

RAFAŁ KRUK

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie
<https://orcid.org/0000-0003-2697-5001>
302D@lazarski.pl

Prezydent a powołanie Rady Ministrów. Praktyka konstytucyjna

The President and the appointment of the Council of Ministers. Constitutional practice

Abstract: This article concerns the legal role of the President of the Republic of Poland in the process of appointing the Council of Ministers under the Ordinance of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 in the context of constitutional practice. The article deals with the competence of the President in all the modes of government formation provided for by the Constitution. The author analyses the legal and systemic relations between the President and the Sejm of the Republic of Poland in the context of procedures for the formation of the cabinet. The position of the head of state is also determined by political factors which are mentioned.

Keywords: The President of the Republic of Poland, appointment of the Council of Ministers, legal and political relations, procedures for forming a government, constitutional practice

Wprowadzenie

Sposób, w jaki powoływany jest rząd, stanowi rezultat przyjęcia określonego modelu systemu rządów¹ we współczesnym państwie demokratycznym. Procedury wyłaniania Rady Ministrów (dalej: RM) przyjęte przez ustrojodawcę w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku pozwalają określić polski model sprawowania władzy jako tzw. (choć to pojęcie jest dość nieprecyzyjne) zrationalizowany system parlamentarno-gabinetowy. Materia ta, obok regulacji odpowiedzialności RM i dokonywania zmian w jej składzie, należy do zasadniczych z punktu widzenia przyjętego parlamentarnego systemu rządów².

Artykuł ten dotyczyć będzie problemu roli prawnoustrojowej Prezydenta RP w procesie powoływania RM w kontekście praktyki konstytucyjnej obejmującej okres obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Równie istotne będzie zatem ukazanie nie tylko elementu normatywnego, ale odniesienie go do praktyki. Tak ujęte zagadnienie pozwala na postawienie następującego pytania badawczego: czy regulacje konstytucyjne dotyczące udziału Prezydenta RP w procesie formowania RM spełniają swoją funkcję normatywno-ustrojową w praktyce konstytucyjnej? Innymi słowy, czy biorąc pod uwagę praktykę ostatnich 25 lat obowiązywania ustawy zasadniczej z 1997 roku, można stwierdzić, że zachodzi zbieżność między tym, co

¹ Zob. J. Kuciński, *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2016, z. 94, s. 66-69.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 289. Tak też R. Mojak, *Konstytucyjny system rządów w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rejent” 2000, nr 4 (108), s. 121.

normatywnie wyrażone w Konstytucji, a jej stosowaniem? Problem ten mógłby, rzecz jasna, zostać potraktowany jeszcze szerzej, obejmując ogół treści konstytucyjnej, jednakże ramy niniejszego artykułu zawężono do badania wyłącznie aspektu roli Prezydenta w procedurze powołania RM.

Jak już nadmieniono, okazją do tej refleksji jest mijające ćwierć wieku od wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku i towarzysząca tej rocznicy szeroka debata publiczna poruszająca kwestie nie tylko dotyczące *stricte* Konstytucji, ale i problemy natury ogólnoustrojowej polskiego porządku prawnego. Odpowiedź na tak postawione pytanie badawcze będzie wymagała zastosowania przede wszystkim metody formalno-dogmatycznej jako najbardziej typowej dla analizy przepisów prawnych. W artykule szczególnie nacisk położono na kilka istotnych zagadnień, które nie zawsze są jednolicie rozumiane wśród przedstawicieli doktryny.

1. Zagadnienia ogólne

W klasycznym modelu parlamentarnym rola głowy państwa sprowadza się często do formalnego aktu powołania gabinetu, którego to aktu nie może ona odmówić, a zasadniczy ciężar wyłonienia rządu spoczywa na organie parlamentarnym. Polski ustrojodawca przyznał Prezydentowi znacznie szersze uprawnienia, co jest wyrazem pewnej przeczności. Mianowicie, chciał w ten sposób uniknąć negatywnych skutków kryzysów politycznych w łonie Sejmu RP, tak częstych dla młodej demokracji po 1989 roku, prowadzących w konsekwencji do niezdolności wyłonienia gabinetu. Jak trafnie zaznacza W. Skrzydło, „uprawnienia Prezydenta wiążą się tylko z powstaniem Rady Ministrów, nie dysponuje natomiast żadnymi środkami prawnymi zmierzającymi do odwołania rządu, który nie ponosi odpowiedzialności przed Prezydentem, a tylko przed Sejmem”³.

Konstytucja RP z 1997 roku normuje trzy procedury powoływania RM: pierwsza o charakterze podstawowym (art. 154 ust. 1 i 2), zaś dwie kolejne (określane w literaturze jako rezerwowe bądź awaryjne) uruchamiane zostają na wypadek niemożności wyłonienia rządu w ramach procedury podstawowej (art. 154 ust. 3 i art. 155)⁴. Jest też czwarta procedura z art. 158, mająca charakter odrębny od pozostałych, bo stosowana nie tylko jako sposób powołania gabinetu, ale również jako instrument egzekucji odpowiedzialności politycznej RM przez Sejm. Procedury te nie są jednolite, chociaż ściśle ze sobą powiązane⁵. Różni je stopień aktywności głównych podmiotów w procesie tworzenia gabinetu, czyli Prezydenta i Sejmu. Co równie istotne, ani Sejm, ani Prezydent nie są uprawnieni nie tylko do zmiany kolejności, ale i do selektywnego stosowania owych procedur.

³ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2014, s. 168.

⁴ Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 290.

⁵ P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 299.

2. Prezydent RP a procedura podstawowa

Pierwsza procedura znajduje swoje unormowanie w art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zgodnie z intencją ustrojodawcy, jej zasadniczy charakter przejawia się w tym, że powinna doprowadzić do pozytywnego zakończenia procesu wyłaniania rządu, a więc w jej wyniku powinna powstać RM zdolna do skutecznego prowadzenia polityki państwa i mająca silne oparcie w parlamencie. W dotychczasowej praktyce ustrojowej wszystkie gabinety od 1997 roku zostały ukształtowane w ramach tej właśnie procedury, z jednym wyjątkiem – rządu Marka Belki w 2004 roku, powołany dopiero w drugiej procedurze rezerwowej.

Prezydent RP odgrywa w procedurze podstawowej rolę szczególnie istotną. To on jest bowiem, a nie Sejm, inicjatorem procesu powoływania RM. Mianowicie ust. 1 art. 154 stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów”. Pierwszą więc czynnością prawną Prezydenta i pierwszą czynnością prawną w ogóle w tej procedurze jest desygnacja (postanowieniem) osoby przyszłego Prezesa RM. Zanim bowiem Prezydent zainicjuje procedurę formowania nowego rządu, przyjmuje postanowieniem dymisję poprzedniej RM oraz (także postanowieniem) powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu wyłonienia nowego gabinetu. Dymisja stanowi przesłankę rozpoczęcia procesu powoływania nowej RM⁶. Prezydent „podejmuje zatem działania zmierzające do powołania Rady Ministrów, jak też ma zagwarantowany udział w zakończeniu przez nią działalności”⁷.

Obligatoryjne przyjęcie dymisji następuje w trzech konstytucyjnie wyliczonych przypadkach (art. 162 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 2). Po pierwsze, Prezes RM składa dymisję na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu (ust. 1). Po drugie, nieuchwalenie przez Sejm wotum zaufania dla rządu rodzi obowiązek jego dymisji, którą Prezydent musi przyjąć (ust. 2 pkt 1). Dotyczy to zarówno wotum zaufania wyrażanego na etapie tworzenia RM, ale i dotyczącego już funkcjonującego gabinetu, w sytuacji gdy premier na podstawie art. 160 Konstytucji nie uzyskał oficjalnego poparcia parlamentu dla swej polityki. W maju 2004 roku powołany przez Prezydenta rząd Marka Belki nie uzyskał wymaganego w procedurze podstawowej wotum zaufania, w rezultacie premier Belka złożył dymisję RM, którą Prezydent przyjął⁸. Po trzecie wreszcie, wyrażenie RM wotum nieufności przez Sejm na podstawie art. 158 skutkuje obligatoryjnym złożeniem dymisji rządu i równie obligatoryjnym jej przyjęciem przez Prezydenta (ust. 2 pkt 2). Natomiast rezygnacja Prezesa RM

⁶ L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 219.

⁷ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 344.

⁸ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2004 r. nr 113-20-04 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2004, nr 22, poz. 388).

z zajmowanego stanowiska (ust. 2 pkt 3) także skutkuje obowiązkiem złożenia dymisji rządu, ale – odmiennie – Prezydent ma prawo odmówić jej przyjęcia. W dotychczasowej praktyce tylko raz Prezydent skorzystał z uprawnienia przewidzianego w art. 162 ust. 4, odmawiając przyjęcia dymisji gabinetu po tym, jak premier Marek Belka zrezygnował ze stanowiska⁹. Natomiast sytuacja, w jakiej Prezes RM złożył rezygnację z urzędu, a Prezydent przyjął dymisję gabinetu, miała miejsce po 1997 roku aż czterokrotnie. Po raz pierwszy w maju 2004 roku, kiedy to premier Leszek Miller ustąpił ze stanowiska¹⁰. Kolejny raz w lipcu 2006 roku – rezygnacja Kazimierza Marcinkiewicza¹¹, w 2014 roku – ustąpienie Donalda Tuska¹², a ostatni raz w grudniu 2017 roku, gdy premier Beata Szydło zmuszona została z przyczyn politycznych do rezygnacji, składając tym samym dymisję całej RM¹³.

Przesłanki dymisji RM, choć pominięte bezpośrednio w Konstytucji z 1997 roku, dotyczą śmierci Prezesa RM, utraty zajmowanego stanowiska wyrokiem Trybunału Stanu oraz sytuacji trwałej niemożności premiera do sprawowania urzędu (np. w wyniku choroby). Przyjmuje się obowiązek złożenia dymisji RM i jej przyjęcia przez Prezydenta¹⁴. Pośrednio taką interpretację można wywieść z art. 147 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że „Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów”. Śmierć Prezesa RM albo wyrok Trybunału Stanu o utracie stanowiska powoduje niemożność kontynuowania funkcjonowania RM ze względu na brak prawnokonstytucyjnej podstawy. Natomiast w przypadku trwałej niemożności sprawowania urzędu (np. spowodowanej chorobą) skład RM jest co prawda zgodny z wymogiem art. 147 ust. 1, ale w praktyce premier nie jest w stanie wypełniać swoich funkcji. Dotychczas taka sytuacja w polskiej praktyce nie miała miejsca.

Wspomniano wyżej, że moment rozpoczęcia formowania rządu poprzedza przyjęcie dymisji poprzedniego gabinetu. Jest to regułą – z jednym jednak wyjątkiem. Mianowicie, w przypadku powoływania rządu w rezultacie wyborów parlamentarnych desygnacja kandydata na nowego premiera może nastąpić przed formalnym przyjęciem dymisji dotychczasowej RM. W praktyce ustrojowej znany jest przypadek, gdy prezydent Aleksander Kwaśniewski wydał postanowienie o desygnacji

⁹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 maja 2005 r. nr 13-9-05 o odmowie przyjęcia dymisji Rady Ministrów (M.P. 2005, nr 27, poz. 373).

¹⁰ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-13-04 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2004, nr 19, poz. 333).

¹¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2006 r. nr 113-30-06 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2006, nr 48, poz. 517).

¹² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 września 2014 r. nr 1131-11-2014 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2014, poz. 803).

¹³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 grudnia 2017 r. nr 1131.16.2017 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2017, poz. 1143).

¹⁴ P. Czarny, *Komentarz do art. 162*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Lex/el 2021.

Leszka Millera na stanowisko premiera 4 października 2001 roku¹⁵, a postanowienie o przyjęciu dymisji urzędującej RM Jerzego Buzka zostało wydane dopiero 19 października tego roku¹⁶. W tym samym dniu co przyjęcie dymisji (tj. 19 października) Prezydent postanowieniem powołał Leszka Millera na Prezesa RM oraz pozostałych członków RM¹⁷. W rezultacie nowy rząd rozpoczął pracę już podczas pierwszego posiedzenia Sejmu, w dniu formalnego ustąpienia poprzedniego gabinetu.

Przyjęcie dymisji RM, niezależnie od jej przyczyny, upoważnia Prezydenta do zainicjowania procesu powoływania nowego gabinetu. Desygnacja oznacza nie tylko wyznaczenie kandydata na nowego Prezesa RM, ale również upoważnienie do rozpoczęcia działań mających na celu sformowanie składu personalnego przyszłego gabinetu¹⁸. Konstytucja nie precyzuje, w jakim czasie od przyjęcia dymisji RM ma nastąpić desygnacja kandydata na przyszłego premiera. Wymaga tylko, aby w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej RM Prezydent dokonał trzech kolejno po sobie następujących czynności prawnych: desygnowanie premiera, powołanie RM oraz odebranie przysięgi od członków nowego rządu.

Konstytucja RP przyznaje Prezydentowi nieograniczoną w zasadzie swobodę wyboru kandydata na urząd premiera¹⁹. Ani w ustawie zasadniczej, ani w żadnym innym akcie normatywnym nie znajdziemy kryteriów zobowiązujących Prezydenta do określonego wyboru. Swoboda prawna jest na tyle duża, że może on desygnować nawet osobę niebędącą posłem lub senatorem ani też przedstawicielem jakiegokolwiek partii politycznej. Nie jest to jednak swoboda absolutna. Jej ograniczeń należy upatrywać w czynnikach natury politycznej. Jeśli Prezydent chce odnieść sukces i umocnić swoją pozycję polityczną względem parlamentu, powinien wskazać kandydata mającego największe szanse uzyskania aprobaty Sejmu. Względy pragmatyki politycznej nakazują, aby przyszłym premierem został nie tylko przedstawiciel, ale przywódca największej partii. Co ciekawe, po 1997 roku częściej dochodziło do desygnacji (i powołania) na urząd Prezesa RM kandydata niebędącego liderem zwycięskiego ugrupowania. Pierwszym takim przypadkiem pod rządami nowej konstytucji było desygnowanie Jerzego Buzka na Prezesa RM przez ówczesnego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Jerzy Buzek nie pełnił funkcji przewodniczącego żadnego z ugrupowań tworzących koalicję rządową, gdyż faktyczne stery

¹⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 2001 r. nr 113-12-01 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. 2001, nr 34, poz. 560).

¹⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. nr 113-20-01 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2001, nr 37, poz. 601).

¹⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. nr 113-21-01 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. 2001, nr 37, poz. 602); Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 października 2001 r. nr 113-23-01 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2001, nr 37, poz. 604).

¹⁸ P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 300.

¹⁹ Zob. R. Balicki, *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 208.

polityczne większości rządowej do 2000 roku dzierżył szef AWS Marian Krzaklewski, jednak jego kandydatura była nie do zaakceptowania przez kierownictwo koalicyjnej UW. W 2004 roku na czele RM stanął Marek Belka – kandydat kompromisowy w środowisku lewicy w okresie wewnątrzpartyjnego kryzysu – mimo że przewodniczącym SLD był wówczas Krzysztof Janik. W 2005 roku, po dojściu prawicy do władzy, desygnowany został Kazimierz Marcinkiewicz, łatwiejszy do zaakceptowania przez koalicjantów z Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony RP niż Jarosław Kaczyński. Kiedy w 2015 roku PiS ponownie wygrało wybory, prezydent Andrzej Duda desygnował znów nie lidera zwycięskiej partii, ale Beatę Szydło, a w 2019 roku Mateusza Morawieckiego. Niestety, polska praktyka ustrojowa nie wypracowała dotąd zwyczaju, że desygnowany na premiera zostaje lider partii wygrywającej wybory.

Prezydent ma zatem niewiele przestrzeni do politycznych negocjacji z parlamentarną większością. „Jeśli powoła rząd wbrew partii większościowej, to nie uzyska on wotum zaufania i sprawa przejdzie w ręce samego Sejmu”²⁰. Należy jednak podkreślić, że ani obowiązujące prawo, ani zwyczaje polityczne nie zabraniają mu podejmować aktywnej roli w rozmowach z przedstawicielami partii politycznych w parlamencie. Skala tej aktywności może być różna. W 2004 roku to do prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego należał decydujący polityczny głos w sprawie wyboru kandydata na nowego szefa rządu. Trapiąca wewnętrznymi sporami SLD nie mogła porozumieć się co do osoby przyszłego premiera, co przełożyło się na wzrost pozycji politycznej Kwaśniewskiego²¹.

Rozbieżności w doktrynie budzi kwestia, czy desygnację należy traktować jako uprawnienie Prezydenta, z którego może skorzystać, czy jako obowiązek narzucony przez ustawę zasadniczą. Problem ten jest ściśle powiązany z hipotetyczną sytuacją, gdy Prezydent odmówi desygnowania konkretnej osoby na urząd Prezesa RM. Zdaniem R. Mojaka, nie należy wymagać od Prezydenta, by za każdym razem dokonywał aktu desygnacji. Autor ten stwierdza, że „obowiązek czynienia użytku z tej kompetencji w pierwszej kolejności powinien zależeć od obowiązywania w Konstytucji RP wyraźnej normy prawnej wyznaczającej ten stosowny obowiązek”²². Z powodu nieistnienia więc takiej normy autor wyraża pogląd o dopuszczalności rezygnacji Prezydenta z aktu desygnowania. Co prawda sama wykładnia językowa „prezydent desygnuje” mogłaby wskazywać na obowiązek głowy państwa w tej materii, ale wespół z wykładnią systemową i celowościową kształtuje się obraz nie zobowiązania, ale uprawnienia Prezydenta do dokonania desygnacji²³.

Skrajnie odmienny pogląd prezentuje D. Dudek. Jego zdaniem, które podzielam, wykładnia językowa art. 154 ust. 1 zd. 1 Konstytucji jest wystarczająca, aby uznać obowiązek Prezydenta RP do dokonania desygnacji. Zaniechanie tej czynności spo-

²⁰ M. Kruk, *Zakres władzy prezydenta*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 1, s. 200.

²¹ Zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski. 1989-2015*, Kraków 2016, s. 503.

²² R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 203.

²³ *Ibidem*, s. 204.

wodowałyby na tyle duży kryzys polityczny i ustrojowy w państwie, że uzasadnione byłoby pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. „Taka nieusprawiedliwiona beczyność głowy państwa – stwierdza D. Dudek – nie tylko godziłaby w autorytet Prezydenta, stanowiąc zaprzeczenie jego ustrojowej funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej, ale nawet wyczerpywałaby znamiona deliktu konstytucyjnego”²⁴.

Wykładnia językowa art. 154 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości, że desygnowany premier składa Prezydentowi propozycję co do kształtu gabinetu, a Prezydent tę propozycję może przyjąć bądź odrzucić. W tej właśnie kompetencji przejawia się silna pozycja prawnoustrojowa głowy państwa, mimo że ograniczona przez czynniki polityczne. Prezydent musi jednakże pamiętać, że decydując się na odrzucenie propozycji premiera, który cieszy się silnym poparciem w parlamencie, ryzykuje, że ewentualnie następny desygnowany kandydat na szefa rządu nie uzyska dostatecznej akceptacji w Sejmie, co niechybnie przełoży się na zmniejszenie pozycji politycznej Prezydenta w relacjach z parlamentem oraz niekorzystnie wpłynie na jego polityczny autorytet. Powołanie nie może nastąpić selektywnie: tzn. Prezydent powołuje tylko niektórych spośród zaproponowanych mu przez premiera kandydatów na ministrów, a pozostałych odrzuca. Propozycja premiera musi być potraktowana *en bloc*. Prezydent albo w całości powołuje zaproponowany mu skład RM, albo w całości go odrzuca.

Na gruncie formalnym powołanie RM jest czynnością rozdzieloną na dwa akty urzędowe Prezydenta RP. Jako pierwszy powoływany jest premier poprzez wydanie postanowienia o powołaniu Prezesa RM, wręczenie nominacji i odebranie przysięgi. Następnie Prezydent wydaje postanowienie o powołaniu w skład RM wobec wszystkich pozostałych członków nowej RM, wręcza nominacje i odbiera od nich przysięgę. Oba postanowienia opatrzone są tą samą datą wydania, a to ze względu na konstytucyjny wymóg „powołania Prezesa Rady Ministrów wraz pozostałymi członkami Rady Ministrów”. Krytycznie jednak do tego rozwiązania podchodzi D. Dudek, którego zdaniem dwa postanowienia tej samej daty „nie odpowiadają w pełni konstytucyjnemu ujęciu kompetencji Prezydenta do powołania Prezesa RM wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów”. Według autora, literalne brzmienie przepisu konstytucyjnego zakłada „ewidentnie działanie jednoaktowe i jednoczesne”. Nieprzypadkowo ustrojodawca chciał zapobiec w ten sposób hipotetycznej sytuacji, gdy dwa oddalone od siebie czasowo akty spowodują, choćby przejściowe, istnienie Prezesa RM bez Rady Ministrów²⁵.

Uzasadnienia dla zabiegu rozdzielenia czynności powołania na dwa akty urzędowe należy doszukiwać się w instytucji kontrasygnaty. Każde postanowienie o powołaniu w skład Rady Ministrów wymaga kontrasygnaty Prezesa RM. Aby było to

²⁴ D. Dudek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 825.

²⁵ *Ibidem*, s. 828.

technicznie możliwe, konieczne jest powołanie w pierwszej kolejności premiera. Z oczywistych więc względów postanowienie o powołaniu Prezesa RM jest zwolnione z tego obowiązku, czyli – inaczej mówiąc – stanowi prerogatywę Prezydenta. Drugim uzasadnieniem dla rozdzielenia czynności powołania na dwa akty urzędowe jest świadome wyeksponowanie przez ustrojodawcę pozycji ustrojowej Prezesa RM na tle Rady Ministrów²⁶.

Uchwała Sejmu udzielająca wotum zaufania warunkuje kontynuowanie przez RM jej zadań ustrojowych. Konstytucja RP nie przewiduje na tym etapie jakiegokolwiek aktywności Prezydenta. Jeśli nowo powołana RM uzyska formalną akceptację Sejmu, wtedy procedura podstawowa zostanie pozytywnie zakończona, a rząd z poparciem parlamentu będzie mógł w pełni efektywnie realizować swój program.

3. Prezydent RP a pierwsza procedura rezerwowa

Pierwsza z dwóch procedur rezerwowych zastosowana zostaje w razie niepowołania rządu na etapie „prezydenckim” (art. 154 ust. 1) albo gdy Sejm nie udzieli wotum zaufania w konstytucyjnym terminie 14 dni (art. 154 ust. 2). Może zatem chodzić o cztery grupy sytuacji: brak desygnacji ze strony Prezydenta RP, desygnowany premier nie skompletuje gabinetu w konstytucyjnym terminie 14 dni, brak w terminie wniosku premiera o udzielenie wotum zaufania, nieudzielenie wotum zaufania przez Sejm²⁷. W tym stadium główny ciężar aktywności przeniesiony zostaje na izbę niższą parlamentu. Ustrojodawca szczególnie wyraźnie podkreśla tutaj fiasco misji ustrojowej Prezydenta, któremu nie udało się powołać RM zdolnej uzyskać akceptację Sejmu. Konsekwencją (swoistą „karą”) jest bezwzględny obowiązek zatwierdzenia sejmowego wyboru RM (art. 154 ust. 3). Prezydent nie ma już swobody w powołaniu premiera i członków rządu, jaką przyznawała mu procedura podstawowa. Nie ma tu miejsca na polityczne negocjacje głowy państwa z parlamentem. Jej wyłącznym uprawnieniem, a zarazem obowiązkiem, jest powołanie premiera i pozostałych członków RM w składzie narzuconym przez Sejm. Cała sfera decyzyjna oddana została w gestię Izby. Rola głowy państwa sprowadzona zostaje do „aktu swoistego parafowania decyzji Sejmu” lub – jak twierdzi Z. Witkowski – „notariusza Konstytucji”²⁸. Odmowa powołania na podstawie argumentów natury politycznej jest niedopuszczalna. Tylko naruszenie konstytucyjnych terminów i innych wymogów proceduralnych uzasadniałoby odmowę powołania gabinetu²⁹.

²⁶ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 221-222.

²⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 204.

²⁸ D. Dudek, op. cit., s. 827; Z. Witkowski, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 385.

²⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 294.

Wręczenie nominacji i odebranie przysięgi od członków RM zamyka pierwszą procedurę „awaryjną” z art. 154 ust. 3 Konstytucji RP. Do tego momentu władzę sprawowała poprzednia RM, której – po przyjęciu dymisji – Prezydent RP powierzył tymczasowe sprawowanie obowiązków.

4. Prezydent RP a druga procedura rezerwowa

Mimo niezbyt precyzyjnego brzmienia art. 155 ust. 1 Konstytucji RP, wyłączną przyczyną uruchomienia trzeciej procedury powołania rządu (tzw. drugiej rezerwowej) jest niewybranie RM przez Sejm w ramach art. 154 ust. 3. To niewybranie może wynikać z dwóch sytuacji: po pierwsze może być rezultatem bezskutecznej próby podjęcia uchwał Sejmu wymaganą większością głosów w konstytucyjnym terminie 14 dni; po drugie – gdy Sejm w ogóle zaniecha procedowania nad wyborem premiera i pozostałych członków RM. W polskiej praktyce po 1997 roku tylko raz konieczne było przejście do procedur rezerwowych. W 2004 roku Sejm nie był w stanie wysunąć kandydata na szefa rządu, który dysponowałby poparciem bezwzględnej większości głosów. Rządzący SLD bezskutecznie starał się namówić partnerów z innych partii do poparcia kandydatury Marka Belki. Fiasco polityczne przełożyło się na zaniechanie procedowania Sejmu w ogóle, skutkiem czego Prezydent był zobligowany do uruchomienia drugiej procedury rezerwowej. Ten ostatni tryb „awaryjny” na powrót przenosi inicjatywę tworzenia rządu na Prezydenta, który zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu „w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę” (art. 155 ust. 1 zd. 1). Tu również Konstytucja nie jest zbyt precyzyjna, co prowadzi do niemałych rozbieżności w poglądach nauki. Według R. Mojaka następuje tutaj powielenie trój etapowej procedury, znanej trybowi podstawowemu, czyli desygnowanie premiera, powołanie RM oraz udzielenie przez Sejm wotum zaufania³⁰. Najwięcej kontrowersji wywołuje kwestia desygnacji. Zdaniem tego autora, desygnowanie kandydata na Prezesa RM jest konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta, choć nie wynika to wprost z ustawy zasadniczej. Poza tym, cały proces powołania premiera i pozostałych członków gabinetu odbywa się analogicznie jak w pierwszej procedurze z art. 154 ust. 1. Inna jest tylko liczba wymaganych głosów do podjęcia uchwały o udzieleniu wotum zaufania (tzw. zwykła większość). Pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku tylko raz konieczne było zastosowanie drugiej procedury rezerwowej. W głosowaniu nad wotum zaufania dla powołanego już i zaprzysiężonego rządu Marka Belki za opowiedziało się 236 posłów, przeciw było 215, przy jednym głosie wstrzymującym się. Ten stosunkowo

³⁰ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 199-200. Tak też P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 305; P. Winczorek, *Komentarz do...*, op. cit., s. 205.

dobry wynik uzyskany dopiero w ostatnim konstytucyjnym etapie odzwierciedlał nie tyle szczególne poparcie dla osoby Marka Belki i jego ministrów, ile niechęć posłów lewicy do przedterminowych wyborów parlamentarnych, których widmo coraz bardziej zarysowywało się na politycznym horyzoncie.

Przeciwnikiem dopuszczalności aktu desygnacji premiera jest m.in. B. Banaszak, z czym się zgadzam. Podkreśla on, że drugi tryb rezerwowy nie stanowi idealnego powtórzenia czynności z art. 154 ust. 1 Konstytucji³¹. Procedurę tę otwiera czynność powołania Prezesa RM, w której Prezydent ma nawet większą polityczną swobodę w doborze kandydata na premiera niż w fazie podstawowej. Wynika to z niższego progu wymaganego do uchwalenia wotum zaufania, a także groźby jego rozwiązania i przedterminowych wyborów. Tym kandydatem może być nawet osoba już wcześniej odrzucona przez parlament albo która w pierwszym podejściu poniosła fiasko skompletowania składu rządu. Swoboda ta ograniczona jest tylko do osoby premiera, gdyż zgodnie z jednoznacznym brzmieniem Konstytucji powołanie pozostałych członków RM odbywa się na wniosek premiera, a nie na skutek propozycji składanej Prezydentowi. Głowa państwa jest zobligowana przychylić się do tego żądania. Nie może też zaniechać powoływania rządu w ogóle. Dlatego w skrajnych przypadkach prezydent może być zmuszony do uznania wniosku premiera wbrew własnym oczekiwaniom, a nawet wyraźnie sformułowanym życzeniom³².

Nieudzielenie wotum zaufania przez Sejm wymaganą większością głosów w terminie 14 dni od powołania RM zmusza Prezydenta do skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia nowych wyborów. Tak radykalne rozwiązanie wynika z założenia, że Sejm w obecnym składzie nie jest stanie wyłonić stabilnego rządu, co niewątpliwie wskazuje na poważny kryzys polityczno-ustrojowy w państwie. Jest to porażka także samego Prezydenta. To do niego bowiem należał wybór konkretnej osoby na premiera, który ostatecznie nie uzyskał akceptacji Sejmu nawet przy zmniejszonym progu poparcia.

5. Prezydent RP a szczególna procedura z art. 158 Konstytucji RP

Jak zostało wielokrotnie powiedziane, drugi tryb „awaryjny” jest ostatnim klasycznym trybem powoływania RM. Konstytucja RP z 1997 roku przewiduje jeszcze jeden, odrębny sposób powoływania rządu. Nieprzypadkowo ustrojodawca uregulował go w przepisach normujących odpowiedzialność polityczną RM i jej członków³³. Tryb

³¹ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 728.

³² D. Dudek, op. cit., s. 832.

³³ Zob. J. Kuciński, *Odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku – aspekty prawnoustrojowe*, „Państwo Prawne” 2016, nr 1 (6), s. 56-58.

wyłaniania gabinetu w ramach tzw. konstruktywnego wotum nieufności z art. 158 Konstytucji jest jednocześnie procedurą pociągnięcia RM do odpowiedzialności przed Sejmem (tzw. solidarna odpowiedzialność polityczna rządu)³⁴. Właśnie element konstruktywności powoduje, że nie jest to zwykły instrument kontroli parlamentarnej rządu, ale nadto sposób wyłonienia nowego gabinetu. Jak trafnie dodaje G. Pastuszko, „swoista kompilacja procedur prawnych w tym zakresie oznacza, że łączy on w sobie elementy funkcji kontrolnej oraz funkcji kreacyjnej parlamentu”³⁵. Przyjęcie tej formuły było odpowiedzią ustrojodawcy na potencjalnie groźną w przyszłości praktykę odwoływania przez Sejm RM w drodze zwykłego wotum nieufności. Taki stan prawny obowiązywał pod rządami tzw. małej konstytucji z 1992 roku. W ten sposób ówczesny Sejm wyraził wotum nieufności rządowi Hanny Suchockiej w 1993 roku, jednakże prezydent Lech Wałęsa nie przyjął jego dymisji, tylko rozwiązał Sejm, do czego obligował go art. 66 ust. 5 małej konstytucji. W praktyce konstytucyjnej po 1997 roku sytuacja taka jeszcze nie nastąpiła.

Pozycja ustrojowa i polityczna Prezydenta RP w tej szczególnej procedurze jest zbliżona do pierwszego i drugiego trybu „awaryjnego” (a zwłaszcza do pierwszego). Podobieństwa dotyczą faktu, że głowa państwa jest zobowiązana zaakceptować skład osobowy RM zgodnie z wolą parlamentu i premiera. Wpływ prawnoustrojowy Prezydenta ma charakter czysto formalny, nominacyjny. Uchwała Sejmu o wyborze nowego premiera zobowiązuje dotychczasowy gabinet do złożenia dymisji, a Prezydenta do jej przyjęcia. Od tego momentu, a ściślej rzecz ujmując – od chwili oficjalnego zawiadomienia przez Marszałka Sejmu o wyborze, Prezydent ma konstytucyjne prawo i obowiązek powołania Prezesa RM, a na jego wniosek pozostałych członków RM i odebranie od nich przysięgi. Powinno odbyć się to niezwłocznie, chociaż termin 14 dni przewidziany wprost dla Sejmu wiąże także Prezydenta³⁶.

Podsumowanie

Rola ustrojowa i polityczna głowy państwa zdeterminowana jest układem wzajemnych relacji między trzema podmiotami: Prezydentem – Sejmem – Prezesem RM. Doniosłe kompetencje inicjacyjne i całkiem szeroka swoboda prawna mieszają się z kompetencjami czysto nominacyjnymi, o charakterze zatwierdzającym. Ta zmienność zakresu uprawnień prezydenckich wynika z faktu, iż poszczególne procedury powoływania RM unormowane zostały w systematyce „krzyżowej”

³⁴ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2/3, s. 221-224.

³⁵ G. Pastuszko, *Instytucja konstruktywnego wotum nieufności w systemach ustrojowych państw europejskich – analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3 (122), s. 38.

³⁶ D. Dudek, op. cit., s. 857.

polegającej na tym, że fiasko misji ustrojowej jednego z dwóch głównych podmiotów przenosi zasadniczy ciężar utworzenia rządu na drugiego. Z punktu widzenia praktyki konstytucyjnej po 1997 roku należy docenić wartość rozwiązań prawnych zawartych w aktualnej ustawie zasadniczej. Udało się dotychczas zapobiec większym kryzysom ustrojowym w czasie procesu formowania rządu. Najpoważniejszy z nich, z maja i czerwca 2004 roku, został mimo trudności pozytywnie zakończony, w czym niewątpliwa zasługa umiejętności przewidywania przez ustrojodawcę tego rodzaju sytuacji i dostosowania do nich skutecznych regulacji konstytucyjnych.

Formułując odpowiedź na postawione we wprowadzeniu pytanie, należy stwierdzić, że między treścią regulacji konstytucyjnych a ich stosowaniem nie zachodzi rozdzźwięk w tym sensie, że zamierzone przez ustrojodawcę funkcje normatywno-ustrojowe tych przepisów znajdują swoje urzeczywistnienie w praktyce. Ustrojodawca wykazał się przezornością, nie pozwalając Prezydentowi na zbyt elastyczną wykładnię norm konstytucyjnych, która umocniłaby jego pozycję polityczną w relacjach głównie z Sejmem. Motywacji dla tego rodzaju elastycznego podejścia Prezydenta należałoby szukać, po pierwsze, w silnym mandacie politycznym, jaki wynika z przyjętego sposobu wyłaniania, tzn. w wyborach powszechnych i bezpośrednich, oraz, po drugie, w czynniku natury *stricte* politycznej, polegającym na tym, że – jak pokazuje polska praktyka – głową państwa zostaje czynny polityk, wywodzący się z silnego ugrupowania, o dużych osobistych ambicjach politycznych, co czyni go jednym z głównych aktorów politycznych, realizującym nierzadko własną strategię polityczną. To w konsekwencji spowodować musi pewne napięcie, które określić można jako napięcie między rzeczywistością polityczną, w jakiej osadzona jest pozycja polityczna Prezydenta, a rzeczywistością normatywną, wyrażoną treścią norm Konstytucji. W tym napięciu rzeczywistość polityczna musi ustąpić rzeczywistości normatywnej. Silny mandat polityczny Prezydenta nie uzasadnia jego większej swobody w decyzjach nad kształtem przyszłego rządu (zwłaszcza w jego wymiarze personalnym), wykraczającej poza przestrzeń normatywną wyznaczoną przepisami Konstytucji z 1997 roku. A ta podstawową i ostateczną odpowiedzialnością prawnoustrojową za utworzenie RM obarcza Sejm RP.

De lege ferenda należałoby postulować bardziej precyzyjne unormowanie kwestii desygnacji w ramach drugiej procedury rezerwowej, gdyż niejednoznaczne ujęcie redakcyjne tego przepisu otwiera pole do różnych interpretacji w doktrynie. Konstytucja RP w wielu miejscach nie wypowiada się wprost, jak choćby przy określaniu terminu 14 dni na dokonanie czynności przez Prezydenta, o czym była już wyżej mowa. W związku z tym wskazane byłoby określić jednoznacznie, w którym miejscu Prezydenta RP wiąże termin 14 dni, a w którym jego działania powinny być podjęte niezwłocznie.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki, R. (2018). *Konstytucyjne uwarunkowania stabilności Rady Ministrów*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 80 (1): 205-213.
- Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa.
- Ciapała, J. (1999). *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*. Warszawa.
- Czarny, P. (2021). *Komentarz do art. 162*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Lex/el.
- Dudek, A. (2016). *Historia polityczna Polski. 1989-2015*. Kraków.
- Dziemidok-Olszewska, B. (2010). *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2 (3): 209-239.
- Garlicki, L. (1997). *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*. Warszawa.
- Garlicki, L. (2003). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa.
- Kruk, M. (2018). *Zakres władzy prezydenta*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 80 (1): 187-204.
- Kuciński, J. (2013). *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Kuciński, J. (2016). *Odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów i jej członków przed Sejmem na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku – aspekty prawnoustrojowe*. „Państwo Prawne” 1 (6): 49-72.
- Kuciński, J. (2016). *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z 1997 roku (prolegomena)*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 94 (16): 65-98.
- Mojak, R. (2000). *Konstytucyjny system rządów w Rzeczypospolitej Polskiej*. „Rejent” 10 (4/108): 109-127.
- Mojak, R. (2007). *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin.
- Pastuszko, G. (2014). *Instytucja konstruktywnego wotum nieufności w systemach ustrojowych państw europejskich – analiza porównawcza*. „Przegląd Sejmowy” 3 (122): 29-42.
- Safjan, M., Bosek, L. (2016) (red.). *Konstytucja RP, t. I: Komentarz do art. 87-243*. Warszawa.
- Sarnecki, P. (2014). *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Sieklucki, D. (2006). *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym. Aktywność SLD, PSL i UP na polskiej scenie politycznej*. Kraków.
- Skrzydło, W. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa.
- Skrzydło, W. (2014). *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.* Warszawa.
- Skrzydło, W. (red.) (1998). *Polskie prawo konstytucyjne*. Lublin.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa.
- Witkowski, Z. (red.) (2000). *Prawo konstytucyjne*. Toruń.

