

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.08>

prof. dr hab. Marian GRZYBOWSKI
<https://orcid.org/0000-0001-7915-2653>
Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie
e-mail: m.grzybowski@ujd.edu.pl

Kształtowanie się relacji pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.

Streszczenie

Ustanowiona w Konstytucji RP z 1997 r. zasada dualizmu władzy wykonawczej, tj. podzielenia właściwości oraz kompetencji w obrębie egzekutywy pomiędzy Prezydenta Rzeczypospolitej a Radę Ministrów, została uzupełniona o domniemanie właściwości Rady Ministrów w sprawach niezastrzeżonych na rzecz innych organów. Konstytucja zastrzegła na rzecz Rady Ministrów prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, ogólne kierownictwo w sferze stosunków zewnętrznych i obronności kraju oraz kierowanie administracją rządową. Kompetencje Prezydenta w sferze stosunków zewnętrznych zostały ograniczone postanowieniami Konstytucji i ustaw, a nadto wymogiem współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i ministrem właściwym ds. zagranicznych. Przysługujące mu prawo legacji czynnej zostało uzależnione od inicjatywy Prezesa Rady Ministrów (nadto kontrasygnujące akty urzędowe Prezydenta). O ile w odniesieniu do ratyfikowania umów międzynarodowych rozgraniczenie kompetencji organów jest dość czytelne, to na tle kompetencji do wypowiedzania umów ratyfikowanych pojawia się szereg wątpliwości. Dotyczą one także relacji pomiędzy rolą Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych a sprawowaniem przez rząd ogólnego kierownictwa Rady Ministrów w dziedzinie obronności kraju, uprawnień w zakresie zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego oraz obsady stanowiska Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i składu Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, domniemanie właściwości, dualizm egzekutywy, kompetencje, kontrasygnata, obrona narodowa, Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Ministrów, ratyfikacja umowy, Siły Zbrojne, sprawy zagraniczne, wypowiedzenie umowy.

1. Wprowadzenie: ujęcie normatywne i jego aksjologia

1.1

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r. i aprobowana w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 r., weszła w życie 17 października 1997 r. W ciągu ponad ćwierćwiecza obowiązywania – w brzmieniu nowelizowanym jedynie marginalnie i punktowo – kształtowała i utrzymywała praktykę ustrojową przy znacznej amplitudzie zmian w preferencjach polityczno-partyjnych elektoratu i w układzie ugrupowań politycznych reprezentowanych w Sejmie i Senacie. Miały miejsce systemowe przeobrażenia ustrojowych i geopolitycznych uwarunkowań funkcjonowania instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej, jak i Rady Ministrów. Nastąpił rozpad imperium radzieckiego, odrodzenie niepodległej Litwy, Łotwy i Estonii oraz ukształtowanie samodzielnej państwowo Ukrainy – jako wschodnich sąsiadów Rzeczypospolitej. Przystąpienie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego (12 marca 1999 r.) wyznaczyło nowe azymuty polityki obronnej. Doniosłe konsekwencje ustrojowe, prawne i ekonomiczne przyniosło przystąpienie Polski, z dniem 1 maja 2004 r., do Unii Europejskiej.

Odejście od gospodarki nakazowo-rozdziałowej oraz dominacji jej sektora państwowego z jednoczesnym ukształtowaniem podstaw gospodarki rynkowej przy prywatyzacji przeważającej części przedsiębiorstw państwowych zdefiniowało na nowo funkcje Rady Ministrów w odniesieniu do gospodarki. Doprowadziło do rozłączenia w tym zakresie funkcji administracyjno-zarządczych Rady Ministrów (i ministrów kierujących działami administracji państwowej) oraz wykonywanych przez rząd i administrację rządową funkcji właścicielskich. Poszerzyło natomiast zakres regulacyjnych i pośrednich oddziaływań organów państwa: rządu i organów administracji rządowej na gospodarkę.

Zmiany te, następujące sukcesywnie, determinowały ćwierćwiecze (1997–2022) przeobrażeń w działaniach tak Prezydenta RP, jak i Rady Ministrów. Rzucają one nadal na kształtowanie się relacji między wskazanymi tu naczelnymi organami władzy wykonawczej, określającymi działania państwa w stosunkach zewnętrznych oraz sterującymi polityką wewnętrzną i sprawami obronności państwa.

1.2

Relacje ustrojowe między naczelnymi organami władzy wykonawczej, tj. Prezydentem Rzeczypospolitej i Radą Ministrów, zostały unormowane w art. 10 ust. 2 Konstytucji oraz przepisami jej dwóch rozdziałów: V („Prezydent Rzeczypospolitej”) oraz VI („Rada Ministrów i administracja rządowa”). Kluczowe znaczenie mają artykuły: 133 ust. 3, 134 ust. 2–5, 136, 141 ust. 1 i 2, 144 ust. 2 i 3 (w rozdziale V) oraz 146–155, 157 ust. 1 i 2 oraz 158–162 (w rozdziale VI).

Art. 10 ust. 2 ustanowił zasadę dualizmu naczelných organów władzy wykonawczej¹. Władza ta została podzielona pomiędzy Prezydenta RP (organ obsadzany drogą powszechnych i bezpośrednich wyborów) oraz Radę Ministrów, której profil polityczny, skład oraz kierunki i priorytety prowadzonej polityki określa – co do zasady – istniejąca w danym czasie większość w Sejmie RP (wyłanianym w odrębnych wyborach: powszechnych i bezpośrednich). W praktyce determinują ją programy ugrupowań koalicji rządowej, decyzje polityczne ich kierownictw, proporcje wpływu oraz uzgodnienia wewnątrzkoalicyjne.

Odrębna legitymizacja wyborcza osoby piastującej urząd Prezydenta RP w relacji do „parlamentarnej” legitymizacji Rady Ministrów sprawia, iż w założeniach systemu rządów opisane zostało prawdopodobieństwo kohabitacji, tj. równoległego funkcjonowania Prezydenta RP i Rady Ministrów o odmiennych, a nawet wyraźnie rywalizacyjnych orientacjach politycznych. Sytuacja taka wystąpiła w Polsce już wcześniej, tj. w latach 1993–1995 (przy pełnieniu funkcji przez „solidarnościowego” prezydenta L. Wałęsę i funkcjonowaniu centrolewicowych rządów koalicji SLD-PSL(+UP)). Ponownie wystąpiła w latach 1997–2001 (gdy działał rząd J. Buzka przy prezydenturze A. Kwaśniewskiego) oraz w latach 2007–2010 (w okresie prezydentury L. Kaczyńskiego i pierwszego rządu koalicji PO-PSL), a także przez okres kilku początkowych miesięcy funkcjonowania rządu K. Marcinkiewicza (do 23 grudnia 2005 r.) oraz w końcowych miesiącach działania rządu premier E. Kopacz (sierpień–listopad 2015 r.).

Przyjęta w Konstytucji z 1997 r. zasada parlamentarnego systemu rządów wymusza dostosowanie profilu politycznego i składu rządu do preferencji większości sejmowej (w pierwszej kolejności: większości bezwzględnej, a przy jej braku – większości zwykłej). W drugiej z wyróżnionych sytuacji pozycja polityczna rządu ulega osłabieniu, zaś los konkretnych inicjatyw ustawodawczych rządu zależy od doraźnych większości kreowanych *ad hoc* dla konkretnych przedłożeń rządowych. Rodzi to pokusę podejmowania działań niezajdujących podstawy w formie ustaw. Powoduje nadto inicjowanie przedsięwzięć służących tworzeniu funduszy pozabudżetowych oraz innych form finansowania działań rządu podejmowanych bez odzwierciedlenia w budżecie².

Przyjęty w art. 158 ust. 1 Konstytucji – jako wyłączny – tryb zgłoszenia przez posłów wotum nieufności całemu rządowi, tj. wymóg użycia konstruktywnej for-

¹ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji RP*, [w:] W. Skrzydło i R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012. Jest kwestią dyskusyjną, czy upowszechnione konstytucyjne określenie tego segmentu władzy państwowej jako „władzy wykonawczej” jest adekwatne semantycznie do charakteru szeregu działań tak Prezydenta RP, jak i Rady Ministrów. Szerzej o tych wątpliwościach piszę w artykule *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu wątpliwości natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, s. 3–21.

² G. Kuca, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 320 i nn.

muły tego wniosku (z podaniem kandydatury nowego premiera), wykluczył możliwość dekonstrukcji rządu bez podjęcia misji przez nowego – wybranego większością bezwzględną – premiera. Wymóg poparcia bezwzględną większością ustawowej liczby posłów wniosku o wotum nieufności przy związaniu go z poparciem (w tym samym głosowaniu i tą samą większością) kandydatury nowego premiera uniemożliwia porzucenie na samym obaleniu rządu. Koncepcja, przyjęta ze „zracjonalizowanych” systemów parlamentarnych i z systemu kanclerskiego, dowiodła swej efektywności w warunkach wciąż ograniczonej stabilności polskiego systemu partyjnego. Posłużyła jako skuteczna zaporą stająca na przeszkodzie łatwemu obaleniu rządu w okolicznościach nieistnienia warunków sformowania stabilnej alternatywy rządowej. Wykazała skuteczność w zapobieganiu kryzysom gabinetowym w całym okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r., niezależnie od tego, które z reprezentowanych w Sejmie ugrupowań politycznych formowały większość sejmową, które zaś pozostawały w opozycji.

Nie zapobiegała natomiast „dekonsolidacji” niektórych koalicji rządowych, czego przykładem były: rozpad koalicji SLD-PSL w marcu 2003 r. w okresie funkcjonowania gabinetu L. Millera oraz powtarzające się perturbacje w koalicji PiS, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony w końcowych miesiącach jej funkcjonowania w latach 2005–2007 (wynikające z aspiracji słabszych parlamentarnie koalicjantów). Wyłączność stosowania w odniesieniu do całej Rady Ministrów wotum konstruktywnego wykluczała (i w dalszym ciągu niweluje) szanse przejścia steru rządu przez mniejszościową opozycję parlamentarną (ściślej: sejmową). Dowiodły tego kilkakrotne, każdorazowo bezskuteczne, próby przeforsowania wotum nieufności dotyczącego Rady Ministrów *in corpore* przez opozycję sejmową niedysponującą większością bezwzględną ogólnej liczby posłów.

Prezydent RP, co potwierdza praktyka ustrojowa, nie dysponuje natomiast możliwością samoistnego oddziaływania na proces zmiany rządu. Nie może powstrzymywać opozycji (np. groźbą skrócenia kadencji Sejmu i Senatu, a to na skutek konstytucyjnych ograniczeń w stosowaniu tego instrumentu) przed złożeniem wniosku o wotum nieufności dla rządu (przy względnie niskim progu liczby posłów popierających taki wniosek – na poziomie $\frac{1}{10}$ ogólnej liczby posłów). Nie może też odmówić powołania Rady Ministrów powstałej w rezultacie uchwalenia przez sejmową większość bezwzględną konstruktywnego wotum nieufności dla dotychczasowego rządu w połączeniu z wyborem nowego premiera. Bez ustrojowego znaczenia pozostaje w tym kontekście dokonana przez Prezydenta ocena szans funkcjonowania nowo tworzonego rządu. Nie mają ustrojowego znaczenia preferencje polityczno-personalne Prezydenta oraz jego zapatrywania na ryzyko dotyczące ochrony interesów państwa, ochronę jego bezpieczeństwa czy suwerenności państwowej. Prezydent RP nie dysponuje efektywnymi instrumentami wpływu na skład i profil rządu oraz czasokres jego funkcjonowania, których mógłby użyć z powołaniem się na swą konstytucyjną powinność stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, wysłó-

wioną w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Rola Prezydenta, ujmowana w kategoriach przyznanych mu kompetencji, sprowadza się *de facto* do roli *sui generis* notariusza, dokonującego urzędowej (formalnej) rejestracji zmian³.

Konstrukcja ustrojowa relacji między Prezydentem RP, Radą Ministrów i Sejmem w swym ujęciu całościowym, realizowana przez okres obowiązywania Konstytucji z 1997 r., nie zaowocowała nasileniem częstotliwości zmian rządu. Zmiany te wynikały raczej z nieporozumień politycznych między tworzącymi koalicje rządowe ugrupowaniami, w tym z – ocenianych jako nadmierne – aspiracji partnerów koalicyjnych zgłaszanych względem ugrupowania formującego trzon koalicji rządowej. Sama instytucja konstruktywnego wotum nieufności spełniała swą stabilizującą rolę także we wskazanych okresach „kohabitacji”. Jednocześnie wyłączała kreatywny, ujęty w formy prawne, zarazem realny wpływ Prezydenta RP na formowanie ekip rządowych i utrzymanie ich stabilności. Rzadkim, acz niekwestionowanym przykładem zwiększonego i efektywnego oddziaływania Prezydenta RP, pomocnego dla utrzymania przy władzy funkcjonującego gabinetu (*notabene* mniejszościowego), była odmowa przyjęcia przez ówczesnego prezydenta – A. Kwaśniewskiego – przedłożonej mu dymisji (drugiego) rządu M. Belki (z dnia 5 maja 2005 r.). Prezydent wykorzystał w tym przypadku swe upoważnienie zawarte w art. 162 ust. 4 Konstytucji, nie dopuszczając do grożącego kryzysu rządowego w przededniu zbliżających się wyborów parlamentarnych (przy braku przesłanek dla uformowania kolejnej koalicji rządowej w dotychczas funkcjonującym Sejmie)⁴.

W kategoriach doktrynalno-ustrojowych można podnieść wątpliwość, czy takie usytuowanie ustrojowe Prezydenta i ukształtowanie jego kompetencji w sferze tworzenia i funkcjonowania rządu uznać można za optymalne w warunkach potencjalnych kryzysów i w sytuacji trwającego wciąż rozbitcia politycznego i konfliktów między partiami. Nadto można pytać: czy koresponduje ono z przyjętym trybem obsady urzędu Prezydenta RP w powszechnych i bezpośrednich wyborach? Wydłużenie o rok – w porównaniu z parlamentarną – kadencji Prezydenta było postrzegane jako jeden z elementów składowych jego roli stabilizatora systemu rządów i arbitra politycznego przy ujawnieniu się destabilizujących pozycję rządu sporów politycznych. Przy ograniczeniu do minimum instrumentów wpływu Prezydenta na tworzenie i na utrzymanie stabilności rządu zróżnicowanie czasokresu kadencji Prezydenta oraz Sejmu ma znaczenie relatywnie skromne. Ogranicza się ono do zapobiegania niedogodnościom zbiegu terminu wyborów prezydenckich i parlamentarnych oraz kumulowania się w tym samym czasie niepewności co do ich wyników. Nie jest natomiast jednym z istotnych elementów koncepcji sytuującej Prezydenta w ustrojowej roli arbitra

³ M. Kruk, *Zakres władzy Prezydenta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 187–204.

⁴ K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2007, s. 97–109.

politycznego i stabilizatora kompleksowo postrzeganego systemu rządów. Koncepcja ta została bowiem poniechana przez ustrojodawcę pod wpływem niekorzystnych doświadczeń z okresu prezydentury L. Wałęsy, a także obaw generowanych w kontekście politycznej proveniencji A. Kwaśniewskiego, po jego wyborze na urząd Prezydenta RP w 1995 r. Przy obecnej perspektywie, gdy przesłanki wskazanych tu obaw należą do odległej przeszłości, istnieją powody do pytania: jakie inne względy aktualizują i uzasadniają rezerwę wobec przyszłościowego przypisania Prezydentowi roli mediatora oraz arbitra politycznego w sporach między organami państwa? Należy zauważyć, iż rola taka wymagałaby innego niż dotychczas eksponowane postrzeganie relacji prezydenta z partiami politycznymi, upoważnień i trybu zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta, sposobu prowadzenia kampanii wyborczej, a także cech osobowościowych kandydatów.

1.3

Warto w tym kontekście przypomnieć, że we wcześniejszym okresie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego Prezydent RP nie był postrzegany jako jeden z dwóch organów władzy wykonawczej. W przygotowywanym i rozważanym przez tę Komisję wstępnym projekcie konstytucji urząd Prezydenta RP sytuowany był poza ramami formuły „trójpodziału władzy”. Jako gwarant ciągłości władzy państwowej i funkcjonowania jej konstytucyjnie utrwalonej konstrukcji (a tym samym strażnik przestrzegania Konstytucji) Prezydent miał spełniać rolę arbitra oraz mediatora w relacjach między organami poszczególnych (konstytucyjnie rozdzielonych) władz. Taka pozycja stwarzałaby piastunowi urzędu Prezydenta upoważnienie do częstych i brzemiennej w skutki interwencji w kształtowanie relacji między organami poszczególnych „władz”.

Nie bez dostrzegalnego wpływu obserwacji dotyczących funkcjonowania urzędu Prezydenta RP pod rządami „małej konstytucji” z 1992 r. – a nadto wobec obaw niektórych ugrupowań związanych z osobą piastuna urzędu Prezydenta RP wybranego w 1995 r. – Komisja Konstytucyjna wycofała się z koncepcji postrzegania Prezydenta RP jako arbitra i mediatora w relacjach pomiędzy „władzami”. Z intencją wyraźnego zawężenia zakresu jego oddziaływań przypisała Prezydentowi status jednego z dwóch organów władzy wykonawczej. Nowa konstrukcja ta została podtrzymana w wersji końcowej tekstu Konstytucji, przyjętego 2 kwietnia 1997 r. W tej też postaci została utrwalona w tekście uchwalonym przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 r., a następnie aprobowana w referendum konstytucyjnym z 25 maja 1997 r.⁵

⁵ Por. R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009, s. 17 i nn.

1.4

Funkcjonowanie dwóch naczelnych organów władzy wykonawczej wymagało dokonania demarkacji właściwości (zakresów działania; rodzajów spraw) oraz kompetencji pomiędzy urzędem Prezydenta RP a Radą Ministrów. Newralgicznym unormowaniem pozostaje w tej kwestii art. 146 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 146 ust. 1 „Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną i wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis sytuuje Radę Ministrów w roli organu wyznaczającego kierunki prowadzonej polityki państwa, a zarazem kierującego wdrażaniem tak ukierunkowanej polityki i realizującego tę politykę przez działania podległej Radzie Ministrów administracji rządowej, w tym służb: dyplomatycznej i konsularnej⁶.

Ustrojodawca konstytucyjny postanowił w art. 146 ust. 2, że do Rady Ministrów należą „sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Tym samym demarkacja sfery właściwości Rady Ministrów odnosi się do wskazania spraw przypisanych właściwości Rady Ministrów. Oparta została na kryterium przedmiotowym, nie zaś kompetencyjnym. Powiązaniem z rozgraniczeniem zakresów spraw (zresztą nie dość klarownym) zadaniem ustrojodawcy konstytucyjnego (oraz ustawodawcy) – ale zarazem zadaniem odrębnym – było przypisanie Radzie Ministrów określonych konstytucyjnie kompetencji. Zadania i służące ich realizacji kompetencje mogą dla Rady Ministrów wynikać nadto z umów międzynarodowych, a także z umów o utworzeniu organizacji międzynarodowych bądź o przystąpieniu do takich organizacji, ratyfikowanych przez Prezydenta RP lub aprobowanych w trybie referendum ogólnonarodowego (jak referendum w sprawie akcesji RP do Unii Europejskiej).

Przepis art. 146 ust. 2 Konstytucji RP statuuje domniemanie właściwości w sferze władzy wykonawczej na rzecz Rady Ministrów. W następstwie tego domniemania właściwość innych organów (zarówno państwowych, jak i samorządu terytorialnego) w sferze spraw publicznych musi wynikać z wyraźnych unormowań obowiązującego prawa. W przypadkach braku przypisania danej kategorii spraw organowi innemu niż Rada Ministrów kwestię właściwości rozstrzyga – na poziomie uregulowań konstytucyjnych – art. 146 ust. 2, czyniąc organem właściwym Radę Ministrów. W zakresie wykonywanych przez siebie zadań Rada Ministrów może do ich wykonywania angażować kierowaną przez siebie (w myśl art. 146 ust. 3 Konstytucji) administrację rządową, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym (wojewódzkim).

⁶ J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 3–18.

2. Kształtowanie się systemu relacji: Prezydent Rzeczypospolitej – Rada Ministrów (perspektywa prawno-konstytucyjna a doświadczenia praktyki ustrojowej)

2.1

Rezygnacja z przyznania Prezydentowi Rzeczypospolitej roli arbitra w relacjach pomiędzy organami legislatywy, egzekutywy i judykatywy oraz z wyposażenia go w odpowiednie do tej roli kompetencje nastąpiła – w znacznej mierze – pod wpływem podnoszonych w toku prac nad projektami Konstytucji obaw o charakterze polityczno-sytuacyjnym, a nawet personalnym. Nie bez znaczenia pozostały też parlamentarne tradycje polskiego systemu rządów oraz okoliczność, iż prace nad ukształtowaniem tekstu Konstytucji z 1997 r. toczyły się na forum parlamentarnym (zatem bliższym sympatiom proparlamentarnym). Wspomniane obawy wystąpiły w czasie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W końcowej fazie formułowania tekstu Konstytucji RP zostały poszerzone – jak wspomniano – o wątek związany z wyborem A. Kwaśniewskiego na urząd Prezydenta RP.

Efektom dość paradoksalnej kumulacji obu różniących się aksjologicznie i politycznie obaw, ujawnionych po dwóch stronach politycznego spektrum, było „wtłoczenie” Prezydenta RP i Rady Ministrów (wraz z kierowaną przez rząd administracją rządową) w ciasny gorset organów „władzy wykonawczej”⁷.

W rzeczywistości kompetencje tak Prezydenta RP, jak i Rady Ministrów sięgają poza typowe ramy władzy wykonawczej w ścisłym znaczeniu tego określenia. Świadczy o tym wystowienie art. 146 ust. 1, 3 i 4 pkt 9 i 11 Konstytucji, gdzie mowa o „prowadzeniu polityki zagranicznej i wewnętrznej”, „kierowaniu administracją rządową”, „ogólnym kierownictwie w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” oraz „sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju”. Pojęcie „kierownictwa” wskazuje niedwuznacznie na rolę decyzyjną i sprawczą organu sprawującego kierownictwo i semantycznie nie odpowiada pojęciu „władzy wykonawczej”.

2.2

O ile na płaszczyźnie normatywno-kompetencyjnej rozdzielenie upoważnień władczych Prezydenta i Rady Ministrów pozostaje zadaniem legislacyjnie wykonalnym, to w praktyce ustrojowej rozdzielna realizacja kompetencji władczych Prezydenta i rządu bez ich wzajemnego powiązania (a nawet związku przyczynowo-skutkowego niektórych inicjatyw) staje się częstokroć dysfunkcyjna. Jako przykład mogą posłużyć działania urzędowe, podejmowane przez Prezy-

⁷ Pisał o tym m.in. J. Ciapała w swej monografii *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.

denta RP z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego (np. nominacje dotyczące pozostających w gestii Prezydenta najwyższych stanowisk dowódczych w Siłach Zbrojnych), dokonywane na wniosek Prezesa Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej, w innej sferze – wprowadzenie przez Prezydenta RP (w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego) stanu wyjątkowego, co może nastąpić tylko na wniosek Rady Ministrów. Tym samym działania Rady Ministrów i Prezydenta stanowią merytoryczne i funkcjonalne *continuum*, przy podziale na poszczególne czynności przeprowadzonym zgodnie z konstytucyjną i ustawową repartycją kompetencji.

2.3

W sferze stosunków zewnętrznych funkcją rządu jest prowadzenie polityki zagranicznej. Oznacza to preponderancję właściwości Rady Ministrów do określania hierarchii celów oraz wytyczania sposobów i narzędzi kształtowania relacji zewnętrznych z innymi państwami, a także z organizacjami międzynarodowymi. Przywilejem i konstytucyjnym upoważnieniem Prezydenta pozostaje spełnianie roli najwyższego przedstawiciela RP w stosunkach zewnętrznych (art. 126 ust. 1 Konstytucji), ale także gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa (zewnętrznego i wewnętrznego) państwa oraz nienaruszalności jego terytorium (art. 126 ust. 2). Wymienione tu funkcje legitymują aktywny udział Prezydenta w działaniach adresowanych „na zewnątrz” państwa. Nie bez znaczenia pozostaje pełniona przez niego rola gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1). Wyprowadzić z niej trzeba gwarantowanie ciągłości podstawowych zasad i wartości determinujących politykę wewnętrzną państwa. Ciągłość ta uwarunkowana jest tożsamością państwa i Narodu jako osobowego substratu państwa. W relacjach międzypaństwowych tworzy przesłankę stabilności oraz przewidywalności polskiej polityki zagranicznej⁸.

Lata 1995–1997, tj. okres formułowania postanowień rozdziałów V i VI Konstytucji, cechowała zbieżność profilu politycznego prezydentury z politycznym profilem trzech kolejnych ekip rządowych. Nie pojawiła się w tym okresie potrzeba jurydycznego rozstrzygnięcia sytuacji konfliktowych pomiędzy stanowiskiem Prezydenta RP a polityką Rady Ministrów. Zaowocowało to brakiem doprecyzowania w tekście Konstytucji z 1997 r. reguł rozstrzygnięcia takich konfliktów. Był to jeden z powodów, dla których relacje Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i ministrem właściwym ds. zagranicznych zostały uregulowane lapidarnie i tylko fragmentarycznie.

⁸ Kwestia korelacji między przewidywalnością polskiej polityki zagranicznej a stabilnością rządów była akcentowana przez R. Balickiego. Por. R. Balicki, *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 207.

W tym kontekście za ogólne i niejednoznaczne uznać trzeba unormowanie konstytucyjne art. 133 ust. 3, obligujące Prezydenta Rzeczypospolitej do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz z „ministrem właściwym w zakresie polityki zagranicznej”. Pojawia się tu wątpliwość: czy konstytucyjnie zwerbalizowana powinność odnosi się tylko do działań Prezydenta, jakie podejmuje w ramach enumerowanych konstytucyjnie kompetencji w sferze stosunków zewnętrznych państwa (przy założeniu, że w pozostałym zakresie prowadzenie polityki zagranicznej należy do właściwości Rady Ministrów)? Czy odnosi się do wszystkich czynności Prezydenta RP w stosunkach zewnętrznych, w tym również do wszystkich czynności podejmowanych w roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”, służących – w ocenie Prezydenta – ochronie suwerenności, bezpieczeństwa zewnętrznego oraz nienaruszalności terytorium państwa?

Kontrowersje wokół reakcji Rady Ministrów na niektóre decyzje prezydenta L. Kaczyńskiego, np. na organizowany przez niego wyjazd prezydentów do Gruzji w okresie zbrojnego konfliktu z Federacją Rosyjską czy zainicjowany przez Prezesa Rady Ministrów (i rozstrzygany w 2008 r. przez TK) spór kompetencyjny o uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej, dowodzą znacznego prawdopodobieństwa rozbieżności stanowisk obu organów egzekutywy.

Nie do końca klarownie rysuje się zakres uznaniowości decyzyjnej Prezydenta RP przy ratyfikacji, a zwłaszcza przy wypowiedzaniu, umów międzynarodowych, zawartych przez rząd w ramach prowadzonej polityki zagranicznej. W wypadkach dokonanej przez Prezydenta negatywnej oceny zawartych przez rząd umów pojawia się pytanie: czy i w jakim trybie Prezydent RP ma prawo taką umowę wypowiedzieć, powołując się na swą konstytucyjną funkcję dbania o ochronę bezpieczeństwa państwa bądź o ochronę suwerenności Rzeczypospolitej? Literalne brzmienie art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji zdaje się stwarzać Prezydentowi RP możliwości dokonywania – różniącej się od stanowiska Rady Ministrów – samodzielnej oceny skutków zawartej umowy. Prezydent reprezentujący odmienny punkt widzenia może przyjąć za niezbędne wypowiedzenie umowy np. ratyfikowanej przez poprzednika o innym rodowodzie politycznym. Z drugiej strony umowy międzynarodowe służą określonej polityce zagranicznej, zaś rolę organu prowadzącego tę politykę Konstytucja wyznacza Radzie Ministrów. Otwiera się pole dla rozbieżnych stanowisk i potrzeby podjęcia ostatecznej decyzji. Ustrojodawca konstytucyjny, regulując dość precyzyjnie tryb postępowania i kompetencje dotyczące zawierania i ratyfikacji umów międzynarodowych, winien był, dla uniknięcia sporów kompetencyjnych, doprecyzować kompetencje i tryb wypowiedzania umów uprzednio ratyfikowanych⁹.

⁹ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 115 i nn.

2.4

Również w odniesieniu do polityki obronnej pojawiło się – na poziomie unormowań konstytucyjnych – kilka istotnych wątpliwości. Art. 134 ust. 1 uczynił Prezydenta RP „najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych”. Równolegle z tym uregulowaniem art. 146 ust. 4 pkt 11 przypisał Radzie Ministrów „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju”. Z kolei art. 134 ust. 2 stanowi, że „w czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej”.

Pomijając – jako kwestię formalną – pewną niekonsekwencję w konstytucyjnych określeniach dotyczących ministrów wchodzących w bezpośrednie relacje z Prezydentem (widoczną przy zestawieniu wystawienia art. 133 ust. 3 *in fine* z wystawieniem art. 134 ust. 2 *in fine*) rodzą się przy wykładni art. 134, dotyczącego uprawnień Prezydenta w sferze obronności, dwie istotne wątpliwości interpretacyjne.

Pierwsza z nich odnosi się do relacji pomiędzy konstytucyjnym pojęciem „najwyższego zwierzchnictwa” Prezydenta RP z art. 134 ust. 1 a pojęciem „ogólnego kierownictwa” przypisanego Radzie Ministrów w art. 146 ust. 4 pkt 11. W sytuacji, gdy możliwe jest zróżnicowanie stanowisk tych organów w sferze polityki obronnej RP (szczególnie w okresach kohabitacji), postulat współdziałania może pozostać jedynie postulatem „życzeniowym”, acz nierealnym w warunkach sporu o zakres uprawnień. W tej sytuacji relacja pojęć: „najwyższego zwierzchnictwa” Prezydenta RP do „ogólnego kierownictwa” Rady Ministrów w dziedzinie obronności, urasta do rangi zasadniczej. Trudno byłoby przyjąć, że w ramach ogólnego kierownictwa sprawami obronności, sprawowanego przez Radę Ministrów, wydawane byłyby wiążące dyspozycje wyznaczające treść aktów Prezydenta RP, wydawanych w ramach sprawowania „najwyższego zwierzchnictwa” nad Siłami Zbrojnymi. Nie da się też w o okresach kohabitacji wykluczyć niekoherencji dyrektyw rządowych, formułowanych w ramach „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie obronności, z aktami Prezydenta RP, służącymi sprawowaniu funkcji „najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych”. Tekst Konstytucji nie mieści reguł rozstrzygania potencjalnych sporów bądź określeń mechanizmu harmonizowania stanowisk. Tymczasem specyfika Sił Zbrojnych i sfery obronności wymaga jednoznacznych, a zarazem szybkich decyzji.

Druga z podniesionych wątpliwości dotyczy realizacji przez Prezydenta RP „zwierzchnictwa wobec Sił Zbrojnych” w czasie pokoju. Przepis art. 134 ust. 2 zakłada sprawowanie tego zwierzchnictwa za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Taki sposób urzeczywistniania zwierzchnictwa Prezydenta może nieść za sobą groźbę konfliktu pomiędzy wymogiem lojalności Ministra Obrony Narodowej wobec Rady Ministrów, której jest członkiem, oraz jej „zaplecza” w Sejmie RP, a respektowaniem przez ministra aktów zwierzchnictwa Prezydenta. W okresach kohabitacji pogodzenie lojalności politycznej wobec formacji tworzącej zaplecze rządu z lojalnością ministra wobec Prezydenta jako „najwyż-

szego zwierzchnika Sił Zbrojnych” może być wyzwaniem trudnym do spełnienia. Ustrojodawca konstytucyjny – wydaje się – nie docenił tej trudności.

Nie bez znaczenia jest okoliczność wyprowadzania uprawnień Prezydenta RP z upoważnienia udzielonego mu przez większość obywateli-wyborców aktem powszechnych i bezpośrednich wyborów. Trudno byłoby – bez wątpliwości – przyjąć wykładnię, iż tak legitymowany Prezydent jest w wykonywaniu swego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi bezwzględnie związany preferencjami ministra, za pośrednictwem którego wykonuje swe funkcje zwierzchnie. W sprzeczności z takim stanowiskiem pozostaje konstrukcja ustrojowa, w ramach której konstytucyjną kompetencją Prezydenta RP jest mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów wojsk oraz nadawanie, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, określonych w ustawach stopni wojskowych. Niekonsekwencją ustrojodawcy konstytucyjnego jest brak nawiązania w sprawach obronności do zasady współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów (jej Prezesa) oraz Ministra Obrony Narodowej (w analogii do unormowania art. 133 ust. 3 w odniesieniu do polityki zagranicznej)¹⁰.

2.5

Nie dość przejrzyste rysuje się konstytucyjna konstrukcja repartycji uprawnień i odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Pierwszoplanowa rola przypada w tym zakresie Radzie Ministrów. Wynika to z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji, obligującego Radę Ministrów do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz porządku publicznego. Rada Ministrów, kierując administracją rządową i podległymi jej służbami, dysponuje instrumentarium zdolnym chronić bezpieczeństwo publiczne. W tym kontekście pojawia się pytanie o zdolność sprawczą Prezydenta RP do wypełniania jego konstytucyjnej funkcji „stania na straży bezpieczeństwa państwa” (wskazanej w art. 126 ust. 2).

Pytanie to i nasuwające się w jego kontekście wątpliwości aktualizują się w kontekście art. 135 Konstytucji, zgodnie z którym „organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Rzeczypospolitej jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”. Zasada „racjonalnego ustrojodawcy” nakazuje traktować usytuowanie tego organu w systemie konstytucyjnych organów państwa jako instytucjonalne potwierdzenie wykonywania przez Prezydenta RP realnych (merytorycznie znaczących) czynności dla zapewnienia bezpieczeństwa. To w odniesieniu do nich Rada Bezpieczeństwa realizuje swe funkcje doradcze. Konstytucja nie rozgranicza zadań Prezydenta i Rady Ministrów w sferze zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie określa instrumentarium spełnienia wskazanych tu zadań Prezydenta oraz jego kompetencji władczych w tym zakresie. To niedookreślenie utrudnia ocenę ak-

¹⁰ Por. szerzej: A. Bień-Kacała, T. Kacała, *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych na tle regulacji konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.

tywności Prezydenta oraz ewentualne egzekwowanie jego odpowiedzialności konstytucyjnej.

2.6

Niedookreśloność regulacji konstytucyjnych dotyczących relacji Prezydenta i Rady Ministrów skłania do dwóch uwag wartościujących o szerszym zasięgu. Z jednej strony nie dziwi unikanie kazuistyki regulacyjnej w konstytucyjnym dookreśleniu kompetencji każdego z tych organów w nader złożonych i wzajemnie powiązanych sferach aktywności władzy wykonawczej, jak sprawy zagraniczne, powiązane z nimi kwestie obronności państwa oraz gwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego. Z drugiej jednak strony, zważywszy na ujawnioną pod rządami małej konstytucji z 1992 r. konfliktogenność uregulowań konstytucyjnych, gwarantujących wymóg uzgodnienia z Prezydentem RP obsady stanowisk ministrów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej, i zapewniających mu wpływ na pełnienie wskazanych tu urzędów (do czego prezydent L. Wałęsa częstokroć aspirował), nie sposób nie odnotować braku doprecyzowań kompetencyjnych, co sprzyjałoby unikaniu dublowania inicjatyw oraz służyło rozgraniczeniu zakresów odpowiedzialności.

2.7

Unormowania konstytucyjne dotyczące dziedziny polityki zagranicznej cechuje wzmiankowana już niekonsekwencja unormowań kompetencyjnych dotyczących ratyfikacji oraz wypowiedania umów międzynarodowych. Uprawnienie do zawierania umów międzynarodowych jest instrumentem prowadzenia przez rząd polityki zagranicznej. Kompetencja ratyfikowania umów międzynarodowych (służąca wprowadzeniu ich postanowień do systemu prawnego Rzeczypospolitej) przypisana została przez ustrojodawcę Prezydentowi RP – najwyższemu przedstawicielowi Rzeczypospolitej uosabiającemu państwo. Sposób korzystania przez Prezydenta z kompetencji do ratyfikowania oraz wypowiedania umów międzynarodowych rzutuje na uwarunkowania prowadzonej przez rząd polityki zagranicznej. Pośrednio, choć w sposób istotny, determinuje prawne uwarunkowania prowadzonej polityki.

Konstytucja różnicuje procedurę ratyfikacyjną w zależności od materii oraz rangi zawartych i wnioskowanych do ratyfikacji umów międzynarodowych. Pięć kategorii umów wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1–5 wymaga dla swej ratyfikacji, jak i wypowiedzenia przez Prezydenta RP zgody Sejmu i Senatu, wyrażonej w ustawie upoważniającej. O zamiarze przedłożenia do ratyfikacji pozostałych kategorii umów międzynarodowych decyduje Rada Ministrów. Powinnością Prezesa Rady Ministrów jest jedynie zawiadomienie Sejmu o zamiarze przedłożenia umowy do ratyfikacji¹¹.

¹¹ A. Jackiewicz, *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Repozytorium Uniwersytetu w Białymstoku, s. 258–260.

Konstytucja milczy w przedmiocie wnioskowania o wypowiedzenie obu kategorii umów. Generuje to wątpliwość dotyczącą samodzielności decyzyjnej Prezydenta w odniesieniu do wypowiedzania ratyfikowanych umów międzynarodowych. Pytania dotyczą kwestii: czy wypowiedzenie następuje każdorazowo na wniosek Rady Ministrów (w imieniu której umowa została zawarta i objęta wnioskiem do Sejmu i Senatu o zgodę na jej ratyfikację)? Jaka jest w tym zakresie rola i formy działania Prezesa Rady Ministrów? Czy wniosek rządu o wypowiedzenie ratyfikowanej umowy należy postrzegać jako dyskrejonalną rezygnację Rady Ministrów z posługiwania się istotną tu umową jako instrumentem realizacji prowadzonej przez rząd polityki zagranicznej? Czy w tym kontekście uzasadnione byłoby przyznanie Prezydentowi RP prawa do dyskrejonalnej decyzji o wypowiedzeniu umowy?

Wypowiedzenie umowy przez Prezydenta potwierdza wolę uwolnienia się z zawartych w umowie zobowiązań. Oznacza rezygnację z traktowania tej umowy jako użytecznej w stosunkach zewnętrznych Rzeczypospolitej. Zasadne wydaje się więc rozwiązanie, iż wypowiedzenie umowy przez Prezydenta winno następować na wniosek Rady Ministrów jako organu konstytucyjnie upoważnionego do prowadzenia polityki zagranicznej, w tym do zawierania umów międzynarodowych. Odesłanie tej kwestii postanowieniem art. 89 ust. 3 do uregulowania ustawowego podtrzymuje uzależnienie rozstrzygnięcia systemowego od stanowiska Sejmu i Senatu, co przydaje rozwiązaniom walor elastyczności (wyższej niż w przypadku regulacji konstytucyjnych), ale poświęca dla elastyczności stabilność przyjmowanych konstrukcji.

2.8

W kontekście kontrowersji na tle następstw przekazania kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kwestią, w której brak pełnej wypowiedzi ustrojodawcy konstytucyjnego, jest rozstrzygnięcie wątpliwości: czy przy zachowaniu wymogów podwyższonego *quorum* (co najmniej połowy ustawowej liczby członków) i kwalifikowanej większości w Sejmie i w Senacie dopuszczalne byłoby przekazanie konstytucyjnych kompetencji („w niektórych sprawach”) Prezydenta RP lub też Rady Ministrów?

U podstaw zgłoszonej wątpliwości leży obawa, czy tego typu przekazanie nie zburzy lub nie przekreśli pryncypiów konstytucyjnej relacji między Prezydentem RP a Radą Ministrów – przez umniejszenie lub istotną modyfikację zespołu kompetencji przypisanych konstytucyjnie każdemu z tych organów. Jakkolwiek podwyższone progi wymaganego *quorum* i kwalifikowanej większości mają zapobiegać przyjęciu łatwych do przegłosowania, ale pochopnych rozwiązań, to zasadniczą dla zachowania zrębów systemu wartością jest utrzymanie konstytucyjnego *equilibrium* kompetencji obu organów władzy wykonawczej. Zagadnienie to wymaga uwzględnienia okoliczności, iż decyzyjne gremia Unii Europejskiej

(zwłaszcza Rada Unii) konstruowane są – przeważająco – na zasadzie reprezentacji rządów państw członkowskich. Wskaźnik „absorpcyjności” kompetencji przynależnych do Rady Ministrów i prawdopodobieństwo przejęcia ich przez organy Unii wydaje się mówić nad możliwością przekazania (i absorpcji przez organy Unii) kompetencji Prezydenta RP.

Pojawiają się wątpliwości natury jurystycznej: a) do jakich granic Sejm i Senat mogłyby (ustawą uchwaloną w trybie szczególnym) wyrazić zgodę na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji Rady Ministrów w „niektórych sprawach”, tj. spowodować ograniczenie na rzecz tej organizacji (np. UE) zakresu prowadzenia przez Radę Ministrów polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej? b) w jakich granicach mogłyby tak zostać przekazane kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej „w niektórych sprawach”, służące wykonywaniu jego funkcji konstytucyjnych? c) czy weto zawieszające Prezydenta mogłoby zostać zastosowane wobec ustaw przekazujących kompetencje i czy możliwe jest jego „przełamanie” uchwałą Sejmu? Sumując – czy drogą przekazania kompetencji Prezydenta RP bądź Rady Ministrów można zmodyfikować zręby konstytucyjnego modelu relacji tych organów, wyznaczone postanowieniami aktu aprobowanego w ogólnonarodowym referendum?

2.9

Doświadczenia ustrojowe ćwierćwiecza (1997–2022) stosowania Konstytucji RP z 1997 r. potwierdzają, iż przeważającą formułą polityczną Rady Ministrów była i pozostaje formuła koalicyjna. W tym kontekście pojawią się pytania: czy konstytucyjna powinność współdziałania „w zakresie polityki zagranicznej” Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem odnosi się do Prezesa Rady Ministrów w jego roli organu reprezentującego Radę Ministrów (kierującego pracami Rady oraz określającego sposoby jej wykonywania jej polityki w myśl art. 148 pkt 1,2 i 4 *in fine*)? Czy w tym po stronie premiera zachodzi konieczność zasięgania opinii i uwzględniania stanowiska całej Rady Ministrów jako organu kolegialnego, a to wobec przypisania funkcji prowadzenia polityki zagranicznej Radzie Ministrów, jako takiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP)? Czy powinność „współdziałania w zakresie polityki zagranicznej” (ustanowiona w art. 133 ust. 3.) dotyczy li tylko ministra kierującego działem administracji państwowej „polityka zagraniczna” czy też odnosi się do innych ministrów, o ile w polu polityki zagranicznej znajdują się sprawy dotyczące kierowanych przez nich działów administracji (przykładowo kwestie zewnętrznej współpracy gospodarczej czy kulturalnej)?

2.10

Nie do końca jasne okazuje się ujęcie zakresów odpowiedzialności tak Prezydenta, jak i Rady Ministrów za zapewnienie bezpieczeństwa państwa. Dotyczy

to m.in. regulacji składu i trybu powoływania Rady Bezpieczeństwa Narodowego (RBN). Wobec przypisania temu organowi statusu organu doradczego Prezydenta oraz objęcia zakresem funkcji doradczej spraw tak bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego, pozostawienie otwartej kwestii trybu powoływania składu Rady – w tym obecności w jej składzie organów administracji rządowej odpowiedzialnych za kierowanie organami istotnymi dla wskazanych przedziałów bezpieczeństwa państwa – uznać trzeba za nadmierną powściągliwość regulacyjną ustrojodawcy. Inaczej niż w odniesieniu do innych organów konstytucyjnych państwa (a takim organem jest RBN), w art. 135 brak konstytucyjnego odesłania do ustawy.

2.11

W praktyce tworzenia rządów koalicyjnych, jakimi były wszystkie bez mała gabinety okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. (z wyjątkiem rządu J. Buzka po wyjściu z koalicji Unii Wolności i rządu SLD-PSL po dymisjach członków jego składu reprezentujących PSL), kwestie obsady stanowiska Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków składu tej Rady zdeterminowane są ustaleniami koalicyjnymi partii (formacji politycznych) tworzących zaplecze sejmowe rządu.

Tym niemniej warto wskazać na kontrowersje wokół wykładni przepisów konstytucji odnoszących się do procedur tworzenia rządu i etapów służących temu postępowaniom. Przepis art. 154 ust. 1, regulujący tzw. zasadniczą procedurę powoływania składu Rady Ministrów, stanowi, iż osobę Prezesa Rady Ministrów desygnuje Prezydent Rzeczypospolitej. Uregulowanie to nie wyznacza żadnych warunków wstępnych dla takiej desygnacji. np. w postaci wymogu przeprowadzenia konsultacji z przewodniczącymi klubów parlamentarnych funkcjonujących w Sejmie czy też odbycia konsultacji z Marszałkiem Sejmu (organem reprezentującym Sejm). Ustrojodawca potraktował zatem czynność desygnacji Prezesa Rady Ministrów jako klasyczną prerogatywę Prezydenta RP. Dopiero na dalszym etapie dochodzi do głosu parlamentarna formuła rządu manifestująca się wymogiem uzyskania wotum zaufania większości sejmowej.

Obligując Prezydenta do powołania w określonym terminie („w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów”) Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów, ustrojodawca (jakkolwiek milcząco) przyjął, iż obsada stanowisk pozostałych członków Rady Ministrów następuje zgodnie z propozycjami polityczno-personalnymi desygnowanego Prezesa Rady Ministrów. Brak tu jurydycznego wymogu jakichkolwiek uzgodnień lub nawet konsultacji tak z Prezydentem RP, jak i z reprezentującym Sejm Marszałkiem Sejmu bądź też z przewodniczącymi klubów parlamentarnych. Formalna dyskrecjonalność działań desygnowanego Prezesa Rady Ministrów podnosi jego status ustrojowy, ale zarazem znaczenie aktu prezydenckiej desygnacji. Akt ten prowadzi wprost do powołania danej

osoby na stanowisko Prezesa Rady Ministrów, nadto i automatycznie staje się upoważnieniem do zaproponowania przez desygnowanego pełnego składu rządu, z niemożnością dokonania modyfikacji tej propozycji przez powołującego rząd Prezydenta.

2.12

Praktyka porozumień koalicyjnych między ugrupowaniami politycznymi, aspirującymi do formowania Rady Ministrów i pełnienia roli jej zaplecza sejmowego pozostaje poza regulacją konstytucyjną i ustawową. W tym zakresie cały dwudziestopięcioletni okres stosowania Konstytucji pozostawał jednorodny. Utartą praktyką porozumień koalicyjnych było uzgodnienie osoby będącej kandydatem koalicji na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Od zasady tej praktyka odstąpiła jedynie w odniesieniu do desygnacji premiera M. Belki w 2004 r., po faktycznym ustaniu koalicji SLD-PSL oraz przy powołaniu drugiego rządu M. Belki. Po niepodjęciu przez Sejm procedury wyboru premiera i rządu o wskazaniu osoby premiera i zarazem o jego desygnacji na to stanowisko zdecydował wówczas Prezydent. Po rozłamie w zawartej w 2005 r. koalicji PiS, LPR oraz Samoobrony kwestia zmian w składzie rządu i obsady stanowisk wicepremierów stanowiła nie tyle przedmiot kontynuowanych uzgodnień, co zawartego *ad hoc* kompromisu, wymuszonego sytuacyjnie arytmetyką sejmową. Rozwiązanie to było naznaczone nietrwałością. Rychło doprowadziło do kryzysu wewnątrz-rządowego i do podjęcia inicjatywy przedterminowego zakończenia kadencji Sejmu.

Dokonywana przez Prezydenta RP desygnacja Prezesa Rady Ministrów dokonywana w ramach procedury zasadniczej tworzenia rządu (z art. 154 ust. 1 Konstytucji) oraz drugiej procedury rezerwowej (z art. 155 ust. 1) jest praktycznie realizacją koalicyjnych ustaleń ugrupowań tworzących rząd, nie zaś merytoryczną (i polityczną) decyzją Prezydenta. Analogiczny charakter ma wybór Prezesa Rady Ministrów i proponowanych przez niego członków Rady Ministrów w ramach pierwszej procedury rezerwowej (zgodnej z art. 155 ust. 1 Konstytucji). Przepisy art. 154 i 155 ust. 1 pełnią zatem funkcję proceduralnych uregulowań trybu powoływania Rady Ministrów; mają wymiar proceduralno-kompetencyjny, nie zaś polityczno-personalny¹².

2.13

W odniesieniu do unormowań art. 157 zasadne jest spostrzeżenie, że Rada Ministrów ponosi solidarnie odpowiedzialność polityczną przed Sejmem (a tym samym nie przed Senatem). Przed Sejmem odpowiadają też politycznie na zasadzie indywidualnej pozostali członkowie Rady Ministrów, tj. wiceprezesi Rady

¹² A. Kulig, *Struktura i kompetencje rządu*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Zarys ustroju państwowego Polski*, Kraków 1993, s. 70 i nn.; idem, *Zagadnienia podstawowe formowania rządu*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 1, s. 54–55.

(wicepremierzy), ministrowie oraz (o ile zostaną powołani w danym składzie rządu) przewodniczący określonych ustawowo komitetów. Art. 157 ust. 2 Konstytucji ustanawia odpowiedzialność indywidualną członków Rady Ministrów za „sprawy należące do ich kompetencji”. Nie absorbując nadmiernie uwagi nieścisłościami terminologicznymi (w art. 149 ust. 1 zd. 2 mowa o „zakresie działania ministra”), podnieść można wątpliwość semantyczną: czy odpowiedzialność ta jest „odpowiedzialnością za sprawy” czy też za realizację kompetencji (działania lub zaniechania) członków rządu? Ponadto nie dość klarownie rysuje się kwestia odpowiedzialności wiceprezesów Rady Ministrów za działania, które nie zostały im przypisane jako odpowiadające kompetencjom własnym oraz gdy działają w zastępstwie (z indywidualnego upoważnienia Prezesa Rady Ministrów) i w obrębie zakresu działania przypisanego Prezesowi Rady Ministrów. Zarzut niedopowiedzeń postawić można także unormowaniu indywidualnej odpowiedzialności politycznej przewodniczących określonych ustawowo komitetów (którzy na podstawie stosownych ustaw stać się członkami rządu). Zakres spraw jest przypisywany komitetom (jako organom kolegialnym). Rola (i kompetencje) ich przewodniczących nie są tożsame zakresowo z pełnym spektrum podejmowanych rozstrzygnięć i decyzji komitetu. Sprowadzają się zasadniczo do przewodniczenia pracom komitetu oraz podejmowania tylko niektórych decyzji w sprawach należących do właściwości komitetu. W tych uwarunkowaniach nietrafnym byłoby – sądzić należy – obarczanie przewodniczącego komitetu odpowiedzialnością polityczną za całokształt działań i zaniechań komitetu.

3. Konkluzje

3.1

Analiza dwudziestu pięciu lat praktyki stosowania przepisów Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., odnoszących się do Prezydenta RP i do Rady Ministrów oraz ich wzajemnych relacji, pozwala na sformułowanie opinii potwierdzającej funkcjonalność większości unormowań. Na rzecz tej oceny przemawia brak kryzysów rządowych wynikających wprost z niedostatków regulacji, a polegających na niemożności sformowania nowego rządu po przeprowadzonych wyborach do Sejmu bądź też w przypadkach rozłamu w koalicji rządowej. Stosunkowo niewielka była częstotliwość dymisji rządu niezwiązanych z zakończeniem uprzedniej kadencji Sejmu i rozpoczęciem kadencji nowej (aktualizującym konstytucyjną powinnością złożenia przez rząd dymisji). Prezydent RP i Rada Ministrów to organy, które spełniały bez istotnych przeszkód prawnych swe konstytucyjne funkcje zarówno w warunkach koherencji profilu politycznego rządu i obozu politycznego, który wsparł wybór danego Prezydenta RP, jak i w warunkach kohabitacji.

W poddanym oglądowi okresie kohabitacja miała miejsce czterokrotnie. Wystąpiła długoterminowo w latach 1997–2001, 2007–2010, zaś „okazjonalnie” i przejściowo w okresach „rozbiegnięcia się” terminów rozpoczęcia kadencji Prezydenta oraz rozpoczęcia lub zakończenia misji rządu o odmiennym od prezydenckiego rodowodzie partyjno-politycznym. Dotyczyło to okresów: a) od 31 października do 23 grudnia 2005 r. (końcowej fazy prezydentury A. Kwaśniewskiego i pierwszych miesięcy rządu K. Marcinkiewicza); b) od 6 sierpnia do 16 listopada 2015 r. (od objęcia urzędu Prezydenta przez A. Dudę po kres funkcjonowania rządu E. Kopacz i zaprzysiężenie rządu B. Szydło).

Funkcjonowanie obu poddanych charakterystyce organów nie doznało poważniejszych zakłóceń po dekompozycji uprzednio zawartych koalicji rządowych i po wymuszonym relacjami międzypartyjnymi sięgnięciu po formułę rządu mniejszościowego (rząd J. Buzka po opuszczeniu koalicji przez Unię Wolności, pierwszy i drugi rząd M. Belki). Konstytucyjny model został zachowany i spełnił podstawowe rygory swej funkcjonalności także po tragedii smoleńskiej, tj. w warunkach czasowego pełnienia funkcji Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu (od kwietnia po 6 sierpnia 2010 r.).

3.2

Pozytywna, co do zasady, ocena funkcjonalności modelu relacji między Prezydentem RP a Radą Ministrów przyjętego 2 kwietnia 1997 r., nie stoi na przeszkodzie wskazaniu na istotne ustrojowo wątpliwości co do trafności rozwiązań ustrojowych bądź co do jakości jurydycznej ujęcia unormowań w kwestiach szczegółowych.

Wątpliwości te zostaną uszeregowane zgodnie z przyjętą w opracowaniu gradacją ich znaczenia i zasięgu.

3.2.1

Najpoważniejsza wątpliwość dotyczy niespójności pomiędzy polityczną (wyborczą) legitymizacją osoby piastującej urząd Prezydenta Rzeczypospolitej a możliwościami oddziaływania Prezydenta RP na proces powoływania oraz trwałość składu Rady Ministrów. Analogiczna dysproporcja odnosi się do oddziaływania Prezydenta na funkcjonowanie Rady w sferach objętych wspólną odpowiedzialnością obu organów. Zarówno w procedurze zasadniczej powoływania rządu, jak i w trakcie stosowania procedur rezerwowych (art. 154 ust. 3; art. 155 Konstytucji) działania Prezydenta mają *de facto* charakter formalny. Zastanawia też brak wymogu (stosowanego efektywnie w szeregu innych państw) odbycia konsultacji Prezydenta z przywódcami (reprezentantami) ugrupowań politycznych reprezentowanych w Sejmie przed podjęciem decyzji o powołaniu premiera i powierzeniu mu misji tworzenia rządu. Brak tego rodzaju konsultacji pośrednio podważa znaczenie głosowania obywateli w wyborach parlamentarnych. Sprzyja oddaniu decyzji w kwestii tworzenia rządu w gestię wąskich gre-

miów kierowniczych partii politycznych, które uzyskały reprezentację w Sejmie. Gruntuje niekorzystne z punktu widzenia standardów demokracji przeświadczenie, iż wpływ wyborców kończy się na etapie oddania głosu w wyborach parlamentarnych.

Ustrojodawca – w następstwie niekorzystnych doświadczeń okresu stosowania małej konstytucji z 1992 r. – poniechał też wymogu przeprowadzenia konsultacji pomiędzy desygnowanym Prezesem Rady Ministrów a Prezydentem RP w przedmiocie obsady kierownictw działów administracji „korespondujących” z funkcjami Prezydenta RP (sprawy zagraniczne, kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa, obronność i organizacja Sił Zbrojnych). Brak konsultacji w procesie formowania Rady Ministrów, zwłaszcza przy różnicach profilu politycznego prezydentury i rządu, może przyszłościowo utrudnić współdziałanie Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów oraz z ministrami objętymi konstytucyjnymi procedurami współdziałania, a reprezentującymi odmiennie od prezydenckiej opcje polityczne.

3.2.2

Sposób wystąpienia poddanych analizie przepisów Konstytucji RP nie pozwala na precyzyjne rozgraniczenie zakresu odpowiedzialności Prezydenta RP i zakresu odpowiedzialności Rady Ministrów, dotyczącej sfery bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Poza ogólnym odwołaniem się do „współdziałania władz” w Preambule do Konstytucji brak nakazu współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa państwa oraz w dziedzinie obronności (nawet w postaci ogólnej klauzuli podobnej do unormowania art. 133 ust. 3, odnoszącego się do „zakresu polityki zagranicznej”).

3.2.3

Pewnym mankamentem regulacji konstytucyjnej jest też niedoprecyzowanie trybu postępowania i skali dyskrecjonalności (lub jej braku) działań Prezydenta RP oraz wymaganych czynności Rady Ministrów i jej Prezesa w odniesieniu do wypowiedzania ratyfikowanych umów międzynarodowych. Wypowiedzenie ratyfikowanej umowy międzynarodowej jest czynnością kierunkowo odwrotną (ale ustrojowo równoważną) względem ratyfikacji umowy. Niweluje przyszłościowo skutki jej zawarcia oraz ratyfikacji. Następstwa prawne wypowiedzenia umowy są, ze względu na jej stosowanie, szersze niż bezpośrednie następstwa ratyfikacji. Dotyczą wielu konsekwencji prawnych i faktycznych jej, niejednokrotnie, wieloletniego obowiązywania. Wypowiedzenie umowy przez Prezydenta RP rodzi też istotne reperkusje dla prowadzenia przez rząd polityki w zakresie, którego dotyczyła wypowiedziana umowa i w relacjach ze stronami wypowiedzianej umowy. Z tego powodu tryb wypowiedzania umów międzynarodowych, z uwzględnieniem ich różnorodności i odmienności trybu ratyfikacji, wnioskowania w kwestii wypowiedzenia umowy oraz roli Rady Ministrów i jej uprawnień w tym zakresie, wymaga doprecyzowania.

3.2.4

Zwraca uwagę całkowite uzależnienie trwałości rządu od układu sił politycznych w Sejmie, a w trakcie działania danego rządu – od wyniku głosowania w przedmiocie konstruktywnego wotum nieufności. W tym zakresie ustrojodawca konstytucyjny akceptował założenie reaktywnej roli Prezydenta. Prezydent nie został wyposażony w żaden instrument formalnego oddziaływania prewencyjnego, które skutecznie służyłoby zachowaniu spójności ekipy rządowej i przetrwaniu okresowych sporów w szeregach koalicji rządowej bądź w samym rządzie. Nie służy temu przyjęta formuła Rady Gabinetowej, która ogranicza się – w zasadzie – do wzajemnej wymiany informacji, bez jakichkolwiek reperkusji dla funkcjonowania rządu.

Punkt ciężkości w ochronie trwałości ekip rządowych tkwi zatem w wymogach:

- a) nadania wotum nieufności dla rządu formuły wyłącznie wotum konstruktywnego;
- b) aprobaty wniosku o wotum konstruktywne przez bezwzględną większość posłów.

3.2.5

Praktyka ustrojowa lat 1997–2022 nie dostarczyła przykładów egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów. Z tego też powodu nie istnieje możliwość dokonania zweryfikowanej empirycznie oceny potencjalnej roli Prezydenta w egzekwowaniu odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów, w tym w inicjowaniu postępowania przed Trybunałem Stanu. Intensywność angażowania autorytetu Prezydenta, rodzaj i zakres zgłaszanych zarzutów i konsekwencja w ich wspieraniu w toku postępowania mogłyby, potencjalnie, dookreślić relacje pomiędzy Prezydentem a poszczególnymi członkami składu Rady Ministrów.

3.2.6

Szerszego rozważenia wymaga interpretacja i ocena konstytucyjnych uregulowań dotyczących kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej w ujęciu art. 144 (zwłaszcza ust. 2) Konstytucji RP z 1997 r. Zagadnienie to zasługuje na odrębne i rozbudowane studium – z wykorzystaniem oglądu praktyki oraz dorobku dotychczasowego piśmiennictwa¹³. W tym zakresie zasadne jest też porównawcze uwzględnienie odmiennych rozwiązań w państwach o zbliżonych (ale nie tożsamy) uregulo-

¹³ S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga Jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 216 i nn.; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.

waniach dualistycznego modelu władzy wykonawczej i zróżnicowanej praktyce. Szczególnie interesujące i użyteczne wydają się studia poświęcone kontrasygnacie aktów prezydenta Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej; mające odzwierciedlenie w wartościowych i instruktywnych opracowaniach ustrojowawczych, także w literaturze polskiej¹⁴. Tym bardziej więc użyteczne pozostaje podejście komparatystyczne, zwłaszcza w kontekście badań nad polskim, czeskim i słowackim systemem konstytucyjno-ustrojowym.

Bibliografia

- Balicki R., *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1.
- Bień-Kacała A., Kacała T., *Zwierzchnictwo, kierowanie i dowodzenie w Siłach Zbrojnych na tle regulacji Konstytucyjnej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Chruściak R., *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Warszawa 2009.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1997.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, s. 3–21.
- Jackiewicz A., *Miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/13716/1/A_Jackiewicz_Miejsce_umow_miedzynarodowych_w_polskim_porzadku_prawnym.pdf [dostęp: 10.01.2024].
- Koudelka Z., *Kontrasygnace*, [w:] J. Jirásek (red.), *Dělba moci. Sbornik příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní konferenci Olomnické právnické dny*, Olomouc 2014.
- Kruk M., *System rządów w Konstytucji RP*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998.
- Kruk M., *Zakres władzy Prezydenta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 187–204.
- Kuca G., *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Kulig A., *Struktura i kompetencje rządu*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Zarys ustroju państwowego Polski*, Kraków 1993.

¹⁴ Z. Koudelka, *Kontrasygnace*, [w:] J. Jirásek (red.), *Dělba moci. Sbornik příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní konferenci Olomnické právnické dny*, Olomouc 2014; K. Skotnicki, *Kontrasygnata decyzji Prezydenta w Republice Czeskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, z. 6, s. 47–58; idem, *Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] K. Skotnicki, K. Składkowski, A. Michalik (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe*, Łódź 2016, s. 389–400.

- Kulig A., *Zagadnienia podstawowe formowania rządu*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 1.
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2007, s. 97–109.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski (red.), *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga Jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Skotnicki K., „*Kontrasygnata decyzji Prezydenta w Republice Czeskiej*”, „Przegląd Sejmowy” 2015, z. 6.
- Skotnicki K., *Kontrasygnata w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] K. Skotnicki, K. Składkowski, A. Michalik (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe*, Łódź 2016.

Formování vztahu mezi prezidentem a Radou ministrů podle Ústavy Polské republiky z roku 1997

Abstrakt

Princip dualismu výkoné moci, tj. rozdělení pravomocí a kompetencí v rámci výkoné moci mezi prezidenta republiky a Radu ministrů, zavedený v Ústavě Polské republiky z roku 1997, byl doplněn o předpoklad pravomoci Rady ministrů v záležitostech, které nejsou vyhrazeny jiným orgánům. Ústava vyhradila ve prospěch Rady ministrů vedení vnitřní a zahraniční politiky státu, všeobecné řízení v oblasti vnějších vztahů a obrany státu a řízení státní správy. Pravomoci prezidenta v oblasti vnějších vztahů byly omezeny ustanoveními ústavy a zákonů a navíc požadavkem na spolupráci s předsedou vlády a ministrem odpovědným za zahraniční věci. Jeho právo aktivní legiti-maci bylo podmíněno iniciativou předsedy vlády (navíc kontrasygnujícího úřední akty prezidenta). Zatímco v případě ratifikace mezinárodních smluv je vymezení kompetencí orgánů poměrně jasné, na pozadí kompetence vypovídat ratifikované smlouvy vyvstává řada pochybností. Týkají se také vztahu mezi rolí prezidenta jako nejvyššího představitele ozbrojených sil a výkonem celkového vedení Rady ministrů vládou v oblasti obrany státu, pravomocí k zajištění vnitřní bezpečnosti a obsazení funkce vrchního velitele ozbrojených sil a složení Rady národní bezpečnosti.

Klíčová slova: vnitřní bezpečnost, vnější bezpečnost, domněnka pravomoci, výkoný dualismus, pravomoci, kontrasygnace, národní obrana, prezident republiky, Rada ministrů, ratifikace smlouvy, ozbrojené síly, zahraniční věci, vypovězení smlouvy.

The Development of Relations between the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers under the Rule of the Constitution of the Polish Republic of 1997

Abstract

The principle of dualism of executive power established in the Constitution of the Republic of Poland of 1997, i.e. division of competences within the executive between the President of the Republic and the government (Council of Ministers) was supplemented with the principle of competence of the Council of Ministers in matters not reserved to the other bodies. The Constitution reserved to the Council of Ministers the conduct of the state's internal and foreign policy, general management in the field of external relations and national defense as well as government administration management. The competences of the President in the sphere of external relations are limited by the provisions of the Constitution and laws, and, moreover, by the requirement to cooperate with the Prime Minister and the minister responsible for foreign affairs. His right of act is dependent on the initiative of the Prime Minister (in addition countersigning official act of the President). While the delimitation of competences of state authorities is quite clear in relation to the ratification of international agreements, a number of doubts arise regarding the competence to terminate ratified agreements. They also concern the relationship between the role of the President as the Supreme Commander of the Armed Forces and the government's overall leadership in the field of national defense, powers to ensure internal security and the appointment of the Supreme Commander of the Armed Forces and forming the composition of the National Security Council, as advisory body to the President.

Keywords: Armed Forces, competence, Council of Ministers, countersignature, dualism of executive, foreign affairs, President of Republic, ratification of international agreement, termination of international agreement.