

Powolywanie premiera nie jest takie łatwe

Autor tekstu: **Dawid Bunikowski**

Jesteśmy teraz świadkami procedury związanej z oddaniem władzy przez odchodzącego premiera i przekazaniem jej nowemu premierowi. Jak okazuje się, biorąc pod uwagę stan faktyczny i konstytucyjnoprawny, nie jest to wcale prosta procedura.

Kto jest premierem

Nie ulega wątpliwości, że — wbrew rodzącym się wrzawom wokół przyszłej koalicji i jej pomysłów, spekulacjom personalnym wokół obsady najważniejszych funkcji w sferze władzy wykonawczej i potocznemu myśleniu, że władza od razu zmieniła się wraz z dniem wyborów — premierem w dalszym ciągu pozostaje Jarosław Kaczyński. Ostatnim terminem, w którym odchodzący premier jest zobowiązany złożyć swą rezygnację (a w konsekwencji i całej Rady Ministrów), jest pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu (zob. art. 162 st. 1 Konstytucji). Prezydent Lech Kaczyński wyznaczył termin tego posiedzenia na ostatni możliwy termin, tj. na 5 listopada 2007 r. Oczywiście, nic nie stało na przeszkodzie, aby odchodzący premier złożył rezygnację wcześniej, tuż po przegranych wyborach, gdyż taka możliwość wynika z art. 162 ust.1. Wówczas pierwsze posiedzenie Sejmu musiałyby odbyć się wcześniej. I szybciej dokonano by wyboru nowego premiera i rządu.

Rola prezydenta

Podkreślmy rolę prezydenta w procesie przekazania władzy wykonawczej i powołania nowego premiera i rządu. Fundamentalne znaczenie posiada art. 126 Konstytucji. Prezydent jako gwarant ciągłości władzy państwowej stoi na straży Konstytucji, a swe zadanie wykonuje tylko w granicach ustaw i Konstytucji.

Jeśli chodzi o proces przekazywania władzy nowemu premierowi i rządowi, prezydent pełni rolę głównie notariusza Konstytucji, tj. zachować się musi tak, jak stanowi Konstytucja, nie posiadając swobody manewru i działania. Ma jednak spore uprawnienia w przedmiocie powołania premiera i wyboru konkretnej osoby na to stanowisko. Są to jednak iluzoryczne uprawnienia, gdyż powołany przez niego premier musi być wspierany przez większość parlamentarną (co najmniej 231 głosów). Teoretycznie nic nie stoi na przeszkodzie, aby prezydent na podstawie art. 154 ust. 1 powołał na premiera swego brata, obecnego premiera Jarosława Kaczyńskiego, lub nawet — uznawanego za liberalnego ekscentryka — Janusza Korwiną-Mikke. Byłoby to działanie sprzeczne ze standardami demokracji. Powołani premierzy nie uzyskaliby wotum zaufania, a Sejm i tak wybrałby premiera, za którym stoi rodząca się koalicja.

Zwycięzcy mają prawo do premiera

Istotną rolę ogrywają zwyczaje i kultura polityczna przy tworzeniu nowego rządu. Nie można instrumentalizować prawa, a tym bardziej Konstytucji, w celu utrudnienia dojścia do sprawowania władzy wykonawczej ugrupowaniu zwycięskiemu w wyborach. Zwyczajem demokracji parlamentarnych, i działaniem rozsądnym zresztą, jest to, że powołuje się na premiera osobę ze zwycięskiej partii w wyborach lub z ugrupowania posiadającego większość w parlamencie. Przeważnie jest to lider zwycięskiej, największej partii. Nie jest bowiem dobrze, aby lider partii sterował z tylnego siedzenia, pełniąc funkcję nielegalnego Hegemona. Zwycięski lider nie powinien unikać odpowiedzialności, a głowa państwa nie powinna nadinterpretować prawa dla bieżących korzyści politycznych. Autorytet prawa i kultura polityczna w państwie demokratycznym są świecką religią obywatelską.

Procedura powołania premiera — I podejście

Przepis art. 154 ust.1 zd. 1 Konstytucji mówi, że Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent zatem desygnuje

premiera, a ten ostatni występuje z projektem składu osobowego swojego przyszłego rządu. Czy akt desygnowania jest równoznaczny z aktem powołania premiera i co oznacza w praktyce? Czy desygnowana osoba jest „premierem-elektem”? Nie jest to jasne, ale raczej tak jest (desygnowany, ale jeszcze niepowołany, premier nie miałby możliwości dokonywania czynności państwowych, stąd czynności desygnowania i powołania powinny nastąpić jednocześnie — wynika to pośrednio z art. 144 ust. 3 pkt 11 i występującego tam sformułowania „desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów”).

Przepis art. 154 ust. 1 zd. 2 dotyczy już konkretnie instytucji powołania premiera i członków rządu. Powołanie jest prezydenckim aktem urzędowym (jedną z prerogatyw), od momentu którego czynności nowo powołanego premiera i rządu mają charakter urzędowy i legalny. Wcześniej można mówić tylko o spekulacjach personalnych czy politycznych i o kandydatach na premiera, a nie o formalnym rządzie.

Zgodnie z przepisem art. 154 ust. 1 zd. 2, Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu (lub przyjęcia dymisji starego premiera, jeśli takowa rezygnacja ma miejsce wcześniej). Odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów. Od tego momentu nowy premier i jego rząd są podstawowym i legalnym ogniwem władzy wykonawczej.

Ingerencja prezydenta w skład rządu?

Z powyższego przepisu art. 154 ust. 1 zd. 2 wynika, że prezydent nie ma możliwości i uprawnień konstytucyjnych ingerencji w proponowany skład Rady Ministrów. Jeśli prezydent akceptuje osobę premiera, powołując ją na stanowisko, to akceptuje również proponowanych przez niego członków rządu. Wskazuje na to sformułowanie „Prezydent desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów” (art. 154 ust. 1 zd. 1) i „Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów...” (art. 154 ust. 1 zd. 2).

Pewnym nieporozumieniem jest twierdzenie, że prezydent ma wpływ na obsadę stanowisk ministrów spraw zagranicznych czy obrony narodowej. Jest to relikw i pozostałość po sfałdowanej interpretacji Małej Konstytucji. Należy zaznaczyć jedną kwestię oczywistą. Prezydent ma mocne kompetencje w zakresie polityki zagranicznej (por. art. 133). Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych; generalnie w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Podobnie mocne kompetencje posiada w sferze obrony narodowej (por. art. 134). Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, mianuje Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych na czas określony.

Podkreślić jednak trzeba wyraźnie, że jakkolwiek wpływ prezydenta na kształt proponowanej przez nowego premiera Rady Ministrów byłby działaniem pozakonstytucyjnym i nielegalnym. Nie chodzi tylko o ministerstwa spraw zagranicznych czy obrony narodowej. Ocierałoby się to o możliwość pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (zob. art. 145 ust. 1), gdyż naruszyłby Konstytucję, która jest najwyższym prawem (zgodnie z art. 8 ust. 1). Prezydent i Rada Ministrów to dwa organy władzy wykonawczej, które winny współpracować na polu polityki zagranicznej i obronnej, ale sprawy personalne w obsadzie ministerstw nie są domeną prezydenta, tylko premiera i Sejmu.

Inicjatywa w rękach Sejmu — II podejście

Jeśli prezydent nie powoła premiera i członków rządu w ciągu wspomnianych 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub jeśli nowo powołany premier po wygłoszeniu tzw. *expose* (programu działania rządu z wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania — wygłasza je w ciągu 14 dni od powołania) nie otrzyma wotum zaufania uchwalonego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, to

inicjatywa przechodzi w ręce Sejmu. Co robi Sejm?

Powołuje premiera wraz z rządem w ciągu 14 dni (od upływu terminu na powołanie rządu przez prezydenta albo od dnia nieudzielenia wotum zaufania rządowi przez Sejm). Czy może ingerować w skład proponowanego rządu. Oczywiście, istotne są tu ustalenia koalicyjne co do spraw personalnych (to istota demokracji), przed głosowaniem nad wotum zaufania. Natomiast w głosowaniu, jeśli Sejm akceptuje formalnie osobę premiera, musi też akceptować proponowanych przez niego ministrów. Zgodnie z art. 154 ust. 3, Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków. Zachowuje się jak notariusz, dokonuje czynności *stricte* technicznej — wypełnia tylko postanowienia Konstytucji, które obligują go do powołania rządu wybranego przez Sejm. Wszelkie odmowy powołania rządu lub zbyt znaczne opóźnienia w tej prostej i technicznej czynności pachną naruszeniem Konstytucji i Trybunałem Stanu. Nowo wybrany i powołany rząd zaczyna sprawować władzę.

Piłka znowu w rękach prezydenta — III podejście

Jeśli Sejm jednak nie będzie w stanie wybrać Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów, inicjatywa wraca do prezydenta, który w ciągu 14 dni od głosowania nad wotum zaufania powołuje premiera i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów (art. 155 ust. 1 zd. 1). Prezydent teoretycznie może wskazać dowolną osobę. Praktycznie jednak chodzi o osobę, która może uzyskać wotum zaufania (chyba że prezydent dąży do skrócenia kadencji). Prezydent nie może ingerować w skład proponowanego rządu (ministrowie). Rząd musi uzyskać wotum zaufania, ale już tylko większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (por. art. 155 ust. 1 zd. 2).

Można zatem mówić o pewnego rodzaju trzech podejściach w powoływaniu premiera. Jeśli żadna z tych prób nie okaże się skuteczna, prezydent obligatoryjnie skraca kadencję Sejmu (zob. art. 155 ust. 2). Przepis Konstytucji bowiem jednoznacznie stanowi, że w razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania, Prezydent Rzeczypospolitej skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

W przypadku zaś gdy nowo uformowany rząd miałby problemy z uchwaleniem projektu ustawy budżetowej, powraca znana groźba i problem fakultatywnej możliwości skrócenia kadencji Sejmu w razie nieprzedstawienia prezydentowi uchwalonego budżetu w terminie 4 miesięcy od dnia przedłożenia projektu Sejmowi (ponadto istnieje problem liczenia tego terminu — zob. szeroko na ten temat pisałem w „Gazecie Prawnej”, nr 28, z 8 lutego 2006 r., *Gdy budżet wnosi się dwa razy*).

Wnioski

Polski system konstytucyjny jest wyraźnie oparty o ideę budowy silnej koalicji (por. np. art. 154 ust. 3), która jest w stanie udzielić wotum zaufania nowo powołanemu rządowi i sprawować władzę bez lęku o skrócenie kadencji. Dużą rolę odgrywa kultura polityczna w tym procesie formowania rządu przez prezydenta i Sejm. Należy jednak trzymać się ściśle postanowień Konstytucji, a jej ogólną niekiedy treść wypełniać trzeba interpretacją zgodną z jej duchem, który określony jest przez zasady konstytucyjne, w tym zasadę demokracji i zasadę państwa prawa.

Dawid Bunikowski

Ur. 1980 r. Doktorant w zakresie nauk prawnych (Katedra Teorii Prawa i Państwa, UMK Toruń). Wyróżniony szeregiem nagród i stypendiów (Prezesa Rady Ministrów; Wydziału Prawa; władz lokalnych i edukacyjnych). Podinspektor w Zespole Radców Prawnych w Starostwie Powiatowym w Starogardzie Gdańskim (2005 r.), a także pracownik Biura Powiatowego Rzecznika Konsumentów (tamże). Członek zarządu Fundacji „Pomagamy Zdrowiu” w Starogardzie Gdańskim – Sekretarz Fundacji (2005). Zainteresowania: prawo, filozofia, sztuka, literatura, kultura, poezja, sport, football, ekonomia,

psychologia. Zaangażowany w działalność i aktywność kulturalną (poetyka, dramat, dziennikarstwo), bierze czynny udział w akcjach organizacji pozarządowych i budowaniu lokalnego i obywatelskiego społeczeństwa.

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 30-10-2007)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5603) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5603>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane

w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl