

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.01.02.15>

dr Adam TOKARSKI

<https://orcid.org/0000-0001-9675-260X>

Uniwersytet Radomski

e-mail: at5@o2.pl

Udział Prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej w procedurze tworzenia rządu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r.

Streszczenie

Artykuł omawia udział Prezydenta w procedurze tworzenia Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Analiza kompetencji głowy państwa w tym zakresie dokonana została z uwzględnieniem prezydenckiej funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej.

W pierwszej części opracowania przedstawiono znaczenie omawianej kwestii, skrótkowo kontekst historyczny oraz określono zastosowaną metodę badawczą.

Druga część opracowania omawia udział Prezydenta RP w zasadniczym trybie powoływania Rady Ministrów określonym w art. 154 ust. 1 i 2. Szczególną uwagę zwrócono na znaczenie i uwarunkowania aktu desygnacji Prezesa Rady Ministrów.

W trzeciej artykule opisane zostały kompetencje Prezydenta w zakresie realizacji dwóch rezerwowych trybów powoływania Rady Ministrów. Ponadto omówiono wymogi prawidłowego sprawowania funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej w sytuacji problemów z tworzeniem stabilnego rządu.

Ostatnią część stanowi podsumowanie i określenie na podstawie podjętych badań rzeczywistego udziału głowy państwa w procedurze tworzenia rządu.

Słowa kluczowe: tworzenie Rady Ministrów, gwarant ciągłości władzy państwowej, Prezydent RP, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Wstęp

Wybory i następująca po nich zmiana władzy są jednym z fundamentów ustroju demokratycznego. Od sprawności realizacji konstytucyjnych postano-

wień określających mechanizmy alternacji władzy zależy ciągłość tej władzy, którą rozumieć należy jako nieprzerwane działanie organów tworzących poszczególne jej segmenty, ale także pokojowe, cykliczne zmiany osób ją piastujących.

Gwarantem – fundamentalnej dla trwania Państwa – zasady ciągłości władzy państwowej w świetle art. 126 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. jest Prezydent. Działania Prezydenta w ramach wykonywania tej funkcji polegać powinny na niedopuszczaniu do wystąpienia niewydolności konstytucyjnych mechanizmów funkcjonowania władzy, których przejawem może być nieprzyjęcie organów państwowych do działania lub zakłócenia przebiegu procedur sukcesyjnych, przejawiające się m.in. zwłoką w ich realizacji lub wręcz niemożnością ich przeprowadzenia. Realizacji prezydenckiej funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej służą kompetencje organizatorskie (np. zwoływanie pierwszych posiedzeń Sejmu i Senatu), a także kompetencje nominacyjne¹. Spośród kompetencji nominacyjnych dla ciągłości władzy państwowej szczególne znaczenie mają niewątpliwie kompetencje związane z tworzeniem Rady Ministrów. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozstrzygnięcia wyborów parlamentarnych, które odbyły się w 2023 r. i następujące po nich kontrowersyjne decyzje Prezydenta A. Dudy w przedmiocie desygnowania Prezesa Rady Ministrów i powoływania Rady Ministrów, które skutkowały znaczącym opóźnieniem procesu zmiany rządu, stanowią doskonałą okazję do gruntownej analizy udziału Prezydenta RP w procedurze tworzenia Rady Ministrów w świetle przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej. Celem niniejszego opracowania jest zatem odpowiedź na pytanie, w jaki sposób głowa państwa powinna wykonywać swoje kompetencje określone w art. 154 i 155 Konstytucji RP, aby w prawidłowy sposób realizować funkcję gwaranta ciągłości władzy państwowej. Artykuł jest również próbą określenia głównych założeń, na których oparta jest procedura powoływania Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej i udziału Prezydenta w ich realizacji. Powyższe cele ustalone zostaną przy pomocy metody formalno-dogmatycznej.

1. Udział Prezydenta w zasadniczym trybie powoływania rządu

W świetle Konstytucji RP z 1997 r. procedura tworzenia Rady Ministrów obejmuje trzy tryby² określone w przywołanych art. 154 i art. 155. Obecnie

¹ P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999, s. 7.

² Mimo istniejących w doktrynie prawa konstytucyjnego wątpliwości uważam, że Konstytucja z 1997 r. w art. 154 i 155 określa jedną procedurę tworzenia RM obejmującą trzy możliwe tryby. Określeniem „tryb” posługuje się sam ustrojodawca w art. 154 ust. 3., stąd też uważam, że jest ono właściwsze niż funkcjonujące obecnie głównie w przestrzeni medialnej określenie „krok”.

obowiązująca ustawa zasadnicza za początek procedury tworzenia rządu przyjmuje dymisję dotychczasowego rządu. W myśl art. 162 ust. 1 i 2 Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu Sejmu nowej kadencji, w przypadku nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności oraz w razie rezygnacji Prezesa Rady Ministrów.

Trzy pierwsze z wymienionych przypadków nakładają na Prezydenta, jako gwaranta ciągłości władzy państwowej, obowiązek przyjęcia dymisji rządu oraz powierzenia mu dalszego sprawowania obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Realizacja tego obowiązku przez głowę państwa zapobiega – choćby czasowej – sytuacji nieistnienia rządu w systemie organów władzy państwowej. W czwartym przypadku, czyli rezygnacji Prezesa Rady Ministrów, Prezydent ma szerszy zakres kompetencji, ponieważ może on odmówić przyjęcia dymisji, samodzielnie określając przesłanki tej decyzji. Ewentualna odmowa przyjęcia rezygnacji premiera powinna być jednak – w mojej opinii – sytuacją zupełnie wyjątkową³. W kontekście prezydenckiej funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej można przyjąć, że Prezydent mógłby odmówić przyjęcia dymisji, gdy uzna, że kierunki polityki realizowanej przez gabinet są warte kontynuowania jako adekwatne do sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej państwa, cieszą się poparciem większości parlamentarnej oraz Narodu lub przyjęcie dymisji w jakiś sposób zagraża stabilności państwa. W przypadku przyjęcia rezygnacji premiera, Prezydent także powierza zdymisjonowanej Radzie Ministrów dalsze pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego rządu.

Stanowczo podkreślić należy, że Rada Ministrów, której Prezydent powierzył sprawowanie obowiązków na podstawie art. 162 ust. 3 jest – jak określa się to w piśmiennictwie – Radą Ministrów „atypową”⁴ lub „przejściową”. Stąd też, taka Rada Ministrów powinna sprawować swoje obowiązki wyłącznie w niezbędnym dla realizacji bieżącego zarządu sprawami państwa, ukierunkowując swoje działania przede wszystkim na zapewnienie niezaburzonego procesu przejęcia władzy przez nowy rząd. Rozwijając poglądy doktryny w tym zakresie, stwierdzić należy, że taka Rada Ministrów powinna w szczególności powstrzymać się od działań, które stanowią próbę zachowania wpływów politycznych lub takich, które

Inny pogląd prezentuje K. Skotnicki, który stwierdza, że przywołane przepisy określają trzy odrębne procedury, dzielące się na etapy. Pogląd ten aprobuje również A. Rakowska-Trela. Zob. K. Skotnicki, *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 149; A. Rakowska-Trela, *Powoływanie Rady Ministrów w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] D. Górecki (red.), *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2019, s. 139.

³ W dotychczasowej praktyce ustrojowej okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. tylko raz doszło do takiej sytuacji. W 2005 r. Prezydent A. Kwaśniewski odmówił przyjęcia dymisji premiera M. Belki.

⁴ P. Czarny, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, Warszawa 2019, s. 492.

mogą zaburzać prowadzenie przez nowy rząd np. polityki personalnej w instytucjach państwowych. Mimo że jest to postulat doktrynalny, należy podkreślić jego zasadność wynikająca z faktu, że trudno akceptować wykonywanie pełni kompetencji przez Radę Ministrów, która została pozbawiona inwestytury parlamentarnej (art. 162 ust. 2 pkt 1 i 2), będącej przecież podstawą jej działania w systemie parlamentarno-gabinetowym albo – jak ma to miejsce w przypadku określonym w art. 162 ust. 2 pkt.3 – Radę Ministrów, w której możliwość lub celowość dalszego działania zwątpił kierujący jej pracami Prezes Rady Ministrów.

Tryb powoływania Rady Ministrów, przewidziany w art. 154 Konstytucji z 1997 r., określany jest w literaturze przedmiotu mianem podstawowego lub zasadniczego. Podkreślić należy, że określenie to nie wynika jedynie z jego chronologicznego pierwszeństwa, ale także z jego istoty – jako trybu najlepiej równoważącego udział w tworzeniu rządu dwóch segmentów władzy: wykonawczej reprezentowanej przez Prezydenta i Sejmu, czyli władzy ustawodawczej. Tematyka niniejszego opracowania wymaga, aby podkreślić, że jako pierwszy i główny cel trybu podstawowego wskazywane jest ukształtowanie rządu zdolnego do realizowania w państwie władzy wykonawczej, przez co jednocześnie zachowana zostaje jej ciągłość⁵.

W sytuacjach określonych w art. 162 ust. 1 i ust. 2 pkt. 1 i 3 Konstytucji RP pierwszą czynnością składającą się na procedurę tworzenia Rady Ministrów jest desygnowanie przez Prezydenta Prezesa Rady Ministrów. Czynność ta otwiera tzw. fazę prezydencką podstawowego trybu powoływania Rady Ministrów. Desygnowanie jest uprawnieniem osobistym Prezydenta zwolnionym z obowiązku kontrasygnaty. Konstytucja nie określa *expressis verbis* kryteriów, którymi powinien się kierować Prezydent powierzając określonemu kandydatowi misję tworzenia rządu. Mając na uwadze wspomniany już cel pierwszego trybu powoływania Rady Ministrów, należy stwierdzić, że głowa państwa nie może dokonać aktu desygnacji zupełnie dowolnie czy jedynie w oparciu o sympatie polityczne⁶. Realizując w sposób prawidłowy funkcję gwaranta ciągłości władzy państwowej, Prezydent powinien bowiem uwzględniać układ sił panujących w Sejmie i bezstronnie⁷ ocenić, który z kandydatów do desygnowania ma realne i największe szanse uzyskać wotum zaufania już w ramach pierwszego trybu powoływania Rady Ministrów.

Lekceważenie przez głowę państwa rzeczywistego układu sił politycznego w Sejmie należałoby ocenić wyłącznie negatywnie z punktu widzenia autorytetu

⁵ W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999, s. 8.

⁶ B. Opaliński, *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 65.

⁷ Założenie przez ustrojodawcę bezstronności głowy państwa było – jak pisze A. Chorążewska – przyczyną powierzenia Prezydentowi prerogatywy do desygnowania Prezesa Rady Ministrów. Zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, 112–113.

głowy państwa. Jak słusznie zauważa D. Dudek, Prezydent w sytuacji istnienia stabilnej i wyraźnej większości (również koalicyjnej) w Sejmie powinien wystąpić do niej o zaproponowanie kandydata na Prezesa Rady Ministrów i zgodnie z tym wskazaniem dokonać aktu desygnacji, co czyni zadość zasadom kultury politycznej. Swobodę działania Prezydenta w zakresie doboru kandydata na premiera zwiększa dopiero ewentualny brak klarownej większości sejmowej⁸. W świetle przywołanych poglądów doktryny należy uznać, że Prezydent – jako gwarant ciągłości władzy państwowej – upoważniony, a nawet zobowiązany jest do podejmowania aktywnych, także nieformalnych, działań wobec większości sejmowej zachęcających do jak najszybszego wskazania kandydata na premiera⁹.

Trudno również uznać za dopuszczalne, aby Prezydent np. z powodu politycznego sporu z większością parlamentarną zupełnie zaniechał procedowania zasadniczego trybu powoływania Rady Ministrów i odmówił desygnowania jakiegokolwiek kandydata. Wystarczającym uzasadnieniem tej tezy jest – w mojej opinii – redakcja przepisu art. 154 ust. 1, który stwierdzając, że „Prezydent desygnuje Prezesa Rady Ministrów”, w kategorięczny sposób rozstrzyga, iż głowa państwa jako gwarant ciągłości władzy państwowej ma szczególny obowiązek, a nie tylko możliwość, zainicjowania procedury tworzenia nowego rządu. Zaniechanie działań w tym zakresie musiałoby zostać uznane za delikt konstytucyjny stanowiący podstawę odpowiedzialności Prezydenta przed Trybunałem Stanu.

W odpowiedzi na skąpy zakres konstytucyjnych regulacji dotyczących desygnacji w literaturze podnoszono postulat nałożenia na Prezydenta obowiązku desygnowania lidera zwycięskiego ugrupowania¹⁰. Postulat ten jest jednak niezasadny, ponieważ w praktyce może dojść do sytuacji, że lider partii, która wygrała wybory nie będzie zainteresowany objęciem urzędu premiera albo nie pozwala mu na to choćby stan zdrowia¹¹. W świetle wydarzeń mających miejsce po wyborach parlamentarnych w październiku 2023 r. należy dodać, że możliwą w praktyce okazała się również sytuacja, że zwycięska partia nie będzie dysponowała nie tylko stosowną samodzielną większością w Sejmie, ale także nie będzie posiadała zdolności koalicyjnej¹², co z góry przekreśla szanse na utworzenie

⁸ D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 90.

⁹ Na znaczenie czynników nieformalnych dla powodzenia procesu tworzenia rządu wskazuje J. Ciapała, a w najnowszym piśmiennictwie S. Patyra. Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 279; S. Patyra, *Wpływ politycznej pozycji Prezesa Rady Ministrów na realizację jego ustrojowych kompetencji w świetle doświadczeń praktyki stosowania Konstytucji z 1997 r.*, [w:] M. Wikiński (red.), *Prawno-instytucjonalne zagadnienia państwa i polityki społecznej*, Radom 2023, s. 24.

¹⁰ W. Skrzydło, *Problematyka prawna powoływania Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] L. Antonowicz (red.), *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa (Materiały z konferencji naukowej. Lublin – Kazimierz Dolny, 7–9 kwietnia 1998 r.)*, t. 2, Lublin 1998, s. 53.

¹¹ Zob. A. Tokarski, *Funkcje Prezydenta w polskiej tradycji ustrojowej*, Radom 2022, s. 252.

¹² W wyborach parlamentarnych, które odbyły się 15 października 2023 r. najwięcej głosów (35,38%) zdobył Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość, co przełożyło się na 194 mandaty

rządu w pierwszym z konstytucyjnych trybów. Także praktyka ustrojowa całego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. pokazuje, że nie wykształcił się zwyczaj desygnowania liderów zwycięskich ugrupowań politycznych. Zdarzyło się to do tej pory zaledwie czterokrotnie¹³.

Kolejnym celem podstawowego trybu określonego w art. 154 ust. 1 Konstytucji jest ściśle określenie ram czasowych pierwszej próby tworzenia nowego rządu. Konstytucja wyznacza bowiem Prezydentowi 14-dniowy termin od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniego rządu na powołanie uprzednio desygnowanego Prezesa Rady Ministrów wraz z zaproponowanymi przez niego członkami Rady Ministrów i odebranie przysięgi od członków nowo powołanej Rady Ministrów. Przyjmuję się, że gdy Prezydent nie akceptuje składu Rady Ministrów proponowanego przez desygnowanego Prezesa Rady Ministrów może odmówić powołania całej Rady Ministrów¹⁴. Znacznie więcej wątpliwości budzi kwestia odmowy powołania poszczególnych kandydatów na członków Rady Ministrów. W literaturze funkcjonuje jednak odosobniony pogląd W. Sokolewicz, dopuszczający taką możliwość¹⁵. Prezydent, jako gwarant ciągłości władzy państwowej, powinien jednak zapobiegać takim sytuacjom już na etapie konstruowania przyszłego gabinetu, choćby poprzez nieformalne ustalenia i konsultacje podejmowane z desygnowanym premierem. Akt powołania kończy etap prezydencki omawianego trybu i jednocześnie otwiera etap sejmowy. Wynika to z faktu, iż Prezes Rady Ministrów w ciągu 14 dni od powołania przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów (*expose*) wraz w wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, które Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Mimo iż Konstytucja określa w pierwszym trybie tworzenia Rady Ministrów termin na powołanie rządu, Prezydent nie powinien zwlekać zarówno z aktem desygnacji Prezesa Rady Ministrów, jak i powołaniem nowej Rady Ministrów, gdy ten zaproponuje już jej członków. Jako gwarant ciągłości władzy państwowej głowa państwa w sytuacji istnienia oczywistej większości sejmowej powinna dokonywać tych czynności w zasadzie niezwłocznie, mając na uwadze, że dotychczasowa Rada Ministrów nie ma już inwestytury parlamentarnej lub może nie

poselskie. Poszukiwania większości parlamentarnej, które deklarował premier M. Morawiecki, zakończyły się niepowodzeniem. Rząd utworzyły: Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni, Trzecia Droga Polska 2050 Szymona Hołowni – PSL i Nowa Lewica dysponujące w sumie 248 mandatami w izbie niższej.

¹³ Liderami ugrupowań politycznych, którzy zostali bezpośrednio po wyborach desygnowani przez Prezydenta zgodnie z art. 154 ust. 1 byli: L. Miller (SLD), J. Kaczyński (PiS) i dwukrotnie D. Tusk (PO).

¹⁴ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2002, s. 36.

¹⁵ W. Sokolewicz, *W sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 219. Zob. A. Tokarski, op. cit., Radom 2022, s. 253.

odpowiadać swym kształtem woli Narodu, przez co pozbawiona została legitymacji do dalszego sprawowania władzy. Analizując przepis art. 154 ust. 1 i 2, można zatem dojść do przekonania, że ustrojodawca wyznaczając maksymalne terminy na dokonanie poszczególnych czynności składających się na tryb podstawowy tworzenia Rady Ministrów, wyraźnie zaakcentował, że jego celem jest nie tylko samo powołanie rządu zdolnego do uzyskania poparcia bezwzględnej większości w Sejmie, ale także uczynienie tego w możliwie krótkim czasie.

Podkreślić należy, że dalszy przebieg pierwszego z trybów powoływania Rady Ministrów także potwierdza doniosłe znaczenie aktu desygnacji Prezesa Rady Ministrów. Świadome desygnowanie kandydata niemającego szans na uzyskanie wotum zaufania powoduje, że czas potrzebny na zrealizowanie wszystkich czynności określonych w art. 154 ust. 1 i 2 jest w istocie czasem straconym. Taka desygnacja może być odczytywana także jako symptom nieumiejętności rozpoznania przez Prezydenta układu sił politycznych w Sejmie albo – co znacznie gorsze – motywowanej politycznie chęci demonstracyjnego działania w kontrze do izby niższej. Ponadto Rada Ministrów, co do której jest pewne, że nie posiada poparcia Sejmu, funkcjonując pomiędzy jej powołaniem a momentem głosowania w przedmiocie wotum zaufania, nie cieszy się autorytetem i w wyraźnie negatywny sposób oddziałuje na prestiż Państwa i samego Prezydenta¹⁶. Prezydent, jako gwarant ciągłości władzy państwowej, w żadnym wypadku nie powinien umyślnie powodować przewlekłości całej procedury tworzenia nowego rządu i wywoływać konieczności sięgnięcia po kolejne jej tryby. Stąd też jego nadrzędnym celem powinno być podejmowanie wszelkich działań, aby sfinalizować proces powoływania nowego rządu już w ramach trybu zasadniczego.

2. Udział Prezydenta w rezerwowych trybach powoływania rządu

Tryby tworzenia Rady Ministrów określone w art. 154 ust. 3¹⁷ i 155 Konstytucji RP – jak podkreśla się w literaturze – mają charakter wyjątkowy. Są to bowiem tryby rezerwowe (odpowiednim określeniem zdaje się również „awaryjne”), których rolą jest zapewnienie ciągłości władzy państwowej w obliczu nieskuteczności trybu zasadniczego¹⁸ i postępującego zagrożenia stabilności funkcjonowania systemu władzy państwowej.

¹⁶ Przykładem tego jest Rada Ministrów powołana przez Prezydenta A. Dudę 27.11.2023 r. Wobec braku realnych szans na uzyskanie wotum zaufania w trybie art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji RP rząd ten nazywany był „rządem dwutygodniowym”, „rządem groteskowym”. Zob. A. Bodnar, *Demokratyczne wzruszenie*, „Polityka”, 5 grudnia 2023, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2237448,1,demokratyczne-wzruszenie.read> [dostęp: 23.05.2024].

¹⁷ W trybie art. 154 ust. 3 – jako pierwszy w okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. – powołany został 12 grudnia 2023 r. trzeci rząd premiera D. Tuska.

¹⁸ Zob. B. Opaliński, op. cit., s. 79.

W drugim trybie konstytucyjnym inicjatywę w zakresie tworzenia Rady Ministrów przejmują Sejm. Tryb ten jest znacznie uproszczony w stosunku do trybu zasadniczego. Nie tylko pomija on akt prezydenckiej desygnacji, ale nie ustanawia nawet obowiązku wygłoszenia przez premiera wystąpienia zawierającego program działania ewentualnego przyszłego rządu¹⁹. W trybie określonym w art. 154 ust. 3 Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków gabinetu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Obowiązkiem Prezydenta jest powołać wybraną w tym trybie Radę Ministrów i odebrać od niej przysięgę, co oznacza, że te czynności mają jedynie charakter formalny i głowa państwa nie może odmówić ich dokonania. Praktyczne pozbawienie przez ustrojodawcę Prezydenta wpływu na tworzenie Rady Ministrów w drugim trybie jej tworzenia może być odczytywane jako swoista „kara” dla głowy państwa za nietrafne pod względem personalnym procedowanie trybu zasadniczego.

Istotną słabością przepisu art. 154 ust. 3 jest brak określenia terminu, w którym Prezydent ma ich dokonać. Rodzi to hipotetyczne niebezpieczeństwo, że Prezydent – w celu przedłużenia funkcjonowania rządu powołanego w trybie zasadniczym – mógłby zwlekać z realizacją tej konstytucyjnej dyspozycji. Rozwiązanie tego potencjalnego problemu mogłaby stanowić nowelizacja ustawy zasadniczej polegająca na dookreśleniu czasu powołania Rady Ministrów i odebrania od niej przysięgi w omawianym trybie. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem doktryny prawa konstytucyjnego należałoby w tekście Konstytucji ująć, iż głowa państwa zobowiązana jest dokonać tych czynności niezwłocznie²⁰.

Fiasko pierwszego z trybów rezerwowych powołania Rady Ministrów oznacza, że państwo znalazło się u progu poważnego kryzysu politycznego, ponieważ ani Prezydent, ani Sejm nie były w stanie zaproponować Prezesa Rady Ministrów, mającego zdolność sformowania gabinetu cieszącego się poparciem bezwzględnej większości sejmowej. Ostatnią próbę wyjścia z tego politycznego impasu stanowi drugi z rezerwowych trybów powoływania Rady Ministrów. Inicjatywę i zarazem obowiązek jego realizacji Konstytucja przyznaje – analogicznie do trybu zasadniczego – głowie państwa. W myśl art. 155 ust. 1 Prezydent jako gwarant ciągłości władzy państwowej powołuje Prezesa Rady Ministrów w ciągu 14 dni od nieudanej próby wyboru premiera albo proponowanych przez niego członków rządu przez Sejm. Podobnie jak w przypadku trybu zasadniczego Konstytucja RP nie określa jakimi kryteriami powinien kierować się Prezydent decy-

¹⁹ Obowiązek przedstawienia przez Prezesa Rady Ministrów programu działania Rządu powołanego w trybie art. 154 ust.2 Konstytucji RP wynika tylko z art.113 ust. 4 Regulaminu Sejmu, M.P. 2022 poz. 1204.

²⁰ B. Banaszk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 727.

dując się na powołanie konkretnej osoby na stanowisko premiera²¹. Konsekwentnie należy jednak uznać, że Prezydent RP zobowiązany jest brać pod uwagę układ sił politycznych panujących w Sejmie. Co więcej, uzasadnionym zdaje się stwierdzenie, że Prezydent jako gwarant ciągłości władzy państwowej powinien szczególnie starannie rozważyć przyczyny niepowodzenia dwóch poprzednich trybów powoływania Rady Ministrów, ponieważ realizując uprawnienia wynikające z art. 155 ust. 1 podejmuje on niejako działania ostatniej szansy, jeśli chodzi o możliwość wyłonienia rządu przez dotychczasowy Sejm. Ze szczególną ostrożnością i rezerwą należy odnosić się do dopuszczalności sytuacji, w której Prezydent powołuje na stanowisko Prezesa Rady Ministrów osobę, którą uprzednio desygnował w zakończonym fiaskiem trybie zasadniczym. W literaturze obecny jest pogląd, że takie postępowanie nie mieści się w demokratycznej kulturze prawnej²². Dodać należy, że mogłoby ono być również wprost rozpatrywane jako chęć zmuszenia Sejmu do przyjęcia wcześniej odrzuconej kandydatury lub udaremnienia przez głowę państwa całej procedury powoływania Rady Ministrów, poprzez świadome zmarnowanie ostatniej możliwości, jaką dają w tym zakresie przepisy Konstytucji. Zasadne byłoby również przekonanie, że Prezydent dąży w rzeczywistości do ominięcia przepisów konstytucyjnych obligujących go do działania w ramach drugiego trybu rezerwowego, poprzez uchylenie się od wskazania realnego kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów, i działa w zamiarze skrócenia kadencji parlamentu. Oczywiście jest, że takie uporczywe działanie Prezydenta byłoby rażąco sprzeczne z jego funkcją ustrojową gwaranta ciągłości władzy państwowej.

Kolejną czynnością Prezydenta w ramach omawianego trybu jest powołanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów pozostałych członków Rady Ministrów. Przyjmuję się, że w myśl art. 155 Konstytucji RP głowa państwa nie może odmówić realizacji tego wniosku. Pogląd ten uzasadniany jest nadrzędnym celem etapu prezydenckiego ostatniego trybu powoływania Rady Ministrów, którym ma być stworzenie efektywnego rządu²³.

Wyrazem szczególnej roli Prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej w drugim z rezerwowych trybów powoływania Rady Ministrów jest istotne wzmocnienie jego pozycji ustrojowej w stosunku do trybów określonych

²¹ D. Dudek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, Legalis, Lb. 11.

²² W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999, s. 24–25. Sytuacja taka zaistniała w praktyce ustrojowej w czasie tworzenia się wspomnianego już gabinetu M. Belki. Specyfika tamtych wydarzeń polegała na tym, że Sejm nie był nawet zdolny do zaproponowania własnego kandydata na premiera w ramach trybu określonego w art. 154 ust. 3. Wobec tego Prezydent A. Kwaśniewski wykorzystując niemoc Sejmu i obawę części stronnictw politycznych przed wcześniejszymi wyborami, konsekwentnie realizował swoje zamierzenia dotyczące obsady Rady Ministrów. Więcej zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, s. 474–475.

²³ A. Rakowska-Trela, op. cit., s. 145.

w art. 154 Konstytucji RP. Przejawem tego jest przede wszystkim fakt, że dla uzyskania wotum zaufania powołany przez niego rząd musi uzyskać w Sejmie jedynie zwykłą większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprzyja temu przewidziana przez ustrojodawcę swoista sankcja mająca zastosowanie w razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie określonym w art. 155 ust. 1. W takim wypadku – w myśl art. 155 ust. 2 – Prezydent Rzeczypospolitej skraca bowiem kadencję Sejmu i zarządza wybory.

Odnosząc się do przewidzianego skrócenia kadencji Sejmu w razie nieutworzenia Rady Ministrów w oparciu o konstytucyjną procedurę, należy zauważyć, że ma ono charakter obligatoryjny, co oznacza, że ustrojodawca nie pozostawił Prezydentowi żadnej swobody działania w tym zakresie²⁴ i jakichkolwiek alternatywnych wobec skrócenia kadencji Sejmu środków działania w reakcji na nieemożność utworzenia Rady Ministrów²⁵. Przedmiotowy akt Prezydenta ma zatem jedynie charakter formalny i powinien być rozpatrywany raczej jako wyłącznie symboliczny przejaw sprawowania przez głowę państwa funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej, który kładzie kres głębokiemu kryzysowi politycznemu w Państwie. Brak swobody decyzyjnej w jednym z zaledwie dwóch znanych polskiej ustawie zasadniczej przypadków dopuszczających skrócenie kadencji parlamentu przez Prezydenta świadczy o szczególnej trosce jaką ustrojodawca przywiązuje do istnienia stabilnego rządu i zarazem o niechęci do przyznania Prezydentowi rzeczywistej możliwości oddziaływania na bieg spraw po wyczerpaniu konstytucyjnych możliwości powołania Rady Ministrów.

Kończąc omawianie zagadnień składających się na udział Prezydenta w powoływaniu rządu w świetle Konstytucji RP z 1997 r., wspomnieć należy jeszcze o przyjętej w art. 158 instytucji konstruktywnego wotum nieufności. Zgodnie z tym przepisem Sejm – na wniosek, którego koniecznym elementem składowym jest imiennie wskazanie kandydata na Prezesa Rady Ministrów – wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów. W przypadku gdy wnioskowana uchwała zostanie podjęta przez Sejm, Prezydent obowiązany jest do przyjęcia dymisji Rady Ministrów oraz powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów. Następnie głowa państwa na wniosek premiera powołuje pozostałych członków rządu i odbiera od nich przysięgę.

Podobnie jak w trybie określonym w art. 154 ust. 3 i art. 155 Konstytucji, Prezydent nie został wyposażony w formalną możliwość wywierania jakiegokol-

²⁴ M. Rączka, *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji w polskim i włoskim prawie konstytucyjnym*, Toruń 2010, s. 171.

²⁵ W tym miejscu należy odnotować, że na mocy art. 62 Małej Konstytucji z 1992 r. (Dz. U. 1992 nr 84, poz. 426) w przypadku niemożności powołania rządu na podstawie konstytucyjnych trybów, Prezydent mógł rozwiązać Sejm albo w ciągu 14 dni powołać Prezesa Rady Ministrów i Radę Ministrów na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy (tzw. rząd prezydencki). Zob. T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 164-165.

wiek wpływu na skład personalny nowego gabinetu. Oznacza to, że wniosek Prezesa Rady Ministrów dotyczący powołania określonych członków rządu należy traktować jako żądanie, które Prezydent realizuje jako gwarant ciągłości władzy państwowej. Podobnie jak ma to miejsce w drugim trybie powoływania Rady Ministrów ustawa zasadnicza nie wyznacza Prezydentowi terminu do podjęcia tych czynności. Konsekwentnie należy uznać zatem, że Prezydent powinien działać niezwłocznie. Zauważyć należy jednak, że w literaturze funkcjonuje także pogląd, że wobec braku w art. 158 Konstytucji regulacji dotyczących terminów, należy w drodze analogii stosować 14-dniowy termin charakterystyczny dla pozostałych trybów powoływania Rady Ministrów²⁶. Pogląd tej – w mojej opinii – uznać należy za bezpodstawny. Wynika to z faktu, że przyjęcie wniosku w przedmiocie konstruktywnego wotum nieufności w sposób precyzyjny i wykluczający wpływ Prezydenta określa osobę premiera. Rolą Prezydenta – identycznie jak w trybie określonym w art. 154 ust. 3 – jako gwaranta ciągłości władzy państwowej powinno być zatem tylko jak najszybsze urzeczywistnienie woli Sejmu i umożliwienie nowemu Prezesowi Rady Ministrów sformowania i rozpoczęcia misji jego gabinetu. Kwestią do dyskusji pozostaje ewentualna nowelizacji konstytucyjnego przepisu art. 158 w celu podkreślenia niezwłocznego charakteru działań głowy państwa podejmowanych na jego podstawie.

Podsumowanie

Analiza przepisów konstytucyjnych składających się na poszczególne tryby procedury tworzenia rządu wskazuje, że nadrzędnym celem ustrojodawcy oprócz – co oczywiste – powołania funkcjonalnej Rady Ministrów zdolnej do uzyskania wotum zaufania, jest także to, aby zmiana rządu następowała w przewidywalnym, jak najkrótszym horyzoncie czasowym wyznaczanym biegiem maksymalnych 14-dniowych terminów, określających pewien rytm dokonywanych czynności. Ustrojodawca ściśle limituje również ilość szans, którymi dysponują Prezydent i Sejm w toku powoływania Rady Ministrów zamykając całą procedurę w trzech trybach: zasadniczym i dwóch rezerwowych.

Momentem kluczowym dla sprawnego przeprowadzenia procedury powoływania nowego rządu zdaje się być desygnacja Prezesa Rady Ministrów. Za zbyt nie uproszczenie należy uznać jednak stwierdzenie, że Prezydent może wykonywać tę prerogatywę zupełnie swobodnie. Po pierwsze należy bowiem stwierdzić, że Prezydent, jako gwarant ciągłości władzy państwowej ma obowiązek desygnowania kandydata na premiera. Po drugie – głowa państwa dokonując tego aktu musi uwzględnić układ sił polityczny w Sejmie, aby zminimalizować ryzyko potrzeby uruchomienia kolejnych trybów powoływania Rady Ministrów i mak-

²⁶ D. Dudek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., Legalis, , Lb. 29.

symalnie skrócić czas niepewności wiążący się z formowaniem nowego rządu. Po trzecie, należyte wykonywanie funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej powinno być nadrzędnym celem Prezydenta, co wyklucza wykorzystywanie kompetencji w zakresie powoływania Rady Ministrów do prowadzenia bieżącej gry politycznej. Jeszcze większych ograniczeń swoboda decyzyjna Prezydenta doznaje w kolejnym trybie procedury tworzenia Rady Ministrów. Prezydent w świetle art. 154 ust. 3 jest bowiem jedynie organem „mechanicznie” realizującym uchwałę Sejmu o wyborze Rady Ministrów.

Dość istotną jest natomiast rola głowy państwa w sytuacji, gdy konieczne okazuje się sięgnięcie po drugi z rezerwowych trybów. Prezydent, jako gwarant ciągłości władzy państwowej, dokonując wyboru kandydata, którego powoła na urząd premiera, ma duży, jeśli nie rozstrzygający, wpływ na możliwość dalszego funkcjonowania parlamentu w dotychczasowym składzie osobowym. Konstytucyjną sankcją za brak możliwości wyłonienia stabilnego rządu jest bowiem skrócenie kadencji Sejmu i zarządzenie wyborów, co podkreśla, jak dużą wagę obecnie obowiązująca Konstytucja przywiązuje do kwestii związanych z powoływaniem rządu.

Symptomatycznym jest jednak fakt pozbawienia Prezydenta swobody w dysponowaniu tym ostatecznym konstytucyjnym „bezpiecznikiem” mającym zapobiegać utrwaleniu się niemocy w zakresie procedowania zmiany rządu. Skrócenie kadencji Sejmu przewidziane w art. 155 ust. 2 jest zatem kolejną czynnością wyłączoną ze sfery dyskrecjonalnego uznania głowy państwa, co wyklucza zajęcie przez Prezydenta w tym przypadku pozycji arbitra.

Kończąc rozważania dotyczące udziału Prezydenta w procedurze tworzenia Rady Ministrów, należy uznać, że jego samodzielność decyzyjna nie powinna być przeceniana. Prezydent, jako gwarant ciągłości władzy państwowej, przede wszystkim inicjuje tryb zasadniczy tej procedury oraz drugi tryb rezerwowy. Pozostałe rozstrzygnięcia w tym zakresie leżą natomiast w kompetencji Sejmu lub wynikają wprost z Konstytucji, przez co udział Prezydenta ogranicza się tu tylko do niezwłocznego wykonania konstytucyjnych obowiązków.

Bibliografia

- Balicki R., *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, R. 80, z. 1.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bodnar A., *Demokratyczne wzruszenie*, „Polityka”, 5 grudnia 2023.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.

- Czarny P., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007.
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Dudek D., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, SIP Legalis.
- Opaliński B., *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- Patyra S., *Wpływ politycznej pozycji Prezesa Rady Ministrów na realizację jego ustrojowych kompetencji w świetle doświadczeń praktyki stosowania Konstytucji z 1997 r.*, [w:] M. Wikiński (red.), *Prawno-instytucjonalne zagadnienia państwa i polityki społecznej*, Radom 2023.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2002.
- Rakowska-Trela A., *Powoływanie Rady Ministrów w Konstytucji z 2 kwietnia z 1997 r.*, [w:] D. Górecki (red.), *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2019.
- Rączka M., *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji w polskim i włoskim prawie konstytucyjnym*, Toruń 2010.
- Sarnecki P., [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999.
- Skotnicki K., *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.
- Skrzydło W., *Problematyka prawna powoływania Rady Ministrów w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] L. Antonowicz (red.), *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa (Materiały z konferencji naukowej. Lublin – Kazimierz Dolny, 7–9 kwietnia 1998 r.)*, t. 2, Lublin 1998.
- Sokolewicz W., *W sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6.
- Sokolewicz W., [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999.
- Tokarski A., *Funkcje Prezydenta w polskiej tradycji ustrojowej*, Radom 2022.
- Włodek T., *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.

The participation of the President as a guarantor of the continuity of state power in the procedure of forming the government in the light of the Constitution of the Republic of Poland of 1997

Abstract

The article discusses the participation of the President in the procedure of establishing the Council of Ministers in the light of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland of 1997. The analysis of the competences of the head of state was made taking into account the presidential function of the guarantor of the continuity of state power.

The first part of the study presents the importance of the issue discussed, briefly the historical context and determines the research method used.

The second part of the study discusses the participation of the President of the Republic of Poland in the basic procedure for appointing the Council of Ministers specified in art. 154 section 1 and 2. Particular attention was paid to the importance and conditions of the act of designation of the Prime Minister.

The third article describes the competences of the President in the implementation of two reserve procedures for appointing the Council of Ministers. Moreover, the requirements for the proper exercise of the function of a guarantor of the continuity of state power in the event of problems with creating a stable government were discussed.

The last part is a summary and determination, based on the research undertaken, of the actual participation of the head of state in the government formation procedure.

Keywords: creation of the Council of Ministers, guarantor of the continuity of state power, President of the Republic of Poland, Constitution of the Republic of Poland of 1997.