

**SYSTEM RZĄDÓW W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ: CHARAKTERYSTYKA
I DIAGNOZA WĄTPLIWOŚCI**

1. Uwagi wprowadzające. Ukształtowanie relacji strukturalnych i funkcjonalnych pomiędzy instytucjami władzy publicznej należy do kluczowych właściwości każdego z systemów polityczno-ustrojowych i – w płaszczyźnie jurydycznej – konstytucyjnych. Wybór systemu podstawowych rozwiązań w tym zakresie określa sposób wykonywania władzy w państwie tj. system rządzenia; w innej wersji terminologicznej: system rządów.

Z metodologicznego punktu oglądu można mówić, co najmniej, o dwóch płaszczyznach analizy mechanizmu sprawowania władzy (określanego jako „system rządów”).

W ujęciu doktrynalno-ustrojowym, eksponującym założenia aksjologiczne i rozwiązania modelowe, nadto zaś – w ujęciu konstytucyjnym, tj. w normatywnym określeniu reguł powinności (i wymuszonego prawnie) funkcjonowania zasadniczych organów (instytucji) władzy państwowej „system rządów” to – przede wszystkim – określona konstrukcja teoretyczna. Jest ona Weberowskim „typem idealnym”, tj. modelem sprawowania władzy w państwie w jej podstawowym zakresie [1].

Płaszczyzna druga to ujęcie behawioralne: praktyczno-polityczne. Polega ono na wskazaniu zasadniczych relacji pomiędzy głównymi instytucjami władzy publicznej w państwie, występującymi w praktyce [2].

Obie wskazane płaszczyzny opisu systemu rządów: normatywna (konstytucyjno-prawna) i praktyczna (polityczno-behawioralna) pozostają we wzajemnym powiązaniu. Unormowania konstytucyjne wyznaczają ramy i zasady (reguły powinnościowe) funkcjonowania istotnych tu instytucji władzy publicznej. Określają formy i środki oddziaływania na siebie tych instytucji.

Przy kształtowaniu konstytucyjnego „systemu rządów” (w toku prac nad projektami Konstytucji RP z 1997 r.) istotnymi punktami odniesienia były: a) system rządów parlamentarno-gabinetowych (zwłaszcza w postaci „zracjonalizowanej”), b) system parlamentarno-prezydencki (zwany, aczkolwiek niejednoznacznie, „systemem pośrednim”) oraz – na dalszym planie – „system rządów prezydenckich” (system prezydencki) [3].

W literaturze formułowany jest pogląd, że w praktyce (a po części w unormowaniach konstytucyjnych) ulegają zatarciu granice pomiędzy

typami idealnymi systemów rządów. Następuje kojarzenie z sobą (łączenie) różnych systemów. W sformułowaniu Konstytucji RP z 1997 r. skojarzono z sobą elementy systemów: parlamentarnego (parlamentarno-gabinetowego, z silnie rysującą się pozycją (i rolą) premiera) oraz parlamentarno-prezydenckiego (zwłaszcza w odniesieniu do obsady funkcji prezydenta i ukształtowaniu relacji między Sejmem i Senatem a prezydentem).

Tak ukształtowany system rządów mieści się w grupie systemów określanymi w literaturze prawnokonstytucyjnej nazwą „systemów mieszanych”. Łączy elementy systemu parlamentarno-gabinetowego z rozwiązaniami zaczerpniętymi z systemu parlamentarno-prezydenckiego (powołanie prezydenta przez wybory powszechne, rola prezydenta przy powoływaniu rządu i zmianach w jego składzie, możliwość inicjowania powołania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej) oraz systemu kanclerskiego (co dotyczy roli premiera przy powoływaniu i rekonstrukcji składu rządu oraz kierowania działaniami Rady Ministrów).

Niewątpliwie wyróżnikiem mieszanego systemu rządów pozostaje, także w odniesieniu do RP, dualistyczna struktura egzekutywy i związane z nią dwa podsystemy właściwości (zakresów działania) i kompetencji: prezydenta (posiadającego niezależną od parlamentu i wyborów parlamentarnych legitymację) oraz rządu (Rady Ministrów) – relatywnie szerokie (wywodzącego swe pełnomocnictwa z większości sejmowej) [4].

Istotną cechą parlamentarnego systemu rządów (parlamentarnego segmentu „mieszanego” systemu rządów) jest determinujący wpływ na kreowanie i losy rządu (łącznie z jego obaleniem) wywierany przez efektywną (zwartą politycznie) większość parlamentarną. Zarówno powstanie rządu, jak i jego funkcjonowanie oraz skuteczność uzależnione są od układu sił w parlamencie (izbie pierwszej parlamentu), w Polsce – w Sejmie, w tym w szczególności od stosunku większości sejmowej do rządu.

Kwestią ogólniejszą jest natomiast podnoszona w literaturze politologicznej zagadnienie trwałości oraz przyszłości rozwojowej systemów, kojarzących elementy różnych (typowych) modeli systemu rządów. Wedle jednej grupy badaczy są to systemy o charakterze przejściowym, ewolucyjnie zmierzające albo ku modelowi rządów parlamentarno-gabinetowych, albo ku

wzorcowi rządów prezydenckich. Pogląd innej grupy badaczy, mający oparcie w praktyce kilku państw europejskich (Francja, Irlandia, Finlandia) oraz niektórych demokracji Europy Środkowej i Wschodniej (Chorwacja, Ukraina, w przeszłości: Mołdowa) traktuje systemy mieszane jako swoistą i okresowo trwałą postać systemu rządów [5].

Ani ujęcie, ani też ewolucja konstytucyjnego systemu rządów w Polsce nie wykazuje, zarówno w płaszczyźnie prawnej jak i politycznej – poza płaszczyzną konkretnych aspiracji czy inicjatyw (pomysłów) politycznych – tendencji (i możliwości) upodobnienia się do systemu prezydenckiego. W płaszczyźnie jurystycznej system rządów przyjęty w Konstytucji z 1997 r. został zdystansowany od klasycznego systemu prezydenckiego. Praktyka polityczna lat 1997-2011 nie podążyła w kierunku realnego prezydenalizmu. Niektóre wydarzenia na niwie sejmowej (zwłaszcza dwóch komisji śledczych: ds. Orłenu i ds. nacisków) ukazały epizodyczne aspiracje do objęcia kontrolą sejmową (w formie komisyjnej) niektórych aspektów działania Prezydenta RP (wychodząc poza ramy kontroli działalności rządu, nakreślone w art. 95 konstytucji z 1997 r.).

Poza polem realnych perspektyw ewolucji pozostaje także model systemu rządów określany jako „semi-prezydencki” (*semi-presidential*). W systemie tym występuje bowiem – wbudowana w istotę systemu – tendencja do podążania w kierunku systemu prezydenckiego, aczkolwiek na „podglebiu” systemu parlamentarnego. Nie wydaje się realna możliwość ewolucji polskiego systemu rządów w kierunku tak pojmowanego semiprezydenalizmu. Nie występuje też w polskim systemie rządów immanentna i podstawowa cecha systemu semiprezydenckiego – odpowiedzialność rządu (członków rządu) przed prezydentem.

Nieco więcej ostrożności – ale i uwagi – wymaga odniesienie do systemu rządów w RP w latach 1997-2011 pojęcia „rządów premierowsko-prezydenckich”. Po pierwsze, wspomniane tu określenie wskazuje ewidentnie na marginalizację ustrojowego znaczenia i wpływu parlamentu (który nie jest wymieniany nawet w nazwie systemu). Po drugie, określenie to eksponuje rolę i wpływ szefa rządu – Prezesa Rady Ministrów, który „wybija się” na pierwszoplanową pozycję ustrojową.

Wątpliwości dotyczące możliwości ewoluowania polskiego systemu rządów w kierunku modelu rządów „premierowsko-prezydenckich” dotyczą głównie dwóch okoliczności. Po pierwsze, nie wydaje się adekwatne w odniesieniu do założeń konstytucji z 1997 r., jak też – do realiów ustrojowych lat 1997-2011, pomijanie czynnika parlamentarnego. Oznaczałoby to bowiem – wbrew rzeczywistości stanowi rzeczy – marginalizację wypełnianych przez Sejm funkcji: ustawodawczej, kreacyjnej,

zaś w odniesieniu do relacji Sejm – rząd – także kontrolnej. Takie spojrzenie nie znajduje oparcia zarówno w rozwiązaniach normatywnych, pochodzących od ustrojodawcy konstytucyjnego jak i w obserwowanej praktyce ustrojowej stosowania Konstytucji RP z 1997 r.

Jednocześnie nie sposób nie dostrzec, że cechą unormowań konstytucyjnych z 1997 r. pozostaje umocnienie (w porównaniu zwłaszcza z okresem sprzed 1992 r.) pozycji ustrojowej premiera. Nastąpiło to, m.in., przez związanie losów rządu z losami politycznymi Prezesa Rady Ministrów i wyposazenie go (na zasadzie wyłączności) w kompetencje proponowania (ale tylko proponowania) kandydatów osobowych członków składu rządu oraz zmian osobowych w składzie już funkcjonującej Rady Ministrów. Dalsze argumenty to konstytucyjna (wyrażona w art. 148) kompetencja Prezesa RM do reprezentowania Rady Ministrów wobec innych organów, instytucji oraz osób, kierowania pracami rządu, ustalania zasad realizacji polityki (zagranicznej i wewnętrznej) prowadzonej przez Radę Ministrów. Wskazane tu uprawnienia, wraz z oddzieleniem aktu powołania Prezesa Rady Ministrów od powołania – na jego (wyłączny) wniosek – pozostałych członków składu rządu oraz ściśle powiązanie losów Rady Ministrów z pozostawieniem na stanowisku lub opuszczeniem stanowiska przez konkretnego premiera, determinują kierowniczą i nadrzędną pozycję premiera w składzie i systemie organizacyjnym Rady Ministrów. Natomiast stosunki wewnętrzne w składzie rządu oscylują w kierunku systemu kanclerskiego.

Natomiast pozycja i rola Prezydenta RP w systemie konstytucyjnym i politycznym odbiega od modelu rządów kanclerskich. Już tryb wyborów prezydenckich, odwzorowany z systemu francuskiego (po 1962 r.) znacznie silniej legitymuje piastuna funkcji głowy państwa. Konstytucja RP z 1997 r. przypisała Prezydentowi RP szereg istotnych ról ustrojowych: najwyższego reprezentanta RP, gwaranta ciągłości władzy państwowej (czego pochodną są uprawnienia „arbitrażowe”, służące zażegnaniu konfliktu pomiędzy parlamentem-Sejmem a rządem), strażnika przestrzegania konstytucji oraz strażnika suwerenności, nienaruszalności i integralności terytorium państwa [6].

Mimo silnej legitymizacji (związanej z trybem wyboru) oraz znaczących kompetencji nominacyjnych i „hamujących” trudno byłoby uznać pozycję Prezydenta za wiodącą w relacjach z Sejmem i Radą Ministrów. Z tego przede wszystkim względu trudno byłoby uznać system rządów w ujęciu Konstytucji RP z 1997 r. (zarówno w płaszczyźnie prawnej jak i praktyczno-politycznej) za system „premierowsko-prezydencki” [7]. Jest to, w moim przekonaniu, system mieszany, łączący dominujące cechy racjonalizowanego systemu

parlamentarnego z silną pozycją szefa rządu (premiera) z słabiej zaznaczonymi uzupełnieniami (zapożyczeniami) z systemu semiprezydencyjnego.

2. Sztywne i elastyczne elementy konstytucyjnego systemu rządów w Rzeczypospolitej Polskiej. Bariery prawne i obszary luzu interpretacyjnego. W opublikowanym jeszcze w 1997 r., w przededniu uchwalenia konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. opracowaniu System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej łódzki konstytucjonalista, W. Brodziński zwrócił uwagę na okoliczność, że przyjęta w konstytucji koncepcja dualistycznej egzekutywy została zrealizowana w warunkach relatywnie ścisłego (jak na uregulowania konstytucyjne) określenia ról ustrojowych istotnych tu organów państwa. W pierwszym rządzie podkreślić należy, że zarówno Prezydent RP jak i Rada Ministrów pozostają organami (tej samej) władzy wykonawczej. W odniesieniu do Prezydenta jego role ustrojowe zostały sprecyzowane w art. 126 ust. 1, zaś zadania – w art. 126 ust. 2, przy odesłaniu określenia ich zakresu i zasad realizacji do innych przepisów Konstytucji oraz do ustaw (a więc aktów ustanawianych przez Sejm i Senat). Zasadnicze znaczenie ma tu określenie ról ustrojowych – powtórzmy: roli najwyższego przedstawiciela RP (uosabiającego – w charakterze „głowy państwa” – majestat Rzeczypospolitej) w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych oraz roli gwaranta ciągłości władzy państwowej, których pochodnymi (i instrumentami realizacji) są, przede wszystkim, uprawnienia nominacyjne z zakresu prezydenckiego arbitrażu państwowego.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że konstytucyjne domniemanie właściwości Rady Ministrów, ujęte w art. 146 ust. 2 (sprowadzające się do uregulowania, że do Rady Ministrów „należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”) działa na rzecz ścisłego (nie zaś: rozszerzającego) pojmowania gestii oraz uprawnień Prezydenta RP.

Konstytucja nakazuje przeto restryktywne podejście do enumerowanych konstytucyjnie lub ustawowo kompetencji Prezydenta przy jednocześnie szeroko (elastycznie) traktowanej właściwości rzeczozadaniowej Rady Ministrów. Działania Prezydenta mieścić się winny w granicach ściśle pojmowanego zakresu działania oraz ściśle interpretowanych kompetencji. W pozostałym zakresie urzeczywistnianie władzy wykonawczej stanowi domenę rządu.

Na marginesie sformułowania art. 146 ust. 2 konstytucji należy odnotować, że pozwala ono na ujęcie w nim domniemania dotyczącego gestii (tj. właściwości rzeczowej) Rady Ministrów, nie zaś – wprost:

domniemania kompetencji. Ustrojodawca przewidział właściwość (a więc możliwość podejmowania działań) Rady Ministrów „w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów” [8].

Na tym tle rozważenia wymaga hipoteza o utrwalaniu się restryktywnie traktowanego wymiaru uprawnień Prezydenta RP (w ramach enumeratywnie wskazanych – konstytucyjnie lub ustawowo – kompetencji) oraz szeroko otwartych ramach właściwości rzeczowej Rady Ministrów. Z hipotezą tą pozostaje w związku postulat ustrojowy, by działania Prezydenta podejmowane były w granicach przypisanych mu funkcji, przy ścisłym przestrzeganiu granic przedmiotowych (zakresu działania) i kompetencyjnych (granicy i prawem określonych form realizacji uprawnień). W pozostałym zakresie państwowa władza wykonawcza winna stanowić podmiot działań Rady Ministrów i podporządkowanej jej administracji rządowej [9].

Tak sformułowana hipoteza wymaga weryfikacji nie tylko przy założeniu, że rząd funkcjonuje opierając się na stabilnej większości sejmowej i cechuje się spójnością działań partnerów (partii) koalicji rządowej i poszczególnych członków rządu. Założenie to bowiem nie zawsze – w okresie stosowania Konstytucji z 1997 r. – znajdowało potwierdzenie w realiach politycznych. Zarówno w toku kadencji 1997-2001 jak i po 2001 r. koalicje rządowe okazywały się niespójne; dochodziło (jak w l. 2005-2007) do ich destabilizacji i rozpadu, a w konsekwencji do przekształcenia rządu w rząd mniejszościowy (w latach 1999-2001 i 2004-2005) lub do skrócenia kadencji Sejmu i przedterminowych wyborów parlamentarnych (w 2007 r.). W takich uwarunkowaniach powstaje – następczo – szansa wzrostu wpływów instytucji Prezydenta RP, a także – potrzeba podjęcia przez Prezydenta działań stabilizujących system np. przez inicjatywy wspierające politykę rządu czy sprawcze współdziałanie z premierem w dokonywaniu rekonstrukcji ekipy rządowej. Powstaje jednak szereg wątpliwości, na ile rzeczywisty i trwały staje się – w takich sytuacjach – wzrost roli Prezydenta RP oraz czy jest on atrybutem instytucji, osoby bądź zaplecza politycznego i intelektualnego Prezydenta.

Pierwsza z nich wynika z okoliczności, że każdy z wymienionych organów (Prezydent i Rada Ministrów) działa w ramach swego zakresu działania i w ramach przypisanych – konstytucyjnie lub ustawowo – kompetencji. Dotyczy to zwłaszcza instytucji Prezydenta, z uwagi na przyjętą jako założenie koncepcję prezydentury „ograniczonej” (kompetencyjnie) lecz – aktywnej. Z tego względu, nawet przy mieszczeniu się działań zarówno Prezydenta jak i rządu w przedziale

„władzy wykonawczej” działań tych nie można traktować jako – względem siebie – zamiennych.

Po drugie, osłabienie parlamentarnego (sejmowego) zaplecza albo koherencji wewnętrznej większości pro-rządowej odnosi się wprost do Rady Ministrów i rzutuje – w pierwszym rządzie – przede wszystkim na efektywność jej funkcjonowania. Tylko w niektórych sytuacjach objawiających się ustąpieniem rządu (jego dymisją) lub zmianami przeprowadzanymi w składzie rządu otwiera się możliwość dodatkowego „uaktywnienia” Prezydenta. W znacznej mierze ta aktywność Prezydenta zależy jednak od uwarunkowań politycznych: a) jego własnej pozycji w systemie władzy; b) układu sił w parlamencie (Sejmie), c) relacji pomiędzy partiami politycznymi reprezentowanymi w Sejmie. Ponadto inny charakter trzeba przypisać działaniom wspomagającym tworzenie bądź stabilność istniejącej ekipy rządowej, inny – działaniom naznaczonym polityczną konkurencyjnością i obliczonym na wykorzystanie politycznej słabości (bądź niespójności) sejmowego zaplecza rządu. Ewolucja relacji pomiędzy dwoma ostatnimi prezydentami RP (L. Kaczyńskim i B. Komorowskim) a rządami K. Marcinkiewicza, J. Kaczyńskiego i D. Tuska stanowi wymowną ilustrację zróżnicowań charakteru oddziaływań prezydenta.

Konstytucja RP z 1997 r. przewiduje, jak powszechnie wiadomo, trzy kolejne procedury tworzenia rządu: a) procedurę zasadniczą, b) pierwszą procedurę rezerwową, c) drugą procedurę rezerwową. Do 2004 r. sięganie po procedury rezerwowe nie wystąpiło w praktyce, co uzasadniało opinię R. Mojaka o skromnym praktycznie ich wykorzystywaniu [10].

Poczynając od formowania gabinetu M. Belki (w czerwcu 2004 r.) procedury te okazały się użyteczne, przy czym uformowanie tego rządu nastąpiło przy sięgnięciu po drugą (z niewykorzystaniem pierwszej) procedurę rezerwową.

Należy podkreślić, że obligatoryjna konstytucyjnie dymisja rządu po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych nie stwarza, sama przez się, szansy odegrania przez Prezydenta samodzielnej roli politycznej przy formowaniu nowego gabinetu – w roli formatora nowej ekipy rządowej. Ocena ta nie odnosi się jednak – jak uczy doświadczenie – do ustąpienia rządu w toku kadencji Sejmu. Dość powszechnie znana jest sprawa aktywności prezydenta (A. Kwaśniewskiego) przy przeforsowaniu kandydatury (formalnie bezpartyjnego) M. Belki na stanowisko premiera w maju-czerwcu 2004 r. (zwolnione po dymisji L. Millera) oraz pomocna rola L. Kaczyńskiego przy „zamianie” rządu K. Marcinkiewicza na rząd J. Kaczyńskiego w 2006 r.

Na tym tle można postawić pytanie, czy te dwa przypadki dotyczące oddziaływania prezydenta

(inspirującego lub wspomagającego) na zmiany w składzie rządu stanowią dostateczne oparcie dla formułowania hipotez. Niewątpliwie jest bowiem to, że desygnacja osoby premiera po odbytych wyborach parlamentarnych z zasady następowała w kierowniczych gremiach formującej się większości parlamentarnej (odpowiednio: SLD-PSL, AWS, PIS-Samoobrony-LPR, PO-PSL). W 1997 r. uzgodnienia koalicyjne zostały sfinalizowane miesiąc po wyborach, w 2001 r. osoba premiera została przyjęta do „akceptującej wiadomości” przez przywódców koalicji rządowej, w 2007 r. zadecydowało przywództwo głównej (z dwóch) partii koalicyjnej.

W 2001 i 2007 r. uzgodnienia w sprawie obsady funkcji premiera były następstwem woli powierzenia tej funkcji przywódcy zwycięskiej (uzyskującej najsilniejszą reprezentację) partii parlamentarnej; partnerzy koalicyjni przyjęli decyzję polityczną kierownictwa tej partii do „akceptującej wiadomości” i niejako „z dobrodziejstwem inwentarza” (tj. partnerstwa w koalicji). W 2005 r. decyzja o obsadzie tej funkcji była pochodną specyficznego układu personalnego w relacji: prezydent – przywódca głównej partii koalicji rządowej (bracia-bliźniacy) i została zdeterminowana względami na reakcję opinii publicznej; została ona zresztą „skorygowana” w rok później (gdy względy te zeszyły na nieco dalszy plan).

3. Ewolucja pozycji premiera w Rzeczypospolitej Polskiej na tle kształtowania się struktury oraz zasad funkcjonowania rządu. Konstytucja RP z 1997 r. umocniła – w porównaniu z wcześniej obowiązującymi regulacjami konstytucyjnymi (kolejno nowelizowaną w 1989 r. konstytucją z 1952 r. oraz Małą Konstytucją z 1992 r.) pozycję ustrojową Prezesa Rady Ministrów. Głównymi jurydycznymi wyznacznikami tej pozycji stały się poszczególne unormowania Konstytucji, w tym zwłaszcza – art. 148 (uprawnienia – wyłączone – do reprezentowania Rady Ministrów, kierowania jej pracami, określania sposobów wykonywania polityki rządu, koordynowania i kontroli pracy członków Rady Ministrów oraz status zwierzchnika pracowników administracji rządowej), nadto – powiązanie bytu konkretnego składu rządu z pozostawieniem na stanowisku premiera jak też prawo wnioskowania do Prezydenta RP o dokonanie zmian w składzie Rady Ministrów. Wzmacnia pozycję premiera instytucja konstruktywnego wotum nieufności; uzależnienie procedury obalenia rządu od wskazania (i obsady) stanowiska premiera bezwzględną większością sejmową, a także – złożenie w ręce desygnowanego (lub wybranego przez Sejm [11]) premiera inicjatywy proponowania członków składu nowoformowanej Rady Ministrów.

W płaszczyźnie prawnoustrojowej wzrost roli premiera przejawiał się zasadniczo w następujących obszarach: we wpływie na skład rządu, na podział zadań (gestii) w obrębie rządu oraz na funkcjonowanie rządu w praktyce [12]. Już od lat dziewięćdziesiątych XX stulecia tendencję tę wyrażały uregulowania ustawowe: a) ustawa z 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, b) ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i pracy Rady Ministrów (obecnie: ustawa o Radzie Ministrów [13]) oraz ustawa z 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej (wielokrotnie nowelizowana). Postanowienia Konstytucji z 1997 r. stanowiły swoiste zwięźcenie tej tendencji.

Konstytucja ta – przez poszerzenie i utrwalenie uprawnień Prezesa Rady Ministrów w zakresie wpływu na kształtowanie składu gabinetu, kierowanie jego pracami oraz ukierunkowanie działania poszczególnych ministrów (zwłaszcza tzw. zadaniowych), nadto przez przypisanie Prezesowi Rady Ministrów zwierzchnictwa wobec całej administracji rządowej, służby cywilnej i państwowego zasobu kadrowego uformowała prawnie pozycję premiera jako wyposażonego w wielokierunkowe kompetencje i względnie samodzielnego organu władzy wykonawczej. Organ ten funkcjonuje wszakże w obrębie struktur Rady Ministrów.

Znaczny test też zakres wykorzystywania unormowań art. 161 konstytucji w sferze rekonstrukcji (zmian personalnych) w składzie rządu. Tytułem przykładu można wskazać na okoliczność, że w ciągu czterech lat działania rządu J. Buzka na 31 (początkowo) członków jego rządu (włączając premiera) na stanowiskach pozostali jedynie: premier, jeden z ministrów kierujących działaniami administracji (gospodarki – J. Steinhoff) oraz jeden z ministrów zadaniowych (minister-koordynator służb specjalnych – J. Pałubicki). Uwzględniając zmiany strukturalne (tworzenie i znoszenie ministerstw, łączenie urzędów ministra) dodać należałoby trzech dalszych członków rządu J. Buzka (L. Komolowski, J. Kropiwnicki, A. Wiszniewski), których pozycja w rządzie lub zakres przedmiotowy obowiązków uległy zmianie [14]. Obiegowej tezie o stabilności tego gabinetu (w sensie politycznym) trzeba przeciwstawić empirycznie zweryfikowaną tezę o niestabilności personalnej i – częściowo – organizacyjnej.

W rządach najpierw K. Marcinkiewicza (2005-2006), następnie zaś – J. Kaczyńskiego (2006-2007) doszło do zmian na stanowiskach wicepremierów (P. Gosiewski, Z. Gilowska), perturbacji koalicyjnych oraz zmian na tak istotnych funkcjach, jak: minister spraw zagranicznych, minister obrony narodowej (R. Sikorski – A. Szczygło) i minister spraw wewnętrznych (L. Dorn, J. Kaczmarek).

Również dane statystyczne świadczą o dużej częstotliwości dokonywania zmian w składzie Rady

Ministrów z inicjatywy Prezesa RM (tj. w trybie art. 161 Konstytucji). Np. J. Buzek w trakcie czteroletniego pełnienia funkcji premiera zainicjował łącznie 34 zmiany osobowe w swym gabinecie (wyjściowo: 31-osobowym), obejmujące tak odwołanie jak i powołanie nowych członków Rady Ministrów, a także – szereg zmian zakresów powinności i usytuowania poszczególnych osób w strukturze rządu (bez jednoczesnych zmian w składzie osobowym Rady Ministrów) [15].

Nawiązując do rozważań S. Patyry można bardziej szczegółowo ująć przesłanki częstych zmian osobowych w składzie funkcjonującej Rady Ministrów. Należy wskazać na pięć kategorii zmian w składzie rządu: a) zmiany wynikające z przyczyn *stricte* politycznych; b) zmiany przeprowadzane w następstwie modyfikacji uregulowań prawnych; c) zmiany stanowiące następstwo oceny funkcjonowania poszczególnych członków rządu; d) zmiany stanowiące następstwo skupienia uwagi rządu na poszczególnych działaniach administracyjnych lub gospodarczych; e) zmiany stanowiące konsekwencje zdarzeń losowych lub dotyczących poszczególnych osób (związane np. ze śmiercią, chorobą, okolicznościami życia zawodowego lub rodzinnego, objęcia funkcji niepołączalnej z członkostwem składu rządu).

W ramach selektywnej egzemplifikacji pierwszej kategorii zmian wskazać należy, w odniesieniu do rządu J. Buzka na zmiany spowodowane opuszczeniem koalicji rządowej przez polityków Unii Wolności: wicepremiera i ministra finansów L. Balcerowicza, ministra spraw zagranicznych B. Geremka i minister sprawiedliwości – H. Suchocką. W rządzie J. Kaczyńskiego następowały perturbacje spowodowane napięciami pomiędzy partiami koalicji rządowej: PIS, Samoobroną i Ligą Polskich Rodzin. Wcześniej, w rządzie L. Millera rozpad koalicji SLD-PSL spowodował opuszczenie stanowisk przez wicepremiera (wcześniej R. Jagielińskiego, następnie J. Kalinowskiego) i ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych – St. Żelichowskiego.

Zmiany personalne, stanowiące następstwo zmian strukturalnych, wystąpiły głównie w ekipach rządowych J. Buzka i L. Millera, a następnie – J. Kaczyńskiego. W pierwszym wypadku były związane z reformą centrum administracyjnego rządu i wprowadzeniem (ostatecznie w kwietniu 1999 r.) ustawy o działaniach administracji rządowej [16].

Typowymi przykładami zmian należących do trzeciej z wyodrębnionych kategorii były zmiany na stanowisku przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej (w odniesieniu do R. Czarnieckiego) oraz przeniesieniem J. Kropiwnickiego ze stanowiska ministra-kierownika Rządowego Centrum Studiów

Strategicznych na stanowisko ministra ds. rozwoju regionalnego i budownictwa [17].

Zmiany czwartej kategorii to – przykładowo – likwidacja osobnego ministerstwa łączności (z włączeniem jego gestii w obręb ministerstwa gospodarki) i odwołanie ministra J. Szyszki (co mieściło także element oceny jego działania na powierzonym stanowisku). Podobne zmiany były dokonywane w gabinecie L. Millera (w odniesieniu do ministerstw: przekształceń własnościowych, skarbu, gospodarki i polityki społecznej) i w gabinetach J. Kaczyńskiego i D. Tuska (w odniesieniu do Komitetu Badań Naukowych oraz Komitetu Integracji Europejskiej).

W rządzie L. Millera utrzymała się tendencja do dokonywania zmian w składzie rządu w trybie art. 161 Konstytucji: na wniosek premiera. Można odnotować mniejszą liczbę zmian osobowych, wymuszonych przez unormowania strukturalne (co łączyło się z niewystępowaniem kompleksowych zmian organizacyjnych administracji rządowej) lub przez wypadki losowe. Zdarzały się natomiast wypadki rezygnacji ze stanowisk rządowych, wśród których najbardziej spektakularne były rezygnacje wicepremierów i ministrów finansów: M. Belki i G. Kołodki oraz ustąpienie ministra zdrowia, M. Łapińskiego. Spektakularny charakter miała również rezygnacja ministra spraw zagranicznych, St. Mellera po zawarciu koalicji rządowej PIS – Samoobrona – Liga Polskich Rodzin (w rządzie zdominowanym przez „Prawo i Sprawiedliwość”).

Z politycznego punktu widzenia istotne zmiany w składzie rządu stanowiły konsekwencje zmian politycznych (rozpad koalicji AWS – Unia Wolności, ustanie koalicji SLD – PSL, rozpad koalicji: PIS – Samoobrona – Liga Polskich Rodzin) bądź prawnych (zmiany w organizacji działań administracji rządowej). Inicjatywy premiera dotyczące rekonstrukcji rządu (adresowane do Prezydenta RP) miały w ich przypadkach charakter następczy (reaktywny) [18]. Przy konflikcie w obrębie koalicji SLD-PSL (po głosowaniu koalicyjnego PSL przeciwko rządowemu projektowi ustawy) premier odwołując wicepremiera i ministra rolnictwa oraz ministra ds. ochrony środowiska – przedstawicieli PSL – odegrał rolę aktywną nie tylko przy przeprowadzaniu zmian personalnych, ale także – w sensie „postawienia kropki nad i” – przypieczętowując rozpad koalicji obu tych partii.

Charakterystyczne było zwiększanie się częstotliwości zmian personalnych w rządach w miarę oddalania się od momentu sformowania gabinetu [19]. Analiza wskazuje, że poza zmianami stanowiącymi konsekwencje rozpadu koalicji rządowych (AWS – UW, SLD – PSL, PIS – Samoobrona – LPR) większość zmian w ekipach rządowych następowała z inicjatywy własnej premiera lub w wąskim (choć bliżej

nieokreślonym) gronie kierownictw głównej partii rządzącej. Niektóre zmiany dowodzą też niedość starannego doboru osób, którym powierzano stanowiska członków składu Rady Ministrów [20]. Charakterystyczne, iż występowało dość wyraźne zróżnicowanie kierownictw poszczególnych działów administracji pod względem podatności na zmiany personalne. Do najbardziej „podatnych” zaliczyć trzeba ministerstwa: finansów, skarbu państwa, zdrowia, rolnictwa i rozwoju wsi, a także sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, kultury i dziedzictwa narodowego [21].

4. Polityczny czy zadaniowy wizerunek rządu?

Parlamentarna formuła rządu (tj. uzależnienie jego profilu politycznego, składu, polityki i trwałości od aktualnej większości sejmowej, zdeterminowanej przez popularność partii politycznych przełożoną na wyniki wyborów do Sejmu) oraz konstytucyjne przypisanie Radzie Ministrów (w art. 146 ust. 1) funkcji prowadzenia wewnętrznej i zagranicznej polityki Rzeczypospolitej Polskiej czyni z Rady Ministrów organ *par excellence* polityczny. Jednocześnie warto zauważyć, że szereg zadań i funkcji Rady Ministrów (w tym zwłaszcza: funkcji i zadań wskazanych w art. 146 ust. 4 Konstytucji) to zadania wymagające merytorycznej, profesjonalnej działalności (dotyczy to, bez mała, wszystkich wyliczanych w art. 146 ust. 4 funkcji i zadań: zapewnienia wykonania ustaw, koordynacji i kontroli prac organów administracji rządowej, ochrony interesów Skarbu Państwa, projektowania, realizacji i zdawania sprawy z wykonania budżetu państwa, gwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, sprawowania kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, sprawowania kierownictwa w dziedzinie obronności kraju).

Na tym tle dostrzec należy „Janusowe oblicze” rządu: jako zdeterminowanego politycznie ważnego segmentu państwowej władzy wykonawczej i jako organu merytorycznie sterującego działaniem administracji rządowej.

Wskazana tu dwutorowość determinant działalności rządu: politycznej i merytorycznej winna być – może nawet w stopniu wyższym niż dotychczas – brana pod uwagę przy charakterystyce prawnoustrojowych i politycznych atrybutów Rady Ministrów. Trzeba też podkreślić, że ma ona pewne „odzwierciedlenie” w możliwości powołania – jakkolwiek dotychczas tylko teoretycznej – „rządu fachowców” (rządu pozapartyjnego), jakkolwiek z trwającym nadal wymogiem zaufania ze strony większości sejmowej. Wydaje się – choć jest to kwestia wysoce dyskusyjna (a nawet: trudno wyobrazalna), że przewidziane w art. 154 ust. 2 i art. 155 ust. 1 zaufanie większości sejmowej nie musi być

(jurydycznie) zaufaniem opartym na więzach przynależności (tożsamości) partyjnej.

W praktyce ustrojowej RP wystąpiła zresztą próba (dotychczas: jednostkowa) kształtowania wizerunku jednej z ekip rządowych (głównie przez premiera M. Belkę) jako gabinetu „zadaniowego”, mającego na celu wykonanie konkretnych prac dla państwa: opracowania budżetu, wdrożenia nowych uregulowań w sferze finansów służby zdrowia, sprawnego i harmonijnego zagospodarowania funduszy oferowanych w ramach Unii Europejskiej (po przystąpieniu do niej w 2004 r.). Rzecz charakterystyczna, że rząd ten – powołany w trybie art. 155 ust. 1 *in fine* Konstytucji (a więc przy wymogu zaufania względnej większości sejmowej) uzyskał niejako nadprogramowo (ponad minimalne wymogi konstytucji) zaufanie bezwzględnej większości sejmowej (na wniosek premiera, głosowany w Sejmie w październiku 2004 r.).

Wyraźna polaryzacja elektoratu oraz ostra rywalizacja dwóch najsilniejszych wyborczo partii politycznych: Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości działa na rzecz wyakcentowania polityczno-partyjnej formuły rządu; obsada składu tego kluczowego w obrębie władzy wykonawczej organu stwarza bowiem możliwość efektywnego sterowania przez zwycięską partię (wraz z jej partyjnym koalicjantem lub koalicjantami) całokształtem wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa.

Z tego powodu brak politycznych perspektyw dla powrotu do „zadaniowego” (merytorycznego) wizerunku rządu. W dającej się przewidzieć perspektywie rywalizacja o reprezentację polityczno-partyjną w parlamencie, w tym: w sejmie stanowi realną przyszłość polskiego systemu ustrojowego, zaś istotnym segmentem tej rywalizacji jest walka o prawo tworzenia rządu (monopartyjnego lub koalicyjnego).

5. Polski system rządów z punktu widzenia „koherencji” i koabitacji orientacji politycznej prezydenta i rządu większości sejmowej. Polityczny charakter rządu sprawia, że w jego relacjach z Prezydentem RP oraz z opozycją sejmową (parlamentarną) zasadniczym czynnikiem staje się relacja pomiędzy orientacją polityczną piastuna funkcji prezydenta a polityczną orientacją większości sejmowej.

Zaznaczyć należy, że przyjęty w Konstytucji z 1997 r. (art. 127) tryb wyboru prezydenta „w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym” oraz silna (od 1990 r.) „polityzacja” prezydenckiej kampanii wyborczej z jednej strony uniezależnia polityczny efekt wyborów prezydenckich od wyniku uprzednich wyborów do Sejmu i Senatu, z drugiej zaś – społeczno-politycznej perspektywy – czyni elekcję prezydenta aktem o profilu i konsekwencjach politycznych. W praktyce politycznej za konkretnymi

kandydatami stają, co do zasady, określone partie lub partyjno-podobne konglomeraty organizacji politycznych (w rodzaju Akcji Wyborczej Solidarność czy, w uprzedniej formule organizacyjnej, Sojuszu Lewicy Demokratycznej).

Tym samym wybór piastuna funkcji prezydenta jest partyjnie zdeterminowany; co więcej – można nawet stwierdzić ustępowanie czynnika osobistej popularności (jak w przypadku L. Wałęsy, czy – z zachowaniem proporcji – A. Kwaśniewskiego w wyborach z 2000 r.) na rzecz wyrazistej afiliacji partyjnej (jak w przypadku L. Kaczyńskiego czy rywalizacji wyborczej J. Kaczyńskiego z B. Komorowskim).

Niezależność wyborów prezydenckich i parlamentarnych (sejmowych) przy ich partyjno-politycznym *antourage* oraz różny okres kadencji i termin odbywania wyborów otwiera perspektywę zróżnicowania orientacji politycznej większości sejmowej jako „zaplecza rządu” i aktualnego Prezydenta RP.

Zróżnicowanie to i wynikające z niego rozbieżność proveniencji i orientacji polityczno-partyjnej piastuna funkcji prezydenta oraz większości sejmowej i rządu została wpisana w polityczny pejzaż III Rzeczypospolitej. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. była udziałem kilku rządów (T. Mazowieckiego w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego, M. Olszewskiego, W. Pawlaka i J. Oleksego w okresie prezydentury L. Wałęsy). Również po wejściu w życie Konstytucji (17 X 1997 r.) wystąpiły okresy koabitacji: rządu AWS – Unii Wolności (a następnie: mniejszościowego gabinetu AWS) i prezydenta A. Kwaśniewskiego (1997-2001), rządu D. Tuska i prezydenta L. Kaczyńskiego (2007-2010).

Można postawić pytanie o wpływ uwarunkowań koabitacji na funkcjonowanie polskiego systemu rządów, czy ściślej: na relacje w trójkącie władzy zdeterminowanej politycznie: Sejm – Prezydent RP – Rada Ministrów.

Obserwacja okresów „koabitacji” dostarcza spostrzeżeń, które mogą stać się oparciem dla wysunięcia kilku hipotez i sformułowania paru wątpliwości w przedmiocie funkcjonalności założonego w Konstytucji z 1997 r. schematu rządzenia, przy uwzględnieniu – trwającego od maja 2004 r. – członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Hipoteza pierwsza dotyczy wystąpienia endogennych trudności w urzeczywistnianiu mechanizmów współdziałania władz założonego w Preambule konstytucyjnej i odcinkowo także – np. w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej i obronnej (przez rząd) przy jednoczesnym spełnianiu przez prezydenta roli „najwyższego przedstawiciela RP” oraz strażnika suwerenności państwa oraz niepodzielności jego terytorium.

Mechanizm konstytucyjny napotyka na istotne przeszkody w kojarzeniu rozbieżnych politycznie (i programowo) wizji polityki zewnętrznej (także: obronnej) czy też różnego rozłożenia priorytetów ważności przy reprezentowaniu państwa na zewnątrz bądź też obsadzie stanowisk przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych [22]. Nawet w sprawach tak newralgicznych jak ratyfikacja Traktatu z Lizbony i – wydaje się – akceptowanych przez prezydenta (L. Kaczyńskiego) ujawniła się taktyka dwóch „prędkości ratyfikacyjnych” przyjętych – odpowiednio – przez prezydenta L. Kaczyńskiego i przez rząd D. Tuska (z min. spraw zagranicznych, R. Sikorskim).

Po drugie, okresy „polskiej” (i szorstkiej) koabitacji uwypukliły znaczenie preferowanego stylu uprawiania polityki przez piastuna funkcji prezydenta i – po drugiej stronie spektrum – przez Prezesa Rady Ministrów i rząd jako taki. Najbardziej wymowne jest – z tego punktu widzenia – zestawienie koncyliacyjnego stylu realizacji konstytucyjnych kompetencji wobec rządu J. Buzka przez prezydenta A. Kwaśniewskiego z dystansowo-konkurencyjnym modelem relacji wzajemnych między prezydentem L. Kaczyńskim a gabinetem D. Tuska i samym premierem. Przy tożsamości konstytucyjnych unormowań odnoszących się do gestii i kompetencji pozostających w stanie kohabitacji organów praktyka kształtowania się relacji pomiędzy dwoma instytucjami (segmentami władzy wykonawczej) wykazała ewidentne różnicowania z następstwami w postaci ujawnionych rozbieżności, obopólnej krytyki, dystansu, a nawet sporu kompetencyjnego (o uprawnienia do reprezentowania RP na forum Rady Europejskiej i wpływu na kształtowanie polityki europejskiej państwa polskiego) [23]. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że koncyliacyjne (pro-koordynacyjne) nastawienie prezydenta może zniwelować oddziaływania anty-prezydenckiej (niechętniej prezydentowi) znacznej (choć nie w pełni skonsolidowanej) większości prorządowej (jaką była większość koalicyjna AWS – Unia Wolności w latach 1997-1999).

Otwarta jest natomiast, a zarazem – trudniejsza do osiągnięcia – kwestia pro-kooperacyjnej postawy większości sejmowej i zarazem rządu wobec zdystansowanego politycznie prezydenta. W polskich uwarunkowaniach istotnym czynnikiem, który zdaje się ograniczać kooperacyjne nastawienie rządu do prezydenta w okresach koabitacji jest, w znacznej mierze, okoliczność, iż „koabitacyjny” prezydent powiązany jest z formacją polityczną, będącą głównym konkurentem głównej partii sejmowej i pro-rządowej większości. Większość ta nie tylko zachowuje spory dystans programowo-polityczny względem środowiska

stanowiącego polityczną ojczyznę prezydenta i nie jest, ze względów – przede wszystkim: politycznych – zainteresowana w rozbudowie jego wpływów, ale ma żywotny interes w marginalizacji przyczółków wpływu konkurencyjnej opcji politycznej, z której wywodzi się i której – na ogół – sprzyja „koabitujący” prezydent.

Trafne jest więc zarówno twierdzenie, że rozwiązania konstytucyjne mieszczą w sobie możliwość koabitacji obcych politycznie: prezydenta i rządu, jak również twierdzenie – że koabitacja ta nie niweluje wewnętrznych napięć między większością parlamentarną i koabitującymi segmentami egzekutywy, których same unormowania nie eliminują i nawet – nie łagodzą (aczkolwiek utrzymują w pewnych ryzach, głównie natury proceduralnej).

Niewątpliwie otwartość konstytucyjnego systemu rządów, przyjętego w 1997 r., na przypadki koabitacji rozbieżnych politycznie: piastuna funkcji prezydenta i stanowiącej zaplecze polityczne rządu większości sejmowej świadczy o pewnej uniwersalności (pojemności ustrojowej) konstytucyjnego modelu rządów. Nie usuwa jednak całkowicie kilku „niedopowiedzeń” konstytucyjnych w zakresie kształtowania relacji prawnych (i polityczno-ustrojowych) w stosunkach pomiędzy Sejmem, rządem i prezydentem.

Ramy opracowania pozwalają na zarysowanie paru zaledwie wątpliwości. Po pierwsze, w sferze polityki zagranicznej, objętej konstytucyjnym wymogiem współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem nie do końca przejrzyste rysuje się kwestia odpowiedzialności za ostateczne ukształtowanie kierunków i inicjatyw z tego zakresu, a także – za ich efekty. Imperatyw współdziałania oznacza bowiem dwustronne oddziaływanie na siebie podmiotów współdziałających; w tych uwarunkowaniach obciążenie rządu pełną odpowiedzialnością parlamentarną (polityczną) za całokształt polityki zagranicznej i jej efekty wydaje się zbyt daleko idące, a co najmniej – w sferze objętej współdziałaniem – dyskusyjne.

Niejasna jest także kwestia inicjatywy w ramach mechanizmu „współdziałania”. Jeśli przyjąć, że zgodnie z art. 146 ust. 1 prowadzenie polityki zagranicznej RP jest domeną (i gestią) rządu, to wynika stąd sugestia, iż to po stronie rządu należy – w pierwszej kolejności – oczekiwać gotowości oraz inicjatywy do współdziałania z prezydentem. Nie jest natomiast jednoznaczne to, czy rola prezydenta winna być jedynie reaktywna, czy też wartości powierzone jego pieczy (strażowaniu): suwerenność, niepodzielność, integralność terytorialna, troska o bezpieczeństwo zewnętrzne może animować inicjatywę współdziałania? {dalej wiersz obcięty w połowie – dół s. 30} uchylania się od współdziałania (bez zbędnej kazuistyki), np. w kategoriach odpowiedzialności prawnej (konstytucyjnej) za zaniechanie.