



Horyzonty Polityki  
2018, Vol. 9, N° 28



**ANNA TERESA BUDZANOWSKA**

Uniwersytet Śląski  
abudzanowska@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8662-605X>  
DOI: 10.17399/HP.2018.092807

## **Rada Gabinetowa – konstytucyjna instytucja współpracy władzy wykonawczej w Polsce w ramach Konstytucji z 1997 roku**

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest przeanalizowanie zagadnienia Rady Gabinetowej jako konstytucyjnej instytucji współpracy pomiędzy ogniwami władzy wykonawczej – Prezydentem RP i Radą Ministrów oraz ocena skuteczności jej funkcjonowania.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Pytanie badawcze sformułowano następująco: czy w toku praktyki ustrojowej Rada Gabinetowa jako konstytucyjne uprawnienie głowy państwa, odnoszące się do sfery współdziałania z rządem, jest efektywnym narzędziem wpływu politycznego na realizowane polityki publiczne państwa? W celu przygotowaniu artykułu przeanalizowano podstawy normatywne oraz użyto narzędzi stosowanych w badaniach politologicznych, bazując na literaturze przedmiotu oraz analizie zapisów konstytucji i ustaw, dokumentów źródłowych Kancelarii Prezydenta RP i materiałów prasowych.

**PROCES WYWODU:** Podjęty problem usystematyzowano następująco: w pierwszej części zaprezentowano model ustrojowy władzy wykonawczej zapisany w Konstytucji z 1997 r., następnie przedstawiono tradycję instytucji Rady Gabinetowej w polskim systemie politycznym, w kolejnej części poddano analizie zagadnienie Rady Gabinetowej jako uprawnienia konstytucyjnego głowy państwa. Ostatnia część poświęcona jest badaniu realizacji tego narzędzia współpracy egzekutywy w praktyce na przestrzeni ostatnich 20 lat.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Rada Gabinetowa jest instytucją rozpoznawalną i trwale zapisaną w polskim systemie konstytucyjnym. Przechodząc stopniową ewolucję, utrwalił się jej charakter jako uprawnienia przynależnego głowie państwa i służącego budowaniu współpracy z rządem. Rada Gabinetowa,

Sugerowane cytowanie: Budzanowska, A.T. (2018). Rada Gabinetowa – konstytucyjna instytucja współpracy władzy wykonawczej w Polsce w ramach Konstytucji z 1997 roku. *Horyzonty Polityki*, 9(28), 109-121. DOI: 10.17399/HP.2018.092807.

mimo podejmowanych prób, nie stała się formą współdziałania egzekutywy, co potwierdza praktyka ostatnich kilkunastu lat. Ponadto instytucja ta, pozbawiona ostrza decyzyjności, przybrała charakter wydarzenia medialnego. W toku analizy stwierdzono także, że Prezydenci RP w ostatniej dekadzie stosunkowo rzadko korzystali z tej konstytucyjnej prerogatywy.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Konstrukcja ustrojowa władzy wykonawczej zapisana w Konstytucji z 1997 r. z wyraźnie dominującą silną pozycją rządu z premierem na czele sprawia, że Rada Gabinetowa w zakresłonych dla niej ramach stanowi słabe narzędzie wpływu politycznego Prezydenta RP. Nie wydaje się jednak zasadne, by w przyszłości podejmować próbę zmiany jej zakresu, bowiem należy wątpić, czy takie działania spowoduje częstsze sięganie po tę instytucję przez głowę państwa. Praktyka ustrojowa ostatnich dwóch dekad udowodniła bowiem, że bardziej skuteczne jest korzystanie przez prezydenta z działań zakulisowych i nieformalnych niż realizowanie postulatów współdziałania w ramach konstytucyjnych uprawnień, stanowiących potencjalne pole porażki.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

Rada Gabinetowa, konstytucyjna współpraca Prezydenta RP i Rady Ministrów, Prezydent RP

THE CABINET COUNCIL AS A CONSTITUTIONAL  
INSTITUTION OF COOPERATION OF THE EXECUTIVE  
IN POLAND UNDER THE CONSTITUTION OF 1997

*Abstract*

**RESEARCH OBJECTIVE:** The aim of the article is to analyze the issue of the Cabinet Council as a constitutional institution of cooperation between the executive – the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers and the assessment of the effectiveness of its functioning in the practice of the Polish political system.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research question was formulated as follows: whether in the course of systemic practice, the Cabinet Council, as the constitutional authority of the head of state, referring to the sphere of cooperation with the government, is an effective tool of political influence on the implemented public policy of the state. In the preparation of the article, the study of the normative basis of the subject matter was used. Tools were also used in the methodology of political science based on the subject literature and the analysis of constitution and laws, based on source documents found in the resources of the Chancellery of the President of the Republic of Poland.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The problem was systematised as follows: the first part presents the constitutional model of the executive laid down in the Constitution of 1997, next, the tradition of the Cabinet Council's institutions in the contemporary Polish political system was presented, in the following part the issue of the Cabinet Council as the constitutional right of the head of the state was analysed. The last part is devoted to the study of the implementation of this tool of cooperation of the executive which has been in practice over the last twenty years.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The Cabinet Council is a recognizable and permanent institution registered in the Polish constitutional system. Going through a gradual evolution, its character has been consolidated as the entitlement of the head of state and serves to build cooperation with the government. Despite the initial attempts, the tool did not become a permanent form of cooperation of the executive, which was confirmed by the practice of the last dozen or so years. Moreover, the institution, lacking the edge of decision-making, only assumed the nature of a media event. In the course of the analysis, it was also stated that presidents of Poland during the last decade relatively seldom wanted to use this constitutional prerogative.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:** The constitutional structure of the executive branch recorded in the Constitution of 1997, having a clearly dominating strong government position with the prime minister at the helm, shows that the Cabinet Council in a constitutionally defined framework is a weak tool of the political influence of the President of the Republic of Poland. However, it does not seem justified to try to change its scope in the future, because it is doubtful whether this action will result in a more frequent use of this institution by the head of state. The systemic practice of the last two decades has proved that it is more effective for the President to use behind-the-scene and informal activities rather than pursuing the postulate of cooperation under constitutional powers, which constitute a potential field of failure.

---

---

**KEYWORDS:**

The Cabinet Council, constitutional cooperation of the executive in Poland, President RP

WSTĘP

Cechą Konstytucji z 1997 r. jest dualistyczny model egzekutywy. W praktyce funkcjonowania obu organów władzy wykonawczej prerogatywy prezydenta często nachodzą na uprawnienia Rady Ministrów. Takie rozwiązanie ustrojowe zrodziło potrzebę stworzenia ramy instytucjonalnej umożliwiającej współpracę pomiędzy

prezydentem a Radą Ministrów. W tym celu została zapisana w ustawie zasadniczej Rada Gabinetowa. Niezależnie od intencji ustrojodawców kwestią osobną jest ocena jej efektywności w praktyce ustrojowej. Zasadne też wydaje się spojrzenie na genezę i historię tej instytucji w polskim systemie politycznym. Jednocześnie spoglądając na dotychczasowe wydarzenia polityczne mające związek z posiedzeniami Rady Gabinetowej, pytaniem otwartym pozostaje kwestia, czy obecne rozwiązania mogą być wykorzystywane w celu skutecznego harmonizowania działań Prezydenta RP i Rady Ministrów. Ramy czasowe przedstawianego zagadnienia zamyka sierpień 2018 r. (tj. trzeciego roku prezydentury Andrzeja Dudy).

## MODEL USTROJOWY EGZEKUTYWY W ZAPISACH KONSTYTUCJI RP Z 1997 R.

Konstytucja z 1997 r. zamyka okres tymczasowości, w jakiej Polska funkcjonowała po obaleniu komunizmu (Garlicki, 2008, s. 23)<sup>1</sup>. Dla nowej ustawy zasadniczej wypracowano model kompromisowy (Chmaj, 1999). Ramy Konstytucji RP z 1997 r. wywiedziono z historii polskiego ustroju, przyglądając się rozwiązaniom, które ewoluowały pod wpływem wydarzeń historycznych w całym XX w. Utrzymano dualny model egzekutywy wpisujący się w zasady systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>2</sup> (Kuciński, 2005, s. 57). Był to kompromis wypracowany przez różne siły polityczne tamtego okresu w konsekwencji ogromnej dynamiki zmian partyjnych. Nie bez znaczenia były też cechy urzędu prezydenckiego, które stworzyli liderzy polskiej sceny politycznej pierwszej połowy lat 90. (Witkowski, 1998).

---

1 23 kwietnia 1992 r. uchwalono ustawę o trybie przygotowania i uchwalania Konstytucji RP. Ustawą konstytucyjną powierzono uchwalenie nowej ustawy zasadniczej Zgromadzeniu Narodowemu. Uchwalona konstytucja wymagała jeszcze potwierdzenia w drodze referendum.

2 W Konstytucji RP z 1997 r. określono nie tylko zasadę podziału władz, ale także w art. 10 wyodrębniono trzy zasadnicze sfery działalności władzy państwowej. Tym samym został dokonany podział funkcjonalny władzy państwowej w systemie ustrojowym RP. Normatywnie przeprowadzony podział funkcjonalny określa, że każda z wymienionych władz jest legitymowana do samodzielnego sprawowania powierzonych zadań.

By zrealizować cele strategiczne, dążono do konsensusu. Stworzono koncept ustrojowy mający optymalizować realizację polityki w wymiarze międzynarodowym (wejście Polski do militarnych i gospodarczych organizacji Zachodu) oraz, w wymiarze wewnętrznym, racjonalizować i unormować funkcjonowanie organów publicznych, zwłaszcza relacji pomiędzy Radą Ministrów a głową państwa. Do określenia kompetencji poszczególnych organów podporządkowano potrzebie głębokiej modernizacji, a rozwiązania ustrojowe i instytucjonalne naczelnych organów państwa ukierunkowano na efektywne podejmowanie decyzji. Wyraźnie określono doktrynę tożsamościową zarówno urzędu Prezydenta RP, jak i rządu. Postanowiono, by żadne z ogniw władzy wykonawczej nie było wobec drugiego organem zwierzchnim, a powierzone zadania i kompetencje miały być przestrzegane w zakresie wyznaczonym przez Konstytucję RP i ustawy (w art. 126 ust. 3). W ten sposób ograniczony został wymiar ustrojowy głowy państwa w celu osłabienia jego pozycji przy próbach rozszerzenia swoich kompetencji na podstawie zapisów art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 1997 r. Zagwarantowano też, by odrębność urzędu prezydenta określona była zarówno w systematyce konstytucyjnej, jak też w strukturach organizacyjnych, wzmocniono go również legitymacją demokratyczną (Grzybowski, 2006, s. 8). Postanowienia kompetencyjne urzędu prezydenckiego zostały zawarte w rozdziale V Konstytucji, w 20 artykułach (art. 126-145) określających zadania, kompetencje i prerogatywy stanowiące o jego pozycji ustrojowej. Funkcje tam zapisane zawierają kanon najistotniejszych dla ustroju polskiego celów i wartości, jakimi głowa państwa powinna się kierować, wypełniając swoje zadania i misje. Prezydent jest zobowiązany do współdziałania z rządem. Nie ma wyłączności i nie może podejmować działań w sposób dowolny i niezgodniony (Chorażewska, 2008). Współdziałanie oparto na przesłankach zawartych w preambule oraz art. 133 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. Intencjonalnie sięgnięto po instytucję zapisaną trwale w historii polskiego i europejskiego konstytucjonalizmu, wskazując narzędzie pożądaney koordynacji pomiędzy organami egzekutywy w najważniejszych sprawach polityki państwa, ustanawiając Radę Gabinetową – posiedzenie Rady Ministrów pod przewodnictwem głowy państwa. W praktyce urzędu prezydenckiego, w sytuacjach kryzysowych współdziałanie to wymagało jednak dostosowania *ad hoc* norm prawnych wobec

okoliczności politycznych (Migalski i Glajcar, 2006). Podobnie było w odniesieniu do działań rządu chcącego uzyskać akceptację głowy państwa dla swoich zamierzeń. Reagowano na bieżąco, ale rozwiązania konstytucyjne nie zawsze się sprawdzały (Słomka, 2008). Kryzys współpracy pomiędzy urzędem prezydenckim a stroną rządową zarysowywał się zawsze wyraźnie w okresie kohabitacji władzy wykonawczej (Bankowicz, 2018). Praktyka pokazała, że współdziałanie było raczej wyrazem raczej dobrej woli niż wynikało z precyzyjnych norm (Bankowicz, 2016).

## RADA GABINETOWA W POLSKIEJ TRADYCJI USTROJOWEJ

Pierwowzorem Rady Gabinetowej był Komitet Polityczny Rady Ministrów działający na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 6 października 1921 r. Mimo że prezydent nie otrzymał prawa głosu, nie mógł też przewodniczyć obradom rządu, była realizowana stała współpraca pomiędzy organami egzekutywy (Chrzęszczewski, 1925; Witkowski, 1987). Konstytucja kwietniowa z 1935 r. również nie zawierała prawnych regulacji poświęconych Radzie Gabinetowej:

W doktrynie wskazuje się, że było to podyktowane przyjętą wówczas koncepcją urzędu prezydenta jako zwierzchnika całej władzy państwowej. Tym niemniej również wówczas wykształciły się pewne formy wymiany poglądów pomiędzy organami władzy wykonawczej. Jedną z nich były regularnie odbywane narady prezydenta i premiera, często również z udziałem innych członków rządu, których przedmiotem były zagadnienia związane z bieżącą polityką państwa (Opaliński, 2011, s. 111).

Nawet jeśli to współdziałanie obu organów egzekutywy miało charakter pozainstytucjonalny, należy poddać je badaniom (Górecki, 1995). Po II wojnie światowej w małej konstytucji z 1947 r. znalazł się zapis dotyczący Rady Gabinetowej. Był nieprecyzyjny: „dla rozpatrzenia sprawy wyjątkowej wagi, na życzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Prezes Rady Ministrów zwołuje Radę Gabinetową”, i następnie: „Radę Gabinetową stanowi Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta” (Czarny, 2005). Rada nigdy nie została zwołana. System monopartyjny sprawił, że w miejsce regulacji

konstytucyjnych powstała praktyka ustrojowa w postaci organu kolegiального – Prezydium Rządu (Bardach, 2009). Wprowadzona 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zniósła urząd prezydenta, a w konsekwencji Radę Gabinetową (Dziemidok-Olszewska, 2015). Taki stan utrzymywał się do 1989 r. Wówczas to na mocy nowelizacji konstytucji PRL 7 kwietnia 1989 r. przywrócono urząd prezydenta oraz zamieszczono zapis, że: „w sprawach szczególnej wagi prezydent miał prawo zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć” (art. 32 ust. 1 pkt 8 Konstytucji PRL). Został on przeniesiony do małej konstytucji z 1992 r. (art. 38 ust. 2), powodując trudności interpretacyjne (Rogowski, 1999). W Konstytucji z 1997 r. wprowadzono jego modyfikację określającą *expressis verbis* Radę Gabinetową (art. 141) i przyznającą uprawnienie do jej zwoływania wyłącznie prezydentowi.

## RADA GABINETOWA JAKO UPRAWNIENIE GŁOWY PAŃSTWA

Rząd i prezydent stanowią segmenty władzy wykonawczej. Jej sprawne funkcjonowanie służy stabilizacji ustrojowej państwa. Dlatego w preambule Konstytucji z 1997 r. zapisano rekomendację o ich wzajemnym współdziałaniu. W przyjętym modelu prezydentury dylemat dotyczy zagadnienia: czy Prezydent RP jako organ egzekutywy posiada kompetencje w sferze rządzenia? Niektórzy uważają, że jest to kwestia otwarta (Mojak, 1997). Nieprecyzyjne zapisy miały przełożenie na postępowanie naszych narodowych liderów w strategicznych kwestiach. Konstytucja uczyniła rząd właściwym organem do prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznej (art. 146 ust. 1). Tym niemniej te obszary polityki, jak też obronność i bezpieczeństwo państwa są zawsze przedmiotem zainteresowania obu ogniw egzekutywy. Dlatego prezydenta ograniczono ramami ustaw i konstytucji. By jednak mógł on oddziaływać na sprawy publiczne, Konstytucja RP z 1997 r. nadała mu uprawnienia o różnorodnym charakterze. Jednym z nich jest możliwość zwoływania Rady Gabinetowej. W obszarze instytucjonalnym zadaniem Rady jest stworzenie ram współpracy prezydenta i Rady Ministrów. Na poziomie politycznym daje ona możliwość głowie państwa ukierunkowywania

lub inspirowania rządu. Tematyką obrad Rady są sprawy uznane przez prezydenta za szczególnie ważne dla funkcjonowania państwa (art. 141 ust. 1), jednak nie ma ich obiektywnego katalogu. Prezydent może zwołać Radę bez kontrasygnaty premiera (art. 144 ust. 3 pkt 15). Takie zabezpieczenie gwarantuje możliwość korzystania z uprawnienia w okresie kohabitacji. Stanowiska i opinie prezentowane w toku obrad Rady Gabinetowej nie są prawnie wiążące (art. 141 ust. 2). Jest to kompetencja o charakterze merytorycznym stwarzająca możliwość wywierania wpływu politycznego. Kwestie proceduralne i organizacyjne oraz sposób prowadzenia Rady są określone ogólnym zapisem: „Organem pomocniczym jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej” (art. 143). Wypracowano procedurę informowania premiera o Radzie Gabinetowej pismem urzędowym – postanowieniem (art. 142 ust. 2). Próba uregulowania tego zagadnienia na mocy aktu prawnego o charakterze wewnętrznym zakończyła się porażką prezydenta A. Kwaśniewskiego. Uczestnictwo osób spoza egzekutywy (ministrowie Kancelarii Prezydenta RP, marszałkowie Sejmu i Senatu oraz inne osoby pełniące wysokie funkcje publiczne) podyktowane było przesłankami wynikającymi z omawianej tematyki. Normy konstytucyjne sprecyzowały jednak wąski format instytucyjny Rady, dlatego zdarzyło się, że taka praktyka głowy państwa była przedmiotem kontrowersji ze strony premiera (Opaliński, 2012).

## RADA GABINETOWA W PRAKTYCE ŻYCIA POLITYCZNEGO PO ROKU 1997

Po 1997 r. polscy prezydenci różnie korzystali z tego instrumentarium. Dotychczas Rada Gabinetowa odbyła się siedemnastokrotnie. Największą aktywność wykazał Aleksander Kwaśniewski. W tym trybie spotkał się z rządem ośmiokrotnie. Pierwszą Radę (27 stycznia 1998 r.) poświęcono założeniom najważniejszych reform koalicyjnego rządu AWS-UW premiera J. Buzka oraz przygotowaniom polskich sił zbrojnych do integracji ze strukturami NATO. Intensyfikacja obrad Rady Gabinetowej nastąpiła w czasie drugiej kadencji A. Kwaśniewskiego (2000-2005), co związane było z przygotowaniem do akcesji do UE. Temu zagadnieniu poświęcone były cztery Rady Gabinetowe



(21 lutego 2002 r., 6 listopada 2002 r., 6 listopada 2003 r., 29 marca 2004 r.). Kumulacji problemów związanych ze stanem finansów publicznych poświęcone były dwie Rady Gabinetowe: 4 września 2001 r. i 12 czerwca 2002 r. Za czasów prezydentury A. Kwaśniewskiego zwołana była także Rada Gabinetowa poświęcona zagrożeniu międzynarodowemu w związku z interwencją sojuszniczą wojsk amerykańskich w Iraku (20 marca 2003 r.). Prezydent Lech Kaczyński zwoływał Radę Gabinetową czterokrotnie. Dwie Rady odbyły się, gdy premierem był K. Marcinkiewicz: 23 lutego 2006 r. i 9 czerwca 2006 r. Dotyczyły przede wszystkim spraw społecznych (m.in: sytuacji w służbie zdrowia, kwestii bezrobocia, koordynacji działań w polityce zagranicznej). W czasie kohabitacji władzy wykonawczej obrady Rady Gabinetowej z udziałem rządu premiera D. Tuska poświęcono problematyce polityki zdrowotnej (14 stycznia 2008 r.) oraz kwestii wprowadzenia euro w Polsce (28 października 2008 r.). Prezydent Bronisław Komorowski korzystał z tej prerogatywy sporadycznie i ostrożnie. Tematem obrad Rady 15 czerwca 2011 r. był stan przygotowań oraz agenda w czasie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Przedstawienie priorytetów polskiej prezydencji w UE odbyło się w formule art. 141 Konstytucji, jednak do udziału w Radzie Gabinetowej doproszono szerszy skład ze strony rządu, a także marszałków Sejmu i Senatu RP. Kolejna Rada odbyła się 26 lutego 2013 r. Przedmiotem konsultacji było zagadnienie spełnienia kryteriów wejścia Polski do strefy euro. Ostatnia Rada Gabinetowa, poświęcona sytuacji na Ukrainie, zwołana została 4 kwietnia 2014 r.<sup>3</sup> Obecnie piastujący urząd prezydent Andrzej Duda jak dotąd nie skorzystał z tej instytucji konstytucyjnej, nawet wówczas gdy został poproszony o to przez premier E. Kopacz. Osobną kwestią było zwołanie Rady przez marszałka Sejmu pełniącego tymczasowo obowiązki głowy państwa (art. 131 ust. 1). Stało się to 10 czerwca 2010 r. i dotyczyło analizy sytuacji powodziowej oraz oceny funkcjonowania regulacji, które w przyszłości miałyby skuteczniej przygotowywać państwo na wypadek powodzi. Warto

---

3 W ramach przygotowywania niniejszej publikacji skorzystano z materiału źródłowego z posiedzeń Rad Gabinetowych zwoływanych w latach 1998-1999, znajdujących się w zasobach Archiwum Akt Nowych, natomiast w latach 2000-2016 z archiwum Kancelarii Prezydenta RP.

zauważyć, że o ile wcześniejsze Rady miały charakter informacyjno-deklaracyjny, to tym razem stała się ona elementem gry wyborczej. Została zwołana na dziesięć dni przed pierwszą turą wyborów prezydenckich, w których B. Komorowski startował jako kandydat. Można się więc zastanowić, czy marszałek nie powinien wykonywać jedynie tych kompetencji głowy państwa, które wynikają wprost z fundamentalnych wartości zawartych w art. 126 Konstytucji, natomiast w pozostałym zakresie powinien zachować dużą powściągliwość.

## ZAKOŃCZENIE

Analizując instrumentarium konstytucyjne, jakim jest Rada Gabinetowa, można stwierdzić, że jest to narzędzie pozbawione bezpośredniej siły sprawczej o bardzo ograniczonych możliwościach oddziaływania. Jest instytucją o charakterze informacyjno-opiniotwórczym i deklaracyjnym, nie decyzyjnym. Z biegiem lat stała się symbolem budowania wizerunku politycznego głowy państwa, a nie rzeczywistym forum współdziałania i oddziaływania politycznego. Można zaobserwować dwie taktyki/ praktyki wykonywania tego uprawnienia. Pierwsza, przyjęta przez prezydenta A. Kwaśniewskiego, zwłaszcza w okresie przypadającym na końcowy etap procesów przygotowawczych do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Wówczas Rady Gabinetowe odbywały się nieomal cyklicznie i głowa państwa za ich pośrednictwem starała się mocno wpływać na stronę rządową. Praktyka kolejnych lat i trzech kolejnych prezydentów wskazuje, że Rada Gabinetowa stała się raczej incydentalnym wydarzeniem, które służyło bardziej budowaniu narracji politycznej, niż instytucją realnie koordynującą polityki publiczne państwa. Tę tezę potwierdza działanie prezydenta A. Dudy, który na przestrzeni trzech lat swojej kadencji nie skorzystał jeszcze z tego uprawnienia, pomimo że prezes Rady Ministrów postulował to osobiście. Należy podkreślić, że polscy prezydenci jak dotąd zdecydowanie chętniej korzystali z formuły nieformalnych spotkań z ministrami rządu, podczas których mogli swobodniej konsultować szczegółowe tematy z poszczególnymi członkami Rady Ministrów. Ten model współpracy bardziej przystawał do polskiej rzeczywistości politycznej, w której wachlarz wpływu głowy państwa na stronę rządową w zakresie

prowadzonej polityki jest bardzo ograniczony i słabo doprecyzowany w ustawie zasadniczej, a jednocześnie wskazany jest rząd jako ogień wiodące w prowadzeniu polityki kraju. Dlatego, jak dowiodła dotychczasowa praktyka, skuteczniejszy wpływ osiągany był tylko wówczas, gdy następowało życzliwe współdziałanie obu ogniw egzekutywy. Nie poprawiały natomiast współpracy nawet najbardziej sformalizowane i doprecyzowane fora, na których dochodziło do konfrontacji organów władzy wykonawczej. Należy także zwrócić uwagę, że Rada Gabinetowa pozbawiona ostrza decyzyjności stawiała się dla głowy państwa przedsięwzięciem tym bardziej ryzykownym, im bardziej rozbieżne były stanowiska prezydenta i rządu. Należy zgodzić się z innymi badaczami, że nawet najbardziej precyzyjne regulacje bywają nieskuteczne, gdy nie ma woli współpracy. Praktyka ustrojowa udowodniła, że istotną kwestią jest próba opracowania nowego, bardziej efektywnego modelu formalnego dla wzajemnego prezentowania stanowisk przez każdy z organów egzekutywy, bowiem luźny kołnierz możliwości wynikający z instrumentarium konstytucyjnego jak do tej pory okazał się problematyczny i mało efektywny. Bez wątplenia również lakoniczność zapisów Konstytucji ujawniła problem odnoszący się do międzyinstytucjonalnych zasad współpracy dwóch ogniw władzy wykonawczej oraz ich niedojrzałości w zakresie kształtowania praktyki życia politycznego w Polsce. Postulat podjęcia inicjatywy zmierzającej do uregulowania w ustawie zasadniczej bardziej szczegółowego podziału kompetencyjnego między naczelnymi organami wykonawczymi polskiego państwa wydaje się jednak także problematyczny, bowiem ta kwestia, wielokrotnie podnoszona w publicznej debacie, nie przełożyła się na normotwórczą realizację bez szerokiego porozumienia politycznego, a jak dotychczas podejmowane próby kończyły się niepowodzeniem.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bankowicz, M. (2016). Słabości polskiego systemu konstytucyjnego. W: E. Bujwid-Kurek i W. Kasprowski (red.), *III Rzeczpospolita Polska 1990-2016. Opinie – dylematy – kontrowersje*. Kraków: Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner.
- Bankowicz, M. (2018). Ustrojowe dylematy prezydentury. Głowa Państwa według Konstytucji z 1997 roku. *Horyzonty Polityki*, 9/26.

- Bardach, J., Leśnodorski, B. i Pietrzak, M. (2009). *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warszawa: LexisNexis.
- Chmaj, M. (1999). *Sejm RP w latach 1991-1997. Studium prawnoustrojowe*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Chorażewska, A. (2005). Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki. *Przegląd Sejmowy*, 6.
- Chorażewska, A. (2008). *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 roku*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Chrzyszczewski, A. (1925). Prezydent RP i jego kompetencje. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*, 45-47.
- Czarny, P. (2005). Mała Konstytucja z 1947 roku a polska tradycja konstytucyjna. *Przegląd Sejmowy*, 5, 57-74.
- Dziemidok-Olszewska, B. (2015). System organów państwowych w konstytucjach z 1952 i 1997 r. W: T. Słomka (red.), *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycje, instytucje, praktyka ustrojowa*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Górecki, D. (1995). *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Grzybowski, M. (2006). *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kuciński, J. (2005). *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III RP*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej.
- Migalski, M. i Glajcar, R. (2006). *Prezydent w Polsce po 1989 roku. Studium Politologiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Mojak, R. (1997). Pozycja ustrojowa Prezydenta, w świetle nowej Konstytucji. *Państwo i Prawo*, z. 11-12.
- Opaliński, D. (2011). Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 11, 109-125.
- Opaliński, B. (2012). *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rogowski, S. (1999). Małe Konstytucje (1919-1947-1992). *Przegląd Sejmowy*, 2, 20-47.
- Słomka, T. (2008). Ustrojowe cechy polskiej kohabitacji. *Rocznik Nauk Politycznych*, 11.
- Szmulik, B. (2009). *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Witkowski, Z. (1987). *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Witkowski, Z. (1998). *Wejście w życie nowej Konstytucji RP*. Toruń: TNOiK.

### Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267.

Nowela konstytucji z 2 sierpnia 1926 r., Dz.U. 1926, Nr 78, poz. 442.

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227.

Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r., Dz.U. 1947, Nr 18, poz. 71.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232.

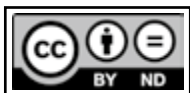
Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1990, Nr 19, poz. 101.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. Dz.U. Nr 84, poz. 426 (art. 38 ust. 3 odnosi się do RG).

Uchwała Rady Narodowej RP z dnia 20 października 1990 r., Dz.U. 1990, Nr 4, poz. 71.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>