

Władza neutralna we współczesnym prawie konstytucyjnym

REDAKCJA

Grzegorz Kuca

Michał Mistygacz

**WŁADZA NEUTRALNA
WE WSPÓŁCZESNYM
PRAWIE KONSTYTUCYJNYM**

WŁADZA NEUTRALNA WE WSPÓŁCZESNYM PRAWIE KONSTYTUCYJNYM

Redakcja
Grzegorz Kuca
Michał Mistygacz



WYDAWNICTWO
KSIĘGARNIA
AKADEMICKA

KRAKÓW 2026

Grzegorz Kuca
Uniwersytet Jagielloński
ID <https://orcid.org/0000-0001-8713-3241>
✉ g.kuca@uj.edu.pl

Michał Mistygacz
Uniwersytet Warszawski
ID <https://orcid.org/0000-0001-7083-7840>
✉ m.mistygacz@uw.edu.pl

© Copyright by Grzegorz Kuca, Michał Mistygacz & Księgarnia Akademicka
Sp. z o.o., 2026

Recenzent
prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Opracowanie redakcyjne Martyna Niewiadomska

Projekt okładki Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8368-197-9 (druk)
ISBN 978-83-8368-198-6 (PDF)
<https://doi.org/10.12797/9788383681986>

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Warszawski

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl
<https://akademicka.pl>

Spis treści

WPROWADZENIE (*Grzegorz Kuca, Michał Mistygacz*)

Część pierwsza PROBLEMY

GRZEGORZ KUCA, MICHAŁ MISTYGACZ

Władza neutralna jako gwarant podziału władzy

MATEUSZ NIEĆ

O idei czwartej władzy we współczesnej demokracji

SŁAWOMIR PATYRA

*Rzecznik Praw Obywatelskich jako neutralny gwarant wolności
i praw jednostki*

ELŻBIETA GUDOWSKA-NATANEK

*Organ ochrony danych osobowych – pozakonstytucyjna władza
neutralna?*

PIOTR UZIĘBŁO

*Niezależne organy wyborcze – szansa na wolne i uczciwe wybory
czy zbędny rozwój biurokracji*

Część druga
PRZYPADKI

ŁUKASZ JAKUBIAK

Czwarta władza w ustroju V Republiki Francuskiej

TOMASZ SŁOMKA

Neutralność republikańskiej głowy państwa: przypadek polski na tle porównawczym

JACEK WOJNICKI

Prezydentura w państwach Europy Środkowej – mediator czy aktywny uczestnik

KRZYSZTOF URBANIAK

Zasada politycznej bezstronności spikera brytyjskiej Izby Gmin

MICHAŁ BOŻEK

Władza neutralna w konstytucjonalizmie niemieckim

KRZYSZTOF PROKOP

W poszukiwaniu kwintesencji władzy neutralnej: przypadek Konfederacji Szwajcarskiej

Wprowadzenie

Władza neutralna jest jedną z najciekawszych, a zarazem najbardziej analizowanych kategorii współczesnego prawa konstytucyjnego. Choć jej geneza sięga początków XIX wieku, a ściślej, koncepcji *pouvoir neutre* Benjamina Constanta, dopiero XX i XXI wiek unaocznily faktyczną potrzebę rozwoju instytucji pozostających poza tradycyjną triadą, stanowiących uzupełnienie systemu *checks and balances* oraz gwarantujących równowagę władz, stabilność państwa i ochronę praw jednostki. W warunkach dynamicznych przemian ustrojowych, rosnącej roli prawa międzynarodowego oraz rewolucji technologicznej monteskiuszowski podział władz szybko okazał się niewystarczający do opisu całej, złożonej, a niekiedy wręcz polimorficznej architektury instytucjonalnej państwa. W jego ramach nie mieszczą się bowiem liczne współczesne instytucje, których funkcja polega na arbitrażu, kontroli, moderowaniu konfliktów politycznych lub ochronie praw jednostki, a więc na sprawowaniu władztwa publicznego w sposób pośredni i niekonkurencyjny – bardziej poprzez *auctoritas* niż *potestas*.

W literaturze oraz praktyce ustrojowej coraz częściej obserwuje się wyodrębnianie „władzy neutralnej”, rozumianej jako szczególna sfera działania państwa, która dla realizacji swoich celów wymaga wysokiego stopnia niezależności i apolityczności. Monteskiuszowski podział władz, mimo że pozostaje przełomowym i wciąż obowiązującym dogmatem, stał się niewystarczający w momencie, gdy rozwijające

się państwa konstytucyjne zaczęły tworzyć podmioty i funkcje, których nie da się jednoznacznie przyporządkować żadnej z trzech władz. Constant, obserwując doświadczenia Francji po rewolucji i restauracji monarchii, dostrzegł potrzebę istnienia arbitra – organu, który nie tworzy prawa (władza ustawodawcza), nie prowadzi polityki (władza wykonawcza) i nie rozstrzyga sporów w trybie jurydycznym (władza sądownicza), lecz zapewnia harmonię między władzami, gwarantując zachowanie *status quo ante* względem podstawowych zasad ustroju. W jego ujęciu władza neutralna miała pełnić funkcję mediacyjną, polegającą na rozwiązywaniu konfliktów między organami politycznymi, funkcję łagodzącą, mającą zapobiegać napięciom i ich eskalacji, funkcję gwarancyjną, sprowadzającą się do czuwania nad przestrzeganiem konstytucji i praw jednostki, oraz funkcję stabilizującą, chroniącą system przed nagłymi przesileniami politycznymi. Constant ulokował tę władzę w monarchii konstytucyjnej, przypisując królowi rolę „czynnika łagodzącego”, wyposażonego nie w realną władzę decyzyjną, lecz w możliwość ingerencji w sytuacjach nadzwyczajnych. Jego koncepcja miała zatem charakter antyrewolucyjny i antypartyjny – sytuowała się ponad bieżącą polityką i zmiennością parlamentarną, stanowiąc wczesny przykład władzy o charakterze *super partes*.

W XX wieku idea władzy neutralnej zyskała nowe znaczenie, zwłaszcza po II wojnie światowej, kiedy to zaczęto dostrzegać potrzebę instytucjonalnego zagwarantowania praw jednostki, która mogła być uosabiana nie tylko przez głowę państwa, lecz także przez wyspecjalizowane instytucje kontroli, nadzoru lub arbitrażu. Koncepcja ta rozwijała się w dwóch zasadniczych kierunkach. Carl Schmitt, analizując spory kompetencyjne Republiki Weimarskiej, wskazywał na potrzebę istnienia podmiotu „strażnika konstytucji”. W jego ujęciu władza neutralna miała charakter „metawładzy” stojącej ponad konfliktami politycznymi i zdolnej do ich ostatecznego rozstrzygania. Choć Schmitt wiązał tę rolę z prezydentem Rzeszy, jego konstrukcja w praktyce zapowiadała narodziny sądownictwa konstytucyjnego – organu przesądzającego o zgodności działań władz z konstytucją, a tym samym w płaszczyźnie *in concreto* realizującego ideę władzy neutralnej sformułowaną wcześniej *in abstracto*.

W rozwiniętych demokracjach władza neutralna przestała być zastrzeżona dla jednej instytucji. Zaczęto ją rozumieć szerzej – jako

zespół instytucji nadzorczych (np. audyty, ombudsmeni), kontrolnych (np. trybunały konstytucyjne, najwyższe organy kontroli), arbitrażowych (np. prezydenci w systemach semiprezydencjalnych), administracji niezależnej (np. organy ochrony danych osobowych, organy regulujące media, banki centralne), organów wyborczych, a także podmiotów pełniących funkcję „metaparlamentarną” (np. spiker Izby Gmin). Wspólnym mianownikiem tych rozwiązań jest dążenie do wyodrębnienia w ramach *ius publicum* sfery działania, która – choć nie stanowi „czwartej władzy” w sensie formalnym – pełni funkcję niezbędnego korektora aktywności tradycyjnych organów władzy.

Neutralność przestała mieć charakter osobowy, a stała się przede wszystkim instytucjonalna, proceduralna i systemowa. Jej podstawowe wyznaczniki to niezależność od bieżącej polityki, stabilna kadencja, normatywna ochrona, rola „punktu odniesienia” w sporach politycznych oraz funkcja strażnicza wartości. W XXI wieku obserwujemy wyraźny renesans idei władzy neutralnej, który wynika z co najmniej kilku czynników. Po pierwsze, z narastającej polaryzacji politycznej, w której silne konflikty partyjne sprawiają, że parlament i rząd – zamiast się równoważyć – często działają w logice konfrontacyjnej, co zwiększa znaczenie instytucji stabilizujących system. Po drugie, z erozji klasycznego podziału władz, spowodowanej rozszerzeniem funkcji państwa, delegowaniem wielu zadań na niezależne instytucje i rosnącym znaczeniem otoczenia międzynarodowego. Po trzecie, z rozwoju technologii i konieczności ochrony danych, w tym prywatności cyfrowej, profilowania czy zastosowań sztucznej inteligencji – obszarów, których nie obejmowały dawne koncepcje ustrojowe i które wymagają instytucji zasadniczo pozapartyjnych. Po czwarte, z kryzysów demokracji liberalnej, przejawiających się m.in. naruszaniem standardów konstytucyjnych, co rodzi społeczne oczekiwanie istnienia podmiotów apolitycznych, zapewniających poczucie uczciwości, sprawiedliwości i słuszności. Współczesne ujęcie władzy neutralnej zyskuje tym samym charakter hybrydowy: łączy elementy konstytucjonalizmu, zarządzania publicznego, teorii demokracji deliberatywnej oraz gwarancji praw człowieka, tworząc swoistą *ratio constitutionis* nowoczesnego państwa prawa.

Neutralność nie jest i nie może być wartością samą w sobie. Stawia narzędzie ochrony konstytucji i praw jednostki. W dojrzałych

demokracjach nie oznacza to bierności (neutralność $\neq$ pasywność) ani symetrycznego dystansu wobec stron konfliktu (neutralność $\neq$ równy dystans), lecz realizację wymogu bezstronności (*impartialitas*), niezależności, autorytetu i stabilizacji, które łącznie stanowią warunek *sine qua non* legitymizacji władzy publicznej. Władza neutralna jest zatem kluczowym składnikiem ustrojowego dopełnienia podziału władz, a w niektórych systemach wręcz jego przekształconą, współczesną postacią ukierunkowaną na nowy paradygmat podziału władz.

Na tym tle poszczególne artykuły zamieszczone w niniejszej monografii tworzą mapę współczesnych koncepcji i instytucjonalnych ujęć władzy neutralnej. Tom otwierają analizy teoretyczne i aksjologiczne, następnie prezentowane są studia systemów porównawczych, całość domykają zaś konkretne przykłady instytucji, których neutralność stanowi warunek rzetelnego, demokratycznego państwa prawa, rozumianego nie tylko jako *rule of law*, lecz także jako system efektywnej ochrony praw jednostki.

Pierwszą część otwiera artykuł wprowadzający autorów niniejszego wstępu dotyczący władzy neutralnej jako gwaranta podziału władzy. Autorzy podejmują próbę wykazania, że władza neutralna nie stwarza konkurencji dla tradycyjnego podziału władz, ale może stanowić gwarancję realizacji tego podziału. Wykorzystują przy tym podział norm konstytucyjnych na samoegzekwowalne i niesamoegzekwowalne, stojąc na stanowisku, że władza neutralna powinna objąć swym zakresem normy niesamoegzekwowalne. Drugi tekst, autorstwa Mateusza Niecia, ukazuje genezę idei „czwartej władzy”, wyrastającej z refleksji Edmunda Burke’a nad rolą prasy i opinii publicznej. Autor prezentuje współczesne rozumienie mediów jako potencjalnej „władzy neutralnej”, którą charakteryzuje zdolność do kontroli ośrodków rządzących oraz kształtowania warunków rzetelnej debaty publicznej. To wprowadzenie ma fundamentalne znaczenie, gdyż pokazuje, że neutralność ustrojowa nie musi mieć charakteru wyłącznie instytucjonalnego – może być przypisana także aktorom społecznym o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania demokracji, zwłaszcza tam, gdzie tradycyjne instytucje nie są w stanie zapewnić dostatecznej przejrzystości procesów decyzyjnych.

Kolejne dwa teksty koncentrują się już na podmiotach *stricte* instytucjonalnych. Sławomir Patyra analizuje urząd Rzecznika Praw

Obywatelskich jako organ wyposażony w konstytucyjne i ustawowe gwarancje neutralności, wskazując jednocześnie ryzyka wynikające z jego kreacyjnego powiązania z władzą ustawodawczą, co rodzi pytania o granice dopuszczalnej polityzacji organów formalnie neutralnych. Elżbieta Gudowska-Natanek przedstawia natomiast organ ochrony danych osobowych jako pozakonstytucyjną formę władzy neutralnej, której zadania – rozstrzyganie sporów, kontrola, ochrona praw jednostki – wpisują się w klasyczny katalog funkcji neutralnych. Autorka stawia pytanie, czy współczesny rozwój technologii i znaczenie prywatności nie wymagają konstytucjonalizacji tego organu, a więc przesunięcia go z poziomu *lex ordinaria* do poziomu *lex fundamentalis*. Część pierwszą zamyka tekst Piotra Uziebły poświęcony niezależnym organom wyborczym. Autor zastanawia się, czy instytucjonalna neutralność aparatu wyborczego jest faktycznie warunkiem uczciwych wyborów, czy też może prowadzić do nadmiernej biurokratyzacji. Analiza kodeksów dobrych praktyk, modeli rządowych i niezależnych oraz ich porównanie stanowią istotny wkład w dyskusję o roli neutralności w procesie wyborczym, zwłaszcza w kontekście współczesnych sporów o standardy wolnych i uczciwych wyborów.

W drugiej części monografii Łukasz Jakubiak analizuje trzy modele francuskiej prezydentury: zneutralizowaną III Republiki, „wycofaną” IV Republiki oraz arbitrażowo-aktywne ujęcie V Republiki. Autor pokazuje, że neutralność głowy państwa w systemie parlamentarnym nie oznacza bierności, lecz przyjmowanie funkcji arbitra wyposażonego w prerogatywy służące stabilizacji ustroju, wykonywane często w formie dyskrecjonalnej, ale poddanej określonym granicom konstytucyjnym. Z tym ujęciem koresponduje artykuł Jacka Wojnickiego, który przenosi analizę do państw Europy Środkowej, badając prezydenturę jako organ wahający się między modelem mediacyjnym a aktywizmem politycznym. Autor wskazuje, że neutralność prezydenta nie stanowi w tym regionie reguły, lecz raczej wyzwanie wynikające z konstrukcji ustrojowych i lokalnych dynamik politycznych, co w praktyce ujawnia napięcie między funkcją integrującą a funkcją *stricte* polityczną głowy państwa.

Krzysztof Urbaniak przedstawia klasyczny przykład brytyjskiej bezstronności, czyli urząd spikera Izby Gmin, będący konstytucyjnym archetypem neutralności. Jego autorytet i apolityczność, kształtowane

przez wieki praktyki parlamentarnej, pokazują, że neutralność może wyrastać z konwenansów i etosu, a nie wyłącznie z norm prawnych, co stanowi ważne przypomnienie o znaczeniu *consuetudo* jako źródła utrwalonych standardów ustrojowych. Michał Bożek omawia z kolei ewolucję myśli niemieckiej – od sceptycyzmu wobec konstytucyjnej neutralności w XIX wieku, poprzez doświadczenia Republiki Weimarskiej, aż po współczesne niemieckie rozumienie niezależności instytucjonalnej. Jest to przykład systemu, w którym neutralność musiała zostać wypracowana w warunkach silnej tradycji dominacji egzekutywy, a więc wymagała swoistego „dozbrojenia” klasycznej zasady podziału władz. Wreszcie Krzysztof Prokop podejmuje studium przypadku Szwajcarii – kraju pozbawionego monokratycznej głowy państwa. Autor pyta, czy w ustroju federalnym, opartym na dominacji parlamentu i kolegialnym rządzie, władza neutralna w ogóle może istnieć. Wskazuje jednak, że kwintesencja jej roli może przejawiać się nie w osobie, lecz w systemowych mechanizmach mediacji i równowagi, w tym w praktyce demokracji bezpośredniej oraz konsensualnym stylu rządzenia.

Zebrane w książce artykuły dowodzą, że władza neutralna nie jest pojęciem jednorodnym, normatywnie przesądzonym ani wolnym od sporów interpretacyjnych. Może przyjmować postać instytucji bądź organów nadzorczych (np. ombudsmeni), kontrolnych (np. najwyższe organy kontroli, sądy konstytucyjne), arbitrażowych (monarcha, prezydent), administracji niezależnej (organy ochrony danych osobowych, organy regulujące media, banki centralne, niezależne instytucje fiskalne) oraz organów wyborczych. Jej rola wzrasta wszędzie tam, gdzie klasyczny podział władz nie jest w stanie adekwatnie opisać złożoności aparatu państwowego, oraz tam, gdzie pojawiają się nowe sfery ryzyka dla praw jednostki, w szczególności w obszarach, w których trudno zastosować tradycyjny model odpowiedzialności politycznej. Neutralność konstytucyjna staje się w takich warunkach jednym z istotnych elementów dojrzałej demokracji, wzmacniając nie tylko formalny, lecz także materialny wymiar zasady państwa prawa.

Książka ma ambicję przyczynić się do dalszej refleksji nad tą kategorią pojęciową, pokazując, że choć neutralność jest pojęciem wielowymiarowym, jej istota sprowadza się do jednego – ochrony praw

jednostki oraz stabilności ustroju poprzez zapewnienie obiektywnego i niepolitycznego punktu odniesienia w strukturze państwa, który – *salus rei publicae suprema lex* – służy w ostatecznym rozrachunku zachowaniu dobra wspólnego.

Grzegorz Kuca, Michał Mistygacz

Książka podejmuje pogłębioną analizę jednej z najbardziej złożonych, a jednocześnie relatywnie słabo opracowanych kategorii współczesnego prawa konstytucyjnego. Autorzy rekonstruują ewolucję idei władzy neutralnej – od koncepcji *pouvoir neutre* Benjamina Constanta po współczesne instytucjonalne mechanizmy równoważenia władz oraz ochrony praw jednostki – ukazując ją jako normatywne i funkcjonalne dopełnienie klasycznego modelu podziału władz. Monografia analizuje konstytucyjną przestrzeń dla nowych prawnych form działania państwa, zdolnych do wypełnienia braków po społecznym podziale władzy oraz niewystarczalności technicznie pojmowanego modelu odwołującego się do klasycznej triady. Władza neutralna ujmowana jest jako szczególny segment organów gwarancyjnych, których zadania nie mogą być powierzone organom władzy politycznej. Łącząc refleksję teoretyczną z analizą porównawczą i pogłębionym studium konkretnych instytucji, książka proponuje spójne ujęcie władzy neutralnej jako elementu ustrojowego stabilizującego system konstytucyjny poza logiką bieżącej rywalizacji politycznej oraz mechanizmami odpowiedzialności politycznej.



WYDAWNICTWO
KSIĘGARNIA
AKADEMICKA



<https://akademicka.pl>