

Łukasz Siedlik¹

Rząd w rozwiązaniach ustrojowych Polski, Czech i Słowacji

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, Rada Ministrów, Europa Środkowo-Wschodnia, premier

Keywords: executive power, Council of Ministers, Central and Eastern Europe, prime minister

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę rządu w Europie Środkowo-Wschodniej, rozumianego jako jeden z podmiotów władzy wykonawczej, powoływany przez organ przedstawicielski, na przykładzie trzech państw, tj. Polski, Czech i Słowacji. Państwa te łączy wspólna, niełatwa historia, przyjęty po 1989 r. system rządów, wzajemne sąsiedztwo, zbieżne interesy. Funkcjonujący w tych państwach model egzekutywy statuuje Polskę, Czechy i Słowację w gronie państw o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów. Obok prezydenta wybieranego w wyborach bezpośrednich, istnieje kolegium ciała-rząd, na którego czele stoi premier. Rząd z premierem na czele jest *de facto* podmiotem o największym zasobie władzy i zasadniczym wpływie na politykę kraju, tak w wymiarze krajowym, jak i zagranicznym.

¹ ORCID ID: 0000-0002-0381-1701, magister, Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie. E-mail: lukasziedlik@onet.pl.

Abstract**The government in the political solutions of
Poland, the Czech Republic and Slovakia**

The article deals with the issue of government in Central and Eastern Europe, understood as one of the executive branch entities, appointed by the representative body, on the example of three countries, the Poland, the Czech Republic and Slovakia. These countries are joined by a common, difficult history, a system of government adopted after 1989, mutual neighborhood, convergent interests. The executive model functioning in these countries sets Poland, the Czech Republic and Slovakia in the group of states with a parliamentary-cabinet system of government. In addition to the president elected in direct elections, there is a collegial body-government headed by the prime minister. The government with the prime minister is de facto the subject with the greatest resource of power and a fundamental influence on the country's policy, both in the national and foreign dimensions.

✱

I. Wstęp

W Polsce, Czechach i Słowacji istnieje dualizm władzy wykonawczej, który przejawia się tym, iż obok siebie władzę tę sprawują rząd i prezydent, przy czym prezydent „nie ponosząc odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, nie wykonuje bezpośrednio funkcji rządzenia (panuje, ale nie rządzi), które skupione są w rękach ministrów z premierem, tworzących ciało kolegialne, czyli gabinet”².

W każdym z omawianych państw w zakresie pozycji prawnej oraz funkcjonowania rządu można dostrzec podobieństwa, jak i zasadnicze różnice. Problemem badawczym niniejszego artykułu jest ustalenie pozycji ustrojowej polskiego, czeskiego i słowackiego rządu w świetle jego unormowań prawnych i przyznanych kompetencji. Dla realizacji tego zamiaru stawiam pytania o pozycję prawną rządu, jego status, zakres kompetencji oraz odpo-

² A. Czyż, *Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014, s. 162.

wiedzialność. Systemy konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Czeskiej oraz Republiki Słowackiej nawiązują do klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego, który charakteryzuje: dwuczłonowa egzekutywa, oznaczająca podział ról ustrojowych pomiędzy głowę państwa, a rząd; posiadanie przez głowę państwa głównie uprawnień o charakterze reprezentacyjnym; koncentracja szerokich uprawnień scedowana natomiast na organie kolegialnym; brak odpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem; z kolei polityczna odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem.

Uważam, iż zarówno w Polsce, Czechach jak i Słowacji, państwach o niewątpliwie systemie parlamentarno-gabinetowych rządów, rząd z premierem na czele jest *de facto* podmiotem o największym zasobie władzy i zasadniczym wpływie na politykę kraju, tak w aspekcie krajowym, jak i zagranicznym.

II. Status prawny rządu

W Polsce Rada Ministrów stanowi jeden z organów dwuczłonowej egzekutywy. Konstytucja Republiki Czeskiej³ w art. 67 ust. 1 *expressis verbis*, podobnie jak słowacka Konstytucja⁴ definiuje rząd, jako „naczelnny organ władzy wykonawczej”, który stoi na czele całego systemu organów administracji rządowej i odpowiada za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa⁵. Rząd stanowi więc centrum władzy wykonawczej omawianych państw, choć w Polsce nie jest to wyrażone wprost w przepisach ustawy zasadniczej.

Skład rządu w każdym z omawianych krajów jest zbliżony. Artykuł 147 polskiej Konstytucji mówi, iż Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. W skład rządu mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów. Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra. Dodatkowo, w skład rządu mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Konstytucja nie określa liczbowo składu Rady

³ Tekst Konstytucji Republiki Czeskiej za tłumaczeniem M. Kruk, *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, Warszawa 2000.

⁴ Tekst Konstytucji Republiki Słowackiej za tłumaczeniem K. Skotnickiego, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 2003.

⁵ M. Borski, *Rząd Republiki Czeskiej jako naczelnny organ władzy wykonawczej*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2011, nr 7, s. 182.

Ministrów, dopuszczając swobodę i elastyczność w tym zakresie. Jednakże, poza wymienionymi podmiotami, żadne inne nie mogą tworzyć składu rządu⁶. Czeski oraz słowacki rząd składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz ministrów. W Konstytucjach czeskiej oraz słowackiej na określenie szefa rządu, czy też jego zastępcy, nie jest używana nazwa „premier”, „wicepremier”, nie rodzi to jednak żadnych skutków, a stanowi tylko konwencję językową, podobnie jak brak nazwy „Rada Ministrów” na określenie rządu⁷.

W Czechach i w Polsce nie ma regulacji zakazującej łączenia funkcji w rządzie z mandatem parlamentarnym. Tylko osoba będąca Prezydentem czeskiej Republiki nie może pełnić jednocześnie funkcji rządowych. Ministrowie nie mogą jednak prowadzić działalności, której charakter byłby sprzeczny z wykonywaniem funkcji w rządzie. Brak we wskazanych państwach w ustawie zasadniczej określenia warunków, jakie winni spełniać ministrowie. W Czechach przewodniczący rządu musi natomiast spełniać warunki niezbędne do objęcia funkcji Prezydenta Republiki Czeskiej (tj. obywatelstwo czeskie, bierne prawo wyborcze w wyborach do Senatu), gdyż zgodnie z art. 66 Konstytucji Republiki Czeskiej przejmuje on niektóre kompetencje Prezydenta w przypadku opróżnienia urzędu⁸. Odmiennie nieco jest w Republice Słowacji. Jak stanowi art. 109 ust. 2 słowackiej Konstytucji, sprawowanie funkcji członka rządu nie można łączyć ze sprawowaniem mandatu poselskiego, z wykonywaniem funkcji w innym organie władzy publicznej, z pracą w charakterze pracownika państwowego, ze stosunkiem pracy lub podobnym pracowniczym zajęciem, z prowadzeniem przedsiębiorstwa, z członkostwem w kierowniczym lub kontrolnym organie osoby prawnej, który prowadzi przedsiębiorstwo albo z inną działalnością gospodarczą lub zarobkową, z wyjątkiem administrowania własnym majątkiem i działalności naukowej, pedagogicznej, literackiej albo artystycznej.

Polski rząd zbiera się na posiedzeniach. Jego członkowie działają na zasadzie współdziałania, powstrzymując się od zachowań osłabiających wewnętrzną jedność. Posiedzenia Rady Ministrów odbywają się przy udziale większości członków, a obecność na posiedzeniach jest obowiązkowa. Rozstrzygnięcia

⁶ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 290–292.

⁷ M. Bankowicz, *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech*, Kraków 1998, s. 174.

⁸ M. Borski, *op.cit.*, s. 183–184.

zapadają w formie uzgodnienia, a gdyby podjęcie jednolitego stanowiska nie było możliwe, przeprowadza się głosowanie⁹. Praca rządu czeskiego odbywa się także na niejawnych posiedzeniach, zwoływanych raz w tygodniu. Działa on kolegalnie, co nie oznacza tego samego co w przypadku rządu polskiego, gdzie kolegalność dotyczy kwestii wieloosobowego składu Rady Ministrów. W ustroju czeskim „kolegalność” dotyczy kolegalnego podejmowania decyzji, w związku z czym do przyjęcia uchwały rządu wymagana jest zgoda udzielona przez większość wszystkich jego członków. Przewodniczący rządu nie ma w tym przypadku szczególnej pozycji, i przy równej liczbie głosów jego głos nie jest przesądzający. Rząd w Słowacji podejmuje decyzje, jeżeli jest obecna połowa jego członków, do przyjęcia uchwały rządu potrzebna jest zgoda ponad połowy wszystkich członków Rady Ministrów, podobnie więc jak wyżej w ramach rządu czeskiego, działa przez to kolegalnie¹⁰. Posiedzenia rządu zwołuje i prowadzi przewodniczący rządu, a w czasie jego nieobecności wicepremier wyznaczony przez premiera. Kwestię zmian w strukturze rządu omawianych państw (powołania lub odwołania członka rządu) może sformułować tylko premier. Wniosek taki kierowany jest do prezydenta, który „dokonuje” w takim przypadku zmiany w składzie rządu¹¹. Dymisja rządu polskiego, czeskiego i słowackiego zazwyczaj jest konsekwencją uchwalenia wotum nieufności lub nieudzielenia wotum zaufania (na początku lub w trakcie kadencji parlamentu). Przypadki ustania pełnomocnictw rządu we wszystkich omawianych państwach wiążą się głównie z osobą premiera, którego pozycja wynika właśnie z pełnionej funkcji przewodniczącego rządu oraz zakresu własnych kompetencji, gdyż do dymisji całego rządu dochodzi zawsze w sytuacji jego śmierci lub rezygnacji z pełnionej funkcji. Każda zmiana szefa rządu (niezależnie od okoliczności) rodzi skutek w postaci zmiany całej Rady Ministrów. W Polsce w przypadku rezygnacji premiera, prezydent może odmówić jej przyjęcia¹². Rząd polski podaje się do dymisji także

⁹ M. Grzesik-Kulesza, *Rada Ministrów*, [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2016, s. 210–211.

¹⁰ Art. 118 Konstytucji.

¹¹ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 264.

¹² B. Szmulik, J. Szymanek, *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018, s. 70–73.

na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, w Czechach i w Słowacji rząd podaje się do dymisji zawsze po konstytuującym posiedzeniu nowo wybranego parlamentu. Do czasu utworzenia nowego rządu dotychczasowy rząd w każdym z tych państw wykonuje swoje funkcje. Cechą systemu parlamentarnego obowiązującego w Polsce, Czechach i Słowacji jest polityczna odpowiedzialność rządu przed parlamentem (w przypadku Czech i Polski przed izbą niższą)¹³. Konstytucja polska określa dwa rodzaje odpowiedzialności politycznej, tj. instytucja wotum zaufania oraz konstruktywnego wotum nieufności¹⁴. W Czechach rząd ponosi odpowiedzialność tylko solidarną, w Polsce i Słowacji solidarną i indywidualną. Odpowiedzialność indywidualna w Polsce nie obejmuje premiera, bo jedyną jego formą odpowiedzialności jest instytucja konstruktywnego wotum nieufności. Odpowiedzialność prawna dotyczy natomiast ponoszenia odpowiedzialności członków polskiej Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem¹⁵. Jak wskazuje R. Mojak odpowiedzialność członków rządu przed Trybunałem Stanu stanowi w swej istocie „nadzwyczajny instrument kontroli rządu”¹⁶. Cechą charakterystyczną Konstytucji Czeskiej i Słowackiej jest brak odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu¹⁷.

III. Skład rządu

Pozycję pierwszoplanową w omawianych gabinetach zajmuje jego szef. W Polsce jest to Prezes Rady Ministrów, potocznie oraz zwyczajowo nazywany premierem¹⁸. Prezes Rady Ministrów, jako szef rządu, reprezentuje Radę Ministrów, kieruje jej pracami, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polity-

¹³ P. Chmielnicki, *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010, s. 144.

¹⁴ Z. Witkowski, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej i administracja rządowa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 441.

¹⁵ B. Szmulik, J. Szymanek, op.cit., s. 69.

¹⁶ R. Mojak, *Odpowiedzialność prawna członków Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i zarządzanie” 2009, nr 82, s. 8.

¹⁷ B. Jagusiak, *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*, Warszawa 2011, s. 83.

¹⁸ Z. Witkowski, op.cit., s. 422.

ki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków rządu, sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach, jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej¹⁹. Premier posiada bardzo szerokie kompetencje, odrębne od kompetencji Rady Ministrów i ministrów, co daje asumpt do wniosku, iż w polskim porządku konstytucyjnym w sposób rzeczywisty kieruje on Radą Ministrów²⁰. Jak wskazuje B. Opaliński, z którym w pełni się zgadzam, uprawniona jest konkluzja, iż jest to organ niezwykle samodzielny i zajmuje naczelną miejsce w strukturze władzy wykonawczej w Polsce, co potwierdzają zarówno unormowania Konstytucji jak i ustawodawstwa. Oczywiście, pozycja ta zależy od wielu czynników, tak politycznych, jak i osobowości piastuna tego urzędu, formy jego sprawowania, bieżącej sytuacji prawno-politycznej²¹. W czeskim rządzie, osoba stojąca na jego czele, czyli przewodniczący rządu, organizuje prace rządu, kieruje posiedzeniami, występuje w jego imieniu oraz wykonuje inne czynności przewidziane w regulacjach konstytucyjnych i ustawowych. W wypełnianiu tych obowiązków przewodniczący rządu zastępowany jest przez wiceprzewodniczącego lub innego upoważnionego członka²². W systemie politycznym Słowacji mamy do czynienia z mocną pozycją premiera w rządzie oraz w całym porządku ustrojowym, którego roli jednak konstytucja nie eksponuje wprost w swoich przepisach i nie wyposaża w samodzielne kompetencje²³. Liczba wiceprzewodniczących rządu liczy od 3 do 5 i zależy oczywiście od bieżących kwestii politycznych, przede wszystkim liczby partii²⁴ tworzących koalicję²⁵. Należy zaznaczyć, iż pozycja szefa rządu w omawianych krajach nie jest po-

¹⁹ Art. 148 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰ R. Chruściak, *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 184.

²¹ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*, Warszawa 2012, s. 18–19.

²² M. Borski, op.cit., s. 189.

²³ M. Bankowicz, *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010, s. 198.

²⁴ M. Rybář, *Stranícka politika a meniace sa vzorce straníckej súťže na Slovensku*, [w:] *Vláda strán na Slovensku: skúsenosti a perspektívy*, red. O. Gyárfášová, G. Mesežnikov, Bratislava 2004, s. 32.

²⁵ G. Chmielewski, *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014, s. 72.

równywalna. W Czechach i Słowacji w strukturze rządu stanowisko premiera nie jest dominujące, gdyż obowiązuje zasada kolegalności, gdzie każdy głos członka rządu, w tym premiera, znaczy tyle samo. Uważam, iż najsilniejsza pozycja w tym zakresie ma miejsce w Polsce, gdzie występuje brak w głosowaniu rządu zasady kolegalności, a premier nie jest jedynie przewodniczącym gabinetu i koordynatorem prac, i nie występuje tylko jako *primus inter pares*.

Ministrowie stanowią zasadniczy podmiot każdego rządu. W Polsce minister występuje w dwóch rolach ustrojowych. Po pierwsze jest członkiem kolegalnego organu jakim jest Rada Ministrów, posiadającego własne kompetencje, natomiast z drugiej strony stanowi jednoosobowy naczelny organ administracji rządowej, który jest organem odrębnym od rządu, posiada zestaw własnych kompetencji. Urząd ministra ma charakter *stricte* polityczny. W świetle przepisów polskiej Konstytucji wyróżnić można dwie grupy ministrów. Są to ministrowie obligatoryjni w składzie rządu, kierujący określonymi działami administracji rządowej, oraz ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez premiera, którzy nie kierują resortem jako działem czy działami administracji rządowej. O potrzebie ich powołania rozstrzyga każdorazowo premier²⁶. W Czechach i Słowacji ministrowie są organami administracji państwowej o podwójnym charakterze. Po pierwsze jako członkowie rządu kolegalnie biorą udział w realizacji jego zadań, po drugie z kolei, kierują powierzonymi im wycinkami administracji państwowej.

IV. Powstawanie rządu

Tworzenie rządu w Polsce, Czechach i Słowacji ma wiele zbliżonych cech, ale i zasadniczych różnic. W Polsce przewidziana jest procedura zasadnicza, ewentualnie pierwsza procedura rezerwowa, bądź w razie konieczności druga procedura rezerwowa²⁷. Prezydent najpierw desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład rządu. Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami rządu i odbiera przysięgę od członków

²⁶ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 271–272.

²⁷ M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 137.

nowo powołanej Rady Ministrów. Premier następnie przedstawia Sejmowi w ciągu 14 dni od powołania przez prezydenta, program (*expose*) działania rządu wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. W razie niepowołania rządu lub nieudzielenia mu wotum zaufania Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków rządu, a następnie prezydent powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków. W razie niepowołania Rady Ministrów w przedstawiony sposób prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę, a Sejm udziela jej wotum zaufania, w tym przypadku większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W dwóch pierwszych wariantach udzielenie parlamentarnej inwestytury nowo powołanemu rządowi wymaga bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania, prezydent skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

W Konstytucji czeskiej pierwszy etap kreowania rządu to mianowanie przez prezydenta przewodniczącego rządu, który to etap podobnie jak w polskich warunkach ustrojowych jest uprawnieniem głowy państwa²⁸. W drugim etapie prezydent, na wniosek przewodniczącego rządu mianuje pozostałych członków rządu i powierza im kierowanie ministerstwami i innymi urzędami²⁹. W trzecim natomiast etapie przewodniczący rządu występuje przed Izbą Poselską ze swoim programem i przedstawia wniosek o wyrażenie rządowi wotum zaufania. Jego niezyskanie powoduje konieczność podania się rządu do dymisji. Następstwem jest zawsze ponowienie przez prezydenta całej procedury tworzenia rządu. Gdyby ponownie nie przyniosła ona skutku, kolejnego przewodniczącego rządu głowa państwa powołuje na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej. Jeśli również wówczas nie dojdzie do uchwalenia dla takiego rządu wotum zaufania, głowa państwa ma prawo rozwiązać Izbę Poselską i roz�isać przedterminowe wybory³⁰.

W ślad za B. Pytlikiem, uważam, iż w Republice Słowackiej istnieje najmniej skomplikowana procedura powołania rządu, w porównaniu z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Świadczy to o dużej efek-

²⁸ M. Bankowicz, *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech*, Kraków 1998, s. 174.

²⁹ Art. 68 ust. 2 Konstytucji.

³⁰ K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 42–43.

tywności tego systemu, gdyż mimo wielu nowelizacji Konstytucji Republiki Słowackiej regulacje w przedmiocie procedury powołania rządu nie doczekały się zmian na gruncie prawnoustrojowym. W przypadku Słowacji występuje tylko jedna procedura tworzenia rządu, która wpisuje się w strukturę parlamentarnego typu formy rządów. Nie ma możliwości powołania rządu na podstawie jakiegokolwiek innej procedury ani takiego, który nie miałby zaufania większości parlamentarnej, a zatem nie jest możliwe powołanie np. tzw. rządu prezydenckiego³¹. Przewodniczącego rządu (premiera), którym może być mianowany każdy obywatel posiadający bierne prawa wyborcze, mianuje i odwołuje głowa państwa. Prezydent dokonując mianowania konkretnej osoby na stanowisko przewodniczącego rządu uwzględnia mozaikę układu politycznego³². Pozostałych członków gabinetu mianuje i odwołuje na wniosek przewodniczącego rządu, prezydent Republiki, powierzając im jednocześnie kierowanie ministerstwami. Należy pamiętać, iż członkiem rządu i ministrem może być mianowany obywatel, który może być wybrany do Rady Narodowej Republiki Słowackiej³³. Gabinet następnie w ciągu 30 dni po mianowaniu jest zobligowany przedłożyć Radzie Narodowej własny program działania i zwrócić się do niej o wyrażenie wotum zaufania³⁴. Członkowie rządu składają na ręce prezydenta Republiki Słowackiej ślubowanie³⁵. Omówiona pokrótce procedura tworzenia rządu w Polsce, Czechach i Słowacji zawiera podobieństwa, ale także różnice, odpowiada natomiast jak można zauważyć założeniom parlamentarno-gabinetowego systemu rządów³⁶.

³¹ B. Pytlik, *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa 2013, s. 153–154.

³² Ibidem, s. 149.

³³ Dotyczy osób, które ukończyły 21 rok życia i zamieszkują na stałe na terytorium Słowacji.

³⁴ A. Czyż, M. Barański, *Słowacja*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2012, s. 253.

³⁵ Tekst ślubowania zgodnie z art. 112 Konstytucji Republiki Słowackiej jest następujący: „Ślubuję na swoją cześć i sumienie wierność Republice Słowackiej. Swoje obowiązki będę wykonywać w interesie obywateli. Będę przestrzegać Konstytucji i innych ustaw i pracować tak, aby były one wprowadzane w życie”.

³⁶ W. Brodziński, K. Skotnicki, *Konstytucyjny system rządów w praktyce stosowania konstytucji w świetle analizy porównawczoprawnej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 246.

V. Prezydent a rząd

Zestawiając kompetencje omawianych rządów z uprawnieniami przyznanymi prezydentom tych państwa zauważam, iż Rada Ministrów pełni niewątpliwie wiodącą rolę w systemie egzekutywy w Polsce, Czechach i Słowacji, zaś rola głowy państwa³⁷ jest raczej formalna, odpowiadająca niewątpliwie przyjętemu modelowi rządów parlamentarnych, chociaż nie bez różnic³⁸. Na początku chciałbym zaznaczyć, iż w każdym z tych krajów głowa państwa wykonuje tradycyjne uprawnienia, przewidziane dla urzędu prezydenta, takie jak np. reprezentowanie państwa na zewnątrz, podpisywanie ustaw, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. W sferze relacji z rządem, prezydenci omawianych państw powołują i biorą aktywny udział w kreowaniu rządu, odbierają przysięgę od prezesa, wiceprezesów i członków Rady Ministrów, dokonują zmian w składzie rządu, przyjmują dymisję Rady Ministrów. W Rzeczypospolitej Polskiej Konstytucja przyznaje głowie państwa (oprócz Rady Ministrów) prawo inicjatywy ustawodawczej, co stanowi rzadko spotykane rozwiązanie w państwach demokratycznych. Prezydent na podstawie art. 144 ust. 3 polskiej Konstytucji posiada szereg uprawnień (prerogatyw) nie wymagających kontrasygnaty. Prerogatywy głowy państwa nie dotyczą tylko *stricte* formalnych kwestii. Rozstrzygnięcia te w polskim modelu egzekutywy niewątpliwie wzmacniają pozycję głowy państwa, powodując możliwość prowadzenia samodzielnej polityki w wielu aspektach, nie będąc w pełni związanym stanowiskiem rządu czy większością parlamentarną³⁹. W Polsce w sprawach o szczególnej wadze przysługuje głowie państwa prawo zwoływania tzw. Rady Gabinetowej, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta, mająca charakter głównie opiniodawczo-doradczy⁴⁰. Głowa państwa może także zwrócić się do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. Mimo wskazanych powyżej niektórych oryginalnych rozwiązań w polskich

³⁷ V. Pavlíček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*, Praha 1998, s. 206–207.

³⁸ B. Szmulik, J. Szymanek, *op.cit.*, s. 66.

³⁹ B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 15–16.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 17–19.

rozwiązaniach ustrojowych uważam, iż Prezydent ma niewielkie możliwości oddziaływania na bieżącą pracę rządu, istnieje natomiast wyraźna separacja rządu i prezydenta, wskazująca na niezależność polityczną rządu od głowy państwa i autonomię obu organów władzy wykonawczej⁴¹.

W Czechach wprawdzie prezydent od 2013 r. jest wybierany w wyborach bezpośrednich (w Polsce od 1990 r., w Słowacji natomiast od 1999 r.), to jednak jego rola nie sięga aż tak dalece, jak w warunkach polskich. Czeski prezydent dla wykonywania większości swoich uprawnień potrzebuje kontrasygnaty przewodniczącego lub upoważnionego przez niego członka gabinetu, poprzez którą rząd przejmuje odpowiedzialność polityczną przed Izbą Poselską⁴². Cechą charakterystyczną dla rozwiązań czeskich tej instytucji jest jej solidarny charakter. Polega ona na tym, iż jest to odpowiedzialność polityczna, którą ponosi cała Rada Ministrów, a nie tylko kontrasygnujący. W stosunku do rządu uprawnienia prezydenta związane są, co zostało także już wyżej zaakcentowane, z jego powołaniem (tworzeniem), gdzie głowa państwa pełni ważką, aczkolwiek raczej „organizatorską” rolę. Głowa państwa posiada natomiast prawo uczestniczenia w posiedzeniach rządu, ma prawo żądać od niego i jego członków informacji, a także rozpatrywać z rządem lub jego członkami problemy, które należą do ich kompetencji⁴³. Wprowadzenie wyborów powszechnych do czeskiego prawodawstwa nie wzmocniło pozycji głowy państwa, gdyż zakres jego kompetencji nie uległ większym zmianom⁴⁴. Bezpośredni wybór głowy państwa nadał jednak „temu urzędowi bezsprzecznie najwyższą możliwą legitymację”⁴⁵.

Odnosząc się do statusu głowy państwa w strukturze egzekutywy w Republice Słowackiej, mogę stwierdzić, iż jego kompetencje są dość rozległe⁴⁶.

⁴¹ R. Mojak, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej, Społeczeństwa – demokracje – konstytucje*, red. R. Mojak, t. X, Lublin 2000, s. 199.

⁴² A. Czyż, S. Kubas, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością. Wybrane aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Katowice 2014, s. 81.

⁴³ B. Jagusiak, op.cit., s. 81.

⁴⁴ A. Czyż, S. Kubas, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością. Wybrane aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Katowice 2014, s. 81.

⁴⁵ V. Jirásková, *Bezpośrednie wybory Prezydenta Republiki (wariant czeski)*, „*Studia Wyborcze*” 2006, t. 21, s. 102.

⁴⁶ L. Orosz, K. Šimuničová, *Prezident v ústavnóm system Slovenskej republiky*, Bratislava 1998, s. 61.

Wiele decyzji prezydenta nie wymaga dla swej ważności kontrasygnaty premiera bądź właściwego ministra. Faktycznie jednak, pozycja ta nie wykracza, tak jak i w Czechach, poza status prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym i nie jest dominująca w systemie ustrojowym Republiki Słowacji⁴⁷. Prezydent⁴⁸ chociaż wyłaniany w wyborach powszechnych i bezpośrednich⁴⁹, to jednak, jak wynika z przepisów słowackiej ustawy zasadniczej, nie jest ani przedstawicielem narodu, ani reprezentantem jego jedności czy ciągłości władzy państwowej⁵⁰. Jego uprawnienia wobec władzy wykonawczej, tj. rządu, mają głównie zapewnić jego sprawne funkcjonowanie. Ważne znaczenie ma art. 105 Konstytucji Republiki Słowackiej. Jego brzmienie przewiduje wykonywanie funkcji głowy państwa przez rząd, z wyjątkiem uprawnień prezydenta wynikających z art. 102 (pkt od d do g) Konstytucji. Okoliczność taka będzie miała miejsce, gdy wybór głowy państwa nie został jeszcze dokonany, albo gdy urząd prezydenta jest opróżniony, a jeszcze nie dokonano wyboru nowego prezydenta, albo gdy wybrany prezydent nie złożył jeszcze ślubowania lub jeżeli prezydent nie może wykonywać swojej funkcji z ważnych powodów. Wówczas gabinet przejmując wykonanie funkcji prezydenta, może powierzyć wykonanie niektórych kompetencji urzędu swojemu przewodniczącemu⁵¹.

VI. Kompetencje rządu

Zgodnie z polską Konstytucją Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną oraz zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Jej kompetencje są szerokie i zróżnicowane. Jako naczelny organ administracji rządowej Rada Ministrów koor-

⁴⁷ M. Szczepaniak, *Państwa Wyszehradzkie. Systemy polityczne, gospodarka, współpraca*, Poznań 1996, s. 35–36.

⁴⁸ L. Kopeček, *Prezident v politickem systemu Slovenska*, [w:] *Postaveni hlavy statu v parlamentnich a poloprezidentskych režimech: Česka republika v komparativni perspektivě*, red. M. Novak, M. Brunclik, Praha 2008, s. 181–183.

⁴⁹ Pierwotnie urząd Prezydenta obsadzany był przez wybór dokonywany przez parlament większością 3/5 głosów wszystkich posłów, w styczniu 1999 r. została przegłosowana nowelizacja Konstytucji przewidująca wybór głowy państwa w wyborach powszechnych.

⁵⁰ B. Pytlik, *op.cit.*, s. 55.

⁵¹ A. Czyż, M. Barański, *Słowacja*, [w:] *Władza państwowa...*, s. 252.

dynuje i kontroluje pracę organów administracji rządowej⁵². W polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (podobnie w Konstytucji Republiki Słowackiej) został wymieniony przykładowy katalog⁵³ kompetencji rządu⁵⁴. Jest to katalog otwarty. Jeśli chodzi o kompetencje rządu, to ustawa zasadnicza w Republice Czeskiej ich nie wylicza, nawet przykładowo⁵⁵. Ponadto wobec Rady Ministrów stosuje się zasadę domniemania kompetencji, zgodnie z którą to zasadą, do zakresu kompetencji rządu należą sprawy państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych oraz samorządu terytorialnego. W sferze polityki wewnętrznej państwa działanie polskiej Rady Ministrów dotyczy zapewnienia wykonywania ustaw przez wydawanie rozporządzeń, inicjowanie procesu legislacyjnego, wyłączne prawo do uchwalenia budżetu państwa, kierowanie jego wykonaniem, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. W aspekcie natomiast polityki zagranicznej, rząd sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji, a także zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe⁵⁶. W Polsce Rada Ministrów wydaje akty prawne, o powszechnym zakresie obowiązywania, do których należą rozporządzenia, oraz akty o charakterze wewnętrznym. Akty o charakterze wewnętrznym obowiązują wyłącznie jednostki organizacyjne podległe organowi, który je wydał. Nie mogą stanowić narzędzia regulacji stosowanego wobec obywateli czy osób prawnych⁵⁷.

Rząd w Czechach podejmuje także kluczowe decyzje dla kraju w sprawach polityki, gospodarki i wszelkich innych, zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, podlegając kontroli i ocenie Izby Poselskiej. Rząd, który jest wykonawcą ustaw stanowionych przez legislatywę, wydaje rozporządzenia, podpisywane przez premiera i właściwego członka rządu. Do jego uprawnień należą także: prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo

⁵² P. Chmielnicki, *op.cit.*, s. 135–136.

⁵³ Art. 146 ust. 4 Konstytucji.

⁵⁴ A. Czyż, *Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Władza wykonawcza...*, s. 169.

⁵⁵ K. Skotnicki, *op.cit.*, s. 42.

⁵⁶ P. Chmielnicki, *op.cit.*, s. 135.

⁵⁷ H. Zięba-Zalucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 184–186.

wnoszenia ustawy o budżecie państwa i projektu zamknięcia rachunków państwowych, funkcja kierownika i zarazem koordynatora działań administracji państwowej⁵⁸.

Zgodnie z art. 119 Konstytucji Republiki Słowackiej rząd podejmuje decyzje dotyczące projektów ustaw, programu rządu i jego wykonaniu, zasadniczych środków zabezpieczających gospodarczą i społeczną politykę państwa, projektach budżetu państwa i zamknięciu końcowego rachunku państwowego, o umowach międzynarodowych, o zasadniczych problemach polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, o przedłożeniu projektu ustawy lub innej ważnej decyzji, o tym że żąda wotum zaufania, o udzielenie amnestii w sprawach przestępstw, o mianowaniu i odwoływaniu funkcjonariuszy państwowych, stanach nadzwyczajnych, wysłaniu sił zbrojnych poza terytorium państwa, innych, oraz jeśli ustawa tak stanowi⁵⁹. W celu wykonywania ustawy i w jej granicach rząd wydaje rozporządzenia, które są podpisywane przez przewodniczącego rządu⁶⁰. Kompetencje jakie posiada rząd w Polsce, Czechach i Słowacji prowadzi do konkluzji, iż jego pozycja i wpływ na kolejne dziedziny życia wzrastają. Są one odpowiedzialne za polityki wewnętrzne państw, sprawy zagraniczne, budżet, wojsko, bezpieczeństwo, gospodarkę. Trudno wskazać kierunki, gdzie rola rządu nie występuje, albo też maleje⁶¹.

VII. Podsumowanie

Rok 1989, przyniósł zasadniczy przełom w stosunkach europejskich, wytyczając kierunek ku zmianom ustrojowym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej⁶². Czechosłowacja oraz Polska stały się jednymi z liderów przeobrażeń ustrojowych, a także społeczno-gospodarczych w całej Europie Środkowej i Wschodniej, czerpiąc z rozwiązań ustrojowych państw zachodnioeuropejskich. Państwa te szybko znalazły licznych naśladowców, a ich drogę uznano

⁵⁸ M. Bankowicz, *Systemy władzy państwowej...*, s. 178.

⁵⁹ M. Szczepaniak, S. Zyborowicz, *Przebudowa ustroju politycznego na Węgrzech i w Czechosłowacji*, Poznań 1995, s. 115.

⁶⁰ Art. 120 Konstytucji.

⁶¹ R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 29–30.

⁶² A. Czyż, S. Kubas, *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy...*, s. 9.

za właściwą. Oczywiście nie była to droga łatwa. Polskę, Czechy i Słowację cechuje parlamentarno-gabinetowa forma rządów. W każdym z omawianych państw, ze względu na fakt, iż prezydent wybierany jest w sposób bezpośredni posiada on bardzo silny mandat, co nie idzie jednak w parze z szerokim wachlarzem jego uprawnień. Główne centrum władzy stanowi rząd z premierem na czele. Błędem byłoby traktowanie omawianych rządów państw jako jednolitej struktury. Mimo podobnego modelu funkcjonowania, położenia geograficznego, wspólnych doświadczeń i zbieżnych interesów, każdy z tych rządów oceniam inaczej, widząc jednak sporo punktów zbieżnych. Wiele elementów, jak np. pozycja premiera w rządzie, instytucja konstruktywnego wotum nieufności, Rada Gabinetowa, inicjatywa ustawodawcza prezydenta, zasada kolegialnego działania gabinetu, są właściwe tylko dla jednego państwa, czy dwóch, ale nie dla wszystkich. Na pewno natomiast jedną z wspólnych cech polskiego, czeskiego i słowackiego rządu, jest częsty ich koalicyjny charakter, wskutek występowania tam systemu wielopartyjnego. To powoduje konieczność nierzadko trudnych kompromisów i generuje konflikty. Mimo wszystko, gabinety Polski, Czech i Słowacji są stabilne, mają silne umocowanie tak w warstwie normatywnej jak i praktyce ustrojowej⁶³. Uważam, iż w dobie kurczącej się roli państw narodowych ich wpływ oraz obszary działania ulegną jeszcze bardziej zwiększeniu.

Literatura

- Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 3.
- Bankowicz M., *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech*, Kraków 1998.
- Bankowicz M., *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010.
- Borski M., *Rząd Republiki Czeskiej jako naczelny organ władzy wykonawczej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2011, nr 7.
- Brodziński W., Skotnicki K., *Konstytucyjny system rządów w praktyce stosowania konstytucji w świetle analizy porównawczo prawnej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:], *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.

⁶³ J. Lane, S. Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, London 1997, s. 299.

- Chmielewski G., *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014.
- Chmielnicki P., *Konstytucyjny system władz publicznych*, Warszawa 2010.
- Chruściak R., *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Czyż A., *Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014.
- Czyż A., Barański M., *Słowacja*, [w:] *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń 2012.
- Czyż A., Kubas S., *Państwa Grupy Wyszehradzkiej: pomiędzy przeszłością a teraźniejszością. Wybrane aspekty polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Katowice 2014.
- Grzesik-Kulesza M., *Rada Ministrów*, [w:] *Organy państwowe w ustroju konstytucyjnym RP*, red. H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2016.
- Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Grzybowski M., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Jagusiak B., *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*, Warszawa 2011.
- Jirásková V., *Bezpośrednie wybory Prezydenta Republiki (wariant czeski)*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 21.
- Kopeček L., *Prezident v politickem systemu Slovenska*, [w:] *Postaveni hlavy statu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, red. M. Novak, M. Brunclik, Praha 2008.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Lane J., Ersson S., *Politics and Society in Western Europe*, London 1997.
- Mojak R., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Społeczeństwa-demokracje-konstytucje*, red. R. Mojak, t. X, Lublin 2000.
- Mojak R., *Odpowiedzialność prawna członków Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i zarządzanie”, 2009, nr 82.
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*, Warszawa 2012.
- Orosz L., Šimuničová K., *Prezident v ústavnóm system Slovenskej republiky*, Bratislava 1998.
- Pavliček V., Hřebejk J., *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentár. 1. díl. Ústavní systém*, Praha 1998.
- Pytlik B., *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa 2013.

- Rybář M., *Stranička politika a meniace sa vzorce straničkej súťže na Slovensku*, [w:] *Vláda strán na Slovensku: skúsenosti a perspektívy*, red. O. Gyárfašová, G. Mesežnikov, Bratislava 2004.
- Skotnicki K., *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000.
- Szczepaniak M., *Państwa Wyszehradzkie. Systemy polityczne, gospodarka, współpraca*, Poznań 1996.
- Szczepaniak M., Zyborowicz S., *Przebudowa ustroju politycznego na Węgrzech i w Czechosłowacji*, Poznań 1995.
- Szumlik B., Szymanek J., *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2018.
- Witkowski Z., *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej i administracja rządowa*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.