

## Recenzja

**Bartłomiej Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, ss. 464**

Relacje między organami władzy wykonawczej – prezydentem RP oraz Radą Ministrów, szczególnie w okresie koabitacji, od zawsze budziły zainteresowanie przedstawicieli nauk prawnych, jak i nauk pokrewnych. Z tym większą uwagą należy przyjąć monografię Bartosza Opalińskiego *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Jak już sam tytuł wskazuje, przedmiotem publikacji są kompetencje występujące w obrębie władzy wykonawczej, której dualistyczny model, przyjęty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., zakłada funkcjonowanie obok siebie dwóch organów egzekutywy – prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów. We wstępie Autor podkreślił, iż podstawowym problemem badawczym jest „optymalizacja modelu władzy wykonawczej w kształcie nadanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku [...] poszukiwanie najbardziej efektywnych rozwiązań zapewniających możliwie najpełniejszą współpracę pomiędzy Prezydentem RP i Radą Ministrów” (s. 17). Jednocześnie Bartosz Opaliński z naukową pokorą, mając świadomość, z jak trudną i złożoną problematyką się mierzy, podejmuje na łamach monografii próbę przedstawienia „najbardziej newralgicznych i spornych problemów stanowiących wspólny przedmiot zainteresowania Prezydenta i Rady Ministrów, jak bezpieczeństwo państwa czy stosunki międzynarodowe” (s. 20).

Konstrukcja monografii opiera się na czterech rozdziałach – poprzedzonych wstępem, aneksu, zakończenia oraz bibliografii. Rozdział I – *Ewo-*

lucja wzajemnego usytuowania organów władzy wykonawczej w systemie organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej zawiera przedstawienie modelu władzy wykonawczej w okresie transformacji ustrojowej (1989–1997) oraz charakterystykę przyjętego w obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej modelu egzekutywy. Swoje rozważania Autor rozpoczyna analizą noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. – przywracającej instytucję prezydenta. Dla pełniejszego obrazu restytuowanej instytucji B. Opaliński przedstawił czynniki, które legły u podstaw powrotu do dualistycznej egzekutywy. Prezydent miał być najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, miał czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium, czuwać nad przestrzeganiem międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. W stosunku do Rady Ministrów utrzymano jej dotychczasowy status naczelnego i zarządzającego organu władzy państwowej. Następnie rozważania Autora koncentrują się na rozwiązaniach przyjętych w tzw. Małej Konstytucji i wynikających z niej implikacji dla współistnienia dwóch podmiotów władzy wykonawczej – prezydenta i Rady Ministrów. W świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. ustrój państwa polskiego opierać się miał na zasadzie podziału władz, z prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Radą Ministrów jako organami władzy wykonawczej. Nieco wątpliwości może budzić przyjęty przez Autora kierunek analiz – o ile w odniesieniu do noweli konstytucyjnej z 1989 r. wzajemne relacje omawiane są w płaszczyznach instytucjonalnych form współpracy oraz współpracy, która nie została ujęta w ramy instytucjonalne (s. 39), to stosunki między organami egzekutywy na gruncie Małej Konstytucji zostały omówione w płaszczyźnie kreacyjnej oraz bieżącej polityki (s. 52). Takie ujęcie problematyki utrudnia czytelne spojrzenie na przedmiotowe zagadnienie i możliwość porównania obu regulacji w badanym zakresie. W treści pierwszego rozdziału Bartłomiej Opaliński ujął również model władzy wykonawczej przyjęty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Nawiązując do konstytucyjnej zasady podziału i równoważenia władzy, dokonał analizy usytuowania organów egzekutywy w systemie organów władzy państwowej, przedstawił funkcje, które każdemu z ogniw władzy wykonawczej zostały przypisane, trafnie wskazując przy tym, iż praktyka

wykonywania urzędu prezydenta oraz działalności Rady Ministrów musi skłaniać do dyskusji na temat sposobu dokonanego rozdzielenia kompetencji poszczególnych władz.

Kolejne dwa rozdziały pracy poświęcone zostały niezwykle istotnym, a często newralgicznym sferom, w których ustawa zasadnicza wymaga współpracy między głową państwa a kolegialną Radą Ministrów – sferze stosunków międzynarodowych oraz sferom obronności i bezpieczeństwa państwa. *Delimitacja zadań i kompetencji prezydenta oraz Rady Ministrów w sferze stosunków międzynarodowych* stanowi treść rozdziału II recenzowanej publikacji. Wychodząc od analizy wskazanych w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP funkcji ustrojowych i zadań głowy państwa, Autor skupił się na uprawnieniach reprezentacyjnych i kompetencjach głowy państwa w przedmiocie ratyfikacji umów międzynarodowych, biernej i czynnej legacji. Na uwagę zasługują rozważania B. Opalińskiego dotyczące możliwości odmowy udzielenia kontrasygnaty do ratyfikowanej przez prezydenta RP umowy międzynarodowej (s. 106–108). Ratyfikowanie umów międzynarodowych nie zostało ujęte w katalogu prerogatyw (art. 144 ust. 3 Konstytucji RP), czego skutkiem jest wymóg uzyskania kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. Zdaniem Autora, chociaż nierozwiewającym wszystkich wątpliwości, odmowa kontrasygnaty pod aktem ratyfikacji nie będzie skutkowałą nieważnością „ze względu na wartość nadrzędną, jaką jest pewność międzynarodowego obrotu prawnego” (s. 107–108). Natomiast na pełną aprobatę zasługują refleksje w przedmiocie dopuszczalności zawetowania przez prezydenta ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej – uchwalonej w trybie art. 90 ustawy zasadniczej. W obowiązującym stanie prawnym mamy do czynienia ze swoistą sprzecznością logiczną przepisów Konstytucji, która w przypadku głosowania nad ponownym uchwaleniem ustawy (w tym także w stosunku do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej uchwalonej w trybie art. 90 Konstytucji) wymaga uzyskania większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, gdy dla samego uchwalenia tej ustawy Konstytucja przewiduje, i to w obu izbach, konieczność uzyskania większości 2/3 ustawowej liczby członków. Dla pełniejszego zobrazowania skomplikowanej materii stosunków w sferze stosunków międzynarodowych mię-

dzy organami władzy wykonawczej Autor przedstawił praktykę realizacji kompetencji przez prezydenta i rząd na przykładzie ratyfikacji Traktatu z Lizbony i sporu kompetencyjnego. I można tylko odczuwać pewien niedosyt, co nie jest zarzutem pod adresem B. Opalińskiego, że pojęcie współpracy, tak istotne z punktu widzenia prowadzenia polityki zagranicznej przez państwo polskie mimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nadal budzi tak wiele wątpliwości.

Rozdział III monografii zatytułowany został *Delimitacja zadań i kompetencji prezydenta oraz Rady Ministrów w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa*. Autor konstatuje, z czym w pełni należy się zgodzić, iż w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa „wyższy stopień odpowiedzialności spoczywa na Radzie Ministrów, będącej konstytucyjnie zobowiązaną do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej [...] a rola prezydenta w tym układzie nabiera bardziej charakteru „siły wspomagającej” (s. 195). W ścisłym związku z kwestiami obronności i bezpieczeństwa państwa pozostają stany nadzwyczajne – stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej pozostaje w gestii jedynie Rady Ministrów, natomiast wprowadzenie stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego wymaga współpracy obu organów władzy wykonawczej. Autor wskazuje na niedoskonałości przyjętych rozwiązań normatywnych w zakresie wprowadzania stanów nadzwyczajnych, postulując zniesienie kolegiального wniosku przez Radę Ministrów do prezydenta RP o wprowadzenie stanu wojennego czy wyjątkowego i przyznanie prezesowi RM tych uprawnień (s. 264).

Ostatni rozdział recenzowanej pracy został poświęcony instytucjonalnym formom współpracy prezydenta i Rady Ministrów – kontrasygnacie oraz Radzie Gabinetowej. O ile w rozdziale I monografii Autor swoje rozważania na temat wzajemnych relacji między organami dualistycznej egzekutywy rozpoczyna od okresu transformacji ustrojowej, to instytucja kontrasygnaty ujęta została w szerszym historycznym kontekście. Przedstawienie jej kształtu w Konstytucji 3 maja 1791 r. poprzez konstytucje okresu rozbiorowego, przedwojenne ustawy zasadnicze aż po rozwiązania ustrojowe okresu powojennego pozwala prześledzić rozwój instytucji kontrasygnaty, pozwalając jednocześnie lepiej zrozumieć jej istotę. Zakres kontrasygnaty jest

szeroki i obejmuje wszystkie akty urzędowe głowy państwa. Wyjątkiem są wskazane w ust. 3 art. 144 Konstytucji tzw. prerogatywy głowy państwa. Katalog prerogatyw prezydenta uznawany jest w nauce prawa konstytucyjnego za katalog zamknięty. Autor, w ślad za innymi przedstawicielami doktryny<sup>1</sup>, wskazuje na tzw. kompetencje pochodne, w stosunku do których uzasadnione jest odstąpienie od wymogu kontrasygnaty, jak np. wskazanie marszałka seniora jako akt pochodny w stosunku do zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu – będącego uprawnieniem osobistym prezydenta – czy wnoszenie przez prezydenta poprawek do zgłoszonych przez siebie projektów ustaw jako kompetencja pochodna praw inicjatywy ustawodawczej. Katalog prerogatyw B. Opaliński przedstawia w sposób przyjęty w nauce prawa konstytucyjnego: prerogatywy wobec władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, władzy sądowniczej oraz pozostałe prerogatywy prezydenta, nie uciekając jednocześnie od oceny zasadności przyjętych rozwiązań (Autor np. krytycznie ocenia wymóg kontrasygnaty dla prezydenckiego prawa wskazania osoby do Krajowej Rady Sądownictwa, s. 310).

Niezwykle ciekawe, aczkolwiek nie nazbyt rozbudowane, są rozważania nad trybem udzielania kontrasygnaty oraz prawem prezesa Rady Ministrów do odmowy udzielenia kontrasygnaty. Na mocy obowiązującej Konstytucji podpis prezesa Rady Ministrów pod aktem urzędowym głowy państwa warunkuje ważność tego aktu oraz przenosi odpowiedzialność polityczną za podpisany akt. Drugi ze wskazanych skutków kontrasygnaty w kontekście całokształtu obowiązujących rozwiązań w zakresie odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów oraz jej członków może, i wskazuje na to B. Opaliński, budzić pewne wątpliwości. Konstytucja RP nie przewiduje bowiem indywidualnej odpowiedzialności politycznej premiera, a dymisja prezesa Rady Ministrów zawsze skutkuje dymisją całego gabinetu. Mając powyższe na uwadze, w pełni należy podzielić sformułowany wniosek, iż szef rządu, uznając, iż akt głowy państwa może „spowodować zakłócenie prawidłowego funkcjonowania gabinetu”, może odmówić kontrasygnaty (s. 317).

---

<sup>1</sup> A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 159–160, A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 221.

Instytucjonalną formą współpracy prezydenta RP oraz Rady Ministrów jest Rada Gabinetowa (art. 141 Konstytucji RP). Mimo iż jest to ciało pozbawione kompetencji, można uznać Radę Gabinetową za ważny mechanizm współdziałania organów egzekutywy, zwłaszcza w okresie koabitacji. Pozwala na przedstawienie stanowiska w kluczowych sprawach, propozycji rozwiązań, kierunku działań, ale może również być sygnałem dla opinii publicznej istnienia woli współpracy i porozumienia.

Recenzowana monografia stanowi bez wątpienia ważny wkład w problematykę badań nad kompetencjami organów dualistycznej egzekutywy – prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów. Specyfika przyjętych w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. rozwiązań ustrojowych, kreujących model rządów zbliżony do modelu kanclerskiego, znalazła odzwierciedlenie w określeniu pozycji ustrojowej głowy państwa. Można powiedzieć, że polskiemu ustrojodawcy zabrakło konsekwencji w określeniu systemu rządów, o ile bowiem przypisanie zadań i kompetencji Radzie Ministrów i prezesowi Rady Ministrów pozwala dostrzec podobieństwo do regulacji systemu kanclerskiego, to powierzenie głowie państwa określonych funkcji i kompetencji zdaje się być wzorowane na systemie rządów V Republiki Francuskiej. Determinuje to trudności i pojawiające się problemy w obrębie egzekutywy. Ma tego świadomość Autor publikacji, który dostrzega dwie możliwe drogi usprawnienia wzajemnych relacji – „przejsie w kierunku zdecydowanego modelu prezydenckiego – z wyraźnym zwiększeniem prerogatyw głowy państwa albo w kierunku modelu parlamentarno-gabinetowego” (s. 342), sam opowiadając się za drugim rozwiązaniem.

Przygotowując monografię, Autor nie uciekał od praktyki sprawowania urzędu prezydenta i działalności Rady Ministrów, co pozwoliło na wielowymiarowe ujęcie problemu badawczego. O jego zaangażowaniu w analizowaną problematykę świadczy niewątpliwie ujęty na ponad 50 stronach aneks zawierający interesujące dane dotyczące składanych w latach 1997–2007 wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrom oraz informacje obrazujące działalność głowy państwa – wizyty zagraniczne, ratyfikowane umowy międzynarodowe, jak również bogata bibliografia. Dodając jeszcze język, jakim monografia została napisana, klarowny i – co wcale nie jest powszechne w odniesieniu do publikacji naukowych – przystępny, pojawia nam się praca ciekawa, pozwalająca czytelnikowi zapoznać się z tą skomplikowaną

materią i ją zrozumieć. I mimo że monografia nie odpowiada na wszystkie pytania pojawiające się w sferze wzajemnych relacji prezydenta i rządu (ale nie jest to możliwe, bowiem kolejne pytania pojawiają się i będą pojawiały na tle realnych wydarzeń), to należy stwierdzić, iż stanowi ona niezwykle wartościową pozycję naukową.

Joanna Juchniewicz  
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie)