

Rząd Republiki Litewskiej. Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje

1. Wstęp

Jednym z podstawowych problemów, który musi rozstrzygnąć ustrojodawca przyjmując parlamentarny system rządów, jest określenie relacji między gabinetem a głową państwa (prezydentem). Przyjęciu w 1992 r. konstytucji odrodzonego państwa litewskiego¹ towarzyszył spór między zwolennikami parlamentarno-gabinetowego i parlamentarno-prezydenckiego systemu rządów. Większość ówczesnych sił politycznych opowiadała się za pierwszym modelem, niemniej zwyciężyło stanowisko najbardziej wpływowego wówczas na litewskiej scenie politycznej ugrupowania – Sajūdisu. Ówczesne kontrowersje były związane nie tyle z wyklarowanymi programami ustrojowo-politycznymi frakcji parlamentarnych, ile bardziej z ambicjami poszczególnych polityków i oczekiwaniami popierających ich ugrupowań. Deputowani Sajūdisu chcieli silnej głowy państwa, widząc na tym stanowisku Vytautasa Landsbergisa². W innych partiach brakowało polityków, którzy mogliby się z nim zmierzyć w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Spór o określenie pozycji ustrojowej prezydenta zakończył się kom-

1 Konstytucja Republiki Litewskiej, tł. H. Wizner, wstęp A.B. Zakrzewski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

2 Po wygranych przez Sajūdis wyborach parlamentarnych (1990) V. Landsbergis objął stanowisko przewodniczącego Rady Najwyższej Litwy, a po ogłoszeniu niepodległości pełnił urząd głowy państwa.

promisem. Przyjęto specyficzny system rządów, który można określić jako mieszany, z pewnymi cechami semiprezydencjalizmu na wzór V Republiki Francuskiej. W przeciwieństwie jednak do modelu degaullowskiego, który zakładał programowe ograniczenie pozycji ustrojowej parlamentu, litewski ustrojodawca upoważnił jednoizbowe zgromadzenie (Seimas) w niezwykle poważne kompetencje, które równoważą pozycję głowy państwa. Dlatego też jeśli szukać odniesień rozwiązań litewskich do innych państw, bardziej przypominają one model, który został stworzony w 1919 r. w Republice Weimarskiej, aniżeli w 1958 r. we Francji.

Rząd Republiki Litewskiej (*vyriausybė*)³ jest organem uzależnionym od politycznego wsparcia zarówno parlamentu, jak i prezydenta. Należy zwłaszcza podkreślić, że rząd jest zobligowany do przedstawienia swojej rezygnacji nowo wybranej głowie państwa i tylko pod pewnymi warunkami może wznowić działalność⁴. Jest to niezwykle specyficzne rozwiązanie, charakterystyczne dla państw, których konstytucje deklarują silną pozycję prezydenta. Polityczne uzależnienie rządu od Seimasu i prezydenta jest widoczne również w innych przepisach litewskiej konstytucji, np. określających tryb jego powołania.

W niniejszym artykule została podjęta charakterystyka rządu Republiki Litewskiej w świetle konstytucji z 1992 r. Szczególną uwagę położono na określenie jego relacji względem parlamentu i prezydenta, gdyż determinują one deklarowaną przez literę konstytucji i faktycznie występującą pozycję ustrojową rządu. W pierwszej kolejności dokonano ogólnej charakterystyki pozycji ustrojowej litewskiego rządu, następnie omówiono tryb jego powołania, skład, organizację wewnętrzną i tryb pracy, zadania i kompetencje oraz zasady pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej całego gabinetu, jak i poszczególnych jego członków.

2. Pozycja ustrojowa rządu

Zgodnie z istotą rządów parlamentarnych funkcjonowanie litewskiego rządu uzależnione jest od poparcia większości deputowanych w Seimasie. Nie brakuje jednak w litewskiej konstytucji również i elementów prezyden- cjalizmu. Najpoważniejszym ich przejawem są powszechne i bezpośrednie

3 Konstytucja litewska na określenie gabinetu używa nazwy „rząd”, nie występuje zaś termin „rada ministrów”. W konsekwencji w odniesieniu do szefa litewskiego rządu nie należy używać terminu „prezes rady ministrów”.

4 Porównaj jednak niżej przytoczone orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 1998 r., które znacznie zmieniło w tym względzie sens przepisów konstytucyjnych.

wybory głowy państwa⁵. Sam mandat prezydenta pochodzący bezpośrednio z woli narodu znaczyłby jednak niewiele bez przepisów określających kompetencje głowy państwa. Są one poważne, choć z pewnością nie tak jak w konstytucji V Republiki Francuskiej. Uprawnienia litewskiego prezydenta równoważą równie silne, a może nawet silniejsze kompetencje parlamentu. Seimas może nawet w określonych okolicznościach obalić prezydenta, kierując się wyłącznie motywami natury politycznej⁶. Możliwość ta powoduje, że system rządów Republiki Litewskiej można – co prawda z pewnymi zastrzeżeniami – określić jako mieszany (parlamentarnio-prezydencki), wskazując jednak na Seimas jako silniejsze ciało na arenie politycznych sporów⁷.

Mając na uwadze ten stan rzeczy określenie pozycji ustrojowej rządu Republiki Litewskiej okazuje się w dużej mierze problematyczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że rząd jest organem władzy wykonawczej⁸. Mimo że konstytucja litewska nie deklaruje *expressis verbis* zasady trójpodziału władz, analiza jej tekstu nie pozostawia wątpliwości, że jest ona respektowana⁹. Ogół konstytucyjnych uprawnień gabinetu pozwala na stwierdzenie, że wykonuje on funkcję rządu, będąc zasadniczym organem kierowniczym władzy państwowej¹⁰. Niemniej w wielu sferach polityki państwa (zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej) rząd musi ściśle współpracować z prezydentem. Niezależnie od współpracy dwóch organów egzekutywy decydujący głos w rozstrzygnięciu sporów zasadniczej natury należy do Seimasu, który może podjąć skuteczne działania zmierzające do odwołania nie tylko gabinetu, ale i prezydenta, który w innych państwach – zgodnie z regułą parlamentarnego systemu rządów – zachowuje zazwyczaj polityczną neutralność.

5 Zob. K. Prokop, Tryb wyboru prezydenta Republiki Litewskiej, [w:] Zachód w globalnej polityce międzynarodowej, red. E. Kuzelewska, A.R. Bartnicki, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 128 i n.

6 Zgodnie z art. 87 konstytucji w razie rozwiązania Seimasu przez prezydenta nowo wybrana izba może w ciągu 30 dni od dnia pierwszego posiedzenia, większością 3/5 głosów ogólnej liczby członków zarządzić przedterminowe wybory głowy państwa.

7 Dlatego też system rządów Republiki Litewskiej jest również określany jako zracjonalizowany system parlamentarny. Por. V.A. Vaičaitis, Republic of Lithuania, [w:] Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement, ed. C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans, Wolters Kluwer Business, Deventer – Alphen aan den Rijn 2006, s. VI-13.

8 Art. 2 ust. 1 ustawy o rządzie.

9 Zob. zwłaszcza art. 5 konstytucji: „Władzę państwową w Litwie sprawują Seimas, Prezydent Republiki, Rząd, Sąd”.

10 J. Zieliński, Rząd Republiki Litewskiej, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, Rządy w państwach Europy, t. 3, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 136.

3. Tryb powołania rządu

Tryb powołania nowego rządu początkuje złożenie dymisji (pełnomocnictw) przez ustępujący gabinet. Zgodnie z art. 101 konstytucji rząd podaje się do dymisji w następujących przypadkach: jeżeli zmieni się więcej niż połowa ministrów i gabinet nie uzyska ponownie od Seimasu wotum zaufania, jeżeli izba dwa razy z rządu nie zaaprobuje programu nowo utworzonego rządu, jeżeli parlament w tajnym głosowaniu większością głosów ogólnej liczby swoich członków wyrazi wotum nieufności rządowi albo premierowi, jeżeli szef rządu poda się do dymisji albo umrze, jak również po wyborach do Seimasu, kiedy tworzony jest nowy rząd. W takim przypadku dymisja składana jest na pierwszym posiedzeniu nowo wybranej izby¹¹. Ponadto rząd składa dymisję na ręce nowo wybranego prezydenta w dniu objęcia przez niego urzędu¹².

Dymisję rządu składa – w formie pisemnej – premier, a jeśli dymisja następuje z powodu jego śmierci – minister zastępujący premiera. Jeśli w składzie gabinetu nie ma takiej osoby, dymisję rządu składa najstarszy wiekiem minister. O złożeniu dymisji zawiadamiany jest cały gabinet na jego posiedzeniu¹³. Niezależnie od wymienionych okoliczności rząd może złożyć dymisję na wniosek premiera w drodze uchwały, którą premier przedstawia prezydentowi tego samego dnia¹⁴. Uważa się, że rząd złożył dymisję w dniu wejścia w życie postanowienia prezydenta o przyjęciu dymisji. W razie konieczności prezydent powierza gabinetowi dalsze pełnienie obowiązków. Może też upoważnić jednego z ministrów do wykonywania obowiązków premiera do czasu powołania nowego rządu¹⁵.

Premiera rządu Republiki Litewskiej powołuje i odwołuje prezydent za zgodą Seimasu. Prezydent w ciągu 15 dni od dymisji rządu przedstawia parlamentowi kandydata na premiera. Jeśli Seimas wyrazi zgodę (zwykłą większością głosów), prezydent powierza mu misję stworzenia rządu i zatwierdza jego skład. Konstytucja nie zobowiązuje prezydenta do powołania na stanowisko premiera określonej osoby (lidera największej frakcji); formalnie jest on w tym akcie niezależny od jakichkolwiek czynników. W praktyce jednak trudno wyobrazić sobie, by prezydent nie wziął pod uwagę wyniku

11 Art. 8 ust. 2 ustawy nr I-464 z dnia 19 maja 1994 r. o Rządzie (dalej jako: ustawa o rządzie), tj.: „Valstybės žinios” z 1998 r., nr 41(1)-1131. Tekst ustawy jest dostępny na stronie internetowej:

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=416648&p_query=&p_tr2=2 (1 września 2012 r.).

12 Art. 92 ust. 4 konstytucji; art. 8 ust. 1 i 3 ustawy o rządzie.

13 Art. 9 ust. 3 ustawy o rządzie.

14 Art. 9 ust. 6 ustawy o rządzie.

15 Art. 9 ust. 7 ustawy o rządzie.

wyborów parlamentarnych, gdyż rząd musi cieszyć się zaufaniem nie tylko głowy państwa, ale również Seimasu¹⁶.

Warunkiem podjęcia działania przez rząd jest zatwierdzenie przez Seimas jego programu większością głosów posłów biorących udział w posiedzeniu¹⁷. Zgodnie z art. 92 ust. 3 konstytucji premier, w ciągu 15 dni od powołania, przedstawia Seimasowi skład rządu zatwierdzony przez prezydenta oraz program jego działania. Ministerstwa i inne instytucje państwowe obowiązane są dostarczyć powołanym ministrom materiały konieczne do przygotowania rządowego programu i współpracować w jego przygotowaniu. W razie zatwierdzenia programu rząd jest obowiązany przedstawić – w ciągu trzech miesięcy – etapy jego realizacji¹⁸. Seimas może nie zgodzić się z przedstawionym *exposé*, wskazując motywy swojego postępowania w specjalnej uchwale. W takiej sytuacji premier przedstawia nowy program działania w ciągu 15 dni od podjęcia tej uchwały¹⁹. W razie ponownego odrzucenia premier składa dymisję.

Jeżeli rząd składa dymisję po wyborach prezydenckich, prezydent w ciągu 15 dni przedkłada Seimasowi kandydata na nowego premiera w osobie szefa rządu, który złożył dymisję. Jeśli Seimas zatwierdzi tę kandydaturę, prezydent powołuje premiera, o ile nie więcej niż połowa ministrów z poprzedniego składu została zaprzysiężona na podstawie programu uprzednio zatwierdzonego przez Seimas. Jeśli Seimas nie zatwierdzi kandydata na premiera, rząd składa dymisję²⁰.

Tryb powołania rządu wskazuje na kluczową rolę prezydenta w tej procedurze. Do głowy państwa należy wskazanie przyszłego szefa rządu. Rola Seimasu jest stosunkowo ograniczona, skoro do akceptacji takiego „prezydenckiego” gabinetu wymagana jest tylko zwykła większość głosów. Oznacza to, że od początku kadencji Seimasu może funkcjonować rząd mniejszościowy, cieszący się zaufaniem prezydenta, lecz niekoniecznie większości parlamentarnej. Rolę Seimasu dodatkowo uszczupla fakt, że w razie dwukrotnej odmowy przyjęcia programu rządu w ciągu 60 dni lub niezajęcia wobec niego stanowiska w ciągu 30 dni, prezydent może skrócić kadencję Seimasu, co skutkuje przeprowadzeniem kolejnych wyborów parlamentarnych²¹.

16 Por. W. Kręciszc, *Republika Litewska*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 128; J. Zieliński, *Rząd...*, *op.cit.*, s. 139.

17 Art. 6 ust. 3 ustawy o rządzie.

18 Art. 6 ust. 4 ustawy o rządzie.

19 Art. 6 ust. 2 ustawy o rządzie.

20 Art. 8 ust. 7 ustawy o rządzie.

21 A. Surówka, *Republika Litewska*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 249.

Działając na wniosek premiera prezydent może powoływać i odwoływać ministrów. Jeżeli obowiązki głowy państwa wykonuje czasowo przewodniczący Seimasu, na powołanie lub odwołanie ministra potrzebuje zgody izby²². Z inicjatywą odwołania ministra może do prezydenta wystąpić premier, niemniej minister może sam złożyć dymisję z zajmowanego stanowiska. W takiej sytuacji premier przedstawia prezydentowi rezygnację ministra w ciągu pięciu dni roboczych. Do tego czasu minister, na prośbę premiera, może wycofać swoją rezygnację²³.

Jeżeli w składzie gabinetu dojdzie do wymiany ponad połowy ministrów, premier musi ponownie wystąpić do rządu o udzielenie pełnomocnictw²⁴. W tym kontekście można mówić o odnowieniu wotum zaufania²⁵. Nieudzielenie takiego wotum powoduje konieczność złożenia dymisji przez rząd. „O ile zatem w procesie powoływania nowego gabinetu występuje zwierzchnictwo prezydenta w rządowej polityce kadrowej przy zachowaniu programowej kontroli parlamentarnej, o tyle w trakcie sprawowania rządów zarówno skład personalny, jak i program znajdują się pod kontrolą władzy ustawodawczej”²⁶.

4. Skład, organizacja i tryb pracy rządu

Zgodnie z art. 91 konstytucji rząd Republiki Litewskiej tworzą premier i ministrowie. Ani konstytucja, ani ustawa o rządzie nie przewiduje możliwości powołania innych członków rządu, zwłaszcza wicepremierów. Jeżeli szef rządu nie może pełnić swoich obowiązków, prezydent, na jego wniosek, powierza pełnienie obowiązków premiera jednemu z ministrów na czas nie dłuższy niż 60 dni. Zgodnie z ustawą o rządzie minister, który sprawuje obowiązki szefa rządu, uprawniony jest do wykonywania wszystkich jego kompetencji²⁷. W razie braku stosownego wniosku prezydent powierza jednemu z ministrów pełnienie obowiązków premiera²⁸. Minister taki cieszy się zasadniczo kompetencjami szefa rządu, z wyjątkiem jednak tych, które zostały enumeratywnie wymienione przez ustawę o rządzie²⁹. Należy w tym

22 Art. 10 ust. 1 ustawy o rządzie.

23 Art. 10 ust. 2 ustawy o rządzie.

24 Art. 8 ust. 4 ustawy.

25 W. Kręcis, *Republika...*, *op.cit.*, s. 120.

26 J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 150–151.

27 Art. 25 ust. 1 ustawy o rządzie.

28 Art. 97 ust. 2 konstytucji.

29 Zob. Art. 25 ust. 2 ustawy o rządzie.

miejscu podkreślić, że ani konstytucja, ani ustawa o rządzie nie przewiduje możliwości powołania w skład gabinetu ministra bez teki³⁰.

Członkom rządu przysługuje przywilej nietykalności oraz immunitet formalny. Zgodnie z art. 100 konstytucji premier i ministrowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani aresztowani, nie może też być w żaden inny sposób ograniczana ich wolność bez uprzedniej zgody Seimasu, a w okresie między jego sesjami – bez uprzedniej zgody prezydenta. Premier i ministrowie nie mogą pełnić żadnych innych funkcji z wyboru bądź mianowania, ani też pracować w przedsiębiorstwach, instytucjach handlowych lub innych instytucjach bądź zakładach prywatnych, ani też otrzymywać jakiegokolwiek innego wynagrodzenia oprócz przewidzianego z racji sprawowanych obowiązków w rządzie oraz wynagrodzenia za działalność twórczą³¹.

Przepisy konstytucji i ustawy o rządzie podkreślają kolegialność pracy rządu³², w związku z czym pozycję premiera należałoby raczej określić jako przewodniczącego rady ministrów (*primus inter pares*), aniżeli przełożonego ministrów, jak w systemie kanclerskim³³. Niemniej należy pamiętać, że ministrowie ponoszą polityczną odpowiedzialność przed premierem, który w każdej chwili może wystąpić do prezydenta z wnioskiem o dokonanie zmian w składzie jego gabinetu. Prezydent nie ma jednak obowiązku uwzględnienia wniosku premiera, w czym urzeczywistnia się odpowiedzialność polityczna ministrów przed głową państwa. Premier reprezentuje rząd i kieruje jego pracami³⁴. Do kompetencji premiera należy zwoływanie posiedzeń swojego gabinetu i zatwierdzanie planu posiedzenia.

Zgodnie ze wskazanymi wyżej przepisami konstytucji premier formuje skład swojego gabinetu oraz przedkłada wniosek do prezydenta o jego zatwierdzenie. Premier przedkłada Seimasowi program działania rządu w celu jego zatwierdzenia. Premier przedkłada prezydentowi wnioski w sprawie powołania i odwołania poszczególnych ministrów. W przypadkach określonych przez konstytucję przedkłada prezydentowi propozycję w sprawie powierzenia jednemu z ministrów stanowiska swojego zastępcy.

Dalsze kompetencje premiera określa art. 24 ustawy o rządzie. Zgodnie z jego postanowieniami premier posiada poważne kompetencje w dziedzinie polityki zagranicznej. Udziela upoważnienia do negocjowania i podpi-

30 Zob. V.A. Vaičaitis, Republic..., *op.cit.*, s. VI-33. Por. uwagi W. Kręcisz, który uważa taką możliwość za dopuszczalną, ale tylko wówczas jeśli stosowną decyzję podejmie Seimas. W. Kręcisz, Republika..., *op.cit.*, s. 120.

31 Art. 99 konstytucji.

32 Por. art. 95 konstytucji: „Rząd Republiki Litewskiej rozstrzyga sprawy zarządzania państwem na posiedzeniach w drodze decyzji podejmowanych większością głosów wszystkich członków Rządu”.

33 Inaczej W. Kręcisz, Republika..., *op.cit.*, s. 129.

34 Art. 97 ust. 1 konstytucji.

sywania umów międzynarodowych. Określa skład delegacji rządowych składających wizyty w innych państwach, lub też biorących udział w międzynarodowych kongresach, konferencjach, sesjach bądź też innych wydarzeniach. Premier wskazuje osobę właściwą do reprezentowania gabinetu przed Sądem Konstytucyjnym i innymi sądami. Podejmuje decyzje w sprawach organizacji działań rządu, jak również wykonuje inne funkcje powierzone mu przez konstytucję i ustawy.

W zakresie swoich kompetencji premier wydaje zarządzenia. Wchodzi one w życie zasadniczo w dniu podpisania, chyba że samo zarządzenie wskazuje datę późniejszą. Zarządzenia premiera opublikowane w dzienniku urzędowym *Valstybės žinios* wchodzi w życie następnego dnia po publikacji, chyba że zarządzenie wskazuje datę późniejszą³⁵.

Wchodzący w skład rządu ministrowie stoją na czele ministerstw, tworzonych przez Seimas w drodze ustawy³⁶. Ustawa o rządzie przewiduje istnienie czternastu ministerstw: środowiska, energetyki, finansów, obrony narodowej, kultury, zabezpieczenia społecznego i pracy, transportu i komunikacji, zdrowia, edukacji i nauki, sprawiedliwości, gospodarki, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych oraz rolnictwa³⁷. Zniesienia istniejących i utworzenia nowych ministerstw dokonuje Seimas w drodze ustawy uchwalonej na wniosek rządu³⁸. Każde ministerstwo posiada osobowość prawną³⁹. Ministerstwo działa na podstawie przepisów konstytucji, ustaw, umów międzynarodowych, uchwał rządu i innych aktów prawnych⁴⁰. Działalność ministerstwa musi odpowiadać strategicznym i rocznym planom działania i innym dokumentom planistycznym zatwierdzonym przez ministerstwo. Plany te muszą być ogłoszone na stronie internetowej ministerstwa⁴¹.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 konstytucji ministrowie podlegają bezpośrednio premierowi. Minister kieruje ministerstwem, rozstrzyga kwestie należące do zakresu działania ministerstwa oraz wykonuje inne czynności przewidziane przez ustawę⁴². Czasowe zastępstwo ministra może sprawować tylko inny członek rządu wyznaczony przez premiera⁴³. Osoba taka nie może wykonywać niektórych kompetencji wskazanych enumeratywnie przez przepisy ustawy o rządzie⁴⁴.

35 Art. 43 ustawy o rządzie.

36 J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 54.

37 Art. 29 ust. 2 ustawy o rządzie.

38 Art. 29 ust. 3 ustawy o rządzie.

39 Art. 29 ust. 5 ustawy o rządzie.

40 Art. 29 ust. 6 ustawy o rządzie.

41 Art. 29 ust. 10 ustawy o rządzie.

42 Art. 98 ust. 1 konstytucji.

43 Art. 98 ust. 2 konstytucji.

44 Zob. art. 26 ust. 2 ustawy.

Minister kieruje powierzonym mu ministerstwem. Ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za wykonywanie programu rządu i rocznych priorytetów rządu oraz zamierzonych rezultatów w kierowanym dziale administracji rządowej. Minister zapewnia wykonanie ustaw, umów międzynarodowych, zarządzeń prezydenta, uchwał rządu i zarządzeń premiera oraz innych aktów prawnych. Minister przedkłada rządowi propozycje w sprawie projektów ustaw i innych aktów prawnych. Zapewnia wykonanie instrukcji rządu i premiera. Minister wydaje zarządzenia i sprawuje nadzór nad ich wykonaniem, przy czym w razie konieczności kilku ministrów może wydać połączone zarządzenia⁴⁵.

Minister, zgodnie z Metodologią Planowania Strategicznego, zatwierdzoną przez rząd, przygotowuje i, po zasięgnięciu opinii premiera, zatwierdza strategiczne plany działania w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej. Minister zatwierdza roczne plany działania ministerstwa, agencji podległych ministerstwu i innych podległych instytucji budżetowych. Może wydawać instrukcje ich kierownikom w sprawie zatwierdzenia rocznych planów działania podległych im instytucji budżetowych⁴⁶.

Minister, który wyraża krytyczną opinię na temat uchwały rządu lub działalności jego członków, obowiązany jest ujawnić ją na posiedzeniu gabinetu⁴⁷. Jeśli minister nie zgadza się z kierunkiem polityki określonej przez gabinet, powinien złożyć dymisję. Ujawnione na posiedzeniu rządu odrębne stanowisko nie ma znaczenia przy egzekwowaniu przez Seimas odpowiedzialności solidarnej członków gabinetu. Może mieć natomiast wpływ na odpowiedzialność indywidualną ministra przed parlamentem, premierem lub prezydentem.

Minister ma obowiązek złożenia dymisji, jeżeli ponad połowa członków ogólnej liczby posłów wyrazi mu wotum nieufności. Dymisja musi być złożona tego samego lub następnego dnia. Premier przedstawia prezydentowi dymisję ministra tego samego dnia, a jeśli jest to niemożliwie – następnego dnia. Jeżeli minister nie wypełni obowiązku złożenia dymisji, zostaje odwołany na mocy postanowienia prezydenta⁴⁸. Minister zaprzestaje pełnienia swojej funkcji w dniu wejścia w życie postanowienia prezydenta o jego odwołaniu, niemniej prezydent – na wniosek premiera – może powierzyć ministrowi pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego ministra⁴⁹.

45 Art. 26 ust. 3 pkt 1–5 ustawy o rządzie.

46 Art. 26 ust. 3 pkt 6 ustawy o rządzie.

47 Art. 26 ust. 4 ustawy o rządzie.

48 Art. 10 ust. 3 ustawy o rządzie.

49 Art. 10 ust. 4 ustawy o rządzie.

Rząd obraduje na posiedzeniach i podejmuje uchwały większością głosów wszystkich swoich członków⁵⁰. W praktyce decyzje zapadają w drodze konsensusu, zaś głosowanie zarządzane jest przez premiera, jeżeli między członkami gabinetu powstaje zasadnicza różnica zdań bądź też jeżeli wniosek taki zgłosi jeden z ministrów. W razie równości głosów ostateczną decyzję podejmuje premier. W posiedzeniach rządu mogą brać udział osoby, które posiadają to prawo na mocy przepisów konstytucji, ustaw lub regulaminu rządu (w tym zwłaszcza kontroler państwowy⁵¹), a także inne zaproszone osoby⁵². Zasadnicze kwestie, które są przedmiotem posiedzenia rządu, mogą być najpierw przedmiotem prac komitetów rządowych. Decyzje rządu podejmowane są w drodze uchwały. Podpisuje ją premier i właściwy minister⁵³.

Ustawa o rządzie zezwala na tworzenie przez gabinet komitetów i komisji jako jego organów wewnętrznych⁵⁴. Komitety są organami doradczymi rządu. Formułują propozycje w sprawach priorytetów polityki rządowej, opracowania strategii w określonych sferach i ich zgodności z długoterminowym rozwojem państwa⁵⁵. W skład komitetów wchodzi członkowie gabinetu, kanclerz premiera ora jego pierwszy zastępca. Wraz z powołaniem określonego komitetu rząd określa jego zadania, funkcje, skład i przewodniczącego⁵⁶.

Z kolei komisje rządowe powoływane są w celu wykonywania zadań powierzonych im przez rząd⁵⁷. W skład komisji rządowych mogą wchodzić przedstawiciele instytucji państwowych i samorządowych, stowarzyszeń, instytucji naukowych, niezależni eksperci, a w razie potrzeby również i inne osoby. Wraz z powołaniem komisji rząd określa jej zadania i skład⁵⁸.

Ponadto premier może powoływać grupy robocze w celu wykonywania powierzonych mu zadań. W ich skład mogą wchodzić przedstawiciele instytucji państwowych i samorządowych, stowarzyszeń, instytucji naukowych, niezależni eksperci, a w razie potrzeby – również inne osoby. Tryb ich powołania jest podobny jak w przypadku komisji⁵⁹. Przewodniczącego grupy roboczej powołuje premier⁶⁰. Zadania grupy roboczej określa premier⁶¹.

50 Art. 37 ust. 1 ustawy o rządzie.

51 Art. 95 ust. 1 konstytucji.

52 Art. 37 ust. 2–3 ustawy o rządzie.

53 Art. 95 ust. 2 konstytucji.

54 Art. 27 ust. 1 ustawy o rządzie.

55 Art. 27 ust. 2 ustawy o rządzie.

56 Art. 27 ust. 3 ustawy o rządzie.

57 Art. 27 ust. 4 ustawy o rządzie.

58 Art. 27 ust. 5 ustawy o rządzie.

59 Art. 28 ust. 1 ustawy o rządzie.

60 Art. 28 ust. 2 ustawy o rządzie.

61 Art. 28 ust. 3 ustawy o rządzie.

5. Zadania i kompetencje rządu

Rząd – jako organ władzy wykonawczej – prowadzi politykę państwa i kieruje administracją rządową⁶². W tym sensie – jak wskazano wyżej – wykonuje funkcję rządu. Gabinet inicjuje w praktyce najważniejsze reformy, zwłaszcza przez realizację inicjatywy ustawodawczej i postanowień ustawy budżetowej⁶³.

Podstawowe zadania i kompetencje rządu wynikają z art. 94 konstytucji i art. 22 ustawy o rządzie. Zgodnie z tymi przepisami rząd Republiki Litewskiej czuwa nad przestrzeganiem porządku konstytucyjnego, strzeże nienaruszalności terytorium Republiki Litewskiej, gwarantuje bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny. Rząd administruje sprawami państwa, zapewnia wykonanie ustaw i uchwał Seimasu w sprawie wykonania ustaw, a także zarządzenia prezydenta. Rząd przygotowuje Strategię Rozwoju Narodowego i przedkłada ją Seimasowi do zatwierdzenia⁶⁴. Rząd wykonuje program swojego działania, zatwierdza co roku aktualne priorytety swojej polityki oraz zamierzone efekty jej prowadzenia w poszczególnych działach administracji rządowej. Rząd koordynuje działalność ministerstw i innych instytucji rządowych.

Rząd przygotowuje projekt ustawy w sprawie zatwierdzenia finansowych wskaźników budżetu państwa i budżetów komunalnych. Zapewnia wykonanie budżetu państwa, przedkłada Seimasowi oświadczenie finansowe w sprawie wykonania budżetu państwa, jak również projekty ustaw w sprawie zatwierdzenia budżetowych wskaźników Państwowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Obowiązkowego Ubezpieczenia Zdrowotnego oraz sprawozdania w sprawie wykonania budżetu tych instytucji.

Rząd przygotowuje projekt ustawy budżetowej i przedkłada go Seimasowi nie później niż na 75 dni przed końcem roku budżetowego (tj. 31 grudnia)⁶⁵. Na parlamencie spoczywa obowiązek uchwalenia ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. Jeżeli w trzecim czytaniu Seimas odrzuci projekt ustawy budżetowej w trzecim czytaniu, rząd zmuszony jest podać się do dymisji⁶⁶. Niewyrażenie przez parlament zgody na uchwalenie

62 W. Kręcisz, *Republika...*, *op.cit.*, s. 127.

63 V.A. Vaičaitis, *Republic...*, *op.cit.*, s. VI-34.

64 Począwszy od czasów gabinetu Algirdasa Brazauskasa rządy litewskiej prowadzą długofalową politykę programowania kierunków rozwoju kraju, wskazując w nich na priorytety polityki państwowej. Zob. J. Zieliński, *Rząd...*, *op.cit.*, s. 136–137.

65 Art. 130 konstytucji.

66 J. Zieliński, *Rząd...*, *op.cit.*, s. 147.

ustawy budżetowej w kształcie zaproponowanym przez gabinet traktowane jest bowiem jak wyrażenie mu wotum nieufności⁶⁷.

Rozpatrując projekt ustawy budżetowej Seimas może powiększyć wydatki tylko wówczas, gdy wskaże źródło ich pokrycia. Wydatki wynikające z ustaw nie mogą zostać zmniejszone bez zmiany tych ustaw⁶⁸. Jeżeli ustawa budżetowa państwa nie zostanie uchwalona w terminie, wydatki miesięczne w początku roku budżetowego nie mogą być wyższe niż 1/12 wydatków budżetu roku poprzedniego. W ciągu roku budżetowego Seimas może zmienić ustawę budżetową. Zmiana następuje w takim samym trybie jak przygotowanie, przyjęcie i uchwalenie ustawy budżetowej. W razie potrzeby Seimas może uchwalić budżet uzupełniający⁶⁹.

Rząd kieruje wykonaniem ustawy budżetowej i raz do roku przedkłada Seimasowi sprawozdanie z jej wykonania. Uchwała parlamentu w sprawie odrzucenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej może stać się podstawą podjęcia kroków zmierzających do uchwalenia rządowi wotum nieufności⁷⁰.

Rząd posiada prawo inicjatywy ustawodawczej⁷¹ oraz prawo inicjatywy uchwałodawczej⁷². Prawo przedstawienia rządowi projektów ustaw, uchwał i innych aktów prawnych przysługuje premierowi, ministrom, radom gminnym i innym organom upoważnionym na mocy ustawy⁷³. Rząd posiada poważny wpływ na przebieg postępowania ustawodawczego w Seimasie. Przede wszystkim może złożyć wniosek o uchwalenie ustawy w trybie pilnym lub wyjątkowo pilnym⁷⁴. W powyższym trybie nie może być uchwalona ustawa budżetowa oraz ustawa o zmianie konstytucji.

Kompetencje prawodawcze rządu znacznie umocniło orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 18 grudnia 2001 r. Sąd przyznał wówczas rządowi prawo do regulowania w drodze rozporządzeń tych spraw, których Seimas nie uregulował w drodze ustawy, a które muszą znaleźć regulację prawną ze względu na brzmienie art. 94 konstytucji⁷⁵. Wydawane na tej podstawie rozporządzenia nie mogą naruszać sfery praw i wolności jednostki, zadań i kompetencji parlamentu określonych w art. 67 konstytucji oraz muszą pozostawać w zgodzie z ustawami⁷⁶. Należy podkreślić, że prawo do wyda-

67 V.A. Vaičaitis, Republic..., *op.cit.*, s. VI-35.

68 Art. 131 konstytucji.

69 Art. 132 konstytucji.

70 J. Zieliński, Rząd..., *op.cit.*, s. 148.

71 Art. 68 konstytucji. Prawo inicjatywy ustawodawczej w Litwie przysługuje również członkom Seimasu, prezydentowi oraz grupie 50 0000 wyborców.

72 Art. 20 ust. 2 ustawy o rządzie.

73 Art. 38 ust. 1 ustawy o rządzie.

74 Zob. tamże, s. 146–147.

75 Jak wskazano wyżej, jest to przepis ogólnie określający zadania i kompetencje rządu.

76 Zob. V.A. Vaičaitis, Republic..., *op.cit.*, s. VI-34.

wania rozporządzeń bezpośrednio na podstawie konstytucji nie oznacza, iż mamy w tym przypadku do czynienia z ustawodawstwem delegowanym. Chodzi raczej o uzupełnienie systemu prawa o wymagane normy, przy czym musi chodzić o zakres spraw podlegających właściwości gabinetu, a nie znajdujących regulacji ustawowej.

Rząd przedstawia Seimasowi wnioski w sprawie ustanowienia i zniesienia ministerstw. Rząd ustanawia i znosi agencje rządowe, agencje finansowe podlegające ministerstwu i zobowiązuje ministrów do wykonania praw i obowiązków właścicielskich względem agencji podlegającym ministerstwu (z wyjątkiem decyzji w sprawie reorganizacji i zniesienia takich agencji).

Rząd zatwierdza zarządzenia wydane przez ministerstwa, kancelarię premiera, agencje rządowe, agencje podlegające ministerstwu, urzędników reprezentujących rząd, strukturę administracyjną agencji rządowych lub stojących na czele agencji. Rząd może jednak nałożyć na właściwego ministra uprawnienie do zatwierdzania zarządzeń agencji podlegających ministerstwu. Gabinet może uchylić akty prawne wydawane przez ministrów, kierowników agencji rządowych i agencji podległych ministrowi, jeżeli akty takie pozostają w sprzeczności z konstytucją, umowami międzynarodowymi, ustawami i innymi aktami wydawanymi przez Seimas, zarządzeniami prezydenta, uchwałami rządu lub zarządzeniami premiera⁷⁷. Należy w tym miejscu również podkreślić że rząd – jako strażnik konstytucyjnego ustroju państwa – może kierować do Sądu Konstytucyjnego wnioski w sprawie stwierdzenia niezgodności aktów prawnych z aktami wyższego rzędu.

Rząd, wspólnie z prezydentem, prowadzi politykę zagraniczną. Nawiązuje stosunki dyplomatyczne i podtrzymuje więzi z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi. Przedkłada prezydentowi kandydatów na przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach i organizacjach międzynarodowych oraz propozycje ich odwołania. Wykonując te kompetencje rząd musi wziąć pod uwagę zalecenia parlamentarnej komisji spraw zagranicznych. Sfera polityki zagranicznej ma o tyle specyficzny charakter, że stykają się w jej ramach uprawnienia prezydenta, rządu i parlamentu. Wymaga w związku z tym współpracy i podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia konsensusu między organami władzy państwowej.

Premier lub właściwy minister w ciągu trzech dni kontrasygnuje zarządzenia prezydenta w sprawach określonych w art. 85 konstytucji. Na mocy konstytucji i ustaw zarządzenia w sprawie nadania obywatelstwa kontrasygnuje minister spraw wewnętrznych; zarządzenia w sprawie powołania

77 Art. 34 ustawy o rządzie.

na placówkę dyplomatyczną – minister spraw zagranicznych; zarządzenia w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego – premier. W innych sprawach prezydent cieszy się władzą dyskrecjonalną. Premier i ministrowie ponoszą pełną odpowiedzialność za kontrasygnowane akty⁷⁸. Kontrasygnata nie wyklucza jednak odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, jeżeli dany akt stanowi poważne pogwałcenie konstytucji⁷⁹.

Do zadań rządu należy ponadto sprawowanie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. W razie konieczności rząd może wystąpić do Seimasu z wnioskiem o wprowadzenie zarządu bezpośredniego (komisarycznego).

6. Odpowiedzialność polityczna rządu i jego członków

Z istoty parlamentarnego systemu rządów wynika konieczność sprawowania przez Seimas kontroli nad funkcjonowaniem rządu i jego członków⁸⁰. Konstytucja litewska deklaruje zasadę solidarnej odpowiedzialności rządu oraz odpowiedzialności indywidualnej jego członków (art. 96). O ile jednak konstytucja ustanawia zasadę odpowiedzialności solidarnej jedynie przed Seimasem, o tyle odpowiedzialność indywidualną członkowie rządu ponoszą nie tylko przed parlamentem, ale również i prezydentem. Przytoczony przepis może stanowić argument przeciwko tezie o odpowiedzialności politycznej (solidarnej) rządu przed głową państwa. Niemniej należy pamiętać, że po wyborach prezydenckich gabinet musi złożyć dymisję (podobnie jak po wyborach parlamentarnych). Trudno uznać ten obowiązek wyłącznie za gest kurtuazyjny. Niemniej – jak wskazano wyżej – prezydent obowiązany jest przedstawić Seimasowi w pierwszej kolejności dotychczasowego szefa rządu jako kandydata na premiera. Można tę procedurę traktować jako odnowienie wotum zaufania po wyborach prezydenckich⁸¹. Dopiero jeśli Seimas odmówi zatwierdzenia premiera, prezydent powołuje na to stanowisko inną osobę, zgodnie z wyżej opisaną procedurą.

Artykuł 96 konstytucji stanowi, że rząd ponosi odpowiedzialność przed Seimasem „za swą ogólną działalność”. Przejawem odpowiedzialności solidarnej jest ciężący na rządzie obowiązek przedstawienia parlamentowi przynajmniej raz do roku raportu o swojej działalności⁸². Obowiązek taki

78 Art. 19 ustawy o rządzie.

79 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z 30 grudnia 2003 r.

80 Por. *Republika...*, *op.cit.*, s. 120.

81 Por. W. Kręcis, *Republika...*, *op.cit.*, s. 120.

82 Art. 5 ust. 1 ustawy o rządzie.

spoczywa również na rządzie każdorazowo w razie wystąpienia przez Seimas z wnioskiem o złożenie informacji w sprawie działalności gabinetu⁸³.

Jeżeli w Seimasie wyłoni się koalicja większościowa, może ona doprowadzić do upadku rządu przyjmując wniosek o wotum nieufności wobec premiera lub całego rządu większością głosów ogólnej liczby członków Seimasu na wniosek złożony przez 1/5 posłów. Niemniej w takiej sytuacji rząd może zwrócić się do prezydenta z wnioskiem o skrócenie kadencji izby⁸⁴. Posłowie mogą zgłosić wniosek o wotum nieufności w każdej chwili⁸⁵. Rząd nie dysponuje żadnym okresem ochronnym, który mógłby posłużyć do szukania wsparcia mniejszościowego gabinetu przez niektórych deputowanych lub frakcje parlamentarne.

Odpowiedzialność indywidualna odnosi się do ministrów resortowych, tj. kierujących powierzonymi im działami administracji państwowej. Zgodnie z ustawą o rządzie ministrowie ponoszą indywidualną odpowiedzialność za powierzone im działy administracji przed Seimasem, prezydentem i premierem⁸⁶. Podobnie jak cały gabinet, również poszczególni ministrowie obowiązani są na wniosek Seimasu przedłożyć informację o swojej działalności⁸⁷. Ustawa o rządzie nie przewiduje natomiast obowiązku złożenia rocznego sprawozdania przez poszczególnych ministrów z mocy samego prawa. Należy z tego wnioskować, że tego rodzaju sprawozdania stanowią część sprawozdania rocznego przedstawianego przez gabinet. Ministrowie obowiązani są – w trybie określonym przez rząd – informować opinię publiczną o swojej działalności na stronie internetowej odpowiedniego ministerstwa i – jeśli to możliwe – za pośrednictwem innych środków masowego przekazu lub na spotkaniach z wyborcami⁸⁸.

Niewątpliwie najbardziej interesującym elementem odpowiedzialności politycznej ministrów jest ich odpowiedzialność przed prezydentem. Konstytucja litewska ustanawia tę zasadę *expressis verbis*, nie przewidując jednak żadnych procedur, które pozwoliłyby prezydentowi na pociągnięcie ministra do odpowiedzialności. Należy zwłaszcza podkreślić, że prezydentowi formalnie nie przysługuje ani prawo wystąpienia do parlamentu o uchwalenie ministrowi wotum nieufności, które zmusiłoby ministra do złożenia dymisji, ani żądania od premiera złożenia wniosku w sprawie odwołania ministra. W praktyce jednak brak stosownych procedur nie stoi na przeszkodzie w egzekwowaniu politycznej odpowiedzialności ministrów przez

83 Art. 5 ust. 2 ustawy o rządzie.

84 A. Surówka, *Republika...*, *op.cit.*, s. 250.

85 J. Zieliński, *Systemy...*, *op.cit.*, s. 35.

86 Art. 5 ust. 3 ustawy o rządzie.

87 Art. 5 ust. 2 ustawy o rządzie.

88 Art. 5 ust. 4 ustawy o rządzie.

głową państwa. Precedens w tym względzie ustanowił w 1996 r. prezydent Algirdas Brazauskas, który zmusił ministra spraw wewnętrznych do złożenia dymisji. Premier Adolfas Šleževičius tego wniosku nie uwzględnił, zatem prezydent – poparty przez większość parlamentarną – odwołał go ze stanowiska⁸⁹. W ten sposób polityczna odpowiedzialność ministra przed prezydentem została rozszerzona również na premiera, a w konsekwencji – na cały gabinet. W efekcie można powiedzieć, że wymiar politycznej odpowiedzialności przed prezydentem przybiera postać nie tylko indywidualnej odpowiedzialności ministrów (zgodnie z literą konstytucji), ale również odpowiedzialności solidarnej całego gabinetu. W 1999 r. po publicznym wyrażeniu przez prezydenta Valdasą Adamkusa braku zaufania wobec premiera Gediminasą Vagnoriusą złożył on dymisję, mimo że kilka dni wcześniej parlament udzielił mu wotum zaufania⁹⁰.

Mało czytelne reguły odpowiedzialności politycznej gabinetu i poszczególnych ministrów przed prezydentem zagmatwało dodatkowo orzeczenie Sądu Konstytucyjnego wydane w 1998 r. po objęciu urzędu prezydenta przez Valdasą Adamkusa. Odczytując literalnie tekst konstytucji prezydent zażądał złożenia dymisji przez rząd konserwatywno-chadecki. Ówczesny premier Gediminas Vagnorius odmówił złożenia dymisji. Argumentował, że skoro gabinet cieszy się poparciem większości parlamentarnej, zgodnie z regułami parlamentarnego systemu rządów, zachowuje mandat do sprawowania władzy. Na wniosek gabinetu sprawę rozstrzygnął Sąd Konstytucyjny, który zasadniczo przyznał rację rządowi. Stwierdził mianowicie, że po wyborze nowego prezydenta gabinet nie musi składać dymisji, o ile tylko Seimas odnowił mu wotum zaufania⁹¹.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 konstytucji ministrowie kierujący powierzonymi im działami administracji państwowej ponoszą odpowiedzialność przed Seimasem i prezydentem, a bezpośrednio podlegają premierowi. Z przepisu tego można wnioskować (*a contrario*) o możliwości powołania w skład gabinetu ministrów bez teki, ale w praktyce – jak wskazano wyżej – taka kategoria członków rządu nie występuje⁹². Bezpośrednia podległość ministrów wobec premiera oznacza, że ponoszą oni przed szefem rządu odpowiedzialność polityczną. Jej przejawem jest możliwość wystąpienia premiera do prezydenta z wnioskiem o dokonanie zmian w składzie jego

89 Zob. J. Zieliński, *Rząd...*, *op.cit.*, s. 155; J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, *op.cit.*, przypis 16.

90 V.A. Vaičaitis, *Republic...*, *op.cit.*, s. VI-26, przypis 27.

91 Zob. *ibidem*, s. VI-13.

92 Niezależnie od aktualnych postanowień ustawy o rządzie, wnioskowania *a contrario* z art. 96 ust. 2 musiałyby prowadzić do konkluzji, że ministrowie bez teki nie ponoszą odpowiedzialności przed Seimasem i prezydentem, bądź też że nie podlegają ni bezpośrednio premierowi. Dlatego też wnioskowanie to nie może mieć w tym miejscu zastosowania.

gabinetu. W praktyce odpowiedzialność ministrów przed premierem musi uwzględniać uwarunkowania polityczne, w jakich funkcjonuje gabinet. Niewątpliwie inny wymiar ma odwołanie ministra z partii, której premier jest przewodniczącym, a inny jeśli szef rządu decyduje się na odwołanie ministra z ugrupowania, które tworzy koalicję rządową⁹³.

Konstytucja dopuszcza możliwość uchwalenia wotum nieufności nie tylko ministrowi, ale również szefowi rządu. Konsekwencją tego aktu, przejawiająca się w obowiązku ustąpienia całego rządu, może sugerować, że premier odpowiada w ten sposób za „ogólną działalność” swojego gabinetu. Z art. 96 wynika zasada politycznej odpowiedzialności premiera przed prezydentem. Sprawa jest jednak o tyle problematyczna, że konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności solidarnej rządu przed głową państwa, zaś premier odpowiada za działalność całego gabinetu. Przepisy litewskiej konstytucji są w tym miejscu mało precyzyjne.

Jeśli Seimas uchwali wotum nieufności premierowi, ustępuje cały gabinet. W takiej sytuacji prezydent powierza innemu członkowi rządu wykonywanie obowiązków szefa rządu do czasu powołania nowego gabinetu. Jeśli Seimas uchwali wotum nieufności ministrowi, prezydent powierza innemu ministrowi wykonywanie jego obowiązków do czasu powołania nowego ministra. W takiej sytuacji premier nie później niż w ciągu 15 dni przedstawia prezydentowi nowego kandydata na ministra⁹⁴.

Niezależnie od uchwalenia wotum zaufania i wotum nieufności gabinet i jego członkowie podlegają zwykłemu procedurom kontrolnym Seimasu. Chodzi tu przede wszystkim o pytania i interpelacje. Premier lub minister, który jest adresatem pytania poselskiego w sprawie działalności rządu lub ministrów, musi udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie⁹⁵. Na zaproszenie komisji, klubu lub grupy parlamentarnej minister lub urzędnik upoważniony przez ministra jest obowiązany wziąć udział w jego posiedzeniu i udzielić wyjaśnień w rozpatrywanej sprawie⁹⁶. Minister zmuszony jest podać się do dymisji, jeżeli w tajnym głosowaniu wyrazi mu wotum nieufności więcej niż połowa ogólnej liczby członków Seimasu⁹⁷.

Tradycją litewskiego prawa konstytucyjnego jest powiązanie kwestii zaufania gabinetu w Seimasie z instytucją interpelacji poselskiej. Adresatem interpelacji może być premier lub minister. Interpelację może złożyć co najmniej 1/5 członków Seimasu⁹⁸. Rozważając odpowiedź premiera lub mini-

93 Por. V.A. Vaičaitis, *Republic...*, *op.cit.*, s. VI-33.

94 Art. 11 ust. 4 ustawy o rządzie.

95 Art. 18 ust. 1 ustawy o rządzie.

96 Art. 18 ust. 3 ustawy o rządzie.

97 Art. 101 ust. 5 konstytucji.

98 Art. 11 ust. 1 ustawy o rządzie.

stra na interpelację lub odpowiedź rządu na wniosek o wotum nieufności, Seimas może uznać odpowiedź za niezadawalającą i większością głosów ogólnej liczby deputowanych wyrazić wotum nieufności premierowi, ministrowi lub całemu gabinetowi⁹⁹. W takiej sytuacji muszą oni złożyć dymisję tego samego dnia¹⁰⁰.

Odwołanie się przez opozycję do wotum nieufności w głównej mierze zależy od układu sił politycznych w parlamencie. Cechą litewskiego systemu politycznego jest brak stabilności koalicji rządowych i partyjne rozdrobnienie w parlamencie. Zmiana gabinetu w trybie wotum nieufności jest ryzykowna, zwłaszcza przy braku mechanizmów konstruktywnego wotum nieufności. Dlatego też w praktyce instytucja wotum nieufności jest wykorzystywana rzadko¹⁰¹.

7. Zakończenie

Określenie relacji na linii prezydent – rząd – parlament ma decydujące znaczenie dla charakterystyki występującego w danym państwie systemu rządów. Należy przy tym mieć na uwadze nie tylko literę konstytucji, ale również praktykę ustrojową. Ma ona szczególne znaczenie wówczas, gdy przepisy konstytucyjne są nieprecyzyjne i pozostawiają szereg możliwości interpretacyjnych. Sytuacja taka występuje również w litewskiej ustawie zasadniczej. Dlatego też powyższej analizie, skupionej głównie na interpretacji konstytucji i ustawy o rządzie, nie należy uważać za decydującą przy próbie określenia systemu rządów w Republice Litewskiej.

Przepisy litewskiej konstytucji niewątpliwie wskazują na doniosłą rolę prezydenta w systemie organów państwowych. Odgrywa on poważną rolę zwłaszcza w trybie powołania nowego rządu. Nie jest to w żadnym razie udział formalny, jak w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym. Dysponując mandatem udzielonym mu przez naród w wyborach powszechnych i bezpośrednich prezydent może aktywnie włączyć się w proces wyłonienia szefa nowego rządu, a nawet odmówić powołania określonej osoby w skład gabinetu¹⁰².

Rolę prezydenta ogranicza w dużym stopniu silna pozycja ustrojowa jednoizbowego parlamentu – Seimasu. Prezydent może skrócić jego kaden-

99 Art. 11 ust. 2 ustawy o rządzie; J. Zieliński, *Systemy...*, *op.cit.*, s. 90.

100 Art. 11 ust. 3 ustawy o rządzie.

101 Zob. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, *op.cit.*, s. 157 i przypis 14 na tejże stronie.

102 Np. po wyborach parlamentarnych w 2004 r. prezydent odmówił powołania ministra edukacji, zarzucając kandydатовi przedstawionemu przez premiera złamanie zasad etycznych. Zob. V.A. Vaičaitis, *Republic...*, *op.cit.*, s. VI-26, przypis 26.

cję, ale tylko w sytuacjach określonych przez konstytucję. Należy zwłaszcza podkreślić, że może to uczynić w razie uchwalenia rządowi wotum nieufności. Litewska konstytucja nie zna konstruktywnego wotum nieufności, dlatego też w razie powstania większości negatywnej (ewentualnie potencjalnie zdolnej do powołania nowego gabinetu), prezydent – działając na wniosek rządu – może skrócić kadencję Seimasu. Jest to bardzo groźna broń w rękach egzekutywy, która wymaga zgodnego współdziałania obu jej organów. Może stać się skuteczną bronią przeciwko próbie obalenia gabinetu cieszącego się zaufaniem głowy państwa (gabinetu prezydenckiego). W ten sposób może dojść do zachwiania pozycji Seimasu, a egzekutywa – przez nowe wybory parlamentarne – może poszukiwać większości gotowej do poparcia jej racji. Niemniej w razie porażki i powstania odpowiedniej większości nieprzychylniej prezydentowi, Seimas wybrany w przedterminowych wyborach może doprowadzić do jego odwołania, zgodnie z art. 87 konstytucji.

Rząd Republiki Litewskiej faktycznie jest uzależniony od politycznego poparcia większości parlamentarnej i głowy państwa. Jej utrata może spowodować w efekcie dymisję gabinetu. Na uwagę zasługuje zwłaszcza konieczność posiadania zaufania ze strony prezydenta. Potrafili ją wymusić zwłaszcza A. Brazauskas i V. Adamkus. Niewątpliwie tendencję do prezydencjalizacji systemu rządów w Litwie powstrzymał w 1998 r. Sąd Konstytucyjny wydając orzeczenie, w którym stwierdził, że na rządzie cieszącym się zaufaniem większości parlamentarnej nie ciąży obowiązek złożenia dymisji na ręce nowo wybranego prezydenta. Kilka lat później doświadczenia związane z prezydenturą odwołanego w trybie *impeachment* Ronaldasa Paksasa przekonały o potrzebie parlamentaryzacji tegoż systemu¹⁰³. Konsekwencją tej tendencji jest umocnienie pozycji premiera, zwłaszcza w sytuacji rządu posiadającego trwałe zaplecze parlamentarne.

103 Por. V.A. Vaičaitis, *Republic...*, *op.cit.*, s. VI-14.