

**Władza wykonawcza
w teorii i praktyce politycznej
okresu transformacji**

**Doświadczenia państw
Grupy Wyszehradzkiej**



NR 3164

**Władza wykonawcza
w teorii i praktyce politycznej
okresu transformacji**

**Doświadczenia państw
Grupy Wyszehradzkiej**

pod redakcją
Marka Barańskiego, Anny Czyż i Roberta Rajczyka

Redaktor serii: Nauki Polityczne
Mariusz Kolczyński

Recenzent
Jerzy Mizgalski

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział pierwszy	
Rafał Glajcar	
Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje	13
Wprowadzenie	13
Władza wykonawcza	14
Zasada podziału władzy	15
Dystrybucja władzy wewnątrz egzekutywy, czyli kto rządzi w państwie	18
Funkcje władzy wykonawczej	24
Podsumowanie	31
Rozdział drugi	
Rafał Glajcar	
Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycz- nych	33
Demokratyczne reżimy polityczne	33
Reżim parlamentarny	36
Reżim prezydencki	44
Reżim semiprezydencki	48
Podsumowanie	53
Rozdział trzeci	
Marek Barański	
Transformacja ustrojowa	55
Transformacja ustrojowa – zamęt terminologiczny	57
Fazy transformacji (inicjacja transformacji, punkt zwrotny, tranzycja i kon- solidacja).	62
Czynniki (historyczne i polityczne) determinujące wybór modelu władzy wykonawczej	71

Rozdział czwarty

Sebastian Kubas

Ustrojowo-prawny i praktyczny wymiar funkcjonowania głowy państwa i rządu w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w XX wieku (1918–1989) . . .	76
Władza wykonawcza w okresie międzywojennym i w czasie II wojny światowej. Ewolucja prawnych podstaw funkcjonowania organów władzy wykonawczej	76
Władza wykonawcza w życiu politycznym międzywojennych Czechosłowacji, Polski i Węgier	82
Organy władzy wykonawczej w socjalistycznych Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech	92
Organy prezydialne	93
Rząd	98
Praktyczny wymiar funkcjonowania władzy wykonawczej w warunkach socjalistycznych w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech	102

Rozdział piąty

Sebastian Kubas

Ewolucja roli i znaczenia władzy wykonawczej w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w okresie tranżycji demokratycznej	108
Przyczyny upadku ustroju socjalistycznego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej	108
Przeobrażenia w państwie radzieckim	109
Wpływ czynnika międzynarodowego	112
Sytuacja wewnętrzna w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech w latach 80. XX wieku	114
Proces przemian ustrojowych w Czechosłowacji, Polsce i na Węgrzech na przełomie 1989 i 1990 roku	116
Władza wykonawcza w okresie wielkich zmian ustrojowych. Podstawy prawne i praktyka	120

Rozdział szósty

Anna Czyż

Prezydent w państwach Grupy Wyszehradzkiej	134
Sposób elekcji głowy państwa	134
Wybory pośrednie	135
Wybory powszechne	139
Wymogi formalne związane z kandydowaniem i pełnieniem urzędu prezydenta	143
Polityczna (nie)odpowiedzialność prezydenta	147
Prezydent, ale jaki – między silnym i słabym modelem prezydentury	149
Style prezydentury	154

Rozdział siódmy

Anna Czyż

Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej	162
Proces powoływania rządu	162
Polityczna odpowiedzialność rządu	166
Zakres kompetencji rządu	168
Modele gabinetów (system wyborczy – system partyjny – model gabinetu)	170
Trwałość gabinetów	172

Rozdział ósmy

Robert Rajczyk

Narodowe egzekutywy w Unii Europejskiej	190
Bibliografia	205

Wstęp

Władza wykonawcza należy do jednego z najstarszych historycznie ukształtowanych rodzajów władzy. Pojawiła się, zanim zaczęły powstawać pierwotne formy organizacji państwowej. Najpierw jej funkcjonowanie determinowane było wiekiem rządzących i związanym z tym doświadczeniem życiowym. Kolejny chronologicznie etap rozwoju władzy nierozzerwalnie wiąże się z dysponowaniem zorganizowanym aparatem przemocy. Już Arystoteles w swoim traktacie *Polityka* wspominał o części rządzącej występującej w każdym ustroju państwowym. Efektywna władza wykonawcza wraz ze sprawną armią zapewniły starożytnym imperium trwałe miejsce w historii świata. W warstwie funkcjonalnej problemem okazała się jednak dysfunkcyjność centralistycznej koncepcji zarządzania organizmem państwowym. Impasu nie przełamała nawet reforma systemu rządów, ustanowiona przez cesarza Dioklecjana. Implementowana w drugiej połowie III w. n.e. tetrarchia nie przetrwała próby czasu, choć po raz pierwszy w tak wielkiej organizacji państwowej wprowadzała kadencyjność władzy wykonawczej. Kryzys i upadek cywilizacji starożytnej, między innymi pod wpływem edyktu mediolańskiego, doprowadził do wykształcenia się władzy wykonawczej silnie powiązanej z chrześcijańską wizją świata i sakralnym pochodzeniem władzy. Bieżące zarządzanie sprawami państwa już od czasów dynastii Merowingów przechodziło stopniowo, jak twierdzi Thomas E. Woods w *Jak Kościół katolicki zbudował zachodnią cywilizację?*, w ręce marszałka dworu. Zakres kompetencji tych urzędników już w Królestwie Franków znacznie zbliżył marszałków dworu do współczesnego stanowiska premiera. Spór o inwestyturę oraz rosnąca rola możnowładztwa przyczyniły się do pojawienia w strukturze władzy doradczych ciał kolegialnych oraz ograniczenia władzy monarszej. Emancypacja polityczna warstw uprzywilejowanych doprowadziła z kolei do ukształtowania się współczesnego parlamentaryzmu jako forum debaty w sferze publicznej, ujmowanej przez Jurgena Habermasa jako obszar dyskursu politycznego. Uznawany obecnie za klasyczny, Monteskiuszowski trójpodział władz jest zatem efektem złożonych procesów historycznych oraz politycznych.

Cechą charakterystyczną prezentowanych w niniejszej publikacji egzekutyw krajów Grupy Wyszehradzkiej są odmienne z perspektywy historycznej doświadczenia własnej państwowości oraz zróżnicowane modele funkcjonalne urzędu głowy państwa. Systemy polityczne oraz pozycja ustrojowa narodów tytularnych w poszczególnych państwach Grupy Wyszehradzkiej kształtowały się w oparciu o dominujący wpływ zewnętrznych czynników politycznych. Pozycja ustrojowa Królestwa Węgier w monarchii austro-węgierskiej oraz silne poczucie węgierskiej tożsamości narodowej i historycznie determinowany obszar władzy państwowej odbiegały od doświadczeń polskich oraz czeskich i słowackich. Warto podkreślić, że na dzieje tych dwóch ostatnich ethnosów wielki wpływ wywarły dziewiętnastowieczne prądy związane z emancypacją narodowościową.

Powstanie nowych państw narodowych, a wśród nich także tych prezentowanych w książce, wiąże się z politycznymi skutkami zakończenia I wojny światowej. Kraje współcześnie należące do Grupy Wyszehradzkiej zdecydowały się wówczas skorzystać z różnych modeli ustrojowych: Węgry jawiły się jako monarchia, z kolei Czechosłowacja (wspólne państwo Czechów i Słowaków) oraz Polska jako republiki parlamentarne, choć w Polsce i na Słowacji do głosu doszły tendencje autorytarne. Zakończenie II wojny światowej oraz objęcie Europy Wschodniej dominacją ZSRR charakteryzowało się w sferze ustrojowej wykorzystaniem dwóch modeli egzekutywy. W Polsce i na Węgrzech istniały kolegialne organy pełniące funkcje głowy państwa, z kolei w nowym państwie czechosłowackim zachowano urząd prezydenta. Uwarunkowania ustrojowe, ale przede wszystkim polityczne, oraz międzynarodowy bipolarny podział ówczesnego świata praktycznie eliminowały całkowitą suwerenność państw satelickich wobec ZSRR. W aspekcie funkcjonalnym w zakresie dwuczłonowej egzekutywy, oprócz rządu, istniał dominujący ośrodek decyzyjny – centralne gremium kierownicze partii komunistycznej, który jednak nie zajmował sankcjonowanej prawnie pozycji ustrojowej, ale wpływ tego ośrodka na funkcjonowanie państw miał charakter wyłączny, zgodnie z zasadą: „partia kieruje, rząd rządzi”.

Dopiero rozpad ZSRR i bloku radzieckiego wywołał konieczność budowy w krajach obecnie wchodzących w skład Grupy Wyszehradzkiej, nowych systemów konstytucyjnych opartych na pluralizmie politycznym i demokratycznych mechanizmach kontroli władzy. Wiązało się to również z pojawieniem na mapie świata dwóch suwerennych państw – Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej w 1993 roku.

Autorzy publikacji podjęli próbę analizy struktury, funkcji oraz pozycji ustrojowej instytucji rządu i urzędu prezydenta w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Efektem tych działań jest prezentacja egzekutywy tych państw w ujęciu komparatystycznym. Książkę otwierają zatem rozważania poświęcone władzy wykonawczej jako przedmiotu badań politologicznych. Rafał Glajcar analizuje w rozdziale pierwszym władzę w ujęciu normatywnym jako asymetryczny stosunek społeczny. Autor wskazuje ponadto, iż powstanie parlamentów, a także

wyodrębnienie się władzy sądowniczej (również próby określenia wielu innych władz) i procesy demokratyzacyjne nie wpłynęły na osłabienie znaczenia władzy wykonawczej. Rozdział drugi koncentruje się wokół zagadnienia pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w różnych systemach konstytucyjnych. Autor, Rafał Głajcar, ukazuje tę kwestię w ujęciu porównawczym w reżimach: parlamentarnym, prezydenckim oraz semiprezydenckim.

W rozdziale trzecim natomiast poruszone zostały kwestie związane z czynnikami determinującymi wybór modelu funkcjonowania władzy wykonawczej w kontekście występowania transformacji ustrojowej. Marek Barański analizuje ponadto w aspekcie funkcjonalnym sam proces transformacji.

W czwartym rozdziale Sebastian Kubas przeprowadza komparatystyczną analizę historycznych doświadczeń funkcjonowania egzekutywy czterech krajów Europy Środkowej przed przełomem związanym z tzw. Jesienią Narodów w 1989 roku. W kolejnym zaś rozdziale ten sam autor podejmuje próbę deskrypcji podobieństw i różnic, jak również samego przebiegu wydarzeń tranzycji demokratycznej w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech, a także roli i znaczenia instytucji prezydenta oraz rządu w będącej rezultatem tych procesów rzeczywistości politycznej.

W rozdziale szóstym i siódmym Anna Czyż prezentuje pozycję ustrojową, znaczenie i rolę przyjętego modelu sprawowania urzędu prezydenta i rządu we współczesnych systemach konstytucyjnych Polski, Czech, Słowacji oraz Węgier.

Publikację zamyka rozdział autorstwa Roberta Rajczyka, który analizuje funkcjonowanie władzy wykonawczej krajów Grupy Wyszehradzkiej w warunkach członkostwa tych państw w Unii Europejskiej. Prezentuje również model podwójnej egzekutywy jako element systemu ustrojowego Unii Europejskiej.

Robert Rajczyk

Redaktor: Magdalena Białek
Projekt okładki: Marek Francik
Redaktor techniczny: Barbara Arenhövel
Korektor: Lidia Szumigała
Łamanie: Bogusław Chruściński

Copyright © 2014 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-8012-275-8
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-2390-9
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 13,75. Ark. wyd. 18,0. Papier
offset. kl. III, 90 g Cena 34 zł (+ VAT)

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław