

ROZDZIAŁ I. ZASADY NACZELNE KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Pojęcie zasad naczelnych

W doktrynie prawa konstytucyjnego nie występuje jednolita definicja zasad naczelnych konstytucji. Co więcej, podkreśla się nawet, że ustalenie takiej definicji na płaszczyźnie normatywnej nie jest możliwe, gdyż część z występujących zasad określić można jako normy prawne, inne jako dyrektywy, a jeszcze inne jako klasyczne klauzule generalne, czy też wręcz jako określone wartości lub idee.

Przykładem niejednoznacznego rozumienia zasad naczelnych służyć mogą wypowiedzi części konstytucjonalistów, którzy pod tym pojęciem rozumieją bądź to głównie rozstrzygnięcia zawarte w konstytucji w sumie składające się na charakterystykę danego państwa, bądź to normy prawne lub też ogólne idee.

W doktrynie formułowany jest pogląd, że w nauce prawa konstytucyjnego w Polsce nastąpiła znaczna redefinicja pojęcia „zasad konstytucji”. Przed rokiem 1989 przez zasady konstytucji rozumiano fundamentalne rozstrzygnięcia polityczne zawarte w ustawie zasadniczej pochodzące od jej twórców. Z tego też powodu określano je wręcz mianem „dyrektyw politycznych autorytetu ustrojodawczego, precyzujących typ i formę budowy aparatu państwowego”. Owe decyzje polityczne przybierały postać przepisów konstytucji.

Obecnie, przez zasady naczelne konstytucji rozumie się na ogół normy prawne zawarte w konstytucji, które cechuje szczególna doniosłość. Owa szczególna ranga takich norm może wyrażać się w tym, że:

- a) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne,
- b) określają one cechy danej instytucji,

- c) wyrażają podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie (M. Zieliński).

Generalnie stwierdzić należy, że mianem naczelných zasad konstytucyjnych określa się różnorodne sformułowania ustawy zasadniczej, którym walor zasady przypisuje się ze względu na ich wagę oraz tradycję nazewniczą, ukształtowaną w doktrynie i orzecznictwie (P. Sarnecki).

Wśród zasad naczelných sformułowanych przez Konstytucję RP z 1997 r. wyróżnić można m.in. następujące: republikańskiej formy rządu, demokratycznego państwa prawnego, państwa jednolitego, zwierzchnictwa narodu, wolności i praw człowieka i obywatela, legalizmu, konstytucjonalizmu, trójpodziału władzy, pluralizmu politycznego, reprezentacji politycznej, dwuizbowości parlamentu, parlamentarnej formy rządów, niezależności sądów i trybunałów, społecznej gospodarki rynkowej, decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego, autonomii i wzajemnej niezależności między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi itd.

Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie krótka charakterystyka następujących zasad naczelných Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.:

1. republikańskiej formy rządu,
2. demokratycznego państwa prawnego,
3. suwerenności narodu,
4. podziału i równowagi władz,
5. pluralizmu politycznego,
6. parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

2. Zasada republikańskiej formy rządów

Zasada republikańskiej formy rządów wyrażona jest w samej nazwie państwa („Rzeczpospolita Polska”), w tytule konstytucji i przede wszystkim w jej instytucjach i urządzeniach. Oznacza ona, z jednej strony, wykluczenie jakiegokolwiek władzy dziedzicznej lub dożywotniej w państwie, a z drugiej, postulat ustanowienia rządów prawa i ustroju demokratycznego.

Republika oznacza państwo, w którym „głową” jest osoba powoływana na ten urząd na czas z góry określony (kadencję), przeważnie w drodze wyborów powszechnych (przez ogół obywateli uprawnionych do głosowania) lub pośrednich (np. przez członków parlamentu).

O republikańskim charakterze państwa decyduje jednakże nie tylko sposób obsadzania najwyższego stanowiska urzędowego. Republikanizm polega także na takim zorganizowaniu państwa, dzięki któremu jest zapewniony pewien wpływ obywateli na bieg spraw publicznych, poprzez instytucje narodowego przedstawicielstwa.

W tym właśnie znaczeniu należy widzieć republikanizm polski. Nie bez powodów bowiem Polskę, pomimo że przez wieki była monarchią, rządząca szlachta nazywała Rzeczpospolitą. Rzecz bowiem w tym, że polska Rzeczpospolita była królestwem, którego ustroj był wolny od powszechnej w XV–XVIII w. w Europie, monarchistycznej władzy absolutnej. Wybitny historyk polskiego państwa i prawa Zbigniew Kaczmarczyk stwierdza, że dla ustroju państwowego Polski XV–XVI w. właściwe było to, że „ograniczenie władzy królewskiej szło w parze ze wzrostem roli sejmu, w szczególności reprezentacji szlachty – izby poselskiej w skali ogólnopaństwowej i sejmików w województwach i ziemiach. Również władza sądowa z rąk króla przechodziła w ręce szlachty, czego wyrazem było utworzenie Trybunału Koronnego i rola sądu sejmowego”.

Republikańska forma rządów trwa w Polsce nieprzerwanie do chwili obecnej – z wyłączeniem oczywiście okresu zaborów, aczkolwiek i wówczas mieliśmy do czynienia z Rzeczpospolitą Krakowską. Próby przywrócenia w Polsce w okresie I wojny światowej ustroju monarchistycznego nie uzyskały szerszego poparcia.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nazwę „Rzeczpospolita”, stosuje raz jako określenie nazwy państwa, a raz jako określonego ustroju politycznego państwa. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że użycie tej nazwy ma nie tylko prawnokonstytucyjny wyraz, lecz zawiera także bardzo istotną treść moralną. Łączy się bowiem z ideą państwa będącego „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, co *expressis verbis* unormowane zostało w art. 1 Konstytucji. Takie pojmowanie państwa wyklucza kierowanie się dobrem jakiejś grupy społecznej, rozumianej klasowo czy partyjnie. Oznacza to, że prawo powinno być

tak stanowione, by eliminować różnego rodzaju partykularyzmy. Państwo, które jest „dobrem wspólnym” nie może pozostawać we władaniu jakiejś grupy narodowościowej, klasy lub warstwy społecznej, stronnictwa albo osoby. Wszyscy obywatele polscy – niezależnie od pochodzenia, położenia społecznego, rasy, przynależności narodowej, stanu majątkowego, wykształcenia, zawodu, płci – korzystają z tych samych wolności i praw i posiadają te same obowiązki. Ponadto, wszyscy obywatele są zobowiązani do działań i świadczeń na rzecz wspólnoty – Rzeczypospolitej Polskiej. Swoich interesów osobistych i grupowych nie powinni przeciwstawiać dobru całej wspólnoty. W sytuacjach szczególnych mogą być wzywani do ponoszenia ofiar na jej rzecz. Z drugiej strony, RP winna troszczyć się o swoich obywateli – członków wspólnoty państwowej. Troszczyć się zarówno o prawa większości, ale także o zabezpieczenie praw mniejszości, również wchodzącej w skład RP. Państwo ma obowiązek otaczać obywateli opieką, gdy takiej opieki potrzebują. Obywatele mają prawo, a nawet moralny obowiązek wspomagać siebie nawzajem, zgodnie z zasadą solidarności z innymi.

Podkreślenie wymaga, iż aktualnie, podział na republiki i monarchie – jeszcze tak ważny na początku XX w. – nie ma już istotnego znaczenia. W Europie, na ogół zarówno w monarchiach (Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Lichtensztajn, Luksemburg, Malta, Monako, Norwegia, Szwecja i Wielka Brytania) jak i w republikach regułą są rządy o demokratycznym i parlamentarnym charakterze, a to stanowi o obrazie ustroju państwowego. Przyznać jednakże należy, iż pomimo, że do przeszłości należą już republiki arystokratyczne (np. Wenecja), które nie miały wiele wspólnego z elementami demokratycznymi, to jednak i współcześnie niektóre z państw o republikańskiej formie rządu permanentnie łamią prawa człowieka.

3. Zasada demokratycznego państwa prawnego

Konstytucja RP w art. 2 stanowi, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Regulacja ta, wprowadzona została po raz

pierwszy do porządku ustrojowego naszego państwa na podstawie rewizji Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r.

Idea państwa prawnego jest tak dawna, jak stwierdzenie, że organy państwa mogą czynić tylko to, na co im prawo zezwala, zaś obywatele to wszystko, czego prawo nie zakazuje – co jako pierwsza w formie zasady ustrojowej, wyraziła konstytucja stanu Massachusetts z 1790 r.

Państwo prawne, to państwo rządzone przez prawo, które stoi ponad państwem i w którym praworządność oznacza, że system organów działa w ściśle przez prawo określony sposób.

Powyższe, **formalne** pojmowanie państwa prawnego, zasadza się na preferowaniu formalnoprawnych instytucji i rozwiązań zapewniających praworządne funkcjonowanie organów państwowych (podział władzy, konstytucjonalizm, legalność, prymat ustawy w systemie źródeł prawa, zakaz retroakcji itp.). Innymi słowy, w formalnym państwie prawnym chodzi głównie i przede wszystkim o związanie państwa prawem (np. z zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji wynika, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”).

Jak trafnie podkreśla J. Zakrzewska, „od formalistycznego pojęcia państwa prawnego” okazała się lepsza taka jego postać, która wiąże państwo prawne z demokracją polityczną, a więc z systemem, w którym **wyłaniana w sposób demokratyczny władza ma społeczną legitymizację, w którym sposób tworzenia prawa jest również demokratyczny** (podkr. J. B.), w którym prawa i obowiązki obywateli nie tylko powinny być ustanawiane w szczególnej formie, ale ich konstytucyjny katalog powinien zawierać określone politycznie treści. W ten sposób pojęcie „państwa prawnego” przekształca się w pojęcie „**demokratycznego państwa prawnego**”.

Do filarów nośnych demokratycznego państwa prawnego doktryna zalicza przede wszystkim: zagwarantowanie oraz poszanowanie praw i wolności człowieka i obywatela, zasadę suwerenności, zasadę pluralizmu politycznego, okresowo odbywane wolne wybory powszechne, zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwowych, ideę państwa socjalnego opartą na realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, niezależny i niezawisły sądowy wymiar sprawiedliwości.

Zasada demokratycznego państwa prawnego przypomina klauzulę generalną drugiego stopnia. Aby ustalić, jakie procedury powinny być zachowane aby ją realizować, należy odwołać się do określonych doktryn polityczno-prawnych, na gruncie których opracowana została doktryna państwa prawnego. Istotną rolę odgrywa również orzecznictwo i wykładnia Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że zasada ta w praktyce ma m.in. zapewnić: zaufanie obywateli do państwa, zakaz działania prawa wstecz, ochronę praw nabytych, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę podziału władzy, zasadę niezawisłości sędziowskiej, zasadę prawa do sądu itd. Godnym podkreślenia jest, że zasada demokratycznego państwa prawnego nie była możliwa do wprowadzenia w krajach o ustroju socjalistycznym. Główne przeszkody tkwiły w założeniach doktrynalnych i aksjomatach politycznych tego ustroju, a stanowiły je: zasada jedności władzy państwowej, odrzucenie zasady podziału władzy, zasada zwierzchnictwa ludu pracującego realizowana wyłącznie przez jedną partię polityczną, brak w konstytucji istotnych gwarancji niezawisłości sądownictwa, jak również gwarancji praw i swobód obywatelskich, zwłaszcza wolności koalicji i wolności słowa.

Przypomnienia wymaga, że w myśl art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jako demokratyczne państwo prawne, ma urzeczywistniać **zasady sprawiedliwości społecznej**. Określenie: „sprawiedliwość społeczna” jest niewątpliwie zwrotem nieostrym o charakterze ocennym, czyli rodzajem odesłania pozaprawnego, ukierunkowanego podmioty, które realizują prawo, na dokonywanie wartościowań na podstawie kryteriów, które są formułowane w tekście prawnym, ale których treść nie jest w tym tekście określona.

W doktrynie podkreśla się również, że zasada sprawiedliwości społecznej nie jest normą, nie jest też klauzulą generalną, gdyż nie odsyła do jakiegoś określonego systemu ocen; nakazuje jednakże podejście wieloaspektowe, czyli posługiwanie się wieloma formułami sprawiedliwości.

Ponieważ – jak zauważa Z. Ziemiński – „urzeczywistnianie zasady sprawiedliwości społecznej” jest nakazem sformułowania konstytucyjnego, odczytywanym głównie jako nakaz odpowiedniego kształtowania prawodawstwa, dlatego też najwięcej uwag dotyczących tej

roli „zasady sprawiedliwości społecznej” w konstruowaniu systemu prawnego RP można znaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Przytaczając za P. Sarneckim tezę orzeczenia TK z 6 kwietnia 1993 r. (sygn. Akt K. 7/92) wskazać można, że TK traktuje konstytucyjny wymóg urzeczywistnienia sprawiedliwości społecznej jako **nakazu sprawiedliwego różnicowania pozycji obywateli, ustalającego właściwą treść zasady równości**. Stwierdza on, że „istnieje ścisły związek między sprawiedliwością a równowagą w prawie (...) jeżeli w podziale dóbr (przyznawaniu praw) i związanym z tym podziałem podmiotów prawa występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób **sprawiedliwość rozdzielcza** oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie, z tym, że w tym drugim przypadku powinno się uwzględniać w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału pewnych dóbr (praw). Wymieniona zasada zakłada istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych kategorii osób, a należnym im traktowaniem”.

4. Zasada suwerenności narodu

Konstytucja RP w art. 4 stwierdza, że *władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*.

Zasada suwerenności narodu najogólniej rzecz biorąc sprowadza się do tego, że władza najwyższa w państwie znajduje się w rękach narodu rozumianego jako ogół obywateli Rzeczypospolitej, bez względu na ich przynależność narodową (etniczną). Tak rozumiane pojęcie narodu (jako ogółu obywateli zrzeszonych w państwie) w sposób istotny różni się od klasowego podejścia do tego pojęcia reprezentowanego przez teoretyków doktryny socjalistycznej. W ustroju tym bowiem, władza należała wyłącznie do ludu pracującego – czyli do

wspólnoty ludzi żyjących z pracy społecznie użytecznej i nie wykorzystujących innych, zorganizowanych w państwo.

Nowożytna teoria suwerenności, wywodzi się od J. J. Rousseau (1712–1778), który pod pojęciem władzy suwerennej rozumiał władzę tzw. woli powszechnej. Chcąc zabezpieczyć wolność poszczególnej jednostce „skazanej” na życie w społeczeństwie stwierdzał, iż warunkiem tej wolności będzie taki system rządów, w którym jednostka będąc adresatem i wykonawcą nakazów zawartych w normach prawnych, byłaby jednocześnie ich współtwórcą.

Idea zwierzchnictwa ludu (narodu) w ujęciu russowskim oznaczała, że:

- 1) jedynie w rękach ludu jako źródła i podmiotu władzy, znajduje się prawo do stanowienia prawa,
- 2) wola ludu winna być nadrzędnym motywem działania władzy wykonawczej,
- 3) zwierzchnictwo ludu jest niezbywalne i niepodzielne,
- 4) władza ludu może być realizowana jedynie w sposób bezpośredni (w formach demokracji bezpośredniej),
- 5) władza ograniczona jest prawami naturalnymi jednostki, naruszenie tych praw stanowi uzasadnioną podstawę do powstania przeciwko władzy.

Państwa demokratyczne przejęły od J. J. Rousseau tezę o prymacie społeczeństwa w stosunku do państwa, ideę likwidacji podziału na rządzących i rządzonych, jak również samą ideę zwierzchnictwa ludu (narodu) z tym jednak, że zasad opracowanych przez Rousseau w czystszej postaci nie udało się w pełni zastosować; wpłynęły na to głównie względy natury technicznej (wielkość państw) jak również niemożność systematycznego stosowania form demokracji bezpośredniej (referendum).

Niewątpliwie, mimo utopijnego charakteru części poglądów Rousseau główna idea jego myśli przetrwała w tym znaczeniu, iż zwrócił on uwagę powszechną na naród, jako podmiot władzy państwowej.

W państwach współczesnych naród nie jest rozumiany jako podmiot, który w sposób rzeczywisty mógłby sprawować władzę w państwie. Wykonywanie takiej władzy w sposób permanentny przez

wszystkich obywateli danego państwa, nawet teoretycznie nie byłoby możliwe. Dlatego też uznanie w przepisach konstytucyjnych narodu jako podmiotu suwerennej władzy państwowej, oznacza traktowanie go „jako określonej fikcji personifikacyjnej, gdyż nie ma w państwie organu, który realizowałby pełnię władzy narodu” (L. Jaworski).

Mając powyższe na uwadze przypomnieć należy, że Konstytucja RP w sposób ścisły i trafny określa, że władza **zwierzchnia** należy do narodu. Nie mówi o „wszelkiej władzy” czy władzy jako takiej, lecz precyzyjnie stanowi o władzy zwierzchniej, która – mając na uwadze stosunki władcze w państwie – jest synonimem panowania, a nie rządzenia czy zarządzania. Naród dysponując władzą zwierzchnią, ma zatem prawo decydowania o tym, a) **czemu**, czyli realizacji i obronie jakich wartości i interesów winno służyć państwo, b) prawie przesądzenia o tym, **jak** winny być te wartości i interesy wyrażane w ustawach i programach polityki państwowej, oraz c) prawie decydowania, **kto**, czyli powoływania i kontrolowania rządzących, wykonawców tak powstającej władczej woli narodu (M. Guleczyński).

W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że współcześnie, z tytułu suwerenności narodu przysługują obywatelom trzy rodzaje uprawnień:

- 1) do wybierania podstawowych organów państwa,
- 2) do wyrażania swoich opinii w przedmiocie rządzenia państwem,
- 3) do współdecydowania z organami państwa w procesie rządzenia.

Wykonywanie prawa wybierania organów państwowych i prawa współdecydowania (za pośrednictwem referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej) ma charakter sformalizowany i może być realizowane w ramach sprawowania władzy państwowej. Tego rodzaju działania obywateli są jednak rzadkie, gdyż możliwość wyboru określonych organów uzależniona jest od upływu ich kadencji, a o zarządzaniu referendum ogólnokrajowego, mogącego dotyczyć spraw „o szczególnym znaczeniu dla państwa” (art. 125 ust. 1 Konstytucji), decydują organy państwa (Sejm lub Prezydent RP za zgodą Senatu).

Natomiast niesformalizowane, bo realizowane w ramach sprawowania władzy zwierzchniej w płaszczyźnie społeczno-politycznej, jest prawo suwerena (a w zasadzie grup społecznych narodu) do wyrażania swoich opinii w przedmiocie rządzenia państwem. Konstytucyjnymi środkami prawnymi służącymi realizacji tego uprawnienia są: wolność tworzenia i działania partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń (art. 11 i 12), ogólna wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1), wolność prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14), wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1), wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich (art. 57). W ramach tych środków prawnych możliwa jest więc aktywność społeczna, swobodnie kształtująca opinię publiczną, a z kolei ta opinia może permanentnie wpływać na sposób rządzenia (M. Kudej).

5. Zasada podziału władzy i równowagi władz

W ustrojach państw współczesnych spotyka się dwa rozwiązania dotyczące organizacji władzy. Pierwsze, przyjmujące zasadę jednolitości władzy, zakłada dominującą pozycję w strukturze organów państwowych, wyłącznie jednego z organów (np. prezydenta lub parlamentu). Drugie, przyjmuje zasadę podziału władzy, u podstaw której leżą przesłanki natury politycznej i społecznej.

Jednakże, w zależności od tego, czy zasada ta była przyjmowana w wyniku przemian rewolucyjnych, czy też w toku ewolucyjnych przeobrażeń – występuje ona w różnych odmianach i przybiera zróżnicowaną postać.

Do podstawowych uzasadnień ideowych zasady podziału władzy zaliczyć należy następujące okoliczności: a) przeciwdziałania nadmiernej koncentracji władzy w jednym podmiocie, co grozi nadużyciem władzy i występowaniem zjawisk patologicznych w funkcjonowaniu państwa; b) utrudnia powstawanie rządów antydemokratycznych; c) tworzy warunki sprzyjające poszanowaniu praw i wolności obywatelskich; d) dają szansę powściągnięcia nadużyć w realizacji funkcji po-

szczególnych organów, ponieważ zwiera mechanizmy wzajemnej kontroli i hamowania; e) sprzyja rzeczywistej realizacji zasady zwierzchniej władzy narodu oraz zasady demokracji, poprzez tworzenie warunków realizacji zasady pluralizmu; f) jest warunkiem sprawnego, racjonalnego funkcjonowania państwa (H. Suchocka).

Wskazanie na istotę współczesnego funkcjonowania zasady trójpodziału władzy, wymaga sięgnięcia do założeń doktrynalnych jej twórców, a w szczególności Monteskiusza, który wyłożył jej istotę w dziele *O duchu praw* (1748 r.). Podkreślenia jednak wymaga, że koncepcja Monteskiusza powstała w okresie, gdy układ sił klasowych charakteryzował się równowagą między szlachtą a mieszczaństwem. Będąc wyrazicielem kompromisu feudalno-mieszczańskiego (a nie zwolennikiem rewolucyjnego obalenia władzy feudalnej), formułował on ideę wolności, pojmowanej w sposób charakterystyczny dla liberalizmu – jako wolności od ingerencji państwa. Punktem wyjścia jego założeń było ukształtowanie takiego ustroju politycznego, który w maksymalnym stopniu zabezpieczałby jednostkę przed nadużyciem władzy. Rozwiązanie takie upatrywał właśnie w podziale władzy, która była dotychczas skoncentrowana w rękach monarchy sprawującego władzę absolutną.

Na teorię podziału władzy Monteskiusza składały się trzy zasady:

- 1) zasada społecznego podziału władzy, sprowadzająca się do uznania konieczności zapewnienia wszystkim stanom i warstwom społecznym wpływu na władzę państwową,
- 2) zasada funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy, w myśl której należało wyróżnić trzy rodzaje władzy: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą i przydzielić ją odrębnym organom państwowym,
- 3) zasada „równowagi i wzajemnego hamowania” władz (*checks and balances*), polegająca na takim ułożeniu stosunków między trzema rodzajami władzy, aby żadna z nich nie uzyskała przewagi nad drugą.

Teoria podziału władzy znalazła swe odbicie zarówno w państwach, które przyjęły styl rządzenia oparty na systemie prezydenckim, jak również na systemie parlamentarno-gabinetowym. Przeciwi-

stawiał się jednakże uznaniu tej teorii faszyzm, opierający strukturę organów państwowych o zasadę wodzostwa. Należy również przypomnieć, że polska konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. odrzuciła tę zasadę – uprzednio obowiązującą w konstytucji z 17 marca 1921 r. – na rzecz jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta.

Przywrócenie zasady podziału władzy nastąpiło w Polsce na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r.; konsekwentnie utrzymuje ją także Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. stwierdzając w art. 10, że: *1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.* W literaturze podkreśla się, iż o ile Konstytucja z 1921 r. wyliczała w art. 2 organy narodu w zakresie wymienionych trzech władz, to Mała Konstytucja z 1992 r. wskazywała na organy państwa; Konstytucja RP z 1997 r. tylko organy władzy ustawodawczej wymienia jako reprezentantów narodu (art. 104 i 108), Prezydenta RP uznając za „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej...” (art. 126), zaś Radę Ministrów jako organ prowadzący „politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” i kierujący administracją rządową (art. 146).

Szczególnego podkreślenia wymaga, że we wszystkich państwach, które przy organizacji władzy oparły się na jej trójpodziale, występują istotne trudności, wiążące się ze ścisłym realizowaniem przyjętych teoretycznych założeń. Prostą sprawą okazuje się jedynie wyodrębnienie trzech odrębnych sfer: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, natomiast rozgraniczenie działalności w tych dziedzinach organów państwowych jest niezwykle trudne.

Jest to efektem tego, że zarówno po stronie organów władzy ustawodawczej występują określone przejawy wykonawstwa (np. ustalanie budżetu – art. 219, decydowanie o stanie wojny i zawarciu pokoju – art. 116, określanie zasad pobytu obcych wojsk na terytorium państwa – art. 117, wyrażanie zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie niektórych umów międzynarodowych – art. 89, nakładanie podatków, innych danin publicznych, stawek podatkowych – art. 217, itd.), jak również organy władzy wykonawczej realizują określone zadania

w dziedzinach należących do władzy ustawodawczej (np. mają prawo inicjatywy ustawodawczej – art. 118, Prezydent zwołuje pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu – art. 98 ust. 5 i art. 109 ust. 2, ma również prawo do skrócenia kadencji parlamentu przed upływem kadencji – art. 155 ust. 2 i art. 225, członkowie Rady Ministrów i sekretarze stanu mogą piastować mandat parlamentarny – art. 103 ust. 1, Prezydent w ściśle określonych przypadkach ma prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – art. 234 ust. 1).

Porównanie założeń zasady podziału władzy sformułowanej przez Monteskiusza w pierwszej połowie XVIII w., z realiami ustrojowymi państw współczesnych prowadzi do wniosku, że argumentacja natury społeczno-politycznej tej koncepcji, straciła swe znaczenie. Podobny pogląd możemy wyrazić także odnośnie tezy zakładającej równorzędność i wzajemne hamowanie się władz. Postulat ten w praktyce nie jest na ogół możliwy do zrealizowania, gdyż zawsze musi występować przewaga bądź to organów władzy ustawodawczej lub wykonawczej. Stan taki wynika głównie z określonego układu sił politycznych w społeczeństwie, czyli ukształtowanego systemu partyjnego. Przyjęcie określonego stylu rządzenia zależy zawsze od unormowań zawartych w konstytucji danego państwa. A o tym przesądza bądź to układ sił politycznych w parlamencie, bądź też akceptacja przez społeczeństwo konkretnych rozwiązań przedłożonych przez określone partie polityczne (w sytuacji, gdy konstytucja jest przyjmowana przez naród w drodze referendum).

Słusznie się zatem stwierdza, że współcześnie chodzi nie tyle o zachowanie ścisłej równowagi i wzajemnego hamowania się władz, ile o spełnianie wymogu wzajemnego współdziałania i oddziaływania na siebie organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, celem realizacji zadań państwa. Aktualnie, z zasad opracowanych przez Monteskiusza, najistotniejsze znaczenie ma jedynie zasada funkcjonalno-organizacyjnego podziału władzy, sprowadzająca się do wyróżnienia trzech rodzajów władzy. Ich wymienienie w konstytucji i przypisanie odrębnym organom, należy traktować jako stworzenie pewnych domniemań kompetencyjnych – co nie oznacza jednakże, że nie mogą istnieć w tym zakresie pewne wyjątki, określone przepisami konstytucyjnymi.

6. Zasada pluralizmu politycznego

29 grudnia 1989 r. Sejm PRL X kadencji dokonując rewizji Konstytucji z 22 lipca 1952 r. wykreślił art. 3 traktujący o przewodniej roli PZPR w budowie socjalizmu w Polsce. Tym samym, zlikwidowany został trwający blisko 50 lat system partii hegemonicznej, uniemożliwiający tworzenie innych partii politycznych. Wprowadzony nowy art. 4 – proklamujący zasadę pluralizmu politycznego – obwieścił, że „Partie polityczne zrzeszają na zasadzie dobrowolności i równości obywateli Rzeczypospolitej Polskiej w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”.

W istocie identyczne sformułowanie, poprzedzone zdaniem, że *Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych* zawiera art. 11 Konstytucji z 1997 r.

Z powyższych unormowań wynika, że zasada pluralizmu politycznego tkwi w uznaniu **wieleści** funkcjonujących w państwie partii politycznych, w podkreślaniu **równości** partii wobec prawa, jak również w określeniu **demokratycznej ich roli** (partie polityczne mają obowiązek kształtowania swojej struktury oraz zasad działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów). Znaczenie prawne zasady pluralizmu sprowadza się do przekonania, że jakakolwiek jednopartyjność musi być uznana za sprzeczną z konstytucją.

Opierając się na definicji partii politycznej opracowanej przez W. Skrzydło (*Ustrój polityczny PRL*) wskazać należy, że **partia polityczna to zorganizowana grupa osób, dobrowolnie zrzeszonych, wyznających podobne zasady polityczne wyrażone w programie, będącym podstawą działalności zmierzającej do zdobycia lub utrzymania władzy w państwie.**

Tak pojęte organizacje charakteryzują się wypełnianiem szeregu funkcji. Działalność ich determinowana jest (w znaczeniu wąskim):

- a) funkcją artikulacji potrzeb,
- b) funkcją rekrutacji politycznej,
- c) funkcją wyborczą,
- d) funkcją rządzenia.

W znaczeniu szerszym, funkcje partii są ukazywane przez pryzmat mechanizmów socjotechnicznych; w zakresie tym argumentuje się, że partie:

- a) są mechanizmami wyłaniającymi elitę rządzącą państwa,
- b) kształtują opinię publiczną,
- c) formułują określone programy i doktryny polityczne,
- d) wiążą państwo ze społeczeństwem,
- e) są czynnikami integracji społeczeństwa w sferze życia politycznego,
- f) stanowią forum legalnej walki o władzę polityczną, ścierania się poglądów i programów w ramach panującego ustroju,
- g) uczestniczą w kształtowaniu systemów politycznych.

Zasady tworzenia partii politycznych reguluje ustawa z 27 czerwca 1997 r. – o partiach politycznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924). Ustawa ta, mimo że wzorem „starej” ustawy z 28 lipca 1990 r. stanowi o systemie ewidencyjnym, to jednak z brzemienia jej przepisów wynika, że wprowadziła **procedurę rejestrowania** partii politycznych, gdyż ich założenie nie sprowadza się wyłącznie do akceptacji przez organ sądowy samej woli utworzenia partii, lecz zależne jest od spełnienia przez inicjatorów ściśle określonych wymogów formalnych.

Zgłoszenia partii politycznej – do Sądu Okręgowego w Warszawie – dokonują trzy osoby wchodzące w skład organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych. W zgłoszeniu należy podać nazwę, skrót nazwy i określenie adresu siedziby partii politycznej oraz imiona, nazwiska i adresy wszystkich osób wchodzących w skład organów statutowych; do zgłoszenia należy dołączyć: 1) **statut partii politycznej** (statut partii określa jej cele, strukturę i zasady działania, a w szczególności: a) nazwę, skrót nazwy i siedzibę partii, b) sposób nabywania i utraty członkostwa, c) prawa i obowiązki członków, d) organy partii, w tym organy reprezentujące partię na zewnątrz oraz uprawnione do zaciągania zobowiązań majątkowych, ich kompetencje oraz czas trwania ich kadencji, e) tryb dokonywania wyboru organów partii i uzupełniania składu tych organów, f) sposób zaciągania zobowiązań

majątkowych, uzyskiwania środków finansowych oraz tryb sporządzania i zatwierdzania informacji o działalności finansowej partii, g) zasady dokonywania zmian statutu, h) sposób rozwiązania się partii oraz tryb połączenia z inną partią lub innymi partiami, oraz 2) **wykaz zawierający imiona, nazwiska, adresy zamieszkania, numery ewidencyjne PESEL i własnoręczne podpisy popierających zgłoszenie co najmniej 1000 obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat i mają pełną zdolność do czynności prawnych.**

Sąd Okręgowy w Warszawie rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym (z tym, że może zarządzić wyznaczenie rozprawy) przedłożone zgłoszenie i o ile stwierdzi jego zgodność z wymogami określonymi w ustawie, to dokonuje niezwłocznie wpisu partii do prowadzonej ewidencji (z tą chwilą partia nabywa osobowość prawną).

Jeżeli zgłoszenie partii politycznej zostało dokonane z naruszeniem ustawowych wymogów, Sąd wzywa zgłaszających do usunięcia stwierdzonych wad w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące; w przypadku ich nieusunięcia Sąd wydaje postanowienie o odmowie wpisu partii politycznej do ewidencji. Postanowienie to może być zaskarżone w terminie 14 dni od jego doręczenia lub ogłoszenia na posiedzeniu jawnym.

W razie powstania wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją celów lub zasad działania partii politycznej określonych w statucie lub programie partii, Sąd zawiesza postępowanie w sprawie dokonania wpisu partii do ewidencji i występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności celów partii politycznej z Konstytucją (na postanowienie to nie przysługuje zażalenie). Jeżeli TK wyda orzeczenie o sprzeczności celów partii politycznej z Konstytucją, Sąd odmawia wpisu partii do ewidencji (również i to postanowienie Sądu nie podlega zaskarżeniu). Podczas orzekania przez TK w wyżej wskazanej sprawie, decydujące znaczenie będzie miała treść art. 13 Konstytucji, który stanowi, że: „**Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę**

państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa”. (Por. uwagi zawarte w rozdz. XI pkt 2.5. podręcznika).

Interesująco przedstawiają się przepisy znowelizowanego rozdziału 4 ustawy, traktujące o finansach i finansowaniu partii politycznych. Utrzymano **zasadę jawności źródeł finansowania partii politycznych** ustanawiając równocześnie **zakaz prowadzenia przez partie działalności gospodarczej oraz przeprowadzania zbiórek publicznych** (co było dozwolone uprzednio przez art. 24 ustawy). Aktualnie, obowiązujące przepisy zezwalają na tworzenie majątku partii wyłącznie ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji; majątek ten może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne.

Partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:

- 1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach,
- 2) z obrotu obligacjami i bonami skarbowymi Skarbu Państwa,
- 3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych,
- 4) z działalności własnej, polegającej na sprzedaży tekstu statutu lub programu partii, a także przedmiotów symbolizujących partię i wydawnictw popularyzujących cele i działalność partii politycznej oraz na wykonywaniu odpłatnie drobnych usług na rzecz osób trzecich z wykorzystaniem posiadanego sprzętu biurowego.

Partie polityczne mogą zaciągać kredyty bankowe na cele statutowe. Poręczycielem kredytu może być wyłącznie obywatel polski mający miejsce stałego zamieszkania na terenie RP.

Aktualnie, partie nie mogą wynajmować lecz jedynie używać posiadane przez siebie nieruchomości i lokale i to tylko z przeznaczeniem na biura poselskie, senatorskie oraz biura radnych gminy, powiatu albo województwa. Nowelizacja ustawy wprowadziła również obowiązek gromadzenia przez partie polityczne środków finansowych wyłącznie na rachunkach bankowych (obowiązek ten nie dotyczy kwot ze składek członkowskich w wysokości nieprzekraczającej od

jednego członka w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę, pozostawionych w terenowych jednostkach organizacyjnych partii, z przeznaczeniem na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością).

Partiom politycznym mogą być przekazywane środki finansowe jedynie przez obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (z zastrzeżeniem przepisów regulujących tryb udzielania dotacji podmiotowej). Łączna suma wpłat od osoby fizycznej, z wyłączeniem składek członkowskich w kwocie nieprzekraczającej w jednym roku minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej, nie może przekraczać w jednym roku 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę (przepisy te, stosuje się odpowiednio do wartości niepieniężnych). Jednorazowa wpłata kwoty przekraczającej minimalne wynagrodzenia za pracę, może być dokonywana na rzecz partii politycznej jedynie czekiem rozrachunkowym, przelewem lub kartą płatniczą.

Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie **zasady finansowania partii z budżetu państwa w postaci subwencji**. Do subwencji takiej – przeznaczonej na działalność statutową – mają prawo te partie polityczne, które „startując” w wyborach do Sejmu samodzielnie, otrzymały w skali kraju co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów, albo w ramach koalicji wyborczej – 6%. Zamiarem ustawodawcy wprowadzającego te „antykorupcyjne” przepisy była chęć likwidacji negatywnego zjawiska w zakresie „finansowania polityki w Polsce”.

Wysokość rocznej subwencji dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na okręgowe listy kandydatów na posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według następującego wzoru:

$S = W1 \times M1 + W2 \times M2 + W3 \times M3 + W4 \times M4 + W5 \times M5$, gdzie

S – kwota rocznej subwencji,

W1-5 – liczby głosów kolejno obliczane dla każdego wiersza poniższej tabeli, podane odrębnie w wyniku rozbicia łącznej liczby głosów ważnych oddanych w skali kraju łącznie na listy okręgowe kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej, odpowiednio do wyznaczonego w procentach przedziału,

M 1-5 – wysokość kwoty w złotych dla kolejnych wierszy poniższej tabeli:

Wiersz	Głosy ważne, oddane w całym kraju łącznie na okręgowe listy kandydatów na posłów danej partii politycznej albo koalicji wyborczej		Wysokość kwoty za jeden głos (M)
	Procent	Liczba głosów (W)	
1	do 5%		5 zł 77 gr
2	powyżej 5% do 10%		4 zł 61 gr
3	powyżej 10% do 20%		4 zł 04 gr
4	powyżej 20% do 30%		2 zł 31 gr
5	powyżej 30%		87 gr

Subwencja przysługuje poczynając od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory i jest wypłacana do końca roku, w którym odbywają się kolejne wybory. Jedynie w sytuacji skrócenia kadencji Sejmu, prawo do subwencji przysługujących partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu. Subwencja, jest wypłacana danej partii politycznej przez okres kadencji Sejmu w czterech rocznych równych częściach płatnych w kwartalnych ratach. Podstawę jej wypłacenia stanowi złożenie przez organ statutowy partii politycznej w terminie do 31 marca każdego roku, wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok, sporządzonego na urzędowym formularzu i potwierdzonego przez Państwową Komisję Wyborczą w przedmiocie uprawnienia do subwencji oraz jej wysokości. Środki finansowe pochodzące z subwencji gromadzi się na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej. Przekazania subwencji dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Nowelizacja ustawy wprowadziła również obowiązek tworzenia przez partie polityczne **Funduszu Eksperckiego oraz stałego Funduszu Wyborczego**. Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą pochodzić jedynie z wpłat własnych partii politycznych z tym, że partia, która otrzymuje subwencję, przekazuje na ten fundusz od 5% do 15% jej wysokości. Środki finansowe zgromadzone w ramach Funduszu Eksperckiego mogą być wykorzystane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej. Środki finansowe Funduszu Eksperckiego gromadzi się na oddzielnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej. Z kolei, **stały Fundusz Wyborczy** tworzony jest w celu finansowania udziału partii politycznej w wyborach do Sejmu i do Senatu, w wyborach Prezydenta RP, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów samorządu terytorialnego. Wydatki partii politycznej na wyżej wymienione cele, mogą być dokonywane tylko za pośrednictwem Funduszu Wyborczego od dnia rozpoczęcia kampanii wyborczej. W tym celu środki pieniężne przekazywane są na odrębny rachunek bankowy odpowiedniego komitetu wyborczego. Środki finansowe gromadzone w ramach tego funduszu mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów. Środki finansowe tego Funduszu gromadzi się na oddzielnym rachunku bankowym. Łączna suma wpłat osoby fizycznej na Fundusz Wyborczy danej partii politycznej w jednym roku nie może przekraczać 15-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę. Jeżeli w danym roku kalendarzowym odbywają się więcej niż jedno wybory lub referenda ogólnokrajowe, łączne sumy wpłat na Fundusz Wyborczy ulegają zwiększeniu do 25-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w dniu poprzedzającym wpłatę. Środki finansowe mogą być wpłacane na Fundusz Wyborczy jedynie czekiem, przelewem lub kartą płatniczą.

Znowelizowana ustawa o partiach politycznych nie reguluje kwestii tzw. „**dotacji podmiotowej**”, która przysługuje partiom za każdy uzyskany mandat posła i senatora. Instytucja ta znalazła szczegółowe uregulowania w Kodeksie wyborczym. W myśl art. 150 tej ustawy,

partii politycznej, której komitet wyborczy uczestniczył w wyborach, bądź partii wchodzącej w skład koalicji wyborczej, przysługuje prawo do dotacji z budżetu państwa, za każdy uzyskany mandat posła i senatora.

Wysokość dotacji podmiotowej oblicza się według wzoru:

$$D_p = (W:560) \times M$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

D_p – wysokość przysługującej dotacji podmiotowej,

W – sumę wydatków na kampanię wyborczą komitetów wyborczych (do wysokości przysługujących komitetom limitów przewidzianych w wyborach do Sejmu i do Senatu), które uzyskały co najmniej 1 mandat,

M – liczbę mandatów posłów i senatorów uzyskanych przez dany komitet wyborczy.

Dotacja podmiotowa przysługuje wyłącznie do wysokości wydatków uwidocznionej w sprawozdaniu finansowym.

Przekazania dotacji podmiotowej dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, na podstawie informacji PKW o uprawnionych do otrzymania dotacji podmiotowej oraz o liczbie mandatów uzyskanych przez dany komitet wyborczy. Dotacja jest wypłacana w terminie 9 miesięcy od dnia wyborów.

W myśl przepisów zawartych w rozdziale 6 ustawy, partia polityczna podlega **likwidacji** wskutek:

- 1) rozwiązania mocą uchwały uprawnionego statutowego organu partii; o ile taka sytuacja wystąpi, właściwy organ partii niezwłocznie przesyła Sądowi uchwałę o samorozwiązaniu partii oraz o wyznaczeniu jej likwidatora. Jeżeli partia nie ustanowi likwidatora, to wyznacza go Sąd. Po zakończeniu likwidacji Sąd wydaje postanowienie o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji;
- 2) postanowienia Sądu o wykreśleniu wpisu partii z ewidencji z następujących przyczyn:
 - a) gdy właściwy organ partii politycznej – pomimo wezwania Sądu – nie złoży w terminie nie krótszym niż 3 miesiące

- wyjaśnień lub nie uzupełni brakujących danych o zmianie statutu partii lub jej adresu bądź o zmianach w składzie organów uprawnionych w statucie do reprezentowania partii na zewnątrz oraz do zaciągania zobowiązań majątkowych,
- b) jeżeli Trybunał Konstytucyjny na wniosek Sądu orzeknie, że partia polityczna wprowadziła do statutu zmiany niezgodne z postanowieniami art. 8 ustawy (przepis tego artykułu nakazuje zapewnienie jawności struktur partii, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów),
 - c) jeżeli Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie o sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznej.

Sąd po uprawomocnieniu się postanowienia o wykreśleniu partii z ewidencji, zarządza likwidację partii politycznej i wyznacza likwidatora. Koszt likwidacji pokrywa się z majątku likwidowanej partii; jeżeli majątek wystarcza jedynie na pokrycie części kosztów likwidacji, pozostałą część tych kosztów pokrywa Skarb Państwa.

7. Zasada parlamentarno-gabinetowego systemu rządów

Jednym z najistotniejszych elementów ustroju politycznego państwa jest kwestia formy rządów, czyli reguł dotyczących struktury, podziału kompetencji oraz wzajemnych stosunków prawnych i faktycznych między naczelnymi organami państwowymi, a zwłaszcza głową państwa, parlamentem i rządem.

Doktryna prawa konstytucyjnego wyróżnia następujące systemy rządów: 1) system prezydencki, 2) system rządów zgromadzenia (zwany również systemem parlamentarno-komitetowym), 3) system parlamentarno-gabinetowy oraz 4) systemy „mieszane”, stanowiące kompiację systemów klasycznych, tj. systemu prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego; występują one w praktyce m.in. w postaci systemu semiprezydenckiego i parlamentarno-prezydenckiego.

Ponieważ przedmiotem dalszych omówień będzie system parlamentarno-gabinetowy, wypada przynajmniej w sposób ogólny zapoznać się z podstawowymi cechami, które charakteryzują inne systemy.

System prezydencki – został zapoczątkowany w Konstytucji USA z 1787 r. a jego pełne ukształtowanie nastąpiło po 1863 r. Z niewielkimi zmianami obowiązuje po dzień dzisiejszy. Za wzorem USA przejęło go wiele państw Ameryki Południowej i Łacińskiej a także afrykańskich, lecz w żadnym z nich nie występuje w tak czystej formie jak w Stanach Zjednoczonych.

System ten charakteryzuje:

- jednoczłonowa egzekutywa; władzę wykonawczą sprawuje wyłącznie prezydent. Jest on głową państwa i szefem władzy wykonawczej (w ustroju tym nie ma instytucji premiera i rządu) sprawowanej przy pomocy powoływanych przez siebie współpracowników – sekretarzy stanu; są oni odpowiedzialni przed prezydentem, a nie przed parlamentem. Prezydent jest równocześnie naczelnym dowódcą armii, twórcą polityki zagranicznej i ośrodkiem decyzji politycznych w państwie;
- separacja władzy ustawodawczej i wykonawczej. Prezydent jest niezależny od parlamentu – powoływany jest w drodze wyborów powszechnych (pośrednich); nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, nie ma prawa do rozwiązania parlamentu. Z kolei, parlament nie może zdymisjonować ani prezydenta ani też sekretarza stanu. Prezydent i sekretarz stanu nie mogą łączyć swego urzędu z mandatem przedstawicielskim;
- wzajemna kontrola i równowaga. Prezydent ma prawo zgłoszenia tzw. weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalonych przez Kongres (w takim przypadku ustawa obowiązuje tylko wtedy, kiedy Kongres uchwali ją ponownie większością 2/3 głosów). Orędzia prezydenta do Kongresu pozwalają mu wpływać na kierunki prac ustawodawczych. Prezydent oraz mianowani przez niego sekretarze stanu ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Senatem (oskarża Izba Reprezentantów). Nie istnieje instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta;
- pluralistyczny system partyjny oraz istnienie legalnej opozycji.

System rządów zgromadzenia – geneza tego systemu sięga okresu Rewolucji Francuskiej 1789 r. We Francji bowiem, w okresie tzw. Konwencji (1792–1795) ten system rządów został wprowadzony przez jakobinów w Konstytucji z 24 czerwca 1793 r. i zasadzał się na istnieniu jednoizbowego parlamentu wyposażonego w pełnię władzy ustawodawczej, wybierającego równocześnie organy władzy wykonawczej. Elementy tego systemu występowały w różnych państwach także w XX wieku (np. w rozwiązaniach polskiej Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r., w konstytucjach Austrii, Litwy, Turcji uchwalanych w latach 20. XX wieku); dają się one również wyraźnie dostrzec w Konstytucji Francji z 27 października 1946 r. W odróżnieniu od innych systemów opierających się na zasadzie trójpodziału władzy, **system rządów zgromadzenia preferuje nadrzędność parlamentu nad innymi władzami, a w szczególności nad gabinetem.**

Generalnie należy stwierdzić, że system ten nie posiada tak wyraźnie określonego wzorca (w postaci konkretnego państwa) jak w przypadku innych modeli rządów. Jednakże, według powszechnej opinii, został wprowadzony i jest nadal stosowany w Szwajcarii. Oparcie dla niego stanowiły przepisy konstytucji z 1848 i 1874 r.; co więcej, w nowej Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z 18 kwietnia 1999 r. także dało o sobie znać przywiązanie do tradycji ustrojowej, gdyż w zasadzie nie znajdujemy w jej treści regulacji, które świadczyłyby o recepcji zasady trójpodziału władzy, pomimo wcześniejszego ewoluowania w tym kierunku praktyki konstytucyjnej i orzecznictwa Trybunału Federalnego. Przepisy ustawy zasadniczej dotyczące zmian w pozycji naczelnych władz państwa, nie naruszyły podstawowej konstrukcji ustrojowej, wykształconej w połowie XIX wieku.

Funkcjonowanie systemu rządów zgromadzenia opiera się na następujących cechach:

- istnieje zdecydowana przewaga parlamentu, który jest organem najwyższym i pod jego zwierzchnictwem pozostaje rząd i głowa państwa (oba te organy wywodzą się ze składu parlamentu);
- głowa państwa nie posiada uprawnień nominacyjnych wobec egzekutywy;

- istnieje funkcjonalna zależność rządu od parlamentu, sprowadzająca się do obowiązku wykonywania ustaw i linii polityki państwa ustalonej przez parlament;
- skrócenie kadencji parlamentu może nastąpić wyłącznie mocą jego uchwały; głowa państwa nie może rozwiązać parlamentu przed upływem jego kadencji;
- istnieje odpowiedzialność polityczna głowy państwa przed parlamentem, sprowadzająca się do możliwości jej odwołania przez parlament – nie chroni jej instytucja kontrasygnaty;
- uniezależnienie funkcjonowania modelu od systemu partyjnego (może funkcjonować w systemie jedno, dwu i wielopartyjności).

System parlamentarno-gabinetowy – rozwinął się w pierwszym rządzie w Anglii. Za jej wzorem przejęło go wiele państw (stosowany był w Polsce w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 r., a nawet w pewnym zakresie nawiązano do niego w Polsce Ludowej w latach 1944–1952) w tym m.in. Belgia, Holandia, Izrael, Włochy, Australia, Kanada, państwa skandynawskie (z wyjątkiem Finlandii).

Istota tego systemu opiera się m.in. na następujących cechach:

- istnieje polityczna nieodpowiedzialność głowy państwa przed parlamentem, czego konsekwencją jest fakt, że nie może ona stanowić aktów urzędowych bez wiedzy i zgody członków rządu (ministra lub premiera);
- rząd powoływany jest przez głowę państwa (najpierw powoływany jest szef rządu, a następnie na jego wniosek pozostali członkowie gabinetu);
- istnieje dualistyczna egzekutywa, w ramach której rząd (ministrowie) ponoszą odpowiedzialność polityczną, solidarnie i indywidualnie, wyłącznie przed parlamentem;
- rząd musi posiadać zaufanie polityczne większości parlamentu, a jego utrata skutkuje ustąpieniem gabinetu;
- funkcjonowanie zinstytucjonalizowanej opozycji (zasada jednopartyjności lub systemu partii hegemonicznej wyklucza system parlamentarno-gabinetowy).

Z założeń systemu parlamentarnego wynika również, że głowa państwa wybierana jest przez parlament i zarówno ona jak i poszczególni członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed konkretną izbą parlamentarną bądź też przed specjalnym organem sądowym (np. Trybunałem Stanu).

Specyficzną odmianą systemu parlamentarnego jest tzw. **system kanclerski** opierający się na charakterystycznym układzie stosunków między kanclerzem i rządem a prezydentem. Występuje on w RFN, gdzie na pozycję parlamentu w systemie politycznym tego państwa i jego mniejszy prestiż społeczny wywarły wpływ pewne pozostałości historyczne (m.in. niechęć do rozwiązań konstytucji weimarskiej z 1919 r. i chęć kontynuowania tradycji datującej się od czasów konstytucji Rzeszy i jej pierwszego kanclerza Bismarcka) oraz szczególny szacunek do administracji. W systemie tym, kanclerz wybierany jest przez Parlament Związkowy (Bundestag), a jego mianowanie należy do prezydenta. Akt głosowania w Parlamencie Związkowym na kandydaturę kanclerza oznacza równocześnie wyrażenie zaufania zarówno do jego osoby jak i kierunku reprezentowanej przez niego polityki. Do kompetencji kanclerza należy prawo określania składu rządu, który formalnie powołuje i odwołuje prezydent, jednakże czyni to na wniosek kanclerza i nie może odmówić nominacji ministra zgłoszonego we wniosku. Ministrowie nie muszą posiadać zaufania parlamentu, nie mają też obowiązku ustąpienia nawet wówczas, gdyby parlament wyraził im wotum nieufności. Pracami rządu kieruje kanclerz i on ustala wytyczne polityki będąc odpowiedzialny parlamentarnie za całość działalności rządowej. Konstytucja podporządkowuje ministrów kanclerzowi stanowiąc, iż kierują swoimi resortami samodzielnie, ale w ramach wytycznych kanclerza.

Usunięcie kanclerza przez parlament możliwe jest w ramach zastosowania tzw. konstruktywnego wotum nieufności, polegającego na tym, że parlament wyrażając mu owo wotum nieufności, jednocześnie dokonuje wyboru jego następcy głosami bezwzględnej większości swych członków. Chodzi tu o zapewnienie ciągłości władzy i spowodowanie takiej sytuacji, aby nowy kanclerz dysponował oparciem w kwalifikowanej większości Bundestagu.

„**Mieszane systemy rządów**”, łączą – przy określonej przewadze jednego z nich – cechy systemu prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego. Przykładem w tym zakresie może służyć ukształtowany w 1958 r. w V Republice Francuskiej **system semiprezydencki**, opierający się na następujących zasadach:

- prezydent, podobnie jak parlament, pochodzi z wyborów powszechnych;
- prezydent nie jest jednak (w odróżnieniu od systemu prezydenckiego) szefem rządu, gdyż obok niego funkcjonuje w charakterze władzy wykonawczej powoływany przez niego rząd i premier;
- do prezydenta należy określanie głównych kierunków polityki, natomiast do rządu bieżące administrowanie państwem i realizacja polityki prezydenta;
- rząd ponosi podwójną odpowiedzialność polityczną – przed parlamentem i przed prezydentem.

Znając główne zasady, na których opierają się funkcjonujące systemy rządów, powrócić należy do omówienia cech systemu parlamentarnego przyjętego przez polską Ustawę Zasadniczą z 1997 r. Z już przytoczonych kanonów, na których bazuje ów system wynika, że obowiązujące rozwiązania odbiegają w niektórych kwestiach od modelu klasycznego i zawierają w sobie cechy zarówno systemu prezydenckiego jak i kanclerskiego. Właśnie owe modyfikacje powodują, że konstytucjonaliści określają funkcjonujący w Polsce system rządów jako tzw. **zracjonalizowany system parlamentarny**.

Generalnie jednak należy stwierdzić, że Konstytucja RP większość pryncypiów systemu parlamentarnego realizuje. Przewaga parlamentu w systemie organów państwowych została podkreślona w uznaniu Sejmu i Senatu (władzy ustawodawczej) za jedyne przedstawicielskie organy narodu (art. 104 ust. 1). W porównaniu z unormowaniami Małej Konstytucji z 1992 r. uległa także wzmocnieniu funkcja ustawodawcza Sejmu (m.in. zlikwidowano możliwość upoważniania przez Sejm Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, które – jak pamiętamy – mogły pozostawać poza kontrolą Sejmu, i co jeszcze istotniejsze, pozbawić ten organ możliwości stanowienia

ustaw w określonych sferach); pozbawiono Prezydenta prawa do wetowania ustawy budżetowej (art. 224 ust. 1) oraz wprowadzono możliwość odrzucania weta prezydenckiego większością $\frac{3}{5}$ a nie $\frac{2}{3}$ głosów (art. 122 ust. 5).

Polityczna nieodpowiedzialność Prezydenta RP wyraża się w tym, że nie może on piastować żadnego innego urzędu ani pełnić funkcji publicznych, poza tymi, które są związane ze sprawowaniem urzędu prezydenckiego (art. 132). Sedno owej nieodpowiedzialności sprowadza się ponadto do tego, że stanowione przez Prezydenta akty urzędowe wymagają dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez złożenie, ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (art. 144 ust. 2). Zarezerwowanie możliwości kontrasygnowania aktów prezydenckich, wyłącznie do premiera, a nie również do odpowiedniego ministra, jest przejawem pewnej racjonalizacji tego systemu, uwidaczniającej się we wzmocnieniu pozycji Prezesa Rady Ministrów w strukturze rządu. Aktualnie, uzyskał on bowiem prawo m.in. do wnioskowania o powołanie ministrów pozaresortowych, dla których osobiście może określać zadania, jak również – co wynika z brzmienia art. 161 Konstytucji – jego wnioski kierowane do Prezydenta w przedmiocie zmian w składzie Rady Ministrów, muszą być uwzględnione (Mała Konstytucja w tym zakresie pozostawiała swobodę rozstrzygnięcia w gestii Prezydenta).

Odejściem od klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego jest także – na wzór Małej Konstytucji – powierzenie Prezydentowi prawa do wydawania szeregu aktów, tzw. prerogatyw, których wymóg kontrasygnaty nie dotyczy. Art. 144 ust. 3 Konstytucji wymienia aż 30 działań głowy państwa, za które w istocie nikt nie ponosi odpowiedzialności politycznej (w grę może jedynie wchodzić wyłącznie odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta przed Trybunałem Stanu).

Również – generalnie – zachowana jest kluczowa zasada systemu parlamentarno-gabinetowego, wyrażająca się w powoływaniu rządu przez głowę państwa, oraz konieczności podania się do dymisji ministra (odpowiedzialność indywidualna) oraz gabinetu (odpowiedzialność solidarna) w wypadku wyrażenia im wotum nieufności przez parlament. Jednakże, i w tych przypadkach dostrzegamy pewne modyfikacje. Na gruncie nowej Konstytucji, tryb wyłaniania rządu uległ

uproszczeniu; prawo Sejmu do zadecydowania o składzie gabinetu zostało zarezerwowane wyłącznie do jednego przypadku (art. 154 ust. 3). Tym niemniej, właśnie ze względu na fakt, że prawo to w dalszym ciągu Sejmowi przysługuje, powoduje racjonalizację omawianej zasady. Faktem jest, że powołanie gabinetu zawsze jest w gestii Prezydenta RP, lecz w przypadku ustalenia jego składu przez Sejm jest to raczej akceptacja formalna. W doktrynie podkreśla się, że istotą obecnych rozwiązań konstytucyjnych odnośnie sposobu tworzenia rządu, jest przyjęcie konstrukcji rządu większościowego, zatwierdzonego lub wybranego przez Sejm bezwzględną większością głosów. Wariant powołania rządu przez Prezydenta wg reguł określonych w art. 155 ust. 1 (w sytuacji, gdy Sejm wyraża wotum zaufania zwykłą większością głosów) przewidziany jest wyłącznie na wyjątkową sytuację polityczną, tzn. wówczas, gdy okaże się, że Izba straciła polityczną zdolność samodzielnego powołania rządu.

Kamieniem węgielnym systemu parlamentarno-gabinetowego jest konieczność istnienia odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, wyrażająca się w prawie parlamentu do odmowy udzielenia rządowi wotum zaufania, lub w możliwości wyrażenia mu wotum nieufności.

Unormowania Konstytucji z 1997 r. likwidują niejednoznaczne skutki zastosowania przez Sejm instytucji zwykłego wotum nieufności regulowanego przepisami Małej Konstytucji (ostateczne rozstrzygnięcie, czy przyjąć dymisję rządu, czy też rozwiązać parlament, zależało od decyzji Prezydenta).

Obowiązujące przepisy konstytucyjne zniosły tę możliwość; ustrojodawca wypowiedział się wyłącznie za instytucją tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Jego zastosowanie, podobnie jak i nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, będą musiały powodować konieczność podania się gabinetu do dymisji oraz obowiązek Prezydenta do jej przyjęcia.

Istotna modyfikacja systemu parlamentarnego wyraża się również w fakcie utrzymania powszechnych wyborów Prezydenta RP – jak pamiętamy, w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym głowa państwa jest na ogół wybierana przez parlament (o przyczynach

wprowadzenia w Polsce tego rozwiązania będzie mowa w rozdz. VI pkt 2.1. podręcznika).

Literatura

1. Antoszewski A., *Pomiędzy semiprezydencjalizmem i parlamentaryzmem. Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r.*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolecie Profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.
2. Chmaj M., Żmigrodzki M., *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995.
3. Domagała M. (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
4. Galster J., *System organów państwowych*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, TNOiK, Toruń 1998.
5. Gdulewicz E., Kręcis W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997.
6. Granat M., Gorgol A., Sobczak J., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, pod red. M. Granat, 2. wydanie, wyd. C. H. BECK, Warszawa 2003.
7. Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
8. Gulczyński M., *Zasada zwierzchnictwa narodu*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
9. Jarosz Z., Zawadzki S., *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, PWN, Warszawa 1974.
10. Jaskiernia J., *Rozumienie niektórych norm konstytucyjnych o charakterze klauzul generalnych w świetle prac konstytucyjnych*, [w:] *Gdańskie Studia Prawnicze. Wybrane zagadnienia Nowej Konstytucji*, pod red. A. Szmyta, t. III, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
11. Jaworski W. L., *Prawa państwa polskiego*, Warszawa 1921.
12. Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. W. Skrzydło i R. Mojaka, Lublin 1998.
13. Kudej M., *Problematyka konstytucyjnej zasady suwerenności narodu*, [w:] *Podstawowe pojęcia pierwszego rozdziału Konstytucji RP. Mate-*

- riały Ogólnopolskiej Sesji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego (Wisła, 3–5 czerwca 1999 roku), red. E. Zwierchowski i M. Mączyński, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
14. Leszczyński L., *Zwroty ocenne w projekcie Konstytucji RP – regulacja zasad ustroju i praw obywatelskich*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. XLIV, Sectio G, Lublin 1997.
 15. Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
 16. Montesquie Cz. L., *O duchu praw*, Warszawa 1957.
 17. Pieniążek A., *Demokratyczne państwo prawne*, WSAiZ, Przemyśl 2000.
 18. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, PWN, Warszawa 1992.
 19. Pułło A., *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.
 20. Sarnecki P., *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Tulei, Warszawa 1995.
 21. Sarnecki P., *O projekcie ustawy zmieniającej ordynację wyborczą do Sejmu (skreślenie art. 5)*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 2.
 22. Sarnecki P., *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
 23. Sarnecki P., *Stanowisko parlamentu według nowej Konstytucji Szwajcarskiej*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
 24. Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1993.
 25. Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. Verba, Lublin 2004.
 26. Skrzydło W., *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałaban, Zakamycze – Kraków 2002.
 27. Suchocka H., *Zasada podziału i równowagi władz*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1998.
 28. Tuleja P., *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
 29. Winczorek P., Majchrowski J., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993.
 30. Zakrzewska J., *Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 4.

31. Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
32. Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996.
33. Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992.