

Marta MICHALCZUK-WLIZŁO

Lublin

Radosław ŻMIGRODZKI

Warszawa

## Przyczynek do dyskusji nad pojęciem systemu rządów

**P**roblematyka systemu rządów staje się coraz bardziej doniosła i to nie tylko ze względów teoretycznych, ale także utylitarnych. Określenie pojęcia systemu rządów i jego zakresu ma znaczenie zarówno dla politologów, jak i konstytucjonalistów. To, jaki zakres merytoryczny uznamy za właściwy przy formułowaniu pojęcia systemu rządów stanowi punkt wyjścia do badań empirycznych dotyczących już konkretnego systemu rządów. Już nawet pobieżna analiza stanu badań nad systemami rządów dowodzi, że współcześni badacze coraz częściej podejmują próby dookreślenia tego pojęcia, gdyż jest im to niezbędne do przeprowadzenia badań już konkretnego systemu rządów.

Nie aspirujemy zatem do ostatecznego rozstrzygnięcia dylematów terminologicznych, jakie się jawią przy określeniu pojęcia systemu rządów, a także ich typologii, ale pragniemy, choćby zarysować podstawowe problemy i dylematy definicyjne. Ostateczne określenie pojęcia systemu rządów wydaje nam się raczej niemożliwe ze względu na zauważalną dynamikę poszczególnych systemów rządów. O ile w mniejszym stopniu spostrzeżenie to dotyczy sfery formalno-dogmatycznej czy nawet ściślej – normatywnej, o tyle jego zasadność jest zauważalna, gdy chodzi o sferę behawioralną.

Systemy rządów to określenie związane ściśle z ustrojem politycznym i określa stosunki, jakie panują pomiędzy trzema podstawowymi władzami: wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Pomimo istnienia – w myśl koncepcji Monteskiusza – trzech ośrodków władzy najdonioślejsze relacje zachodzą między egzekutywą, czyli władzą wykonawczą a legislatywą, czyli władzą ustawodawczą.

Jak widać właściwe rozumienie pojęcia systemu rządów nie jest możliwe bez uwzględnienia zasady podziału władzy, która jest współcześnie zagadnieniem wielowątkowym i na tyle doniosłym, aby zobligować badaczy tych problemów do jej rozważania na dwóch płaszczyznach, tzn. horyzontalnej i wertykalnej. Złożoność współczesnych systemów demokratycznych determinuje zasadność analizy władzy zarówno w poziomie, jak i w pionie, a przyznanie uprawnień prawotwórczych i wykonawczych jednostkom państwowym szczebla centralnego jest także przejawem podziału władzy w państwie współczesnym<sup>1</sup>. Także coraz częściej współcześni konstytucjonalisci i politolodzy postulują przywrócenie właściwego znaczenia pojęciu podziału władzy po to, aby móc go lepiej wykorzystać dla potrzeb typologii ustrojów państwowych<sup>2</sup>. Właśnie dlatego przywiązywanie tak wielkiej wagi do zasady podziału

---

<sup>1</sup> Na ten aspekt analizy pojęcia systemu rządów zwraca uwagę M. Myśliwiec, *Cechy hiszpańskiego systemu rządów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, *Systemy rządów w państwach europejskich*, 2010, nr 2/3, s. 132–133.

<sup>2</sup> Por. A. Pułło, *O jedno rozumienie podziału władz w nauce prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 6, s. 30; a także M. R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 31; oraz tegoż Autora, *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12, s. 16 i n.

władzy jest uzasadnione, gdyż z wszystkich możliwych klasyfikacji form ustrojowych najważniejsza jest ta oparta na kryterium wzajemnych zależności między naczelnymi organami państwa, z czym związane jest pojęcie systemu rządów. Wspomniane relacje wynikają z przypisanych organom państwa kompetencji, a więc wiążą się z jakimś ich podziałem przeprowadzonym w prawie ustrojowym. Najczęściej więc w przyjmowanych współcześnie definicjach systemu rządów podkreśla się, iż jest to zespół organizacyjnych i funkcjonalnych zasad określających relacje pomiędzy konstytucyjnie wyodrębnionymi, centralnymi organami państwa<sup>3</sup>. Coraz częściej jednak w nauce prawa konstytucyjnego pojawiają się próby do określenia, tej jak się wydaje niezbyt szerokiej definicji<sup>4</sup>. Podkreśla się, że nie chodzi tu o relacje oraz związki i powiązania pomiędzy wszystkimi konstytucyjnymi organami państwa, ale o relacje zachodzące pomiędzy egzekutywą i legislatywą.

Zakres znaczeniowy systemu rządów wyznacza zatem układ zależności i współzależności, jakie występują pomiędzy władzą ustawodawczą z jednej strony i władzą wykonawczą z drugiej. Ilekroć więc przyjdzie nam analizować kształt danego systemu rządów czy modelu rządów, tylekroć musimy mieć na uwadze, że jest on zdefiniowany formalnymi, czyli uregulowanymi prawnie, jak i faktycznymi, czyli występującymi w rzeczywistości związkami egzekutywy i legislatywy<sup>5</sup>. Oznacza to, że pozostałe elementy strukturalne państwa nie mają już znaczenia dla kształtowania się konkretnego systemu czy modelu rządów<sup>6</sup>.

A zatem system rządów jest normatywnym, jak i rzeczywistym układem występującym pomiędzy dwoma członami podzielonych władz, tj. władzą ustawodawczą oraz władzą wykonawczą i to ten właśnie układ jest najistotniejszy dla prawidłowego zdefiniowania każdego systemu rządów<sup>7</sup>. Konstrukcja ta może mieć istotne znaczenie w świetle dość powszechnego przekonania o tym, że z reguły prawnicy, którzy analizują problemy ustrojowe najczęściej skupiają swą uwagę na zagadnieniach instytucjonalnych i na strukturach normatywnych, w mniejszym stopniu doceniając tak ważne dla politologów elementy behawioralne.

Nie ulega wątpliwości, że ludzie działają przede wszystkim w ramach wyznaczonych przez instytucje prawne, instytucje prawa konstytucyjnego. Jednakże nie sposób zauważyć, że to wyznaczniki behawioralnych uwarunkowań systemu rządów, ale i przywództwa politycznego mają istotne znaczenia dla stylu władzy czy też szerzej dla danej kultury politycznej. Chodzi tu przede wszystkim o osobowość i inne indywidualne cechy pełniących role przywódcze, a także zmieniające się czynniki sytuacyjne. Potwierdza to przytoczony przez S. Gebethnera diagram<sup>8</sup> stanowiący rezultat przemyśleń politologa z Finlandii J. Nousianeina, który analizując czynniki determinujące przywództwo polityczne (np. prezydenta, kanclerza,

<sup>3</sup> Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 130.

<sup>4</sup> Por. np. S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7–8, s. 26–27; a także tegoż Autora, *Modele systemów rządów a ich regulacja konstytucyjna*, w: *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 90–93.

<sup>5</sup> Por. J. Szymanek, *Pojęcie efektywności konstytucyjnego systemu rządów w państwie demokratycznym*, w: *Konstytucja RP 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, pod red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 124.

<sup>6</sup> Por. J. L. Quermonne, *Regime politique*, w: *Dictionnaire constitutionnel*, pod red. O. Duhamel, Y. Meny, Paris 1992, s. 887.

<sup>7</sup> Wniosek taki jednoznacznie wynika z przemyśleń na ten temat J. Szymanka, *Ciągłość i zmiana konstytucyjnych systemów rządów: egzemplifikacja ewolucji w systemach politycznych*, w: *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, pod red. J. Szymanka, M. Kaczorowskiej, A. Rothert, Warszawa 2007, s. 16 i n. Por. także na ten temat P. Lauvaux, *Les grandes democracies contemporaines*, Paris 2004, s. 194.

<sup>8</sup> Por. S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie...*, op. cit., s. 92–93.

premiera), a więc szczególnie ważne dla charakterystyki danego systemu rządów, wymienia czynniki konstytucyjne (instytucjonalne) oraz pozakonstytucyjne (behawioralne). Do składników konstytucyjnych zaliczył normy konstytucyjne i praktykę konstytucyjną, zaś do behawioralnych styl sprawowania władzy, osobowość i umiejętności oraz kontekst sytuacyjny.

Należy się zgodzić z St. Gebethnerem, iż najtrwalsze i najbardziej stałe są struktury normatywne<sup>9</sup>. Kontekst sytuacyjny należy natomiast do elementów najczęściej się zmieniających. Zmienność poszczególnych składników i zróżnicowana ich kombinacja rozstrzygają o charakterze systemu rządów w konkretnym państwie i w określonym czasie, o sile przywództwa politycznego czy kierunkach ewolucji funkcjonowania danego systemu politycznego. A zatem składniki pozakonstytucyjne, czyli nieskodyfikowane elementy systemu rządów mogą mieć znaczący, czy wręcz decydujący wpływ na konkretny kształt modelu rządów. Poza wymienionymi wcześniej składnikami, taki wpływ mogą mieć zwyczaje konstytucyjne, a więc normy nieskodyfikowane, jak to ma miejsce w przypadku kształtowania brytyjskiego systemu rządów. To w tym właśnie modelu i jemu podobnych czynnikiem dominującym jest praktyka konstytucyjna, na bazie której tworzą się niekiedy odpowiednie zwyczaje. Sformułowane refleksje zdają się przesądzać o trafności konstatacji, iż przy każdorazowej ocenie jakiegoś modelu rządów, szczególną uwagę należy zwracać na czynniki pozaformalne, o charakterze kontekstowym i behawioralnym<sup>10</sup>.

Rozważania na temat pojęcia systemu rządów nie byłyby pełne, gdyby w nich pominąć kategorię efektywności systemu rządów, która ujmuje pozakonstytucyjne składniki tego systemu będąc behawioralną cechą deskryptyczną systemu rządów. Regulacje konstytucyjne zatem nie są tu elementem rozstrzygającym czy decydującym, a kontekst konstytucyjny, choć niewątpliwie ważny spełnia tu co najwyżej funkcję uzupełniającą. Interakcje dotyczące poszczególnych substratów systemu rządów w sposób interesujący i wielowątkowy przeanalizował J. Szymanek, dostrzegając ich wpływ na efektywność systemu rządów. Zauważył on<sup>11</sup>, że konstytucyjne determinanty systemu rządów, poprzez określenie wzajemnych powiązań i relacji poszczególnych elementów tego systemu stwarzają jedynie pewne hipotezy efektywności, ale zarazem zakładają wyraźne granice, bariery czy możliwości, które są lub mogą być nieprzekraczalne w zależności od konkretnej polityki. Stąd wynika decydujące w rozstrzygnięciu o każdorazowej postaci systemu rządów znaczenie czynnika kontekstowego, wobec którego czynnik formalny ma znaczenie drugorzędowe i wtórne<sup>12</sup>. Konstytucja więc może co najwyżej sprzyjać programowanej efektywności systemu, ale nie jest czynnikiem jednoznacznie decydującym.

Weryfikacja efektywności każdego systemu rządów w ostatecznym rozrachunku jest praktyka. Praktyka zatem niejednokrotnie modyfikuje, dopasowuje i przystosowuje do rzeczywistości konstytucję w taki sposób, aby osiągnąć możliwie wysoką efektywność systemu rządów, stając się w ten sposób ...*swoistą instancją weryfikującą już nie tylko samą efektywność, ale także użyteczność, sprawdzalność czy też np. stabilność systemu i w ogóle konstytucji*<sup>13</sup>.

Z faktu, że system rządów wyznaczają relacje pomiędzy poszczególnymi władzami, z punktu widzenia stopnia realizacji zasady podziału władz wraz z wynikającymi z tego konsekwencjami można wnioskować, iż tenże system rządów jest *par excellence* związany

<sup>9</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>10</sup> Por. P. Parini, *Regimes politiques contemporains*, Paris 1991 s. 129 i n.

<sup>11</sup> Por. J. Szymanek, *Pojęcie efektywności konstytucyjnego systemu...*, op. cit., s. 129–130.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 129.

<sup>13</sup> Ibidem.

z demokracją<sup>14</sup>. Tkwi w nim *implicite* zasada podziału władzy jako zasada ustroju demokratycznego, co determinuje fakt, że podział władz jest skorelowany z demokracją, zaś system rządów jako tego konsekwencja, a jednocześnie jedna z metod aplikacji systemu rozdzielania władz także jest związany z demokracją pojmowaną jako pojemna i elastyczna forma ustroju politycznego<sup>15</sup>. Toteż o ile w demokracji system rządów może być mniej lub bardziej efektywny o tyle przy braku demokracji mówienie o efektywności konstytucyjnego systemu rządów jest zupełnie nieuprawnione. Bowiem tylko w demokracji może istnieć właściwy system rządów i tylko w demokracji system ten z praktycznego punktu widzenia może być oceniany jako mniej lub bardziej efektywny, a nawet w ostateczności w ogóle nieefektywny.

Gdybyśmy podjęli próbę typologii systemu rządów, to musieliśmy w niej uwzględnić nie tylko strukturę organów państwa wraz z organizacją władzy wykonawczej, ale także zakres kompetencji potencjalnych organów, zarówno tych wynikających z charakteru sprawowanej funkcji, jak i tych, które mają znaczenie tylko dla stosunków z innymi naczelnymi organami państwa.

Istotną wskazówkę metodologiczną dla tego typu zabiegu zawarł w swych rozważaniach M. Grzybowski, który wymienia co najmniej dwie płaszczyzny analizy systemu rządów rozumianego jako mechanizm sprawowania władzy<sup>16</sup>. Pierwsza z nich, płaszczyzna doktrynalno-ustrojowa polega na próbie przede wszystkim odtworzenia idealnego modelu mechanizmu sprawowania władzy, na podstawie analizy uregulowań prawnych.

Drużą z nich to płaszczyzna praktyczno-polityczna, której charakterystyka sprowadza się do uchwycenia zasadniczych właściwości relacji wzajemnych między instytucjami władzy publicznej w państwie, uwzględniającymi w praktyce ich działania<sup>17</sup>.

Reasumując można stwierdzić, że dla pełnego ujęcia i charakterystyki realnego systemu rządów wskazane jest uwzględnienie zarówno płaszczyzny prawno-konstytucyjnej, jak i praktycznej. Obie wskazane tu płaszczyzny analizy systemu rządów pozostają we wzajemnym powiązaniu. Uregulowania konstytucyjno-prawne wyznaczają ramy i zasady funkcjonowania istotnych instytucji władzy publicznej. Określają też środki i formy prawne wzajemnego oddziaływania na siebie tychże instytucji<sup>18</sup>.

Kierując się rzetelnością badawczą, należy zauważyć, iż poza wymienionymi wyżej władzami, tj. władzą ustawodawczą i wykonawczą, w ramach systemu rządów wyróżnia się także niekiedy władzę sądowniczą, która także wiąże się z wykonywaniem ustaw, jednak w bardzo specyficzny sposób oraz przy zachowaniu szczególnych form postępowania i przy

<sup>14</sup> Wniosek taki jest uzasadniony w świetle rozważań J. Baszkiewicza, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998, s. 344 i n. Por. szerzej na ten temat D. Held, *Modele demokracji*, Kraków 2010, s. 161–332; a także G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 17 i n.

<sup>15</sup> Szerszy asumpt do przemyśleń wskazanego tu kontekstu daje lektura autorstwa H. Suchockiej, *Zasada podziału i równoważenia władz*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 147 i n. Por. także H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2010, s. 320–331.

<sup>16</sup> Por. P. Kierończyk, *System rządów*, w: *Leksykon prawa konstytucyjnego 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Szyma, Warszawa 2010, s. 617. Por. także w szerszym kontekście prawa konstytucyjnego M. Grzybowski, *Podstawowe zasady ustrojowe*, w: *Prawo konstytucyjne*, pod red. M. Grzybowskiego, Białystok 2008, s. 74 i n.

<sup>17</sup> Por. szerzej na temat M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006, s. 9–10; por także M. Grzybowski, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, w: *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych*, pod red. M. Grzybowskiego, Kraków 1997, s. 147.

<sup>18</sup> Na ten aspekt rozumienia systemu rządów zwraca także uwagę P. Kierończyk, *System rządów*, w: *Leksykon prawa konstytucyjnego...*, op. cit., s. 615–620.

pełnych gwarancjach niezawisłości orzekania. Jednakże dla charakterystyki systemów rządów władza sądownicza nie ma pierwszorzędного znaczenia. Wypada więc w tym względzie podzielić stanowisko A. Pułło, który jednoznacznie stwierdza, że dla charakterystyki systemów rządów: ...*znaczenie istnienia sądów często polega na tym, że są, a pozostałe władze gwarantują ich niezależność*<sup>19</sup>. W podobny sposób zostało ujęte pojęcie system rządów, w *Słowniku wiedzy o Sejmie*, w którym określano go jako: *system wzajemnych relacji pomiędzy organami państwa, wynikający z realizacji zasady podziału władzy. W związku z faktem, iż pozycja władzy sądowniczej jest w swej istocie podobna we wszystkich państwach stojących na gruncie podziału władzy, szczególną rolę poświęca się układowi stosunków pomiędzy legislatywą i egzekutywą*<sup>20</sup>. Przy przyjęciu zasady podziału władz władza sądownicza jest niczym innym jak rozstrzygnianiem konfliktów prawnych przez niezależne i niezawisłe sądy. Ta zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości uważana jest w większości systemów prawnych za zasadę podstawową oznaczającą, że wymiar sprawiedliwości ma należeć wyłącznie do kompetencji sądów. Powinny to być organy tworzone przez państwo i nie wystarczy, aby sąd rozstrzygał sprawy na podstawie prawa wydawanego lub sankcjonowanego przez państwo i realizował zadania państwa. Państwo musi też tworzyć sądy i powoływać sędziów. Istotną grupą postanowień konstytucyjnych, odnoszących się do pozycji sądownictwa w systemie organów państwa, są także przepisy stanowiące o odrębności organizacyjnej sądownictwa i sądów od innych organów państwowych oraz przepisy dotyczące niezawisłości sędziowskiej i podstawowych ich gwarancji. Ustrój, właściwość i postępowanie sądów określają ustawy. Implikuje to nie tylko odesłanie do ustawodawstwa zwykłego, ale przede wszystkim zakaz regulowania tych zagadnień innymi aktami normatywnymi, a także związanie sądów ustawami. Ze wskazanymi tu zasadami determinującymi pozycję ustrojową władzy sądowniczej wiąże się także zakaz zmieniania i uchylania orzeczeń sądowych przez organy innych władz. Wyjątkiem od tej reguły zasadniczo jest tylko prawo łaski przysługujące zazwyczaj głowie państwa oraz amnestia będąca najczęściej w gestii parlamentu<sup>21</sup>.

Sądy są więc jedynie elementem systemu organów państwowych, opartego na funkcjonalnym podziale władz i zasadzie ich wzajemnego hamowania i równowagi. Wiele czynników przeciwdziała więc uzyskaniu przez nie nadmiernej władzy i przewagi nad legislatywą czy egzekutywą. Nie mogąc dokonywać zmiany norm prawnych odgrywają one wprawdzie dużą rolę w ich interpretacji i dostosowywaniu do zmieniających się stosunków społecznych, ale ich zadania w tym względzie nie są przeciwstawne zadaniom ustawodawcy, a sądy nie mogą przejąć jego roli. To do parlamentów należy uchwalanie prawa regulującego stosunki społeczne i zawsze tworząc je może zdezaktualizować dotychczasowe orzecznictwo sądowe. Nie można także zapominać, że dwie pozostałe władze, a zwłaszcza w większości państw demokratycznych egzekutywa, mają wpływ na nominacje sędziowskie i na pozaorzecniczą działalność sądownictwa (sprawy administracyjne, budżetowe itp.). Wszystko to sprawia, że obawy dotyczące możliwości naruszenia przez sądownictwo zasady podziału władz są w obecnych warunkach raczej nieuzasadnione<sup>22</sup>.

W rozważaniach terminologicznych warto także uwzględnić określenie reżim polityczny, które bywa kojarzone z takimi przymiotnikami jak: totalitaryzm, autorytaryzm, reżim woj-

<sup>19</sup> A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 27–28.

<sup>20</sup> A. Preisner, *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 200.

<sup>21</sup> Szerzej na temat ustrojowej pozycji władzy sądowniczej por. te, ale także i inne uwagi B. Banaszek, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 505–507.

<sup>22</sup> Pogląd ten wyrażony przez B. Banaszaka, op. cit., s. 506 należy uznać naszym zdaniem za uzasadniony.

skowy czy policyjny. A przecież „reżim” nie musi oznaczać pozaprawnego dojścia do władzy i jej sprawowania a jedynie określony, uregulowany przepisami prawa tryb sprawowania władzy wyznaczający procedurę funkcjonowania podmiotów w nim uczestniczących. Inne rozwiązanie interpretacyjne proponuje A. Antoszewski i R. Herbut, którzy za „reżim” uznają zespół reguł, wartości i zachowań oraz relacji, które charakteryzują życie polityczne<sup>23</sup>.

Bardziej rozwinięte ujęcie kwestii określanej jako pojęcie reżimu politycznego przez tych autorów charakteryzuje się uwypukleniem tego, iż są to wartości ustrojowe, wzorce struktury instytucji władzy oraz formalne i nieformalne reguły gry politycznej określające relacje między podmiotami polityki<sup>24</sup>. Tak rozumiany reżim polityczny stanowi normatywny aspekt systemu politycznego, na który prócz norm składają się również faktyczne zachowania polityczne. Przedstawiona konstrukcja skłania do szerokiego ujmowania pojęcia reżimu politycznego, pojęcie które obejmuje wszystkie relacje polityczne, w które wchodzi instytucje państwowe, partie, grupy interesu czy też obywatela występujący w różnych rolach politycznych. Reżim polityczny wyznacza granice działania obywateli, organizacji pośredniczących oraz organów państwa, tam gdzie owe działania się stykają<sup>25</sup>.

Niekiedy można spotkać się ze stanowiskiem charakteryzującym reżim polityczny jako oznaczenie normatywnych zależności charakteryzujący tylko jedno spojrzenie na system polityczny, czyli układ stosunków między egzekutywą a legislatywą. Słowo „reżim” wywodzi się od słowa „regime”, które w przekładzie na język polski oznacza reżim, jak i ustrój. Kontynuując ten tok myślenia należy zauważyć, iż reżim polityczny nie może oznaczać ogółu relacji prawnopolitycznych zachodzących między władzą wykonawczą a ustawodawczą. Tradycyjnie stosowano – określając takie relacje – sformułowanie „forma rządu”. Choć nie jest może najlepszym określeniem, to jednak nawiązuje do jej najbardziej klasycznych form, a mianowicie: systemu parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego<sup>26</sup>.

Prawo konstytucyjne porównawcze skupia się na klasycznych systemach ustrojowych, jednak nie ogranicza się tylko do prawnych aspektów, a dokonuje analizy praktyki ustrojowej. W mniejszym stopniu zajmuje się odzwierciedlaniem realnych mechanizmów politycznych, a jedynie angażuje się w analizę schematów konstytucyjnych. Z kolei nauka o systemach politycznych ujmuje mechanizmy partyjno-polityczne i samo funkcjonowanie instytucji ustrojowych posiłkując się ustaleniami teoretycznymi prawa konstytucyjnego porównawczego<sup>27</sup>.

Analiza funkcjonowania poszczególnych władz nie dokonuje się w separacji jednej władzy od drugiej, lecz jako zabieg uwzględniający ich równoważenie się oraz kształtowanie kompetencji pozwalających na wzajemne kontrolowanie się i ograniczanie działalności oraz funkcjonowanie każdej z pozostałych zgodnie z zasadą checks and balances. Władze te powinny ze sobą współpracować i wzajemnie równoważyć.

Analizy tej możemy dokonać w trzech aspektach:

<sup>23</sup> A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 292 i n.

<sup>24</sup> Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 307–308.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 307–308.

<sup>26</sup> Zbliżony do zaprezentowanego tu tok myślenia przedstawił J. Szymanek, op. cit., s. 127, który w pewnym uproszczeniu zauważył, że najszerszym pojęciem jest pojęcie systemu politycznego, dalej jest pojęcie reżimu politycznego, który kwalifikować można albo jak demokratyczny albo jako niedemokratyczny, wreszcie na końcu znajduje się pojęcie systemu rządów, właściwe jedynie dla reżimu demokratycznego, w którym mogą występować różne odmiany tj. parlamentarny system rządów albo prezydencki system rządów.

<sup>27</sup> J. Jaskiernia, *Kluczowe pojęcia i kategorie poznawcze w prawie konstytucyjnym porównawczym i w nauce o systemach politycznych*, „Athenaeum” 2008, nr 20, s. 149–150.

- funkcjonalny – przedmiotowy, warunek podstawowy rozdzielenia władz, według którego wyróżnia się różne odrębne dziedziny działalności państwa w obszarze egzekutywy, legislatywy i jurysdyktywy;
- organizacyjny – podmiotowy, rozwija warunek początkowy, przyporządkowuje do obszarów aktywności państwa trzy, oddzielone od siebie i funkcjonalnie niezależne organy, którym powierza się działanie z zakresu tych trzech rodzajów władzy;
- personalny – rozdzielenie osób sprawujących poszczególne funkcje państwowe w zgodzie z zasadą *incompatibilitas*<sup>28</sup>.

Należy również podnieść, iż zjawiskiem, które silnie oddziałuje na kształt systemu rządów jest dewolucja, a więc proces decentralizacji<sup>29</sup> i dekoncentracji<sup>30</sup>. Jako proces o charakterze dynamicznym dewolucja polega na przekazywaniu a nie oddawaniu władzy, dotyczy przenoszenia lub przeniesienia (jednorazowego) wyraźnie określonych kompetencji<sup>31</sup>. Warto zaznaczyć, iż dewolucja oznacza daleką decentralizację władzy w sytuacji, gdy samo centrum państwa pozostaje poza tym względem niezmienione oraz decentralizację władzy znacznie większą niż pewną rozbudowę struktur zarządu lokalnego polegającego na powoływaniu organów parlamentarnych i rządowych<sup>32</sup>.

Zrozumienie istoty procesu rządzenia, znacznie ułatwia zrozumienie mechanizmu systemu rządów. Proces rządzenia zbudowany jest i oparty o pewien system zasad, mechanizmy sterowania i koordynacji pozwalający, ułatwiający wykonywanie władzy i funkcjonowanie całego owego systemu. Z kolei system rządów staje się i jest strukturą relacji, a proces, który nazywamy rządzeniem – funkcją lub samym procesem społecznym, w skład którego wchodzi różne organizacje. Z tego wynika, że rządzić to mieć władzę, a to z kolei oznacza, że posiada się prawo kierowania. Władza zbudowana jest z dwóch mechanizmów: formalnego – np. konstytucji i nieformalnego wytworzonego poprzez powtarzalne zachowania i praktyki. Najważniejszym, a zarazem podstawowym atrybutem rządów państw jest aspekt formalny, lecz w pozostałych innych strukturach, tj.: instytucjach, korporacjach mamy do czynienia z systemami kierowania. Sytuacja taka daje nam obraz rozwidlenia, czyli bifurkacji polityki globalnej. Konkluzją zebranych wniosków może stać się stwierdzenie, że rządzenie nabiera coraz bardziej skomplikowanego i krzyżującego się charakteru, gdyż cała polityczna rzeczywistość podlega presji dwóch procesów, do których można zaliczyć integrację i fragmentację<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> R. Balicki, *Głowa państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych różnych systemów rządów*, w: *Systemy rządów – dylematy konstytucyjne regulacji i praktycznej funkcjonalności*, pod red. T. Mołdawy, J. Szymanka, Warszawa 2007, s. 11–12.

<sup>29</sup> Decentralizacją nazywamy sposób przekazywania uprawnień władczych od organów centralnych na niższe struktury administracji w ramach budowy społeczeństwa demokratycznego, uczestniczącego, czyli obywatelskiego; zob. szerzej: J. Szymanek, *Ciągłość i zmiana konstytucjonalnych systemów rządów: egzemplifikacja ewolucji w systemach politycznych*, w: *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*, pod red. J. Szymanka, M. Kaczorowskiej, A. Rotherth, Warszawa 2007, s. 13–105. Do warunków decentralizacji wg G. Smitha zaliczamy: a) bezpośrednie wybory do rad regionalnych i prowincjonalnych, b) odpowiedzialność prowincjonalnej egzekutywy przed odpowiednią radą prowincjonalną, c) kontrolę egzekutywy przed okręgową administracją oraz d) uprawnienia finansowe umożliwiające funkcjonowanie w regionie; zob. szerzej G. Smith, *Zycie polityczne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1992, *passim*.

<sup>30</sup> Dekoncentracja oznacza formalny, lub też nie, podział kompetencji władczych pomiędzy instytucje, ośrodki decyzyjne funkcjonujące na różnych szczeblach organizacji, czyli centralnym, regionalnym i lokalnym; zob. szerzej A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 2002, s. 64.

<sup>31</sup> V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 1999, s. 2–3.

<sup>32</sup> P. Sarnecki, *Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 82.

<sup>33</sup> J. Rosenau, *Governance in New Global Order*, w: *The Global Transformation Reader*, red. D. Held, A. McGrew, Cambridge 2003, *passim*.

## **A Contribution to the Discussion on the Concept of Governmental Systems**

### **Summary**

The considerations presented in this paper are focused on the issue of governmental systems. The authors try to outline the main problems and dilemmas as concerns its definitions. They point to the normative elements of governmental systems and discuss the issue of efficiency, because every governmental system is defined by formal (established in legal regulations) as well as the actual, or real, relationship between the legislative and executive power. While the interdependence of legislative and executive power is the main focus here, judicial power is also referred to. In order to comprehensively present and characterize a given governmental system it is advisable to account for the legal and constitutional aspects, as well as practical ones. The concept of a political regime or a political system in relation to governmental systems is also discussed, and criteria for the analysis of the interdependence of individual powers in the state are indicated.