



## ZNACZENIE RADY GABINETOWEJ W OKRESIE POLITYCZNEJ JEDNOŚCI DWÓCH PODMIOTÓW EGZEKUTYWY ORAZ W WARUNKACH KOABITACJI

THE ROLE OF THE CABINET COUNCIL AT THE TIME  
OF POLITICAL AGREEMENT BETWEEN TWO PARTS  
OF THE EXECUTIVE BRANCH AND DURING THE  
COHABITATION PERIOD

*Łukasz Wielgosz\** 

— ABSTRAKT —

Przedmiotem artykułu jest jedna z instytucjonalnych form kooperacji dwóch podmiotów dualnej egzekutywy w Polsce, czyli instytucja Rady Gabinetowej. Jak stanowi Konstytucja, tworzy ją Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta RP. Ustrojodawca wyposażył tym samym głowę państwa w możliwość zwołania spotkania z rządem, który musi stawić się na zaproszenie Prezydenta. Co prawda temu organowi nie przysługują kompetencje Rady Ministrów, jednak można odnieść wrażenie, że rozmowa głowy państwa z rządem to dobra sposobność do wygaszania wzajemnych sporów oraz okazja do rozmowy dwóch politycznych graczy o przyszłości Polski. Czy to wrażenie ma pokrycie w rzeczywistości? Jak wyglądają obrady, co jest ich tematyką i kto im przewodniczy? Jaki może być realny cel obrad? Jakie funkcje

— ABSTRACT —

The subject of the article is one of the institutional forms of cooperation between the Polish president and the government, i.e., the institution of the Cabinet Council. It is created by the Council of Ministers chaired by the President of the Republic of Poland. This body does not have the competences of the Council of Ministers, but one gets the impression that the conversation between the head of state and the government is a good opportunity to de-escalate conflicts and an opportunity to talk between two political players about the future of Poland. Does this impression cover reality? What are the debates like, what is their subject? What may be the real purpose of the meeting? What functions can the Cabinet Council perform under the conditions of cohabitation, and which ones under the political

\* Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych.

może spełniać Rada Gabinetowa w warunkach koabitacji, a jakie przy politycznej jedności obu podmiotów egzekutywy? Celem artykułu jest przede wszystkim znalezienie odpowiedzi na tak postawione pytania.

**Słowa kluczowe:** władza wykonawcza; Prezydent RP; Rada Ministrów; koabitacja; Rada Gabinetowa

unity within the executive power? The purpose of the article is to answer these questions.

**Keywords:** cohabitation; Cabinet Council; executive branch; President of Poland; Polish government

## WSTĘP

Przedmiotem artykułu jest jedna z instytucjonalnych form kooperacji dwóch podmiotów władzy wykonawczej w Polsce, czyli Rada Gabinetowa. Problem badawczy sformułowano wokół dwóch pytań. Po pierwsze, jakie możliwości stwarza zwołanie przez Prezydenta RP posiedzenia Rady Gabinetowej w warunkach koabitacji. Po drugie, jaki jest sens zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej w czasie, gdy głowa państwa i rząd reprezentują to samo środowisko polityczne. Aby rozwiązać ten problem badawczy i odpowiedzieć na obydwa pytania, przeprowadzono analizę instytucjonalno-prawną, a także, za pomocą metody historycznej, zaprezentowano, jak wykorzystywano posiedzenia Rady Gabinetowej w praktyce polskiego życia politycznego.

## INSTYTUCJONALNE FORMY KOOPERACJI POMIĘDZY PREZYDENTEM RP A RADĄ MINISTRÓW

W systemach politycznych, w których realizowany jest dualistyczny model egzekutywy, muszą funkcjonować mechanizmy umożliwiające efektywną współpracę głowy państwa i rządu. Część z nich ma charakter pozainstytucjonalny i nie jest prawnie uregulowana, co stanowi przeszkodę w ich opisanu oraz analizowaniu ich efektywności. Warto więc skupić się na instytucjonalnych formach kooperacji wewnątrz egzekutywy. Obowiązująca Konstytucja RP przewiduje dwie formy takiej współpracy: kontrasygnatę aktów urzędowych prezydenta oraz instytucję Rady Gabinetowej, czyli posiedzenia Rady Ministrów pod przewodnictwem prezydenta (Opaliński, 2012, s. 267). Szczególnie to drugie z rozwiązań wydaje się być formą współpracy wartą głębszej analizy.

Rada Gabinetowa jest miejscem wspólnej dyskusji dwóch podmiotów egzekutywy na tematy „szczególnej wagi”. Dochodzi tam do wymiany poglądów między obozem prezydenckim a rządowym. Rada Gabinetowa może być instrumentem zarówno współdziałania obu podmiotów egzekutywy, jak również miejscem rozwiązywania sporów oraz wypracowywania idei kompromisowych wewnątrz dualnej władzy wykonawczej.

## RODOWÓD RADY GABINETOWEJ

Rada Gabinetowa jako instytucja będąca płaszczyzną współpracy dwóch podmiotów egzekutywy przechodziła stopniową ewolucję. Możliwość odbywania posiedzeń rządu pod przewodnictwem głowy państwa w ramach konstytucyjnego organu została po raz pierwszy ustanowiona w Małej Konstytucji z 1947 r. We wspomnianej Ustawie Konstytucyjnej umieszczono przepis o tym, iż „dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi na życzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Prezes Rady Ministrów zwołuje Radę Gabinetową”. Instytucję tę zdefiniowano jako „Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej” (art. 18 ust. 1 i 2).

Twórcy Małej Konstytucji nie doprecyzowali, czy „życzenie” głowy państwa rodziło po stronie Prezesa Rady Ministrów obowiązek czy jedynie uprawnienie. Jak sugeruje Bartłomiej Opaliński, fakt, iż tylko prezydent mógł zainicjować posiedzenie Rady Gabinetowej, jak również że prezydent przewodniczył obradom, uzasadnia domniemanie, że jego „życzenie” miało dla Prezesa Rady Ministrów charakter wiążący (Opaliński, 2012, ss. 323–324).

Ustrojodawca w sposób niejednoznaczny określił przedmiot obrad Rady Gabinetowej – organ ten miał być zwoływany „dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi”. To głowa państwa decydowała o tematyce obrad, czyli o uznaniu danego problemu za wyjątkowy (Czarny, 2007, s. 65). Nie wyjaśniono również, czy Radzie Gabinetowej przysługiwały kompetencje Rady Ministrów. Bartłomiej Opaliński stoi na stanowisku, iż przepis stwierdzający, że Radę Gabinetową tworzyła Rada Ministrów (czyli organ posiadający liczne kompetencje decyzyjne), przesądza o tym, iż również Rada Gabinetowa posiadała rządowe uprawnienia. Wspomniany autor przypuszcza, że gdyby ustrojodawca chciał ograniczyć zakres kompetencji Rady Gabinetowej, to wprowadziłby do Ustawy Konstytucyjnej stosowne zastrzeżenie. Z uwagi na brak takowych ograniczeń należy stwierdzić, iż na posiedzeniach Rady Gabinetowej mogły zapadać wiążące decyzje. Nie

sposób jednak zweryfikować tych konstytucyjnych refleksji nad Radą Gabinetową z ustrojową praktyką, ponieważ na podstawie przepisów Małej Konstytucji z 1947 r. Rada Gabinetowa nigdy nie została zwołana. Co więcej, instytucja ta została zastąpiona przez Prezydium Rządu – kolegialny organ, w skład którego wchodził Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów oraz podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów. Formalnie pracom Prezydium przewodniczył premier, lecz w praktyce obradowało ono pod przewodnictwem Prezydenta. Prezydium Rządu kierowało pracami rządu we wszystkich dziedzinach jego działalności, na jego forum dyskutowano i rozstrzygano sprawy państwowe o szczególnym znaczeniu. W ten sposób głowa państwa uzyskiwała wpływ na określenie kierunków polityki władzy wykonawczej (Opaliński, 2012, ss. 324–325). Martwy przepis konstytucyjny dotyczący Rady Gabinetowej przetrwał do czasu wejścia w życie Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. Na mocy nowej konstytucji zniesiono urząd prezydenta, toteż dalsze obowiązywanie wspomnianego mechanizmu współpracy stało się bezcelowe.

Po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, na skutek nowelizacji Konstytucji PRL dokonanej 7 kwietnia 1989 roku, ustrojodawca reaktywował instytucję prezydenta oraz wpisał do jego uprawnień m.in. możliwość zwoływania w sprawach szczególnej wagi posiedzeń Rady Ministrów, którym to obradom mógł przewodniczyć (art. 32f ust. 1 pkt. 8. *Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*). Przepis ten w praktycznie niezmienionym kształcie został włączony do Małej Konstytucji z 1992 r. Warto podkreślić, iż ani w Noweli Kwietniowej, ani w Małej Konstytucji z 1992 r. nie posłużono się terminem „Rada Gabinetowa”, lecz stwarzano możliwość posiedzeń Rady Ministrów pod przewodnictwem prezydenta. Zwoływanie takowych posiedzeń było wyłączną kompetencją prezydenta. Ustrojodawca, nie określając, czym są „sprawy szczególnej wagi”, obdarzył prezydenta wyłącznym prawem ustalania tematyki spotkań. Na wspólnych posiedzeniach mogły być podejmowane wiążące decyzje. Rafał Glajcar zauważa, iż z uwagi na fakt, że głowa państwa mogła zwoływać takie posiedzenia zawsze, gdy pojawiały się sprawy szczególnej wagi państwowej (co więcej, to prezydent jednoosobowo decydował o tym, czy zaistniały okoliczności, które uzasadniają zwołanie takiego „specjalnego” posiedzenia rządu), „prezydent de facto miał prawo korzystania z tego uprawnienia bez ograniczeń”. Praktyka konstytucyjna pokazała, iż uprawnienie prezydenta do zwoływania wspólnych posiedzeń rządowych pozostało niewykorzystanym przepisem. Zarówno Wojciech Jaruzelski, jak i Lech Wałęsa nie skorzystali z przysługującej im możliwości do zwołania takiego posiedzenia (Glajcar, 2006, s. 135).

## RADA GABINETOWA W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU

W obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. znalazł się przepis o możliwości zwołania przez Prezydenta RP Rady Gabinetowej. Bogusław Banaszak dopatruje się sensu wprowadzenia tej instytucji w dwóch przesłankach: „po pierwsze, w dążeniu do nadania ram formalnych kontaktom między dwoma członami egzekutywy, po drugie, w zamiarze stworzenia płaszczyzny dla rozwiązywania konfliktów między nimi (możliwych zwłaszcza, gdy prezydent reprezentuje inną opcję polityczną niż rząd i stojącą za nim większość parlamentarną) bądź choćby tylko wzajemnego wyjaśnienia sobie stanowisk” (Banaszak, 2006, s. 17). W porównaniu z poprzednimi ustawami zasadniczymi ustrojodawca znacząco zmodyfikował ten organ i doprecyzował konstytucyjne przepisy w tym zakresie.

Twórcy Konstytucji powrócili do nazwy z Małej Konstytucji z 1947 r. i ponownie nazwali ten organ Radą Gabinetową. Wyłączne prawo do jego zwoływania przyznano prezydentowi (Kierończyk, 2010, ss. 444–449). Warto podkreślić, iż zwołanie Rady Gabinetowej jest jedną z trzydziestu enumeratywnie wymienionych prezydenckich prerogatyw i nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 11 KRP). Oznacza to, że głowa państwa może swobodnie korzystać z prawa zwoływania tego gremium w sprawach szczególnej wagi.

Czas, miejsce i porządek obrad każdorazowo ustala prezydent. W tym celu przesyła pismo informacyjne w tej sprawie. Wszystkie posiedzenia Rady Gabinetowej pod przewodnictwem Aleksandra Kwaśniewskiego i Lecha Kaczyńskiego odbywały się w Pałacu Prezydenckim w Warszawie. Do wyjątkowej Rady Gabinetowej doszło w czerwcu 2010 r. Pełniący wtedy obowiązki głowy państwa Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski zwołał posiedzenie Rady nie w Pałacu Prezydenckim, lecz w Belwederze (*Posiedzenie Rady Gabinetowej*, 2010). Już po zaprzysiężeniu prezydent Komorowski powrócił do zwoływania Rady Gabinetowej w Pałacu Prezydenckim (*Prezydent o polskich atutach przed prezydenturą*, 2011). Andrzej Duda w czasie pierwszej kadencji swojej prezydentury również zorganizował dwa posiedzenia Rady Gabinetowej w Pałacu Prezydenckim (*Posiedzenie Rady Gabinetowej [PL/ENG]*, 2020). Warto jednak zauważyć, iż obrady, które odbyły się 18 marca 2020 r., zostały zorganizowane w formie wideokonferencji (prezydent Andrzej Duda oraz premier Mateusz Morawiecki spotkali się w Pałacu Prezydenckim, natomiast ministrowie byli w swoich ministerstwach i łączyli się internetowo z uczestnikami dyskusji) (*Wypowiedzi Prezydenta i Premiera po posiedzeniu Rady Gabinetowej*, 2020).

Niezdefiniowane prawnie są uprawnienia prezydenta związane z przewodnictwem posiedzeniom. Jak stwierdza Bartłomiej Opaliński, w zakresie standardowych kompetencji mieszczą się: otwieranie i zamykanie posiedzeń, prowadzenie obrad, prawo zadawania pytań, udzielanie i odbieranie głosu czy zarządzanie przerw w obradach (Opaliński, 2012, s. 329). Jak wykazała jednak Rada Gabinetowa z 14 stycznia 2008 r., nawet te uprawnienia Prezydenta można podać w wątpliwość. Rozpoczynając obrady, premier Donald Tusk i prezydent Lech Kaczyński odbyli ciekawy, lecz wydawałoby się niepotrzebny spór o to, kto powinien je prowadzić. Premier, chcąc być aktywnym uczestnikiem posiedzenia, zaproponował Prezydentowi pomoc i wskazywanie osób, które w jego opinii udzielą maksymalnie pełnej informacji na wątpliwości głowy państwa. Prezydent krytycznie odniósł się do tej propozycji, stwierdzając, iż udzielanie głosu należy tylko do jego kompetencji, a roszczenie sobie tego prawa przez premiera jest niezgodne z duchem konstytucji (*Protokół posiedzenia Rady Gabinetowej w dniu 14 stycznia 2008 roku*, 2008).

Skład Rady Gabinetowej jest również kwestią niedookreśloną w aktach prawnych. Oprócz konstytucyjnych uczestników obrad, czyli Prezydenta RP oraz Rady Ministrów, w posiedzeniach brały udział również inne osoby. Wydaje się uzasadnione uczestnictwo w obradach sekretarzy stanu w Kancelarii Prezydenta RP oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Szefa Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów. Ich uczestnictwo w posiedzeniach może pozytywnie wpłynąć na jakość współpracy oraz podnieść merytoryczny poziom dyskusji. W obradach Rady Gabinetowej uczestniczyły również inne osoby spoza władzy wykonawczej, m.in. Prezes NBP, Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych i Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej. Udział tych osób w obradach podyktowany był pełnioną przez nich funkcją oraz posiadaną fachową wiedzą, która mogłaby przyczynić się do podniesienia jakości obrad. Jak podkreśla Bartłomiej Opaliński, udział w posiedzeniach osób spoza egzekutywy nie został przez twórców Konstytucji zabroniony (Opaliński, 2012, s. 329).

Rozpatrując uczestnictwo „dodatkowych” osób na posiedzeniach Rady Gabinetowej, warto przypomnieć obrady tego organu z 28 października 2008 r. Tematyką zwołanej wtedy przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego Rady Gabinetowej były plany rządu dotyczące wejścia Polski do strefy euro (*Euro powinno być przedmiotem dyskusji*, 2008). Zasadniczą częścią obrad była dyskusja pomiędzy ówczesnym ministrem finansów Jackiem Rostowskim a szefem NBP Sławomirem Skrzypkiem. Po posiedzeniu premier Donald Tusk wyraził opinię, iż skład Rady Gabinetowej nie jest zgodny z „dość jednoznacznym standardem konstytucyj-

nym”, a rozszerzenie składu tego gremium ocenił jako „pewne naruszenie litery i ducha konstytucji” (*Euro sprawą „pewnej dyskusji”*, 2008). Premier na konferencji prasowej zasugerował wręcz, że działanie prezydenta Lecha Kaczyńskiego w tym zakresie było „twórczą interpretacją konstytucji” (*„Prezydent ciepłej o euro. To efekty polityki miłości”*, 2008).

Warto odnieść słowa Donalda Tuska o „konstytucyjnym standardzie” posiedzeń Rady Gabinetowej do obrad tego organu z 15 czerwca 2011 r., w których również uczestniczył. Prezydent Bronisław Komorowski uczynił przedmiotem obrad przygotowania do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. W spotkaniu, oprócz „konstytucyjnych” członków, wzięli udział „standardowi” uczestnicy, czyli sekretarze stanu w obu kancelariach. Prezydent zaprosił także „w charakterze gości” ówczesnego Marszałka Sejmu Grzegorza Schetynę oraz ówczesnego Marszałka Senatu Bogdana Borusiewicza (*Prezydent o polskich atutach przed prezydenturą*, 2011). Uczestnictwo w Radzie Gabinetowej wysokich przedstawicieli władzy ustawodawczej wydaje się kłócić z zasadniczą misją tego organu jako miejsca współpracy dwóch podmiotów egzekutywy. W kontekście wypowiedzi premiera Donalda Tuska z 2008 r. udział marszałków obu izb w rozmowach był działaniem „ponadstandardowym” głowy państwa, jednak Prezes Rady Ministrów po ówczesnym posiedzeniu Rady Gabinetowej nie zgłosił żadnych zastrzeżeń do składu obrad.

Przedstawiony konflikt ukazał nie tylko poziom wzajemnej niechęci między premierem Tuskiem a prezydentem Kaczyńskim, ale również doprowadził do podziału uczestników Rady Gabinetowej na konstytucyjnych, „standardowych” (wobec obecności których panuje polityczne przyzwolenie i zgoda) oraz „ponadstandardowych” (którzy z jednej strony mogą wnieść pozytywną jakość do rozmów wewnątrz egzekutywy, lecz z drugiej strony ich udział w posiedzeniach może być przyczyną licznych kontrowersji, a nawet politycznego sporu).

Rada Gabinetowa nie posiada regulaminu, żaden akt prawny o charakterze wewnętrznym nie określa więc trybu prac tego organu. Przed pierwszym posiedzeniem Rady Gabinetowej prezydent Aleksander Kwaśniewski podjął próbę stworzenia takiego dokumentu, jednak premier Jerzy Buzek odmówił kontrasygnaty tego aktu i projekt został wycofany (Opaliński, 2012, s. 329). W świetle sporów pomiędzy Lechem Kaczyńskim a Donaldem Tuskiem, jakie miały miejsce na Radach Gabinetowych w 2008 r. (o sposób prowadzenia obrad oraz o udział niektórych polityków i urzędników państwowych w rozmowach), wydaje się zasadne opracowanie dokumentu o charakterze regulaminu obrad, który byłby przyjęty i respektowany przez oba podmioty egzekutywy.

Twórcy Konstytucji RP z 1997 r. zastrzegli, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (art. 141 ust. 2 KRP). Ustrojodawca przesądził o roli tego organu, odbierając mu charakter decyzyjny i nadając mu właściwość doradczo-konsultacyjną. W toku posiedzeń nie mogą zapadać żadne wiążące rozstrzygnięcia. Ustalenia będące owocem Rady Gabinetowej mogą mieć rozstrzygające znaczenie przy podejmowaniu dalszych decyzji przez oba podmioty egzekutywy. Bogusław Banaszak stwierdził, iż pozbawiono omawianą instytucję charakteru organu decyzyjnego, aby uniemożliwić prezydentowi stanięcie na czele rządu, a także podkreślić polityczną odpowiedzialność Rady Ministrów za podejmowane przez nią decyzje (Banaszak, 2006, s. 17). Pozbawienie Rady Gabinetowej kompetencji Rady Ministrów wyklucza jej funkcjonowanie w charakterze „superrządu” (Mojak, 2003, s. 321).

#### TEMATYKA RAD GABINETOWYCH

Problematyka posiedzeń Rady Gabinetowej jest każdorazowo ustalana przez Prezydenta RP i to on decyduje, co jest „sprawą szczególnej wagi”. Jako że organ ten tworzy Rada Ministrów pod przewodnictwem głowy państwa, to wydaje się zasadne, iż tematyka obrad powinna dotyczyć kompetencji rządu. Co więcej, zapisana w preambule Konstytucji RP zasada „współdziałania władz” przesądza o tym, iż tematyka obrad może obejmować także zadania, które rząd i głowa państwa wykonują wspólnie. Agnieszka Bień-Kacała zwraca również uwagę, iż „Rada Gabinetowa może omawiać sprawy będące w gestii prezydenta, gdy podmiot ten nie dysponuje wystarczającymi środkami ich realizacji” (Bień-Kacała, 2014, s. 35). Warto przeanalizować, jakie kwestie poszczególni prezydenci uznawali za „sprawy szczególnej wagi” i jakie tematy były omawiane na kolejnych spotkaniach.

Od dnia wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP do zakończenia pierwszej kadencji prezydenta Andrzeja Dudy Rada Gabinetowa była zwoływana dwudziestokrotnie. Dziesięć razy obrady zwoływał Aleksander Kwaśniewski, cztery Rady Gabinetowe odbyły się w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego, jedna „wyjątkowa” Rada Gabinetowa została zwołana z inicjatywy pełniącego obowiązki głowy państwa Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego, natomiast trzy kolejne posiedzenia zostały zwołane już za jego prezydentury. Andrzej Duda w czasie swojej pierwszej kadencji zwołał Radę Gabinetową dwa razy.



**Tabela 1.** Tematyka Rad Gabinetowych

Nr	Data	Opis / Temat posiedzenia
Posiedzenia Rady Gabinetowej zwołane przez Aleksandra Kwaśniewskiego		
1	27.01.1998 r.	Prezydent przedstawił rządowi główne kierunki działań głowy państwa w 1998 roku, zaś Premier zapoznał Prezydenta z podstawowymi założeniami reform koalicji AWS-UW. Dyskutowano również o konieczności dobrego przygotowania Polski do negocjacji z Unią Europejską oraz o potrzebie przygotowania polskich sił zbrojnych do pełnej integracji ze strukturami NATO.
2	24.03.1998 r.	Posiedzenie poświęcone przygotowaniom Polski do negocjacji i członkostwa w Unii Europejskiej.
3	23.02.1999 r.	Omówiono stan przygotowań do integracji z NATO oraz dyskutowano o procesie wprowadzenia reform – administracyjnej, służby zdrowia, emerytalnej i oświaty.
4	4.09.2001r.	Spotkanie poświęcone sytuacji finansowej państwa.
5	21.02.2002 r.	Spotkanie poświęcone polityce gospodarczej rządu, procesowi negocjacji z Unią Europejską oraz polityce wschodniej Polski.
6	12.06.2002 r.	Rada Gabinetowa poświęcona sytuacji finansowej i gospodarczej państwa.
7	6.11.2002 r.	Omawiano strategię rozwoju Polski w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.
8	20.03.2003 r.	Obrazy związane z udziałem Polski w koalicji antyterrorystycznej oraz w sojuszniczej inwazji na Irak. Dodatkowym tematem była sytuacja finansów publicznych.
9	6.11.2003 r.	Omówiono przygotowania Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej.
10	29.03.2004 r.	Omawiano ostateczny stan przygotowań do członkostwa Polski w UE.
Rady Gabinetowe zwołane za prezydentury Lecha Kaczyńskiego		
11	23.02.2006 r.	Spotkanie poświęcone programowi prac rządu w 2006 r. oraz zasadom współpracy między Radą Ministrów a Prezydentem Rzeczypospolitej.
12	9.06.2006 r.	Dyskutowano o sytuacji w służbie zdrowia, problemie bezrobocia, koordynacji działań w polityce zagranicznej oraz o rządowej propozycji zmian w sposobie opodatkowania twórców.
13	14.01.2008 r.	Omówienie sytuacji w służbie zdrowia.
14	28.10.2008 r.	Spotkanie dotyczące rządowych planów wprowadzenia w Polsce waluty euro.
Wyjątkowa Rada Gabinetowa zwołana przez pełniącego obowiązki głowy państwa Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego:		
15	10.06.2010 r.	Dokonano oceny sytuacji powodziowej w Polsce.
Rady Gabinetowe zwołane w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego:		
16	15.06.2011r.	Rozmowy dotyczące stanu przygotowań do objęcia przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej.
17	26.02.2013 r.	Obrazy dotyczące planów wprowadzenia w Polsce waluty euro.

Nr	Data	Opis / Temat posiedzenia
18	8.04.2014 r.	Obrady poświęcone koordynacji polityki wsparcia dla Ukrainy w obliczu jej konfliktu z Rosją.
Rady Gabinetowe zwołane w czasie pierwszej kadencji Andrzeja Dudy		
19	7.01.2020 r.	Obrady poświęcone relacjom Polski z Izraelem i Rosją oraz planom obchodów 75-lecia wyzwolenia byłego niemieckiego, nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau.
20	18.03.2020 r.	Posiedzenie poświęcone przygotowaniu i wdrożeniu pakietu pomocowego dla przedsiębiorców i gospodarki w związku ze skutkami epidemii koronawirusa, tzw. „tarczy antykryzysowej”.

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na oficjalnej stronie Prezydenta RP <https://www.prezydent.pl/>.

Warta rozważenia jest teza, iż ustrojowa praktyka zwoływania Rady Gabinetowej przez kolejne głowy państwa dookreśliła termin „sprawy szczególnej wagi”. Otwarty katalog spraw został osadzony w pewnych ramach politycznych. Pojawiały się zagadnienia, które stawały się wielokrotnie przedmiotem rozmów. Można więc wyróżnić grupę problemów, które najczęściej stawały się przedmiotem obrad. Próbę takiego tematycznego uporządkowania prezentuje Tabela 2.

**Tabela 2.** Tematyka Rad Gabinetowych

Polityka wewnętrzna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Całościowe plany reform rządu: 1, 3</li> <li>– Służba zdrowia: 12, 13</li> <li>– Klęski żywiołowe: 15, 20</li> </ul>
Polityka zagraniczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integracja z UE/NATO: 1, 2, 3, 5, 7, 9, 10</li> <li>– Polityka wschodnia: 5, 18, 19</li> <li>– Polityka bezpieczeństwa i obronność: 8</li> <li>– Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej: 16</li> </ul>
Gospodarka	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stan finansów publicznych: 4, 6, 8</li> <li>– Polityka gospodarcza rządu: 5, 6, 20</li> <li>– Wprowadzenie waluty euro: 14, 17</li> </ul>
Współdziałanie dwóch podmiotów egzekutywy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Warunki współpracy Prezydenta z rządem: 11, 12</li> <li>– Rozwiązywanie konfliktów na linii egzekutywa – inne organy państwowe: 6</li> </ul>

Cyfry odpowiadają opisanym daną liczbą posiedzeniom Rady Gabinetowej z podrozdziału Tematyka Rad Gabinetowych.

**Źródło:** Opracowanie własne.

Jak prezentuje powyższa tabela, Rada Gabinetowa była najczęściej miejscem omawiania trzech grup problemów: integracji europejskiej (siedem posiedzeń przed członkostwem w UE, dwa dotyczące przyjęcia wspólnej europejskiej waluty oraz jedno dotyczące polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej), stanu finansów publicznych i gospodarki (sześć posiedzeń) oraz rządowych planów reform ze szczególnym uwzględnieniem zmian w służbie zdrowia (cztery posiedzenia).

Korzystając z Tabeli 2, można jednoznacznie stwierdzić, iż trzy wyżej wymienione grupy problemów wyznaczają główny sens terminu „sprawy szczególnej wagi”. W ocenie czterech prezydentów, wywodzących się z różnych politycznych środowisk, polityka zagraniczna, gospodarcza oraz reformy wewnętrzne były zagadnieniami zasługującymi na wyjątkowe potraktowanie. Trzy filary „szczególnej tematyki” wydają się wyznaczać standardowy obszar, którego przedmiotem może być Rada Gabinetowa. Problemy wyjątkowe, jednostkowe, mające jednak równie „szczególną wagę” (np. katastrofy naturalne), mogą być dodatkową możliwością dla głowy państwa do wykorzystania tego konstytucyjnego instrumentu.

### „SPRAWY SZCZEGÓLNEJ WAGI” – OTWARTE POLE DO WSPÓŁPRACY, WYTRYCH KONSTYTUCYJNY CZY NARZĘDZIE WALKI POLITYCZNEJ?

Określenie „sprawy szczególnej wagi” to termin niedoprecyzowany, dający Prezydentowi RP szerokie pole do jego interpretacji. Nieuszczegółowiony zwrot o tym, iż tematyką posiedzenia mają być kwestie „wagi szczególnej”, może rodzić określone polityczne skutki. Warto wyróżnić pięć faktycznych lub potencjalnych konsekwencji związanych ze zwoływaniem przez głowę państwa posiedzeń Rady Gabinetowej z otwartym katalogiem spraw, które mogą być jej przedmiotem.

Po pierwsze: każdy z kolejnych prezydentów uznawał inny katalog spraw za te „szczególnej wagi”. Aleksander Kwaśniewski zazwyczaj czynił przedmiotem obrad Rady kwestie związane z polityką zagraniczną i obronnością państwa. Lech Kaczyński poświęcił sporo uwagi polityce wewnętrznej, ze szczególnym uwzględnieniem problemów służby zdrowia. Bronisław Komorowski najpierw zwołał posiedzenie Rady w sprawie zapobiegania skutkom powodzi, jednak kolejne spotkania dotyczyły przede wszystkim polskiej polityki zagranicznej. Andrzej Duda natomiast przez większość swojej pierwszej kadencji w ogóle nie korzystał z uprawnienia do zwoływania Rady Gabinetowej. Dopiero w styczniu 2020 r. zdecydował się na zwołanie obrad w sprawach dotyczących polityki

zagranicznej i historycznej. Kolejne posiedzenie Rady Gabinetowej poświęcone było natomiast tzw. „tarczy antykryzysowej”, czyli pakietowi pomocowemu dla przedsiębiorców, których działalność gospodarcza ucierpiała w konsekwencji pandemii wirusa SARS-CoV-2 oraz pierwszego tzw. „lockdownu”. Tak więc, w zależności od wizji politycznej kolejnych prezydentów, zmieniał się zakres działania Rady Gabinetowej.

Po drugie: zwrot „sprawy szczególnej wagi” bez dalszego doprecyzowania *de facto* przesądza o otwartym katalogu spraw, które mogą być poruszane w czasie posiedzeń tego gremium. Rada Gabinetowa może być zwoływana bez ograniczeń tematycznych i koncentrować się na bieżących i rzeczywistych problemach, a nie tylko na wybranych, wymienionych enumeratywnie kwestiach. Można więc stwierdzić, iż jest to instytucja w dużym stopniu elastyczna, jeśli chodzi o przedmiot jej prac.

Po trzecie: Rada Gabinetowa może być instrumentem dyscyplinowania rządu przez prezydenta w ramach jednego obozu władzy. Mimo iż dobrym zwyczajem jest rezygnacja przez głowę państwa z posiadania legitymacji partyjnej, może on pełnić funkcję faktycznego lidera partii politycznej. Swobodne prawo prezydenta do zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej może być narzędziem wywierania wpływu na Radę Ministrów, która realizuje program odbiegający od jego wizji, a nawet do „temperowania” niektórych pomysłów poszczególnych członków rządu.

Po czwarte: zakładając tym razem złą wolę polityków obozu rządowego, Rada Gabinetowa w okresie koabitacji może być instrumentem wyjścia Prezydenta RP z ustrojowej izolacji (Głajcar, Okrzesik, Wojtasik, 2006, s. 120), jaką zafundował mu rząd z większością parlamentarną o rozmiarach zapewniających jej swobodne odrzucanie prezydenckiego weta. Słabnąca pozycja głowy państwa i jego uporczywe polityczne marginalizowanie (poprzez np. nienadawanie biegu jego ustawodawczym inicjatywom, odrzucanie większości „jego” ustaw, systematyczne odrzucanie prezydenckiego weta) może zostać przerwane poprzez wykorzystanie tej prezydenckiej prerogatywy. Głowa państwa może korzystać z tego uprawnienia jak z „konstytucyjnego wytrychu”, dzięki któremu może otrzymać możliwość efektywnego włączenia się do współrzędzenia i podjęcia próby porozumienia z tak silnym rządem.

Po piąte: w okresach koabitacji rząd i większość parlamentarna mogą tak skutecznie kreować agendę spraw oraz modyfikować repertuar publicznej dyskusji, iż głowa państwa utraci możliwość podnoszenia ważnych z jego punktu widzenia kwestii i zainteresowania opinii publicznej wybranym zagadnieniem.

W tym przypadku izolacja prezydenta przez rząd będzie polegać nie na jego ustrojowej marginalizacji, lecz komunikacyjnej nieskuteczności. Może to polegać na narzucaniu mu tematów do dyskusji z pomocą przychylnych rządowi mediów, wpisania prezydenta w wygodną dla rządu narrację oraz obudowania obozu prezydenckiego „komunikacyjnym kloszem”, z którego wysyłanie ważnych komunikatów będzie mocno ograniczone, przebicie się do medialnej rzeczywistości kłopotliwe, a inicjowanie dyskusji znacząco utrudnione. Zwołując Radę Gabinetową, prezydent ma możliwość przedstawienia swojego stanowiska opinii publicznej na ustalony przez niego temat. „Komunikacyjna izolacja” w ten sposób może zostać choć na chwilę przełamana.

## PODSUMOWANIE

Dwuczłonowa władza wykonawcza w Polsce jest oryginalną mieszanką systemu semiprezydenckiego i systemu parlamentarnego (Głajcar, 2015, s. 386; Grzybowski, 2012, s. 133–134). Jak zauważają Bogusław Banaszak i Mariusz Jabłoński, „przyjęcie elementów dwóch różnych modeli powoduje eklektyzm regulacji prawnej i jej niespójność”. W okresach koabitacji może to prowadzić do poważnych kryzysów politycznych i sporów kompetencyjnych (Banaszak, Jabłoński, 2010, ss. 20–21). Rada Gabinetowa wydaje się więc dobrym narzędziem do przewyciężenia takich kryzysów. Niestety, obrady te mogą również kończyć się pogłębieniem problemów lub też zostać wykorzystane w celach politycznych czy wyborczych.

Należy podać w wątpliwość wykorzystanie posiedzeń Rady Gabinetowej w sytuacji politycznej jedności obu podmiotów egzekutywy. Współpraca Prezydenta z Radą Ministrów realizowana jest na wiele sposobów, zarówno formalnych, jak i nieformalnych (np. nieoficjalne spotkania). Rada Gabinetowa jest więc dodatkową możliwością współpracy, bez której egzekutywa mogłaby się obejść. Obrady są więc zazwyczaj próbą nadania pewnym problemom rangi szczególnie ważnej, tak aby zainteresować opinię publiczną albo danym zagadnieniem, albo samą wzorową współpracą Prezydenta RP i rządu. Tak było choćby w przypadku Rad Gabinetowych zwoływanych przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, w którym udział brał rząd Donalda Tuska, czy też obrad Rady Gabinetowej zwołanych przez prezydenta Andrzeja Dudę, w których brał udział rząd Mateusza Morawieckiego. Były to spotkania, w których demonstrowano dobrą współpracę

głowy państwa z rządem. Omawiane spotkania często kończyły się deklaracjami współdziałania w kwestiach, o których dyskutowano w czasie obrad.

W momencie koabitacji Rada Gabinetowa powinna być miejscem wypracowywania politycznych kompromisów. Jednak jak pokazała praktyka, zazwyczaj celem rozmów nie było realne doprowadzenie do przełomowej politycznej ugody. Posiedzenia Rady były raczej okazją do zaprezentowania, ustalonej już wcześniej, ponadpartyjnej zgody wokół danego zagadnienia, np. Rady Gabinetowe poświęcone integracji Polski ze strukturami NATO oraz UE. Zwoływanie obrad obarczonych ryzykiem fiaska przyniosłoby straty zarówno dla obozu prezydenckiego, jak i rządowego, czyli byłoby zachowaniem totalnie niepotrzebnym i nieracjonalnym. Dlatego też współpracując z nieprzychylnym rządem, głowa państwa często czyniła tematem obrad sprawy, które łączyły, a nie dzieliły Polaków. W najlepszym razie Prezydent i rząd składali deklaracje o wspólnym dążeniu do określonego celu. W najgorszym uczestnicy wysłuchali siebie nawzajem. Wydaje się więc, iż rozmowa obu stron o kwestiach już ustalonych, wokół których panuje ogólna zgoda, jest stratą czasu i również działaniem bezcelowym.

W końcu Rada Gabinetowa może być narzędziem mniej lub bardziej zajądłej walki wewnątrz egzekutywy (najbardziej jaskrawym przykładem są Rady Gabinetowe, w których brał udział prezydent Lech Kaczyński oraz rząd Donalda Tuska, miały one zwykle nerwowy przebieg – obie strony politycznego sporu wykorzystywały obrady jako dodatkową arenę walki politycznej). Prezydent, zwołując posiedzenie, może albo próbować wymusić pewnie działania na rządzie, albo starać się wypracować nad nim przewagę. Może być także realizowany scenariusz, w którym dwóch cynicznych graczy kończy rozmowy konfliktem, który w rezultacie przyniesie obu uczestnikom wyborczy zysk.

Rada Gabinetowa może okazać się potrzebną instytucją w określonych sytuacjach i nie należy z niej w przyszłości rezygnować. Natomiast funkcjonowanie tego organu w dotychczasowym kształcie nie przynosi większych korzyści. Doprecyzowanie konstytucyjnych przepisów, nadanie nowych funkcji Radzie Gabinetowej oraz skonstruowanie jej regulaminu powinno przywrócić tej instytucji pierwotny sens.

#### BIBLIOGRAFIA:

- Banaszak, B. (2006). Egzekutywa w Polsce — stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda. *Przegląd Sejmowy*, 3(74), 9–27.
- Banaszak, B., Jabłoński, M. (2010). *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Bień-Kacała, A. (2014). Akty prawa wewnętrznego stanowiące przez prezydenta RP. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2(18), 27–40.
- Czarny, P. (2007). Mała Konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna. *Przegląd Sejmowy*, 5(82), 13–29.
- Dziennik Ustaw 1947 nr 18 poz. 71, *Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Dziennik Ustaw 1989 nr 19 poz. 101, *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*.
- Dziennik Ustaw z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*
- Euro powinno być przedmiotem dyskusji*. (2008). Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2008/art,998,euro-powinno-byc-przedmiotem-dyskusji.html>.
- Euro sprawą „pewnej dyskusji”*. (2008). Pobrane z: <http://www.wprost.pl/ar/142901/Euro-sprawa-pewnej-dyskusji/>.
- Glajcar, R. (2015). *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Glajcar, R., Okrzesik, J., Wojtasik, W. (2006). *Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie*. Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów w Bielsku Białej.
- Glajcar, R. (2006). Relacja prezydenta z Radą Ministrów. W: R. Glajcar, M. Migalski (red.). *Prezydent w Polsce po 1989 roku. Studium politologiczne* (ss. 104–145). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Grzybowski, M., (2012). System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 1(9), 129–150.
- Mojak, R. (2003). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne* (ss. 288–324). Lublin: Oficyna Wydawnicza VERBA.
- Opaliński, B. (2012). *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów. Na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Posiedzenie Rady Gabinetowej [PL/ENG]*. (2020). Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1641,posiedzenie-rady-gabinetowej.html>.
- Posiedzenie Rady Gabinetowej*. (2010). Pobrane z: <http://www.prezydent.pl/archiwum/archiwum-aktualnosci/rok-2010/art,9,1367,posiedzenie-rady-gabinetowej.html>.
- „Prezydent ciepłej o euro. To efekty polityki miłości”*. (2008). Pobrane z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prezydent-ciepłej-o-euro-to-efekty-polityki-milosci,74984.html>.
- Prezydent o polskich atutach przed prezydenturą*. (2011). Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,1847,prezydent-o-polskich-atutach-przed-prezydentura.html>.
- Protokół posiedzenia Rady Gabinetowej w dniu 14 stycznia 2008 roku*. (2008). Pobrane z: <http://www.rp.pl/artukul/85454.html?p=5>.

*Rada Gabinetowa nt. tarczy antykryzysowej.* (2020). Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1706,rada-gabinetowa-nt-pomocy-dla-gospodarki.html>.

*Wypowiedzi Prezydenta i Premiera po posiedzeniu Rady Gabinetowej.* (2020). Pobrane z: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,1018,wypowiedzi-prezydenta-i-premiera-po-posiedzeniu-rady-gabinetowej.html>.