

**Jerzy Kuciński**

Spoleczna Akademia Nauk w Łodzi

Filia w Warszawie

## **Rada Ministrów *in corpore* jako organ kontrolowany przez Sejm – rozważania konstytucyjnoprawne**

### **Część II**

## **Działalność Rady Ministrów *in corpore* przedmiotem kontroli sejmowej**

### **1. Uwagi wprowadzające**

Podobnie jak w przypadku zakresu podmiotowego sejmowej kontroli działalności rządu, również zakres przedmiotowy tej kontroli nie został wskazany wprost w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Ograniczono się do enigmatycznego dosyć stwierdzenia, że Sejm sprawuje kontrolę „nad działalnością” Rady Ministrów, wymagającego z tego powodu stosownej interpretacji. Restrykcyjne literalne rozumienie terminu „działalność” skłaniałoby do wąskiego postrzegania zakresu przedmiotowego sejmowej kontroli działalności rządu, ograniczonego jedynie do działalności Rady Ministrów, realizowanej kolegialnie (*in corpore*)<sup>1</sup>. Jednak inne przepisy ustawy zasadniczej, a wspomagająco także niektóre przepisy ustawowe, skłaniają do szerszej wykładni określenia „działalność” Rady Ministrów.

Z art. 111 ustawy zasadniczej wynika, że sprawa, którą miałyby zbadać powołana przez Sejm komisja śledcza, mogłaby dotyczyć – wobec braku odmiennych postanowień konstytucyjnych czy ustawowych – każdego fragmentu działalności organów objętych zakresem przedmiotowym sejmowej kontroli, zwłaszcza działalności organów naczelnych i centralnych administracji rządowej. Art. 115 Konstytucji, nie ograniczając w jakikolwiek sposób zakresu przedmiotowego interpelacji i zapytań poselskich kierowanych do

---

<sup>1</sup> Zwraca na to uwagę także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 562.

wskazanych w nim organów rządowych, pozwala sądzić, że te instytucje kontrolne mogą obejmować każdy fragment działalności zarówno Rady Ministrów, jak też jej Prezesa i pozostałych członków. Z art. 226 ustawy zasadniczej wynika, że zakres przedmiotowy sejmowej kontroli działalności rządu na pewno obejmuje działalność finansowo-gospodarczą Rady Ministrów, realizowaną na podstawie ustawy budżetowej na dany rok. Wreszcie można, w ślad za L. Garlickim, przyjąć, że przy określaniu zakresu przedmiotowego sejmowej kontroli działalności rządu uwzględnić należy konstytucyjne przepisy o odpowiedzialności rządu i ministrów<sup>2</sup>. Skoro bowiem, stosownie do istoty parlamentarnego systemu rządów, nie ma takich spraw z zakresu działania Rady Ministrów i jej członków, które nie mogłyby stanowić przesłanki do wyrażenia wotum nieufności czy odmowy wotum zaufania, to nie ma też takich spraw prowadzonych przez te organy, które nie mogłyby być objęte kontrolnymi działaniami właściwych podmiotów sejmowych.

Przywołana wyżej ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przyznaje komisjom sejmowym stałym i nadzwyczajnym uprawnienie do zapoznawania się z działalnością członków Rady Ministrów oraz innych organów i instytucji państwowych. Posłowie mają zaś prawo uzyskiwania informacji i wyjaśnień, dotyczących zarówno działalności Rady Ministrów, jak też działalności właściwych organów i instytucji, uzyskiwania informacji i materiałów dotyczących działalności wszystkich organów administracji rządowej oraz wglądu w tę działalność.

W konkluzji należy więc przyjąć, że zakres przedmiotowy sejmowej kontroli działalności rządu ma w relacji do aktywności podlegających tej kontroli organów rządowych charakter nieograniczony. Obejmuje całokształt spraw „mieszczących się” w zakresie działania Rady Ministrów *in corpore*, Prezesa Rady Ministrów, jej członków, centralnych organów administracji rządowej oraz terenowych organów tej administracji<sup>3</sup>. W artykule będzie nas interesowała, stanowiąca przedmiot kontroli sejmowej, działalność Rady Ministrów w pełnym jej składzie określonym w art. 147 Konstytucji z 1997 r., rozważana oddzielnie od działalności Prezesa Rady Ministrów i innych członków rządu. Tę działalność Rady Ministrów *in corpore* można ukazać najpełniej rozważając jej funkcje ustrojowe i kompetencje.

---

<sup>2</sup> L. Garlicki, Uwaga 8 do art. 95, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. I, Warszawa 1999. L. Garlicki uważa nawet, że dla określenia tego zakresu są one „kluczowe” (ibidem).

<sup>3</sup> Por.: L. Garlicki, ibidem; M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 23; R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 26–27.

## 2. Charakterystyka ogólna działalności Rady Ministrów *in corpore* podlegającej kontroli sejmowej

Podstawy normatywne działalności Rady Ministrów *in corpore* tworzą trzy grupy przepisów prawnych: 1) Konstytucji z 1997 r., zwłaszcza art. 146, ale także kilku innych (118 ust. 1, 119 ust. 2, 123 ust. 1, 149 ust. 2, 154 ust. 2 i 3, 155 ust. 1, 221, 222, 226); 2) ustawy z 1996 r. o Radzie Ministrów, mającej charakter ustawy ustrojowej; 3) wielu innych jeszcze ustaw dotyczących różnych zagadnień życia społecznego, gospodarczego i politycznego. W artykule zasadne będzie skoncentrować uwagę na przedstawieniu działalności Rady Ministrów *in corpore*, urzeczywistnianej na podstawie Konstytucji i wybranych ustaw, mając przy tym na uwadze, że te i inne jeszcze ściśle związane z nimi kwestie stały się już przedmiotem wnikliwych rozważań w literaturze naukowej<sup>4</sup>.

Przypomnijmy, iż w uwagach wprowadzających do artykułu przejęliśmy – podobnie jak większość autorów – że zakres przedmiotowy sejmowej kontroli działalności rządu ma charakter nieograniczony, że „obejmuje” całość spraw mieszczących się w sferze działania każdego z organów administracji rządowej, w tym także całą aktywność Rady Ministrów *in corpore*. Działalność Rady Ministrów realizowana kolektywnie wymaga więc teraz bliższego scharakteryzowania; najpierw w sposób generalny, ukazujący reguły i główne obszary aktywności Rady Ministrów w pełnym składzie, a następnie omówienia w sposób bardziej szczegółowy i pogłębiony funkcji ustrojowych i kompetencji Rady Ministrów, aby pełniej ukazać – jakie obszary jej aktywności mogą być przedmiotem sejmowej kontroli działalności rządu odnoszonej do Rady Ministrów *in corpore*.

Wskazywaliśmy już w poprzednim artykule, że Rada Ministrów jest bardzo ważnym podmiotem w systemie sprawowania władzy państwowej w RP. Jest to konsekwencją zarówno jej politycznego charakteru, jak też określonych w Konstytucji i w ustawach jej funkcji i kompetencji. Funkcje i kompetencje Rady Ministrów są z kolei wynikiem przyjęcia w ustawie zasadniczej określonej koncepcji prawnoustrojowej tego organu, zwłaszcza zaś uznania go za jeden z dwóch – oprócz Prezydenta – podmiotów, które, zgodnie z art. 10 ust. 2, sprawują władzę wykonawczą. Właśnie konstytucyjna zasada podziału władzy i równowagi władz stanowi podstawową determinantę

<sup>4</sup> Zob. zwłaszcza P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.) i inni, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 181–254; M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006; R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.) i inni, *Rada Ministrów...*, op. cit.

funkcji i kompetencji Rady Ministrów<sup>5</sup>, bowiem z zasady tej wynika, że do sfery działalności Rady Ministrów, która może być przedmiotem sejmowej kontroli, i za którą ponosi ona odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem, należą wszystkie sprawy składające się na funkcjonalny aspekt zasady podziału władzy, o ile nie zostały zastrzeżone dla innych organów egzekutywy (poza przypadkiem ponoszenia przez Radę Ministrów odpowiedzialności za kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów akty urzędowe Prezydenta). Użyty w art. 10 ust. 2 odnoszący się do Rady Ministrów termin „sprawuje” władzę wykonawczą ma istotne znaczenie funkcjonalno-kompetencyjne, gdyż stanowi w sposób najbardziej zasadniczy o zadaniach tego organu<sup>6</sup>.

Zakres działalności Rady Ministrów w pełnym składzie, wyznaczający przedmiot sejmowej kontroli działalności rządu, uregulowany został w podstawowym dla tych spraw artykule 146 Konstytucji z 1997 r. w sposób trochę złożony. Najpierw w kategoriach ogólnych, przez przepisy charakteryzujące funkcje Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 i 3) i jej pozycję w urzeczywistnianiu tych funkcji (art. 146 ust. 2). Następnie przez szczegółowe wyliczenie kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 1–12). Wskazywano już w literaturze przedmiotu, że: 1) wyliczenie to, chociaż oznacza pewien postęp w stosunku do uregulowań podobnych kwestii w Małej konstytucji z 1992 r., a zwłaszcza w Konstytucji marcowej z 1921 r., trudno byłoby jednak uznać za w pełni uporządkowane według wyraźnej myśli przewodniej<sup>7</sup>; 2) wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego, nie jest wyczerpujące, o czym świadczy: a) uregulowanie wielu kompetencji Rady Ministrów w innych przepisach Konstytucji oraz w ustawach, b) wskazywana już zasada domniemania kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa (art. 146 ust. 2), wykluczająca właściwie możliwość taksatywnego wyszczególnienia w Konstytucji tych kompetencji, c) użyte w art. 146 ust. 4 ustawy zasadniczej sformułowanie „w szczególności”, poprzedzające wyliczenie w tym artykule konstytucyjnych kompetencji Rady Ministrów, wskazuje na niewyczerpujący charakter tego wyliczenia. W tej sytuacji można przyjąć, że dokonane w art. 146 ust. 4 pkt 1–12 wyliczenie, nazwane czasem „zdetalizowaniem” działań Rady Ministrów lub jej „wyliczeniem przykładowym typu demonstracyjnego”<sup>8</sup>, obejmuje kompetencje Rady Ministrów zapewne uznane przez twórców

<sup>5</sup> Por. P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 181; M. Kruk, *Funkcja...*, op. cit., s. 29; M. Grzybowski, *Funkcje Rady Ministrów...*, op. cit., s. 189.

<sup>6</sup> Por. P. Sarnecki, *ibidem*, s. 181.

<sup>7</sup> Por. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 275.

<sup>8</sup> Tak kolejno: P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 194; M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 35.

Konstytucji za najważniejsze i najbardziej typowe, co jednak nie znaczy, że są one rzeczywiście o największym ustrojowo znaczeniu<sup>9</sup>.

Dokonując charakterystyki ogólnej kolegialnej działalności Rady Ministrów podlegającej sejmowej kontroli, trzeba wrócić do określonej w art. 146 ust. 2 Konstytucji zasady domniemania kompetencji tego organu w sprawach polityki państwa, rozważając teraz tę zasadę w aspekcie przedmiotowym, bowiem to właśnie owa zasada wskazuje na generalną właściwość (w szerokim zakresie) Rady Ministrów w sprawach polityki państwa. Przy przedmiotowym spojrzeniu na tę zasadę można, uwzględniając spostrzeżenia na ten temat niektórych autorów, sformułować kilka istotnych ustrojowo uwag, przydatnych również dla analiz prowadzonych w artykule:

– po pierwsze, domniemane kompetencje Rady Ministrów odnosi się do „spraw polityki” państwa, a więc do tej dziedziny jej kompetencji, które mają bezpośredni związek z funkcją rządu państwem<sup>10</sup> i dlatego ich realizacja przez Radę Ministrów powinna być stałym przedmiotem kontroli ze strony Sejmu;

– po drugie, domniemanie odnosi się do spraw polityki „państwa”, czyli do spraw mających charakter ponadlokalny, o skali ogólnokrajowej (nie ma więc zastosowania do spraw rozdziału kompetencji zarządzania sprawami lokalnymi, które to sprawy – zgodnie z postanowieniami art. 16 i 163 Konstytucji – należą do samorządu terytorialnego);

– po trzecie, zasada domniemania kompetencji pełni ważną rolę reguły interpretacyjnej w razie niejasności i sporów kompetencyjnych między organami należącymi do władzy wykonawczej;

– po czwarte, domniemanie kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa służy generalnemu podziałowi kompetencji pomiędzy dwa organy egzekutywy wymienione w art. 10 ust. 2 Konstytucji – Prezydenta i rząd<sup>11</sup>. Kompetencje Prezydenta w sprawach polityki państwa jawią się jako swoiste wyjątki od reguły zasadniczych kompetencji Rady Ministrów w tych kwestiach. Powoduje to konieczność możliwie dokładnego sprecyzowania kompetencji głowy państwa w owych sprawach w Konstytucji

<sup>9</sup> Por. P. Sarnecki, *ibidem*, s. 194 i 205; M. Kruk, *Funkcja...*, op. cit., s. 30; J. Kuciński, *Konstytucyjny urząd...*, op. cit., s. 275.

<sup>10</sup> Por.: E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 136; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 283; R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998, s. 58; P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 187.

<sup>11</sup> Por. M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydenta – Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów...*, op. cit., s. 15. Zob. szerzej na ten temat B. Opaliński, *Rozdzielenie władzy wykonawczej między Prezydenta RP a Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

i w ustawach (dotyczy to także kompetencji z tego obszaru innych organów władzy publicznej)<sup>12</sup>;

– po piąte, zasada ta pozwala na w miarę precyzyjne i bardziej szczegółowe rozgraniczenie zakresów działania Rady Ministrów i Prezydenta, które się w pewnych swych fragmentach „zazębiają”, a czasami nawet „splatają”. Podział sfer działania obu organów jest konstruowany według reguły: Rada Ministrów prowadzi politykę państwa i jest właściwa w tych sferach działania władzy wykonawczej, za które ponosi bezpośrednią odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem. Rada Ministrów musi natomiast liczyć się z możliwością blokowania pewnych jej posunięć przez Prezydenta, który posiada uprawnienia będące w stanie utrudniać, i to często skutecznie, działania Rady Ministrów. Sprawne funkcjonowanie władzy wykonawczej wymaga więc współdziałania obu jej członków;

– po szóste, w świetle domniemania kompetencyjnego to Rada Ministrów powinna przede wszystkim podejmować działania zmierzające do realizacji celów i zadań RP, zarówno tych wyraźnie wskazanych w Konstytucji, jak również wynikających z istoty każdej państwowości<sup>13</sup>, i to jest kolejny argument przemawiający za niezbędnością kontroli przez Sejm realizacji tych celów i zadań przez Radę Ministrów *in corpore*.

Trzeba, jakby w podsumowaniu tego fragmentu rozważań, stwierdzić, że – pomimo wysiłków i dążeń twórców Konstytucji z 1997 r. – nie udało się im dokonać na tyle jednoznacznego rozdzielenia kompetencji między oba główne organy władzy wykonawczej – Prezydenta i Radę Ministrów, aby wykluczyć możliwość zaistnienia między nimi sporów kompetencyjnych. Spory takie zdarzyły się już w praktyce kilkakrotnie, ale tylko jeden z nich, jak dotychczas, był rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08)<sup>14</sup>, a dotyczył sporu między Prezydentem a Radą Ministrów w sprawach związanych z reprezentowaniem RP na posiedzeniach Rady Europejskiej i prawa do prezentowania na nich stanowiska Polski. W sentencji tego postanowienia (podjętego przy trzech zdaniach odrębnych) Trybunał nie przyznał w pełni racji żadnej ze stron sporu, chociaż bardziej przychylił się do stanowiska prezentowanego przez Prezesa Rady Ministrów we wniosku do Trybunału, niż do poglądów Prezydenta wyrażonych w jego ustosunkowaniu się do wniosku. W sentencji tego postanowienia oraz w jego uzasadnieniu Trybunał wskazał na potrzebę współdziałania Prezydenta, Rady Ministrów i jej Prezesa w wykonywaniu ich konstytucyjnych zadań, do czego zobowiązuje te organy treść Wstępu do Konstytucji. Trybunał zwrócił jeszcze uwagę na dwie kwestie: 1) nawet jeże-

<sup>12</sup> Por. P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 188; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, op. cit., s. 253–254.

<sup>13</sup> Por. P. Sarnecki, op. cit., s. 189.

<sup>14</sup> OTK ZU 2009, nr 5/A, poz. 78.

li kompetencje Prezydenta i Rady Ministrów w jakimś zakresie się krzyżują, to środki służące ich realizacji przez każdy z tych organów pozostają różne; 2) także zadania przypisane tym organom, nawet wtedy, gdy są określone w Konstytucji pojęciami jednobrzmiącymi, to ich rzeczywista treść nie będzie taka sama, bowiem jest ona uzależniona od funkcji ustrojowych każdego z tych organów, od jego kompetencji oraz od zakresu i rodzaju odpowiedzialności.

### 3. Wyróżnienie funkcji ustrojowych i kompetencji Rady Ministrów

W literaturze naukowej podejmowano wiele prób zaprezentowania w sposób uporządkowany zakresu działań, funkcji, kompetencji i zadań Rady Ministrów jako organu kolegialnego. Próby te ujawniły znaczne różnice stanowisk w tych sprawach, tak od strony terminologicznej, jak i konkretnych propozycji klasyfikacyjnych. Używano w nich takich określeń, jak „rola ustrojowa”, „funkcje”, „zadania”, „kompetencje”, „cele”, „kierunki działania”, „zakres działania”, przy czym niektórzy autorzy posługiwali się więcej niż jednym terminem. Jeszcze bardziej różnią się konkretne propozycje klasyfikacyjne w ujęciach poszczególnych autorów. Kwestie klasyfikacyjne nie mają najbardziej istotnego znaczenia dla tego artykułu. Zaprezentowanie jednak spraw dotyczących zakresu działań, funkcji, kompetencji oraz zadań Rady Ministrów w sposób uporządkowany, według pewnej myśli przewodniej, będzie miało niewątpliwy walor poznawczy, może nawet heurystyczny, ułatwi przedstawienie tych zagadnień w sposób klarowny i nienadmiernie rozbudowany.

Autor artykułu w swoich podręcznikach dotyczących problemów ustroju konstytucyjnego RP<sup>15</sup>, czerpiąc inspiracje z pewnych przemyśleń E. Gdulewicz i R. Mojaka<sup>16</sup> uznawał za celowe wyróżnienie „funkcji ustrojowych Rady Ministrów” oraz „kompetencji Rady Ministrów”. Można przyjąć, że funkcje ustrojowe Rady Ministrów będziemy rozumieli jako określone konstytucyjnie podstawowe kierunki jej działalności, realizowane przez wykorzystanie przynależnych jej kompetencji przewidzianych w Konstytucji i w ustawach. Termin „kompetencje” jakiegoś organu jest powszechnie znany i raczej zrozumiały, pojmowany zazwyczaj w prawie konstytucyjnym jako zespół (konglomerat) uprawnień przyznanych przez prawo danemu organowi oraz

<sup>15</sup> Zob. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, op. cit., s. 276–277; idem: *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011, s. 296; idem: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 170–171.

<sup>16</sup> E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa...*, op. cit., s. 136; R. Mojak, *Status ustrojowy...*, op. cit., s. 59.

prawnie określonych jego obowiązków. Warto odnotować, że Konstytucja z 1997 r. nie zawiera ani klasyfikacji, ani typologii form działań Rady Ministrów służących realizacji jej funkcji ustrojowych i kompetencji. Sformułowanie katalogu nie uważa się zresztą za możliwe z uwagi na różnorodność form działania rządu oraz „nakładania się” na siebie elementów działań służących urzeczywistnieniu funkcji ustrojowych i kompetencji rządu<sup>17</sup>.

Wskazywaliśmy już wyżej, że funkcje ustrojowe Rady Ministrów wprost zostały wyrażone w przepisach art. 146 ust. 1 i 3 Konstytucji z 1997 r., w których stanowi się, że Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (ust. 1) oraz „kieruje administracją rządową” (ust. 3). Kompetencje Rady Ministrów określone są głównie w art. 146 ust. 4 pkt 1–12 ustawy zasadniczej oraz w wielu jeszcze innych jej artykułach<sup>18</sup>, a także w ustawach. Trafna wydaje się ocena R. Mojaka, że „mieszana koncepcja” określenia w ogólnej formule funkcji ustrojowych i kompetencji Rady Ministrów pozwala przyjąć, że ustrojodawca przychylił się ku rozwiązaniom służącym stworzeniu „samodzielnego pola decyzyjnego” dla Rady Ministrów i niekępowania jej swoistym „gorsetem konstytucyjnym”<sup>19</sup>. Realizacja obu funkcji ustrojowych przez Radę Ministrów i jej kompetencji może być przedmiotem kontroli sejmowej.

#### 4. Funkcja Rady Ministrów prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej RP

W art. 146 ust. 1 wskazano, że Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną” RP. Spróbujemy teraz dokonać nieco bardziej szczegółowej wykładni tego sformułowania.

Termin „polityka” wywodzi się ze starożytnej Grecji i pochodzi od pojęcia „polis” dosłownie oznaczającego miasto–państwo. Polityka dotyczyła *polis* i w rezultacie była „tym, co dotyczy polis”. Współczesną formą tego określenia jest zatem uznanie za politykę „wszystkiego, co dotyczy państwa”<sup>20</sup>, zwłaszcza zaś rządzenia, sprawowania władzy (dążenia do jej zdobycia lub utrzymania), kierowania społeczeństwem przez tworzenie i egzekwowanie wykonania wspólnych decyzji. W naukach o polityce pojęcie „polityka” rozumiane jest w sposób zróżnicowany, przy czym czasem rozważa się znaczenie terminu polityka w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. W najszer-

<sup>17</sup> Por. M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje...*, op. cit., s. 192–193

<sup>18</sup> Te regulacje Konstytucji z 1997 r. mają szerszy zakres przedmiotowy niż zawarte z Małej konstytucji z 1992 r., nie mówiąc już o Konstytucji marcowej z 1921 r., która ograniczała się do wskazania na charakter Rady Ministrów jako organu „władzy wykonawczej”.

<sup>19</sup> R. Mojak, *Status ustrojowy...*, op. cit., s. 60.

<sup>20</sup> Por. A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2010, s. 6.

szym ujęciu można pojmować politykę jako zdolność osiągnięcia pożądanego rezultatu (stanu rzeczy) w sprawach dotyczących państwa<sup>21</sup>. Polityka jest działalnością ludzką i zorganizowaną. Obejmuje ona: formułowanie celów; dobór środków; podjęcie decyzji; jej realizację (implementację decyzji); kontrolę wykonania decyzji<sup>22</sup>. W zależności od zasięgu przestrzennego wyróżnia się politykę wewnętrzną i politykę zagraniczną.

Polityka wewnętrzna to działalność polegająca na formułowaniu i realizacji zadań państwa w wewnętrznej sferze życia społecznego. Stanowi ona zasadniczy element funkcji wewnętrznych państwa, których urzeczywistnienie jest niezbędne dla każdego państwa, chociaż zakres, formy i aktywność państwa w obszarze tych funkcji mogą być i są różne. W ramach polityki wewnętrznej wyróżnia się, biorąc pod uwagę kryterium dziedzin życia społecznego, w których jest realizowana, szereg polityk szczegółowych – gospodarczą, agrarną, socjalną, finansową, morską, kulturalną, obronną itp. W każdej z tych polityk szczegółowych organy władzy państwowej podejmują różnorodne działania, m. in. polegające na: kształtowaniu struktur organizacyjnych i instytucji; tworzeniu prawnych podstaw działania tych instytucji; określaniu programów ich działania; wykonywaniu czynności o charakterze operacyjnym; obsadzaniu stanowisk i zabezpieczaniu obsady kadrowej w instytucjach<sup>23</sup>. Determinanty polityki wewnętrznej mają zróżnicowany charakter, są zarówno wewnętrzne – ideologiczne, doktrynalne, polityczne, materialne, przestrzenne, demograficzne, jak również międzynarodowe – zależnie od pozycji państwa w stosunkach międzynarodowych. Wyznaczane przez ośrodki władzy cele polityki wewnętrznej państwa, rozumiane jako stany rzeczy (rezultaty), których osiągnięcie ośrodki te uznają za niezbędne, powinny mieć charakter realny, być osiągalne, posiadać zdolność mobilizowania wokół nich szerokich kręgów społeczeństwa, nie powinny kolidować z interesami społeczności międzynarodowej, a zwłaszcza z interesami innych, wpływowych państw<sup>24</sup>.

Polityka zagraniczna należy do sfery funkcji zewnętrznej państwa, niezbędnej dla jego istnienia i rozwoju. Polityka ta stanowi zasadniczy, podstawowy rodzaj aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych. Za pomocą polityki zagranicznej państwo realizuje swoje najważniejsze interesy i cele w środowisku międzynarodowym. W nauce o stosunkach międzynarodowych istnieje wiele definicji pojęcia „polityka zagraniczna”. Trafna i przydatna dla naszych rozważań wydaje się ta, w której określono politykę zagra-

<sup>21</sup> Por.: ibidem, s. 7; S. Wróbel, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006, s. 245 i 246.

<sup>22</sup> Por. L. Sobkowiak, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1995, s. 297.

<sup>23</sup> Por. E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 195.

<sup>24</sup> Por. J. Kuciński, *Nauka o państwie*, Warszawa 2012, s. 73 oraz 74–75.

nicznajako „proces formułowania i realizacji interesów narodowo-państwowych w stosunku do innych państw i uczestników systemu międzynarodowego”<sup>25</sup>. Polityka ta obejmuje działania państwa o charakterze intencjonalnym, przemyślanym, skierowane przez państwo do innych podmiotów istniejących w środowisku międzynarodowym, zwłaszcza dla innych państw. Złożoność środowiska międzynarodowego powoduje, że polityka zagraniczna posiada swoją specyfikę, różniącą ją od szczegółowych polityk składających się na politykę wewnętrzną. Determinanty polityki zagranicznej, decydujące o jej treści, cechach i sposobach realizacji, mają charakter zarówno międzynarodowy, jak i wewnętrzny. Również szanse realizacji celów tej polityki uzależnione są zarówno od wewnętrznej sytuacji państwa (politycznej, gospodarczej, finansowej, społecznej), jak też reakcji środowiska międzynarodowego, które nie podlega państwu prowadzącemu ową politykę. W polityce zagranicznej istnieje hierarchia interesów do zrealizowania, a najważniejsze interesy narodowo-państwowe określane są jako „racja stanu”, uznawana za „dynamiczny wyraz suwerenności państwa”<sup>26</sup>.

Konstytucja stanowi w art. 146 ust. 1, że Rada Ministrów politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej „prowadzi”. Określenie „prowadzi” budziło pewne zastrzeżenia jeszcze w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad nową konstytucją. Również obecnie niektórzy autorzy są zdania, że zwrot językowy „prowadzi politykę” nie jest dostatecznie precyzyjny, a jego normatywna treść nie jest jednoznaczna<sup>27</sup>, inni natomiast sam termin „prowadzi” uważają za zbyt mało jednoznaczny<sup>28</sup>. Są jednak również tacy przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, którzy pozytywnie oceniają użycie w art. 146 ust. 1 słowa „prowadzi”, wskazując: a) że zawarte w nim jest zarówno kierowanie polityki państwa, jak i jej realizacja<sup>29</sup>; b) że prowadzenie polityki państwa to złożony proces uzupełniających się działań Rady Ministrów, obejmujący wypracowanie koncepcji danego rozwiązania, realizację przyjętych rozwiązań dokonywaną przez Radę Ministrów lub przez poszczególne podmioty administracji rządowej (co rodzi wówczas potrzebę czuwania przez Radę Ministrów nad realizacją wytyczonych zadań, kontrolowanie efektów działań realizacyjnych oraz ewentualnie ingerowanie w działania wykonawcze w celu skorygowania ich

<sup>25</sup> E. Cziomer, [w:] E. Cziomer, I. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 50.

<sup>26</sup> J. Z. Pietraś, *Polityka zagraniczna państwa*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1995, s. 53.

<sup>27</sup> Tak M. Grzybowski, *Władza wykonawcza...*, op. cit., s. 34, przypis nr 28.

<sup>28</sup> Tak B. Banaszak, *Przesłanki zmiany Konstytucji z 1997 roku w świetle dotychczasowych doświadczeń praktycznych i propozycji reform ustrojowych*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 22.

<sup>29</sup> Tak: S. Gebethner na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (Biuletyn KK ZN, t. XXI, s. 102); M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje...*, op. cit., s. 190.

efektów, a czasami nawet skorygowania samych założeń<sup>30</sup>; c) że określenie „prowadzi” oznacza, że Rada Ministrów ustala kierunki tej polityki (przy czym chodzi o rozstrzygnięcie kwestii strategicznych o politycznym charakterze), realizuje jej najważniejsze elementy oraz koordynuje i kontroluje urzędnicze wykonywanie owej polityki przez cały system organów administracji rządowej<sup>31</sup>. W konkluzji można powtórzyć za niektórymi autorami<sup>32</sup>, że prowadzenie przez Radę Ministrów polityki państwa, o jakim mowa w art. 146 ust. 1, to w swej istocie rządzenie przez nią państwem.

## 5 Działalność RP w Unii Europejskiej i rola Rady Ministrów w tej działalności

Działalność prowadzona przez RP w Unii Europejskiej nie ma charakteru ustrojowo jednorodnego, zdaje się „lokować” na styku polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej<sup>33</sup> (bardziej w obszarze tej pierwszej), chociaż niektórzy autorzy rozważają ją niemal wyłącznie w kontekście polityki zagranicznej<sup>34</sup>. Działalność ta może być uznana za fragment, prawda, że nieco specyficzny, polityki zagranicznej, ponieważ realizuje się zazwyczaj poza granicami RP, w instytucjach ponadnarodowej organizacji, jaką jest Unia Europejska, chociaż trzeba uwzględnić, że przedstawiciele Polski uczestniczą w procesie podejmowania decyzji w Unii, przez co decyzje te nie mają charakteru w pełni zewnętrznego wobec RP. Równocześnie w unijnej aktywności RP można dopatrzeć się także pewnych elementów składających się na politykę wewnętrzną, ponieważ prawo Unii Europejskiej stanowi część krajowego porządku prawnego, jest stosowane przez polskie organy państwowe i reguluje sprawy różnych szczegółowych polityk wewnętrznych.

Istotną, zapewne najważniejszą rolę spośród krajowych organów państwowych, odgrywa w działalności „unijnej” Rada Ministrów. Wynika to zarówno z konstytucyjnego sformułowania o prowadzeniu właśnie przez nią polityki wewnętrznej i zagranicznej i przyznania jej w ustawie zasadniczej kompetencji do „sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z (...) organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9), z przepisów ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sej-

<sup>30</sup> P. Sarnecki, Uwaga 4 do art. 146, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. II, Warszawa 2001; M. Kudej, *Prowadzenie polityki państwa – konstytucyjne zadanie Rady Ministrów*, „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu” 2005, nr 1, s. 54.

<sup>31</sup> J. Kuciński, *Ustrój konstytucyjny...*, op. cit., s. 170.

<sup>32</sup> W. Skrzydło, [w:] W. Skrzydło (red.) i inni, *Polskie...*, op. cit., s. 333; R. Mojak, *Status ustrojowy...*, op. cit., s. 59; idem: *Parlament...*, op. cit., s. 118.

<sup>33</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 514.

<sup>34</sup> Np. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza...*, op. cit., s. 36–37.

mem i z Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej (podobnie jak z przepisów jej „poprzedniczki” z 11 marca 2004 r. o tym samym tytule), ale także z niektórych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Aktywność Rady Ministrów w Unii Europejskiej została nawet określona w literaturze przedmiotu „funkcją europejską” tego organu<sup>35</sup>.

Uczestnictwo RP w Unii Europejskiej wywarło wpływ na działalność niektórych organów państwowych, na funkcje Sejmu i Senatu, na kompetencje Prezydenta, ale także na sferę aktywności Rady Ministrów, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w przedmiotowym zakresie sejmowej kontroli działalności rządu. Związana z udziałem Polski w Unii sfera aktywności Rady Ministrów uległa zmianom dwukierunkowym<sup>36</sup>.

1) Nastąpiło pewne uszczuplenie kompetencji Rady Ministrów, oznaczające również zawężenie zakresu przedmiotowego sejmowej kontroli działalności rządu. Na podstawie traktatów unijnych, zwłaszcza TUE i TFUE, w ich obecnym brzmieniu, nadanych ratyfikowanym również przez Polskę Traktatem z Lizbony, w ramach unijnej zasady przyznania (powierzenia) kompetencji: a) do wyłącznych kompetencji Unii zaliczone zostały – dotyczące również RP – kompetencje w dziedzinach: unia celna; ustanawianie reguł kompetencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; wspólna polityka handlowa (art. 3 ust. 1 TFUE). *Prima facie* stwierdzić można, że są to sprawy „mieszczące się” w zakresie polityki wewnętrznej (częściowo także zagranicznej), do prowadzenia której konstytucyjnie umocowana jest Rada Ministrów. W takim więc zakresie spraw kompetencje tego organu uległy bezwzględnemu uszczupleniu, bowiem do ich urzeczywistnienia uprawnione są wyłącznie instytucje unijne, b) do kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie zaliczono sprawy: rynku wewnętrznego; niektórych aspektów polityki społecznej; spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; rolnictwa i rybołówstwa (z pewnymi włączeniami); środowiska naturalnego; ochrony konsumentów; transportu; sieci transeuropejskich; energii; „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 4 ust. 2 TFUE). Niemal wszystkie te sprawy „wchodzą” w zakres polityki wewnętrznej (niektóre także zagranicznej) i w warunkach „pozaunijnych” byłyby domeną Rady Ministrów. Natomiast w sytuacji uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej mogą one, jako należące do kompetencji dzielonych, w niektórych przypadkach być wykorzystywane przez Radę Ministrów wów-

<sup>35</sup> Tak M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 155 i 161.

<sup>36</sup> Por. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza...*, op. cit., s. 36–37.

czas, gdy albo Unia nie skorzystała ze swoich kompetencji (kompetencje konkurencyjne), albo w niektórych sprawach możliwe jest jednoczesne wykonywanie kompetencji przez Radę Ministrów i instytucje unijne (kompetencje paralelne). Trafnie zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu<sup>37</sup>, że „wysłowienie” kompetencji Rady Ministrów w art. 146 ust. 4 „nie ułatwia” dokonania transferu tych kompetencji na rzecz instytucji unijnych.

2) Uczestnictwo Polski w Unii Europejskiej spowodowało zwiększenie innych kompetencji Rady Ministrów w wielu ważnych sprawach<sup>38</sup>, co oznacza również rozszerzenie zakresu przedmiotowego sejmowej kontroli działalności rządu na te nowe kompetencje. Odnoszą się one przede wszystkim do dodatkowych uprawnień Rady Ministrów związanych z: a) uczestnictwem przedstawicieli Rady Ministrów w podejmowaniu decyzji przez niektóre instytucje unijne, w tym w procesach stanowienia przez te instytucje aktów prawa pochodnego; b) przyznaniem Radzie Ministrów wielu uprawnień kreacyjnych dotyczących desygnowania obywateli polskich na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej.

Wśród instytucji Unii, w których składzie znajdują się przedstawiciele rządów państw członkowskich, należy wskazać zwłaszcza na dwa – Radę Europejską oraz Radę Unii Europejskiej (dotyczy to także Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich – organu pomocniczego Rady UE oraz niektórych innych jeszcze pomocniczych instytucji unijnych). W skład Rady Europejskiej, organu o charakterze politycznym, wchodzi „szefowie państw lub rządów państw członkowskich” (art. 15 ust. 2 TUE). Rada „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa kierunki i priorytety polityczne” (art. 15 ust. 1 TUE). To lapidarne sformułowanie czyni Radę Europejską instytucją o pierwszorzędym znaczeniu politycznym spośród wszystkich instytucji Unii Europejskiej<sup>39</sup>. W świetle Konstytucji RP, która stanowi w cytowanym już wyżej art. 146 ust. 4 pkt 9, iż Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z (...) organizacjami międzynarodowymi”, to Prezes Rady Ministrów, jako podmiot reprezentujący Radę Ministrów (art. 149 pkt 1 Konstytucji), ma z urzędu prawo uczestniczyć w imieniu Rady Ministrów jako przedstawiciel RP w posiedzeniach Rady Europejskiej. Bez wątplenia kompetencja ta wzmacnia rangę ustrojową Rady Ministrów i jej Prezesa, wzbogacając jeden z elementów funkcji ustrojowej Rady Ministrów, jakim jest prowadzenie polityki zagranicznej.

W skład Rady Unii Europejskiej „wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego z każdego Państwa Członkowskiego, upoważniony do zacia-

<sup>37</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>38</sup> Zob. na ten temat szerzej: ibidem, s. 39 i dalsze; M. Kruk, *Tryb...*, op. cit., s. 161–163; J. Kuciński, *Ustrój konstytucyjny...*, op. cit., s. 253–255.

<sup>39</sup> Por. M. Górka, [w:] J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. III/3-III/4.

gania zobowiązań w imieniu państwa członkowskiego, które reprezentuje oraz do wykonywania prawa głosu” (art. 16 ust. 2 TUE). „Rada pełni wspólnie z Parlamentem Europejskim funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcje określania polityki i koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach” (art. 16 ust. 1 TUE). „Rada zbiera się na posiedzenia w różnych składach (...)” (art. 16 ust. 1 TUE), co oznacza, że pod nazwą „Rada” (UE) kryją się w rzeczywistości różne rady, w skład których wchodzi ministrowie z państw członkowskich. W TUE mowa jest wprost o dwu składach Rady – Radzie do Spraw Ogólnych, w składzie ministrów do spraw europejskich oraz Radzie do Spraw Zagranicznych, w składzie ministrów do spraw zagranicznych. Decyzję ustanawiającą wykaz innych jeszcze składów Rady podejmuje Rada Europejska. Tych „innych” rad jest aktualnie osiem, a w ich skład wchodzi ministrowie z państw członkowskich właściwi do poszczególnych spraw objętych przedmiotem działania danej rady (łącznie więc Rada UE obraduje obecnie w dziesięciu składach). Warto zwrócić uwagę, że ci ministrowie – oprócz tego, że wchodzi w skład krajowego kolegiального organu, czyli Rady Ministrów i są jednoosobowymi naczelnymi organami administracji rządowej kierującymi działem (lub działami) tej administracji, występują w trzeciej jeszcze roli ustrojowej – członka kolegiального organu Unii Europejskiej, tj. Rady UE. Rada UE jest jedną z ważniejszych instytucji Unii, będącą istotnym ogniwem instytucjonalnym w całym procesie podejmowania decyzji w ramach Unii. Podkreślić warto to, że Rada jest – obok Parlamentu Europejskiego – jednym z dwu głównych organów prawodawczych Unii Europejskiej, posiadającym prawo stanowienia w odpowiedniej procedurze przede wszystkim aktów prawa pochodnego Unii mających charakter wiążący (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji). Tak więc przez działalność przedstawicieli polskiej Rady Ministrów w podejmowaniu decyzji przez Radę UE (jej składy), to właśnie Rada Ministrów współuczestniczy w procesie stanowienia prawa unijnego i podejmowania ważnych ustrojowo rozstrzygnięć dotyczących Unii, państw członkowskich oraz podmiotów w tych państwach.

Gdy idzie o zakres uprawnień kreacyjnych państwa członkowskiego Unii dotyczących desygnowania obywateli tego państwa na stanowiska w Unii Europejskiej, to rozstrzygają o tym traktaty unijne. Stanowi się w nich, że stanowiska w niektórych organach Unii są obsadzane przez osoby desygnowane przez państwa członkowskie, przy czym sam akt desygnowania jest koniecznym, ale nie zawsze wystarczającym etapem powołania tej osoby na dane stanowisko. Spośród instytucji głównych Unii Europejskiej, po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego wchodzi w skład Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości UE (oraz Sądu, który stanowi jeden z elementów składowych Trybunału), Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Państwa członkowskie desygnują także swoich przedstawicieli (w liczbach wynikających z postanowień traktato-

wych) do instytucji pomocniczych Unii, zwłaszcza do Komitetu Społeczno-Ekonomicznego oraz Komitetu Regionów (a także do Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich).

O tym, który z organów państwa członkowskiego ma prawo desygnowania obywateli tego państwa do instytucji Unii Europejskiej, decydują przepisy wewnętrzne danego państwa. W Polsce nie rozstrzyga tego wprost Konstytucja. Natomiast z jej przepisów, wskazujących na to, że Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną oraz sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z organizacjami międzynarodowymi, wynika jednoznacznie, że ten właśnie organ powinien mieć prawo desygnowania obywateli polskich do wskazanych wyżej organów unijnych. Trafność takiej interpretacji potwierdza wspomniana wyżej ustawa kooperacyjna z 2010 r. (tak też stanowiła jej „poprzedniczka” z 2004 r.), wymagając jednak, aby polskie kandydatury na stanowiska w niektórych organach Unii były przedstawione Sejmowi do zaopiniowania (art. 19). Opinia Sejmu (właściwie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej) nie jest dla Rady Ministrów wiążąca, musi ona jednak, w przypadku nieuwzględnienia opinii, przekazać wskazanej wyżej Komisji informację o desygnowaniu kandydata, którego dotyczyła opinia, wraz z wyjaśnieniem przyczyn nieuwzględnienia opinii (art. 20 ust. 4).

Rozważając rolę Rady Ministrów w realizacji interesów i celów RP w Unii Europejskiej warto wrócić, tym razem nieco bardziej szczegółowo, do przywołanego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08), w którym Trybunał rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Radą Ministrów i Prezydentem, zaistniały na tle różnic stanowisk w kwestii prawa reprezentowania RP w Radzie Europejskiej. Trybunał orzekł w sentencji postanowienia:

1) Prezydent, Rada Ministrów i jej Prezes w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań i kompetencji kierują się konstytucyjnie określoną zasadą współdziałania;

2) Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel RP, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej – o ile uzna to za celowe dla realizacji swoich zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji;

3) Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko RP na posiedzeniu Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje RP na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko;

4) udział Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga jego współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu RP w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami;

5) współdziałanie Prezydenta z premierem i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się głowy państwa – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska RP ustalonego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Poświęciliśmy sporo miejsca sprawom zmian kompetencji Rady Ministrów związanych z członkostwem i działalnością RP w Unii Europejskiej, wiążących się wprost z przekształceniami zakresu przedmiotowego sejmowej kontroli polityki zagranicznej. Sformułowane wyżej uwagi pozwalają na wyrażenie poglądu, iż – niejako kładąc na wirtualnej szali „uszczerplenia” i „przysporzenia” kompetencyjne Rady Ministrów w sprawach unijnych – należałoby uznać, że nastąpiło zwiększenie kompetencji tego organu w rozważanej sferze. Być może to również miała na uwadze przywołana wyżej kompetentna autorka (M. Kruk), gdy stwierdziła, że do roli rządu w zakresie realizacji polityki i dbałości o interesy państwa, zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej, w tym unijnej, dochodzi jego „funkcja europejska”, która, jakkolwiek poszerza zadania rządu, to jednak nie zmienia jego charakteru typowej funkcji rządowej.

## 6 Funkcja Rady Ministrów kierowania administracją rządową

Wskazywaliśmy już w I części artykułu, że druga z funkcji ustrojowych Rady Ministrów została określona w przepisie art. 146 ust. 3 Konstytucji, stanowiącym: „Rada Ministrów kieruje administracją rządową”. Spróbujemy bliżej rozważyć teraz ten przepis od strony przedmiotowej, aby bardziej szczegółowo określić zakres możliwej kontroli sejmowej działalności rządu w tych dziedzinach. Przypomnijmy, że na gruncie prawa konstytucyjnego kierowanie administracją rządową rozumie się w sposób syntetyczny jako kompetencję Rady Ministrów do określenia, a nawet narzucania podległym organom administracji rządowej jednolitej polityki działania, koordynacji ich działań służących realizacji tej polityki oraz kontroli jej wykonania – przy nienaruszaniu konstytucyjnie i ustawowo określonych kompetencji owych organów.

Interesującej, a przy tym trafnej interpretacji użytego w art. 146 ust. 3 Konstytucji terminu „kierowanie”, w powiązaniu z odnoszącymi się do objętych rozważaniami artykułu, a dotyczącymi organów administracji rządowej określeniami „koordynacja” i „kontrola”, dokonał P. Sarnecki<sup>40</sup>. Autor ten uznał:

<sup>40</sup> P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 230–237.

– po pierwsze, że działań kierowniczych oraz koordynacyjnych i kontrolnych wobec członków Rady Ministrów dokonuje Rada Ministrów jako organ nadrzędny, ale w istocie składający się z podmiotów, których działania kierownicze, koordynacyjne i kontrolne dotyczą, a które – uczestnicząc w kształtowaniu polityki rządu – mają wpływ na formę i treść tych działań;

– po drugie, że pojęcia te, użyte w odniesieniu do administracji rządowej (organów tej administracji), pozostają w określonym związku merytorycznym;

– po trzecie, że w obrębie administracji rządowej „kierowanie” dotyczy całego tego segmentu organów państwowych, zaś „koordynowanie” i „kontrolowanie” odnosi się do działalności poszczególnych elementów tego systemu;

– po czwarte, że przepisy art. 146 ust. 1 oraz 146 ust. 4 pkt 3, odnosząc się do jednostek działających w układzie dekoncentracji, posiadają charakter samoistnych przepisów kompetencyjnych, bez których konstytucyjnego wyrażenia nie można byłoby przyjąć ich prostej dopuszczalności, wynikającej jedynie z art. 10 Konstytucji;

– po piąte, że spośród przywołanych trzech określeń najszerszy zasięg treściowy ma „kierowanie”, a można nawet bronić tezy, że uprawnienia do koordynowania i kontrolowania mieszczą się już w tym najszerszym pojęciu, jednak – dla pełniejszego scharakteryzowania zakresu działania Rady Ministrów i zgodnie z konstytucyjnie poczynionym różnicowaniem – warto je poddawać odrębnej analizie (skoncentrujemy teraz uwagę na kierowaniu, a o koordynowaniu i kontrolowaniu będzie mowa dalej).

P. Sarnecki określa „kierowanie” jako „determinowanie przez Radę Ministrów treści działania podejmowanego przez inne organy administracji rządowej, a także determinowanie momentu podejmowania przez nie rozstrzygnięć, drogi dochodzenia do tych rozstrzygnięć czy w ogóle sposobu funkcjonowania”. Za najbardziej „wymowny” aspekt działań kierowniczych autor ten uważa ustalenie pewnych celów, które podporządkowany organ powinien zrealizować<sup>41</sup>. Chociaż więc Konstytucja nie stanowi o tym *expressis verbis*, należy uznać, że z tytułu „kierowania”, jak również w świetle przepisów art. 146 ust. 4 pkt 5–11 Konstytucji, to właśnie Rada Ministrów jest uprawniona do określania w sposób wiążący dla organów rządowych kierunków polityki rządu<sup>42</sup>. Oczywiście w relacji do przepisów prawnych, stanowiących podstawę działania organów podległych „kierownictwu”, funkcja Rady Ministrów kierowania administracją rządową oznacza prawo do pewnego konkretyzowania ustawowych zadań organów tej administracji, stosownie do ocen przyjętych w danej sytuacji przez organ kierujący, nie może zaś pole-

<sup>41</sup> Ibidem, s. 231–232.

<sup>42</sup> Por. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2002, s. 88.

gać na ustalaniu dla nich nowych zadań nie przewidzianych w tych przepisach lub nie mieszczących się w ich ramach.

P. Sarnecki wskazuje<sup>43</sup>, że „kierowanie” charakteryzuje się również brakiem sformalizowania w zakresie środków, poprzez które się przejawia. W obowiązujących przepisach prawnych raczej nie występują już znane wcześniej określenia, takie jak „zalecenia”, „instrukcje”, „nakazy”, „dyrektywy”, „okólniki”, które posiadały swoją treść materialną. Obecnie przepisy prawne „zadawają się” zazwyczaj – poza nielicznymi wyjątkami – ogólnym określeniem charakteru więzi łączącej pewne organy. Funkcja kierownicza Rady Ministrów wyraża się również w stanowieniu przez nią aktów normatywnych kierowanych do podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych (uchwał). Niemalą rolę w realizacji tej funkcji odgrywa także odpowiedzialność personalna, bezpośrednia lub pośrednia, przed Radą Ministrów. Za szczególną formę przejawiania się uprawnień kierowniczych Rady Ministrów może być uznane: a) jej prawo do wyrażania zgody na podjęcie określonych działań przez organy podległe; b) prawo do uchylania decyzji tych organów (np. przewidziana w art. 149 ust. 2 zd. 2 możliwość uchylenia przez Radę Ministrów, na wniosek jej Prezesa, rozporządzenia lub zarządzenia ministra), co naturalnie zmusza ją zazwyczaj do przygotowania nowej decyzji, o zmienionej już treści. Formy kierowniczego oddziaływania Rady Ministrów na podporządkowane jej organy administracji rządowej mogą mieć zarówno charakter ogólny, jak i bardzo konkretny, przy czym granicą wyznaczającą dopuszczalny ich zakres powinien być obowiązek zachowania charakteru organu podporządkowanego jako organu samodzielnego, zakaz wyłączenia go od rozstrzygnięć należących do zakresu jego działania i podejmowania rozstrzygnięcia zamiast niego<sup>44</sup>.

Istniejąca w systemie organów administracji rządowej wieloszczeblowość powoduje, że Rada Ministrów nie jest kompetentna do oddziaływania na każdy z tych organów bezpośrednio (zapewne byłoby to również fizycznie niemożliwe), gdyż w takim systemie mamy do czynienia ze zjawiskami dekoncentracji, wykluczającymi hierarchiczne podporządkowanie charakteryzujące się pozbawieniem organów niższych samodzielności działania, traktowaniem ich jako w pełni dyspozycyjnych. Dekoncentracja sprzyja samodzielności organów administracji rządowej, opierających swój byt i kompetencje nie na woli Rady Ministrów, ale na przepisach prawnych, czasami konstytucyjnych (co dotyczy niektórych ministrów i wojewodów), najczęściej na ustawowych (większość organów), a jedynie wyjątkowo na woli Prezesa Rady Ministrów (ministrowie „zadaniowi”). W rezultacie kierownicze oddziaływanie w systemie organów administracji rządowej jest możliwe tylko przez organ bezpo-

<sup>43</sup> P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 232–233.

<sup>44</sup> Por. ibidem.

średnio wyższy, bez „przeskakiwania” kolejnych szczebli tego systemu<sup>45</sup>. Niemniej jednak, sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów może obejmować całokształt jej aktywności wyrażającej się w kierowaniu administracją rządową, a Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem za działalność całego systemu tej administracji przez nią kierowanego.

## 7. Kompetencje Rady Ministrów mogące stanowić przedmiot kontroli sejmowej

Kompetencje Rady Ministrów są w literaturze przedmiotu klasyfikowane w rozmaity sposób. Te klasyfikacje nie mają jednak bardziej zasadniczego znaczenia dla naszych rozważań. Przyjmiemy więc, podobnie jak wcześniej w podręcznikach autora (jednak nie do końca tak samo), klasyfikację kompetencji Rady Ministrów uwzględniającą pewne propozycje w tym zakresie niektórych autorów<sup>46</sup>, wyróżniając pięć grup takich kompetencji:

- 1) kompetencje ze sfery rządzenia państwem;
- 2) kompetencje wykonawcze;
- 3) kompetencje w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej;
- 4) kompetencje kierowniczo-koordynacyjne;
- 5) kompetencje inne.

Realizacja przez Radę Ministrów wszystkich wskazanych kompetencji może być przedmiotem kontroli sejmowej.

Wydaje się, że klasyfikacja ta dobrze koresponduje z omówionymi wyżej funkcjami ustrojowymi Rady Ministrów, a tym samym spełnia postulat wyrażony w przepisie art. 146 ust. 4, aby realizacja wyszczególnionych w pkt. 1–12 owego przepisu kompetencji tego organu dokonywana była „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (...)”<sup>47</sup>. Rozważając kompetencje Rady Ministrów skupimy uwagę na tych, które mają największe znaczenie dla tematu artykułu, a równocześnie są możliwe do

<sup>45</sup> Por. *ibidem*, s. 229.

<sup>46</sup> Por. zwłaszcza Z. Witkowski, [w:] Z. Witkowski (red.) i inni, *Prawo...*, op. cit., s. 441; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 125; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 83–84.

<sup>47</sup> Warto może zwrócić uwagę, że R. Mojak wszystkie kompetencje Rady Ministrów wymienione w art. 146 ust. 4 pkt 1–12 uznaje, z czym trudno się zgodzić, za takie, które służą „prowadzeniu polityki państwa i realizacji wykonawstwa tej polityki” (R. Mojak, *Status ustrojowy...*, op. cit., s. 60; *idem*: *Parlament...*, op. cit., s. 118). E. Ochendowski natomiast zdaje się traktować wszystkie te kompetencje, co także nie sposób uznać za uzasadnione jako wyłącznie element kierowania przez Radę Ministrów administracją rządową (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 245–246).

omówienia w ograniczonym objętościowo wymiarze. W tej sytuacji poświęcimy *gros* uwagi kompetencjom wymienionym we wskazanych grupach 1–4, zwłaszcza przedstawiając ich ujęcie konstytucyjne (choć nie wyłącznie)<sup>48</sup>, natomiast nie będziemy się zajmować kompetencjami wskazanymi w grupie 5, obejmującymi te określone w ustawach z dziedziny materialnego prawa administracyjnego.

**Kompetencje ze sfery rządzenia państwem.** W tej grupie kompetencji można umownie wyróżnić dwie ich grupy<sup>49</sup>: a) „inicjatywne”, służące uruchomieniu aktywności innych naczelnych organów w sprawach polityki państwa; b) „samoistne”, nie wymagające udziału innych organów, oznaczające bezpośrednio różnorodne działania Rady Ministrów w sferze rządzenia państwem. Wśród kompetencji „inicjatywnych” Rady Ministrów najważniejsze znaczenie mają w świetle Konstytucji:

- prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1), które Rada Ministrów może wykonywać w każdym czasie i niemal w każdej sprawie (poza prawem zgłaszania projektu ustawy o zmianie Konstytucji), a które rodzi realną szansę wpływania w ten sposób przez Radę Ministrów na kształt stosunków politycznych, gospodarczych i społecznych w sferze polityki państwa, ponieważ Rada Ministrów może liczyć na poparcie zgłoszonego przez nią projektu ustawy przez większość parlamentarną stanowiącą polityczne zaplecze rządu;
- uprawnienie do uchwalania projektu budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 5), co pozwala Radzie Ministrów współdecydować, w istotnym stopniu, chociaż wspólnie z parlamentem, o kształcie ustawy budżetowej, będącej określonym normatywnie możliwym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów państwa, stanowiącej podstawę działalności finansowo-gospodarczej wielu organów państwa w roku budżetowym, zwłaszcza organów rządowych;
- wyłączne prawo Rady Ministrów przedkładania projektów ważnych ustaw dotyczących spraw finansowych – ustawy budżetowej (i jej zmiany), ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy o zaciąganiu długu publicznego, ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221), które to projekty – podobnie jak projekty ustaw merytorycznie „zwykłych” – zazwyczaj są przez parlament uchwalane.

Kompetencje „samoistne” Rady Ministrów ze sfery rządzenia państwem obejmują w świetle art. 146 ust. 4 pkt 7–11 Konstytucji:

- zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, co należy do tradycyjnych kompetencji władzy wykonawczej,

<sup>48</sup> Szerzej na temat wszystkich kompetencji Rady Ministrów zob. B. Banaszak, *Prawo...*, op. cit., s. 513–523.

<sup>49</sup> Por. J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój...*, op. cit., s. 278.

umożliwiających właściwie funkcjonowanie państwa i gwarantujących pewność bytu jej mieszkańcom;

- zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, polegające na prowadzeniu właściwej polityki zagranicznej, nakierowanej na eliminowanie groźby obcej agresji i dążeniu do pokojowych stosunków międzypaństwowych, a także na podejmowaniu działań o charakterze wewnętrznym związanych z obronnością państwa;
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, oznaczające szereg uprawnień i obowiązków z obszaru funkcji zewnętrznej państwa z dziedziny polityki zagranicznej oraz stosunków międzynarodowych. Określenie „ogólne” kierownictwo w tych sprawach oznacza możliwość wywierania przez Radę Ministrów wpływu nie tylko na organy wchodzące w skład administracji rządowej, ale także na podmioty spoza tego układu, a także na osoby fizyczne i prawne (m. in. przez cła, kwoty eksportowe itp.);
- zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych. Zawieranie umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji od dawna stanowiło i stanowi nadal domenę władzy wykonawczej, co jest o tyle zrozumiałe, że właśnie organy tej władzy takie umowy realizują. Konstytucja RP na pierwszym miejscu wśród umów międzynarodowych obowiązujących w Polsce stawia umowy ratyfikowane, a wśród nich umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą (wyrażoną w ustawie „zwykłej”, czasem w ustawie przyjmowanej w specjalnym trybie, a czasami nawet wyrażoną przez naród w referendum ogólnokrajowym). Rada Ministrów, działając najczęściej przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, albo przez innego ministra „działowego”, podejmuje przewidziane w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>50</sup> czynności zmierzające do zawarcia takiej umowy – negocjacje, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy, podpisanie umowy – jeżeli jego skutkiem nie jest związanie RP umową (art. 2 pkt 2). Związanie RP umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub zatwierdzenia (art. 12 ust. 1 ustawy). Ratyfikacji umowy dokonuje Prezydent (art. 133 ust 1 pkt 1 Konstytucji) na wniosek Rady Ministrów. Ustawa wskazuje, które umowy wymagają ratyfikacji, stanowiąc, że te umowy, które ratyfikacji nie wymagają, podlegają – co do zasady – zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. Podobny tryb nakazuje ustawa stosować do wypowiedzenia lub zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej;
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju. Kompetencje Rady Ministrów w tym zakresie pozostają w ścisłym związku

<sup>50</sup> Dz. U. z 2000 r., nr 39, poz. 433 ze zm.

z jej kompetencją zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, a w pewnym stopniu także z kompetencją do zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Ponieważ kompetencja ta ma charakter „ogólnego kierownictwa”, to Rada Ministrów realizuje ją zarówno wewnątrz systemu organów administracji rządowej, zwłaszcza wobec organów zarządzania armią („cywilna kontrola nad armią”), jak również na zewnątrz tego systemu – w stosunku do innych podmiotów w państwie.

Realizując wskazane wyżej kompetencje Rada Ministrów powinna współdziałać z Prezydentem<sup>51</sup>. Służyłoby to lepszemu realizowaniu przez oba te organy ich zróżnicowanych zadań z zakresu polityki państwa.

**Kompetencje wykonawcze Rady Ministrów.** Kompetencje te wynikają przede wszystkim z charakteru Rady Ministrów jako członu (zasadniczego) władzy wykonawczej. Mają one rozległy zasięg i obejmują w świetle Konstytucji:

- zapewnianie wykonywania ustaw (art. 146 ust. 4 pkt 1). Choć ustawy mają obowiązek realizować różne organy państwowe, w zależności od treści danej ustawy, to właśnie na Radzie Ministrów spoczywa szczególny obowiązek zapewniania wykonania ustaw, drogą wpływania przez nią wszystkimi zgodnymi z prawem dostępnymi jej w danej sytuacji środkami na inne organy, zwłaszcza na podporządkowane jej organy administracji rządowej – aby zapewnić właściwe wykonywanie ustaw przez wszystkie te organy;
- ochronę interesów Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4). Dostatecznie ogólne sformułowanie tej kompetencji pozwala Radzie Ministrów na podejmowanie różnorodnych działań służących wykorzystywaniu tak przez nią, jak i przez podległe jej organy administracji rządowej wszystkich prawnych możliwości przysparzania korzyści majątkowych Skarbowi Państwa lub przynajmniej zapobiegania uszczupleniom majątku będącego w jego dyspozycji. W celu zapewnienia ochrony prawnej uprawnieniom i interesom Skarbu Państwa została – ustawą z 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa<sup>52</sup> – reaktywowana (powstała w 1919 r., zlikwidowana w 1951 r.) Prokuratura Generalna;
- kierowanie wykonaniem budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 6 *in principio*). Rada Ministrów realizuje ustawy budżetowe różnymi sposobami,

<sup>51</sup> Warto może odnotować, iż reprezentatywny przedstawiciel nauki prawa konstytucyjnego stwierdził, że przepisy konstytucyjne stanowiące o przywołanych wyżej „samoistnych” kompetencjach Rady Ministrów są „w istocie zbędne”, gdyż wszystkie wskazane zadania „mieszczą się w ogólnym sformułowaniu prowadzenia przez nią polityki państwa czy wręcz w sformułowaniu o wykonywaniu przez nią władzy wykonawczej” (P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 205). Autor ten wyraził nawet pogląd, że żaden z przywołanych przepisów „nie stwarza szczególnej podstawy kompetencyjnej, na podstawie której legitymowane byłyby konkretne posunięcia Rady Ministrów” (ibidem). Stwierdzić trzeba, że przedstawione wyżej opinie P. Sarneckiego nie są bezdyskusyjne.

<sup>52</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1150 ze zm.

m.in. za pomocą środków materialnych przyznanych na poszczególne cele w ustawie budżetowej. W wykonywaniu ustaw budżetowych i w realizacji budżetu uczestniczą też organy administracji rządowej podległe Radzie Ministrów. Kierowanie przez nią wykonywaniem budżetu powinno więc polegać na oddziaływaniu w sprawach realizacji budżetu za pomocą dostępnych jej legalnych instrumentów na podległe jej organy i współdziałaniu w tych kwestiach z organami jej niepodporządkowanymi;

- uchwalanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz zamknięć rachunków państwowych (art. 146 ust. 4 pkt 6 *in fine*), a także składanie coroczne Sejmowi sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (art. 226 ust. 1). Wskazane w tym punkcie kompetencje wykonawcze Rady Ministrów mają przede wszystkim charakter jej obowiązków. Stwarzają warunki dla sejmowej kontroli finansowo-gospodarczej działalności rządu w roku budżetowym, zaś działalność ta podlega kontroli sprawowanej periodycznie przez Sejm *in pleno* oraz przez stałe komisje sejmowe i za tę działalność Rada Ministrów oraz jej członkowie również ponoszą odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem;
- wydawanie rozporządzeń jako powszechnie obowiązujących aktów wykonawczych do ustaw (art. 146 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 92). Rozporządzenia są wydawane przez Radę Ministrów (tak samo jak przez inne uprawnione organy) na podstawie konkretnego upoważnienia ustawowego, przy zachowaniu warunków formalnoprawnych określonych w art. 92 Konstytucji.

**Kompetencje Rady Ministrów w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej.** O niektórych istotnych kompetencjach Rady Ministrów z tego obszaru, wypełniających ważną część jej „funkcji europejskiej”, pisaliśmy już we wcześniejszym fragmencie pracy. Teraz poczynimy kilka uwag dodatkowych, formułując je na gruncie przywoływanej wyżej „ustawy kooperacyjnej” (i jej poprzedniczki):

- Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Sejmem i z Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej (art. 2 ustawy w zw. z art. 1). Ten obowiązek Rady Ministrów został określony w kategoriach generalnych, co pozwala na różne formy owej współpracy, przy czym najważniejsze z nich zostały wprost wskazane w samej ustawie;
- Rada Ministrów ma obowiązek przedstawiać Sejmowi i Senatowi regularnie – nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy – informacje o udziale RP w pracach Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1);
- Rada Ministrów ma obowiązek – na żądanie Sejmu lub Senatu, albo na żądanie organu właściwego na podstawie regulaminu danej izby – przedstawiać izbie lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu izby informację w sprawie związanej z członkostwem RP w Unii (art. 3 ust. 2);

- w ustawie (w art. 4–16) szeroko określa się współpracę Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w zakresie stanowienia prawa unijnego, wskazując dokumenty związane z procesem prawodawczym w Unii, które Rada Ministrów zobowiązana jest (często w określonych terminach) przedstawiać Sejmowi i Senatowi;
- jeżeli organ właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu wydał opinie w enumeratywnie wskazanych w ustawie sprawach związanych ze stanowiskiem RP w niektórych procedurach prawodawczych w instytucjach Unii, opinia ta powinna stanowić podstawę stanowiska RP. W przypadku nieuwzględnienia tej opinii (która nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego), członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi autorowi opinii przyczyny rozbieżności (art. 13);
- w celu ułatwienia współpracy członków Rady Ministrów z innymi organami administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej, ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich<sup>53</sup> utworzony został taki komitet, którego przewodniczącym jest minister właściwy do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej, a członkami m. in. ministrowie, o których mowa w art. 33 ust. 1 i 1 a ustawy o Radzie Ministrów, reprezentowani przez sekretarzy lub podsekretarzy stanu. Posiedzeniom Komitetu może przewodniczyć Prezes Rady Ministrów. Rada Ministrów może upoważnić Komitet do rozpatrywania i rozstrzygania pewnych spraw związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej.

**Kompetencje kierowniczo-koordynacyjne Rady Ministrów.** Kompetencje te pozostają w ścisłym związku z funkcją ustrojową Rady Ministrów – kierowania administracją rządową. Obejmują w świetle Konstytucji następujące kompetencje:

- do koordynowania i kontrolowania prac organów administracji rządowej (art. 146 ust. 4 pkt 3). W prawie administracyjnym termin „koordynacja” bywa używany do określenia uprawnień wykonywanych przez organ w stosunku do organów czy instytucji, które nie są mu bezpośrednio organizacyjnie i służbowo podporządkowane, ale na które organ koordynujący ma jednak możliwość oddziaływania, przy użyciu różnego rodzaju środków, w celu zharmonizowania działalności tych jednostek<sup>54</sup>. Pojęcie „kontrola” używane jest natomiast w prawie administracyjnym do określania funkcji organu polegającej wyłącznie na sprawdzaniu działalności innych jednostek, bez możliwości stałego wpływania na działalność jednostek kontrolowanych drogą wydawanych im nakazów czy poleceń<sup>55</sup>. Kompe-

<sup>53</sup> Dz. U. z 2009 r., nr 191, poz. 1227.

<sup>54</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski (red.) i inni, *Prawo...*, op. cit., s. 100.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 99.

tentny przedstawiciel nauki prawa konstytucyjnego, rozważając pojęcie „koordynacji” na gruncie przepisu art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji, przestrzega koordynację nieco inaczej<sup>56</sup>. Wskazuje, że termin „koordynacja” oznacza uprawnienie do harmonizowania (uzgadniania) działalności kilku (co najmniej dwu) jednostek podporządkowanych, zapewnienia ich współdziałania i współpracy, „zmuszenia” do uwzględniania w działalności podmiotu podporządkowanemu rządowi potrzeb innych podmiotów posiadających swoje własne, prawnie określone zadania. Zwraca uwagę na konieczność rozwijania przez Radę Ministrów zwłaszcza działalności koordynacyjnej wobec ministrów, których status w ramach rządu jest zróżnicowany, a równocześnie zajmują oni równorzędną konstytucyjną pozycję wobec siebie. Gdy idzie o kompetencję Rady Ministrów do kontroli pracy organów administracji rządowej, wskazaną wprost w art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji, to przywołany autor zwraca uwagę na cel jej wykonywania, jakim jest „rozeznanie co do biegu spraw poddanych gestii tej administracji”, obserwowanie i sprawdzanie działalności określonych podmiotów, pozwalające na stwierdzanie *status quo*, co może być punktem wyjścia do podjęcia przez Radę Ministrów takich czy innych działań. Sformułowanie o kontroli autor uznaje za „wystarczającą podstawę prawną do wykonywania przez Radę Ministrów rozmaitych działań kontrolnych w strukturze administracji rządowej”. W przepisach prawnych nie zostały sprecyzowane formy tej kontroli, co oznacza pozostawienie tych kwestii do uznania samej Radzie Ministrów;

- do uchylania, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenia lub zarządzenia ministra (art. 149 ust. 2). Jest to kompetencja związana z uprawnieniami kontrolnymi Rady Ministrów wobec organów administracji rządowej, bowiem takie uchycenie zapewne musi być poprzedzone działaniami sprawdzającymi i oceniającymi. Konstytucja pozwala na uchycenie rozporządzenia ministra, aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, a więc o znaczącej randze prawnej<sup>57</sup>, a także zarządzenia ministra, aktu prawnego o charakterze wewnętrznym, zajmującym w systemie źródeł prawa niższą pozycję niż rozporządzenia;
- do podejmowania uchwał, jako aktów o charakterze wewnętrznym (art. 93 ust. 1), które mogą być stanowione przez Radę ministrów na podstawie przepisów Konstytucji określających jej kompetencje (co nie znaczy, że podstawą podjęcia uchwały nie może być ustawa). Uchwały Rady Mini-

<sup>56</sup> P. Sarnecki, *Zakres działania...*, op. cit., s. 237, 238, 240–241.

<sup>57</sup> Nie bardzo wiadomo na jakiej podstawie B. Banaszak uważa, że rozporządzenia ministra „mają moc prawną niższą od aktów RM (Rady Ministrów – uwaga moja J. K.) i premiera o tej samej nazwie” (B. Banaszak, *Prawo...*, op. cit., s. 523). Konstytucja nie różnicuje w jakikolwiek sposób mocy prawnej rozporządzeń, nie uzależnia jej od organu, który rozporządzenie ustanowił (zob. art. 87 ust. 1 i art. 92).

strów mogą obowiązywać „tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty”, a więc organy administracji rządowej, co uzasadnia zaliczenie prawa Rady Ministrów do ich stanowienia do grupy kompetencji kierowniczo-koordynacyjnych;

- do ustalania dla wojewody, jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, innych zadań do wykonania niż zadania przewidziane w ustawach (art. 22 pkt 9 ustawy z 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie). Wojewoda jest uzależniony od Rady Ministrów również organizacyjnie. Wyraża się to w oryginalnym rozwiązaniu przewidzianym w ustawie o Radzie Ministrów (art. 38), nakazującym wojewodom (także wicewojewodom oraz sekretarzom stanu i podsekretarzom stanu) złożenie dymisji w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta. O tym, jakie będą losy wojewody (i innych) po złożeniu dymisji rozstrzyga w określonym czasie nowy Prezes Rady Ministrów.

Konkludując należy stwierdzić, że dokonane wyżej omówienie wyrażonych w Konstytucji i w niektórych ustawach kompetencji Rady Ministrów dobitnie przekonuje, że – nawet nie ukazane w pełni – obejmują one ogromny obszar spraw o najważniejszym znaczeniu dla państwa – spraw politycznych, międzynarodowych, finansowo-ekonomicznych, obronnych, społecznych, prawnych, przekonując dodatkowo, że również z tego punktu widzenia to właśnie Rada Ministrów jest pierwszoplanowym organem władzy wykonawczej i czołowym podmiotem systemu rządów RP. Wszystkie wskazane sprawy objęte jej kompetencjami „mieszczą się” w zakresie przedmiotowym sejmowej kontroli działalności rządu, dobitnie świadcząc o rozległości tego zakresu, o niełatwych zadaniach Sejmu i innych podmiotów sejmowych stałego kontrolowania ich realizacji.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Przełamanie zmiany Konstytucji z 1997 roku w świetle dotychczasowych doświadczeń praktycznych i propozycji reform ustrojowych*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.
- Cziomer E., [w:] E. Cziomer, I. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Garlicki L., *Uwaga 8 do art. 95*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. I, Warszawa 1999.
- Gdulewicz E., Mojak R., *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.

- Górka M., [w:] J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Grzybowski M., *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Heywood A., *Politologia*, Warszawa 2010.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.
- Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Kuciński J., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011.
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Kuciński J., *Nauka o państwie*, Warszawa 2012.
- Kuciński J.: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Kudej M., *Prowadzenie polityki państwa – konstytucyjne zadanie Rady Ministrów*, „Zeszyty Prawnicze Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Bytomiu” 2005, nr 1.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Mojak R., *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000.
- Opaliński B., *Rozdzielenie władzy wykonawczej między Prezydenta RP a Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2002.
- Pietraś J. Z., *Polityka zagraniczna państwa*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1995.
- Sarnecki P., *Uwaga 4 do art. 146*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. II, Warszawa 2001.
- Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.) i inni, *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Sobkowiak L., [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 1995.
- Wróbel S., [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2006.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.