

Bartłomiej Opaliński¹

Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym

I.

W systemach ustrojowych przyjmujących model dualistycznej władzy wykonawczej funkcjonują liczne mechanizmy optymalizujące współpracę pomiędzy głową państwa a rządem. Część z nich nie została prawnie uregulowana. Mają one charakter pozainstytucjonalny i jako takie nie poddają się analizie prawniczej, mogą jednak stanowić przedmiot badań właściwych naukom społecznym². Zasadnicze znaczenie odgrywają – opatrzone stosowną prawną regulacją – instytucjonalne formy współpracy wewnątrz władzy wykonawczej. Pośród tego typu mechanizmów ustrojodawca usytuował instytucję Rady Gabinetowej, czyli posiedzenia Rady Ministrów pod przewodnictwem prezydenta RP.

Rada Gabinetowa jest instytucją ustrojową trwale zapisaną w dziejach polskiego konstytucjonalizmu. W toku uchwalania kolejnych regulacji konstytucyjnych przechodziła wprawdzie stopniową ewolucję. Niezmienny pozostał jednak jej charakter, jako instytucji stanowiącej płaszczyznę współpracy, współdziałania i wymiany poglądów pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej, która stwarza prezydentowi możliwość inspirowania i ukierunkowywania działań rządu w zakresie polityki państwa. Konieczność współdziałania pomiędzy prezydentem a rządem z premierem na czele stanowi konsekwencję zaliczenia obu tych podmiotów do tego samego segmen-

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych zatrudnionym w Akademii L. Koźmińskiego w Warszawie.

² Tytułem przykładu wskazać można nieformalne spotkania prezydenta z premierem i pozostałymi członkami rządu. Por. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 138–143.

tu władzy – władzy wykonawczej, której sprawne i jednolite działanie jest niezbędne dla zapewnienia stabilizacji ustrojowej państwa³.

Podobnie jak w Polsce, również w innych krajach przyjmujących model dualistycznej egzekutywy funkcjonują instytucje integrujące oba organy władzy wykonawczej. Jednym ze sposobów tej integracji są wspólne posiedzenia prezydenta i rządu. Poszczególne regulacje różnią się jednak między sobą. W niektórych państwach wspólne posiedzenia zwoływane są z inicjatywy głowy państwa (np. Francja, Łotwa, Słowacja), w innych prezydent może jedynie uczestniczyć w zwykłych posiedzeniach rządu (np. Rosja, Rumunia, Czechy). Udział prezydenta może polegać na przewodniczeniu posiedzeniom (np. Rosja, Francja, Łotwa, Słowacja), lub tylko na uczestnictwie w nich (np. Czechy). Ponadto niektóre ustawodawstwa konstytucyjne nałożyły na rząd obowiązek informowania głowy państwa o swoich pracach i udzielania w związku z tym stosownych wyjaśnień i informacji z urzędu (np. Niemcy), albo po uprzednim wniosku prezydenta (np. Słowacja)⁴. Wszelkie te regulacje są wyrazem dążenia do nieseparowania prezydenta od bieżącej polityki prowadzonej przez rząd⁵.

Na gruncie polskim możliwość odbywania posiedzeń rządu pod przewodnictwem prezydenta została ustanowiona w ustawie konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r.⁶ (dalej Mała konstytucja)⁷. Tym niemniej już w okresie międzywojennym – pomimo braku konstytucyjnej czy choćby ustawowej re-

³ Zob. W. Skrzydło, *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*, [w:] *Państwo prawa, administracja, sądownictwo: prace dedykowane prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, pod red. A. Łopatkii, A. Wróbla, S. Kiewlicza, Warszawa 1999, s. 145. Należy również podkreślić istotne znaczenie Rady Gabinetowej, jako płaszczyzny rozwiązywania konfliktów wewnątrz władzy wykonawczej, zwłaszcza w okresie kohabitacji, kiedy współpracę mają prowadzić podmioty egzekutywy wywodzące się z odmiennych opcji politycznych. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 683.

⁴ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 258; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 251.

⁵ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, op.cit. s. 259; W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 1996, s. 53.

⁶ Zob. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. Nr 18, poz. 71).

⁷ Szerzej na temat polskich ustaw konstytucyjnych określanych w doktrynie mianem Małych konstytucji zob. S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919 – 1947 – 1992)*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 1999, s. 11–48.

gulacji tej materii – dochodziło do wspólnych posiedzeń obu podmiotów władzy wykonawczej⁸. W pewnym sensie pierwowzorem instytucji Rady Gabinetowej był powstały w czasie obowiązywania Konstytucji marcowej⁹, Komitet Polityczny Rady Ministrów, utworzony na mocy uchwały RM z 6 października 1921 r.¹⁰ prezydent mógł wprawdzie uczestniczyć w posiedzeniach tego gremium (podobnie jak w posiedzeniach Rady Ministrów) ale bez prawa przewodniczenia obradom oraz bez prawa głosowania¹¹. W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej była to jedyna instytucja zapewniająca utrzymanie stałych kontaktów pomiędzy organami władzy wykonawczej¹².

Podobnie jak Konstytucja marcowa, także i Konstytucja kwietniowa¹³ pozbawiona była prawnych regulacji poświęconych instytucji Rady Gabinetowej. W doktrynie wskazuje się, że było to podyktowane przyjętą wówczas koncepcją urzędu prezydenta¹⁴, jako zwierzchnika całej władzy państwowej¹⁵. Tym niemniej również wtedy wykształciły się pewne formy wymiany poglądów pomiędzy organami władzy wykonawczej. Jedną z nich były regularnie odbywane narady prezydenta i premiera, często również z udziałem innych członków rządu. Ich przedmiotem były ogólne zagadnienia związa-

⁸ W XIX i na początku XX w. w wielu krajach europejskich (m. in. we Francji w okresie IV Republiki) powszechna stała się praktyka udziału głowy państwa w posiedzeniach rządu. Zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 298; W. Skrzydło, op.cit. s. 151.

⁹ Zob. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

¹⁰ Szerzej na temat tego organu zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987, s. 62.

¹¹ Taka regulacja była adekwatna wobec konstytucyjnej pozycji prezydenta, jako doradcy i radzącego się, który jednak nie miał możliwości podejmowania samodzielnych decyzji. Por. A. Chrząszczewski, *Prezydent RP i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 45–47, 1925, s. 21.

¹² Zob. W. Skrzydło, op.cit. s. 145.

¹³ Zob. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

¹⁴ Zgodnie z art. 2 Konstytucji kwietniowej prezydent – jako osoba skupiająca jednolitą i niepodzielną władzę państwową – stał na czele Rzeczypospolitej. Prezydentowi podlegały wszelkie organy państwowe, a za losy państwa odpowiadał jedynie wobec Boga i historii (art. 19). Przyjęta konstrukcja była silnie krytykowana zwłaszcza przez ugrupowania lewicowe. Wśród licznych głosów sprzeciwu zarzucano jej m.in. odejście od demokracji, a nawet wprowadzenie rządów autorytarnych. Zob. M. Borucki, *Konstytucje polskiej 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 158.

¹⁵ Zob. W. Skrzydło, op.cit., s. 147.

ne z prowadzeniem bieżącej polityki państwa¹⁶. Niezależnie od wskazanych narad, wykształciła się praktyka spotkań prezydenta z szefami poszczególnych resortów, podczas których omawiane były bieżące problemy związane z funkcjonowaniem danych ministerstw¹⁷.

II.

Jak już wyjaśniono, instytucja Rady Gabinetowej została po raz pierwszy ustanowiona w Małej konstytucji z 1947 r.¹⁸ Choć analizowanym zakresie był to akt o charakterze pionierskim, to jednak z powodu braku dostatecznej precyzji ustrojodawcy kilka istotnych kwestii nie zostało wyjaśnionych w sposób klarowny i jednoznaczny.

Zgodnie z art. 19 Małej konstytucji „1. Dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi na życzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Prezes Rady Ministrów zwołuje Radę Gabinetową. 2. Radę Gabinetową stanowi Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej”. Stosownie do zacytowanego przepisu, Radę Gabinetową tworzyła Rada Ministrów w jej konstytucyjnym kształcie, z tą różnicą, że obrady odbywały się pod przewodnictwem prezydenta¹⁹. Prawo zwoływania tego gremium przysługiwało – inaczej niż współcześnie – Prezesowi Rady Ministrów, na życzenie głowy państwa. Ustrojodawca nie określił, czy owo „życzenie” prezydenta rodziło po stronie premiera obowiązek czy jedynie uprawnienie. Zważywszy jednak na fakt, że

¹⁶ Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 103–104; M. Starzewski, *Kilka dalszych uzgodnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3, 1938, s. 243.

¹⁷ Zupełnie sporadyczne odbywano także narady polityczne prezydenta z udziałem wszystkich członków rządu, generalnego inspektora sił zbrojnych oraz szefa Obozu Zjednoczenia Narodowego. Tytułem przykładu, wskazać można naradę w Prezydium Rady Ministrów dnia 7 października 1937 r. Por. D. Górecki, op.cit., s. 105. W szerokim zakresie problematykę praktyki ustrojowej funkcjonowania władzy wykonawczej w Polsce w latach 1922–1935 oraz kontaktów prezydenta z rządem w tym okresie porusza Z. Witkowski, op.cit., s. 105–178.

¹⁸ Szerzej na temat Małej konstytucji z 1947 r. zob. P. Czarny, *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przeгляд Sejmowy” nr 5, 2007, s. 57–74.

¹⁹ Prezydent uzyskał na tej podstawie niezwykle użyteczne narzędzie pozwalające mu wpływać na kierunki działań rządu. Por. K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. II, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 296.

tylko prezydent mógł zainicjować posiedzenie Rady Gabinetowej, jak również, że to prezydent – a nie premier – przewodniczył temu gremium, uzasadnione wydaje się twierdzenie, że jego inicjatywa w tym zakresie miała dla premiera charakter wiążący²⁰.

W sposób niejednoznaczny określony został również przedmiot obrad Rady Gabinetowej. Ustrojodawca posłużył się w tym zakresie dość subiektywną, bo niezdefiniowaną prawnie przesłanką spraw szczególnej wagi. Kwestia kwalifikacji tej kategorii spraw pozostawała więc w gestii prezydenta, który – jak się wydaje – każdorazowo winien je wymienić we wniosku skierowanym do premiera. Nie wyjaśniono także, czy Radzie Gabinetowej przysługiwały Kompetencje Rady Ministrów. W ocenie autora należy udzielić pozytywnej odpowiedzi na to pytanie. Z przepisu ustawy jednoznacznie wynikało, że Radę Gabinetową tworzyła Rada Ministrów – a zatem organ posiadający liczne kompetencje decyzyjne – tyle że pod przewodnictwem prezydenta. Wydaje się, że ta zmiana w żaden sposób nie reglamentowała uprawnień rządu. Można przypuszczać, że gdyby ustrojodawca chciał ograniczyć zakres kompetencji Rady Gabinetowej, wprowadziłby w tym zakresie stosowne zastrzeżenie (por. pkt IV – dalsze uwagi w tym zakresie na tle Konstytucji z 1997 r.). W braku tego typu ograniczeń należy stwierdzić, że w toku posiedzeń tego gremium mogły zapadać decyzje o wiążącym charakterze. Powyższe zagadnienia można analizować jedynie w aspekcie teoretycznym. Nie sposób zweryfikować ich z praktyką ustrojową, bowiem na podstawie przepisów Małej konstytucji z 1947 r. Rada Gabinetowa nigdy nie została zwołana²¹.

W drodze praktyki ustrojowej instytucja Rady Gabinetowej została pochłonięta przez Prezydium Rządu – organ kolegialny²², utworzony w struk-

²⁰ Odmienne w tym zakresie zob. W. Skrzydło, op.cit., s. 147.

²¹ Wydaje się, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był występujący wówczas brak pluralizmu politycznego. W systemie monopartyjnym kierowniczą rolę odgrywały w praktyce instancje Polskiej Partii Robotniczej, a następnie – od 1948 r. – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Należał do nich zarówno prezydent (do czasu zniesienia tego urzędu w 1952 r.), jak i Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, co sprzyjało utrzymaniu stałych relacji między pomiotami władzy wykonawczej.

²² Prezydium Rządu działało w składzie: prezydent RP, prezes Rady Ministrów, wiceprezesi RM oraz podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów. Skład ten mógł zostać powiększony o konkretnych członków rządu, zaproszonych przez prezydenta na wniosek premiera. Formalnie pracom Prezydium przewodniczył prezes Rady Ministrów, w praktyce obradowało ono pod przewodnictwem prezydenta. Zob. Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawo-*

turze Rady Ministrów na podstawie podjętej w tym przedmiocie uchwały²³. Powstanie tego organu należy uzasadniać potrzebą jednolitego kierownictwa oraz systematycznej koordynacji prac poszczególnych resortów. Prezydium Rządu kierowało pracami Rady Ministrów we wszystkich dziedzinach jej działalności, przez co również współpraca z prezydentem mogła być sprawniej realizowana. Na jego forum dyskutowane i rozstrzygane były wszelkie sprawy o doniosłym znaczeniu dla państwa, należące do zakresu działania Rady Ministrów. W ten sposób prezydent uzyskał wpływ na określanie kierunków polityki władzy wykonawczej, a także na sposób i zakres realizacji przez Radę Ministrów powierzonych jej ustrojowych zadań i kompetencji. Potwierdzają to również słowa S. Rozmaryna, który funkcjonowanie Prezydium Rządu skomentował następująco: „najważniejszy moment działalności rządu, a mianowicie kierownictwo jego pracami, przebiega w najściślejszej współpracy z prezydentem Rzeczypospolitej”²⁴.

Choć formalnie przepis art. 18 Małej konstytucji nadal pozostawał w mocy, to z uwagi na fakt, iż posiedzenia obu organów władzy wykonawczej w ramach Prezydium Rządu były częste i regularne, nie było konieczne zwoływanie Rady Gabinetowej, właściwej do rozpatrywania wyłącznie spraw o charakterze wyjątkowym.

Przewidziana w Małej konstytucji regulacja dotycząca instytucji Rady Gabinetowej, będąca wprawdzie martwą literą prawa, formalnie istniała w polskim porządku konstytucyjnym do czasu wejścia w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.²⁵ Z tą datą nastąpiło wyłączenie urzędu prezydenta z systemu organów władzy, toteż dalsze obowiązywanie rzeczowej regulacji stało się bezprzedmiotowe.

dawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1947–1952*, pod red. M. Rybickiego, Warszawa 1977, s. 213; Por. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 138.

²³ Zob. Uchwała Rady Ministrów z dnia 31 maja 1950 r. w sprawie tymczasowego regulaminu prac Prezydium Rządu (niepublikowana).

²⁴ Zob. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 427.

²⁵ Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232 ze zm.

III.

Na skutek nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej 7 kwietnia 1989 r.²⁶, ustrojodawca reaktywował urząd prezydenta, jednocześnie przywracając do polskiego porządku prawnego instytucję Rady Gabinetowej²⁷. Zgodnie z art. 32f ust. 1 pkt 8 Konstytucji prezydent miał prawo „zwoływać w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć”. Przepis ten w praktycznie niezmienionym kształcie został włączony do Małej konstytucji z 1992 r.²⁸ Należy jednak podkreślić, że w żadnej z tych regulacji nie posłużono się pojęciem „Rady Gabinetowej”, traktując jedynie o posiedzeniach Rady Ministrów pod przewodnictwem prezydenta.

Inaczej niż w Małej konstytucji z 1947 r., w świetle której to Prezes Rady Ministrów mógł zwoływać posiedzenia Rady Gabinetowej, kolejne regulacje ustrojowe powierzały tę kompetencję wyłącznie prezydentowi. Dalsze postanowienia pozostały w zasadzie niezmienione. To prezydent miał wyłączne prawo przewodniczenia obradom, w trakcie których mogły być podejmowane wiążące decyzje. Uprawnienie prezydenta wzmacniał fakt, że ustrojodawca – podobnie jak w regulacji z 1947 r. – nie określił zakresu pojęcia „spraw szczególnej wagi”, pozostawiając tę kwestię swobodnemu uznaniu głowy państwa²⁹.

²⁶ Zob. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

²⁷ W doktrynie podkreśla się, że obok przywrócenia Senatu i modyfikacji systemu wyborczego była to zasadnicza reforma dokonana na podstawie tego aktu. Zob. W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z. 6, 1989, s. 3.

²⁸ Zob. Mała konstytucja, ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. Nr 84, poz. 426). Art. 38 ust. 2 Małej konstytucji stanowił, że „W sprawach szczególnej wagi dla Państwa Prezydent może zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć”.

²⁹ Nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, zgodnie z którym ograniczenie możliwości zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej wyłącznie do spraw szczególnej wagi, pomimo niedookreślonego charakteru tego pojęcia, stanowiło wyraz zasady samodzielności działania rządu. Wszak to prezydent – jak już wyjaśniono – przesądzał ostatecznie, która sprawa jest w istocie szczególnie ważna. Zob. T. Szymczak, *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” nr 10, 1990, s. 15; por. R. Glajcar, *Relacje Prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, pod red. R. Glajcara, M. Migalskiego, Warszawa 2006, s. 135.

W doktrynie przytaczano różnorodne argumenty na korzyść prawnej instytucjonalizacji posiedzeń rządu pod przewodnictwem prezydenta. Wskazywano, iż z postanowień Małej konstytucji wynikała „intencja ustawodawcy konstytucyjnego do nieseparowania prezydenta od polityki państwa, bieżąco kierowanej przez rząd”³⁰. Wszelkie działania prezydenta miały się więc opierać na dobrym rozeznaniu w aktualnych pracach Rady Ministrów, a podłożem do tego mogły być posiedzenia Rady Gabinetowej³¹. Analizowaną instytucję postrzegano także, jako instrument mający zapewnić efektywność i jednolitość prac egzekutywy, wzajemną harmonię oraz zapobieganie konfliktom³². Wskazywano ponadto, iż jest ona najważniejszą formą „bezkonfliktowego wpływu na prace Rady Ministrów w sensie inspiracji i ukierunkowania polityki”³³. Praktyka konstytucyjna okazała się jednak odmienna, aniżeli zakładano. Ani prezydent W. Jaruzelski, ani urzędujący po nim L. Wałęsa nie skorzystali z przysługującej im kompetencji do zwołania Rady Gabinetowej. Wydaje się, że w przypadku W. Jaruzelskiego wynikało to z pewnego dystansu wobec działań rządu T. Mazowieckiego³⁴. Z kolei L. Wałęsa w czasie sprawowania urzędu prezydenta wykorzystywał „swoje” metody uzyskiwania wpływu na kierunki polityki rządu (m.in. przyjętą przez siebie wykładnię przepisów związanych z obsadzaniem tzw. resortów prezydenckich³⁵). Zwoływanie Rady Gabinetowej nie było mu w tym celu potrzebne.

³⁰ Zob. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym...*, s. 53.

³¹ Por. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 235

³² Zob. T. Mołdawa, *Legislatywa i egzekutywa pod rządami noweli kwietniowej i małej konstytucji*, [w:] *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, pod red. E. Zielińskiego, Warszawa 1993, s. 199.

³³ Zob. W. Skrzydło, *op.cit.*, s. 149.

³⁴ Istotny w tym zakresie był fakt, że prezydent Jaruzelski – członek PZPR desygnował na premiera T. Mazowieckiego wywodzącego się z opozycyjnej „Solidarności”. Było to wydarzenie przełomowe, które zarówno w kraju, jak i za granicą stało się przedmiotem znacznego zainteresowania. W publicystyce prasowej określano je, jako „bezkrawwe oddanie władzy”. Zob. *Z kraju*, „Polityka” nr 34, z dnia 26 sierpnia 1989 r., s. 2.

³⁵ Działanie to wpisywało się w szerszy kontekst zjawiska określanego w publicystyce jako tzw. falandyzacja prawa. Polegało ono na specyficznym interpretowaniu przepisów prawnych, w ten sposób, aby można było dostosować je do doraźnych potrzeb politycznych. Nazwa tego zjawiska pochodzi on nazwiska ministra L. Falandysza, który w owym czasie był odpowiedzialny za wykładnię i stosowanie przepisów prawa w Kancelarii Prezydenta. Szerzej na ten temat zob. P. Ćwikliński, J. Ziarno, *Lech Falandysz. Adwokat prezydenta*, War-

IV.

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. instytucja Rady Gabinetowej została poddana pewnym modyfikacjom. Stosownie do art. 141 Konstytucji „W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej”.

Już na wstępie należy zauważyć, że wskazany przepis – w przeciwieństwie do regulacji z lat 1989 i 1992 – ponownie konstytuuje nazwę tej instytucji. Uprawnienie do zwołania Rady Gabinetowej ustrojodawca przyznał wyłącznie prezydentowi, unikając w ten sposób trudności interpretacyjnych, jakie pojawiały się na tle Małej konstytucji z 1947 r.³⁶ Nie oznacza to, że jedynym inicjatorem posiedzeń tego gremium może być głowa państwa. Nic wszakże nie stoi na przeszkodzie, aby z inicjatywą w tym zakresie wystąpił premier lub inny członek rządu³⁷. Niemniej jednak ostateczna decyzja zawsze należyć będzie do prezydenta. Naturalną konsekwencją tej regulacji jest przepis art. 144 ust. 3 pkt 11, zgodnie z którym zwołanie Rady Gabinetowej nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. W odmiernej sytuacji, jako uzależnione od aprobaty premiera, uprawnienie to straciłoby swoje znaczenie. Ponadto wprowadzenie wymogu współpodpisu szefa rządu, zwłaszcza w okresie kohabitacji politycznej, mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której przepisy ustrojowe odnoszące się do Rady Gabinetowej w praktyce stałyby się martwą literą prawa.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, prezydent może wykonywać swoje konstytucyjne uprawnienie, gdy zaistnieje potrzeba omówienia z rządem „spraw szczególnej wagi”, przy czym pojęcie to pozostało nadal niesprecyzowane³⁸. Z art. 141 Konstytucji nie wynika jakiegokolwiek ograniczenie katalo-

szawa 1995, *passim*; zob. krytyczną wypowiedź C. Mika na temat falandyzacji prawa, *Prawo do złudzeń*, „Wprost” nr 10, 2003, s. 34.

³⁶ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 3 do art. 141 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 1999, s. 1.

³⁷ Tego typu sytuacja miała miejsce w czerwcu 2002 r. Odbyło się wówczas posiedzenie Rady Gabinetowej, które formalnie – zgodnie z art. 141 Konstytucji – zwołał prezydent A. Kwaśniewski, aczkolwiek po uprzedniej inicjatywie w tym zakresie ówczesnego Prezesa Rady Ministrów L. Millera. Zob. K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005)*, Toruń 2008, s. 412.

³⁸ Niemniej jednak po stronie premiera leży – wynikający art. 17 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. 2003 Nr 24, poz. 199 ze zm.) – obowiązek niezwłocz-

gu spraw, które mogą być poruszane w czasie posiedzeń Rady Gabinetowej. Prezydent ma więc swobodę oceny w tym zakresie.

Egzystencja Rady Gabinetowej opiera się na ogólnej dyspozycji art. 141 Konstytucji. Ustrojodawca w sposób generalny określił charakter tej instytucji, nie podejmując aspektów organizacyjnych i proceduralnych związanych ze zwoływaniem i przeprowadzaniem jej posiedzeń. Kwestie dotyczące czasu, miejsca³⁹ i porządku obrad każdorazowo ustala prezydent, który przesyła Prezesowi Rady Ministrów pismo informacyjne w tym przedmiocie⁴⁰. W gestii premiera pozostaje zatem przekazanie tych informacji pozostałym członkom rządu⁴¹. Również niezdefiniowane prawnie pozostają uprawnienia prezydenta RP związane z przewodniczeniem posiedzeniom Rady Gabinetowej. Należy jednak stwierdzić, że w zakresie tego pojęcia mieszczą się typowe kompetencje, takie jak otwieranie posiedzeń i ich prowadzenie, prawo zadawania pytań, udzielanie i odbieranie głosu czy zarządzanie przerw w obradach⁴².

nego zawiadomienia o tym posiedzeniu członków rządu.

³⁹ Wszystkie posiedzenia Rady Gabinetowej pod przewodnictwem A. Kwaśniewskiego i L. Kaczyńskiego odbywały się w Pałacu Prezydenckim w Warszawie. Natomiast posiedzenie zwołane na dzień 10 czerwca 2010 r. przez pełniącego obowiązki prezydenta, Marszałka Sejmu B. Komorowskiego odbyło się w Belwederze. Wynikało to z faktu, iż po tragicznych wydarzeniach w Smoleńsku z 10 kwietnia 2010 r. B. Komorowski podjął decyzję o nieorganizowaniu w Pałacu Prezydenckim jakichkolwiek oficjalnych uroczystości, poza żałobnymi, do czasu wyboru i zaprzysiężenia nowej głowy państwa.

⁴⁰ Zob. np. Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. Kwaśniewskiego do Prezesa Rady Ministrów J. Buzka z dnia 16 stycznia 1998 r. w sprawie posiedzenia Rady Gabinetowej, Archiwum Akt Jawnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sygn. RG-001-1-98; Pismo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej A. Kwaśniewskiego do Prezesa Rady Ministrów L. Millera z dnia 26 października 2002 r. w sprawie posiedzenia Rady Gabinetowej. Por. K. Leszczyńska, *op.cit.*, s. 402.

⁴¹ Zob. np. Pismo Sekretarza Stanu, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do członków Rady Ministrów z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów M. Millera z dnia 30 października 2002 r. w sprawie posiedzenia Rady Gabinetowej. Niemniej jednak na jedenaście dni przed drugim w historii posiedzeniem Rady Gabinetowej szef Gabinetu Prezydenta skierował do sekretarza Rady Ministrów pismo przedstawiające tematykę obrad. Na tej podstawie ministrowie mogli odpowiednio przygotować się do obrad. Zob. Pismo Sekretarza Stanu Szefa Gabinetu Prezydenta RP M. Ungiera do Sekretarza Rady Ministrów A. Proksy z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie tematu obrad podczas Rady Gabinetowej, Archiwum Akt Jawnych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sygn. RG-001-2-98; Por. K. Leszczyńska, *op.cit.*, s. 404, 412–414.

⁴² Por. Protokół Posiedzenia Rady Gabinetowej w dniu 14 stycznia 2008 r., opublikowano online w dniu 19 stycznia 2008 r., pod adresem internetowym: <http://wiadomosci>.

Przed pierwszym posiedzeniem Rady Gabinetowej prezydent A. Kwaśniewski podjął próbę uregulowania związanej z tym problematyki przy pomocy aktu prawnego o charakterze wewnętrznym. Kancelaria Prezydenta przygotowała projekt regulaminu posiedzeń Rady Gabinetowej. Na tym tle powstał spór, czy prezydent może samodzielnie, bez uprzednich ustaleń z rządem, podejmować projekty tego typu regulacji. Prezydentowi postawiono zarzut, że z Rady Gabinetowej chce uczynić podporządkowaną sobie Radę Prezydencką⁴³. Ówczesny szef rządu J. Buzek odmówił kontrasygnaty tego aktu, uzasadniając swoją decyzję niezgodnością regulaminu z Konstytucją RP i ustawą o Radzie Ministrów. Ostatecznie projekt regulaminu został wycofany⁴⁴. W ocenie autora dopuszczalne wydaje się stworzenie regulaminu posiedzeń Rady Gabinetowej w formie aktu o charakterze wewnętrznym, doprecyzowującego w tym zakresie materię konstytucyjną. Niemniej jednak z uwagi na charakter tej instytucji integrujący oba podmioty władzy wykonawczej, dokument taki powinien zostać opracowany przy udziale prezydenta i rządu, na podstawie wspólnie dokonanych ustaleń.

Poza konstytucyjnie określonymi podmiotami, w posiedzeniach Rady Gabinetowej wielokrotnie uczestniczyły również inne osoby spoza władzy wykonawczej, m.in. sekretarze stanu z Kancelarii Prezydenta RP, sekretarze stanu z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, prezes Narodowego Banku Polskiego, przewodniczący Komitetu Badań Naukowych oraz szef Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów. Udział tych osób uwarunkowany był różnymi przesłankami. Niekiedy występowały one w charakterze zaplecza politycznego prezydenta lub rządu, w innych przypadkach było to podyktowane pełnioną przez nie funkcją i posiadaną fachową wiedzą związaną z problematyką danego posiedzenia. Należy stwierdzić, że tego typu sytuacje nie zostały w konstytucji zabronione. Wszak ustrojodawca nie zastrzegł, że Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca wyłącznie pod przewodnictwem prezydenta. Niemniej jednak każdorazowy udział osób spoza składu określonego w konsty-

onet.pl/wiadomosci/protokol-posiedzenia-rady-gabinetowej,1,3533841,wiadomosc.html, (10.02.2011).

⁴³ Zob. A. Dumała, *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998, s. 47.

⁴⁴ Szerzej na ten temat zob. T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 250 i n. Por. A. Dumała, *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998, s. 47.

tucji powinien zostać uzasadniony okolicznościami towarzyszącymi konkretnemu posiedzeniu⁴⁵.

W doktrynie słusznie podkreśla się, że zasadnym byłoby, aby przy pomocy Rady Gabinetowej prezydent zwrócił uwagę Rady Ministrów na pewne kierunki działania, które dotychczas w jego ocenie pozostawały nieco na uboczu zainteresowania rządu⁴⁶. W braku konkretnych dyrektyw ustrojowych regulujących problematykę posiedzeń Rady Gabinetowej, warto odwołać się do konstytucyjnej definicji tej instytucji oraz do funkcji i kompetencji ustrojowych przypisanych podmiotom uczestniczącym w jej posiedzeniach. Ustrojodawca jednoznacznie określił, że Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta RP (art. 141 Konstytucji). Z art. 146 ust. 1 wynika natomiast, że Rada Ministrów jest właściwa w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Na tej podstawie zakres przedmiotowy posiedzeń Rady Gabinetowej mógłby pokrywać się z funkcją ustrojową Rady Ministrów określoną w art. 146 ust. 1⁴⁷. Nie jest to jednak tożsame z ograniczeniem posiedzeń tego gremium wyłącznie do spraw z zakresu polityki państwa. Ustrojodawca wyraźnie wskazał, że mają to być sprawy „o szczególnym znaczeniu dla państwa”, nie przewidując żadnych dodatkowych wymogów w tym zakresie⁴⁸.

⁴⁵ Pozwoliłoby to uniknąć niepotrzebnych spięć, takich jak w czasie posiedzenia Rady Gabinetowej w dniu 28 października 2008 r. Podczas konferencji prasowej po posiedzeniu Prezes Rady Ministrów D. Tusk udzielił następującej informacji: „Tak, był mały zgrzyt. Poinformowałem prezydenta, że skład Rady nie jest zgodny z dość jednoznacznym standardem konstytucyjnym. Ale waga sprawy była ważniejsza niż długie debaty nad konstytucją. Mam jednak wrażenie, że prezydent w niektórych sytuacjach dość twórczo interpretuje konstytucję. To nie jest pierwszy tego typu przypadek, więc zaczynam się do tego przyzwyczajać. Może niedobrze...?” Zob. „Newsweek” Wiadomości Dnia, opublikowano online w dniu 28 października 2008 r., pod adresem internetowym: <http://www.newsweek.pl/artykuly/artykul.asp?Artykul=30913>, (10.02.2011).

⁴⁶ Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 93.

⁴⁷ Zob. M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 174.

⁴⁸ Wydaje się, że przedmiotem obrad Rady Gabinetowej można by uczynić postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08) rozstrzygające spór kompetencyjny między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów, dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa uprawnionego do reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa. Chociaż postanowienie Trybunału rozstrzygnęło rzeszono

Stosownie do art. 133 ust. 3 Konstytucji Prezydent RP jest zobowiązany do współdziałania z premierem i właściwym ministrem (chodzi tu naturalnie o ministra spraw zagranicznych) na płaszczyźnie prowadzenia polityki zagranicznej⁴⁹. Ponadto ustrojodawca nałożył na prezydenta obowiązek czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 Konstytucji). Również te zadania z pewnością mogłyby być dyskutowane podczas posiedzeń Rady Gabinetowej⁵⁰. Wszak jest ona instrumentem tworzącym płaszczyznę współdziałania obu członów dualistycznej egzekutywy, a wspomniane wyżej kompetencje, tj. polityka zagraniczna, polityka wewnętrzna oraz kwestie obronności i bezpieczeństwa państwa stanowią wspólny przedmiot zainteresowania zarówno dla prezydenta, jak i Rady Ministrów⁵¹.

Ustrojodawca wyraźnie zastrzegł, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (art. 141 ust. 2 Konstytucji). Jest to zasadnicza różnica w stosunku do poprzednich regulacji ustrojowych, które nie przewidywały takiego ograniczenia. Jako że Rada Gabinetowa nie jest or-

spór, to jednak nie rozwikłało wszystkich powstałych na tym tle problemów. Zasadne byłoby odbycie posiedzenia Rady Gabinetowej w celu jednoznacznego określenia i rozdzielenia uprawnień organów władzy wykonawczej w tej dziedzinie. Szerzej na temat wspomnianego sporu kompetencyjnego zob. m.in. W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Wokół sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a rządem*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, pod red. P. Tulei, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa, Warszawa 2010, s. 358 i n.; M. Kruk, *Glosa do postanowienia TK z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08)*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2010, s. 175; Por. W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 2, 2010, s. 15.

⁴⁹ Powinność współdziałania pomiędzy organami władzy wykonawczej wynika już z Preambuły do Konstytucji. Choć mowa jest tam generalnie o „współdziałaniu władz”, przepis ten z całą pewnością powinien znajdować zastosowanie w relacjach pomiędzy prezydentem RP a Radą Ministrów, jako podmiotami tej samej władzy.

⁵⁰ Słuszny jest w tym zakresie pogląd S. Gebethnera, zdaniem którego z perspektywy prezydenta Radę Gabinetową należy postrzegać, jako narzędzie do tego, „aby być przez premiera i ministrów informowanym, aby móc inspirować działania rządu i ostrzegać rząd przed ewentualnymi zagrożeniami”. Zob. S. Gebethner, *Polska koabitacja oraz sens i przesłanki działania Rady Gabinetowej* (maszynopis ekspertyzy), s. 7; por. T. Słomka, op.cit., s. 251.

⁵¹ Na tej podstawie uzasadnione wydaje się, aby punktem wyjścia do interpretacji celu ustrojowego i możliwości zwołania Rady Gabinetowej było zestawienie trzech przepisów Konstytucji, tj. art. 133 ust. 3, art. 141 oraz art. 146 ust. 1. Zob. A. Chorążewska, op.cit., s. 145.

ganem decyzyjnym, a jedynie doradczo-konsultacyjnym⁵², w toku jej posiedzeń nie mogą zapadać żadne wiążące rozstrzygnięcia⁵³. Dopuszczalne jest jedynie skonfrontowanie stanowisk podmiotów władzy wykonawczej. Tym niemniej poczynione ustalenia mogą mieć rozstrzygający charakter przy podejmowaniu dalszych decyzji przez rząd⁵⁴. Przyjęta regulacja jest uzasadniona i zasługuje na aprobatę, a to z kilku powodów. Przede wszystkim to Rada Ministrów (a nie prezydent) jest odpowiedzialna za prowadzenie polityki państwa. Obecna konstrukcja zapobiega sytuacji, kiedy prezydent – przy pomocy Rady Gabinetowej – mógłby próbować wymusić na rządzie podjęcie pewnych decyzji, wywierając w ten sposób faktyczny wpływ na kierunki jego polityki. Akcentuje również polityczną odpowiedzialność członków rządu za podejmowane decyzje. Jako że prezydent nie ponosi analogicznej odpowiedzialności, w sytuacji gdyby Radzie Gabinetowej zostały przyznane uprawnienia decyzyjne, cała odpowiedzialność za podjęte decyzje zostałaby skupiona w jednym segmencie władzy wykonawczej. Obecna regulacja pozostaje też koherentna wobec przyjętego na gruncie polskim systemu rządów, którego dynamika i ewolucja zdaje się zmierzać w kierunku rządów kanclerskich z ukształtowaną silną pozycją premiera⁵⁵. W toku posiedzenia Rady Gabinetowej nie jest możliwe przejście przez prezydenta kompetencji premiera, bowiem wszelkie ewentualne decyzje polityczne mogą zapaść dopiero po jego zakończeniu.

Rozważenia wymaga również kwestia zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej przez marszałka sejmu pełniącego tymczasowo obowiązki prezydenta RP (art. 131 Konstytucji)⁵⁶. Punkt wyjścia w tym zakresie stanowi właściwa interpretacja konstytucyjnych obowiązków głowy państwa. Wśród aktów urzędowych prezydenta można bowiem wyróżnić powinności bez-

⁵² Por. B. Banaszak, op.cit., s. 682.

⁵³ Pomimo tego samo zwołanie posiedzenia Rady Gabinetowej jest wydarzeniem doniosłym, nagłaśnianym w mediach, zaś przebieg każdego posiedzenia jest utrwalany w protokole.

⁵⁴ Decyzje te mogą przybierać różne formy – uchwał, rozporządzeń czy wniosków ustawodawczych. Zob. wypowiedź przedstawiciela Rady Ministrów, prof. S. Gebethnera, „Biuletyn KKZN” nr X, 1995, s. 214.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 626.

⁵⁶ Por. M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjne uregulowanie problematyki zastępstwa Prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” nr 2–3, 2010, s. 197.

względne, jak też obowiązki względne czy wreszcie uprawnienia, których podjęcie zależy od jego woli. W odróżnieniu np. od zarządzania wyborów parlamentarnych czy prawa weta ustawodawczego, stanowiących odpowiednio bezwzględny i względny obowiązek głowy państwa, zwołanie posiedzenia Rady Gabinetowej jest *prima facie* uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Wynika to z literalnej wykładni art. 141 Konstytucji, zgodnie z którym prezydent „może” (a zatem nie musi) zwołać Radę Gabinetową.

Marszałek sejmu tymczasowo sprawujący obowiązki głowy państwa, pełni wobec prezydenta funkcję zastępczą. Nie ma przy tym znaczenia, czy jest to zastępstwo *sede vacante*, kiedy urząd ten jest rzeczywiście opróżniony, czy zastępstwo *sede plena*, kiedy prezydent tylko przez pewien czas nie jest w stanie wykonywać swoich funkcji. W żadnej ze wskazanych sytuacji marszałek sejmu nie posiada stosownej legitymacji do pełnienia urzędu w takim zakresie, w jakim czyni to głowa państwa. W związku z tym powinien wykazać odpowiednią powściągliwość, podejmując tylko takie działania, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania władz publicznych. Odnośząc te uwagi do przyjętej klasyfikacji należy stwierdzić, że marszałek sejmu co do zasady winien wykonywać jedynie te kompetencje prezydenta, które noszą znamiona ściśle bądź względnie określonych obowiązków⁵⁷. Nie mieści się w tym katalogu zwoływanie Rady Gabinetowej, gdyż stosownie do wcześniejszych uwag stanowi ono uprawnienie prezydenta. Niemniej jednak w niektórych sytuacjach zwołanie Rady Gabinetowej przez marszałka sejmu tymczasowo pełniącego obowiązki prezydenta może być dopuszczalne. Są to sytuacje, kiedy ów istotne sprawy będące podstawą zwołania tego gremium stanowią jedną z fundamentalnych wartości, do ochrony których prezydent został zobowiązany na podstawie art. 126 Konstytucji⁵⁸. Tego typu

⁵⁷ Wydaje się, że z zakresu działań marszałka sejmu należy również wykluczyć te obowiązki względne, które odnoszą się do relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą. Należy w tym miejscu przytoczyć trafne spostrzeżenie D. Dudka, który wywodzi, że „(...)marszałek nie może spełniać swej specyficznej roli podmiotu wykonującego obowiązki głowy państwa w sposób oznaczający antynomię ustrojową i kolizję interesów, czyli zarówno reprezentując Sejm (w praktyce jego większość polityczną), jak i państwo jako takie, będące dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Nie może też podejmować takich działań, które oznaczałyby zajęcie pozycji sędziego we własnej sprawie”. Zob. D. Dudek, *Harce wokół ustawy zasadniczej*, „Rzeczpospolita”, z dnia 26 lipca 2010 r.

⁵⁸ Stosownie do tego przepisu są to: ciągłość władzy państwowej, przestrzeganie Konstytucji, suwerenność i bezpieczeństwo państwa oraz nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium.

sytuacja miała miejsce w dniu 10 czerwca 2010 r. Wówczas pełniący tymczasowo obowiązki prezydenta RP Marszałek Sejmu B. Komorowski zwołał posiedzenie Rady Gabinetowej, poświęcając je w całości kwestiom bezpieczeństwa państwa w obliczu zagrożenia powodziowego. Zważywszy jednak na swobodę w zakresie kwalifikacji spraw szczególnej wagi mogących być przedmiotem posiedzeń Rady Gabinetowej, każdorazowe zwołanie tego gremium przez marszałka sejmu pełniącego obowiązki głowy państwa winno być odpowiednio uzasadnione w oparciu o fundamentalne wartości określone w art. 126 Konstytucji.

V.

Podejmując próbę oceny funkcjonowania Rady Gabinetowej z perspektywy niespełna czternastu lat obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej należy stwierdzić, że praktyka ustrojowa w pełni odpowiada konstytucyjnie określonym ramom. Przez ten czas Rada Gabinetowa została zwołana piętnaście razy, przez dwóch kolejnych prezydentów: A. Kwaśniewskiego (dziesięć razy) i L. Kaczyńskiego (cztery razy) oraz pełniącego wówczas obowiązki prezydenta, Marszałka Sejmu B. Komorowskiego (jeden raz).

Jako jedna z instytucjonalnych form współpracy, Rada Gabinetowa stanowi – przede wszystkim w rękach prezydenta – cenne narzędzie do zapewnienia współdziałania pomiędzy podmiotami władzy wykonawczej⁵⁹. Instytucja ta nie jest jednak stałą formą współpracy głowy państwa i rządu, ma ona charakter doraźny i w ten właśnie sposób powinna być wykorzystywana⁶⁰. Ustrojodawca wyraźnie zastrzegł, że każdorazowe jej zwołanie winno łączyć się z wystąpieniem „spraw szczególnej wagi”. Należy stwierdzić, że –

⁵⁹ Dwukrotnie po powołaniu nowego gabinetu – w dniach 27 stycznia 1998 r. oraz 23 lutego 2006 r. – odbywały się posiedzenia Rady Gabinetowej, które były w całości poświęcone zasadom współpracy pomiędzy prezydentem a rządem. Wydaje się, że większe znaczenie należy przypisać posiedzeniu w 1998 r., z uwagi na fakt występującej wówczas kohabitacji politycznej (wywodzący się z Sojuszu Lewicy Demokratycznej prezydent A. Kwaśniewski prowadził współpracę z rządem J. Buzka – przedstawiciela Akcji Wyborczej Solidarność).

⁶⁰ Przejawia się to również w częstotliwości zwoływania posiedzeń tego gremium. Nie sposób bowiem dopatrzeć się w tym zakresie jakiejś konkretnej reguły. Wspólne posiedzenia prezydenta i rządu na podstawie Konstytucji z 1997 r. odbywały się periodycznie, jednakże w różnych odstępach czasu. Niekiedy były to dwa miesiące (np. posiedzenie w dniu 27 stycznia 1998 r. oraz kolejne posiedzenie w dniu 24 marca 1998 r.), w innych przypadkach ponad

jak dotychczas – polscy prezydenci właściwie interpretowali to stosunkowo nieostre pojęcie, poświęcając posiedzenia Rady Gabinetowej bardzo istotnym, niekiedy wręcz kluczowym sprawom dla Polski, zarówno w zakresie polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej⁶¹. W tym stanie rzeczy nie wydaje się konieczne – w ramach postulatów *de lege ferenda* – jego dookreślanie i uszczegóławianie. Wszakże nawet najbardziej precyzyjne regulacje normatywne mogą okazać się nieskuteczne, jeżeli po stronie elit rządzących nie będzie dostatecznej kultury politycznej, chęci współpracy i właściwego rozumienia polskiej racji stanu.

Summary

Institution of the Cabinet Advice in the polish political system

In the article there is presented the issue of the Cabinet Advice, understood as one of forms of cooperation between the executive authorities. In the beginning there was showed the evolution of the Cabinet Advice in the Polish constitution regulations having begun since the charter of the Constitution from 1947. There was explained that even before this Constitution, in Polish political practice, meetings of the President and the government also happened, because of the need of cooperation between them. The Cabinet Advice was subjected to a detailed analysis in the contemporary Polish political regulation. On the basis of made arrangements there was taken an attempt of evaluation the functioning of the Cabinet Advice from a perspective of less than fourteen years of the validity of Polish Constitution from 2nd April 1997.

dwa lata (np. posiedzenie w dniu 23 lutego 1999 r. oraz kolejne posiedzenie w dniu 4 września 2001 r.).

⁶¹ Tytułem przykładu można wskazać: 1) w zakresie spraw wewnętrznych – rozwój nauki i techniki, stan finansów państwa, sytuację powodziową w kraju czy politykę gospodarczą; 2) w zakresie spraw zagranicznych – przystąpienie Polski do NATO oraz akcesję Polski do Unii Europejskiej. Szerzej na temat posiedzeń Rady Gabinetowej po uchwaleniu konstytucji z 1997 r. zob. K. Leszczyńska, op.cit., s. 401–422; A. Chorążewska, op.cit., s. 143–158.