

SYSTEM ORGANÓW PAŃSTWOWYCH

1. Pojęcie organu państwowego, rodzaje organów państwowych

Cechą charakterystyczną unormowań konstytucyjnych we współczesnych systemach ustrojowych jest wyjątkowo szerokie ujęcie problematyki struktury władzy publicznej w państwie. Konstytucje poszczególnych państw wskazują bowiem, jak władza publiczna jest zorganizowana, które organy państwowe zostały powołane do jej sprawowania, jakie są zasady ich tworzenia, tryb funkcjonowania, struktura organizacyjna, zakres uprawnień oraz rodzaj stanowionych przez nie aktów normatywnych. W konsekwencji zagadnienia organizacji władzy państwowej stanowią główny przedmiot regulacji konstytucyjnej, wypełniając zwykle większość przepisów obowiązujących ustaw zasadniczych.

Sprawowanie władzy w państwie nie jest możliwe bez odpowiednio zorganizowanego i wyposażonego w niezbędne środki działania aparatu, zwanego aparatem państwowym. Pod pojęciem **aparatu państwowego** rozumiany jest zespół ludzi: a) wykonujący zadania państwa; b) wyposażony w prawo stosowania, wynikających z treści przyjętych regulacji prawnych, środków przymusu; c) posiadający odpowiednią strukturę organizacyjną oraz działający w trybie przewidzianym przez prawo. W tak szerokim ujęciu aparat państwowy obejmuje nie tylko organy państwa, ale również inne instytucje służące do realizacji przez państwo jego funkcji i zadań. Do aparatu państwowego zalicza się wobec tego zarówno wszystkie organy państwowe, jak i różnego rodzaju instytucje (np. wojsko, policję, służbę więzienną, straż graniczną), które nie są organami państwowymi, ale realizują w praktyce istotną część zadań państwa. Tym samym aparatu państwowego nie można utożsamiać z ogółem funkcjonujących w ramach danego państwa organów, chociaż zasadniczy trzon tego aparatu stanowią właśnie organy państwowe.

Poszczególne organy państwowe należy traktować jako wyodrębnione organizacyjnie części aparatu państwowego. Każda z nich wypełnia określone zadania i stosownie do nich jest we właściwy sposób zorganizowana oraz wyposażona w kompetencje. Można więc przyjąć, że **organ państwowy to utworzona na podstawie przepisów prawa oraz odpowiednio zorganizowana instytucja, po-**

siadająca własne, prawem przyznane jej kompetencje, poprzez które wykonuje określone zadania w imieniu państwa, przy zastosowaniu środków władczych wynikających z charakteru władzy państwowej.

Tak rozumiane organy państwa odróżniają się od innych części aparatu państwowego trzema zasadniczymi cechami: a) zakresem ich kompetencji; b) ukształtowaną strukturą organizacyjną; c) przyjętym trybem funkcjonowania. Szczególne znaczenie przypisać należy pierwszemu z tych elementów, bowiem przyznany danemu organowi w normach rangi konstytucyjnej lub ustawowej zakres kompetencji przesądza faktycznie o jego roli w strukturze władz publicznych. Aby jednak organ państwowy mógł należycie realizować swoje kompetencje, musi posiadać także odpowiednią strukturę organizacyjną. Chodzi tu zarówno o wewnętrzną strukturę organizacyjną organu państwowego, jak również o jego wyodrębnienie organizacyjne w układzie zewnętrznym – w stosunku do pozostałych części składowych aparatu państwowego. Wszystkie organy państwa stosują przy tym istotnie zróżnicowane formy działania, na co decydujący wpływ wywiera nie tylko przysługujący im zakres kompetencji, ale też struktura organizacyjna poszczególnych organów państwowych.

W każdym państwie funkcjonuje duża liczba organów państwowych, które różnią się między sobą pod względem charakteru prawnego, pozycji ustrojowej, sposobu tworzenia, struktury, zakresu kompetencji, sprawowanych funkcji. Rodzi to w konsekwencji potrzebę dokonywania ich klasyfikacji na określone grupy i kategorie. Wówczas znajdują zastosowanie, wypracowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego, rozmaite **kryteria klasyfikacji organów państwowych**.

Pierwszym z nich jest podstawa prawna istnienia i funkcjonowania poszczególnych organów państwowych. Zastosowanie tego kryterium umożliwia wyodrębnienie **organów konstytucyjnych**, przewidzianych w treści ustawy zasadniczej, jak również **organów pozakonstytucyjnych** (niewymienionych w konstytucji i wywodzących swój byt oraz działalność jedynie z przepisów ustawowych).

Przyjmując jako kryterium klasyfikacji liczbę osób sprawujących funkcje określonego organu państwowego, możemy wyodrębnić **organy jednoosobowe** (np. głowa państwa – prezydent czy monarcha) oraz **organy wieloosobowe** (np. parlament). Wśród organów wieloosobowych wyróżnia się ponadto **organy kolegialne**, charakteryzujące się tym, że wszyscy członkowie tych organów posiadają równe prawa oraz wspólnie (kolegialnie) podejmują decyzje w drodze uchwał (np. posłowie, senatorowie, członkowie rządu).

Biorąc pod uwagę przyjęty sposób kształtowania składu organów państwowych, trzeba wyróżnić **organy pochodzące z wyboru**, a więc wyłaniane przez wyborców w drodze wyborów powszechnych (jedna lub obie izby parlamentu, prezydent w części systemów ustrojowych, niekiedy też premier, jak np. w Izraelu

w latach 1996–2001) oraz **organy pochodzące z nominacji** (np. premier i skład rządu powoływany przez głowę państwa). Z tym kryterium wiąże się ściśle podział organów państwowych w zależności od tego, na jaki okres następuje ich wybór lub nominacja (powołanie). Ze względu na czas trwania pełnomocnictw wyodrębnia się **organy kadencyjne**, które powoływane są na wyraźnie określoną kadencję (np. parlament, prezydent, ombudsman) oraz **organy powoływane na czas nieokreślony** (np. Sąd Najwyższy). Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku organów powoływanych na ściśle określoną kadencję ich kadencja może być skrócona w sytuacjach przewidzianych przez obowiązujące prawo (jako przykład można wskazać m.in. uprawnienie parlamentu do podjęcia decyzji o samorozwiązaniu przed upływem jego kadencji).

Przy zastosowaniu kryterium terytorialnego zakresu działania organów państwowych dzieli się je na **organy centralne**, które obejmują swoją działalnością terytorium całego państwa (np. parlament i rząd) i **organy terenowe**, których działalność rozciąga się tylko na obszar określonej jednostki podziału terytorialnego państwa (np. organy administracji rządowej szczebla wojewódzkiego).

W zależności od ukształtowanej struktury organizacyjnej organy państwowe można podzielić na dwie kategorie: **organy proste** i **organy złożone**. Pierwsze z nich jako całość wypełniają wszystkie zadania nałożone na nie przez konstytucję i ustawy (np. parlament jednoizbowy). Z kolei organy złożone, które składają się z dwóch lub większej liczby wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, dopiero w ramach wspólnie prowadzonej przez te jednostki działalności realizują ogół kompetencji danego organu państwowego (np. parlament dwuizbowy).

Stosując jako kryterium klasyfikacji wzajemne relacje zachodzące pomiędzy organami państwowymi, wyodrębniamy **organy samoistne** oraz **organy pomocnicze**. Za samoistne organy państwowe mogą być uznane jedynie te organy, które występują samodzielnie w stosunkach z innymi organami państwowymi oraz podejmują działania bezpośrednio w imieniu państwa (np. parlament, głowa państwa, rząd). Organy pomocnicze cechuje zaś to, że funkcjonują one wewnątrz organów samoistnych i wykonują określone zadania w ich imieniu (np. komisje parlamentarne).

Ze względu na przyjęty tryb funkcjonowania organów państwowych należy wyróżnić **organy pracujące sesyjnie** oraz **organy pracujące permanentnie**. Sesyjny tryb pracy charakteryzuje się tym, że określone organy mają możliwość wykonywania swoich kompetencji jedynie w pewnych okresach, zwanych sesjami (taki tryb funkcjonowania charakteryzuje większość współczesnych parlamentów). Zastosowanie permanentnego trybu pracy umożliwia z kolei podejmowanie działalności w każdej chwili, bez żadnych ograniczeń czasowych (jest to najczęściej praktykowany tryb funkcjonowania wszystkich, poza parlamentem, organów państwowych).

Jeszcze jednym, niezwykle istotnym, kryterium klasyfikacyjnym jest podział organów państwowych uwarunkowany ich miejscem w strukturze aparatu państwowego oraz charakterem funkcji wykonywanych przez te organy. Związany jest on ściśle z koncepcją trójpodziału władz i wynikającym z niej wyodrębnieniem trzech zasadniczych sfer aktywności państwa: prawodawczej, wykonawczej oraz wymiaru sprawiedliwości. Przy uwzględnieniu tego kryterium wyróżnia się trzy grupy organów: **organy ustawodawcze**, **organy wykonawcze** i **organy sądownicze**. Nie oznacza to oczywiście, że w ramach tych trzech kategorii organów mieszczą się wszystkie funkcjonujące w danym państwie organy państwowe. W każdym systemie ustrojowym istnieją bowiem jeszcze inne organy, które realizują całkiem odrębne funkcje, jak np. organy kontroli państwowej i ochrony prawa.

Niezależnie od występujących różnic między poszczególnymi organami państwowymi, stanowiących punkt wyjścia do ich klasyfikacji, ogół organów tworzy jednolitą, w pełni zorganizowaną oraz wzajemnie zharmonizowaną całość. Ukształtowane tutaj więzi organizacyjne, jak też reguły określające budowę i formy organów państwa oraz ich wzajemne powiązania składają się w sumie na pewien system, określany mianem systemu organów państwowych. Można więc przyjąć, że **system organów państwowych to całokształt zasad określających strukturę aparatu państwowego, formy organizacyjne organów państwowych oraz wzajemne stosunki między nimi**.

Zasady powiązań między organami w ramach systemu organów państwowych mogą być bardzo zróżnicowane. Jedne organy mogą zajmować pozycję nadrzędną, inne zaś mogą być im podporządkowane, może też istnieć między organami system równowagi. U podstaw budowy systemu organów państwowych każdego w zasadzie państwa leżą przy tym niezmiennie dwie ściśle ze sobą powiązane zasady: a) zasada podziału funkcji aparatu państwowego między poszczególne grupy organów państwowych; b) zasada jednolitości działania całego aparatu państwowego, wszystkich jego organów. Każda z teoretycznych koncepcji budowy aparatu państwowego, w mniejszym lub większym stopniu, zawsze uznaje i przyjmuje te dwie zasady.

2. Zasady określające strukturę organów państwowych

System organów państwowych w każdym systemie ustrojowym jest tak ukształtowany, aby służył jak najlepiej realizacji społeczno-politycznych i gospodarczych zadań państwa, wynikających z charakteru istniejącego w jego ramach ustroju politycznego. Dlatego też model systemu tych organów zależy w głównej mierze od zasad ustrojowych, na jakich oparty został ustrój polityczny danego państwa. Na kształt całego systemu organów państwa wywierają wpływ różne zasady ustrojowe,

w tym tak fundamentalne, jak zasada suwerenności narodu oraz zasada demokratycznego państwa prawnego. W decydującym stopniu struktura organizacyjna aparatu państwowego oraz podstawowe reguły jego funkcjonowania determinowane są jednak przez dwie przeciwstawne zasady, które ścierają się ze sobą na przestrzeni co najmniej dwóch ostatnich stuleci. Należą do nich: historycznie pierwsza, zasada jedności władzy państwowej oraz zasada podziału władz.

Zasada jedności władzy państwowej sprowadza się do tego, że w strukturze aparatu państwowego występuje wyraźna dominacja jednego organu, któremu podporządkowane są bezpośrednio lub pośrednio wszystkie inne organy państwowe. Ta zasada organizacji aparatu państwowego znana jest najbardziej w postaci niedemokratycznej, całkowitej koncentracji władzy w ręku jednostki lub bardzo wąskiej grupy osób. W takim kształcie zasada jedności władzy znalazła zastosowanie zarówno w monarchii absolutnej, jak też w państwach faszystowskich, systemach rządów autorytarnych oraz w licznych (zwłaszcza w XX wieku) reżimach dyktatorskich.

Drugą formą realizacji koncepcji jedności władzy państwowej jest taki system rządów, gdzie supremacja jednego z organów naczelnych (najczęściej parlamentu) powiązana jest z przyznaniem określonych funkcji pozostałym organom państwowym. Ma tu również miejsce określenie w treści ustawy zasadniczej zakresu uprawnień przysługujących organowi władzy zwierzchniej w stosunku do innych organów w państwie, bowiem ten model jedności władzy państwowej (w odróżnieniu od postaci absolutnej koncentracji władzy) oparty był już na konkretnych rozwiązaniach konstytucyjnych.

Idea koncentracji władzy w jednym organie państwowym, podporządkowanym jednak w swoich poczynaniach suwerenowi (ludowi, narodowi), wysunięta została w połowie XVIII wieku przez wybitnego myśliciela tamtej epoki **J.J. Rousseau**. Nadrzędną rolę wyznaczał on organowi władzy ustawodawczej, podkreślając, że parlament powinien „wydawać ustawy i zabezpieczać ich wykonanie, to jest urzędywistniać inspekcję nad władzą wykonawczą”. W konsekwencji wszystkie inne organy państwa, a szczególnie organy władzy wykonawczej, miały podlegać parlamentowi. Tak rozumiana idea jedności władzy państwowej przyjęta została po raz pierwszy już w okresie rewolucji francuskiej przez **konstytucję jakobińską z 1793 roku**. Konstytucja ta przewidywała w swej treści całkowite podporządkowanie egzekutywy pochodzącemu z wyborów oraz pracującemu permanentnie parlamentowi. Na zasadzie jedności władzy ukształtowano następnie ustrój Komuny Paryskiej z 1871 roku, będącej kolejną, funkcjonującą zaledwie kilka tygodni, formą władz rewolucyjnych we Francji.

Do koncepcji jedności władzy państwowej nawiązywano później niejednokrotnie, co można było dostrzec w rozwiązaniach konstytucyjnych różnych państw.

Przykładem tego może być polska **Konstytucja kwietniowa z 1935 roku**, która przyjęła zasadę (art. 2), że „na czele państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej” i w jego osobie „skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”. Stwierdziła ona ponadto (art. 3), że organami państwa „pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej są: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa”. Przyjęta w tej ustawie zasadniczej konstrukcja systemu organów państwowych nie została więc zbudowana na zasadzie podziału władz, lecz opierała się na zasadzie koncentracji władzy w osobie prezydenta.

Ukształtowanie struktury aparatu państwowego zgodnie z założeniami koncepcji jedności władzy państwowej znalazło powszechne zastosowanie w ustroju państw socjalistycznych. Świadczyły o tym przyjęte przez te państwa rozwiązania konstytucyjne, w których zadeklarowana została **zasada nadrzędności organów przedstawicielskich** (parlamentu oraz rad terenowych) nad innymi organami państwowymi. W ramach tak ukształtowanego modelu władz publicznych decydującą rolę wyznaczono parlamentowi, określanemu jednak wtedy nie organem władzy ustawodawczej, lecz naczelnym organem władzy państwowej. Parlament miał reprezentować wolę suwerena (ludu pracującego) oraz podejmować najważniejsze decyzje państwowe, zwłaszcza w zakresie realizacji funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej. Przyznano mu również daleko idące uprawnienia o charakterze kreacyjnym, gdyż do jego kompetencji należało powoływanie zarówno głowy państwa (był to zazwyczaj organ kolegialny, zwany naczelnym organem prezydialnym, jak np. Prezydium Rady Najwyższej w ZSRR czy Rada Państwa w PRL), jak też rządu, uznawanego wówczas za komitet wykonawczy najwyższego organu przedstawicielskiego.

Przyjęcie w państwach tzw. realnego socjalizmu zasady jedności władzy nie oznaczało jednak, że w praktyce ustrojowej tamtego okresu parlament odgrywał decydującą rolę i zajmował nadrzędną pozycję wobec innych organów państwowych. Realizacja tej zasady prowadziła bowiem faktycznie do pełnego podporządkowania parlamentu rządzącej partii komunistycznej, która sprawowała swoją kierowniczą rolę w państwie i społeczeństwie głównie poprzez organy przedstawicielskie. W konsekwencji **jedność władzy w ustroju socjalistycznym** znajdowała swój wyraz na płaszczyźnie konstytucyjnej jako ustrojowa zasada nadrzędności parlamentu wyłanianego przez suwerena (lud pracujący) w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, natomiast **na płaszczyźnie *stricte* politycznej przejawiała się w postaci kierowniczej roli partii komunistycznej.**

Zasada jedności władzy państwowej wraz z konstytucyjną formułą o zwierzchniej pozycji organów przedstawicielskich, wzorem pozostałych państw realnego socjalizmu, stała się podstawą organizacji aparatu państwowego również w PRL. Została ona przyjęta przez Konstytucję PRL z 22 lipca 1952 r., czego wyrazem było:

a) określenie charakteru ustrojowego parlamentu (Sejmu) jako „najwyższego organu władzy państwowej”; b) likwidacja nieponoszącej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem głowy państwa; c) wyznaczenie rządowi roli „naczelnego wykonawczego i zarządzającego organu władzy państwowej”. W konsekwencji podział władz zastąpiono podziałem kompetencji i na tej podstawie **wyodrębnione zostały w okresie PRL tzw. piony organów państwowych**: a) władzy państwowej (Sejm, Rada Państwa, rady narodowe); b) administracji państwowej (Rada Ministrów, terenowe organy administracji państwowej); c) kontroli państwowej; d) sądownictwa; e) prokuratury. Tak ukształtowany system organów państwowych funkcjonował w Polsce do 1989 roku.

W zaprezentowanym tutaj kształcie zasada jedności władzy nie jest wykorzystywana w demokratycznych systemach rządów. Do idei jedności władzy, ale w mocno złagodzonej formie, wyrażającej się głównie w wyraźnie zaznaczonej nadrzędności parlamentu wobec innych organów państwowych, nawiązuje obecnie w zasadzie tylko system konstytucyjny Konfederacji Szwajcarskiej. Ze względu na szereg specyficznych rozwiązań ustrojowych przyjętych w tym państwie ich zwięzła charakterystyka zostanie przedstawiona w dalszej części tego rozdziału podręcznika.

Powszechnie stosowaną obecnie w państwach demokratycznych podstawę organizacji organów państwowych stanowi **zasada podziału władz**. Istotniejsze znaczenie ma jednak fakt, że zasadę tę uznaje się przede wszystkim jako jedną z fundamentalnych zasad ustroju państwowego, formułowanych zazwyczaj bezpośrednio w treści obowiązujących ustaw zasadniczych.

Na wykształcenie się koncepcji podziału władz decydujący wpływ miało dążenie do znacznego ograniczenia władzy absolutnego monarchy, łączącego w jednym ręku funkcje prawodawcze, wykonawcze i sądownicze. Idea rozdzielenia tych funkcji i przyznania ich odrębnym organom państwowym zrodziła się w angielskiej myśli politycznej XVII wieku (John Lilburne, John Locke), ale twórcą najbardziej znanej formuły podziału władz, na co zwrócono już uwagę w treści rozdziału IV podręcznika, był **Charles de Montesquieu**. Szczegółowe założenia swojej koncepcji przedstawił on w 1748 r. w dziele *O duchu praw*, zaliczanym do najbardziej znaczących traktatów politycznych epoki Oświecenia.

Wynikający z monteskiuszowskiej koncepcji struktury organów państwowych podział władz we współczesnych ustrojach demokratycznych ujmowany jest z reguły w trzech aspektach: 1) funkcjonalnym (przedmiotowym); 2) organizacyjnym (podmiotowym); 3) personalnym.

Pierwszy z nich, czyli **podział władz w znaczeniu funkcjonalnym**, sprowadza się w gruncie rzeczy do tego, że w ramach danego państwa muszą być wydzielone całkowicie odmienne pod względem charakteru podstawowe sfery jego działalności. Do tych sfer działania (funkcji) państwa zalicza się: 1) prawodawstwo (stanowienie

określonych aktów normatywnych przez uprawnione do tego organy państwowe); 2) realizację poważnie rozbudowanych zadań państwa o charakterze wykonawczym (wykonywanie wcześniej ustanowionych norm prawnych); 3) sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (oznaczające rozstrzyganie sporów prawnych). **Organizacyjne ujęcie podziału władz** oznacza z kolei, że każdemu z trzech głównych kierunków działalności państwa przypisywane są trzy w pełni odrębne kategorie organów państwowych. Prowadzi to zawsze w konsekwencji do wyodrębnienia organizacyjnego organów władzy ustawodawczej, organów władzy wykonawczej oraz organów władzy sądowniczej. W ramach tak zarysowanego trójpodziału władz władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy lub dwuizbowy parlament, władza wykonawcza skoncentrowana jest w jednym organie (prezydent jest jednocześnie głową państwa i szefem administracji publicznej) bądź też ma charakter dualistyczny (realizowana jest przez dwa wyodrębnione organy egzekutywy: głowę państwa i rząd), władza sądownicza (wymiar sprawiedliwości) zostaje powierzona niezawisłym organom sądowym. **Podział władz w aspekcie personalnym** zakłada zaś, że ta sama osoba (lub określona grupa osób) nie może być powołana do jednoczesnego zajmowania stanowisk w różnych organach państwowych, realizujących odrębne funkcje w państwie (**zasada incompatibilitas**). W tym zakresie dopuszczalne są jednak wyjątki od tej generalnej reguły. Przekonuje o tym bez wątpienia praktykowana w wielu systemach ustrojowych zasada łączenia funkcji w rządzie z równoczesnym piastowaniem mandatów deputowanych w parlamencie.

Dla realizacji koncepcji podziału władz szczególnie istotne znaczenie ma określenie wzajemnych relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Relacje te powinno cechować zachowanie względnej równowagi między nimi, aby tym samym wykluczona została możliwość dominacji którejkolwiek z władz nad innymi władzami danego państwa. Stąd też powstaje zawsze w pełni uzasadniona konieczność wyposażenia poszczególnych władz w takie środki oddziaływania, za pomocą których mogłyby one wywierać wpływ na funkcjonowanie pozostałych władz, nie naruszając oczywiście przy tym przyznanych im kompetencji, i w ten sposób zagwarantować efektywną pracę całego aparatu państwowego. Niezbędnym składnikiem zaprezentowanej tu zasady organizacji aparatu państwa staje się wobec tego **system wzajemnego hamowania i równoważenia się władz**.

Zasada podziału władz doczekała się konstytucjonalizacji już w pierwszej pisanej ustawie zasadniczej – konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r. Przyjmowały ją potem konstytucje innych państw, tak że współcześnie stała się ona zdecydowanie dominującą formułą określającą strukturę organów państwa w różnych systemach ustrojowych. Poza tym podział władz uznawany jest powszechnie za jeden z podstawowych wyznaczników demokratycznego charakteru ustroju państwowego.

W dziejach polskiego konstytucjonalizmu zasada podziału władz przyjęta została już przez Konstytucję 3 Maja 1791 r., a następnie przez Konstytucję marcową. Odrzucenie tej zasady nastąpiło w Konstytucji kwietniowej, która – podobnie jak później Konstytucja PRL z 1952 r. – stała na gruncie jedności władzy państwowej. Przywrócenie do ustroju Polski zasady podziału władz, choć jeszcze w nieco ograniczonej postaci, nastąpiło dopiero w Małej konstytucji z 1992 r. Obecnie obowiązująca Konstytucja RP z 1997 r. proklamuje w treści art. 10 ust. 1 nie tylko podział władz, ale również zakłada oparcie wzajemnych relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską na zasadzie równowagi. Nie oznacza to jednak traktowania zadeklarowanej w ustawie zasadniczej równowagi władz w sposób bezwzględny, bowiem analiza przyjętych w niej rozwiązań prawnoustrojowych pozwala stwierdzić zaznaczającą się przewagę Sejmu w strukturze organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej. Określona **preponderancja organu władzy ustawodawczej (Sejmu)**, zwłaszcza w stosunku do egzekutywy, nie może być jednak traktowana jako całkowicie nowe rozwiązanie, bowiem wyeksponowanie pozycji i roli Sejmu nawiązuje wyraźnie do polskiej tradycji parlamentarnej z okresu pierwszych lat II Rzeczypospolitej.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że zasady podziału władz w jej klasycznej postaci nie da się w sposób pełny oraz konsekwentny realizować w praktyce ustrojowej żadnego współczesnego państwa. Przyczynił się do tego w zasadniczym stopniu znaczący rozrost funkcji państwa, tak że obecnie nie jest możliwe ich precyzyjne rozgraniczenie pomiędzy trzy kategorie organów państwowych. W konsekwencji obserwuje się zjawisko „przenikania” kompetencji między poszczególnymi władzami, czego jednym z najbardziej charakterystycznych przykładów jest przyznanie organom władzy wykonawczej prawa stanowienia (w ramach tzw. ustawodawstwa delegowanego) aktów normatywnych z mocą ustawy. Efektem tego jest niejednokrotnie mniej lub bardziej wyraźne odejście od formuły zrównoważenia władz. Wówczas zaznacza się albo przewaga parlamentu nad organami władzy wykonawczej, albo też egzekutywa wywiera znaczący wpływ na funkcjonowanie władzy ustawodawczej. Decydujące znaczenie dla realizacji idei podziału i równowagi władz posiada jednak działalność partii politycznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sytuacji, kiedy jedna z partii politycznych (lub koalicja partyjna) dysponuje większością mandatów w parlamencie i tworzy jednocześnie rząd, to podział władzy na legislatywę i egzekutywę staje się iluzoryczny. Z tego względu separacja oraz wzajemne hamowanie i równoważenie się obu tych władz zostają wtedy zastąpione współdziałaniem władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Jedynym podziałem, jaki w tej sytuacji pozostanie i nabierze większego znaczenia, będzie podział na rządową większość oraz opozycję polityczną w parlamencie.

3. Podstawowe systemy rządów

Ukształtowana w warunkach danego państwa struktura organów państwowych, którą determinuje leżąca u jej podstaw zasada organizacji aparatu państwowego (jedności lub podziału władzy państwowej), stanowi zasadnicze kryterium wyodrębnienia określonego systemu rządów. Dla typologii systemów rządów ważna jest nie tylko istniejąca struktura naczelnych organów państwa (zwłaszcza zaś struktura władzy wykonawczej), ale także charakter zachodzących między nimi wzajemnych relacji, wynikających z wyznaczonego w unormowaniach konstytucyjnych i ustawowych zakresu kompetencji poszczególnych organów państwowych. Podstawowe znaczenie ma w tym wypadku sposób powoływania organów państwa oraz sposób egzekwowania ich odpowiedzialności. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarówno przyjęte zasady powoływania organów egzekutywy, jak również stosowane rozwiązania w kwestii ich odpowiedzialności politycznej należą do najbardziej charakterystycznych cech wyróżniających poszczególne systemy rządów.

W doktrynie prawa konstytucyjnego terminem **system rządów** określa się najczęściej **zespół organizacyjnych oraz funkcjonalnych zasad określających relacje pomiędzy konstytucyjnie wyodrębnionymi organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej**. Biorąc pod uwagę relacje zachodzące pomiędzy wszystkimi władzami, a zwłaszcza układ stosunków między legislatywą i egzekutywą, można wyróżnić w sumie kilka podstawowych modeli rządów: a) system rządów parlamentarno-gabinetowych (będący niewątpliwie najbardziej charakterystyczną formą rządów parlamentarnych); b) system kanclerski (stanowi on odmianę systemu parlamentarnego); c) system rządów prezydenckich; d) system półprezydencki, e) system rządów zgromadzenia.

Wśród licznie występujących w przeszłości i współcześnie konstytucyjnych modeli rządów parlamentarnych na szczególną uwagę zasługuje klasyczny **system rządów parlamentarno-gabinetowych**. Na system ten składa się całokształt zasad określających wzajemne stosunki między trzema naczelnymi organami państwa: parlamentem, głową państwa oraz rządem (gabinetem). System parlamentarno-gabinetowy charakteryzuje się w głównej mierze tym, że:

- 1) władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy lub dwuizbowy parlament, którego skład (a przynajmniej izba niższa w parlamencie dwuizbowym) wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich;
- 2) egzekutywa jest dwuczłonowa, gdyż składa się z głowy państwa (jest nią prezydent lub monarcha) oraz rządu, na czele którego stoi premier;
- 3) faktyczna rola głowy państwa w tym systemie rządów jest ograniczona. Prezydent (monarcha) nie posiada zazwyczaj uprawnień dyskrejonalnych i wy-

- konuje głównie kompetencje o charakterze reprezentacyjnym i ceremonialnym;
- 4) głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i wobec tego nie może być przez parlament pozbawiona zajmowanego urzędu. Konsekwencją braku politycznej odpowiedzialności głowy państwa jest instytucja kontrasygnaty, czyli obowiązek złożenia podpisu przez premiera lub innego członka rządu na każdym akcie urzędowym głowy państwa, którzy w ten sposób biorą odpowiedzialność przed parlamentem za treść takiego aktu;
 - 5) rząd powoływany jest formalnie przez głowę państwa, ale musi cieszyć się zaufaniem parlamentu, czyli zapewnić sobie poparcie większości parlamentarnej. Przy tworzeniu rządu znajduje zastosowanie zasada, że rząd tworzy partia (lub koalicja partii) mająca większość mandatów w parlamencie, zaś funkcja premiera powierzana jest liderowi najsilniejszego ugrupowania parlamentarnego;
 - 6) rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem za kierunki oraz sposób realizacji swojej polityki. Oznacza to, że parlament może uchwalić wotum nieufności zarówno całemu rządowi (odpowiedzialność solidarna), jak też poszczególnym jego członkom (odpowiedzialność indywidualna);
 - 7) egzekutywie przysługuje prawo rozwiązywania parlamentu i tym samym skrócenie jego kadencji. Uprawnieniem tym dysponuje zazwyczaj głowa państwa, ale decyzje w tej sprawie podejmuje z reguły na wniosek szefa rządu;
 - 8) egzekutywa ma zagwarantowane prawo uczestnictwa w procesie tworzenia ustaw, głównie poprzez wykonywanie rządowych inicjatyw ustawodawczych.

System parlamentarno-gabinetowy w klasycznej postaci narodził się w Anglii na przestrzeni XVIII stulecia i tylko w nieznacznie zmienionym kształcie przetrwał do dnia dzisiejszego. Na funkcjonowanie brytyjskiego systemu rządów decydujący wpływ posiada od dawna **system dwupartyjny** i stała rywalizacja między partią rządzącą a opozycją. Ten fakt oraz związanie deputowanych dyscypliną partyjną prowadzi w konsekwencji do tego, że rząd jednopartyjny (którego premier jest liderem partii rządzącej) ma widoczną przewagę nad parlamentem. Charakterystyczną dla brytyjskiego systemu parlamentarnego instytucją jest także **gabinet** (złożone z premiera i głównych ministrów wąskie gremium rządowe), podejmujący najważniejsze rozstrzygnięcia w sferze władzy wykonawczej.

Najbardziej zbliżone do modelu ustrojowego Wielkiej Brytanii systemy rządów parlamentarno-gabinetowych posiadają dominia wchodzące w skład Wspólnoty Na-

rodów (przede wszystkim Kanada, Australia, Nowa Zelandia), w których funkcje głowy państwa pełni formalnie monarcha brytyjski. Różne odmiany systemu parlamentarnego przyjęły się w większości państw kontynentu europejskiego, w tym także w niektórych państwach realizujących do niedawna model ustrojowy zwany realnym socjalizmem. Parlamentarne modele rządów znalazły ponadto zastosowanie w części państw pozaeuropejskich (m.in. w Izraelu, Japonii, RPA). Fakty te świadczą o tym, że system parlamentarny jest obecnie, obok systemu prezydenckiego, najczęściej spotykanym modelem rządów współczesnych państw demokratycznych.

Tak szerokie wykorzystanie systemu rządów parlamentarnych nie oznacza bynajmniej, że sprawdzał się on w praktyce ustrojowej każdego państwa. Niejednokrotnie ten model rządów ujawniał swoje słabe strony, co widoczne było szczególnie w tych państwach, w których funkcjonowały systemy rozbitcia wielopartyjnego (m.in. we Francji w okresie IV Republiki oraz we Włoszech w latach 1947–1993). Powstawała wówczas konieczność tworzenia rządów koalicyjnych opartych na niestabilnych koalicjach i niekiedy też bez trwałego poparcia ze strony większości parlamentarnej, co prowadziło w konsekwencji do poważnych kryzysów rządowych i częstych zmian gabinetów. Względy te przesądziły o potrzebie dokonania pewnej modyfikacji klasycznego systemu parlamentarnego, mającej głównie na celu ograniczenie możliwości potencjalnych zakłóceń we wzajemnych relacjach między parlamentem a egzekutywą. Podjęte w tym zakresie działania oraz wprowadzone zmiany o charakterze ustrojowym określono jako **racjonalizację rządów parlamentarnych**.

Najdalej idąca racjonalizacja modelu parlamentarnego dokonana została w RFN na podstawie bońskiej ustawy zasadniczej z 1949 r. Jej wynikiem jest funkcjonujący do dziś w Niemczech system rządów określany jako **system kanclerski**. Mieści się on generalnie w ramach systemu parlamentarnego, ale posiada przy tym co najmniej kilka oryginalnych rozwiązań ustrojowych, które odróżniają go wyraźnie od klasycznego modelu rządów parlamentarno-gabinetowych:

- 1) w strukturze organów władzy wykonawczej zwraca uwagę bardzo silna pozycja szefa rządu (kanclerza), któremu konstytucja powierza ustalanie wtycznych polityki rządu. Widoczna jest ona zarówno w jego stosunkach z parlamentem, jak też wobec innych członków gabinetu (ministrów);
- 2) kanclerz powoływany jest przez izbę pierwszą parlamentu (Bundestag) bezwzględną większością głosów. Z kolei poszczególni ministrowie są powoływani i odwoływani przez prezydenta, ale na wniosek kanclerza. Powoływany w ten sposób rząd nie jest zobowiązany do ubiegania się o wotum zaufania ze strony parlamentu;
- 3) tylko kanclerz ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem za działalność całego rządu i poszczególnych jego członków. Odpowiedzialno-

- ści tej nie podlegają natomiast ministrowie, którzy odpowiadają wyłącznie przed kanclerzem;
- 4) zasadniczą formą odpowiedzialności politycznej kanclerza przed parlamentem jest tzw. konstruktywne wotum nieufności. Jego istota polega na tym, że Bundestag może wyrazić kanclerzowi wotum nieufności tylko wtedy, gdy jednocześnie dokona wyboru nowego kanclerza bezwzględną większością głosów członków tej izby parlamentu;
 - 5) kanclerz niemający poparcia większości parlamentarnej (tzw. kanclerz mniejszości) może sięgać po instytucję stanu wyższej konieczności ustawodawczej. Sprowadza się ona do tego, że odrzucony przez Bundestag rządowy projekt ustawy może stać się za zgodą drugiej izby (Bundesratu) obowiązującym aktem ustawodawczym;
 - 6) rola prezydenta, powoływanego przez Zgromadzenie Federalne (złożone z posłów do Bundestagu oraz przedstawicieli wybieranych przez parlamenty krajowe), jest istotnie ograniczona i sprowadza się w zasadzie do pełnienia funkcji reprezentacyjnych;
 - 7) Bundesrat jest jedyną w świecie drugą izbą parlamentu, którą tworzą organy władzy wykonawczej (w jego skład wchodzi delegaci z poszczególnych rządów krajowych);
 - 8) egzekutywa ma ograniczone możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji. Prezydent może rozwiązać Bundestag tylko w dwóch przypadkach: gdy izba ta w trzech turach głosowania nie zdoła wybrać kanclerza bezwzględną większością głosów oraz gdy odrzuci wniosek kanclerza o wyrażenie mu wotum zaufania.

Wymienione tutaj cechy systemu kanclerskiego występują w swoim całościowym kształcie tylko w ustroju państwowym RFN. Pewne elementy tego modelu rządów widoczne są również w innych systemach ustrojowych. Silna pozycja szefa rządu (premiera) oraz wyjątkowo „słaba” prezydentura charakteryzuje np. strukturę organów państwowych Izraela. Z kolei w niektórych państwach europejskich (m.in. w Belgii, Hiszpanii, Słowenii oraz w Polsce) znalazła zastosowanie instytucja konstruktywnego wotum nieufności. Nie musi to jednak świadczyć o dążeniu do wprowadzenia ogółu rozwiązań typowych dla kanclerskiego systemu rządów, lecz może stanowić jedynie próbę racjonalizacji funkcjonującego w tych państwach systemu parlamentarnego.

Kolejnym systemem rządów, opartym na instytucjach ustrojowych będących w istocie zaprzeczeniem podstawowych cech klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego, jest **system prezydencki**. Jego podstawy stworzyła konstytucja Stanów Zjednoczonych z 1787 r. i w zasadniczym kształcie funkcjonuje on

w tym państwie do dnia dzisiejszego. Ten system rządów odróżnia od innych przede wszystkim specyficzna konstrukcja władzy wykonawczej, maksymalne odseparowanie poszczególnych władz na szczeblu federalnym oraz przyjęcie zasady równowagi między nimi (zwłaszcza w relacjach między legislatywą a egzekutywą).

Dla prezydenckiego systemu rządów, realizowanego w modelu konstytucyjnym USA, najbardziej charakterystyczne są następujące zasady i instytucje ustrojowe:

- 1) w strukturze władz federalnych zwraca głównie uwagę występowanie jednoczłonowej egzekutywy, gdyż prezydent sprawuje jednocześnie funkcje głowy państwa oraz szefa administracji federalnej. Oznacza to, że w tym systemie nie występuje zarówno instytucja premiera, jak też rządu (jako kolegialnego organu władzy wykonawczej). Mianowani przez prezydenta ministrowie (sekretarze stanu) nie posiadają własnych konstytucyjnych kompetencji i są tylko wykonawcami jego decyzji;
- 2) prezydent, podobnie jak obie izby Kongresu, pochodzi z wyborów powszechnych. W odróżnieniu od wyborów parlamentarnych, gdzie posłowie i senatorowie wyłaniani są bezpośrednio przez wyborców, wybór prezydenta dokonywany jest jednak w sposób pośredni, gdyż wyborcy wybierają jedynie elektorów, a ci dopiero dokonują wyboru prezydenta. Ten sposób wyboru prezydenta gwarantuje mu mimo wszystko równą parlamentowi demokratyczną legitymację do sprawowania władzy w państwie;
- 3) przestrzegana jest bezwzględnie zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego z piastowaniem stanowisk w administracji federalnej;
- 4) prezydent nie posiada uprawnień w zakresie zwoływania i zamykania zwyczajnych sesji Kongresu. Nie przysługuje mu też (podobnie jak innym urzędnikom szczebla federalnego) prawo inicjatywy ustawodawczej;
- 5) prezydent pozbawiony jest możliwości podjęcia decyzji o rozwiązaniu izb Kongresu oraz zarządzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych;
- 6) w systemie tym nie ma zastosowania instytucja odpowiedzialności politycznej egzekutywy przez parlamentem. Nie ponoszą jej również sekretarze stanu, gdyż wysocy urzędnicy federalni odpowiadają jedynie przed prezydentem;
- 7) akty urzędowe prezydenta nie wymagają dla ich ważności podpisu żadnego urzędnika federalnego, a tym samym nie występuje tu instytucja kontrasygnaty;
- 8) w celu zagwarantowania równowagi między władzą ustawodawczą (Kongresem), wykonawczą (prezydentem) i sądowniczą (Sądem Najwyższym)

wprowadzono cały system hamulców, czyli takich środków oraz instytucji, które kształtują wzajemne zależności poszczególnych władz federalnych.

Wprowadzony do systemu prezydenckiego Stanów Zjednoczonych **system hamulców i równowagi** (*checks and balances system*) ma przede wszystkim na celu łagodzenie stanu daleko idącej separacji władz. Przedstawia się on następująco:

- 1) do środków wpływu Kongresu na egzekutywę zalicza się: a) możliwość pociągnięcia prezydenta i innych urzędników federalnych do odpowiedzialności konstytucyjnej w trybie *impeachment* w przypadku dopuszczenia się przez nich „zdrady, przekupstwa albo innych ciężkich przestępstw lub wykroczeń” (przy wystąpieniu tej materialnej przesłanki oskarża Izba Reprezentantów, orzeka zaś i ewentualnie usuwa z urzędu Senat); b) prawo Senatu do wyrażania zgody na niektóre nominacje prezydenckie i zawieranie przez prezydenta traktatów międzynarodowych; c) określanie w budżecie państwa ram finansowych działalności egzekutywy; d) uprawnienie do obalenia ustawodawczego weta prezydenta. W stosunku do Sądu Najwyższego uprawnieniem Kongresu jest określanie w drodze ustawodawstwa składu i organizacji tego sądu;
- 2) prezydentowi przysługują dwa zasadnicze uprawnienia wobec Kongresu: a) prawo stosowania weta zawieszającego wobec ustaw; b) prawo kierowania orzędzi do Kongresu, za pomocą których stara się on wpływać na kierunki prac parlamentu. Jako istotne uprawnienie prezydenta w sferze władzy sądowniczej należy traktować prawo nominowania („za radą i zgodą Senatu”) sędziów Sądu Najwyższego;
- 3) Sąd Najwyższy dysponuje wobec władzy ustawodawczej i wykonawczej szczególnie jednym znaczącym uprawnieniem – jako organ sprawujący kontrolę konstytucyjności prawa może pozbawić mocy obowiązującej akty ustawodawcze Kongresu oraz akty normatywne egzekutywy.

Poza Stanami Zjednoczonymi model rządów prezydenckich przyjął się na szerszą skalę jedynie w **państwach Ameryki Łacińskiej**, gdzie niejednokrotnie (np. w Meksyku) funkcjonuje sprawnie w długiej perspektywie czasowej. Często jednak ten system rządów ulegał w warunkach latynoamerykańskich znacznym deformacjom, przekształcając się w reżim dyktatorski lub przybierając postać junty wojskowej (mogą o tym świadczyć dzieje polityczne Argentyny, Brazylii, Chile i kilku innych państw). Z kolei próby zaszczerpienia systemu prezydenckiego poza kontynentem amerykańskim (m.in. na Filipinach i w Korei Południowej) kończyły się z reguły niepowodzeniem.

Odrębną kategorię systemu rządów stanowią tzw. **systemy mieszane**. Charakteryzuje je przede wszystkim to, że łączą w sobie określone cechy zarówno systemu

rządów parlamentarnych, jak też modelu prezydenckiego. Na ich oznaczenie używa się również innych określeń, a zwłaszcza: system półprezydencki (gdy zaznacza się w nim przewaga cech systemu prezydenckiego) oraz system parlamentarno-prezydencki (kiedy występuje dominacja rozwiązań typowych dla systemu parlamentarnego).

Wśród istniejących współcześnie mieszanych systemów rządów na uwagę zasługuje szczególnie **system półprezydencki**. W najbardziej wyrazistej formie ten system rządów od 1958 roku realizowany jest w ustroju politycznym V Republiki we Francji. Posiada on kilka cech charakterystycznych, które odróżniają go od innych systemów ustrojowych:

- 1) egzekutywa jest dwuczłonowa, złożona z prezydenta (głowy państwa) oraz rządu (kolegialnego organu władzy wykonawczej, który tworzą ministrowie z premierem na czele). Rzeczywistym szefem egzekutywy jest jednak prezydent, któremu konstytucja powierza przewodniczenie posiedzeniom Rady Ministrów;
- 2) prezydent powoływany jest w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich na pięcioletnią kadencję, przy czym liczba kadencji nie jest konstytucyjnie ograniczona;
- 3) prezydentowi przysługuje szeroki zakres uprawnień, w tym także liczne uprawnienia osobiste (dyskrecjonalne), podejmowane przez niego samodzielnie i niewymagające kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra. Do prerogatyw prezydenckich należy m.in. prawo rozwiązania parlamentu, nominacja premiera, poddanie projektu ustawy pod referendum, możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego;
- 4) prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną za zdradę stanu, a wówczas w stan oskarżenia może go postawić zgodna uchwała obu izb parlamentu;
- 5) premier i ministrowie są powoływani przez prezydenta, ale rząd musi mieć zaufanie parlamentu. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną zarówno przed parlamentem, jak też przed głową państwa;
- 6) w konstytucji francuskiej przyjęto zasadę niepołączalności mandatu parlamentarnego z piastowaniem stanowisk w rządzie;
- 7) rola parlamentu w stosunku do egzekutywy jest istotnie ograniczona, gdyż może on realizować funkcję ustawodawczą wyłącznie w dziedzinach wyznaczonych mu przez konstytucję (zastosowano tu więc zasadę domniemania kompetencji prawodawczych na rzecz władzy wykonawczej);

8) na relacje między prezydentem a parlamentem wpływa pojawiająca się okresowo koabitacja (*cohabitation*), czyli sytuacja, gdy prezydent oraz większość parlamentarna i wyłoniony przez nią rząd reprezentują odmienne opcje polityczne.

System półprezydencki we Francji funkcjonuje bez większych zmian ponad pół wieku i wbrew hipotezom wysuwanych przed wielu laty przez francuskich konstytucjonalistów (m.in. Maurice Duvergera) nie został przekształcony w system rządów prezydenckich. Na zbliżonych zasadach, jakie obowiązują w V Republice, kształtowane były systemy rządów niektórych państw znacznie wcześniej, bo już w okresie międzywojennym. Przykładem może być ustroj Republiki Weimarskiej (1919–1933) oraz przyjęty przez konstytucję z 1919 r. system ustrojowy Finlandii (został on zmodyfikowany dopiero w nowej ustawie zasadniczej z 1999 r.). Ten model rządów także współcześnie znajduje zastosowanie nie tylko w ustroju Francji. System półprezydencki wprowadziła przede wszystkim (wkrótce po obaleniu rządów dyktatorskich przez „rewolucję goździków”) konstytucja Portugalii z 1976 r., później zaś został ukształtowany w kilku państwach postkomunistycznych (Rosja, Białoruś, Rumunia, Ukraina).

Na odrębną uwagę zasługuje jeszcze jeden system rządów, który nie jest oparty na zasadzie podziału władz, lecz nawiązuje do koncepcji jedności władzy państwowej. Jest to **system rządów zgromadzenia** (zwany również systemem parlamentarno-komitetowym), któremu w doktrynie prawa konstytucyjnego przypisuje się następujące cechy:

- 1) jedną z podstawowych zasad ustrojowych jest zasada nadrzędności parlamentu wobec innych organów państwowych;
- 2) parlament posiada nie tylko kompetencje ustawodawcze, bowiem dysponuje także niektórymi kompetencjami o charakterze wykonawczym (np. w zakresie kierownictwa nad siłami zbrojnymi oraz zapewnienia bezpieczeństwa państwa);
- 3) głowa państwa powoływana jest przez parlament i przed nim odpowiedzialna;
- 4) głowa państwa nie posiada uprawnień kreacyjnych w stosunku do egzekutywy, gdyż skład rządu powoływany jest bezpośrednio przez parlament;
- 5) rząd posiada cechy komitetu wykonawczego parlamentu, co oznacza, że nie sprawuje samoistnych kompetencji, lecz wykonuje jedynie wszelkie decyzje podejmowane przez parlament;
- 6) rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem i może być w każdej chwili odwołany;

- 7) egzekutywa ma ograniczony wpływ na parlament, bo przysługuje jej tylko prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo żądania zwołania sesji nadzwyczajnej;
- 8) egzekutywie nie przysługuje uprawnienie do rozwiązania parlamentu.

Zaprezentowanych tutaj cech systemu rządów zgromadzenia można doszukiwać się obecnie jedynie **w ustroju konstytucyjnych organów Konfederacji Szwajcarskiej**. Faktycznie jednak system ustrojowy tego państwa różni się nieco od klasycznego modelu rządów zgromadzenia. Przede wszystkim, nowa konstytucja szwajcarska z 1999 r. wprowadza pewne elementy podziału (separacji) władz federalnych. W konsekwencji rząd nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i nie może być obalony w drodze wotum nieufności. W Szwajcarii nie jest też znana instytucja głowy państwa w jej tradycyjnym znaczeniu. Tak jak poprzednio, również obecna konstytucja przyznaje natomiast parlamentowi zwierzchnią pozycję w strukturze naczelnych organów federacji. Najważniejsze decyzje w tym państwie mogą być jednak podejmowane wyłącznie przez suwerena (naród), czemu służą rozbudowane instytucje demokracji bezpośredniej.

4. System organów państwowych w Konstytucji RP

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. opiera ustrój organów państwowych na zasadzie podziału i równowagi władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Natomiast wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą kształtuje **na zasadach zrationalizowanego systemu rządów parlamentarnych**. Jego istota polega w gruncie rzeczy na tym, że z jednej strony zaznacza się przewaga parlamentu wśród naczelnych organów państwa, z drugiej zaś szereg istotnych uprawnień konstytucja zagwarantowała Prezydentowi RP, który w dodatku powoływany jest przez Naród w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. Tym głównie system rządów w Polsce różni się od klasycznego modelu rządów parlamentarnych.

Racjonalizacji systemu parlamentarnego w konstytucji z 1997 r. służy co najmniej kilka rozwiązań prawnoustrojowych. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim instytucję **konstruktywnego wotum nieufności**, która pozwala doprowadzić do obalenia rządu przez parlament w drodze wotum nieufności jedynie wtedy, gdy jest on w stanie wyłonić nowy gabinet mający poparcie większości parlamentarnej. Przejawem racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych jest też przyjęcie złożonego trybu powoływania Rady Ministrów oraz istotne umocnienie pozycji premiera w strukturze naczelnych organów państwowych. O generalnych założeniach procesu racjonalizacji była już mowa w treści rozdziału traktującego o zasadach ustroju państwowego RP. Bardziej szczegółowa analiza wprowadzonych w tym zakresie

nowych regulacji konstytucyjnych zaprezentowana zostanie jeszcze w dalszej części podręcznika.

W oparciu o postanowienia obowiązującej konstytucji stosunkowo łatwo można wyodrębnić cztery grupy organów państwowych RP. Są to: 1) organy ustawodawcze; 2) organy wykonawcze; 3) sądy i trybunały; 4) organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Te cztery grupy organów tworzą łącznie określony **system organów państwowych**, w ramach którego wszystkie organy państwa są ze sobą ściśle powiązane, gdyż tylko w ten sposób możliwa jest realizacja istotnie zróżnicowanych funkcji i zadań państwa.

Władza ustawodawcza powierzona została w art. 95 ust. 1 Sejmowi i Senatowi. Obie izby polskiego parlamentu pochodzą z wyborów powszechnych i bezpośrednich, zaś ich wybór dokonywany jest na czteroletnią kadencję. Nie są to izby równoprawne, bowiem we wzajemnych stosunkach między nimi zaznacza się wyraźna przewaga Sejmu. O bardziej znaczącej pozycji izby pierwszej decydują także realizowane przez nią funkcje oraz to, że istnienie Senatu uwarunkowane jest każdorazowo funkcjonowaniem Sejmu. W przypadku skrócenia kadencji Sejmu (w drodze własnej uchwały o samorozwiązaniu izby lub na mocy decyzji głowy państwa) dobiega bowiem zawsze końca również kadencja Senatu.

Podstawowym zadaniem Sejmu i Senatu jest realizacja funkcji ustawodawczej, czyli uchwalanie ustaw, stanowiących podstawę wydawania aktów normatywnych przez organy władzy wykonawczej. Dlatego też w konstytucji uregulowane zostały podstawowe zasady procedury ustawodawczej. Określa ona przede wszystkim podmioty dysponujące prawem inicjatywy ustawodawczej, formułuje zasadę trzech czytań projektów ustaw, przyjmuje formułę zwykłej większości podczas głosowania nad przyjęciem ustawy, wyznacza ramy partycypacji Senatu oraz Prezydenta RP w procesie ustawodawczym. W odrębnej części konstytucji (art. 235) unormowano zasady realizacji przez izby funkcji ustrojodawczej, a więc uprawnienia Sejmu i Senatu w zakresie dokonywania zmian w treści obowiązującej ustawy zasadniczej.

Konstytucja powierza obu izbom parlamentu realizację funkcji kreacyjnej, której istota sprowadza się do powoływania oraz odwoływania wskazanych przez nią centralnych organów państwowych. Z kolei w realizacji funkcji kontrolnej parlamentu uczestniczy w zasadzie tylko izba pierwsza. Szczególne znaczenie ma w tym wypadku parlamentarna kontrola działalności egzekutywy oraz egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Sejm może też postawić członka rządu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, natomiast Zgromadzenie Narodowe (obradujące łącznie obie izby parlamentu) władne jest podjąć taką uchwałę w stosunku do Prezydenta RP.

Egzekutywa jest w Polsce dwuczłonowa, gdyż **do organów władzy wykonawczej Konstytucja zalicza Prezydenta RP oraz Radę Ministrów.** Obu tym organom

została wyznaczona inna rola w systemie ustrojowym RP, co wynika jednoznacznie z analizy treści rozdziałów V i VI Konstytucji, regulujących pozycję ustrojową oraz kompetencje organów władzy wykonawczej.

Prezydent RP, zgodnie z art. 126 Konstytucji, jest określany jako najwyższy przedstawiciel państwa polskiego oraz gwarant ciągłości władzy państwowej. Czuwa on nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium. Prezydent jest wybierany w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich na pięcioletnią kadencję, a więc uzyskuje legitymację suwerena (Narodu) do sprawowania funkcji głowy państwa. Znaczna część aktów urzędowych Prezydenta wymaga dla swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie jednak w art. 144 ust. 3 Konstytucji wyliczono aż w 40 punktach sprawy, które mogą być rozstrzygane przez Prezydenta RP bez formalnej kontrasygnaty ze strony premiera.

Rada Ministrów traktowana jest w przepisach Konstytucji (art. 146) jako organ władzy wykonawczej, do którego należą sprawy polityki wewnętrznej i zagranicznej RP niezastrzeżone dla innych organów państwowych. Skład Rady Ministrów jest powoływany przez Prezydenta RP, przy czym rząd powołany przez głowę państwa musi następnie uzyskać w Sejmie wotum zaufania bezwzględną większością głosów. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem i może być przezeń obalony, ale jedynie w drodze konstruktywnego wotum nieufności.

Organami władzy sądowniczej są niezależne sądy i trybunały. Zgodnie z art. 173 Konstytucji stanowią one władzę odrębną i niezależną od innych władz publicznych. Sądy powołane zostały do sprawowania wymiaru sprawiedliwości i rolę taką spełniają: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. W rozdziale VIII obowiązującej Konstytucji, traktującym o ustroju władzy sądowniczej, określono także rolę Krajowej Rady Sądownictwa.

Do organów władzy sądowniczej Konstytucja RP zaliczyła również oba trybunały. Do konstytucyjnie określonego zakresu działania Trybunału Konstytucyjnego należy przede wszystkim orzekanie o konstytucyjności i legalności aktów normatywnych stanowiących przez centralne organy państwowe. Poza tym do zadań tego Trybunału zaliczono m.in. orzekanie w sprawach zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz rozpatrywanie skarg konstytucyjnych. Trybunał Stanu został z kolei powołany do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, które naruszyły przepisy konstytucji lub ustaw. Zgodnie z art. 198 Konstytucji, odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą m.in. Prezydent RP, premier oraz wszyscy członkowie Rady Ministrów, Prezes NBP, Prezes NIK, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Ostatnią grupę konstytucyjnych organów państwa w RP stanowią **organy kontroli państwowej i ochrony prawa**, którym poświęcony został rozdział IX ustawy zasadniczej. Do organów tych zaliczono: Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Najwyższa Izba Kontroli została określona jako naczelny organ kontroli państwowej, podlegający Sejmowi i działający na zasadach kolegalności. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w przepisach Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1). Z kolei Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji (art. 213 Konstytucji).

Poza wymienionymi tutaj czterema kategoriami organów państwowych, Konstytucja RP w rozdziale VII określa także podstawy ustroju władz samorządowych na szczeblu lokalnym. **Organy samorządu terytorialnego** nie są jednak organami państwa, bowiem przy wykonywaniu zadań publicznych działają jako organy wykonujące zadania własne lub zadania zlecone przez państwo. Problematyka organów państwowych (a także organów samorządu terytorialnego) będzie przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części podręcznika.

Podstawowa literatura

- R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003.
- B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, Białystok 2009.
- S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.
- E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2002.
- E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009.
- S. Gebethner, R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997.
- M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- R.M. Małajny, *Systematyka polskich organów konstytucyjnych i ich charakter prawny*, „Studia Prawnicze” 1989, z. 1.
- P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.

- T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Systemy rządów. Dylematy konstytucyjnej regulacji i praktyki funkcjonowania*, Warszawa 2007.
- T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- K.M. Pospieszalski, *O pojęciu „organu państwowego”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 1.
- A. Pułło, *System konstytucyjny Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1997.
- A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2007.
- P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013.
- W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2014.
- W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2010.
- W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
- W. Sokolewicz, *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 r.* „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- J. Stembrowicz, *Aparat państwowy w Konstytucji*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 1–2.
- J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- J. Trzciniński, *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław 1974.
- Z. Witkowski, *System konstytucyjny Włoch*, Warszawa 2000.
- H. Zięba-Załucka (red.), *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.