozporządzenia administracyjne – *Algemene Maatregel van Bestuur*), ministrowie (rozporządzenia ministerialne), rady wojewódzkie (rozporządzenia wojewódzkie), rady gminne (rozporządzenia gminne) i inne organy. Istotne jest, aby zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności ustawodawcy ci zostali wyraźnie przypisani lub delegowani do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących. Ustawodawca formalny często uchwala prawo materialne, czyli ustanawia przepisy powszechnie obowiązujące. Nie zawsze jednak – konstytucja określa niektóre akty prawa formalnego, które nie są przepisami materialnymi: np. art. 37 ust. 2 – powołanie regenta, a także art. 105 ust. 1 – stanowienie ustaw budżetowych<sup>36</sup>.

W odniesieniu do szeregu zagadnień konstytucja przewiduje, że muszą one być uregulowane przez ustawodawcę formalnego. Oznacza to, że inni ustawodawcy nie mogą samodzielnie regulować danej kwestii. W niektórych przypadkach konstytucja mówi wręcz, że sprawa musi być regulowana ustawowo. W takich przypadkach ustawodawca nie może przekazać ustanawiania dalszych zasad innemu ustawodawcy (w sensie materialnym) w drodze delegacji. W przypadkach, w których konstytucja stanowi, że materię można uregulować „w drodze lub na mocy prawa” lub że ustawa „może ustanawiać reguły” (sytuacja, w której konstytucja używa czasownika *regelen* bądź rzeczownika *regel* lub *regeling*), ma to na celu wskazanie, że delegowanie jest dozwolone. Konstytucyjny zakaz delegowania nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby w charakterze wykonawczym przekazywać regulacje dotyczące szczegółów regulowanych obszarów prawa niższemu organowi legislacyjnemu<sup>37</sup>.

Artykuły 81-88 konstytucji regulują formalną procedurę ustawodawczą. Częściowo regulują ją również przepisy Statutu Królestwa Niderlandów, art. 73 i 80 konstytucji, ustawa o Radzie Państwa, regulaminy izb, a także przepisy dotyczące urzędowego przygotowywania projektów ustaw<sup>38</sup>. Ustawy, zgodnie z art. 81, uchwalają wspólnie rząd i Stany Generalne. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje Drugiej Izbie Stanów Generalnych oraz królowi, w imieniu którego projekty przedstawia rząd. Procedura ustawodawcza w fazie wstępnej odbywa się pomiędzy komisjami Stanów Generalnych a rządem, który może składać poprawki do rezultatów prac komisji; w dalszej kolejności poprawki składać mogą również deputowani Drugiej Izby Stanów Generalnych. Projekt ustawy następnie odrzuca lub akceptuje Pierwsza Izba. Ustawa może zostać uchwalona również

---

<sup>36</sup> A.W. Heringa, L.F.M. Verhey, W. Van der Woude, *op. cit.*, s. 35.

<sup>37</sup> W.J.M. Voermans, E.M.H. Hirsch Ballin, G. Leenknecht, *op. cit.*, rozdz. 5.4.

<sup>38</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 374.

na posiedzeniu wspólnym obu izb Stanów Generalnych. Procedura ustawodawcza dotycząca konkretnych projektów ustaw powiązana może zostać z wnioskiem o wotum zaufania przez rząd lub konkretnego ministra, w celu zmobilizowania parlamentu do osiągnięcia kompromisu. Dla wejścia w życie ustawy konieczna jest zgoda króla, podpisanie ustawy wymaga również kontrasygnaty ministra. Wspomnieć należy również, że jedynie na etapie wnoszenia projektów oraz procedowania ich w Drugiej Izbie Stanów Generalnych dokonuje się ocena konstytucyjności proponowanych przepisów – uprawnienia w tym zakresie w ustroju Holandii posiada jedynie władza ustawodawcza<sup>39</sup>.

Konstytucja nie przewiduje możliwości przyspieszonego rozpatrywania projektów ustaw w trybie uproszczonym. Podczas rewizji konstytucji z 1983 r. rozważano wprowadzenie uproszczonej procedury ustawodawczej, z której ostatecznie zrezygnowano. Autorzy ustawy zasadniczej uznali, że trudno jest określić konstytucyjnie, kiedy ustawodawca powinien zastosować tryb przyspieszony, a odpowiednią legislację można ponadto szybko utworzyć, w razie potrzeby, za pomocą uprzednio wspomnianej delegacji<sup>40</sup>. Jednakże w doktrynie wskazuje się na problem z przekazaniem uprawnień regulacyjnych przez delegację organom regulacyjnym niższego szczebla, takim jak rząd, minister czy zdecentralizowany organ rządowy, polegający na utracie bezpośredniego udziału Stanów Generalnych w ustanawianiu powszechnie obowiązujących przepisów. Delegacja wiąże się zatem często z częściową utratą legitymacji demokratycznej. Stratę tę, do pewnego stopnia, rekompensuje fakt, że organy regulacyjne niższego szczebla są zazwyczaj odpowiedzialne przed parlamentem (lub, w stosownych przypadkach, przed demokratycznie wybieranym lokalnym zgromadzeniem, takim jak rada gminy), oraz fakt, że formalny ustawodawca zwykle precyzyjnie ustala ramy, w których może się odbyć delegowane ustanawianie przepisów, a także może cofnąć delegację. Nie zmienia to jednak faktu, że gdy przepisy ustanawiane są przez delegację, bezpośrednie połączenie z parlamentem zostaje zerwane. W rezultacie delegacja uprawnień regulacyjnych tworzy również asymetrię w podziale funkcji władczych. Organy, które zgodnie z modelem podziału władzy *trias politica* są przede wszystkim odpowiedzialne za wdrażanie prawa, otrzymują również uprawnienia do samodzielnego stanowienia prawa poprzez delegowanie uprawnień regulacyjnych. Grozi to zatem zakłóceniem konstytucyjnej równowagi sił<sup>41</sup>.

## 5.2. Władza wykonawcza

W holenderskiej konstytucji władza wykonawcza jest omówiona w dwóch różnych rozdziałach: rozdziale drugim („Rząd”, w którym władza wykonawcza jest opisa-

<sup>39</sup> A. Bień-Kacała, *Zasady podziału władzy...*, s. 38-39.

<sup>40</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 374.

<sup>41</sup> W.J.M. Voermans, E.M.H. Hirsch Ballin, G. Leenknegt, *op. cit.*, rozdz. 5.4.

na wcześniej niż Stany Generalne i formalna władza ustawodawcza) oraz w rozdziale piątym („Legislacja i administracja”). Rozdział drugi akapit pierwszy dotyczy króla i rodu królewskiego, akapit drugi króla i ministrów, czyli rządu. Rozdział piąty, ustęp drugi (zatytułowany „Pozostałe postanowienia”) zawiera niektóre zadania przypisane władzy wykonawczej, takie jak wspieranie rozwoju międzynarodowego porządku prawnego i zwierzchnictwo sił zbrojnych. Artykuł 89 konstytucji określa zasady dotyczące uprawnień regulacyjnych rządu oraz ministrów. Zadania rządu można znaleźć także w rozdziale pierwszym konstytucji, w którym zadania opiekuńcze dla rządu są sformułowane w niektórych przepisach konstytucyjnego prawa socjalnego. Powyższe nie oznacza, że rząd może czerpać niezależne uprawnienia regulacyjne lub decyzyjne z tych przepisów. W tym sensie nie ma ogólnej konstytucyjnej podstawy władzy wykonawczej – władza wykonawcza musi zawsze być w stanie oprzeć swoje uprawnienia regulacyjne i decyzyjne na określonej formalnej podstawie ustawowej. Ponadto konstytucja nie zawiera pojęcia egzekutywy ani władzy wykonawczej – rozdział piąty (omawiający kwestie powszechnie uznawane za związane z władzą wykonawczą) zatytułowany jest „Legislacja i administracja”. Na czym polega „administracja”, nie jest wyjaśnione w Konstytucji, jednak obowiązki związane z administracją są przypisane rządowi w różnych rozdziałach. Nie ma natomiast mowy o systematycznym i pełnym przeglądzie tych zadań<sup>42</sup>.

Władzą wykonawczą generalnie określić można rząd, który stanowią, zgodnie z art. 42 ust. 1 konstytucji, król i ministrowie. Zastosowanie ma tutaj zasada z ust. 2: „Król jest nietykalny; odpowiedzialni są ministrowie”<sup>43</sup>. Wspólnie ministrowie i sekretarze stanu określani są pozakonstytucyjnym terminem „gabinet”. Konstytucja wymienia Radę Ministrów jako organ pod przewodnictwem premiera, który decyduje o polityce sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz działa na rzecz spójności tej polityki. Decyzje (o których mowa w *Algemene wet bestuursrecht* – ogólnej ustawie administracyjnej) są podejmowane przez rząd (lub ministra). Decyzje rządu to dekrety królewskie, które podpisuje król i właściwy minister (ewentualnie premier) lub sekretarz stanu. Ogólne rozporządzenia administracyjne (*algemene maatregel van bestuur*) są zatem również ustanawiane na mocy dekretu królewskiego. Wskazać należy, że rząd nie ma odrębnego mandatu wyborczego, król pełni natomiast funkcję dziedziczną – zasady sukcesji tronu znajdują się w konstytucji w rozdziale drugim. Gabinet natomiast powstaje w wyniku procedury formacyjnej, w której poszukuje się składu personalnego i programowego mogącego liczyć na jak największe poparcie Drugiej Izby oraz, w miarę możliwości, również Pierwszej Izby. Gabinet, ministrowie i sekretarze stanu odpowia-

---

<sup>42</sup> A.W. Heringa, L.F.M. Verhey, W. Van der Woude, *op. cit.*, s. 37.

<sup>43</sup> *Konstytucja Królestwa Holandii...*

dają przed Stanami Generalnymi, a niepisana zasada zaufania stanowi, że Stany Generalne odwołać mogą domniemane zaufanie ministra lub gabinetu, co skutkuje rezygnacją gabinetu lub ministra. W tym sensie mandat rządu jest niejako pochodną mandatu wyborczego (większości), w szczególności Drugiej Izby<sup>44</sup>.

W pierwotnej idei *trias politica*, wyrażonej przez Monteskiusza, władza wykonawcza lub administracja – pojęcia używane w piśmiennictwie synonimicznie – miała za zadanie wykonywać prawa uchwalone przez ustawodawcę. Współcześnie jednak administracja obejmuje znacznie więcej niż tylko egzekwowanie prawa. Rząd, któremu w Holandii powierzona jest funkcja administracyjna na szczeblu centralnym, zajmuje się nie tylko realizacją przepisów ustawowych (takich jak ustawy budżetowe, ustawa o szkolnictwie wyższym i badaniach naukowych czy ustawy o cudzoziemcach), ale także kształtowaniem i realizacją własnej polityki rządu (np. w zakresie polityki transportowej, ochrony zdrowia czy zwalczania przestępczości), rozwijaniem i utrzymywaniem stosunków międzynarodowych, dokonywaniem inwestycji, budową kolei i dróg wodnych czy edukacją. Współcześnie administracja obejmuje zatem znacznie więcej niż wdrażanie prawa. Również ustalanie zasad – często w celu uzupełnienia szczegółów, którym formalny prawodawca nie poświęcił uwagi – jest ważną częścią zadań władzy wykonawczej. Złożoność funkcji administracyjnej nie ułatwia podania krótkiej, jednoznacznej definicji. Konstytucja nie zawiera również definicji tej, ważnej w dzisiejszych czasach, funkcji. Współcześnie wskazuje się, że trafniej można definiować funkcję administracyjną jako „funkcję rezydualną” pomiędzy dwiema pozostałymi funkcjami trójpodziału władzy, administrację rozumie się zatem jako wykonywanie funkcji władczych, z wyjątkiem ustawodawstwa parlamentarnego i jego przygotowywania oraz z wyjątkiem funkcji wykonywanych przez niezawisłych sędziów oraz funkcji, które – oprócz legislacji – powierzone są parlamentowi<sup>45</sup>.

Podsumowując, konstytucja niewiele wspomina o funkcji administracyjnej. Nie oznacza to, że funkcja administracyjna nie powinna zajmować ważnego miejsca pośród innych funkcji władczych. Pod pewnymi względami funkcja administracyjna w demokratycznym państwie konstytucyjnym, zorganizowanym jako państwo opiekuńcze, jest wręcz najważniejszą oraz zdecydowanie najbardziej wszechstronną funkcją władczą. Właśnie ze względu na kompleksowość zadań administracyjnych konstytucja porusza kwestię funkcji administracyjnej w sposób lakoniczny, przyznając jednak w kilku miejscach administracji konkretne zadania. Artykuł 23 ust. 1 konstytucji nakazuje rządowi nieustanną troskę o oświatę, rząd jest odpowiedzialny również za przygotowanie wyjaśnienia dotyczącego prowadzonej polityki, które przedstawiane jest przez lub w imieniu

<sup>44</sup> A.W. Heringa, L.F.M. Verhey, W. Van der Woude, *op. cit.*, s. 38.

<sup>45</sup> W.J.M. Voermans, E.M.H. Hirsch Ballin, G. Leenknecht, *op. cit.*, rozdz. 5.7.

króla w trzeci wtorek września wspólnemu posiedzeniu Izb Stanów Generalnych (art. 65), ma on też za zadanie wspierać międzynarodowy porządek prawny (art. 90). Konstytucja przypisuje także pewne zadania wyłącznie administracji – rząd ma obowiązek sprawować zwierzchnią władzę nad siłami zbrojnymi (art. 97)<sup>46, 47</sup>.

### 5.3. Władza sądownicza

Władza sądownicza uregulowana jest w rozdziale szóstym konstytucji, zgodnie z którym organy należące do władzy sądowniczej muszą być wskazane, jako takie, przez ustawodawcę. Sądy, sądy apelacyjne i Sąd Najwyższy tworzą razem władzę sądowniczą w rozumieniu rozdziału szóstego konstytucji. Ponadto istnieją inne organy sądownicze, których zadaniem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości: spełniają one wymogi określone w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ale nie są częścią władzy sądowniczej, o której mowa w rozdziale szóstym. Są to: Wydział Jurysdykcji Administracyjnej Rady Stanu, Centralny Trybunał Apelacyjny oraz Sąd Apelacyjny ds. Handlu i Przemysłu. Jeśli chodzi o sądownictwo holenderskie, jako jego cechy charakterystyczne wymienić należy zakaz badania ustawodawstwa pod kątem jego konstytucyjności, a także narzuconą przez konstytucję otwartość na prawo międzynarodowe (art. 90 w związku z art. 93 i 94), co wydaje się stwarzać pewien dysonans – z jednej strony sąd nie może badać zgodności ustaw formalnych z konstytucją (art. 120 konstytucji), z drugiej strony może badać ich zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami umów międzynarodowych<sup>48</sup>.

Dodatkowo, jako jeden z organów władzy sądowniczej, wymienić należy Radę Sądownictwa jako organ o szczególnej pozycji ustrojowej. Pomimo że nie powierzono jej zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, nie jest sądem i nie rozstrzyga spraw sądowych, uregulowana została w ustawie o organizacji sądownictwa (*De Wet op de Rechterlijke Organisatie*), co daje podstawę do wskazywania jej jako części władzy sądowniczej. Rada Sądownictwa została utworzona na początku XXI w. jako łącznik mający zapewnić rozdział w relacjach między ministrem sprawiedliwości a sądami, w celu zapobieżenia możliwości ograniczenia niezależności sądownictwa<sup>49</sup>.

Treść rozdziału szóstego konstytucji, regulującego w dominującym stopniu wykonywanie władzy sądowniczej, określa przede wszystkim przypisanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych sądownictwu (art. 112 i 113). Kolejnym głównym przedmiotem rozdziału szóstego konstytucji są artykuły instytucjonalne dotyczące

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, rozdz. 5.7.

<sup>47</sup> Zob. szerzej: C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 231.

<sup>48</sup> A.W. Heringa, L.F.M. Verhey, W. Van der Woude, *op. cit.*, s. 38.

<sup>49</sup> A. Bień-Kacała, *Rada Sądownictwa w Holandii*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3946*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, nr 3946, t. CXIX, s. 72-76.

sądownictwa, w tym związane z nimi gwarancje ustrojowe. Artykuł 116 charakteryzuje władzę sądowniczą, której funkcjonowanie ma być dodatkowo uregulowane przez prawo formalne. Funkcjonuje on również jako zabezpieczenie instytucjonalnej niezależności sądownictwa, stanowiąc gwarancję, że sądownictwo jako całość posiada pewien stopień niezależności od innych władz państwowych. Artykuł 117 zawiera najważniejsze gwarancje niezawisłości prawnej sądownictwa – zgodnie z nim sędziowie są powoływani dożywotnio, a tym samym wyrażona zostaje ogólna reguła, że sędzia nie musi obawiać się reperkusji dla swojej sytuacji prawnej, jeżeli podejmie decyzję niekorzystną, z jakiegokolwiek powodu, dla rządu lub Stanów Generalnych. Chociaż skład sądownictwa i jego dalsze regulacje konstytucja powierza głównie formalnemu ustawodawcy, to jednak wymienia z nazwy jeden sąd: Sąd Najwyższy Holandii (art. 118). Nazewnictwo to oraz przepis, zgodnie z którym ustawodawca może powierzyć temu sądowi właściwość kasacyjną, opiera się na założeniu, że wymiar sprawiedliwości jest zasadniczo scentralizowaną funkcją państwa<sup>50</sup>.

Holenderski sędzia jest sędzią prawa kontynentalnego, tj. za ogólne kształtowanie prawa odpowiada przede wszystkim ustawodawca, który musi również przewodzić w rozwiązywaniu problemów; sędzia jest natomiast odpowiedzialny za jego stosowanie. Prawotwórcze zadanie sędziego jest ograniczone i spoczywa w pierwszej kolejności na ustawodawcy. Jednak perspektywa, zgodnie z którą sędzia jedynie stosuje prawo, wydaje się nazbyt uproszczona: obowiązujące prawo nie ma swoich źródeł jedynie w aktach prawnych. Zarówno w prawie cywilnym, jak i w prawie administracyjnym kodeks cywilny i *Algemene wet bestuursrecht* (Ogólna ustawa administracyjna) odwołują się także do prawa niepisanego i zasad ogólnych. Te ostatnie określone są w *Awb* (np. zasada proporcjonalności i konieczność uzasadniania orzeczeń przez sędziego) oraz rozwinięte i opisane w orzecznictwie (np. zasada poufności, zasada pewności prawa). Ustawy takie jak kodeks cywilny i *Awb* w wielu miejscach wyraźnie odwołują się do zasad ogólnych jako do uzupełnienia regulacji ustawowej, dzięki czemu również sąd może uznać rozwinięcie ogólnych zasad prawnych za zadanie ustawowe. W niektórych przypadkach zastosowanie zasady ogólnej może wręcz mieć pierwszeństwo przed zastosowaniem prawa stanowionego. Ponadto sąd nie może odmówić sprawowania wymiaru sprawiedliwości – w przypadku niejasnych przepisów lub ich braku sędzia musi nadal rozstrzygnąć w sprawie. Jako przykład takiej sytuacji podać można orzecznictwo dotyczące strajków, w przypadku którego, wobec braku ustawodawstwa, sąd orzekł o zasadach dopuszczalności strajków na podstawie ogólnych przepisów deliktowych holenderskiego kodeksu cywilnego oraz art. 6 Europejskiej Karty Społecznej. W dyskusjach i orzecznictwie holenderskim granica tego, co wolno sądowi, jest często okre-

<sup>50</sup> W.J.M. Voermans, E.M.H. Hirsch Ballin, G. Leenknecht, *op. cit.*, rozdz. 6.2.

ślana jako rozróżnienie między interpretacją a „formułowaniem” prawa: nie jest ono *a priori* zabronione, natomiast zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego granice pełnionego przez sąd zadania prawotwórczego mogą zostać przekroczone, w sytuacji gdy sąd mógłby narzucić ustawodawcy pewne wybory, podczas gdy ustawodawca sam już pracuje nad rozwiązaniem spornego zagadnienia lub gdy rozwiązanie przedmiotowej kwestii jest na tyle skomplikowane, że przekracza możliwości sądu. Istnieje niewiele wskazówek konstytucyjnych dotyczących obowiązków i uprawnień sędziowskich. Ich oznaczenie znajduje się w rozdziale szóstym oraz w art. 120 i art. 93 i 94 konstytucji. Konstytucja odwołuje się również do ustaw formalnych, które określają jurysdykcję, procedurę sądowniczą, organizację i uprawnienia sądów, m.in. do ustawy o organizacji sądownictwa<sup>51, 52</sup>.

Jako istotną, wcześniej wspomnianą cechę charakterystyczną holenderskiego prawa konstytucyjnego należy wskazać brak centralnego organu sądowniczego odpowiedzialnego za ostateczną interpretację i egzekwowanie prawa konstytucyjnego. Wiele innych krajów europejskich, takich jak Belgia, Republika Federalna Niemiec, Francja, Włochy i Hiszpania, posiada trybunał konstytucyjny, który jest ostatecznym organem kontrolującym interpretację konstytucji dokonywaną przez ustawodawcę i inne urzędy. W Holandii sąd nie jest uprawniony do badania prawa pod kątem zgodności z konstytucją (art. 120 konstytucji). Ustawodawca sam decyduje o konstytucyjności swoich rozstrzygnięć, zarówno pod względem proceduralnym, jak i merytorycznym. Oznacza to, że urzędy „polityczne”, rząd i Stany Generalne, są interpretatorami holenderskiego prawa konstytucyjnego. Na funkcjonowanie holenderskich organów politycznych mają wpływ jednak również normy prawa międzynarodowego i ponadnarodowego. Egzekwowanie tych norm – prawa UE oraz wiążących postanowień traktatów i decyzji organizacji międzynarodowych – spoczywa częściowo w gestii sądów krajowych i ponad- lub międzynarodowych. Konsekwencją takiej kontroli sądowej jest to, że interpretacja konstytucji przez rząd i Stany Generalne konkuruje z sądową interpretacją prawa ponad- i międzynarodowego (leżącej w kompetencji holenderskich sądów) i jest przez nią ograniczona. Można zatem stwierdzić, że holenderskie prawo konstytucyjne powierzyło egzekwowanie konstytucji różnym urządóm, w zależności od rodzaju stosowanych norm. Istnieje jednak tendencja do rozszerzania sądowej egzekucji prawa konstytucyjnego, głównie w wyniku wzrostu liczby norm międzynarodowych i ponadnarodowych, w interpretacji i egzekwowaniu których istotną rolę odgrywają sądy<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> A.W. Heringa, L.F.M. Verhey, W. Van der Woude, *op. cit.*, s. 41.

<sup>52</sup> Zob. szerzej: C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 304, 320.

<sup>53</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 88.

## 6. Podsumowanie

Jak zaznaczono we wstępie do niniejszego artykułu, jednym z celów przeprowadzonych badań nad ustrojem konstytucyjnym Królestwa Niderlandów było scharakteryzowanie sposobu wdrożenia zasady trójpodziału władzy w praktyce ustrojowej, ze szczególnym naciskiem na przyjęte w ustroju Holandii rozwiązania odbiegające w sposób istotny od tradycyjnego rozumienia zasady (trój)podziału władzy i praktyki ustrojowej ogółu współczesnych państw demokratycznych. Podlegające takiej charakterystyce, swoiste dla systemu konstytucyjnego Holandii elementy odnaleźć można w domenie wykonywania każdej z trzech funkcji władczych stanowiących razem model określany w niderlandzkojęzycznej literaturze jako *trias politica*.

Jako pierwszy z nich można określić sposób, w jaki konstytucja holenderska definiuje formalnego ustawodawcę – jako współdziałające ze sobą parlament wraz z rządem, będącym jednocześnie podstawowym elementem władzy wykonawczej. Tak wyraźne współdziałanie organów tradycyjnie wykonujących podstawowe, oddzielne funkcje trójpodziału władzy (współdziałanie, które zgodnie z konstytucją Holandii konieczne jest do wprowadzania do porządku prawnego ustaw) nie jest powszechnie spotykane wśród ustrojów współczesnych państw demokratycznych i jest często przywoływane jako podstawowy wyjątek od zasady trójpodziału władzy w ustroju Królestwa Niderlandów<sup>54</sup>.

Kolejną swoistą dla badanego ustroju cechą jest tzw. funkcja administracyjna, będąca ewolucyjnie wykształconą następczynią funkcji wykonawczej. Głównym organem wykonującym na szczeblu centralnym funkcję administracyjną jest rząd, który w tak skonstruowanym systemie podziału funkcji władzy jest również elementem władzy ustawodawczej, wprowadza w życie powstałe poprzez swój współudział ustawy, a jednocześnie, jako najważniejszy organ funkcji administracyjnej charakteryzowanej poprzez swoją rezydualność, wykonuje wszelkie, pozostałe zadania władzy publicznej, niebędące w sposób jednoznaczny przypisane władzy ustawodawczej ani sądowniczej<sup>55</sup>.

Jeśli chodzi o władzę sądowniczą, jej najbardziej istotną i wyróżniającą się w kontekście sposobu wdrożenia zasady podziału władzy cechą jest z pewnością obowiązujący w ustroju Holandii zakaz kontroli konstytucyjności. Jest to jedno z nielicznych, demokratycznych państw Europy, w którym niedopuszczalna jest jakakolwiek forma kontroli konstytucyjności wprowadzanego i obowiązującego prawa przez organy władzy sądowniczej, a bezpośrednia ocena zgodności ustaw z obowiązującą konstytucją dokonywana jest jedynie na etapie legislacyjnym przez organy polityczne ustawodawcy<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> H. Gommer, *op. cit.*, s. 22.

<sup>55</sup> W.J.M. Voermans, E.M.H. Hirsch Ballin, G. Leenknegt, *op. cit.*, rozdz. 5.7.

<sup>56</sup> C.A.J.M. Kortmann, *op. cit.*, s. 88.

## Bibliografia

### Akty prawne

Konstytucja Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.

Staatsregeling voor het Bataafsche Volk (1798 r.).

### Inne źródła

Kamerstukken II 1979/80, 16162, nr 3.

Kamerstukken II 1980/81, 16035, nr 8.

### Literatura przedmiotu

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.

Bień-Kacała A., *Rada Sądownictwa w Holandii*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3946, „Przegląd Prawa i Administracji” 2019, t. CXIX.

Bień-Kacała A., *Zasady podziału władzy w Holandii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich. Tom I*, Rzeszów 2016.

Bovend'Eert P.P.T., *Het rechtsbeginsel van de machtscheiding*, [w:] R.J.N. Schlössels (red.), *In Beginsel*, Deventer 2004.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.

Gommer H., *De mythe van de trias*, „Ars Aequi” 2007, nr 1.

Gou L. de, *De Staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming. Twee delen*, 's Gravenhage 1988-1990.

Górnicki L., *Idee i założenia konstytucji z 17 marca 1921 r. a rola i pozycja ustrojowa Prezydenta RP*, „Myśl Polityczna. Political Thought” 2021, nr 1.

Heringa A.W., Verhey L.F.M., Van der Woude W., *Staatsrecht*, Deventer 2022.

*Konstytucja Królestwa Holandii*, tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003.

Kortmann C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Deventer 2021.

Kranenburg R., *Het Nederlandsch staatsrecht, eerste deel*, Haarlem 1924.

Ławniczak A., *Jedność i podział władzy*, Wrocław 2021.

Passchier R., *Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica*, „Ars Aequi” 2020, nr 10.

Rakowski M., *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016.

Safjan M., Bosek L., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Witteveen W.J., *Evenwicht van machten*, Zwolle 1991.

Van Maanen G.E., *De Nederlandse kelderluikarresten. Al meer dan honderd jaar – rechtseconomisch (!) – op de goede weg in Europa!*, „Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht” 2008, nr 1.

Ville M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 1998.

Voermans W.J.M., Hirsch Ballin E.M.H., Leenknegt G., *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, wydanie elektroniczne 2016.