

Jerzy Ciapała

## Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku – założenia i rzeczywistość

### 1. Podstawowe uwagi na temat pojmowania oraz założeń pozycji ustrojowej władzy wykonawczej

Wprowadzenie określenia „władza wykonawcza” do postanowień obowiązującej Konstytucji<sup>1</sup> nie należało do zagadnień problematycznych z uwagi na uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>2</sup>, która jednoznacznie wyodrębniła obie władze, a także z uwagi na propozycje dominujące w projektach konstytucyjnych<sup>3</sup>, które były przyjmowane na podstawie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. Można również przypomnieć, że intencja wprowadzenia podziału władzy przyświecała stronie solidarnościowo-opozycyjnej już podczas obrad Okrągłego Stołu, co miało odróżnić

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 IV 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”, „Konstytucja”.

2 Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.

3 Zob. *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994; *Projekty Konstytucji 1993–1997. Część I*, red. R. Chruściak, Warszawa 1997; *Projekty Konstytucji 1993–1997. Część II*, red. R. Chruściak, Warszawa 1997. Wskazywane w pkt 2 projekty konstytucyjne i numery artykułów powołuję za opracowaniami R. Chruściaka.

4 Dz.U. 1992, nr 67, poz. 336 ze zm.

państwo demokratyczne od autorytarnego, lecz polityczne uwarunkowania rewizji Konstytucji PRL z 1989 r. nie stwarzały ku temu możliwości<sup>5</sup>. Polski Trybunał Konstytucyjny uznawał już w 1992 r., że zasada podziału władzy wynika *implicite* z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>6</sup>.

Odnosząc się do samej władzy wykonawczej, różnice wśród podmiotów kompetentnych do wykonywania inicjatywy konstytucyjnej, a także różnice stanowisk w doktrynie sprowadzały się do trzech zagadnień: 1) pojmowania władzy wykonawczej; 2) usytuowania Prezydenta wśród organów tej władzy albo poza nią; 3) relacji pomiędzy Prezydentem a rządem.

Punktem wyjścia przy pojmowaniu władzy wykonawczej powinno być wskazanie na podstawowe funkcje całego państwa jako organizacji politycznej oraz uświadomienie, że organy władzy wykonawczej (podobnie jak ustawodawczej i sądowniczej) nie mogą wyczerpywać całego katalogu w ramach struktury organów władzy publicznej. Stanowią one przy tym swoistą *residual power*, ponieważ wykonują te zadania, które nie zostały przypisane w sposób jednoznaczny innym organom władzy publicznej. Sytuujemy je wyłącznie na płaszczyźnie konstytucyjnego podziału władzy państwowej, akcentując konkretne konstytucyjne, a także ustawowe funkcje, zadania i kompetencje przyporządkowane Prezydentowi oraz rządowi, niezależnie od przyporządkowania ich innym organom państwowym i samorządowym (organom władzy publicznej). Władza wykonawcza nie może być przy tym sprowadzana do prostego inicjowania oraz wykonywania ustaw poprzez wydawanie aktów podustawowych, lecz do prowadzenia polityki, podejmowania rozstrzygnięć w zakresie zadań i celów wynikających z prawa i bieżących potrzeb państwa. Moim zdaniem nietrafne jest ujmowanie w ramach podziału podmiotowego i zaliczanie do egzekutywy Narodowego Banku Polskiego czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>7</sup>.

---

5 Ustawa rewidująca Konstytucję PRL i kształt systemu organów państwowych została przyjęta 7 IV 1989 r. (Dz.U. 1989, nr 19, poz. 101). Jest powszechnie wiadome, że silna i niedookreślona władza Prezydenta PRL, przewidywana z myślą o W. Jaruzelskim, miała stanowić gwarancję geopolitycznej pozycji tego państwa i dotychczasowych elit rządzących. Zob. H. Suchocka, *Zasada podziału i równoważenia władz*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 146 i n.

6 Orzeczenie TK z 19 VI 1992 r., U 6/92, OTK ZU 1992, nr 1, poz. 13.

7 Odmienne K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wielocłonowa*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 58–65.

Podobnie rzecz się ma z organami samorządu terytorialnego, których działalność jest legitymizowana przez poszczególne wspólnoty mieszkańców, chociaż może być nieco zbliżona do funkcji wykonawczej. Na płaszczyźnie konstytucyjnego podziału władzy świadomie pominięto samorząd terytorialny, do którego odnosimy zasady decentralizacji i pomocniczości<sup>8</sup>. Zwróćmy uwagę, że w przypadku właściwości organów samorządu terytorialnego ustrojodawca konstytucyjny aktualnie posługuje się terminem: „zadania publiczne” niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Powinniśmy zwrot ten porównywać z określeniem „sprawy polityki państwa” (art. 146 ust. 2), tj. z domeną właściwości rządu. Już takie porównanie sugeruje doniosłość delimitacji reguł znaczeniowych pomiędzy oboma terminami i każe kontestować wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego sprzed 1997 r., zgodnie z którą uznawano w zasadzie „jednorodność” zadań publicznych państwa i samorządu<sup>9</sup>. Współcześnie zasadniczo istotne jest zwrócenie uwagi na odmienną legitymizację, wyodrębnienie adresatów, charakteru interesów i potrzeb, które mają być zaspokajane przez samorząd terytorialny oraz z drugiej strony – przez państwo, jednakże w grę może również wchodzić nowa kategoria „zadań wspólnych”<sup>10</sup>. Twierdzę, że rozciągnięcie na samorząd terytorialny określenia „władza wykonawcza” niesie nadmierne ryzyko odniesień do – przypisywanych Carlowi Schmittowi – terminów „polityczność” oraz „decyzjonizm”, a zatem zbędne wkroczenie polityki w sfery, w których powinna dominować administracja świadcząca.

W ramach władzy wykonawczej Paweł Sarnecki wyróżniał: rządzenie, zarządzanie oraz administrowanie<sup>11</sup>. Dodałbym do tego reprezentowanie

8 Zob. orzeczenie TK z 11 V 2005 r., K 18/04, za: *OTK w latach 1986–2015* (materiał biura TK w formie CD). W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego I. Lipowicz oraz M. Gintowt-Jankowicz postulowały usytuowanie rozdziału o samorządzie bezpośrednio po egzekutywie. Obecna regulacja, tj. systematyka ogólna, nie odpowiada zatem sekwencji wymienienia organów władzy w art. 10.

9 Uchwała TK z 27 IX 1994 r., W 10/93 oraz orzeczenie TK z 23 X 1995 r., K 4/95, za: *OTK w latach 1986–2015* (materiał biura TK w formie CD).

10 Zob. J. Ciapała, *Konstytucyjny aspekt regulacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finansowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych*, red. A. Zalcewicz, Warszawa 2016, s. 23 i n.

11 Zob. P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 5*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 9 (komentarz do art. 10, uwaga 9).

Rzeczypospolitej Polskiej wobec podmiotów prawa międzynarodowego. Natomiast Bogusław Banaszak akcentował ogólne zakresy działania tej władzy: polityczny i administracyjny<sup>12</sup>. Należy podkreślić, że zarówno koncepcja podziału władzy, w tym wyodrębnienie władzy wykonawczej<sup>13</sup>, jak i koncepcja tak zwanej władzy neutralnej (*pouvoir neutre*)<sup>14</sup> mają swoje rodowody historyczne, które mogą przesłaniać aktualną interpretację oraz stanowiska doktryny, przynajmniej jej znaczącej części. Trudno jest jednak współcześnie analizować status władzy wykonawczej, gdy nie uwzględniamy w ogóle uwarunkowań historycznych i ewolucji niektórych instytucji prawnych<sup>15</sup>. Zdaniem Leszka Garlickiego istota podziału władzy, w tym pozycja władzy wykonawczej, wyraża się w dwóch koncepcjach szczegółowych: koncepcji domniemań kompetencyjnych oraz koncepcji istoty władzy, przy czym w sensie funkcjonalnym (przedmiotowym) zasadne staje się wyodrębnienie trzech podstawowych grup organów państwa<sup>16</sup>.

## 2. Władza wykonawcza w projektach konstytucyjnych

Wśród projektów konstytucyjnych lat 1993–1997<sup>17</sup> można było wyróżnić kilka podstawowych koncepcji regulacji władzy wykonawczej. W myśl pierwszej organami władzy wykonawczej byli: Prezydent, Rada Ministrów i jej członkowie, przy czym to Prezydent RP stał na czele władzy wykonawczej, którą sprawowałby bezpośrednio lub za pośrednictwem Rady Ministrów i członków rządu (art. 10 i 54 projektu Prezydenta Lecha Wałęsy). Projekt prezydencki nawiązywał w największym stopniu do wzorca

---

12 Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 111.

13 Na temat genezy zasady i jej „wypaczeń” zob. np. A. Pułło, „Podział władzy” – aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3; R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001; R. Małajny, *Zasada podziału władzy państwowej*, w: *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. Małajny, Warszawa 2013, s. 171–184.

14 Zob. W. Szyszkowski, *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*, Warszawa, Poznań 1984.

15 Np. kompetencji głowy państwa do powoływania sędziów lub stosowania prawa łaski, co w dawnych czasach miało miejsce w imieniu monarchy.

16 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 88 i n.

17 Przy analizach wykorzystuję przede wszystkim opracowanie: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne 1993–1997*, Warszawa 1997.

francuskiego V Republiki oraz konstytucji weimarskiej. Premier to w istocie „pomocnik” Prezydenta; miał ściśle z nim współpracować oraz informować go o kierunkach pracy rządu. Wskazywało to na monistyczną formułę egzekutywy. Podobnie w projekcie senatorskim władza wykonawcza była sprawowana przez Prezydenta i rząd, na którego czele stoi Premier, jednak to „Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa i stoi na czele władzy wykonawczej” (art. 4 ust. 2 i art. 85).

Osobliwy był projekt Konfederacji Polski Niepodległej, ponieważ odstępował od dualistycznego podziału władzy wykonawczej, stanowiąc, że na czele Rzeczypospolitej stoi Sejm jako najwyższy organ władzy, złożony z Prezydenta, Izby Poselskiej i Senatu, natomiast w cień usunięto pozycję rządu. Prezydent miał kierować polityką państwa, reprezentować je, stać na straży Konstytucji oraz... przewodniczyć obradom Sejmu (art. 5 i 33). Podobnie nadrzędną rolę Sejmu jako organu wyrażającego suwerenne prawa Narodu, a także odstąpienie od podziału władzy przyjmował projekt poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego, Unii Pracy i kilku kół poselskich (art. 60, 89 i 102). Głównym organem egzekutywy miał być rząd z Premierem na czele. Brak nacisku na podział władzy, uznanie Sejmu za najwyższy organ państwa, uznanie Rady Ministrów za najwyższy organ władzy wykonawczej, natomiast Prezydenta – za najwyższego przedstawiciela państwa polskiego i gwaranta podstawowych wartości charakteryzował projekt poselski Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Wskazywało to wyraźnie na monistyczną koncepcję władzy wykonawczej (art. 2 i 3). Podział władzy, w tym preferencje władzy Prezydenta stojącego na czele władzy wykonawczej, przewidywał projekt poselski Porozumienia Centrum (art. 4 i 74). Dość bliski obowiązującej koncepcji okazał się projekt poselski Unii Demokratycznej, przyjmujący dualistyczną koncepcję egzekutywy, przy braku preponderancji jej organów (art. 84, 85 i 107).

W kontekście zasygnalizowanych projektów konstytucyjnych lat 1993–1997 należy również wspomnieć o częstych zamysłach nowelizacji Konstytucji RP, z jakimi mieliśmy do czynienia już w latach 1997–2013<sup>18</sup>. Dowodziły one prób kontestacji przyjętych unormowań z 1997 r.,

18 Zob. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009; R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

co było dowodem, że Konstytucja RP nie była – bo i nie mogła być – przejawem pełnego konsensu klasy politycznej. Dotyczyły one zagadnień szczegółowych, takich jak: obecność Polski w Unii Europejskiej, konstrukcja mandatu parlamentarzysty i jego immunitetu, zagadnienia dyskontynuacji prac legislacyjnych, konstytucjonalizacji prokuratury, odpowiedzialności konstytucyjnej. Były to inicjatywy parlamentarne, jak i prywatne. Z punktu widzenia aktualnej sytuacji i tematu opracowania szczególną doniosłość mogły mieć program oraz projekt poselski Prawa i Sprawiedliwości z 2010 r. Nie stawiały przysłowiowej „kropki nad i” w odniesieniu do władzy wykonawczej, zawierały jednak krytyczne uwagi do ówczesnej praktyki instytucjonalnej, w tym zwłaszcza relacji: Prezydent RP – Rada Ministrów. Uznawały, że jedną z przyczyn kryzysu instytucjonalnego jest „rozszczerzenie władzy wykonawczej”, czemu miało zapobiec wzmocnienie pozycji Prezydenta. W programie uznawano, że Prezydent nie powinien być jednym z członów władzy wykonawczej. Wyrazem tego miały być wzmocnione kompetencje arbitrażu i inicjowania kontroli, przewodniczenie Krajowej Radzie Sądownictwa, jak również dbałość o stan służby cywilnej<sup>19</sup>.

Poczynione spostrzeżenia odnoszone do prac konstytucyjnych pozwalają na sformułowanie trzech uwag podstawowych. Po pierwsze sama koncepcja podziału władzy, w tym wyodrębnienia władzy wykonawczej, nie była, poza dwoma wyjątkami, zasadniczo kwestionowana, przy niejednorodnym kładzeniu akcentów na jej istotę oraz relacje Prezydent–rząd. Prezydent oraz Rada Ministrów zostały zasadniczo uznane za organy władzy wykonawczej. W pracach nad nową konstytucją brak było jednak dociekliwości i wyobraźni, ponieważ racjonalizowanie systemu parlamentarno-gabinetowego było podyktowane głównie oceną praktyki politycznej i instytucjonalnej L. Wałęsy<sup>20</sup>. Zauważano przede wszystkim mankamenty podziału władzy w latach 1992–1997<sup>21</sup>.

---

19 Szerzej R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, s. 320–334.

20 Zob. M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, w: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998, s. 34–46; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997*, Warszawa 1999, s. 28–39, 379–406.

21 Zob. J. Ciemniewski, *Podział władz w „Małej Konstytucji”*, w: *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 14–31.

Wiele problemów wzbudzały dyskusje nad kontrasygnatą, odstąpieniem od kompetencji Prezydenta w zakresie obsady niektórych członków rządu i Radą Gabinetową<sup>22</sup>.

Po drugie – w związku z tym można było przewidywać, że wzajemne relacje Prezydent–rząd staną się zagadnieniem spornym i trudnym do rozwiązania w praktyce, w szczególności w okolicznościach, gdy polityczna legitymizacja jest odmienna, a o konstytucyjnej pozycji obu organów decydują: 1) miejsce wśród organów władzy wykonawczej pozwalające na prowadzenie polityki państwa (art. 146 ust. 1, 2, 3); 2) sposób powoływania Premiera i rządu, zależny od wyborów parlamentarnych, sejmowej legitymizacji (np. art. 154, 158 i 162) i tylko w szczególnej sytuacji od poparcia ze strony zarówno Sejmu, jak i Prezydenta (art. 155 ust. 1); 4) silna legitymacja Prezydenta RP wybieranego przez Naród; 5) nieprecyzyjny podział kompetencji i praktyka instytucjonalna w zakresie stosowania instytucji kontrasygnaty.

Po trzecie, tok prac nad pozycją władzy wykonawczej był w ich końcowej części zdeterminowany czynnikami politycznymi: zwycięstwami wyborczymi Aleksandra Kwaśniewskiego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Krytyka polityczna obozu tzw. prawicy musiała znaleźć „ujście” w nieudanych próbach dezawuacji nowej Konstytucji. Notabene – zwycięstwo A. Kwaśniewskiego wywołało, na forum Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nieśmiałe próby wzmocnienia kilku kompetencji Prezydenta w ramach egzekutywy<sup>23</sup>.

Przyjęta koncepcja władzy wykonawczej, tj. między innymi próby racjonalizacji systemu rządów, pozostawała w cieniu prób racjonalizacji relacji zwłaszcza między egzekutywą a legislatywą. Jak wspomniano, była determinowana głównie wydarzeniami z praktyki instytucjonalnej L. Wałęsy, który zdecydowanie „nie mieścił się w gorsecie” założeń tak zwanej Małej Konstytucji z 1992 r.<sup>24</sup> W początkowym okresie obowiązywania Konstytucji wyrażano pozytywne lub umiarkowane pozytywne oceny. Aleksander Kwaśniewski zauważył, że Konstytucja:

---

22 Zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 119–123; J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 39–46.

23 Por. *Projekty... Część II*, red. R. Chruściak, s. 372–379.

24 Czego starałem się dowodzić w książce: J. Ciapała, *Prezydent...*

[...] zdała praktyczny egzamin [...] Stwierdzam to z satysfakcją, bo jest na mnie jako Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nałożony obowiązek czuwania nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej [...] moje inicjatywy ustawodawcze w znacznym stopniu służyły wypełnianiu konstytucyjnych postanowień – jak choćby w przypadku ustaw o stanach nadzwyczajnych, ustaw dotyczących dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego czy ostatnio złożona, dotycząca referendum ogólnokrajowych<sup>25</sup>.

Paweł Sarnecki nieco optymistycznie stwierdzał, że „Konstytucja wychodzi z wyrazistego założenia, iż w państwie funkcjonować winien tylko jeden zwierzchni organ egzekutywy”, co miało uzasadniać doniosłość postanowienia art. 146 ust. 2, przemawiającego na korzyść rządu<sup>26</sup>. Zbigniew Witkowski odnotowywał natomiast niedookreślenie kompetencji Prezydenta jako zwierzchnika nad siłami zbrojnymi<sup>27</sup>.

Sporo konkretnych – w tym krytycznych – postulatów przyniosła *Ankieta konstytucyjna* przeprowadzona w 2011 r.<sup>28</sup> Pomimo dość zniuansowanych, często krytycznych wypowiedzi nie prowadziła jeszcze, w moim przekonaniu, do kwestionowania koncepcji władzy wykonawczej. Bogusław Banaszak kontestował eklektyczność konstrukcji władzy wykonawczej, sugerując ewolucję w kierunku modelu kanclerskiego. Problemy funkcjonowania tej władzy widział między innymi w związku z konsekwencjami procesów integracji europejskiej<sup>29</sup>. Umiarkowaną krytykę zbyt słabej pozycji Premiera wobec Prezydenta oraz potrzebę „przewartościenia” zasady trójpodziału władzy wyraził Mariusz Jabłoński<sup>30</sup>. Z kolei Marek Chmaj dokonał krytyki między innymi utrzymanego sposobu wyboru Prezydenta, nadużywania przez niego niektórych kompetencji władczych, wskazywał na potrzebę zwiększania pozycji ustrojowo-poli-

25 Wypowiedź A. Kwaśniewskiego w: *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie – 17 października 2002*, red. H. Jerzmański, Warszawa 2002.

26 Zob. wypowiedź P. Sarneckiego w: *Pięć...*, red. H. Jerzmański, s. 101.

27 Zob. wypowiedź Z. Witkowskiego w: *Pięć...*, red. H. Jerzmański, s. 104.

28 *Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011. Doniosłość poglądów niektórych przedstawicieli doktryny ujętych w *Ankiecie konstytucyjnej* uzasadniam faktem, że miała ona miejsce już po czternastu latach obowiązywania Konstytucji i praktyki instytucjonalnej.

29 Zob. wypowiedź B. Banaszka w *Ankiecie...*, s. 33 i n.

30 Zob. wypowiedź M. Jabłońskiego w *Ankiecie...*, s. 63.



tycznej Prezesa Rady Ministrów, a także likwidacji Rady Gabinetowej<sup>31</sup>. Brak potrzeby nowelizacji sugerowała Anna Łabno, pisząc, że polski „model” sprawowania władzy nie jest na pewno łatwy, „ale monistyczna władza także nie gwarantuje racjonalności, ani wiecznotrwałego pokoju”. Za konstytucyjne „centra władzy” uznawała w tamtym okresie, tj. w 2011 r., Sejm oraz Prezydenta<sup>32</sup>. Interesujący był pogląd Andrzeja Szmyta, gdyż przyjmował on, że obowiązująca konstytucja „wychodzi” od systemu parlamentarno-gabinetowego, wkomponowując w jego odmianę „kanclerskie” konstruktywne wotum nieufności i „doklejając niespójne instrumenty zwiększonej roli prezydenta”<sup>33</sup>. Sceptycyzm wynikał z kolei ze stanowiska Marka Zubika:

[...] doświadczenia skłaniają mnie do przyjęcia tezy o konieczności ponownego przemyślenia relacji Prezydent – Rada Ministrów oraz Rada Ministrów – Sejm. Nie wykluczałbym modelu systemu rządów, w którym Prezydent, pochodząc nawet z wyborów powszechnych, miałby pełnić wyłącznie funkcje reprezentacyjne i być symbolem państwa, przy ograniczeniu jego dotychczasowych kompetencji<sup>34</sup>.

### 3. System rządów w kontekście struktury władzy wykonawczej

Uznaję, że współcześnie, w ujęciu norm konstytucyjnych, mamy do czynienia z systemem parlamentarno-gabinetowym, z wyraźnie autonomiczną i potencjalnie silną pozycją Prezydenta. Dla wyznaczenia pozycji władzy wykonawczej oraz jej organów podstawową doniosłość mają, w moim przekonaniu, art. 10, art. 126, art. 134 ust. 1 oraz art. 146 Konstytucji.

Pisząc to, mam na myśli stwierdzenie Ryszarda Mojaka, że Konstytucja RP ukształtowała system rządów, którego charakter ustrojowy można zakwalifikować jako „zracjonalizowaną wersję” systemu parlamentarno-gabinetowego, Prezydent powinien zaś stanowić czynnik budowy autorytetu władzy wykonawczej<sup>35</sup>. Konieczne staje się również odwołanie

31 Zob. wypowiedź M. Chmaja w *Ankiecie...*, s. 46.

32 Zob. wypowiedź A. Łabno w *Ankiecie...*, s. 81.

33 Wypowiedź A. Szmyta w *Ankiecie...*, s. 129–130.

34 Wypowiedź M. Zubika w *Ankiecie...*, s. 142.

35 Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 622.

do ustaleń odnośnie do konieczności kreacji autorytetu Prezydenta RP i jego wielowymiarowej roli w systemie władzy<sup>36</sup>, która nie zawsze poddaje się ścisłym rygorom normatywnym. Dariusz Dudek zdaje się trafnie dostrzegać ryzyko związane z niedookreśloną pozycją Prezydenta RP względem pozycji rządu i konieczność stałego wzmacniania autorytetu instytucji Prezydenta RP, co powinno korespondować z autorytetem samej Konstytucji<sup>37</sup>. Przytoczone uwagi stanowią jednak wyraz przemyśleń na gruncie doktryny prawa, rzeczywistość polityczna zależy zaś od czynników personalnych i behawioralnych, często dalekich od racjonalizmu lub pożądanych standardów kultury prawnopolitycznej.

Relacje dwóch segmentów władzy wykonawczej, zachodzące między nimi bardzo silne, chociaż niesymetryczne związki organizacyjne, funkcjonalne i kompetencyjne niosą ryzyko możliwego współdziałania albo przeciwnie – konfliktów. Względy polityczne, personalne, ambicje czy wręcz kultura osobista mają swoją doniosłość. Można tutaj wskazać na względnie poprawne, przynajmniej w warstwie zewnętrznej, relacje Prezydenta A. Kwaśniewskiego z legitymowanym poparciem Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności rządem Premiera J. Buzka, spory nazywane „szorstką przyjaźnią” Prezydenta A. Kwaśniewskiego z Premierem L. Millerem w końcowym okresie jego rządów, i to pomimo tego, że obaj politycy wywodzili się z jednego środowiska polityczno-partijnego, pełną współpracę pomiędzy Prezydentem A. Kwaśniewskim a Premierem M. Belką, obfitujący w konflikty i zadrażnienia okres relacji L. Kaczyńskiego z D. Tuskiem w latach 2007–2010 czy względnie harmonijną współpracę rządu Premiera D. Tuska oraz Prezydenta B. Komorowskiego.

W pełni słuszne i warte stałego podkreślenia były nadzieje D. Dudka, że szeroko pojmowany „autorytet” Prezydenta opiera się na istotnym sprzężeniu zwrotnym pomiędzy instytucją głowy państwa a samą Konstytucją; z jednej strony Konstytucja determinuje pozycję ustrojową i realną Prezydenta, z drugiej – to on posiada doniosłe zadania w sferze ochrony ustawy zasadniczej, w tym jej rzeczywistego znaczenia i roli w państwie. Innymi

---

36 Zob. zwłaszcza D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 10–13.

37 Autor wskazuje m.in. na poselski projekt ograniczający pozycję Prezydenta, jak i prezydencki (L. Kaczyńskiego) projekt zmiany Konstytucji precyzujący i zwiększający rolę Prezydenta RP. Zob. D. Dudek, *Autorytet...*, s. 280–302, 314.

słowy, autorytet Prezydenta RP oddziałuje na rzeczywiste znaczenie Konstytucji RP<sup>38</sup>. Tak szeroko – w tym zwłaszcza jurydycznie – pojmowany autorytet Prezydenta RP został definitywnie przekreślony podczas dwóch pierwszych lat urzędowania Andrzeja Dudy, które – jak nigdy dotąd – przyczyniły się do kompromitacji tej instytucji. Mam na myśli takie działania Prezydenta (oraz rządu) jak odmowa publikacji niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, odmowa przyjęcia ślubowań od kilku sędziów prawidłowo wybranych przez Sejm, nocne i nagłe ślubowania tak zwanych sędziów „dublerów”, zachowanie bierności wobec toku prac nad „reformą” Trybunału Konstytucyjnego oraz podpisanie kontrowersyjnej ustawy o ustroju sądów powszechnych.

W moim przekonaniu różnice zdań między Prezydentem A. Dudą a Ministrem Sprawiedliwości Zbigniewem Ziobrą dotyczące ustaw o Sądzie Najwyższym oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa wynikały nie tyle z ocen konstytucyjności (albo jej braku) odnośnie do konkretnych rozwiązań, lecz z odmiennego spojrzenia na zakres władzy obu organów względem obu instytucji. Jest niesporne, że niezbędne reformy władzy sądowniczej odbywały się i nadal mają miejsce w atmosferze dalekiej od standardów państwa prawa i kultury prawnopolitycznej<sup>39</sup>. Partnerem Prezydenta RP w sporze o obsady personalne i stan sił zbrojnych powinna być Prezes Rady Ministrów, która przewencyjnie mogła zająć stanowisko, odmawiając kontrasygnaty na nominacjach generalskich, odrzuconych przez Prezydenta. Z pewnością bezpośrednim adwersarzem Prezydenta, choćby w percepcji medialnej, nie powinien być szef Ministerstwa Obrony Narodowej Antoni Macierewicz<sup>40</sup>. Pominięcie Rady Gabinetowej, nagłaśniane medialnie napięcia w relacjach Prezydent RP – szef Ministerstwa Obrony Narodowej było osobliwym zjawiskiem dowodzącym dysfunkcjonalności władzy wykonawczej oraz braku autorytetu i profesjonalizmu Prezydenta, a także

38 Zob. D. Dudek, *Autorytet...*, s. 117.

39 Por. wywiad M. Rigamonti z A. Strzemboszem pt. *Czy ja też jestem komunistycznym złogiem*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 28–30 VII 2017 r., nr 145; W. Szacki, *Ręka w rękę. Zimna wojna prezydenta z Kaczyńskim, gorąca z Ziobrą*, „Polityka” 2017, nr 31.

40 Odebranie dostępu do informacji niejawnych bliskiemu współpracownikowi Prezydenta było tylko jednym ze zdarzeń ujawniających konflikt z szefem Ministerstwa Obrony Narodowej A. Macierewiczem. Por. *Atomówka ministra* (wywiad J. Ćwielucha z odchodzącym z wojska gen. M. Różańskim), „Polityka” 2017, nr 34; M. Kolanko, *Spór o reformę armii*, „Rzeczpospolita” z dn. 10 VIII 2017 r., nr 185.

Premiera. W tym kontekście można wskazać, że raczej nieznaną się w powszechnej świadomości wśród klasy politycznej terminy C. Schmita „polityczność” oraz „decyzjonizm” w sposób szczególny „wkroczyły” na drogi prawa konstytucyjnego, wywołując zdarzenia stanowiące fundamentalne zagrożenie dla „rzeźbienia państwa prawa”<sup>41</sup>.

Dość banalne jest przypomnienie, że faktyczna pozycja Prezydenta zależy zarówno od kompetencji władczo-politycznych, jak też od poparcia ze strony ugrupowań politycznych obecnych w parlamencie, opinii publicznej oraz od autorytetu osobistego. Dowodem tego była silna pozycja A. Kwaśniewskiego w okresie końcowym rządu L. Millera oraz w czasie rządu M. Belki, a także silna pozycja L. Kaczyńskiego, zwłaszcza w latach 2005–2007, tj. w czasie rządów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego. Ta ostatnia uległa ograniczeniu po porażce wyborczej Prawa i Sprawiedliwości, wzbudzając liczne napięcia polityczne i ustrojowe w latach 2007–2010, gdyż zarówno Prezydent L. Kaczyński, jak i Premier D. Tusk dysponowali znaczącym zapleczem politycznym.

Pozycja ustrojowa Prezydenta, w przeciwieństwie do roli Rady Ministrów, nie powinna być przy tym dominująca, lecz dawać podstawy do oddziaływania na politykę prowadzoną przez rząd. Szczególnie na pozycję władzy wykonawczej ma wpływ silna pozycja Sejmu, który realizuje funkcje: ustawodawczą oraz kontrolną (art. 120, 121 oraz 95). Zatem na funkcjonowanie egzekutywy wpływ ma układ polityczno-partyjny w Sejmie oraz w mniejszym stopniu – w Senacie. Dotyczy to możliwości funkcjonowania rządu, jak również oddziałuje na realną pozycję Prezydenta (wyjątkiem był wspomniany rząd M. Belki w okresie prezydentury A. Kwaśniewskiego, który cieszył się poparciem Prezydenta, oraz sekwencja działań Prezydenta L. Kaczyńskiego, dysponującego zapleczem parlamentarnym – niekiedy samodzielnych, a innym razem kontestujących poczynania rządu D. Tuska w okresie 2007–2010 r.).

Tchnie sporym idealizmem założenie akcentowane we wstępie do Konstytucji i w jej art. 133 ust. 3 o powinności współdziałania władz, dialogu

---

41 Por. *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2012. Podczas spotkania byłego Prezydenta A. Kwaśniewskiego z samorządem studenckim Uniwersytetu Szczecińskiego w dn. 10 V 2017 r. padły słowa o konieczności wyegzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej od Prezydenta A. Dudy i Premier B. Szydło.

społecznego oraz respektowania zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zarazem akcentuje się, że w ramach egzekutywy to Prezydent RP powinien współpracować z Prezesem Rady Ministrów w zakresie polityki zagranicznej, co jest konsekwencją postanowień art. 146 ust. 1 i 2. Pojawia się pytanie: czy taka współpraca nie jest konieczna również w zakresie polityki wewnętrznej? Należy udzielić odpowiedzi pozytywnej: Prezydent powinien zarówno być organem wspierającym – chociaż nie bezrefleksyjnie – politykę rządową, jak i przyjmować pozycję arbitra w sprawach o szczególnej doniosłości, wzbudzających kontrowersje i emocje polityczne; jednakże nie może, nawet gdy w grę wchodzi normy i wartości z art. 126 ust. 2, podejmować działań samodzielnych i władczych. Inaczej rzecz się ma, gdy rozważamy konsekwencje art. 134 ust. 1 Konstytucji RP.

Podstawowe założenia współpracy w ramach władzy wykonawczej w odniesieniu do problematyki relacji z Unią Europejską sformułował Trybunał Konstytucyjny podczas rozstrzygnięcia doniosłego sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a Prezydentem RP<sup>42</sup>. Można je sprowadzić do kilku podstawowych stwierdzeń:

- 1) Prezydent, rząd i Premier w wykonywaniu swych zadań i kompetencji mają obowiązek kierowania się zasadą współdziałania wyrażoną w preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji; oznacza to potrzebę ukierunkowania relacji w ramach władzy wykonawczej według formuły przyjaznego *sharing powers*;
- 2) pozycja Prezydenta z art. 126 ust. 1 uzasadnia kompetencję do podjęcia decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe ze względu na ochronę norm i wartości z art. 126 ust. 2;
- 3) Rada Ministrów na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 ustala stanowisko państwa na posiedzenie Rady Europejskiej, a Premier reprezentuje Polskę i przedstawia ustalone stanowisko;
- 4) udział Prezydenta RP w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania z rządem w celu zapewnienia jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej;

---

42 Przedmiotem sporu była dopuszczalność obecności i zajmowania stanowiska w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta w trakcie posiedzeń Rady Europejskiej. Zob. postanowienie TK z 20 V 2009 r., Kpt 2/08, OTK 2009, seria A, nr 5, poz. 78.

5) Prezydent, aby sprecyzować zakres i formy zamierzonego udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, może odnosić się do stanowiska wypracowanego i zajętego przez rząd na forum wewnętrznym w sprawach związanych z realizacją jego zadań z art. 126 ust. 2<sup>43</sup>.

Rada Ministrów, jako czynnik dynamiczny, co do zasady określa i realizuje politykę państwa, z wyjątkiem np. polityki pieniężnej. Realizuje ona politykę państwa oraz kieruje administracją rządową, przy czym nie można zapominać o domniemaniu kompetencyjnym z art. 146 ust. 2, jak i o wymienieniu „w szczególności” tylko podstawowych zadań rządu w art. 146 ust. 4. Część z tych zadań (np. art. 146 ust. 4 pkt 8, 9, 11) zmusza wręcz do konieczności ścisłej i zgodnej współpracy z Prezydentem. Mam na myśli konieczność pełnej zgody obu organów w sytuacjach, gdy stanowią normy konstytucyjne, np. przy wprowadzaniu stanu wojennego (art. 229) czy stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 1), oraz normy ustawowe<sup>44</sup>. Dotyczy to także pełnej zgody na użycie polskich sił zbrojnych poza granicami państwa<sup>45</sup>. Uwagę zwraca przy tym art. 116 ust. 2 *in fine*, który wyraża kompetencję Prezydenta o postanowieniu o stanie wojny, co powinno odbywać się „w zastępstwie” Sejmu i za kontrasygnatą Premiera (art. 144 ust. 4). Uważam, że tak doniosłe sfery funkcjonowania państwa, jak stan i działalność sił zbrojnych oraz zagadnienia bezpieczeństwa i obronności – wymagają pełnej spójności oraz zgodnej współpracy całej władzy wykonawczej<sup>46</sup>. Nie dostrzegam alternatywnej możliwości tkwiącej w regulacjach ustrojowych.

W tym kontekście należy pamiętać, że szereg aktów urzędowych Prezydenta RP – np. dotyczących powoływania i odwoływania pełnomocnych

---

43 Zob. mój komentarz do ww. postanowienia: J. Ciapała, w: *Na straży państwa prawa: trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 760–781.

44 Np. art. 2–4, 8, 10, 11, 16 i 17 ustawy z dn. 29 VIII 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2016, poz. 851. Por. także art. 3a ustawy z dn. 23 IX 1999 r. o zasadach pobytu wojsk obcych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasadach ich przemieszczania się przez to terytorium, Dz.U. 2016, poz. 1108.

45 Por. art. 3 ust. 1 pkt 1; art. 2 pkt 1; art. 5 ust. 2 ustawy z dn. 17 XII 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu polskich sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, Dz.U. 2014, poz. 1510.

46 Zob. M. Bożek, *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 86–90.

przedstawicieli Polski w innych państwach, powoływania i odwoływania na stanowiska w siłach zbrojnych i nominacje generalskie – wymaga konsensu oraz zgodnej współpracy z Prezesem Rady Ministrów, kontrasygnującym akty prezydenckie oraz przyjmującym za nie odpowiedzialność polityczną. Tytułem przykładu: od czasu prezydentury L. Wałęsy czynniki polityczno-personalne decydowały i decydują np. o realnych możliwościach wydawania wielu aktów prawnych lub dokonywania powołań na stopnie generalskie. Pomimo odstąpienia od zadania „ogólnego kierownictwa” Prezydenta i przekazania go rządowi do Prezydenta mogą należeć finalne rozstrzygnięcia w wielu sprawach, praktyka instytucjonalna dowiodła zaś, że jego rola nie może być sprowadzona do przysłowiowego „notariusza”<sup>47</sup>.

Rola Prezydenta powinna sprowadzać się do oddziaływania na procesy polityczne, do ich korygowania, w szczególności gdy mamy do czynienia z realizacją zadań związanych z ochroną takich wartości jak: suwerenność i bezpieczeństwo państwa, nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium, stan sił zbrojnych, ciągłość władzy państwowej oraz – co należy stale podnosić – gdy w grę wchodzi ochrona pozycji Konstytucji. Jednak praktyka dowiodła, że wykorzystanie takich instytucji jak **Rada Bezpieczeństwa Narodowego** (dalej: „RBN”) oraz **Rada Gabinetowa** było niedostateczne do ustalenia stałej, konsekwentnej praktyki współpracy w ramach władzy wykonawczej. W istocie obie instytucje powinny stanowić stałą formę współpracy egzekutywy, w tym wspomagać Prezydenta jako czynnik arbitrażu politycznego.

Z faktu, że Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 134 ust. 1), wywodzić można doniosłość RBN jako jego organu doradczego w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Prezydent korzysta przy tym z analitycznego i organizacyjnego wsparcia Biura Bezpieczeństwa Narodowego, które zostało wyodrębnione z Kancelarii Prezydenta RP<sup>48</sup>. Moim zdaniem RBN powinna być przede wszystkim

47 Por. przypadki odmowy nominacji do czasu prezydentury A. Dudy, za: A. Bień-Kacała, Z. Witkowski, *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w świetle unormowań Konstytucji RP z 1997 roku*, w: *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Balabana*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017, s. 39.

48 Podstawami prawnymi działalności Biura Bezpieczeństwa Narodowego są postanowienia art. 11 ustawy z dn. 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2017, poz. 1430 tekst jedn.

organem współpracy z rządem i ekspertami w zakresie tych spraw, jednakże jej skład i tryb pracy określa Prezydent poprzez regulamin organizacyjny (postać zarządzenia). Prezydent A. Kwaśniewski powołał w 1998 r. pierwszy skład RBN, obejmujący marszałków obu izb, Prezesa Rady Ministrów, szefów Ministerstwa Obrony Narodowej i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także szefa prezydenckiego Biura Bezpieczeństwa Narodowego, który w myśl zarządzenia Prezydenta był sekretarzem RBN. Pewna zmiana nastąpiła w okresie drugiej kadencji A. Kwaśniewskiego, gdy odbyło się łącznie trzynaście posiedzeń RBN, a w składzie RBN dominowali już eksperci. Zmianie uległa bowiem koncepcja RBN, ponieważ Prezydent ograniczył polityczny wymiar tego organu. Z kolei prezydentura L. Kaczyńskiego nie przyniosła doniosłych spotkań RBN, gdyż do marca 2007 r. odbyły się cztery posiedzenia, a w następnych latach RBN stała się instytucją fasadową. Za prezydentury B. Komorowskiego skład RBN odzwierciedlał obecność przedstawicieli rządu i większości liderów partyjnych w parlamencie w celu bardziej skutecznego podjęcia prób szerszej wymiany poglądów<sup>49</sup>. Potrzeba dostępu członków RBN do niektórych informacji nasuwa myśl o ustawowej regulacji pozycji tej instytucji i kompetencji jej członków<sup>50</sup>.

Z kolei Rada Gabinetowa została pomyślana jako zinstytucjonalizowana forma wymiany poglądów lub wypracowywania stanowisk w imieniu całej władzy wykonawczej, co pozwalałoby, w dalszej kolejności, efektywnie i pragmatycznie prowadzić politykę państwa. Ustrojodawca wymaga zwoływania posiedzeń Rady „w sprawach szczególnej wagi”. W istocie są to sprawy, których podejmowanie może być związane z zainteresowaniem Prezydenta oraz polityką rządu w kilku dziedzinach. Fakt, że nie jest to organ doradczy Prezydenta RP, sytuuje oba organy egzekutywy w swojej roli. Z jednej bowiem strony Prezydent zwołuje i przewodniczy obradom Rady, z drugiej – nie ma kompetencji do „przeforsowania” swojego stanowiska. Pamiętać należy, że Premier J. Buzek odmówił kontrasygnaty na zarządzeniu Prezydenta zawierającym regulamin funkcjonowania Rady Gabinetowej, a w okresie funkcjonowania tego rządu, przy braku rozgłosu,

---

49 Zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.

50 Zob. A. Chorążewska, *Model...*, s. 176–180. Do końca 2013 r. odbyło się dwadzieścia pięć posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego pod przewodnictwem B. Komorowskiego. Zob. K. Nowak, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016, s. 251–255.



odbywały się nieformalne posiedzenia członków rządu z udziałem niektórych liderów Akcji Wyborczej „Solidarność”, tak aby następnie, w trakcie oficjalnych obrad Rady Ministrów z udziałem Szefa Kancelarii Prezydenta D. Waniek, unikać otwartej dyskusji na niektóre tematy. W trakcie prezydentury A. Kwaśniewskiego i działalności rządu J. Buzka posiedzenia Rady odbyły się czterokrotnie<sup>51</sup>. Obrady dotyczyły polskiej akcesji do Unii Europejskiej, reform inicjowanych przez rząd J. Buzka, akcesji do NATO oraz stanu finansów publicznych. Żadne z posiedzeń nie zakończyło się przyjęciem wspólnego komunikatu ani nie wpłynęło istotnie na proces rządzenia<sup>52</sup>. W czasie funkcjonowania rządu L. Millera odbyło się sześć posiedzeń, po zakończeniu których uzyskiwaliśmy wspólne oświadczenia, nierzadko uzupełniane deklaracjami Prezydenta popierającego konkretne przedsięwzięcia rządu. Natomiast brak było posiedzeń w okresie rządów M. Belki<sup>53</sup>, co było wynikiem tego, że ten rząd działał według formuły „rządu fachowców” i cieszył się stałym wsparciem Prezydenta.

W istocie tematyka obrad Rady Gabinetowej w okresie rządów J. Buzka i L. Millera zasadniczo nie była zróżnicowana, przy czym przedmiotem debaty był również sposób funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego<sup>54</sup>. Prace rządu zaufania Prezydenta, tj. rządu M. Belki, nie ujawniły, jak wskazywano, potrzeby zwoływania tej instytucji. Okres prezydentury L. Kaczyńskiego charakteryzowały natomiast ostre napięcia, w tym werbalne, podczas nielicznych posiedzeń i brak konstruktywnego podejścia do problematyki współdziałania. Prezydentura B. Komorowskiego była tylko próbą podniesienia rangi Rady Gabinetowej, lecz brak było dostatecznych dowodów sukcesu w funkcjonowaniu tej instytucji. W myśl opinii przedstawicieli doktryny rola polityczna Rady powinna wzrastać w warunkach „koabitacji” politycznej Prezydenta i rządu cieszącego się poparciem parlamentu, gdyż taki był zamysł ustrojodawcy podczas ustanawiania tej instytucji. Sprawy stanowiące przedmiot dotychczasowych obrad Rady Gabinetowej były w istocie szczególnej wagi, co nie oznaczało, że większość kwestii tej natury była omawiana na forum tej instytucji

---

51 Zob. M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, w: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 174 i n.

52 Zob. G. Rydlewski, *Rządowy proces decyzyjny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 21.

53 Zob. M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie...*, s. 175.

54 Zob. A. Chorążewska, *Model...*, s. 143–158.

ani też nie otrzymaliśmy dowodów na fakt podejmowania na tym forum rozstrzygnięć politycznych w procesie rządzenia<sup>55</sup>.

Refleksem regulacji historycznych o nadal istotnej doniosłości pozostaje **instytucja kontrasygnaty**<sup>56</sup> (art. 144 ust. 1, 2, 3). Stanowi ona zasadę przy aktach urzędowych Prezydenta. Powoduje, że Prezydent nie może być samodzielnym ośrodkiem ustalającym i realizującym politykę państwa, ośrodkiem kierownictwa polityką państwa. Co więcej, wśród aktów urzędowych (rozporządzeń, zarządzeń i postanowień) wyłączonych spod kontrasygnaty odnajdujemy i takie, które uniemożliwiają wykonywanie kompetencji (prerogatyw osobistych) w sposób dyskrejonalny (zob. np. art. 144 ust. 3 pkt 1, 2, 3, 5). Zatem jej istota sprowadzana jest do wyłączenia udziału czynnika rządowego z procesu decyzyjnego głowy państwa. Jednak kontrasygnata współokreśla realną jej pozycję, ponieważ niejednokrotnie zmusza rząd do konsultacji, zasięgnięcia opinii czy wręcz do przyjmowania do wiadomości stanowiska Prezydenta. Może także przyczyniać się do paraliżu procesu decyzyjnego, przy odmowie złożenia podpisu przez Prezydenta. W okresie od 1997 r. tylko raz mieliśmy do czynienia z kontrasygnatą – dokonana została przez członka rządu zastępującego hospitalizowanego Premiera L. Millera<sup>57</sup>. Szczególnie ważna staje się sekwencja czynności związanych z udzielaniem kontrasygnaty, tj. z kolejnością złożenia podpisów. Pomimo ukształtowanej praktyki instytucjonalnej brak jest jednak, w mojej opinii, postawienia przysłowiowej „kropki nad i”.

#### **4. Pozycja ustrojowo-polityczna Rady Ministrów jako dominującego organu władzy wykonawczej w zakresie prowadzenia polityki**

Konstytucyjny status władzy wykonawczej rządu dookreślają w głównej mierze: ustawa z dn. 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>58</sup>, ustawa

---

55 Szerzej M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie...*, s. 176–178.

56 Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.

57 Stanowiło to zdarzenie, w moim przekonaniu, niezgodne z Konstytucją, gdyż po wypadku śmigłowca Premier nie przekazał całościowo swojego urzędu w trybie art. 162 ust. 2 pkt 3, choćby w formule czasowej rezygnacji. Odmiennie: P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 144*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.

58 Dz.U. 2012, poz. 392 tekst jedn. ze zm., dalej: „ustawa o Radzie Ministrów”.

z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>59</sup>, a także – spośród kilkunastu innych ustaw<sup>60</sup> – ustawa z dn. 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>61</sup>.

W okresie od 1997 r. mieliśmy do czynienia z funkcjonowaniem rządów kilkunastu premierów: J. Buzka, L. Millera, M. Belki, K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego, D. Tuska, E. Kopacz oraz B. Szydło. Wyklucza to szerszą analizę działalności poszczególnych rządów i skłania bardziej do pytania o ich ogólną rolę jako organów władzy wykonawczej<sup>62</sup>.

W przypadku rządu J. Buzka mieliśmy do czynienia z wyraźnym dualizmem w sferach mechanizmów decydowania koalicyjnego i ściśle rządowego, z istotną przewagą ośrodka decyzyjnego sytuowanego poza rządem. Mam na myśli pozycję Mariana Krzaklewskiego i jego otoczenia. Proces decyzyjny w ramach rządu nabrał większej doniosłości po rozpadzie koalicji Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności<sup>63</sup>. Cechą charakterystyczną rządu były częste zmiany stanowisk ministerialnych dokonywane z inicjatywy J. Buzka lub bardziej pod wpływem nacisków niestabilnej koalicji, a po czerwcu 2000 r. w następstwie rezygnacji koalicjanta – Unii Wolności. Dopiero po wejściu w życie ustawy o działach administracji rządowej wzrosły kompetencje Premiera do kreowania struktury rządu. W nauce powołuje się istotną rozbudowę kadrową i organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz zasadne wyodręb-

59 Dz.U. 2017, poz. 888 tekst jedn. ze zm.

60 Wśród nich doniosłości nabrała np. ustawa z dn. 16 XI 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2016, poz. 1947.

61 Dz.U. 2017, poz. 2234 tekst jedn. ze zm.

62 Wśród kilkudziesięciu opracowań naukowych wykorzystałem m.in.: *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2003; R. Mojak, *Prawoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006; G. Rydlewski, *Koalicje a system decyzyjny w praktyce działania Rady Ministrów i administracji rządowej*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006; S. Patyra, *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006; A. Proksa, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów*, w: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 186–223.

63 Zob. G. Rydlewski, *Koalicje...*, s. 183.

nienie organizacyjno-funkcjonalne Rządowego Centrum Legislacji jako jednostki pomocniczej, koordynującej prace legislacyjne<sup>64</sup>.

Musimy także pamiętać o wdrożeniu trzech ważnych reform ustrojowych i społeczno-gospodarczych: zmiany ustroju terytorialnego, systemu funduszy emerytalnych oraz systemu ochrony zdrowia. Nie uważam, aby zostały one przeprowadzone w optymalny sposób. Wręcz przeciwnie – poza zmianą ustroju samorządu terytorialnego wywołują negatywne konsekwencje i realne problemy w prowadzeniu aktualnej polityki. Rząd J. Buzka utrzymał się do końca kadencji Sejmu jako rząd mniejszościowy, lecz jego możliwości prowadzenia skutecznej i konsekwentnej polityki były ograniczone. Swoją doniosłość ujawniła bowiem instytucja konstruktywnego wotum nieufności, tj. brak zdolności ukształtowania nowej koalicji. Mające miejsce spory z Kancelarią Prezydenta RP nie były eksponowane medialnie, dając pewne podstawy do wniosku o raczej zgodnym funkcjonowaniu całej egzekutywy, i to pomimo faktu oporu ośrodka prezydenckiego w odniesieniu do kilku projektów ustaw<sup>65</sup>.

Kolejnym rządem koalicyjnym stanowiącym refleks wyborów do Sejmu był rząd L. Millera, oparty o koalicję Sojuzsu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy. **Za niewątpliwą zasługę rządu uznać należy intensyfikację rozmów akcesyjnych i zdarzeń prawno-politycznych niezbędnych do przyjęcia Polski do Unii Europejskiej.** Premier objął przewodnictwo Komitetu Integracji Europejskiej i w konsekwentny sposób egzekwował czynności dostosowawcze, które spoczywały na poszczególnych ministrach. Daleko idącym wyrazem zmian instytucjonalnych było powołanie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów, który odgrywał rolę większą niż tylko organu opiniodawczo-doradczego Premiera i rządu. Doszło do zwiększenia i racjonalizacji kompetencji Premiera w wyniku nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów i zmiany regulaminu prac rządu<sup>66</sup>. Ujawniający się stopniowo spór Prezesa Rady Ministrów z Prezydentem RP określany był z czasem mianem „szorstkiej przyjaźni”. Jego obecność i narastanie stanowiły wynik erozji koalicji Sojuzsu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa

---

64 Zob. S. Patyra, *Pozycja...*, s. 202–207; art. 14a–14i ustawy o Radzie Ministrów.

65 Zob. S. Patyra, *Pozycja...*, s. 210–212.

66 Zob. S. Patyra, *Pozycja...*, s. 215–220.

Ludowego, efekt medialnego i politycznego rozgłosu tak zwanej afery Rywina oraz faktu, że po rozpadzie koalicji z Polskim Stronnictwem Ludowym rząd L. Millera stał się rządem mniejszościowym. Polityczne osłabienie pozycji Premiera dało asumpt do wzmocnienia roli Prezydenta, w tym do doprowadzenia do dymisji rządu L. Millera i objęcia steru rządów przez M. Belkę. Nie należy jednak zapominać o zachowaniu form kurtuazji, bezpośrednich kontaktów i unikaniu „ekspozycji” różnic zdań.

Rząd M. Belki był w istocie rządem „zadaniowym” i „prezydenckim”, czego wyrazem stał się już sposób jego kreowania, tj. sama sekwencja zdarzeń prawnych: desygnacja przez Prezydenta RP, odmowa udzielenia – po *expose* – wotum zaufania w trybie art. 154 ust. 2, zapowiedź Prezydenta ponownego desygnowania tego samego kandydata, przy ewentualnym wdrożeniu procedury z art. 155 ust. 1, starania o sejmową legitymizację, ponowne powołanie przez Prezydenta Prezesa Rady Ministrów i finalne uzyskanie wotum zaufania konstytucyjną większością głosów. Nie ukrywam, że mieliśmy do czynienia z osobliwą „konfrontacją” władzy ustawodawczej (Sejmu) z władzą wykonawczą, a sekwencja zdarzeń od dymisji rządu L. Millera do „wykreowania” rządu M. Belki zasługuje na szeroką analizę<sup>67</sup>. Uważam, że rząd M. Belki w sposób efektywny wykonywał swoje obowiązki, przy braku dostatecznego zaplecza parlamentarnego. Był jednym z najbardziej skutecznych rządów od 1989 r. Postawa Prezydenta w kwestii szybkiego zarządzenia nowych wyborów przyczyniła się do udzielenia legitymacji temu rządowi w trybie art. 155 ust. 1. Wyrazem wsparcia Prezydenta była także, w moim przekonaniu, odmowa przyjęcia rezygnacji w trybie art. 162 ust. 4, co stanowiło wydarzenie bezprecedensowe. Uwagę zwracało napięcie polityczne w relacjach z Sejmem, brak elementarnej łączności programowej z większością parlamentarną i spory na tle uchwalania (nieuchwalania) określonych ustaw. Rząd M. Belki nie wykonywał również programu wynikającego z uprzedniej umowy koalicyjnej Sojuszu Lewicy Demokratycznej z Polskim Stronnictwem Ludowym, ponieważ – jak trafnie zauważono<sup>68</sup> – realizował własny, autorski program, w oderwaniu od partyjnych konotacji. Stanowił dowód na okoliczność, że koalicje polityczne mogą

67 Daje temu wyraz m.in. S. Patyra, *Pozycja...*, s. 226–230.

68 Zob. S. Patyra, *Pozycja...*, s. 237.

być w Polsce mniej trwale niż poszczególne rządy (gabinety), co z kolei daje podstawę do pozytywnych ocen niektórych regulacji konstytucyjnych zapewniających stabilność władzy wykonawczej. Z drugiej strony długotrwałe funkcjonowanie rządu mniejszościowego może prowadzić do rozmywania problemu odpowiedzialności za proces rządzenia i bieg spraw państwowych. Dopiero wybory parlamentarne i zmiana układu politycznego doprowadziły do przyjęcia dymisji rządu M. Belki w trybie art. 162 ust. 1 Konstytucji.

Zmiana układu sił politycznych i partyjnych w następstwie wyborów w 2005 r. rodziła daleko idące nadzieje na utworzenie silnego ośrodka władzy wykonawczej, cieszącej się zarazem poparciem większości parlamentarnej. Dywagacje o tak zwanych rządach „POPiSu” zakończyły się wraz z ujawnieniem osobistych ambicji polityków, w tym z obawami o objęcie kluczowych instrumentów władzy przez środowisko partii Prawo i Sprawiedliwość. Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich, a zwłaszcza zwycięstwo L. Kaczyńskiego doprowadziły do koncentracji ośrodka faktycznej dyspozycji politycznej, przy czym powołany Premier K. Marcinkiewicz początkowo dość umiejętnie starał się pełnić rolę polityka niezależnego. Wydawało się, że w latach 2005–2007 władza wykonawcza będzie funkcjonować sprawnie i efektywnie: dominacja Prawa i Sprawiedliwości oraz w następnej kolejności układu: Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin, Samoobrona. Nadzieje te zostały definitywnie przekreślone przez czynnik, który nazwałbym „żałosnym standardem polskiej klasy politycznej”, i objawy zachowań osób „mających pewne psychologiczne trudności”. To nie normy konstytucyjne, tylko względy polityczno-personalne doprowadziły do zmiany Premiera K. Marcinkiewicza i objęcia rządu przez J. Kaczyńskiego, a następnie do erozji „sztucznej koalicji” z Ligą Polskich Rodzin oraz z Samoobroną<sup>69</sup>.

Na tym tle raczej pozytywnie wyróżniały się gabinety D. Tuska i E. Kopacz, chociaż można im zarzucać pewne zaniechania: brak przeprowadzenia (lub konsekwencji) wielu reform, przy umiejętnym wydatkowaniu

69 Uważam, że świadome ograniczenie krytycznych uwag wobec rządu J. Kaczyńskiego stanowi próbę powściągnięcia nadmiernego krytycyzmu, co wykraczałoby już poza poziom dyskursu naukowego. Można zwrócić uwagę na nadmierne powoływanie czynników historycznych, tradycyjnie rozumianej koncepcji „państwa narodowego”, lekceważenie szeroko rozumianych konsekwencji zjawisk globalizacji. Por. dziesięć wywiadów z J. Kaczyńskim i L. Kaczyńskim w: A. Nowak, *Intelektualna historia III RP. Rozmowy z lat 1990–2012*, Warszawa 2013, s. 217–434.

środków unijnych. Najbardziej śmiałym politycznie był projekt ograniczenia funduszy emerytalnych, a zwłaszcza wyzwanie przyszłości – podniesienie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Na niekorzyść rządu D. Tuska przemawia natomiast katastrofa smoleńska. Była ona rezultatem sekwencji zdarzeń, które nie powinny w ogóle zaistnieć, wyrazem szczególnej niekompetencji i braku wyobraźni, tym bardziej, że nastąpiła po katastrofie lotniczej w Mirosławcu. Nie mogą pominąć konieczności wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu (choćby w trybie dymisji na podstawie art. 162 ust. 2 pkt 3, złożonej już po zakończeniu uroczystości pogrzebowych) ani zaniechań odnośnie do odpowiedzialności politycznej lub karnej szefa Ministerstwa Obrony Narodowej B. Klicha. Nie można także zapominać, że kompetencją Prezydenta B. Komorowskiego pozostawał wniosek do Trybunału Stanu o stwierdzenie odpowiedzialności prawnej<sup>70</sup>.

Zwycięstwa wyborcze do Sejmu oraz utworzenie albo utrzymywanie większościowej koalicji, w tym Premiera, rozstrzygają się na forum sejmowym w następstwie debat politycznych i programowych (rządy J. Buzka w 1997 r., L. Millera w 2001 r., D. Tuska w 2007 i 2011 r. czy E. Kopacz w 2014 r. oraz B. Szydło w 2015 r.). Aktywniejsza rola Prezydenta miała miejsce w maju i czerwcu 2004 r. w związku z kreowaniem rządu M. Belki, a także podczas tworzenia rządu K. Marcinkiewicza jesienią 2005 r. Należy także przypomnieć, że kompetencją Prezesa Rady Ministrów jest zwrócenie się do Sejmu o udzielenie (potwierdzenie) wotum zaufania (art. 160), co miało miejsce w przypadku rządów L. Millera i D. Tuska. Skuteczność tego instrumentu rozpatrujemy w związku z brakiem pozytywnej antyrządowej większości i ryzykiem wcześniejszych wyborów.

## 5. Wnioski podstawowe

W niniejszym opracowaniu świadomie nie podniosłem – jako przedwcześnie – uwag dotyczących funkcjonowania rządu Beaty Szydło. Niespornymi faktami stały się jednak swoiste zjawiska „obchodzenia” Konstytucji, które nie dotyczyły tylko władzy sądowniczej. Okolicznością podstawową jest fakt, że **ośrodek decyzji politycznych, w tym szczególnie związany**

---

70 Art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dn. 26 III 1982 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. 2016, poz. 2050.

**z funkcjonowaniem władzy wykonawczej, znalazł się poza Premierem oraz w innym stopniu – poza Prezydentem.** Mamy zatem do czynienia z erozją i anarchizacją struktur państwa z punktu widzenia norm konstytucyjnych, czego jednym z przejawów jest rewizja obowiązywania zasady podziału władzy, a także **faktyczna dysfunkcjonalność władzy wykonawczej**, co już nasuwa myśl o zasadzie jednolitości władzy. W tym kontekście, w moim przekonaniu, interes państwa każe zwracać uwagę nie tylko na osłabienie pozycji sądownictwa, lecz również na szereg negatywnych zjawisk, np. odwrót od reformy świadczeń emerytalnych, kryzys służby cywilnej<sup>71</sup> i kryzys autorytetu Polski w strukturach Unii Europejskiej<sup>72</sup>.

Można przyjąć, że brak jest stabilnej strategii rozwoju w kilkunastu dziedzinach gospodarczych i społecznych: ochronie zdrowia, oświacie, edukacji, nauce, polityce innowacyjnej w gospodarce, a także – od strony ustrojowej – problemem pozostaje pozycja prokuratury. Ujawnianie programy/strategie kojarzone były z nazwiskami czołowych polityków: L. Balcerowicza, G. Kołodki, J. Hausera, M. Belki, M. Morawieckiego. Poza pierwszym planem, L. Balcerowicza, nie doczekaliśmy się znaczącej konsekwencji w reformowaniu państwa; wręcz przeciwnie – mieliśmy do czynienia z odstępowaniem od wcześniej inicjowanych reform: służby zdrowia, powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego<sup>73</sup>, oświaty, funkcjonowania funduszy inwestycyjnych czy poziomu wieku emerytalnego.

**Powoływane zdarzenia sprawiają, że narastają koszty rządzenia i funkcjonowania całego państwa.** Klasa polityczna nie przyczynia się do wzmacniania zjawisk, które budują zaufanie – fundament współczesnego społeczeństwa<sup>74</sup>, w tym nie podejmuje trafnych działań na rzecz poczucia wspólnoty<sup>75</sup>. Zastępuje to działaniami opartymi o koncepcję decyzyonizmu. Zapomina się, że tak zwany kapitał społeczny – współokreślony przez

---

71 Zob. J. Sługocki, *Zagadnienia statusu wyższych stanowisk w służbie cywilnej*, w: *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017, s. 291–306. Brak „pomysłu” na stabilną i fachową służbę cywilną jest cechą kilku rządów po 1990 r.

72 Zob. K. Pełczyńska-Nałęcz, *Unia za zamkniętymi drzwiami*, „Polityka” 2017, nr 34, s. 50–51.

73 Wyrokiem TK z 7 I 2004 r., K 14/03 (Dz.U. 2004, nr 5, poz. 37) uznano całkowitą niezgodność z Konstytucją nader istotnej ustawy rządu L. Millera o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia.

74 Zob. P. Sztompka, *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

75 Zob. Z. Najder, *Elity zawodły*, „Rzeczpospolita” z dn. 4 IX 2017 r., nr 205.



rolę organizacji pozarządowych, silny samorząd terytorialny, wzajemne zaufanie – oddziałuje w bardzo znaczący sposób na pozycję państwa<sup>76</sup>. Jestem przekonany, że nie zmienią tego próby inicjowania debaty nad nową Konstytucją RP. Debaty takie tylko o ile będą umiejętnie przeprowadzane, mogą przyczynić się do poprawy edukacji prawnej i politycznej.

### **The executive power in Polish Constitution of April, 2<sup>nd</sup> 1997 – assumptions and political reality**

The purpose of this article is to present and analyze the position of the executive power in the contemporary Polish Constitution after 20 years of its entry into force. As its provisions proclaim, “the system of government of the Republic of Poland shall be based on the separation and balance between the legislative, executive and judicial powers”. Moreover, “executive power shall be vested in the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers” (Art. 10 of Polish Constitution).

The scope of considerations made in this paper contains: 1) general remarks on the fundamental constitutional provisions before the enactment of 1997 Constitution; 2) the main conceptions and projects of the executive power – that is to say the position of the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers – within the formal projects of the Constitution that were presented before 1997; 3) the consideration of the principle of separation of powers in comparison with the particular functions and competences of the both of above mentioned organs; 4) the position of the President of Republic of Poland as well as the position of the Council of Ministers; it is to be emphasized, that none of them is formally more powerful than another; in the contrast with, for example, French Constitution, Polish President does not stand above the government; 5) the fact that constitutional functions and competence of these organs seem to be different – but are faced with the situation and we shall remember that the Council of Ministers shall conduct the internal affairs and foreign policy of the Republic of Poland and shall manage the government administration. The most significant from legal and political point of view is the provision: “The Council of Ministers shall conduct the affairs of State not reserved to the other organs or local government” (Art. 146 sec. 2 of Polish Constitution).

However, the President reserves some important competence by which the governmental policy may be limited and obstructed. On the other hand, sense of mutual cooperation of those two organs is of great importance, and

---

76 Zob. P. Sztompka, *Kapitał społeczny: teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.

because of that it is deeply reflected from political, personal and the idealistic provision from the initial parts of the Polish Constitution. The President of the Republic of Poland is to the highest formal representative of the State and the guarantor of its continuity. Presidential duty is to observe the realization of the Polish Constitution and being the guardian of the sovereignty and the security of State as well the integrity of its territory. However, there exists a problem concerning the essential values and precise division of legal competences between the President and the Council of Ministers, as well as legal instruments which both of those organs can use within the above spheres of policy.

The important part of the article is presentation and criticism concerning the institutional/political practice. They concern the period after 1997, but it must be admitted that three years (2015, 2016, 2017) are especially critical, as we consider the principle of a democratic state ruled by law.

**Keywords:** the President of the Republic of Poland, the Council of Ministers, the principle of separation and balance of powers

**Jerzy Ciapała** – dr hab., prof. US, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Komitetu Nauk Prawnych PAN, radca prawny

## Bibliografia

- Ankieta konstytucyjna*, red. B. Banaszak, J. Zbieranek, Warszawa 2011.
- Atomówka ministra*, „Polityka” 2017, nr 34.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bień-Kacała A., Witkowski Z., *Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych w świetle unormowań Konstytucji RP z 1997 roku, w: Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017.
- Bożek M., *Współdziałanie Prezydenta RP i Rady Ministrów jako konstytucyjny warunek zapewnienia bezpieczeństwa państwa w czasie szczególnego zagrożenia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne 1993–1997*, Warszawa 1997.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Warszawa 2013.

- Ciapała J., *Konstytucyjny aspekt regulacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finansowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych*, red. A. Zalcewicz, Warszawa 2016.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997*, Warszawa 1999.
- Ciemniewski J., *Podział władz w „Małej Konstytucji”*, w: *„Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Czy ja też jestem komunistycznym złodziejem*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dn. 28–30 VII 2017 r., nr 145.
- Domagała M., *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, w: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, red. K. Działocha, A. Pułło, Gdańsk 1998.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu*, Warszawa 2017.
- Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.
- Kolanko M., *Spór o reformę armii*, „Rzeczpospolita” z dn. 10 VIII 2017 r., nr 185.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 5*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Maciuk M., Mojak R., *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, w: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- Małajny R., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
- Małajny R., *Zasada podziału władzy państwowej*, w: *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. Małajny, Warszawa 2013.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Na straży państwa prawa: trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016.
- Najder Z., *Elity zawiodły*, „Rzeczpospolita” z dn. 4 IX 2017 r., nr 205.
- Nowak A., *Intelektualna historia III RP. Rozmowy z lat 1990–2012*, Warszawa 2013.

- Nowak K., *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Rzeszów 2016.
- Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Unia za zamkniętymi drzwiami*, „Polityka” 2017, nr 34.
- Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie – 17 października 2002*, red. H. Jerzmański, Warszawa 2002.
- Projekty Konstytucji 1993–1997. Część I i II*, red. R. Chruściak, Warszawa 1997.
- Proksa A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów*, w: *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.
- Pułło A., „Podział władzy” – aktualne problemy w doktrynie, prawie i społecznej dyskusji konstytucyjnej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2003.
- Rydlewski G., *Koalicje a system decyzyjny w praktyce działania Rady Ministrów i administracji rządowej*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej: założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Rydlewski G., *Rządowy proces decyzyjny w Polsce*, Warszawa 2002.
- Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2012.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 144*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom 1*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sługocki J., *Zagadnienia statusu wyższych stanowisk w służbie cywilnej*, w: *Wokół wybranych problemów konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Bałabana*, red. J. Ciapała, P. Mijał, Warszawa 2017.
- Suchocka H., *Zasada podziału i równoważenia władz*, w: *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Szacki W., *Ręka w rękę. Zimna wojna prezydenta z Kaczyńskim, gorąca z Ziobrą*, „Polityka” 2017, nr 31.
- Sztompka P., *Kapitał społeczny: teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Kraków 2016.
- Sztompka P., *Zaufanie: fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

Szyszkowski W., *Benjamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*,  
Warszawa, Poznań 1984.

Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczłonowa*,  
„Państwo i Prawo” 2001, nr 12.