

RADA MINISTRÓW, PREZES RADY MINISTRÓW, ADMINISTRACJA RZĄDOWA

1. Pojęcie Rady Ministrów i rządu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.

W świetle art. 10 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku Rada Ministrów sprawuje, obok Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, władzę wykonawczą. Jest więc, obok Prezydenta RP, jednym z segmentów władzy wykonawczej, wmontowanej zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 w zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej; zasadę stanowiącą jedną z fundamentalnych zasad ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. W skład Rady Ministrów wchodzi, zgodnie z art. 147 Konstytucji Prezes Rady Ministrów i ministrowie. W jej skład mogą być też powoływani wiceprezesi Rady Ministrów (mogący zarazem pełnić funkcje ministrów) i przewodniczący komitetów, określonych w ustawach.

W odróżnieniu od ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., tzw. Małej konstytucji, Konstytucja RP z 1997 r. nie używa, obok pojęcia „Rada Ministrów”, alternatywnego terminu „rząd”. Takie rozwiązanie uważa się w literaturze za trafne i potwierdzające dotychczasową praktykę działania Rady Ministrów oraz postulaty części doktryny. Termin „rząd” posiada bowiem od dawna w literaturze co najmniej trzy różne znaczenia. W znaczeniu pierwszym, najważszym, rząd jest synonimem Rady Ministrów. W takim znaczeniu używa się tego terminu w tych państwach, w których przyjęto system rządów parlamentarno-gabinetowych. W takim rozumieniu posługiwała się terminem „rząd” Mała konstytucja z 1992 r. Terminem „rząd” (w znaczeniu szerszym) określa się też cały system organizacyjny podporządkowany Radzie Ministrów, tzn. organy i instytucje wraz ze strukturami urzędniczymi, zaliczane do administracji rządowej. Do tak pojmowanego rządu należą, obok Rady Ministrów, również kierownicy urzędów centralnych oraz terenowa administracja skupiona wokół wojewodów lub bezpośrednio podporządkowana określonym organom stopnia centralnego.

Wreszcie, najszersze pojęcie rządu dotyczy całego systemu sprawowania władzy w państwie. Wykraczając poza system władzy wykonawczej, charakteryzuje

zwłaszcza relacje między organami władzy wykonawczej i władzą ustawodawczą. W takim znaczeniu mówi się zwykle o rządach parlamentarnych, czy rządach prezydenckich lub systemach rządów. Można by też powiedzieć, że takie znaczenie pojęcia rządu (rządów) odnosi się do formy ustrojowej przyjętej w danym państwie.

Analiza przepisów rozdziału VI Konstytucji RP z 1997 r. wskazuje jednak, że posługiwanie się w sposób pośredni, obok terminu „Rada Ministrów”, synonimicznym pojęciem „rządu” (w tym samym, wąskim znaczeniu) – jest uprawnione. Wskazuje na to kilka przepisów, w których jest mowa o „administracji rządowej”. Mianowicie, zgodnie z art. 146 ust. 3, Rada Ministrów kieruje administracją rządową, a w przepisach art. 149 stanowi się, że: „ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej” (ust. 1); „minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia” (ust. 2), a także, że do przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów „stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej” (ust. 3). Wreszcie przepis art. 148 pkt 7 Konstytucji przewiduje, że Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej, natomiast w art. 153 ust. 1 stanowi się, że w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej.

Analiza zaprezentowanych wyżej przepisów konstytucyjnych pozwala na ustalenie znaczenia tytułu rozdziału VI Konstytucji (*Rada Ministrów i administracja rządowa*). Administracja rządowa jest bowiem administracją będącą do dyspozycji Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów kierujących określonymi działami tej administracji. Administracja rządowa jest korpusem urzędników, w odróżnieniu od politycznego składu Rady Ministrów, ukształtowanego zgodnie z przepisami art. 154 i art. 155 ustawy zasadniczej.

Chociaż przepisy obowiązującej konstytucji nie posługują się bezpośrednio pojęciem rządu, to posługiwanie się tym pojęciem na gruncie konstytucji jest uprawnione, skoro administracja, którą kieruje Rada Ministrów i poszczególni ministrowie jest administracją rządową.

2. Powoływanie Rady Ministrów i zmiany w jej składzie

Procedury powoływania Rady Ministrów (rządu) na gruncie konstytucji wskazują, że **respektowana jest tutaj istotna cecha parlamentarnego (parlamentarno-gabinetowego) systemu rządów, a mianowicie, że rząd pochodzi z parlamentu, powinien posiadać w nim oparcie większości izby (Sejmu) oraz ponosi przed nim odpowiedzialność polityczną.** Ostatnia wskazana tutaj kwestia, tzn. problematyka odpowiedzialności politycznej będzie przedmiotem kolejnego punktu niniejszego rozdziału.

W literaturze zwraca się uwagę, że przyjęcie w konstytucji z 1997 r. systemu rządów opartych na rozwiązaniach parlamentarnych było podstawowym założeniem ustrojodawcy, dość jednak trudnym do realizacji w sytuacji konieczności pogodzenia zróżnicowanych koncepcji ustrojowych. W rezultacie system rządów w polskiej konstytucji oddalił się od klasycznego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych i widać w nim również wpływy innych form ustrojowych, w szczególności w odniesieniu do samej tylko pozycji ustrojowej Rady Ministrów, wpływy systemu kanclerskiego, czy semiprezydenckiego.

W określonych przez konstytucję procedurach powoływania rządu wykorzystano doświadczenia praktyki politycznej z okresu obowiązywania Małej konstytucji. Procedury powołania rządu zostały uproszczone, ale zasadniczy cel obu regulacji konstytucyjnych pozostał, a mianowicie dążenie do uniknięcia kryzysu rządowego i uniknięcia trudności w rozsądnym czasie.

Zasadnicza, normalna procedura powołania rządu (Rady Ministrów) *in gre-mio*, określona w treści art. 154 Konstytucji, wiąże się przede wszystkim z nowo wybranym Sejmem. Dotychczasowy Prezes Rady Ministrów składa dymisję na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu (art. 162 ust. 1). Następnie Prezydent RP desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów oraz pozostałych członków Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów. Okres 14 dni jest stosunkowo krótki na dyskusje kulturalne prowadzone przez Prezydenta, mające doprowadzić do skutecznego desygnowania kandydata na stanowisko szefa rządu oraz kandydatów na stanowiska ministrów tego rządu. Z punktu widzenia formalnego jest rzeczą istotną, że konstytucja nakłada na Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązek inicjatywy formowania składu rządu, wyposażając go zarazem w takie kompetencje i nie określając bliżej czynności, które Prezydent powinien w tym zakresie podejmować. Nie negując w tej kwestii roli Prezydenta, w szczególności jego ewentualnych osobistych zdolności do prowadzenia kulturalnych rozmów, trzeba jednak podkreślić, że decydujące znaczenie ma tutaj układ sił partyjnych w Sejmie, zdolności koalicyjne partii reprezentowanych w Sejmie oraz postawy przywódców partyjnych, zwłaszcza szefów partii i wąskiego grona działaczy skupionych wokół nich. Wieloletni okres praktyki politycznej na gruncie konstytucji z 1997 roku dowodzi, że nie tylko podobieństwa i różnice programowe mają znaczenie przy tworzeniu koalicji rządowych celem uzyskania poparcia większości sejmowej dla tworzonego rządu. Czasem istotne znaczenie mają międzypartyjne układy personalne. Z całą pewnością decydujące znaczenie dla utworzenia rządu koalicyjnego (w zasadzie tylko taki jest możliwy) mają stanowiska kierowniczych gremiów partyjnych, gdyż kluby parlamentarne funkcjonują w sposób dalece zdyscyplinowany w zakresie stanowiska przyjętego przez partię.

Faza „prezydencka” tworzenia Rady Ministrów ma więc na celu przygotowanie fazy „sejmowej”, decydującej o udzieleniu rządowi **wotum zaufania**, tzn. niezbędnego poparcia w postaci bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Desygnowany na Prezesa Rady Ministrów, przedstawiając Sejmowi program działania (tzw. *exposé*) Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, występuje do Sejmu o udzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania. **Jest to podstawowy, konstytucyjny warunek działalności rządu; stanowi on swoistą „inwesturę parlamentarną” w myśl klasycznych reguł parlamentarnych systemów rządów.**

Obok omówionej wyżej procedury podstawowej powołania rządu konstytucja przewiduje jeszcze „rezerwowe” procedury jego powołania w sytuacji, gdy procedura zasadnicza nie doprowadzi do wyłonienia rządu. Konstytucja przewiduje określoną kolejność każdej z procedur „rezerwowych”. Kolejność ta winna być respektowana.

Pierwsza z procedur rezerwowych, określona w art. 154 ust. 3, przewidziana jest w sytuacji, gdy nie doszło do powołania Rady Ministrów w drodze procedury podstawowej; bowiem nie doszło do powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Prezesa Rady Ministrów oraz pozostałych członków Rady Ministrów (154 ust. 1) albo nie doszło do udzielenia powołanej przez Prezydenta Radzie Ministrów wotum zaufania w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta (154 ust. 2). Wydaje się, że dążąc do racjonalizacji oraz sprawności procedury podstawowej powołania rządu – ustrojodawca konstytucyjny nadmiernie skrócił wspomniane terminy. W konsekwencji do możliwości zastosowania procedury rezerwowej może dojść w przypadku niedochowania któregoś z terminów czternastodniowych, określonych w art. 154 ust. 1–2 Konstytucji.

W pierwszej z procedur rezerwowych Sejm, w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w przepisach art. 154 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W sytuacji otrzymania w ten sposób wymaganego wotum zaufania Prezydent powołuje Radę Ministrów na czele z jej Prezesem.

Wspomniana wyżej procedura rezerwowa, w której sam Sejm staje się inicjatorem, może być niewątpliwie przydatna, zwłaszcza w takiej sytuacji, kiedy któraś z potencjalnych partii koalicyjnych chce uniknąć „mediacji” Prezydenta Rzeczypospolitej. Jednakże skuteczności tej procedury rezerwowej nie należy przeceniać, skoro, jak wspomniano wyżej, w dyskusji nad utworzeniem rządu uczestniczą zdyscyplinowane partie polityczne z silnym przywództwem, a trudności w osiągnięciu konsensusu dotyczą najczęściej różnicy stanowisk w obsadzie poszczególnych ministerstw. Można sądzić, że jedynie strach nowo wybranych posłów przed nowymi

wyborami (których wynik jest zawsze niewiadomy) może skłonić pertraktujące nad utworzeniem rządu partie polityczne do zawarcia porozumienia.

Taka możliwość, a mianowicie skrócenie kadencji Sejmu i zarządzenie wyborów przez Prezydenta zachodzi wówczas, gdy wskutek niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3 (tzn. pierwszej procedury rezerwowej) **dochodzi do drugiej procedury rezerwowej** (art. 155 ust. 1), która kończy się nieudzieleniem Radzie Ministrów wotum zaufania. Druga (kolejna) procedura rezerwowa stosowana jest wówczas, gdy wskutek niepowołania Rady Ministrów w drodze pierwszej procedury rezerwowej inicjatywę w zakresie tworzenia rządu przejmują ponownie Prezydent, który w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów oraz na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów. Następnie zaś Sejm, w ciągu 14 dni od powołania Rady Ministrów przez Prezydenta, udziela jej wotum zaufania przy zaistnieniu wspomnianych wyżej wymogów konstytucyjnych (zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów).

Fiasko trzeciej kolejnej procedury, a więc drugiej rezerwowej, czyli **nieudzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania prowadzi do skrócenia kadencji Sejmu oraz zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych**.

Przywiązanie do tradycji parlamentarnej formy ustrojowej spowodowało, że ustrojodawca nie przyjął innej możliwości oddziaływania na dyskutujące o utworzeniu rządu partie polityczne, aby zobligować je do konsensusu, a mianowicie możliwości rozwiązania Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, który na gruncie konstytucji z 1997 roku ma silną legitymację pochodzącą z wyborów powszechnych. Takie rozwiązanie przyjęto np. w art. 12 Konstytucji Republiki Francuskiej. Prezydent Republiki może tutaj (po zasięgnięciu opinii premiera oraz przewodniczących izb parlamentarnych) rozwiązać Zgromadzenie Narodowe (izbę niższą parlamentu), ale co najmniej po upływie roku od przeprowadzenia wyborów. Przyjęcie takiego rozwiązania w Konstytucji RP z 1997 r. wymagałoby także innych istotnych zmian dotyczących kompetencji obydwu organów władzy wykonawczej.

Rada Ministrów *en bloc*, ale także każdy z ministrów oddzielnie – winni cieszyć się zaufaniem Sejmu, izby niższej parlamentu, przed którą rząd ponosi odpowiedzialność polityczną. Stąd wyrażenie przez Sejm wotum nieufności ministrowi (wniosek może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów) prowadzi do odwołania ministra przez Prezydenta Rzeczypospolitej, jeżeli takie wotum nieufności zostało wyrażone większością głosów ustawowej liczby posłów (art. 159). Wymóg ten jest znacznie surowszy niż wymóg uzyskania zaufania w trakcie procedury powołania rządu. Jest to uzasadnione potrzebą stabilności pracy rządu. Dlatego gdy Prezes Rady Ministrów zwraca się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie art. 160 Konstytucji, do udzielenia wotum zaufania „wystarczy” większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Przepisy konstytucji wskazują na silną pozycję Prezesa Rady Ministrów przy okazji dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów na jego wniosek. Zmian takich dokonuje Prezydent Rzeczypospolitej, a procedura nie wymaga przy tej okazji wotum zaufania ze strony Sejmu dla nowych ministrów (art. 161). Chodzi również o stabilizację pozycji rządu. Ale z drugiej strony jest to, jak trafnie zauważa się w literaturze przedmiotu, efekt ponoszenia przez ministrów odpowiedzialności politycznej także przed Prezesem Rady Ministrów, który w każdym czasie i z każdego powodu może żądać od ministra złożenia przez niego rezygnacji.

Przepis art. 161 należy odczytywać w kontekście art. 159, skoro Sejm może wyrazić wotum nieufności nowo powołanemu ministrowi, a także w kontekście przepisów art. 157, bowiem członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Ponoszą także solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów. Nowo powołany minister na wniosek Prezesa Rady Ministrów korzysta więc niejako z zaufania Sejmu dla całego rządu i z domniemanego zaufania również do niego.

Praktyka polityczna na gruncie konstytucji z 1997 roku dowodzi, że prezesi Rady Ministrów stosunkowo często korzystają z kompetencji do dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów. W okresie IV kadencji Sejmu z rządu Leszka Millera (19 października 2001 r. – 2 maja 2004 r.) odwołano czternaście osób; w okresie całej poprzedniej III kadencji Sejmu (1997–2001) odwołano ze składu rządu dwadzieścia pięć osób, a na niektórych stanowiskach były to zmiany dwukrotne. Bardzo często dokonywano też zmian na podstawie art. 161 w okresie VII kadencji Sejmu (od roku 2011 – druga kadencja rządu Donalda Tuska – 15 razy).

Dokonanie zmiany w składzie rządu na podstawie art. 161 wymaga współdziałania Prezydenta i premiera. Wypada podzielić pogląd większości przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, że w przypadku wniosku Prezesa Rady Ministrów dotyczącego zmiany w składzie Rady Ministrów Prezydent, zgodnie z wykładnią językową powyższego przepisu, nie może odmówić dokonania zmiany, jeżeli wniosek spełnia wymogi formalne. Warto jednak przypomnieć, że wiosną 2003 r. pojawił się precedens odmowy Prezydenta powołania nowego ministra zdrowia zaproponowanego przez premiera.

3. Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków

Jak wspomniano, zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów. Oznacza to w konsekwencji, że premier może zostać zmuszony do złożenia dymisji swojego rządu, jeśli utraci zaufanie Sejmu, który negatywnie ocenił działalność

ność rządu i wyrazi to w formie skutecznej konstytucyjnie uchwały o wotum nieufności. **Zgodnie bowiem z zasadniczą cechą parlamentarnych systemów rządów (dotyczy to także formy mieszanej, parlamentarno-prezydenckiej) – nie może funkcjonować rząd, który utracił zaufanie parlamentu (izby, przed którą politycznie odpowiada).**

W tym wypadku chodzi o wyrażenie przez Sejm Radzie Ministrów wotum nieufności, skutecznego na gruncie Konstytucji RP w szczególności na podstawie przepisów art. 158 ust. 1 i 2. Przepisy te przewidują mianowicie szczególnie sposób wyrażenia przez Sejm wotum nieufności Radzie Ministrów w postaci tzw. **konstruktywnego wotum nieufności**, instytucji niewątpliwie zapożyczonych z Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., stanowiącej jedną z istotnych cech niemieckiego systemu kanclerskiego. Celem tej instytucji jest unikanie obalenia rządu w sposób nieprzemysłany, niedający np. szans na utworzenie innego rządu.

Zgodnie z art. 158 ust. 1 Konstytucji, Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na (nowego) Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała zostanie przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje wtedy dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów i, tak jak w przypadku innych konstytucyjnych powołań rządu przez Prezydenta, odbiera od nich przysięgę. Przepis ust. 2 tegoż artykułu przewiduje, iż wniosek o podjęcie uchwały w sprawie konstruktywnego wotum nieufności, określonego w ustępie poprzedzającym, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Taki wniosek poselski może być jednak zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Przepisy art. 158 Konstytucji są przejawem racjonalizacji idei parlamentarysty, przewidując, że jedyną drogą skutecznego wyrażenia wotum nieufności rządowi jest jednoczesne dokonanie wyboru nowego premiera. **Obalenie Rady Ministrów na gruncie konstytucji z 1997 r. może więc nastąpić pod warunkiem, że w Sejmie wyłoni się nowa większość, która zagwarantuje poparcie nowemu rządowi.** Jeśli tak się nie stanie, to nawet w przypadku erozji dotychczasowej większości sejmowej rząd dotychczasowy będzie istniał nadal, chociaż będzie już tylko rządem politycznej mniejszości. Praktyka polityczna dowodzi, że taki rząd mniejszościowy może istnieć nawet przez dość długi czas. Tak się stało z rządem Jerzego Buzka, który po wystąpieniu z koalicji rządowej Unii Wolności utrzymał się do końca kadencji parlamentu (prawie 1,5 roku). Podobnie, wiosną 2003 r. z koalicji rządo-

wej wystąpiło Polskie Stronnictwo Ludowe, ale rząd L. Millera z SLD utrzymał się jeszcze przez wiele miesięcy (do początku maja 2004 r.). Nie ulega jednak wątpliwości, że rząd mniejszościowy, niemający oparcia w parlamencie, osłabia swoją pozycję, pozbawia się skutecznej możliwości działania (niemożność uchwalania ustaw służących wykonaniu jego polityki). Z punktu widzenia skutecznego zarządzania krajem i jego rozwojem okres funkcjonowania rządu mniejszościowego jest w pewnym sensie okresem straconym; nie powinien więc trwać zbyt długo.

Procedura konstruktywnego wotum nieufności zostaje skutecznie doprowadzona do końca, jeśli spełnione są kumulatywnie wszystkie wymogi określone w art. 158 ust. 1 Konstytucji. Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do złożenia dymisji rządu, a Prezydent musi tę dymisję przyjąć, powierzając rządowi pełnienie obowiązków do czasu powołania wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów i członków jego rządu oraz odebrania od nich przysięgi. Także i w takiej sytuacji należy przyjąć, że Prezydent nie może odmówić powołania nowego premiera i członków jego rządu. Jest to wykładnia analogiczna do tej, która wynika z art. 154, kiedy to Rada Ministrów z jej Prezesem na czele otrzymuje w uchwale sejmowej poparcie określone przepisami konstytucji, konieczne do powołania rządu przez Prezydenta. Innymi słowy, **gdy tworzony rząd otrzymuje od parlamentu (Sejmu) tzw. inwestyturę, Prezydent nie może odmówić jego powołania.**

Inną formą odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem jest instytucja wotum zaufania, kiedy Sejm ma wyrazić aprobatę dla składu rządu i jego programu działania lub, w przypadku drugiej sytuacji, ma wyrazić aprobatę dla istniejącego rządu. W istocie mamy więc tutaj do czynienia z dwiema procedurami, aczkolwiek ich zasadniczy cel jest wspólny: otrzymanie poparcia Sejmu. Procedura pierwsza dotyczy otrzymania zaufania (poparcia) Sejmu dla tworzonych rządu. Zagadnienie to zostało już wyżej omówione.

Druga z procedur dotyczy **ubiegania się przez funkcjonujący rząd o zaufanie parlamentu. Jest to również instytucja klasyczna w parlamentarnym systemie rządów (w szerokim sensie).** Przewiduje ją przepis art. 160 Konstytucji, aczkolwiek regulacja konstytucyjna modyfikuje klasyczną zasadę parlamentarnego systemu rządów, iż rząd, który nie otrzymał wotum zaufania od parlamentu, nie powinien dalej funkcjonować; oczywiście nie dotyczy to sytuacji powierzenia na określony (krótki) czas pełnienia obowiązków dotychczasowemu premierowi i jego ministrom.

Zgodnie z art. 160 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jest to więc złagodzony wymóg w stosunku do wymogu większości, określonej w art. 158 dla inwestytury rządowej (większość bezwzględna i obecność co

najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Podobnie jak w przypadku przepisów art. 158 Konstytucji, chodzi tutaj także o ochronę stabilności rządu.

Gdy Rada Ministrów nie uzyska wotum zaufania, określonego w art. 160 Konstytucji, zgodnie z art. 162 ust. 2 pkt 1 Prezes Rady Ministrów winien złożyć dymisję Rady Ministrów. Z przepisu art. 162 ust. 3 wynika, że Prezydent nie może odmówić w takiej sytuacji przyjęcia dymisji i powierza też Radzie Ministrów dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Powierzenie sprawowania obowiązków dotychczasowej Radzie Ministrów oznacza, że w tym okresie nie powinna ona podejmować decyzji o istotnym znaczeniu politycznym lub też takich, które angażowałyby nowy rząd. Taka dyrektywa dla działań Rady Ministrów w tym okresie wynika z zasady ponoszenia odpowiedzialności przez rząd przed Sejmem (nie ma bezpośredniej normy wynikającej z przepisów konstytucyjnych), tymczasem w opisywanej sytuacji dotychczasowa Rada Ministrów nie mogłaby już ponosić odpowiedzialności przed Sejmem. W przedstawionej sytuacji Rada Ministrów winna więc ograniczyć się do bieżącego prowadzenia typowych spraw państwowych (czyli tzw. bieżącego administrowania).

Powierzenie sprawowania obowiązków przez Prezydenta przyjmującego dymisję Rady Ministrów następuje, zgodnie z art. 162 ust. 3 ustawy zasadniczej, do czasu powołania Rady Ministrów. Ten termin, jak zauważa się w doktrynie, może budzić pewne wątpliwości, gdyż konstytucja nie wiąże tego terminu ani z momentem „desygnowania” nowego premiera na podstawie art. 154 ust. 1–3, ani z art. 158 ust. 1. Wydaje się jednak, że nie stwarza to szczególnego problemu Prezydentowi w ramach jego konstytucyjnych kompetencji, tym bardziej że to do Prezydenta należy wiążąca interpretacja konstytucji zawarta w jego aktach, skoro na podstawie art. 126 ust. 2 Konstytucji to on „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji” (funkcja „strażnika Konstytucji”).

Szczególną formą realizacji odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem jest absolutorium. Absolutorium to uchwała Sejmu akceptująca wykonanie przez rząd ustawy budżetowej oraz przyjmująca informację o stanie zadłużenia państwa. Na podstawie art. 226 ust. 1 Konstytucji Rada Ministrów jest obowiązana przedstawić w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego wspomniane sprawozdanie (z wykonania budżetu) wraz z informacją. Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 2 Sejm rozpatruje takie sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje w ciągu 90 dni od przedłożenia przez Radę Ministrów sprawozdania uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia rządowi absolutorium.

Skutki nieudzielenia przez Sejm rządowi absolutorium nie zostały w treści konstytucji z 1997 r. określone. W szczególności nie ma w takiej sytuacji w konstytucji obowiązku podania się Rady Ministrów do dymisji (obowiązek taki istniał na grun-

cie Małej konstytucji z 1992 r.). Zależy to od woli premiera, który winien wziąć pod uwagę, jakim w związku z tym dysponuje poparciem; Sejm podejmuje uchwałę tzw. zwykłą większością głosów. Wypada podzielić pogląd, że brak sankcji prawnych w sytuacji nieudzielenia rządowi absolutorium może oddziaływać demoralizująco na posłów większości parlamentarnej, którzy mogą traktować głosowanie nad absolutorium jako niemające wpływu na funkcjonowanie rządu. Dodajmy, że może oddziaływać demoralizująco również na samą Radę Ministrów. Wydaje się, że takie uregulowanie tworzy swoisty rozdzwitek z konstytucyjną regulacją dotyczącą uchwalenia budżetu, określoną w art. 225 i przewidującą, iż Prezydent może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu, jeżeli w oznaczonym terminie 4 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej przez rząd, nie zostanie ona przedstawiona Prezydentowi do podpisu. Sankcją w przypadku nieuchwalenia budżetu w terminie może być bowiem skrócenie kadencji Sejmu, lecz nie ma takiej sankcji w przypadku negatywnej oceny Sejmu dla wykonania ustawy budżetowej.

Jak już wcześniej wspomniano, **członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów** (art. 157 ust. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 159 Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek taki, aby mógł być procedowany, winien być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Do procedury tej stosuje się odpowiednio przepis art. 158 ust. 2, dotyczący wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów. Mianowicie wniosek o podjęcie uchwały sejmowej odwołującej ministra może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od zgłoszenia poprzedniego wniosku, chyba że wystąpi z nim co najmniej 115 posłów. Zgodnie z art. 159 ust. 2 Konstytucji, Prezydent ma obowiązek odwołać ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów.

Wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi to instrument prawno-konstytucyjny, z którego korzysta opozycja. Nasilenie tendencji do korzystania z niego przez opozycję jest także odzwierciedleniem stanu walki politycznej między rządzącą większością a opozycją. Stąd bardzo często składany jest wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, chociaż nie ma żadnych szans na skuteczne doprowadzenie do końca tej procedury (odwołania ministra). W okresie III kadencji Sejmu (1997–2001) zgłoszono dziesięć wniosków o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym ministrom, w okresie IV kadencji (2001–2005) – osiemnaście wniosków, a w okresie VII kadencji (od 2011 do połowy 2014 roku) już 6 wniosków, przy czym wobec niektórych ministrów więcej niż jeden raz (minister zdrowia). Korzystanie przez opozycję z tego instrumentu prawnokonstytucyjnego jest

głównie elementem gry politycznej; żaden z wniosków nie uzyskał w praktyce wymaganej większości.

Na koniec należy wspomnieć o innym rodzaju odpowiedzialności, którą mogą ponosić Prezes Rady Ministrów oraz pozostali członkowie Rady Ministrów, a mianowicie o **odpowiedzialności konstytucyjnej**. Dzieje się tak w przypadku naruszenia konstytucji lub ustaw, a także w przypadku popełnienia przestępstwa w związku z zajmowanym stanowiskiem (art. 156 ust. 1 Konstytucji). Jest to odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, organem konstytucyjnym określonym przepisami art. 198–201 Konstytucji. Zgodnie z art. 156 ust. 2, uchwałę o pociągnięciu członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Sejm podejmuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej lub co najmniej 115 posłów większością 3/5 ustawowej liczby posłów. Wysoki wymóg dotyczący takiej uchwały Sejmu wynika nie tylko z powagi sprawy. Chodzi o to, aby wspomniana kwalifikowana większość wyraźnie przekraczała istniejący w danym momencie podział polityczny Sejmu.

Ponoszenie indywidualnej odpowiedzialności prawnej za naruszenie konstytucji lub ustaw przez członków Rady Ministrów (tzw. delikt konstytucyjny) albo z tytułu popełnienia przestępstwa w związku z zajmowanym stanowiskiem, przed specjalnym organem sądowym o statusie konstytucyjnym – należy do standardów współczesnej demokracji.

4. Skład i struktura Rady Ministrów

Przepis art. 147 Konstytucji określa, że **Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów (premiera) oraz ministrów**, a ponadto jej członkami mogą być przewodniczący komitetów określonych w ustawach. W skład Rady Ministrów mogą wchodzić także wiceprezesi Rady Ministrów, przy czym gwarantuje się im, podobnie jak Prezesowi Rady Ministrów, jednoczesne pełnienie funkcji ministra.

Konstytucja nie ustala liczebności Rady Ministrów. Jej liczebność może więc zmieniać się w zależności od koncepcji rządzenia przyjmowanej przez rządzącą większość, czasem w zależności od porozumień koalicyjnych między partiami. Wpływ na to może mieć również sam Prezes Rady Ministrów. Konstytucja wskazuje jednak na tych ministrów, którzy muszą być w składzie Rady Ministrów, a mianowicie ministra obrony narodowej (art. 134 ust. 2) i ministra sprawiedliwości (art. 187 ust. 1 pkt 1). Dotyczy to również „ministra właściwego w zakresie polityki zagranicznej” (art. 133 ust. 3), a więc, jak stanowi art. 149 ust. 1, ministra kierującego tym działem administracji rządowej. Różnice terminologiczne nie mają zresztą w tej kwestii znaczenia. Przeciwnie, należy nadać spójną wykładnię obu powyższym przepisom. Szczegółowe kwestie dotyczące działów administracji rządowej, w tym zwłaszcza ich klasyfikację oraz zakres spraw należących do określonych działów tej

administracji określa ustawa z dnia 4 września 1997 roku *o działach administracji rządowej* (Dz.U. Nr 141, poz. 943).

Również **liczba wiceprezesów Rady Ministrów (wicepremierów)** może być różna. Praktyka polityczna dowodzi, że stanowisko jednego z wicepremierów „otrzymuje” partia słabsza w koalicji rządowej. Z praktyki tej wynika również, że minister finansów łączy najczęściej to stanowisko ze stanowiskiem wicepremiera. Wicepremierowi jako takiemu nie przysługują kompetencje ministra, jeśli nie łączy funkcji wicepremiera z funkcją ministra. Ponosi natomiast, z samego tylko tytułu pełnienia stanowiska wicepremiera, odpowiedzialność polityczną przed Sejmem oraz może ponosić odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu.

Generalnie można stwierdzić, że w skład Rady Ministrów wchodzi członkowie, którzy wchodzi do niej obowiązkowo, jak premier i ministrowie oraz członkowie, którzy mogą do niej wejść fakultatywnie, jak wicepremierzy oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Obecność w składzie Rady Ministrów jej członków fakultatywnych zależy w praktyce od premiera, któremu przyznaje się prawo do konstruowania składu rządu i jego struktury; oczywiście najczęściej w sposób respektujący rządowe porozumienia koalicyjne. Można też, na gruncie art. 147 Konstytucji, podać inną klasyfikację składu Rady Ministrów: skład minimalny to Prezes Rady Ministrów i ministrowie; skład rozszerzony to wskazani wyżej członkowie rządu oraz wiceprezes (wiceprezesi) Rady Ministrów; skład maksymalny natomiast obejmuje ponadto przewodniczących określonych w ustawach komitetów.

Prezes Rady Ministrów ma pozycję szczególną w strukturze rządowej i kluczową dla funkcjonowania rządu. Była już mowa o kluczowej pozycji premiera w powoływaniu rządu, decydowaniu o jego składzie, a także o rekonstrukcji. Wpływ ten jest szczególnie ważny, jeśli szefem rządu jest lider zwycięskiej koalicyjnej partii; jego pozycja partyjna wzmacnia go wówczas jako szefa rządu. Zarazem jednak mechanizm taki w momencie kryzysu w partii może działać odwrotnie. Osłabienie premiera L. Millera w jego partii SLD oraz dezintegracja tej partii przyspieszyły upadek jego rządu z początkiem maja 2004 roku. Dowodzi to zarazem zasadniczego wpływu pozycji premiera na trwałość jego rządu.

Prezes Rady Ministrów ma istotny wpływ na pracę rządu oraz jego poszczególnych członków. Wynika to z uprawnień premiera określonych w treści art. 148 Konstytucji, a mianowicie kieruje on pracami Rady Ministrów (pkt 2), koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów (pkt 5), jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej (pkt 7). Istotne znaczenie ma też fakt, że premier reprezentuje Radę Ministrów (pkt 1), co w szczególny sposób wzmacnia jego pozycję ustrojową.

Prezes Rady Ministrów sprawuje też nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych przez konstytucję i ustawy (pkt 6). Te uprawnienia nadzorcze premiera wynikają z art. 171 ust. 2 i 3 Konstytucji. Prezes Rady Ministrów jest tutaj organem nadzoru (obok wojewodów). Na jego wniosek Sejm może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza konstytucję lub ustawy. Poza wskazanym, Prezesowi Rady Ministrów przysługują także inne środki nadzorcze względem organów samorządu terytorialnego.

Ponadto warto dodać, że z ustaw wynikają kompetencje premiera do powoływania i odwoływania kierowników niektórych urzędów centralnych (np. szefa Agencji Wywiadu, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefa Urzędu Służby Cywilnej, szefa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Premier sprawuje także nadzór nad licznymi urzędami centralnymi, np. nad Głównym Urzędem Statystycznym, wspomnianą Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Obok ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej (np. spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, finansów publicznych, środowiska itd.) członkami Rady Ministrów mogą też być ministrowie, którzy nie stoją na czele wyodrębnionego działu administracji rządowej, lecz wykonują określone zadania powierzone im przez premiera (**ministrowie zadaniowi**). Muszą oni jednak posiadać do dyspozycji pewien aparat wykonawczy (urzędniczy). O powołaniu ministra zadaniowego decyduje premier. Jego decyzja nie zawsze wynika z przyczyn merytorycznych (konieczność odrębnego administrowania określonego zadania). Niekiedy są to przesłanki polityczne, np. potrzeba równowagi wpływów partyjnych w koalicji rządowej. Ministrowie wykonujący powierzone im zadania nie mogą, w odróżnieniu od ministrów resortowych, wydawać rozporządzeń.

Najbliższymi współpracownikami ministrów są **sekretarze stanu oraz podsekretarze stanu**, określanymi jako wiceministrowie, powoływani przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra. Prezes Rady Ministrów może jednak odwołać każdego wiceministra bez wniosku właściwego ministra. Zakres czynności sekretarzy i podsekretarzy stanu określa minister, powiadamiając o tym premiera. Sekretarz stanu, jeśli takie stanowisko zostało utworzone przy właściwym ministrze, pełni obowiązki pierwszego zastępcy ministra; zakres jego czynności określa minister. Sekretarz stanu, w odróżnieniu od podsekretarza stanu, może łączyć zatrudnienie w administracji rządowej ze sprawowaniem mandatu poselskiego lub senatorskiego (podobnie jak minister – art. 103 ust. 1 Konstytucji). Status konstytucyjny sekretarza stanu jest więc nieco inny niż status podsekretarza stanu. Sekretarz stanu jest nie tylko członkiem administracji rządowej; jest on też członkiem struktury politycznej rządu *sensu largo*.

W ramach Rady Ministrów funkcjonują różne organy pomocnicze w postaci komitetów Rady Ministrów oraz rad i zespołów opiniodawczych lub doradczych. Najważniejszym z nich jest **Stały Komitet Rady Ministrów**, w którego skład wchodzi: przewodniczący (powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów), członkowie, którymi są sekretarze stanu z poszczególnych ministerstw oraz nie więcej niż dwóch przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, którymi są Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczeni przez niego sekretarze stanu lub podsekretarze stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Stały Komitet zajmuje się przygotowaniem i przedstawianiem Radzie Ministrów lub premierowi opinii i stanowisk, a także udzielaniem rekomendacji projektom dokumentów, które następnie będą przedmiotem obrad Rady Ministrów lub decyzji premiera; w szczególności Stały Komitet opiniuje projekty ustaw. Stałe komitety funkcjonowały zawsze w strukturze rządów; od IV kadencji przyjęto koncepcję powoływania jednego Stałego Komitetu Rady Ministrów. W okresie rządów premiera L. Millera Komitet Stały odegrał istotną rolę zwłaszcza w opiniowaniu projektów ustaw w związku z dostosowaniem prawa polskiego do prawa europejskiego przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Był to zresztą okres, w którym w parlamencie dominowały rządowe inicjatywy ustawodawcze, a projekty ustaw przygotowane przez Radę Ministrów w wielu przypadkach zaopatrzone były w klauzulę pilności.

Obok wspomnianego Stałego Komitetu Rady Ministrów funkcjonują też różne **komitety doraźne** dla określonych kategorii spraw oraz **rady i zespoły opiniodawcze** lub doradcze. Tworzy je (analogicznie jak Stały Komitet) Prezes Rady Ministrów w drodze zarządzenia. Są to ciała opiniodawcze lub doradcze, ale nie chodzi tutaj o komitety w rozumieniu art. 147 ust. 4 Konstytucji, o których wspomniano wcześniej. Szczególnym ciałem opiniowczo-doradczym jest **Rada Legislacyjna**, działająca przy Prezesie Rady Ministrów, składająca się z wybitnych, niezależnych prawników powoływanych przez premiera. Rada opiniuje szereg problemów prawnych będących przedmiotem obrad lub działań rządu; opiniuje projekty aktów prawnych oraz kierunki zmian w prawodawstwie.

Warto zwrócić też uwagę na komisje kodyfikacyjne, powoływane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, zgodnie z wieloletnią praktyką. Komisje kodyfikacyjne składające się z wybitnych przedstawicieli nauki i praktyków danej gałęzi prawa przygotowują w szczególności kodyfikacje ważnych aktów prawnych, zwłaszcza o charakterze kodeksowym (np. kodeks karny). Projekty tego typu ustaw powinny być przeto przedmiotem dyskusji określonych środowisk prawniczych, a dopiero następnie przedmiotem określonych procedur ustawodawczych.

Przedstawiona wyżej, w sposób dalece syntetyczny, struktura Rady Ministrów ukazuje ogromną machinę organizacyjną. Jej prawidłowe funkcjonowanie zależy

nie tylko od samych pomysłów i koncepcji organizacyjnych czy charakteru struktur organizacyjnych. Praktyka polityczna przekonuje, że częstokroć o wiele ważniejszym problemem staje się właściwy dobór ludzi dla wykonywania tych zadań, a także relacji między nimi. Są to więc zagadnienia, wbrew pozorom, ściśle związane z innymi sferami prawa konstytucyjnego (np. z prawem wyborczym), ale przede wszystkim będące rezultatem poziomu kultury prawnej i (szerzej) kultury politycznej.

5. Funkcje i kompetencje Rady Ministrów

Przepisy art. 146 Konstytucji zawierają upoważnienia Rady Ministrów do podejmowania określonych działań. Analogiczne upoważnienia dla działań Prezesa Rady Ministrów zawiera art. 148. Zgodnie bowiem z zasadą legalizmu jedną z podstawowych zasad państwa demokratycznego, wskazaną generalnie w art. 7 Konstytucji, jest to, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepisy powyższych artykułów, zgodnie z art. 7 Konstytucji, zawierają podstawę prawną dla określonych działań rządu i premiera oraz określają granice takiego konstytucyjnoprawnego upoważnienia. Z natury rzeczy zakres takiego prawnego upoważnienia w przepisach konstytucyjnych musi być czasem dość ogólny. Mówimy ogólnie o „upoważnieniu” bądź „podstawie prawnej”, ale w gruncie rzeczy, tradycyjnie w przepisach konstytucyjnych można wyróżnić trzy grupy (rodzaje) takich upoważnień. Pierwszą grupę tworzą upoważnienia najbardziej ogólne, stanowiące podstawę prawną dla wskazanych funkcji, tzn. kierunków działania. Druga grupa upoważnień konstytucyjnoprawnych to wskazane „zadania”, które winien realizować organ konstytucyjny, w tym przypadku Rada Ministrów lub Prezes Rady Ministrów. Wreszcie trzecia grupa to klasyczne „kompetencje” organu konstytucyjnego; tutaj przepis konstytucyjny jednoznacznie wskazuje czynność, do której upoważniony jest organ.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że w wyliczeniu zawartym w art. 146 Konstytucji, dotyczącym Rady Ministrów, nie udało się ustrojodawcy całkowicie zerwać z utrwaloną „tradycją” przemieszczania zadań, funkcji i kompetencji. Dodajmy, że ta uwaga dotyczy również art. 148, w którym „przemieszano” funkcje, zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów. Wydaje się, że nie da się usystematyzować konstytucyjnych upoważnień do działań rządu i premiera przy pomocy samego pojęcia „kompetencji”. Dotyczy to zresztą także niektórych innych organów konstytucyjnych, w szczególności Prezydenta. Należy więc przedstawić, jak wyglądają funkcje, zadania i kompetencje Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, chociaż konstytucja nie używa takich określeń.

Przepisy art. 146 ust. 1 i 3 Konstytucji określają generalne funkcje Rady Ministrów typowe dla rządu w systemie parlamentarnym: prowadzi on politykę wewnętrzną i zagraniczną (ust. 1); kieruje administracją rządową (ust. 3). Dotyczy to także polityki obronnej, ale należy tę kwestię rozpatrywać łącznie z przepisami art. 134 ust. 1 i ust. 2, a więc Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1). Prezydent sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej (ust. 2).

Przepis art. 146 ust. 2 określa domniemanie na rzecz Rady Ministrów w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Prowadzenie polityki państwa to określanie celów, metod i środków działania oraz ich realizacja w ramach ustawy budżetowej, w zgodzie z przepisami konstytucji, ustaw i innych aktów podustawowych. Przestrzeganie konstytucji i ustaw to oczywiście wymóg zasady legalizmu; w sensie formalnym prowadzi się politykę państwa, nawet gdy wymóg ten nie jest respektowany.

Do funkcji określonych w art. 146 ust. 1 nawiązują bezpośrednio niektóre przepisy ust. 4 tego artykułu, a mianowicie: Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny (pkt 7); zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa (pkt 8). W zestawieniu z wyżej wspomnianymi przepisami art. 146 ust. 1 i ust. 2 można stwierdzić, że wspomniane wyżej pkt 7 i 8 określają zadania (cele) polityki Rady Ministrów.

Z kolei inne punkty art. 146 ust. 4 określają w gruncie rzeczy funkcje (kierunki działalności) Rady Ministrów, będące „subfunkcjami” w stosunku do generalnych funkcji określonych w ust. 1 i 3 art. 146 Konstytucji.

Tak więc pkt 3 ust. 4 art. 146, stanowiący, iż **Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej**, jest uszczegółowieniem funkcji określonej w art. 146 ust. 3, a mianowicie, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową. Punkt 4 ust. 4 art. 146 stanowi z kolei, iż Rada Ministrów chroni interesy Skarbu Państwa. Można takie sformułowanie uważać za pewien kierunek (sposób działalności), który winien być realizowany zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej, a także w kierowaniu administracją rządową. Ale można również uważać go za zadanie, którego należy przestrzegać nie tylko w kontekście art. 146 ust. 1–3, ale również w kontekście wszystkich przepisów art. 146 ust. 4 pkt 1–12.

Przepisy art. 146 ust. 4 pkt 6, pkt 9 oraz pkt 11 wyrażają funkcje Rady Ministrów, w pewien sposób uszczegóławiając te, które w generalny sposób wyrażone są w ust. 1–3 tego artykułu. Zgodnie z pkt 6 **Rada Ministrów kieruje wykonaniem budżetu państwa**, tzn. podejmuje wszelkie działania w tym kierunku. Druga część tego przepisu dotyczy rezultatów takich działań, ale jest już w gruncie rze-

czy konkretną kompetencją. Mianowicie Rada Ministrów „uchwała zamknięcie rachunków państwowych” oraz uchwała „sprawozdanie z wykonania budżetu”. Punkt 9 i pkt 11 ust. 4 art. 146 wyrażają funkcje mieszczące się w ramach generalnej funkcji prowadzenia polityki zagranicznej państwa (art. 146 ust. 1). Punkt 9 stanowi, że **Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi**. Przyznanie Radzie Ministrów „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie stosunków z innymi państwami wnosi jednak, w stosunku do przepisu art. 146 ust. 1, nowe treści. O ile bowiem rząd prowadzi politykę zagraniczną państwa, to kształtowanie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi jest obszarem znacznie szerszym od tego, który wynika bezpośrednio z prowadzenia polityki państwa. To również rezultat działalności różnych organizacji, także organizacji pozarządowych, a także np. podmiotów prawa prywatnego, zwłaszcza związanych z dużymi przepływami kapitałowymi, czy w ogóle z przedsięwzięciami na dużą skalę. W tym przypadku rola rządu polega na „ogólnym kierownictwie”, a nie na działaniach imperatywnych. Ale można sobie również wyobrazić sytuację, w której rząd podejmuje działania zmierzające do blokowania międzynarodowej współpracy gospodarczej podmiotów gospodarczych, jeżeli wynika to z podjętych na gruncie międzynarodowym sankcji wobec jakiegoś państwa, podjętych zgodnie z regułami prawa międzynarodowego, w których uczestniczy również Polska.

Dodajmy też, że ogólne kierownictwo Rady Ministrów w dziedzinie stosunków z innymi państwami dotyczy też koordynacji polityki poszczególnych ministrów na obszarze stosunków z innymi państwami, a także koordynacji, czasem nawet nadzoru stosunków lokalnych (np. przygranicznych) z innymi państwami, aby relacje te nie naruszały generalnej linii polityki zagranicznej oraz aby nie naruszały obowiązującego prawa. Podobne refleksje dotyczą wykonywania przez Radę Ministrów **funkcji ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju**, dotyczącej zarówno polityki wewnętrznej, jak i polityki zagranicznej państwa (pkt 11). Druga część przepisu art. 146 ust. 4 pkt 11 określa kompetencję Rady Ministrów do rocznego określania liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej. Aktualnie, w związku z dokonanymi zmianami ustawowymi, zaniechano powoływania obywateli do czynnej (zasadniczej) służby wojskowej.

Można ocenić, że pkt 1 art. 146 również wyznacza „dyrektywę kierunkową”. Rada Ministrów powinna dokonywać wszelkich działań, aby „zapewnić wykonanie ustaw”. Przepisy art. 146 ust. 4 pkt 1–10 wyrażają, jak wspomniano, normy o niejednorodnym charakterze. Jedne z nich wyrażają funkcje (kierunki działalności) Rady Ministrów, inne mają charakter zadań (celów), a inne jeszcze wyrażają konkretne kompetencje. Przykładem konkretnych kompetencji są przepisy art. 146 ust. 4 pkt 2, pkt 5 i pkt 10. Zgodnie z pkt 2 **Rada Ministrów wydaje rozporządzenia**. Stosownie do brzmienia art. 92 te akty normatywne, będące źródłami prawa powszechnie

obowiązującego, wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Przypomnijmy, że również minister kierujący działem administracji rządowej może wydawać rozporządzenia jako akty wykonawcze do ustaw. Rada Ministrów posiada jednak kompetencje szczególne na podstawie art. 146 ust. 2, gdyż może uchylać rozporządzenie ministra (art. 149 ust. 2). Rada Ministrów dysponuje jak widać nie tylko własnymi kompetencjami prawodawczymi, ale może też występować w roli swoistego „prawodawcy negatywnego”, uchylając rozporządzenie ministra (dotyczy to także zarządzeń ministrów). Ta potrzebna kompetencja, prawidłowo wykorzystywana, pozwala zachować pewną spójność w działalności prawodawczej rządu (*sensu largo*), ukazuje również szczególną pozycję premiera, skoro to na jego wniosek Rada Ministrów uchyla rozporządzenie ministra.

Rada Ministrów, zgodnie z pkt 5 ust. 4 art. 146 Konstytucji, uchwała projekt budżetu państwa, który następnie staje się przedmiotem szczególnej procedury parlamentarnej.

Przepis art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji zawiera konkretną kompetencję Rady Ministrów. Przewiduje on, że **Rada Ministrów zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe**. Przepis ten, wystarczająco jasny, rozróżnia właściwie dwie różne kompetencje Rady Ministrów, dotyczące dwu różnych sytuacji. W przypadku umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji musi ona zawierać takie umowy. Warto przypomnieć, że problem ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej oraz jej wypowiedzenia regulują przepisy art. 89 Konstytucji. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu wymaga to uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, w odniesieniu do spraw określonych w pkt 1–5 ust. 1 art. 89. Omawiana kompetencja Rady Ministrów (zawieranie przez nią takich umów) staje się zrozumiała, jeśli weźmie się pod uwagę, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego, może być bezpośrednio stosowana (chyba że wymaga to wydania ustawy) oraz w przypadku kolizji norm takiej umowy i norm ustawy – normy ratyfikowanej umowy międzynarodowej mają pierwszeństwo przed ustawami. Inaczej wygląda kompetencja Rady Ministrów w odniesieniu do umów międzynarodowych niewymagających ratyfikacji (omawiany pkt 10). Rząd je zatwierdza, ale może je wypowiadać. Zwróćmy jednak w tym kontekście uwagę na przepis art. 89 ust. 2. Prezes Rady Ministrów powiadamia Sejm o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umowy międzynarodowej, której ratyfikacja nie wymaga zgody Sejmu wyrażonej w ustawie. Są to jednak również umowy „wymagające ratyfikacji” w rozumieniu omawianego punktu 10 ust. 4 art. 146 i powinny być zawierane przez Radę Ministrów; ona też winna decydować, czy umowy te wymagają ratyfikacji przez Prezydenta.

Szczególny charakter ma przepis pkt 12 ust. 4 art. 146 Konstytucji, który stanowi, że **Rada Ministrów „określa organizację i tryb swojej pracy”**. Nie chodzi tutaj ani o „zadania”, ani o „środek działania”, lecz analogicznie do art. 112 Konstytucji, w którym mowa jest o uchwalaniu regulaminu przez Sejm – o kompetencji Rady Ministrów do uchwalania swego regulaminu. Ujęcie tego zagadnienia w konstytucji powoduje, że „naturalne” w pewnym sensie uprawnienie rządu do uchwalenia swego regulaminu, bo wynikające z niezależności i autonomii poszczególnych władz (zasada podziału władzy) – stało się w ten sposób konstytucyjnym obowiązkiem Rady Ministrów. Powoduje to zarazem, że materia ta przekazana konstytucyjnie do regulaminu Rady Ministrów – nie może być regulowana ustawowo (zawężenie materii ustawowej), co wynika również z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U. 10/92.

Trzeba jednak zaznaczyć, że treściowo analizowany przepis istotnie różni się od art. 112 Konstytucji. Stąd z pewnością ta kompetencja Rady Ministrów, wynikająca z omawianego przepisu, nie może dotyczyć ustalania w treści regulaminu Rady Ministrów sposobu wykonywania (konstytucyjnych i ustawowych) obowiązków organów państwowych wobec Rady Ministrów (jak w regulaminie Sejmu). Do tego wymagana byłaby już podstawa ustawowa. W obecnym stanie prawnym może więc chodzić tylko o powoływane w drodze regulaminu Rady Ministrów jej organy o charakterze wewnętrznym i pomocniczym.

Można jednak zauważyć, że omawiany przepis nie jest w pełni jasny. Jeśli założyć racjonalność ustrojodawcy konstytucyjnego, można postawić pytanie, dlaczego przepis ten (art. 146 ust. 4 pkt 12) nie posługuje się, odmiennie niż w przypadku art. 112, pojęciem regulaminu. Może to sugerować, że określanie organizacji i trybu swojej pracy przez Radę Ministrów zawiera w sobie nie tylko kompetencję do uchwalania swego regulaminu. Jeśli natomiast przyjąć, że omówiony pkt 12 określa tylko obowiązek Rady Ministrów do uchwalenia swego regulaminu, to istotnie przepis art. 146 ust. 4 pkt 12 jest przepisem określającym jej kompetencję.

Dla pełnego obrazu wykładni przepisów art. 146 należy jeszcze wyjaśnić znaczenie normatywne wspólnego dla wszystkich punktów ust. 4 zwrotu o brzmieniu: „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności...” – tutaj następuje wyliczenie dwunastu omówionych punktów mających charakter funkcji, zadań lub kompetencji. Ich realizacja w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji oznacza, że przepisy te należy wyjaśniać, uwzględniając spójną, systemową wykładnię, tzn. interpretować je z uwzględnieniem innych przepisów konstytucyjnych.

Natomiast **wykonywanie przez Radę Ministrów funkcji, zadań i kompetencji „na zasadach określonych w ustawach”** oznacza, iż ich realizacja musi uwzględniać odpowiednie regulacje ustawowe. W ten sposób konstytucja daje usta-

wodawcy odpowiednie upoważnienie, swoistą delegację dla konkretyzowania, przede wszystkim ogólnie sformułowanych funkcji i zadań określonych w punktach ust. 4 art. 146 Konstytucji, które dają ustawodawcy pewne „ramy normatywne” do wypełnienia w przepisach ustawowych. Będzie to sytuacja różna od tej, w której przepisy konstytucyjne określają ogólnie funkcję lub zadanie dla jakiegoś organu, lecz nie dają ustawodawcy upoważnienia dla konkretyzacji takiej funkcji lub zadania.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że przepisy art. 146 ust. 4 Konstytucji określają w dwunastu punktach funkcje, zadania i kompetencje w sposób niekompletny, ale zarazem najbardziej istotny; świadczy o tym termin „w szczególności”.

Część kompetencji Prezesa Rady Ministrów została już wyżej przedstawiona, w szczególności przy okazji omawiania odpowiedzialności Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów przed Sejmem. Art. 148 Konstytucji określa uprawnienia Prezesa w stosunku do Rady Ministrów, samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Na szczególną uwagę zasługują **uprawnienia premiera wobec Rady Ministrów**. Większość tych uprawnień ma charakter ramowych konstytucyjnych upoważnień, dających możliwość „działań kierunkowych”. Są to więc w gruncie rzeczy funkcje (kierunki działalności) premiera, które wykonuje on na podstawie konstytucji, ustaw, rozporządzeń Rady Ministrów, rozporządzeń własnych (na podstawie art. 148 pkt 3), a także regulaminu Rady Ministrów. Natomiast pkt 1–2 oraz 4–5 art. 148 określają funkcje Prezesa Rady Ministrów na forum Rady Ministrów, decydują w poważnym stopniu o szczególnej pozycji premiera w rządzie. Zgodnie z pkt 1 omawianego artykułu Prezes Rady Ministrów „reprezentuje Radę Ministrów”, a zgodnie z pkt 2 kieruje jej pracami. Reprezentowanie rządu, skądinąd oczywiste, stwarza szereg konkretnych sytuacji umacniających premiera, który przy tej okazji formułuje stanowiska, wydaje opinie, decyduje o sposobie reprezentacji w kraju i za granicą. Podobnie kierowanie pracami Rady Ministrów daje premierowi szczególną pozycję na forum Rady Ministrów. To on decyduje w praktyce o porządku obrad, umożliwia bądź nie wypowiedzi ministrów, decyduje o przebiegu obrad. Ponadto, w przypadku obydwu omawianych funkcji – nie wszystko określają przepisy prawne (powszechne lub wewnętrzne). Szereg konkretnych czynności z natury rzeczy nie może być normowanych; w praktyce decyduje o nich szef rządu.

Podobnie wygląda sprawa uprawnień Prezesa Rady Ministrów określona w pkt 4 art. 148, zgodnie z którym zapewnia on wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania. Realizacja funkcji zapewnienia wykonywania polityki Rady Ministrów dokonuje się z poszanowaniem innych aktów prawnych, ale upoważnienie dla premiera wynika tutaj bezpośrednio z powyższego przepisu konstytucyjnego. Premier działa więc na podstawie omawianego pkt 4 (respektuje zasadę legalizmu) w sposób niesprzeczny z ustawami oraz rozporządzeniami, mo-

gąc sam wydawać rozporządzenia i zarządzenia. Druga część tego przepisu, brzmiąca: „...i określa sposoby jej wykonywania” przekonuje, że premier posiada tutaj dużą autonomię działania.

Szczególne uprawnienia premiera na forum Rady Ministrów wynikają z uprawnienia do koordynowania i kontrolowania pracy członków Rady Ministrów. Zwłaszcza uprawnienie do kontrolowania pracy członków Rady Ministrów zapewnia premierowi dominację i faktyczną zwierzchność służbową wobec ministrów, chociaż Konstytucja głosi w pkt 7 art. 148 taką formalną służbową zwierzchność (tylko) wobec pracowników administracji rządowej. Przepis ten ma również zapewnić jedność strukturalną i funkcjonalną całej administracji rządowej.

Należy ponadto przypomnieć, że Prezes Rady Ministrów, zgodnie z pkt 6 art. 148, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym, tzn. przysługują mu określone w konstytucji i ustawach uprawnienia władcze wobec samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, że pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów umacniała się stopniowo od czasu wejścia w życie Małej konstytucji z dnia 17 października 1992 r. W pierwszej kolejności (zgodnie z intencjami ustrojodawcy) wzmocnił się wpływ premiera na skład, podział zadań w rządzie oraz na samo funkcjonowanie Rady Ministrów. Przyczyniło się do tego także ustawodawstwo z drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Chodzi zwłaszcza o ustawę z 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów* (Dz.U. z 2012 r. poz. 392), która szczegółowo określa formę i tryb funkcjonowania Rady Ministrów, wewnątrzorganizacyjne uprawnienia Prezesa Rady Ministrów oraz uprawnienia zwierzchnie wobec ministrów, uprawnienia członków Rady Ministrów, a także jej organy wewnętrzne i pomocnicze. Chodzi też o ustawę z 21 listopada 2008 r. *o służbie cywilnej* (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 z późn. zm.) i wspomnianą wcześniej ustawę *o działach administracji rządowej*. Postanowienia konstytucji z 1997 roku były niejako dokończeniem takiej tendencji regulacji prawnej, a zarazem umocniły pozycję premiera. Wyposażając go w różnorodne funkcje i kompetencje, przepisy Konstytucji RP ukształtowały pozycję Prezesa Rady Ministrów jako względnie samodzielnego, pod względem funkcjonalnym, organu władzy wykonawczej, chociaż premier funkcjonuje w ramach struktury organizacyjnej Rady Ministrów.

Podstawowa literatura

- A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.
- M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2012.
- M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia konstytucyjne)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3.
- M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014.
- R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*, Warszawa 2012.
- S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5.
- W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej konstytucji*, „Studia Iuridica” 1995, t. XXVIII.
- W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
- J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.
- E. Zieliński, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.