

**Jerzy Kuciński****SYSTEM RZĄDÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
W ŚWIETLE KONSTYTUCJI Z 1997 ROKU (PROLEGOMENA)****Uwagi wstępne**

Problematyka systemów rządów, w tym szczególnie systemu rządów określonego normatywnie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., stała się w okresie transformacji ustrojowej przedmiotem ożywionego zainteresowania i wszechstronnych analiz w polskiej nauce prawa konstytucyjnego oraz w naukach o polityce<sup>1</sup>. Z tych względów w opracowaniu zajmiemy się w sposób raczej syntetycz-

---

<sup>1</sup> Zob. prace: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997; S. Gebethner, *Modele rządów i ich regulacja konstytucyjna* [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997; S. Gebethner, *System rządów RP – model konstytucyjny a praktyka* [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006; M. Masternak-Kubiak, J. Trzciniński, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5; T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12; M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998; M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka* [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015; M. Grzybowski, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski, M. Grzybowska, K. Sobolewska-Myślik, *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 1999; J. Jaskiernia, *Systemy rządów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu*, red. K. Complak, Wrocław 2002; J. Szymanek, *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 3; *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, zwłaszcza rozdz. I; *Systemy rządów. Dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007; *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012; L. Garlicki, *System rządów III RP – dawne obawy i nowe wyzwania*

ny dwiema grupami zagadnień związanych z tematem: 1) spróbujemy odtworzyć najbardziej reprezentatywne poglądy i stanowiska przedstawicieli nauki polskiej w kwestiach pojęciowych i teoretycznych dotyczących systemów rządów, 2) scharakteryzujemy na nieco szerszym tle ustrojowym system rządów określony w Konstytucji z 1997 r. oraz jego główne elementy składowe.

## Rozumienie określenia „system rządów”

System rządów, chociaż w żadnej konstytucji nienazwany wprost, stanowi jeden z podstawowych składników ustroju konstytucyjnego każdego państwa. W piśmiennictwie naukowym nie występuje jednolite rozumienie określenia „system rządów”. W polskiej nauce prawa konstytucyjnego wyróżnić można, w pewnym uproszczeniu, kilka stanowisk w kwestii rozumienia tego określenia: 1) najszersze, w którym system rządów pojmowany jest jako ustrój naczelnych organów władzy, określający mechanizm sprawowania tej władzy<sup>2</sup>, 2) nadal szerokie, definiujące system rządów jako zespół organizacyjnych i funkcjonalnych zasad określających relacje pomiędzy konstytucyjnie wyodrębnionymi centralnymi organami państwa<sup>3</sup>, 3) wąskie rozumienie tego pojęcia jako sfery relacji organizacyjnych i funkcjonalnych, jakie występują pomiędzy legislatywą a egzekutywą – dwoma członami podzielonych władz<sup>4</sup>, 4) stanowisko trochę inne odróżniające się tym, że – generalnie akceptując wąskie rozumienie terminu „system rządów” – rozszerzano jego treść o pewne dodatkowe elementy: o stosunki wewnątrz władzy wykonawczej<sup>5</sup>; o stosunki wewnętrzne w ramach każdej z dwu władz<sup>6</sup>; o uwzględnienie

---

[w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012; *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.

<sup>2</sup> S. Gebethner, *Modele rządów...*, s. 91. W nowszej pracy (*System rządów Rzeczypospolitej...*, s. 211) autor pojmuje określenie „system rządów” w sposób zdecydowanie bardziej zawężony.

<sup>3</sup> Tak: E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 130; S. Bożyk [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski i in., Białystok 2009, s. 142. Podobnie: M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej...*, s. 9. Zbliżone w treści stanowisko zajmuje B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 419 oraz M. Kruk, *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów* [w:] *Parlamentarny system rządów...*, s. 20.

<sup>4</sup> Zob. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 5. Podobnie: M. Domagała, *System kancelerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucyjne systemy...*, s. 113.

<sup>5</sup> D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne* [w:] *Konstytucyjne systemy...*, s. 7.

<sup>6</sup> B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce* [w:] *Systemy rządów w perspektywie...*, s. 352.

pozycji i rangi prawnoustrojowej organów władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>7</sup>; o regulacje dotyczące podstawowych zasad ustrojowych<sup>8</sup>.

Biorąc pod uwagę propozycje zawarte w niektórych spośród przedstawionych stanowisk, przyjmujemy, że określenie „system rządów” oznacza sferę relacji organizacyjnych i funkcjonalnych istniejących pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz wewnątrz tych władz, z uwzględnieniem pozycji i rangi prawnoustrojowej organów owych władz oraz niektórych naczelnych zasad ustroju politycznego państwa stanowiących swoisty fundament systemu rządów. Trzeba przy tym mieć na względzie, że system rządów znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w sferze normatywnej, zwłaszcza w konstytucji, jak też w praktyce ustrojowej, w rzeczywistym układzie stosunków między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>9</sup>, wynikającym z faktycznej pozycji ustrojowej tych organów. Nas będzie interesowała ta pierwsza sfera.

### **Klasyfikacje systemów rządów**

Systemy rządów mogą być ustanawiane na gruncie jednej z dwu naczelnych zasad ustroju politycznego państwa: zasady podziału władzy albo zasady jedności (jednolitości) władzy. Ze względu na to, że obowiązująca Konstytucja z 1997 r. przyjmuje zasadę podziału (i równowagi) władzy, ograniczymy się do uwag na temat systemów rządów kształtowanych w ramach zasady podziału władzy. Wynikający z tej zasady funkcjonalny oraz organizacyjny podział władzy, nie przesądzając w pełni o konkretnym rodzaju systemu rządów<sup>10</sup>, umożliwia tworzenie rozmaitych związków i odniesień między dwiema podzielonymi władzami oraz wewnątrz tych władz, a tym samym kształtowanie różnych systemów rządów. Warto więc sformułować kilka uwag dotyczących klasyfikacji podstawowych modeli systemów rządów. Wydaje się to niezbędne, gdyż pozwala w sposób bardziej uporządkowany scharakteryzować system rządów określony normatywnie w Konstytucji RP z 1997 r.

W polskiej nauce prawa konstytucyjnego nie ma pełnej zgodności poglądów w kwestii katalogu podstawowych modeli systemów rządów. Najczęściej wyróżnia się trzy modele<sup>11</sup>: a) parlamentarny, nazywany czasem parlamentarno-

---

<sup>7</sup> J. Kuciński, *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Kompendium*, Warszawa 2014, s. 147.

<sup>8</sup> M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 93.

<sup>9</sup> Por. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 5; M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów...*, s. 13–14.

<sup>10</sup> Por. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 6.

<sup>11</sup> Zob. S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie* [w:] *Konstytucyjne systemy...*, s. 77; M. Domagała, *System kancler-*

-gabinetowym; b) prezydencki; c) mieszany, określane niekiedy mianem semi-prezydenckiego lub prezydencko-parlamentarnego. Niektórzy autorzy, podkreślając zasadność wyróżnienia trzech podstawowych modeli systemów rządów, skłonni są francuski semiprezydencki model mieszany uznawać za „pozostający w nurcie parlamentarizmu”<sup>12</sup>, a więc opowiadają się w istocie za dwuczłonową klasyfikacją systemów rządów. Są również tacy, którzy wskazują cztery podstawowe modele systemów rządów, dodając do powyższych trzech jeszcze model kanclerski<sup>13</sup>. Uwzględniając przedstawione stanowiska, przyjmujemy, że celowe jest wyróżnienie dwu podstawowych modeli systemów rządów: 1) parlamentarnego, który występuje w różnych wariantach szczegółowych oraz 2) prezydenckiego (również zróżnicowanego), a także 3) modeli mieszanych, nazywanych semiprezydenckimi, prezydencko-parlamentarnymi. W literaturze przedmiotu trafnie zauważono, że kryterium dychotomicznego wyróżnienia parlamentarnego i prezydenckiego systemu rządów stanowi stosunek, w jakim przyjęte rozwiązania pozostają do zasady podziału władzy, a zwłaszcza to, czy podział jest czysty, czy może przewiduje jakieś formy współdziałania między władzami<sup>14</sup>. Podział władzy może być realizowany bowiem albo w formie sztywnej, albo w elastycznej<sup>15</sup>.

Zasadniczą cechą parlamentarnego systemu rządów jest „giętkość” kształtowania podziału władzy, zakładająca istnienie instytucji i mechanizmów pozwalających na współdziałanie władzy ustawodawczej i wykonawczej. Oznacza to swoiście rozumianą ich „kolaborację”, stwarza warunki dialogu między tymi podzielonymi władzami, a w rezultacie przyczynia się do ich równoważenia, zakłócając tym samym czysty podział władzy<sup>16</sup>. Za główną cechą prezydenckiego systemu rządów uznaje się daleko idące rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej, określane nawet jako ich separacja. W rozwiązaniach tego systemu, zakładającego sztywny podział władzy, dąży się do dokładnego, ścisłego rozdzielenia władz<sup>17</sup>. Natomiast zasadniczą cechą systemów mieszanych, przez

---

ski..., s. 113; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 421–422; R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 332–336.

<sup>12</sup> J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 40.

<sup>13</sup> S. Bożyk [w:] *Prawo...*, s. 142. Autor ten, wyróżniając kanclerski model jako jeden z podstawowych, zauważa, że stanowi on jednak odmianę systemu parlamentarnego.

<sup>14</sup> Píše o tym J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 12. Na inne bardziej cząstkowe kryterium wyróżnienia parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego systemu rządów wskazuje S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych...*, s. 77.

<sup>15</sup> Por. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 12–13.

<sup>16</sup> Por. *ibidem*, s. 13; J. Szymanek, *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatywy i egzekutywy)* [w:] *Systemy rządów. Dylematy...*, s. 123–124.

<sup>17</sup> Por. A. Pułło, *System prezydencki* [w:] *Konstytucyjne systemy...*, s. 63; J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 40 i 13; J. Szymanek, *Pojęcie efektywności konstytucyjnego systemu*

niektórych autorów traktowanych jako odrębne od dwóch podstawowych dotąd przedstawionych, a przez innych jako mieszczące się w obrębie modelu parlamentarnego, jest to, że mają charakter hybrydowy, są komplikacją najważniejszych, a na pewno najbardziej reprezentatywnych cech tych dwóch systemów rządów, co często powoduje, że systemy mieszane stają się coraz bardziej zammatwane<sup>18</sup>.

## Charakterystyka podstawowych modeli systemów rządów

### Parlamentarny system rządów

Jest to system rządów najbardziej obecnie rozpowszechniony w państwach demokratycznych. Kształtował się w toku długiej ewolucji ustroju Wielkiej Brytanii, szczególnie intensywnie w ciągu niespełna stu lat od wybuchu angielskiej rewolucji burżuazyjnej<sup>19</sup>. Powstawał w wyniku praktycznych doświadczeń. Nie mając właściwie podstaw ani teoretycznych, ani konstytucyjnych, funkcjonował na gruncie zwyczajów<sup>20</sup>. Pierwszym aktem konstytucyjnym, który regulował parlamentarny system rządów w ówczesnym kształcie była Konstytucja III Republiki Francuskiej z 1875 r. Następnie również inne państwa europejskie przyjmowały w swych rozwiązaniach konstytucyjnych parlamentarny system rządów, przy czym czyniły to nierzadko w sposób różniący się w pewnych unormowaniach od pierwowzoru, co spowodowało, że system ten zaczął występować w wielu wariantach, odmianach i mutacjach, tworząc rodzinę systemów parlamentarnych, co świadczyło o pewnym zmierzchu klasycznego systemu rządów parlamentarnych<sup>21</sup>. W tej sytuacji nie sposób uznać, że istnieje jakiś jeden wzorzec parlamentarnego systemu rządów, ale trzeba przyjąć, że możemy uwypuklić jedynie najważniejsze cechy modelowe takiego systemu.

---

*rządów w państwie demokratycznym [w:] Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 132.

<sup>18</sup> Por. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 35.

<sup>19</sup> Por. W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Konstytucyjne systemy...*, s. 37.

<sup>20</sup> Por. B. Dziemidok-Olszewska, *Kontrowersje wokół doktrynalnych założeń systemu rządów parlamentarnych [w:] Systemy rządów w perspektywie...*, s. 80.

<sup>21</sup> J. Szymanek, *System rządów...*, s. 125, 128; J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 14 i 16. Autor ów pisze, że jest to świadectwem elastyczności systemów parlamentarnych. Zob. też: M. Kruk, *System rządów...*, s. 32; B. Dziemidok-Olszewska, *Kontrowersje...*, s. 92; R. Puchta, *Polski parlamentaryzm i jego racjonalizacja w ostatnim dwudziestolecu [w:] Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Kubik, Warszawa 2010, s. 367–368.

Biorąc pod uwagę wypowiedzi wielu autorów na temat owych cech, należy wskazać następujące:

- 1) parlament (jedno- lub dwuizbowy), pochodzący z wyborów powszechnych (przynajmniej jedna z jego izb), sprawuje władzę ustawodawczą,
- 2) władzę wykonawczą, która ma charakter dwuczłonowy i składa się: a) z głowy państwa, nie pochodzącej z wyborów powszechnych, neutralnej politycznie, nieposiadającej uprawnień w zakresie bieżącej polityki, z ograniczonymi kompetencjami, często wykonywanymi na wniosek lub za aprobatą (kontrasygnatą) szefa rządu lub ministra, niepodlegającej odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, b) z rządu, kolegiального organu, autonomicznego strukturalnie i funkcjonalnie, powoływanego formalnie przez głowę państwa, ale w rzeczywistości pochodzącego z większości parlamentarnej, którego istnienie uzależnione jest od zaufania parlamentu (izby)<sup>22</sup>. Należy do niego głównie prowadzenie polityki państwa w ramach władzy wykonawczej. Jego działalność i akty głowy państwa podlegają kontroli parlamentu (izby)<sup>23</sup>.

W zakresie innych oddziaływań wzajemnych egzekutywy i legislatury warto zauważyć, że: a) rząd, korzystając z inicjatywy ustawodawczej i poparcia większości parlamentarnej dla projektów ustaw, posiada realną możliwość wpływania na treść ustaw uchwalanych przez parlament, b) parlament może doprowadzić do dymisji rządu, stosując procedury egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu, c) głowa państwa może rozwiązać parlament przed upływem kadencji (z reguły na wniosek premiera).

Model parlamentarnego systemu rządów przedstawiony został w pewnym uproszczeniu i niekoniecznie musi być z nim w pełni zgodny parlamentarny system rządów istniejący w konkretnym państwie. Zaprezentowany model wskazuje jednak na najważniejsze cechy tego systemu opartego na zasadzie podziału władzy: poprzez wzajemne hamowanie, współpracę i inne postacie oddziaływania tworzący swoisty „węzeł” spinający legislaturę i egzekutywę, zapewniający względną równowagę tych władz<sup>24</sup>. W praktyce ustrojowej model konstytucyjny systemu rządów ulega modyfikacjom pod wpływem różnorodnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych, zwłaszcza funkcjonującego w danym państwie systemu partyjnego.

---

<sup>22</sup> Czasami uważa się uzależnienie istnienia rządu od tego zaufania za konstytutywną cechę parlamentarnego systemu rządów (zob. M. Jarentowski, *Mieszany system rządów – definicje* [w:] *Parlamentarny system rządów...*, s. 272).

<sup>23</sup> Czasami uznaje się istnienie tego rodzaju odpowiedzialności za element definiujący parlamentarny system rządów (zob. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 15; J. Szymanek, *System rządów...*, s. 126).

<sup>24</sup> Por. M. Kruk, *Wprowadzenie...*, s. 33.

## Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów

Rozważając zagadnienie parlamentarnego systemu rządów, nie sposób pominąć kwestii racjonalizacji tego systemu. Pojęcie racjonalizacji pojawiło się na początku lat 30. XX wieku. Racjonalizacja w jej pierwotnym rozumieniu sprowadzała się przede wszystkim do konstytucjonalizacji mechanizmów funkcjonowania parlamentarnego systemu rządów, który wcześniej pozostawał poza nawiasem regulacji prawnej, nie miał konstytucyjnego zakotwiczenia – był tworzony głównie w praktyce, z zastosowaniem metody prób i błędów. Celem tak pojmowanej racjonalizacji jurystycznej omawianego systemu miało być zapobieżenie ewentualnym jego przekształceniom, a zwłaszcza patologicznym wynaturzeniom<sup>25</sup>.

Niemal równocześnie pojawił się inny jeszcze cel działań podejmowanych w ramach racjonalizacji systemu parlamentarnego. Chodziło o „przeciwstawienie się tym wszystkim praktykom, które w jakiś sposób okazywały się albo sprzeczne z założeniami tego systemu, albo je naruszały, albo wreszcie kwestionowały ich sens i znaczenie”<sup>26</sup>. W ujęciu pozytywnym szło natomiast o zapewnienie sprawności i efektywności działania parlamentarnego systemu rządów. Również obecnie podstawowym sensem racjonalizacji jest zaprojektowanie reguł funkcjonowania systemu parlamentarnego, aby zapewnić mu komfort stabilizacji i efektywności w działaniu<sup>27</sup>. Cele te zamierzano osiągnąć – jak wskazują autorzy zajmujący się problematyką parlamentarnego systemu rządów i jego racjonalizacji<sup>28</sup> – na kilka sposobów: przez przywrócenie zachwianej na rzecz parlamentu równowagi między legislatywą i egzekutywą, zwłaszcza przez ograniczenie wybujałego, przerośniętego parlamentaryzmu i wprowadzenie nowych instrumentów powściągnięcia legislatywy przez egzekutywę; przez wzmocnienie pozycji prawnoustrojowej egzekutywy i jej względne uzależnienie od woli parlamentu, co pozwoliłoby na ustanowienie wyraźnego centrum systemu rządów, wskazanie w nim podmiotu, który – w przypadku blokady mechanizmów decyzyjnych – byłby zdolny, bez podważania pozycji parlamentu, podejmować właściwe rozstrzygnięcia.

---

<sup>25</sup> Por. J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP* [w:] *Parlamentarny system rządów...*, s. 125.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 126.

<sup>27</sup> Por. w odniesieniu do warunków polskich: M. Kruk, *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] red. W. Czapliński, *Prawo w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 407–411.

<sup>28</sup> Zob. J. Szymanek w przywoływanych pracach; J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zrjonalizowanego* [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrjonalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011; B. Skwara, *Zmiana kierunku „racjonalizacji” parlamentaryzmu* [w:] *Wybrane aspekty...*

Efektorem zastosowanych zabiegów racjonalizacyjnych było – zdaniem J. Szymanka<sup>29</sup> – powstanie hybryd zawierających najbardziej funkcjonalne, w tym także najbardziej efektywne, z punktu widzenia działania systemu rządów rozstrzygnięcia. Zazwyczaj nie prowadziły one do ukształtowania się preponderancji władzy wykonawczej w stosunku do ustawodawczej. Spowodowały natomiast dalsze zróżnicowanie parlamentarnych systemów rządów.

Wzmocnienie pozycji prawnoustrojowej egzekutywy wobec legislatywy dokonywało się w sposób zróżnicowany: albo czyniąc beneficjentem przemian rząd z premierem na czele, albo głowę państwa<sup>30</sup>. Nas będzie interesował pierwszy z wariantów wzmocnienia egzekutywy wyrażający się we wzmocnieniu rządu. Skutkowało to zazwyczaj dowartościowaniem szefa rządu i występowało w dwóch odmianach: 1) brytyjskiej, kształtowanej przede wszystkim przez zwyczajne konstytucyjne, będącej uwspółcześnioną adaptacją klasycznego systemu parlamentarnego, prowadzącej głównie do dominacji premiera w systemie rządów, a marginalizacji monarchy („król panuje, ale nie rządzi”), czyniącej z rządu centralny element systemu rządów<sup>31</sup>, 2) niemieckiej, kształtowanej na gruncie Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r., oznaczającej wyeksponowanie roli szefa rządu – kanclerza, nawet jego preponderancję w całym systemie rządów, przy równoczesnym ukształtowaniu pewnych instytucji ustrojowych nieznanymi klasycznemu systemowi parlamentarnemu<sup>32</sup>. W obu tych wersjach racjonalizacji parlamentarizmu, zachowujących konstytutywne cechy systemu parlamentarnego, szef rządu przestał być jedynie pierwszym ministrem (*primus inter pares*), a stał się autentycznym liderem, sprawującym formalne lub nieformalne kierownictwo w ramach egzekutywy.

Kanclerski wariant parlamentarnego systemu rządów uważany jest w literaturze przedmiotu za bodajże najdalej idącą mutację tego systemu<sup>33</sup>. Dlatego, zważywszy choćby na treść dalszych rozważań, warto, uwzględniając wypowiedzi kilku autorów, podjąć próbę wskazania najistotniejszych cech tego właśnie systemu, odróżniających go od modelu klasycznego: 1) w strukturach władzy wykonawczej bardzo silna jest pozycja szefa rządu – kanclerza, wyrażająca się w kilku przyjętych rozwiązaniach: a) kanclerz posiada prawo ustalania wytycznych polityki rządu (politycznego kierownictwa rządem), b) kanclerz, i tylko on,

---

<sup>29</sup> J. Szymanek, *Pojęcie efektywności...*, s. 135–136.

<sup>30</sup> J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 63.

<sup>31</sup> Por. J. Szymanek, *System rządów...*, s. 145. Szerzej zob. J. Szymanek, *System premierowski jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1; J. Szymanek, *Premierowska odmiana systemu parlamentarnego [w:] Parlamentarny system rządów...*

<sup>32</sup> Por. J. Szymanek, *System rządów...*, s. 145. Szerzej zob. M. Domagała, *System kanclerski...*

<sup>33</sup> Pisze o tym J. Szymanek, *System rządów...*, s. 150.



ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem za działalność całego rządu oraz poszczególnych jego członków, zaś ministrowie nie ponoszą takiej odpowiedzialności przed parlamentem, ale wyłącznie przed kanclerzem, 2) wydatnie wzmocniona została pozycja kanclerza wobec parlamentu, a przejawem tego są przede wszystkim następujące unormowania: a) kanclerza powołuje wprawdzie Bundestag (pierwsza izba) bezwzględną większością głosów członków tej izby, ale ministrowie są powoływani i odwoływani przez prezydenta wyłącznie na wniosek kanclerza, tak zaś wyłoniony rząd nie musi już ubiegać się o wotum zaufania od parlamentu, b) jedyną formą odpowiedzialności politycznej ponoszonej przez kanclerza przed parlamentem jest konstruktywne wotum nieufności, którego istota polega na tym, że Bundestag może je wyrazić wobec kanclerza (tylko wobec niego, a nie wobec ministrów) wtedy, gdy jednocześnie wybierze nowego kanclerza, przy czym wybór musi zostać dokonany bezwzględną większością głosów<sup>34</sup>, c) kanclerzowi, który nie zyskał poparcia większości parlamentarnej, wolno sięgnąć po instytucję stanu wyższej konieczności ustawodawczej, charakteryzującą się tym, iż odrzucony przez Bundestag rządowy projekt ustawy ma szansę stać się za zgodą Bundesratu (drugiej izby) obowiązującym aktem ustawodawczym, 3) prezydent posiada niewielkie możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji, ograniczone tylko do dwóch przypadków wprost wskazanych w konstytucji. Wymienione cechy kanclerskiego systemu rządów (i niektóre inne) występują „w komplecie” jedynie w ustroju konstytucyjnym RFN.

### **Prezydencki system rządów**

System ten uznawany jest przez niektórych autorów za najpełniej realizujący koncepcję trójpodziału władzy w ujęciu Monteskiusza<sup>35</sup>. Ukształtował się na podstawie Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., a swoją rozwiniętą postać uzyskał w tym państwie w drugiej połowie XIX wieku, po wojnie secesyjnej. Pod wpływem rozwiązań konstytucyjnych USA system prezydencki rozprószył się w państwach Ameryki Łacińskiej, a po II wojnie światowej próbowano go zaadaptować i wdrożyć w warunkach ustrojowych niektórych państw

---

<sup>34</sup> Czasami uważa się, że konstruktywne wotum nieufności jest najdalej idącym wyrazem racjonalizacji parlamentarnej systemu rządów (zob. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 18; J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 44). Aby doprowadzić do dymisji rządu, instytucja ta wymaga bowiem ukształtowania się w parlamencie nie tylko większości negatywnej, zdolnej obalić dotychczasowy rząd, ale przede wszystkim tzw. większości pozytywnej, która będzie również w stanie wyłonić kandydata na nowego szefa rządu. Jest to więc bez wątpienia rozwiązanie służące stabilizacji rządu.

<sup>35</sup> Por. A. Pułło, *System prezydencki...*, s. 57; P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 178.

Afryki i Azji. Powodowało to, że pojawiły się pewne jego odmiany. Jednakże w wersji określonej w Konstytucji USA okazał się – z wielu przyczyn – bardzo trudny do zaimplementowania, zaś jego funkcjonowanie w innych państwach przynosiło różne, nie zawsze zakładane i pożądane rezultaty. Trzeba więc przyjąć, że realnym ucieleśnieniem prezydenckiego systemu rządów jest system istniejący w Stanach Zjednoczonych.

Biorąc pod uwagę wypowiedzi kilku autorów na temat prezydenckiego systemu rządów ukształtowanego na gruncie Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r., można uznać, że jego cechy modelowe to przede wszystkim:

- 1) władza wykonawcza – ma charakter monistyczny i w całości skupiona jest w ręku prezydenta, który bezpośrednio (bez kontrasygnaty) spełnia obowiązki związane z codziennym rządzeniem (*die – to – die government*), realnie sprawuje władzę wykonawczą (*executive president*). Rząd (gabinet), jako odrębny organ władzy wykonawczej, nie istnieje. Nie ma też premiera,
- 2) daleko idące rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej, nazywane separacją: a) w płaszczyźnie organizacyjnej: legislatura, czyli Kongres, oraz egzekutywa – prezydent wyłaniane są w odrębnych wyborach powszechnych, co każdemu z tych organów zapewnia silną demokratyczną legitymację; nie ma instytucji politycznej odpowiedzialności prezydenta przed parlamentem, ale nie istnieje także możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta; ministrowie, tj. sekretarze stanu, powoływani przez prezydenta (choć za zgodą wyższej izby parlamentu – Senatu), pełnią swoje funkcje z jego upoważnienia i wyłącznie przed nim są politycznie odpowiedzialni, b) w płaszczyźnie funkcjonalnej: wyraża się z jednej strony w tym, że prezydent nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, a na działalność ustawodawczą parlamentu w sposób instytucjonalny może oddziaływać głównie za pomocą orędzi prezydenckich, z drugiej zaś w generalnym braku wpływu parlamentu na wykonywanie przez egzekutywę uchwalonych przez parlament ustaw, c) w płaszczyźnie personalnej: przejawia się w bezwzględnej niepołączalności stanowisk w parlamencie i w strukturach władzy wykonawczej,
- 3) przyjęcie zasady hamulców i równowagi (*checks and balances*) władz, łagodzącej stan separacji między nimi, umożliwiającej ich pewną wzajemną kontrolę, co widoczne jest zwłaszcza w: a) prezydenckim prawie weta zawieszającym ustawy uchwalone przez parlament, które może być przez niego przełamane dzięki zastosowaniu odpowiedniej procedury, b) wymaganej zgodzie parlamentu (konkretnie Senatu) na obsadę przez prezydenta niektórych wyższych stanowisk państwowych.

Należy stwierdzić że prezydencki system rządów w USA, zakładający sztywny podział władz, nie wyklucza całkowicie istnienia pewnego rodzaju

związków pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Związki te pozwalają na różne rodzaje styki czy kontakty pomiędzy władzami, co wynika z przekonania o potrzebie ich wzajemnego powściągnięcia się<sup>36</sup>.

### Mieszane systemy rządów

Przypomnijmy, że istotą tzw. mieszanych (pośrednich) systemów rządów jest łączenie – w różnych proporcjach – elementów systemu parlamentarnego i prezydenckiego, łączenie, którego celem było zazwyczaj wyeliminowanie słabości każdego z tych modeli i wykreowanie nowego, hybrydowego systemu wchłaniającego różne składniki organizacyjne i funkcjonalne tamtych, lepiej zabezpieczających stabilność i efektywność rządu. Rysem charakterystycznym systemów mieszanych jest to, że – jak w żadnej z postaci racjonalizacji – sięga się w nich wprost do modelu rządów prezydenckich<sup>37</sup>. Jeżeli mieszany system rządów odznacza się przewagą cech systemu prezydenckiego, określa się go zazwyczaj mianem semiprezydenckiego lub prezydencko-parlamentarnego. Natomiast jeżeli w systemie mieszanym występuje dominacja cech modelu parlamentarnego, nazywa się go najczęściej parlamentarno-prezydenckim<sup>38</sup>.

Omawiając mieszane systemy rządów, większość autorów wskazuje zazwyczaj, że pierwsze interesujące rozwiązania dotyczące systemu rządów o cechach semiprezydenckich (prezydencko-parlamentarnych) zawarto w Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r. Rozwiązania te były wyraźnie dopasowane do potrzeb ówczesnego prezydenta Francji Charlesa de Gaulle'a (1890–1970). W Konstytucji tej pozostawiono dosyć istotne elementy systemu parlamentarnego, ale równocześnie wprowadzono do niej rozstrzygnięcia zaczerpnięte z systemu prezydenckiego.

Można przyjąć za S. Gebethnerem<sup>39</sup>, że za generalne cechy mieszanych systemów rządów powinno się uznawać następujące:

- 1) istnienie dualistycznej egzekutywy, składającej się z prezydenta i rządu, przy czym: a) prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, wykonuje pewne zadania samodzielnie, bez przyzwolenia (kontrasygna-

<sup>36</sup> Por. J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 42–43.

<sup>37</sup> Por. *ibidem*, s. 35; J. Szymanek, *Pojęcie efektywności...*, s. 131, przypis 28. Są autorzy, którzy uważają, że adaptacja do systemu parlamentarnego niektórych rozwiązań modelu prezydenckiego to jedna z możliwych postaci racjonalizacji tego pierwszego, niezmienną jego parlamentarnego charakteru. Zob. M. Kruk, *Wprowadzenie...*, s. 37–38. Podobnie: J. Szymanek, *Modele systemów rządów...*, s. 35, 36, 40; R. Mojak, *Parlament...*, s. 55.

<sup>38</sup> Na temat mieszanych systemów rządów zob. szerzej: M. Jarentowski, *Mieszany system rządów...*

<sup>39</sup> S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych...*, s. 81; S. Gebethner, *System rządów RP...*, s. 214.

- ty) premiera lub ministra, b) rada ministrów (gabinet) ma charakter kolegialny, a jej szefem jest premier,
- 2) wyłanianie prezydenta ma miejsce w wyborach powszechnych, w których obywatele decydują o powierzeniu urzędu konkretnej osobie i tym samym legitymizują wykonywanie przez nią władzy wykonawczej w imieniu narodu,
  - 3) ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną nie tylko przed parlamentem, ale także przed prezydentem.

### **System rządów w Konstytucji RP z 1997 r.**

Jednym z podstawowych dylematów teoretycznych, który wymagał rozstrzygnięcia podczas toczonych w latach 1994–1997 prac parlamentarnych dotyczących przygotowania nowej konstytucji RP, była sprawa wyboru systemu rządów, który by najbardziej odpowiadał naszym tradycjom ustrojowym, warunkom współczesnym oraz potrzebom politycznym. W żadnym z siedmiu projektów konstytucji zgłoszonych do Zgromadzenia Narodowego w latach 1993–1994 nie opowiadano się za systemem prezydenckim w czystej postaci. W większości z nich optowano za systemem parlamentarnym zrationalizowanym lub za mieszanym, łączącym elementy systemu parlamentarnego zrationalizowanego i prezydenckiego, z przewagą tego pierwszego.

Do najważniejszych postulatów kierowanych pod adresem autorów przyszłej konstytucji należało przyjęcie takich rozwiązań, które tworzyłyby warunki sprzyjające stabilizacji i efektywności systemu rządów<sup>40</sup>. Wpływało to głównie z kilku przesłanek: zarówno z pozytywnych, jak i negatywnych doświadczeń wynikających z rodzimych tradycji związanych z funkcjonowaniem parlamentarnego systemu rządów (szczególnie w czasie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r.); z obserwacji przebiegu zainicjowanego w 1989 r. procesu transformacji ustrojowej (zwłaszcza pod rządami Małej Konstytucji z 1992 r.) oraz kształtowania się w tym okresie w polskim niejednolitym systemie rządów stosunków pomiędzy rządem a prezydentem i parlamentem; z analizy konstrukcji i funkcjonowania parlamentarnych systemów rządów w innych państwach; z inspiracji prawem międzynarodowym; z przystosowywania polskich rozwiązań do przyszłego członkostwa we wspólnotach europejskich (Unii Europejskiej)<sup>41</sup>.

Wymienione uwarunkowania wywarły znaczący wpływ na kształt przyjętej w Konstytucji RP ostatecznej wersji systemu rządów, i to na dwu płaszczyznach: pierwszej dotyczącej ogólnych założeń tego systemu, które generalnie zmierzały do przyswojenia przez polską Konstytucję istotnych rozwiązań tradycyjnego modelu parlamentarnego z elementami racjonalizacji i unowocześnienia; drugiej

---

<sup>40</sup> Por. M. Kruk, *Idea stabilności...*, s. 407.

<sup>41</sup> Por. M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów...*, s. 15.

obejmującej konkretne rozwiązania uwzględniające przestrogi płynące z doświadczeń ustrojowych okresu Małej Konstytucji, w tym zamiar zablokowania sytuacji konfliktowych między władzą ustawodawczą a wykonawczą, osłabiających efektywność funkcjonowania systemu rządów<sup>42</sup>. W rezultacie w Konstytucji z 1997 r. nie przyjęto w pełni żadnego z klasycznych (podstawowych) modeli rządów, ale znalazły się w niej trzy grupy rozwiązań dotyczących systemu rządów: 1) klasyczne zaczerpnięte z parlamentarnego systemu rządów, 2) recypowane z parlamentaryzmu zracjonalizowanego oraz z systemu prezydenckiego, 3) rodzime wynikające z naszej tradycji konstytucyjnej. Rozwiązania te mogą świadczyć o pewnym eklektyzmie unormowań obowiązującej ustawy zasadniczej odnoszących się do systemu rządów, ale taki eklektyzm nie jest – jak już wskazywaliśmy – czymś wyjątkowym we współczesnych konstytucjach.

### **Uwagi na temat wpływu naczelných zasad konstytucyjnych ustroju politycznego państwa na system rządów**

Wyrażenie „naczelne konstytucyjne zasady ustroju państwa” na gruncie Konstytucji z 1997 r. należy rozumieć jako podstawowe (kardynalne) rozstrzygnięcia normatywne. Znajdują się zwłaszcza w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym *Rzeczpospolita* oraz w jej wstępie. Zawarte tam pewne kwalifikowane treści Konstytucji przesadzają o charakterze ustrojowym RP i określają istniejący w Polsce system władzy. Zasady te, ponieważ zostały zapisane w Konstytucji, nazywane są naczelnymi. Mają bowiem najwyższą moc prawną, stanowią swoisty fundament całej „budowli”, jaką jest ustrój państwa i jego system prawny. W naturalny sposób są one również takim fundamentem dla scharakteryzowanego w Konstytucji systemu rządów. Naczelne zasady ustroju spełniają w systemie państwa bardzo ważną funkcję, gdyż to właśnie one wyrażają pewne idee przewodnie ustawy zasadniczej, rozwijane następnie w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych, również tych określających system rządów. Dlatego należy przyznać im prymat w procesie stosowania i wykładni Konstytucji<sup>43</sup>.

W niniejszym opracowaniu zajmiemy się znaczeniem, jakie dla systemu rządów mają niektóre naczelne konstytucyjne zasady ustroju politycznego RP,

---

<sup>42</sup> Por. *ibidem*. Zob. też: L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 179–180.

<sup>43</sup> Por. Z. Witkowski [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski i in., Toruń 2009, s. 61–62; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 55–57; J. Kuciński, *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2013, s. 49–50. Szerzej na ten temat zob. W.J. Wołpiuk, *Pojęcie zasad ustroju politycznego państwa w Konstytucji z 1997 r. i próba określenia ich katalogu* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

a więc te, które dotyczą polskiego państwa (i jego organów) jako instytucji politycznej, powołanej przede wszystkim do sprawowania władzy<sup>44</sup>. Spróbujemy sformułować kilka uwag na temat zasad naczelnych, posiadających największy udział w procesie tworzenia fundamentu systemu rządów i wywierających wpływ na kształt i funkcjonowanie tego systemu. Będziemy je omawiać według porządku zgodnego z Konstytucją. Przedstawimy zatem kolejno zasady:

- demokratycznego państwa prawnego (art. 2);
- władzy zwierzchniej narodu (art. 4 ust. 1);
- urzeczywistniania władzy przez naród w postaci przedstawicielskiej lub bezpośredniej (art. 4 ust. 2);
- podziału władzy i równowagi władz (art. 10);
- pluralizmu politycznego (art. 11 i 13).

### **Wpływ zasady demokratycznego państwa prawnego na system rządów**

Zasada demokratycznego państwa prawnego doczekała się w Polsce bogatej literatury<sup>45</sup>, w której poddano wszechstronnej i dogłębnej analizie właściwie wszystkie jej aspekty. Stosownie do wcześniejszych poglądów autora (zgodnych ze stanowiskiem wyrażanym również w polskiej nauce prawa konstytucyjnego) w art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (...)”, znaleźć można dwa uzupełniające się wzajemnie pojęcia – „państwo prawne” i „demokratyczne państwo prawne”<sup>46</sup>. Rozważymy więc wpływ państwa prawnego i demokratycznego państwa prawnego na system rządów.

W myśl Konstytucji z 1997 r. podstawowym elementem składowym państwa prawnego jest zasada praworządności, określona w art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Wyraża ona regułę legalizmu i nakaz przestrzegania prawa w działalności wszystkich organów władzy publicznej. Reguła ta i nakaz odnoszą się w całej pełni do organów stanowiących strukturalny składnik systemu rządów – Sejmu, Senatu, Prezydenta, Rady Ministrów i jej członków. Spełniając swoje funkcje i kompetencje ustrojowe, muszą one przede wszystkim w działaniach podejmowanych „na zewnątrz”, a więc np. w stosunku

---

<sup>44</sup> Por. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 53.

<sup>45</sup> Z nowych prac zob. zwłaszcza: W.J. Wołpiuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, rozdz. IV i przywołana tam literatura; *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.

<sup>46</sup> J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, s. 59; J. Kuciński, *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 55. Trzeba przyznać, że jest to chyba najczęściej spotykane, ale nie jedyne rozumienie elementów składowych sformułowania „demokratyczne państwo prawne”.

do innych organów składających się na system rządów, realizować je wyłącznie wtedy, gdy jest to wyraźnie dopuszczone przez prawo o randze co najmniej ustawowej, ściśle przestrzegając obowiązujących norm prawnych, szczególnie konstytucyjnych, gdyż w przeciwnym razie formy ich aktywności mogłyby być uznane za bezprawne, przez co nie wywołałyby zamierzonych skutków prawnych.

Z formuły demokratycznego państwa prawnego wynika kilka istotnych wskazań dotyczących organów składających się na system rządów i ich funkcjonowania: organy te, zwłaszcza przedstawicielskie, powinny być wyłaniane w demokratycznych procedurach; struktury systemu rządów i relacje między jego elementami składowymi powinny mieć charakter demokratyczny; prawo stanowione zgodnie z kompetencjami wspomnianych organów powinno być nasycone wartościami i regułami demokratycznymi; organy te powinny przestrzegać prawa i stosować je w sposób nienaruszający demokratycznych reguł funkcjonowania systemu rządów; organy tworzące ów system powinny podlegać społecznej kontroli sprawowanej przez obywateli i ich organizacje. Realizacja w systemie rządów wszystkich przedstawionych zaleceń stanowi jedną z ważnych przesłanek wcielania w życie idei demokratycznego państwa prawnego.

### **Wpływ zasady władzy zwierzchniej narodu na system rządów**

Zasadę władzy zwierzchniej narodu deklaruje Konstytucja z 1997 r. w art. 4 ust. 1, stanowiąc: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. Na temat tej zasady istnieje wiele publikacji<sup>47</sup>. W tym artykule wskażemy, jaki wpływ wywiera ona na system rządów.

Autorzy literatury przedmiotu słusznie uważają, iż zasadę władzy zwierzchniej narodu należy uznawać za jeden z podstawowych elementów składowych, a nawet warunków *sine qua non* rozważanej od strony materialnej demokratyczności państwa<sup>48</sup>. Oznacza to, że zawartość treściowa tej zasady powinna być uwzględniona zarówno w konstytucyjnoprawnych rozwiązaniach normatywnych, jak i w bieżącej aktywności organów władzy publicznej, w tym oczywiście organów składających się na system rządów.

Konstytucyjne sformułowanie zawarte w art. 4 ust. 1, zgodnie z którym „władza zwierzchnia (...) należy do narodu”, niesie dla funkcjonowania systemu rzą-

---

<sup>47</sup> Z nowszych prac na ten temat zob. przede wszystkim: W.J. Wołpiuk, *Zasada władzy zwierzchniej narodu* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, rozdz. II wraz przywołaną tam literaturą; M. Dobrowolski, *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014.

<sup>48</sup> Por. J. Kuciński, *Demokracja...*, s. 33. Zob. też: R. Mojak, *Parlament...*, s. 93; W.J. Wołpiuk, *Zasada władzy...*, s. 170; A. Pułło, *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014, s. 47, 48; P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 19.

dów określone skutki. Na tle wypowiedzi niektórych polskich autorów można wskazać na ważkie ustrojowo konsekwencje zacytowanego wyrażenia: 1) wynika z niego wymóg szerokiego, różnorodnego i ciągłego wpływu obywateli na władzę państwową<sup>49</sup>, a więc i na system rządów, 2) naród-suweren powinien stale ukierunkowywać politykę państwa<sup>50</sup>, czyli również działalność organów składających się na system rządów, korzystając w tym zakresie zwłaszcza z instytucji systemu przedstawicielskiego. Natomiast stwierdzenie, iż do narodu należy władza zwierzchnia oznacza, że obywatele stanowiący ów naród mają prawo do wybierania organów państwowych, prawo wyrażania opinii na temat władzy, prawo współdecydowania z organami państwa w procesie sprawowania władzy<sup>51</sup>, co odnosi się w szczególności do organów składających się na system rządów.

Wreszcie organy te, zgodnie z utrwalonym w nauce polskiej poglądem, uznawane są za organy władzy narodu<sup>52</sup>, wobec którego pełnią rolę służebną. Nie powinny więc mieć swoich autonomicznych celów, ale podejmując działania na rzecz społeczeństwa i obywateli, muszą realizować dążenia służące władzy zwierzchniej narodu<sup>53</sup>.

### **Wpływ zasady urzeczywistniania władzy przez naród w postaci przedstawicielskiej lub bezpośredniej na system rządów**

Zasadę tę ustanawia Konstytucja z 1997 r. w art. 4 ust. 2: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”. W cytowanym przepisie ustrojodawca podkreślił dwie podstawowe postacie sprawowania władzy przez naród – przedstawicielską („przez swoich przedstawicieli”) i bezpośrednią („bezpośrednio”). Zasada ta stawała się niejednokrotnie przedmiotem zainteresowania i dogłębnych analiz w piśmiennictwie naukowym<sup>54</sup>.

Z konstytucyjnego nakazu urzeczywistniania przez naród zwierzchniej władzy przede wszystkim w postaci przedstawicielskiej (wskazanej w przytoczonym

---

<sup>49</sup> M. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 118.

<sup>50</sup> M. Kudej, *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu* [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, Katowice 2000, s. 63.

<sup>51</sup> Por. bardziej ogólne uwagi M. Sobolewskiego, *O pojęciu suwerenności ludu* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 241–242. Podobnie: W.J. Wołpiuk, *Zasada władzy...*, s. 171; M. Kudej, *Problematyka...*, s. 57.

<sup>52</sup> Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 4 do art. 10* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.

<sup>53</sup> Por. P. Sarnecki, *Idee...*, s. 11; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>54</sup> Z najnowszych prac zob. zwłaszcza: J. Kuciński, *Zasada łączenia przedstawicielskich i bezpośrednich form sprawowania władzy przez naród* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, rozdz. V.



przepisie na pierwszym miejscu) wynikają określone konsekwencje dla konstrukcji i funkcjonowania systemu rządów: 1) nieodłącznymi procedurami przedstawicielskiej formy sprawowania władzy przez naród muszą być powszechne wybory do Sejmu i Senatu, w których kształtowane są składy osobowe obu organów i które rozstrzygają o ich przedstawicielskim charakterze, 2) oba wyłaniane w ten sposób organy, posiadające najwyższą legitymację do sprawowania władzy w imieniu narodu, muszą zajmować wysoką pozycję prawnoustrojową w systemie rządów, jak również w całym mechanizmie sprawowania władzy w państwie, a podejmowane przez nie decyzje należy uważać za wyraz woli narodu, co nadaje tym decyzjom szczególną moc prawną i polityczną, 3) w wyniku wyborów powszechnych w każdej z izb, szczególnie w Sejmie, zasiadają przedstawiciele partii politycznych i społecznych, którzy tworzą parlamentarną większość i opozycję. Ma to znaczenie dla realizacji wszystkich funkcji parlamentu, zwłaszcza ustawodawczej, oraz dla udziału Sejmu w procesie wyłaniania rządu i kontroli jego działalności, 4) istnienie w Sejmie zwartej i jednoznacznej liczbowo większości parlamentarnej stanowi dla Rady Ministrów niezbędną podstawę do skutecznego i efektywnego sprawowania rządów w państwie.

Wyrażanie woli narodu przez Sejm i Senat jako organy przedstawicielskie nie prowadzi do pozbawienia narodu-suwerena jego pierwotnych uprawnień. W świetle art. 4 ust. 2 (i innych przepisów konstytucyjnych) naród posiada prawo bezpośredniego rozstrzygania spraw szczególnie ważnych dla państwa. Korzysta z niego, wypowiadając się w referendum ogólnokrajowym, które jeżeli zostały spełnione konstytucyjne wymogi, ma charakter wiążący. Jeżeli w wyniku rozstrzygnięcia referendalnego na organy państwowe składające się na system rządów zostaną nałożone jakieś obowiązki, muszą je one bezwzględnie zrealizować w prawnie określonych terminach i formach. Natomiast dopóki naród-suweren nie ujawni swojej woli w danej kwestii w sposób bezpośredni (wprost) i władczy, dopóty musi istnieć domniemanie, że wola wyrażona w tej sprawie przez organy przedstawicielskie narodu jest tożsama z jego wolą<sup>55</sup>.

### **Wpływ zasady podziału i równowagi władz na system rządów**

Zasada ta została sformułowana w Konstytucji z 1997 r. w sposób następujący: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej” (art. 10 ust. 1). „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybu-

---

<sup>55</sup> Por. J. Kuciński, *Zasada łączenia...*, s. 253. Zob. też: J. Szymanek, *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym RP* [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 177; W. Działocha, *Uwaga 11 do art. 4* [w:] *Konstytucja...*, cz. V.

nały” (art. 10 ust. 2). Zasada określona normatywnie w cytowanych przepisach była już wnikliwie i wszechstronnie analizowana w literaturze naukowej<sup>56</sup>. Jak już sygnalizowano w niniejszej pracy, omawiana zasada, i to oba jej elementy składowe – zarówno podział, jak i równowaga władz – wywierają szczególnie istotny wpływ na system rządów.

Podział władzy przejawia się w aspektach: 1) funkcjonalnym (przedmiotowym) o charakterze pierwotnym, 2) organizacyjnym (podmiotowym) o charakterze wtórnym. Oba znacząco oddziałują na system rządów.

Z konstytucyjnych postanowień dotyczących podziału władzy wynikają dla systemu rządów następujące skutki: 1) rozdzielenie władzy ustawodawczej (legislatywy) od wykonawczej (egzekutywy), a wewnątrz tych władz Sejmu od Senatu i Rady Ministrów od Prezydenta, 2) niepołączalność władz oraz ich powierzenie odrębnym organom państwowym, 3) przestrzeganie przez organy obu władz wyznaczonego im konstytucyjnie zakresu kompetencji, gdyż żaden z nich nie pełni funkcji zwierzchniej wobec organu (czy organów) innej władzy, 4) polityczny charakter organów władzy ustawodawczej i wykonawczej związany z tym, że ich zadaniem jest kształtowanie i realizacja polityki państwa, 5) istnienie w przypadku każdej władzy czegoś, co można by określić mianem jej „jądra kompetencyjnego”, w które organy innych władz nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie podziału władzy<sup>57</sup>, 6) brak całkowitej separacji władz spowodowany faktem, że podział władzy nie ma charakteru absolutnego<sup>58</sup>. W drodze wyjątku dopuszczalne jest więc konstytucyjne dokonywanie pewnych przesunięć niektórych kompetencji pomiędzy organami legislatywy i egzekutywy, przecinanie się tych kompetencji. Nie może to jednak naruszać autonomii owych organów, gdyż stałoby w sprzeczności z konstytucyjnym podziałem władz.

W myśl Konstytucji z 1997 r. równowaga władz – co kilkakrotnie podkreślano w piśmiennictwie<sup>59</sup> – może być w polskim systemie trójpodziału osiągnięta zasadniczo w dwojaki sposób: 1) przez powiązania pozytywne pomiędzy władzami, czyli przez współdziałanie władz, o którym mowa *expressis verbis* we wstępie do Konstytucji, a które należy rozumieć łącznie ze sformułowaniem

---

<sup>56</sup> Z nowszych prac zob. przede wszystkim: J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, zwłaszcza rozdz. I; J. Kuciński, *Zasada podziału władzy i równowagi władz* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, rozdz. VI; G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.

<sup>57</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 74.

<sup>58</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2013 r. (sygn. akt P 35/12), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 2013, nr 5/A, poz. 59; P. Sarnecki, *Uwaga 12 do art. 10* [w:] *Konstytucja...*, cz. V.

<sup>59</sup> Zob. J. Kuciński, *Prawnoustrojowe aspekty konstytucyjnej zasady podziału władzy i równowagi władz*, „Zeszyty Naukowe ALMAMER Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 2009, nr 2, s. 32; J. Kuciński, *Legislatywa...*, s. 67; J. Kuciński, *Zasada podziału...*, s. 325.

art. 10 ustawy zasadniczej o podziale i równowadze władzy<sup>60</sup>, 2) przez powiązania negatywne, tzn. wzajemne powściągnięcie się władz (wyraz „powściągać” oznacza „powstrzymać przed czymś, zapobiegać czemuś”<sup>61</sup>). Termin ten, podobnie zresztą jak „hamulce” czy „hamowanie się”, nie występuje w Konstytucji. Z obu sposobów służących uzyskaniu równowagi władz wynikają istotne wskazania dla systemu rządów.

Współdziałanie organów tworzących system rządów przejawia się w postaci przewidzianych w Konstytucji instytucji i mechanizmów prawnych gdy<sup>62</sup>: 1) aktywność jednego z tych organów stanowi element swoistego cyklu działań, na który składają się również zachowania innego organu (organów) niezbędne do podjęcia decyzji. Można tu podać wiele różnorodnych przykładów z zakresu relacji między Sejmem, Senatem, Radą Ministrów i Prezydentem, 2) realizacja konstytucyjnie lub ustawowo określonej kompetencji wymaga zgodnego działania dwóch, a nawet trzech wskazanych organów. Przykłady z tego obszaru także są liczne.

Istotą wzajemnego powściągnięcia się władz, w tym przypadku legislatywy i egzekutywy, jest posiadanie przez organ (organy) jednej władzy prawa do powstrzymywania, a nawet przeszkadzania w działalności organu (organów) drugiej władzy. Ma to skłonić organ (organy) drugiej władzy do rozważenia zasadności proponowanej zmiany merytorycznej lub formalnej<sup>63</sup>. Przesłankę do uruchomienia instytucji i mechanizmów pozwalających na powściągnięcie władzy określonego organu stanowi z reguły przeświadczenie o niesłuszności, niecelowości czy nieefektywności jego działania. Wobec tego organ jednej władzy próbuje przekonać lub nawet zmusić organ drugiej do zaniechania nieaprobowanych działań albo przynajmniej do ponownego rozważenia problemu. Konstytucja z 1997 r. przewiduje najwięcej instytucji i mechanizmów powściągnięcia władzy w relacjach Sejm – rząd, a także Prezydent – izby parlamentu i odwrotnie.

### **Wpływ zasady pluralizmu politycznego na system rządów**

Zasadę tę obowiązująca Konstytucja wyraziła w art. 11 i 13. Analizowano ją niejednokrotnie w publikacjach naukowych<sup>64</sup>. Dla naszych rozważań istotne są niektóre fragmenty art. 11 ust. 1, który brzmi: „Rzeczpospolita Polska zapewnia

<sup>60</sup> Por. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2, s. 6.

<sup>61</sup> *Wielki słownik poprawnej polszczyzny*, red. A. Markowski, Warszawa 2007, s. 847. Terminu „powściągnięcie się władz” używa także R. Mojak, *Parlament...*, s. 108.

<sup>62</sup> Por. J. Kuciński, *Zasada podziału...*, s. 326–327.

<sup>63</sup> Por. *ibidem*, s. 329.

<sup>64</sup> Z nowszych prac zob. zwłaszcza: J. Kuciński, *Zasada pluralizmu politycznego* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, rozdz. VII i przywołana tam literatura; M. Chmaj, *Zasada pluralizmu politycznego na tle standardów Rady Europy* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.

wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Postaramy się pokazać, jakie znaczenie mają wybrane fragmenty cytowanego przepisu dla systemu rządów.

W jednym z nich zagwarantowano „wolność tworzenia i działania partii politycznych”, która jest nieodzownym składnikiem, a nawet swoistym kamieniem węgielnym zasady pluralizmu politycznego<sup>65</sup>. Warto podkreślić, że chodzi tu nie tylko o wolność tworzenia, ale także o wolność działania partii politycznych. Oznacza to zarówno swobodę zakładania nowych partii (oczywiście po spełnieniu wymogów konstytucyjnych i ustawowych) prowadzącą do ich licznego powstania (wielopartyjności), jak też swobodę działania w życiu politycznym. Organy składające się na system rządów nie mogą więc w sposób pozaprawny ograniczać wolności tworzenia partii politycznych, muszą respektować ich autonomię organizacyjną oraz przestrzegać reguły głoszącej, że ingerencja w tę działalność, a tym bardziej w życie wewnętrzne partii, jest dopuszczalna tylko w rażących przypadkach oczywistego i drastycznego naruszania przez nie prawa. Poza tym podejmowana ingerencja powinna służyć realizacji którejś z ustrojowych zasad konstytucyjnych<sup>66</sup>. Wolność działania partii politycznych jest równoznaczna z ich aktywnością, głównie na terenie parlamentu. Sprawia, że parlamentarzyści (członkowie partii) mogą organizować się w kluby i koła poselskie lub senatorskie na zasadach określonych w regulaminach Sejmu i Senatu. Umożliwia także przedstawicielom klubów i kół udział w pracach organów wewnętrznych Sejmu lub Senatu, a dzięki temu wpływanie na realizację przez parlament jego funkcji.

Konstytucja w art. 11 ust. 1 określiła cel ustrojowy istnienia partii politycznych jako wpływanie „metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. W tym fragmencie poruszono dwie istotne dla ustroju kwestie odnoszące się przede wszystkim do organów, z których złożony jest system rządów. Pierwsza z nich polega na tym że partie polityczne są uprawnione do wpływania na proces kształtowania przez te organy (głównie Sejm i Radę Ministrów) polityki państwa. Jak wynika z wykładni omawianego przepisu, mogą mieć również wpływ korygujący na tę politykę i jej realizację<sup>67</sup>. Druga dotyczy tego, że sposoby oddziaływania przez partie polityczne na tworzenie (a także korygowanie i realizację) polityki państwa muszą mieć charakter demokratyczny, co przy całej niedookreśloności terminu „demokratyczne metody” pozwala partiom wpływać na działalność Sejmu i Senatu za pośrednictwem posłów lub senatorów posiada-

---

<sup>65</sup> Por. M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych*, Olsztyn 2006, s. 55; J. Kuciński, *Zasada pluralizmu...*, s. 355.

<sup>66</sup> Por. W. Sokolewicz, *Uwaga 8 do art. 11 [w:] Konstytucja...*, cz. V.

<sup>67</sup> Por. J. Kuciński, *Zasada pluralizmu...*, s. 372.

jących mandat parlamentarny oraz przez formy ich organizacji w parlamencie, natomiast na działalność rządu – przy pomocy członków partii pełniących w nim funkcję. Żadnym członkom partii politycznych nie przysługują formalnie z tego tytułu dodatkowe uprawnienia związane z działalnością w którymś z organów stanowiących element systemu rządów.

Dokonany krótki przegląd dotyczący wpływu naczelných konstytucyjnych zasad ustroju politycznego RP na określony w Konstytucji z 1997 r. system rządów przekonuje, że wpływ ten posiada istotne znaczenie prawne i faktyczne. Jest on wywierany – chociaż w różnym zakresie i w niejednakowym stopniu – przez treść każdej z przywołanych zasad ustrojowych stanowiących swoisty fundament systemu rządów.

### **Charakterystyka ogólna konstytucyjnego systemu rządów**

Podstawy konstytucyjne systemu rządów w RP, rozumianego tak jak przedstawiono w niniejszym artykule, tworzy wiele przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej. Zostały one pomieszczone zwłaszcza w następujących jej rozdziałach: I – *Rzeczpospolita* (w którym regulowane są naczelné zasady ustroju politycznego państwa), IV – *Sejm i Senat*, V – *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, VI – *Rada Ministrów i administracja rządowa*, X – *Finanse publiczne* (w którym ustalone zostały niektóre relacje między Radą Ministrów, Sejmem i Prezydentem, zwłaszcza te związane z uchwalaniem i wykonywaniem budżetu państwa), XII – *Zmiana Konstytucji* (w którym wskazano na stosunki pomiędzy Sejmem a Senatem podczas uchwalania ustaw o zmianie Konstytucji).

W polskiej nauce prawa konstytucyjnego dominuje opinia, że system rządów określony w Konstytucji z 1997 r. to jedna z wersji systemu parlamentarnego<sup>68</sup>. Aby ją uzasadnić, przywołuje się różne, często podobne, ale nie takie same argumenty. Czasem uważa się, nie bez pewnej racji, że o parlamentarnym charakterze tego systemu świadczą zwłaszcza dwie jego cechy: polityczna odpowiedzialność rządu przed parlamentem (włącznie z możliwością odwołania poprzez wyrażenie wotum nieufności); przysługujące Prezydentowi prawo skrócenia kadencji parlamentu w określonych konstytucyjnie przypadkach<sup>69</sup>. Niektórzy autorzy wymieniają dodatkowe właściwości przesądzające o parlamentarnym charakterze polskiego systemu rządów<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Przekonanie o tym jest tak silne, iż niektórzy autorzy uważają, że zastanawianie się nad tym, czy polski system rządów jest, czy nie jest systemem parlamentarnym to „wyłącznie sztuka dla sztuki” (zob. np. J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 148–149).

<sup>69</sup> Zob. R. Puchta, *Polski parlamentaryzm...*, s. 368.

<sup>70</sup> Poglądy tych autorów prezentuje R. Mojak, *Parlament...*, s. 53–54, przedstawiając także stanowisko własne (*ibidem*, s. 33). Autor ten uważa wymienione przez niego cechy za klasyczne, za kościec struktury organizacyjnej parlamentarnego systemu rządów (*ibidem*, s. 33–34). Nowa

Większość z nich uważa, że polski konstytucyjny system rządów przyjmuje formę hybrydową, stanowi mieszaninę zrationalizowanego parlamentaryzmu w wariacie kanclerskim, z elementami prezydenjalizmu. Niektórzy dostrzegają w tym systemie pewne cechy rządów premierowskich<sup>71</sup>, inni natomiast twierdzą, że nie można w odniesieniu do Polski mówić o takich rządach<sup>72</sup>. Są autorzy, którzy przekonanie o hybrydowości polskiego systemu rządów odnoszą także do relacji wewnątrz egzekutywy, wskazując na elitaryzm stosunków w niej panujących<sup>73</sup>. Warto w tym miejscu przywołać ciekawe spostrzeżenie, że w Konstytucji z 1997 r. mamy do czynienia z systemem zrationalizowanych rządów parlamentarno-gabinetowych odznaczających się pewnymi cechami specyficznymi, których nie spotyka się w innych państwach z podobnymi systemami rządów<sup>74</sup>.

Uwzględniając zaprezentowane poglądy i stanowiska, można uznać, że konstytucyjny system rządów w RP ma charakter mieszany, a określają go cztery zasadnicze wyznaczniki:

- 1) dominacja cech parlamentarnego systemu rządów kształtowanych według wzorów rodzimych oraz rozwiązań innych państw, szczególnie europejskich;
- 2) ukształtowanie parlamentarnego systemu rządów w postaci zrationalizowanej, nawiązujące do pewnych elementów systemu kanclerskiego znanych Ustawie Zasadniczej RFN z 1949 r. oraz wprowadzające własne unormowania racjonalizujące system rządów;
- 3) sięganie do niektórych rozwiązań modelu prezydenckiego, obecnych w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych czy Francji;
- 4) zachowanie rodzimych sprawdzonych rozwiązań dotyczących systemu rządów z okresu Konstytucji marcowej 1921 r. oraz Małej Konstytucji z 1992 r., a także wzbogacenie ich o wcześniej nieznaną uregulowania.

### **Konstytucyjne unormowania wskazujące na dominację cech parlamentarnego systemu rządów**

W obowiązującej ustawie zasadniczej dominacja cech parlamentarnego systemu rządów wyraża się głównie w przyjęciu następujących rozwiązań, rodem z klasycznego modelu parlamentarnego:

---

literatura na ten temat: M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów...*, s. 16–17; J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 148.

<sup>71</sup> Tak: R. Mojak, *Parlament...*, s. 47. Autor uważa, że cechy rządów premierowskich są zbliżone czy też wzorowane na rozwiązaniach systemu kanclerskiego.

<sup>72</sup> Tak: J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 152, przypis 118.

<sup>73</sup> Zob. np. B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 9; B. Opaliński, *Uwagi...*, s. 355 i n.

<sup>74</sup> S. Gebethner, *System rządów RP...*, s. 231.

- 1) władza ustawodawcza oddana została dwuizbowemu parlamentowi składającemu się z Sejmu i Senatu (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1), które choć pochodzą z powszechnych wyborów (art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2), nie mają jednakowej pozycji ustrojowej. Gdy parlament realizuje wszystkie swe funkcje widać wyraźną przewagę Sejmu nad Senatem. Gwarantuje ją wiele przepisów ustawy zasadniczej;
- 2) władza wykonawcza ma charakter dwuczłonowy (art. 10 ust. 2), składa się z Prezydenta oraz Rady Ministrów z Prezesem Rady Ministrów na czele (art. 148), przy czym to właśnie Rada Ministrów jest głównym organem egzekutywy prowadzącym politykę wewnętrzną i zagraniczną RP (art. 146 ust. 1);
- 3) głowa państwa – Prezydent posiada ograniczone kompetencje w zakresie bieżącej polityki RP (świadczą o tym przede wszystkim rozdziały V i VI Konstytucji), nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej ani przed Sejmem, ani przed Senatem, jego akty urzędowe wymagają co do zasady kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 1), który przez podpisanie takiego aktu ponosi wraz z całą Radą Ministrów odpowiedzialność przed Sejmem (art. 144 ust. 2). Od wymogu kontrasygnaty ustawa zasadnicza przewiduje jednak niemało wyjątków (art. 144 ust. 3), wymieniając taksatywnie akty urzędowe Prezydenta zwolnione z tego obowiązku (prerogatywy prezydenckie);
- 4) dwa spośród trzech uwzględnionych w Konstytucji wariantów tworzenia rządu zakładają, że po podaniu się do dymisji Rady Ministrów (art. 162 ust. 1 i 2) następną jest powoływana formalnie przez Prezydenta (art. 154 ust. 1 i art. 155 ust. 1). Musi ona jednak otrzymać od Sejmu upoważnienie do rządzenia, które wyraża się bądź poprzez akceptację Sejmu dla składu i programu rządu i w konsekwencji udzielenie mu wotum zaufania (art. 154 ust. 2 i art. 155 ust. 1), bądź poprzez wybór Prezesa Rady Ministrów i pozostałych jej członków dokonany przez sam Sejm w pierwszym wariantcie rezerwowym powoływania rządu (art. 154 ust. 3);
- 5) Rada Ministrów i jej członkowie podlegają kontroli Sejmu (art. 95 ust. 2) oraz – co jest logicznym następstwem – ponoszą przed nim parlamentarną odpowiedzialność za swoją działalność (art. 157); może to być solidarna odpowiedzialność całego rządu (art. 157 ust. 1, także art. 160) w postaci wotum nieufności (art. 158) lub niewyrażenia wotum zaufania rządowi już po jego powołaniu (art. 160) albo indywidualna poszczególnych członków rządu (art. 157 ust. 2) w formie wotum nieufności wobec ministra (art. 159);
- 6) organy władzy ustawodawczej i wykonawczej są od siebie wzajemnie uzależnione, co wynika z przyjęcia w Konstytucji reguły równowagi (równoważenia) władz, a wyraża się szczególnie poprzez: a) współdziałanie władz w ramach: uchwalania przez parlament ustaw regulujących zagadnienia ustrojowe rządu (wynika to w pewnym stopniu z art. 149 ust. 1, ale generalnie z dopusz-

czalnego na gruncie ustawy zasadniczej zakresu normy ustawowej); upoważnienia w ustawach organów władzy wykonawczej – Prezydenta, Rady Ministrów lub ministrów – do wydawania aktów normatywnych o charakterze wykonawczym, czyli rozporządzeń (art. 92, art. 142, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2) oraz zarządzeń (art. 93 ust. 1 i 2, art. 142); inicjowania przez Radę Ministrów parlamentarnego postępowania ustawodawczego poprzez przedkładanie Sejmowi projektów ustaw (art. 118 ust. 1); opisanego udziału Sejmu w procesie powoływania Rady Ministrów, b) wzajemne powściągnięcie się władz przejawiające się w: sprawowaniu przez Sejm kontroli działalności rządu oraz odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem; wyrażaniu przez parlament (Sejm i Senat) w ustawie zgody na ratyfikację przez Prezydenta pewnej kategorii ważnych ustrojowo umów międzynarodowych (art. 89 ust. 1, art. 90 ust. 1 i 2); udzieleniu przez Senat zgody na zarządzenie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 2); prawie Prezydenta do odmowy podpisania ustawy uchwalonej przez parlament (Sejm i Senat) i wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego (art. 122 ust. 3); uprawnieniu Prezydenta do obligatoryjnego (art. 155 ust. 2) oraz fakultatywnego (art. 225) skracania kadencji Sejmu (i Senatu)<sup>75</sup>.

Nietrudno dostrzec, że wskazane cechy konstytucyjnego systemu rządów, zgodne w swej istocie z zasadniczymi modelowymi cechami systemu parlamentarnego, zostały w niektórych przypadkach ukształtowane w oryginalnej, polskiej wersji. Należy się przychylić do opinii przedstawionej w piśmiennictwie, iż oparcie polskiego systemu rządów na modelu parlamentarnym okazało się rozwiązaniem właściwym<sup>76</sup>. Generalnie należy też uznać, że w Konstytucji z 1997 r. przewidziano dość dużo instytucji i mechanizmów wskazujących na wzajemne uzależnienie organów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

### **Konstytucyjne unormowania służące racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów**

W literaturze naukowej sporo uwagi poświęca się problemom racjonalizacji systemu rządów określonym w Konstytucji z 1997 r. Wszyscy autorzy zajmujący się tymi kwestiami uznają, że elementy racjonalizujące system rządów, i to w niemałej liczbie, znajdują się w obowiązującej ustawie zasadniczej. Główne ich zainteresowania koncentrują się wokół dwóch grup zagadnień:

---

<sup>75</sup> Na temat instytucji i mechanizmów wskazujących na wzajemne uzależnienie od siebie władzy ustawodawczej i wykonawczej w ramach elementów parlamentaryzmu w polskim konstytucyjnym systemie rządów zob. szerzej J. Kuciński, *Legislatywa...*, s. 79–134, 143–150, 156–163, 198–287. Zob. także: G. Kuca, *Zasada...*, s. 167–179, 199–209, 225–242.

<sup>76</sup> L. Garlicki, *System rządów III RP [w:] XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012, s. 112.



1) celów i sensu racjonalizacji w RP, 2) konstytucyjnych unormowań racjonalizujących system rządów.

Cele przewidzianej w Konstytucji RP racjonalizacji systemu rządów postrzegane są niejednakowo. Niektórzy wskazują, że podstawowym sensem, istotą racjonalizacji jest uzależnienie siły Sejmu od jego zdolności do zbudowania odpowiedniej większości i ochrony przed tzw. większościami negatywnymi, uniemożliwiającymi rządowi efektywną realizację konstytucyjnych zadań<sup>77</sup>. Najczęściej za cele polskiej racjonalizacji uważa się dążenie do wzmocnienia pozycji Rady Ministrów i jej Prezesa w systemie rządów, aby zapewnić systemowi stabilność i efektywność działania, ale bez niedemokratycznego ograniczenia praw parlamentu w zakresie jego podstawowych funkcji<sup>78</sup>.

Poglądy naukowe w sprawie konstytucyjnych unormowań służących racjonalizacji polskiego systemu rządów są zróżnicowane. Do rozwiązań racjonalizujących ten system wszyscy autorzy zaliczają uregulowane w Konstytucji z 1997 r. konstruktywne wotum nieufności jako podstawową procedurę utrudniającą odwoływanie Rady Ministrów przez Sejm, a więc sprzyjającą trwałości rządu. Nie ograniczają się jednak tylko do tej instytucji. Prezentują inne jeszcze rozwiązania wspierające racjonalizację polskiego systemu rządów, przy czym niektórzy poprzestają na dwóch<sup>79</sup>, a inni wskazują ich więcej<sup>80</sup> albo nawet bardzo wiele<sup>81</sup>.

Uwzględniając różne stanowiska, można zawarte w Konstytucji z 1997 r. unormowania dotyczące racjonalizacji systemu rządów podzielić na dwie grupy: 1) nawiązujące do niektórych rozwiązań racjonalizujących system rządów znanych Ustawie Zasadniczej RFN z 1949 r., ustanawiającej kanclerski system rządów, 2) rodzime, oryginalne rozwiązania, będące wyrazem dążenia twórców Konstytucji do stabilności i efektywności polskiego systemu rządów<sup>82</sup>. Łącznie tworzą one dość duży zbiór uregulowań konstytucyjnych prowadzących do racjonalizacji elementów parlamentaryzmu w polskim systemie rządów.

Ad. 1. Nawiązanie w Konstytucji RP do pewnych rozwiązań kanclerskiego systemu rządów wyraża się w następujących unormowaniach:

a) silnej pozycji Prezesa Rady Ministrów zarówno w ramach rządu (art. 148), jak też w całym systemie ustrojowym RP (zob. art. 149 ust. 1 i 2, art. 154 ust. 2, art. 155 ust. 1, art. 160, art. 162, art. 171 ust. 2 i 3);

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 114; L. Garlicki, M. Zubik, *Idea...*, s. 180, 184.

<sup>78</sup> Zob. J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 150–155. Autor nazywa ten proces „rewitalizacją” Rady Ministrów i jej Prezesa (*ibidem*, s. 158); M. Kruk, *Idea stabilności...*, s. 411. Podobnie: R. Mojak, *Parlament...*, s. 47; R. Puchta, *Polski parlamentaryzm...*, s. 381.

<sup>79</sup> Tak: M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów...*, s. 48–50; B. Opaliński, *Uwagi...*, s. 355.

<sup>80</sup> Tak: J. Jaskiernia, *Pojęcie...*, s. 58–61.

<sup>81</sup> Zob. J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 151–157.

<sup>82</sup> Por. J. Kuciński, *O Konstytucji...*, s. 162.

- b) przyjęciu instytucji konstruktywnego wotum nieufności jako jedynej procedury, w której z inicjatywy Sejmu może dojść do dymisji Rady Ministrów (art. 158), co wydatnie utrudnia jej odwołanie i sprzyja stabilności całego rządu;
- c) znacznym ograniczeniu możliwości skracania kadencji Sejmu (i Senatu) przez Prezydenta, który ma prawo to uczynić jedynie w dwóch przypadkach:
  - obligatoryjnie – gdy po dymisji dotychczasowej Rady Ministrów, w żadnym z trzech możliwych wariantów powoływania rządu, nie zostanie wyłoniona nowa (art. 155 ust. 2),
  - fakultatywnie – jeżeli w ciągu czterech miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu (art. 225).

Należy zwrócić uwagę, że niektórych z wymienionych unormowań, znajdujących swoje źródło w rozwiązaniach kanclerskiego systemu rządów, nie recypowano z tego systemu w pełni czy wprost. Większość została wyrażona w Konstytucji z 1997 r. w zmienionej – w mniejszym lub większym stopniu – postaci, dostosowanej do polskiej tradycji ustrojowej oraz realiów politycznych Trzeciej RP.

Ad. 2. Wśród innych rodzimych unormowań Konstytucji z 1997 r. służących racjonalizacji elementów parlamentaryzmu w systemie rządów należy wskazać przynajmniej trzy:

- a) przyjęcie w art. 121 i 122 Konstytucji procedury ustawodawczej, która zawsze zostaje zakończona w parlamencie, i przedstawienie uchwalonej ustawy do podpisu Prezydentowi;
- b) ukształtowanie w art. 154 i 155 takiego trybu wyłaniania Rady Ministrów, który – przy ewentualnym wykorzystaniu przewidzianych w nich trzech wariantów powoływania Rady Ministrów – powinien doprowadzić do jej powołania i uzyskania przez nią od Sejmu upoważnienia do rządzenia lub – w przypadku niepowodzenia wszystkich wariantów – do skrócenia przez Prezydenta kadencji Sejmu (i Senatu) oraz zarządzenia nowych wyborów parlamentarnych (art. 155 ust. 2);
- c) przyznanie Radzie Ministrów na mocy art. 146 Konstytucji pierwszoplanowej pozycji ustrojowej w ramach dwuczłonowej władzy wykonawczej, o czym świadczą określone w nim funkcje ustrojowe i kompetencje Rady Ministrów (ust. 1, 3 i 4), zwłaszcza zaś zasada domniemania kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (ust. 2).

Kompetencje Prezydenta w sprawach polityki państwa jawią się jako wyjątki od tej zasady.

Konstytucja RP zawiera wiele jeszcze unormowań racjonalizujących system rządów parlamentarnych. Należy więc uznać, że konstytucyjny system

rządów w Polsce w znacznej mierze odpowiada idei parlamentaryzmu racjonalizowanego<sup>83</sup>. Ocenia się, że przyjęty w ustawie zasadniczej kierunek racjonalizacji jest słuszny, że ogranicza możliwość nieporozumień i konfliktów, przeciwdziała dysfunkcjonalności systemu rządów, a tym samym go stabilizuje<sup>84</sup>.

### **Konstytucyjne unormowania wskazujące na istnienie elementów prezydenckiego systemu rządów**

W Konstytucji z 1997 r. nietrudno dostrzec unormowania wprowadzające elementy systemu prezydenckiego. Uwzględniając stanowiska wyrażane w polskiej nauce prawa konstytucyjnego, do tych elementów należy zaliczyć zwłaszcza:

- 1) wybór Prezydenta w wyborach powszechnych (art. 127 ust. 1) powodujący, że legitymację do pełnienia przypadającej mu części władzy wykonawczej otrzymuje bezpośrednio od obywateli, co czyni z niego reprezentanta narodu i wydatnie wzmacnia jego pozycję prawnoustrojową zarówno w systemie rządów, jak również w całym mechanizmie sprawowania władzy RP;
- 2) dysponowanie przez Prezydenta osobistymi kompetencjami. Korzystając z nich, wydaje stosowne akty urzędowe, które nie wymagają kontrasygnaty (art. 144 ust. 3), za które ani on, ani żaden inny podmiot nie ponoszą odpowiedzialności parlamentarnej przed Sejmem. Konstytucja zna aż trzydzieści rodzajów takich aktów, zwanych prerogatywami. Wyznaczają one dość szeroki zakres realnej władzy Prezydenta;
- 3) prawo prezydenckiego weta w stosunku do ustaw uchwalonych przez parlament, będące jedną z dwu możliwych form odmowy podpisania ustawy przez Prezydenta (art. 122 ust. 5). Prawo to jest nieodłączną cechą prezydenckiego systemu rządów, chociaż przyjmując różne postacie, występuje także w systemach parlamentarnych. Weto Prezydenta może być przełamane przez Sejm w stosownej procedurze przewidzianej w Konstytucji;
- 4) prawo Prezydenta do zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego (art. 140). Orędzie, nad którym nie przeprowadza się debaty, ma zapewne stanowić środek, za pomocą którego głowa państwa inspiruje Sejm i Senat do działania.

Warto zwrócić uwagę, że niektóre z wymienionych unormowań, choć wzorowane na systemie prezydenckim, pojawiły się w Konstytucji z 1997 r., jako składnik systemu rządów RP, w oryginalnej polskiej wersji.

---

<sup>83</sup> Por. R. Puchta, *Polski parlamentaryzm...*, s. 386.

<sup>84</sup> J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji...*, s. 158.

## **Konstytucyjne unormowania z zakresu systemu rządów o rodzimym rodowodzie**

W analizach konstytucyjnego systemu rządów RP poświęca się zazwyczaj niewiele uwagi rodzimym unormowaniom, stanowiącym istotny element tego systemu i współdecydującym o jego charakterze. Unormowań takich znajduje się w Konstytucji z 1997 r. niemało, bo około trzydziestu. Przedstawimy teraz w sposób syntetyczny najważniejsze z nich, dzieląc je umownie według:

- 1) relacji wewnątrz legislatury, pomiędzy Sejmem a Senatem: a) dwuczłonowa struktura władzy ustawodawczej, złożonej z Sejmu i Senatu (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1), b) uzależnienie czasu trwania kadencji Senatu od czasu trwania kadencji Sejmu (art. 98 ust. 1), c) uprawnienie Sejmu do skracania swojej kadencji uchwałą, co zgodnie z art. 98 ust. 3 oznacza jednoczesne skrócenie kadencji Senatu, d) równoprawna pozycja izb w procesie uchwalania ustaw o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 2), e) nierównoprawna pozycja izb w zwykłym procesie ustawodawczym, wyrażająca się w przewodnictwie Sejmu (art. 121), f) nierównoprawna pozycja izb w realizacji funkcji kreacyjnej parlamentu, z wyraźną przewagą Sejmu (kilka przepisów Konstytucji), g) przyznanie wyłącznie Sejmowi, z pominięciem Senatu, prawa kontroli działalności Rady Ministrów (art. 95 ust. 2);
- 2) relacji pomiędzy parlamentem i jego izbami a Prezydentem: a) zarządzanie przez Prezydenta wyborów do Sejmu i do Senatu (art. 98 ust. 2), b) zarządzanie przez Marszałka Sejmu wyborów Prezydenta (art. 128 ust. 2), c) tymczasowe przejęcie przez Marszałka Sejmu obowiązków Prezydenta, gdy ten przejściowo nie może sprawować urzędu lub urząd Prezydenta jest opróżniony (art. 131 ust. 1 i 3), d) prawo Zgromadzenia Narodowego (połączonych Sejmu i Senatu) do podjęcia uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy albo za popełnienie przestępstwa (art. 145 ust. 1 i 2), e) prawo Prezydenta do zgłoszenia Sejmowi projektu ustawy, czyli inicjatywa ustawodawcza Prezydenta (art. 118 ust. 1 i 2), f) podpisywanie przez Prezydenta ustaw uchwalonych przez parlament (art. 122 ust. 2), g) prawo Prezydenta do odmowy podpisania ustawy i wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3; kontrola uprzednia, jedna z dwu możliwych form odmowy), h) prawo Prezydenta do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy uchwalonej przez parlament i podpisanej już przez Prezydenta (art. 191 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt 1; kontrola następcza), i) wymóg zgody Senatu na zarządzanie przez Prezydenta referendum ogólnokrajowego (art. 125 ust. 2);
- 3) relacji pomiędzy Prezydentem a parlamentem i Radą Ministrów: a) prawo Prezydenta do zwrócenia się przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej

do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją (art. 133 ust. 2; kontrola uprzednia). Umowy do ratyfikacji przedkłada Prezes Rady Ministrów. Według art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 ratyfikacja i wypowiedzenie niektórych umów wymagają wcześniejszej zgody Sejmu i Senatu wyrażonej w ustawie, b) prawo Prezydenta do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją każdej obowiązującej Polskę umowy międzynarodowej (art. 191 w zw. z art. 188 pkt 1; kontrola następcza), c) uznanie w Konstytucji Prezydenta za najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej (art. 126 ust. 1), co wpływa na stosunki Prezydenta z organami innych władz;

- 4) relacji pomiędzy parlamentem a Radą Ministrów: a) uprawnienie Rady Ministrów do zgłaszania podczas postępowania ustawodawczego w Sejmie poprawek do każdego rozpatrywanego projektu ustawy (art. 119 ust. 1) oraz możliwość wpływania w niektórych przypadkach na tok postępowania ustawodawczego (art. 123), b) udzielanie Radzie Ministrów przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów wotum zaufania już po jej formalnym powołaniu (art. 160), c) prawo Sejmu do podjęcia uchwały o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustawy, a także za przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 156);
- 5) relacji pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów i jej członkami: a) kontrasygnowanie aktów urzędowych Prezydenta jedynie przez Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2), b) prawo Prezydenta do tego, by w sprawach szczególnej wagi mógł zwoływać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta (art. 141), c) prawo i obowiązek Prezydenta do dokonywania na wniosek Prezesa Rady Ministrów zmian w składzie Rady Ministrów (art. 161), d) uprawnienie Prezydenta do odmowy przyjęcia dymisji Rady Ministrów w przypadku gdy jej Prezes zrezygnuje z pełnienia funkcji (art. 162 ust. 2 pkt 3 i ust. 4), e) obowiązek Prezydenta do współdziałania w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3), f) rozwiązanie nakazujące Prezydentowi sprawowanie w czasie pokoju zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2), g) prawo Prezydenta do zwrócenia się do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 156 ust. 2).

Przedstawione w niniejszym artykule rodzime unormowania dotyczące systemu rządów RP, zawarte w Konstytucji z 1997 r., mają różny ustrojowo ciężar gatunkowy. Stanowią jednak istotny składnik polskiego konstytucyjnego systemu rządów.

## Uwagi końcowe

Na zakończenie warto podjąć próbę generalnego określenia zasadniczych cech unormowanego w Konstytucji z 1997 r. systemu rządów. Jest to system o charakterze mieszanym, łączący elementy zrationalizowanego systemu parlamentarnego, pewnych rozwiązań prezydenckiego systemu rządów oraz uregulowań wynikających z polskiej tradycji ustrojowej<sup>85</sup>. Można zgodzić się z opinią, że koncepcja systemu rządów przyjęta w Konstytucji RP z 1997 r. odpowiada społecznym oczekiwaniom w zakresie stworzenia stabilnych i sprawnych mechanizmów rządzenia<sup>86</sup>. Przedstawione w sposób syntetyczny unormowania Konstytucji RP z 1997 r. dotyczące omawianego zagadnienia składają się na konstytucyjny model systemu rządów. W bieżącej praktyce politycznej system ten może funkcjonować albo zgodnie z owym konstytucyjnym modelem, albo – z powodu różnych czynników, do których zalicza się zwłaszcza istnienie i działalność partii politycznych – w sposób odmienny od swojego normatywnego wzorca<sup>87</sup>. To jednak temat na osobne opracowanie.

## Bibliografia

- Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?* [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.
- Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 3.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
- Bożyk S. [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski i in., Białystok 2009.
- Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Brzozowski W., *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 2.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych*, Olsztyn 2006.
- Chmaj M., *Zasada pluralizmu politycznego na tle standardów Rady Europy* [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2010.
- Dobrowolski M., *Zasada suwerenności narodu w warunkach integracji Polski z Unią Europejską*, Lublin 2014.

<sup>85</sup> Podobnie: J. Kuciński, *O Konstytucji...*, s. 169.

<sup>86</sup> R. Mojak, *Parlament...*, s. 47.

<sup>87</sup> Szerzej na ten temat: M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów...*

- Domagała M., *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Działocha W., *Uwagi do art. 4* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Dziemidok-Olszewska B., *Kontrowersje wokół doktrynalnych założeń systemu rządów parlamentarnych* [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *System rządów III RP – dawne obawy i nowe wyzwania* [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *System rządów III RP* [w:] *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, red. M. Zubik, Warszawa 2012.
- Gebethner S., *Modele rządów i ich regulacja konstytucyjna* [w:] *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, red. S. Gebethner, R. Chruściak, Warszawa 1997.
- Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Gebethner S., *System rządów RP – model konstytucyjny a praktyka* [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, red. Z. Maćiąg, Kraków 2006.
- Górecki D., *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne* [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Grzybowski M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski, M. Grzybowska, K. Sobolewska-Myślik, *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 1999.
- Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Jarentowski M., *Mieszany system rządów – definicje* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Jaskiernia J., *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zrationalizowanego* [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011.
- Jaskiernia J., *Systemy rządów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej* [w:] *Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu*, red. K. Complak, Wrocław 2002.
- Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Kruk M., *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Prawo w XXI wieku*, red. W. Czaplinski, Warszawa 2006.
- Kruk M., *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka* [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.

- Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.
- Kruk M., *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.
- Kuciński J., *Demokracja przedstawicielska i bezpośrednia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Kuciński J., *Legislatywa – egzekutywa – judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
- Kuciński J., *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Kompendium*, Warszawa 2014.
- Kuciński J., *Prawnoustrojowe aspekty konstytucyjnej zasady podziału władzy i równowagi władz*, „Zeszyty Naukowe ALMAMER Wyższej Szkoły Ekonomicznej” 2009, nr 2.
- Kuciński J., *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2013.
- Kuciński J., *Zasada łączenia przedstawicielskich i bezpośrednich form sprawowania władzy przez naród* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kuciński J., *Zasada pluralizmu politycznego* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kuciński J., *Zasada podziału władzy i równowagi władz* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kudej M., *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu* [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, red. E. Zwierzchowski, Katowice 2000.
- Masternak-Kubiak M., Trzciniński J., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce* [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski i in., Toruń 2009.
- Puchta R., *Polski parlamentaryzm i jego racjonalizacja w ostatnim dwudziestoleciu* [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Kubik, Warszawa 2010.
- Puńko A., *Zasady ustroju politycznego państwa. Zarys wykładu*, Gdańsk 2014.
- Sarnecki P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.
- Sarnecki P., *Uwagi do art. 10* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Skwara B., *Zmiana kierunku „racjonalizacji” parlamentaryzmu* [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011.
- Sobolewski M., *O pojęciu suwerenności ludu* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- Sokolewicz W., *Uwagi do art. 11* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.



- Sębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012
- System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Systemy rządów. Dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007.
- Szymanek J., *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Szymanek J., *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 3.
- Szymanek J., *Pojęcie efektywności konstytucyjnego systemu rządów w państwie demokratycznym* [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, red. M. Kruk, Warszawa 2006.
- Szymanek J., *Premierowska odmiana systemu parlamentarnego* [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.
- Szymanek J., *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym RP* [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zalesny, Warszawa 2011.
- Szymanek J., *System premierowski jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii*, „Przełęcz Politologiczny” 2011, nr 1.
- Szymanek J., *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatywy i egzekutywy)* [w:] *Systemy rządów. Dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2007.
- Wołpiuk W.J., *Pojęcie zasad ustroju politycznego państwa w Konstytucji z 1997 r. i próba określenia ich katalogu* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Wołpiuk W.J., *Zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, red. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.

## Streszczenie

Problematyka systemów rządów, w tym szczególnie systemu rządów określonego normatywnie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., stała się od 1989 r. przedmiotem żywego zainteresowania i wszechstronnych analiz w polskiej nauce prawa konstytucyjnego oraz w naukach o polityce. W artykule, po pierwsze, podjęto próbę odtworzenia najbardziej reprezentatywnych poglądów i stanowisk przedstawicieli nauki polskiej w kwestiach pojęciowych i teoretycznych dotyczących systemów rządów, po drugie, na nieco szerszym tle ustrojowym przeprowadzono charakterystykę systemu rządów określonego w Konstytucji z 1997 r. oraz jego głównych elementów składowych.

Nauka polska zajmowała się kilkoma istotnymi zagadnieniami będącymi przedmiotem zainteresowania w artykule: rozumieniem określenia „system rządów”; klasyfikacjami systemów rządów; charakterystyką podstawowych modeli systemów rządów – parlamentarnego i jego zróżnicowanej wersji, prezydenckiego, systemów mieszanych. Rozważając problem systemu rządów w świetle Konstytucji RP z 1997 r., poddano analizie kilka ważnych kwestii z tego obszaru: kształ-

towanie koncepcji systemu rządów w obowiązującej Konstytucji; wpływ naczelnych konstytucyjnych zasad ustroju politycznego państwa, czyli zasady demokratycznego państwa prawnego, władzy zwierzchniej narodu, przedstawicielskiej postaci urzeczywistniania władzy przez naród, podziału władzy i równowagi władz, pluralizmu politycznego, na system rządów. Dokonano ogólnej charakterystyki konstytucyjnego systemu rządów RP, uznając go za system o charakterze mieszanym, eksponując unormowania świadczące o dominacji cech parlamentarnego systemu rządów, wskazując na rozwiązania służące racjonalizacji tego systemu, na istniejące w nim elementy systemu prezydenckiego oraz na regulacje o rodzimym rodowodzie.

*Słowa kluczowe:* konstytucja, system rządów, parlamentarny system rządów, racjonalizacja systemu rządów, prezydencki system rządów, mieszane systemy rządów.

## **GOVERNMENT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF POLAND IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTION OF 1997 (PROLEGOMENA)**

### **Summary**

Since 1989, the problem of the government system, including in particular the government system normatively defined in the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, has been a subject of vivid interest and comprehensive analysis in the Polish science of constitutional law and in political science. Two groups of issues presented in a synthetic way are the subject of this article: 1) an attempt to reconstruct the most typical views and standpoints of representatives of Polish science concerning ideas and theories of the government systems; 2) characteristics against slightly wider regime-related background of the government system defined in the Constitution of 1997 and its main elements.

Out of the issues contemplated in this article a number of significant ones has been dealt with by Polish science, such as: understanding the expression “government system”; classification of government systems; characteristics of basic models of government systems — the parliamentary one and its streamlined version, presidential, and mixed systems. Reflecting on the government system in the light of the Constitution of the Republic of Poland of 1997, a number of essential issues from this area has been submitted to analysis, such as: shaping a concept of government system under the Constitution in force; influence of the foremost constitutional principles regarding the political system on the government system, such as: democratic state under the rule of law, national authorities, representative form of exercising power by the nation, separation and balance of powers, and political pluralism. General characteristics of the constitutional government system of the Republic of Poland has been acknowledged as a system of mixed character, highlighting those provisions that indicate the prevalence of the parliamentary features of the government system depicting solutions that serve the rationalization of this system, presenting incorporated elements of the presidential system and regulations of the national background.

*Keywords:* constitution, government system, parliamentary government system, rationalization of the government system, presidential government system, mixed government system.