

Rozdział II. Specyfika prawa inicjatywy ustawodawczej przysługującego Radzie Ministrów

§ 1. Istota władzy wykonawczej a wykonywanie inicjatywy ustawodawczej

Funkcje władzy wykonawczej muszą być ustalane na podstawie całości kształtu przepisów konstytucyjnych, które dotyczą ustrojowej roli oraz poszczególnych kompetencji organów sprawujących władzę wykonawczą. Zagadnienie to jest w wielu szczegółach różnie opisywane w literaturze przedmiotu, z różnicami już na poziomie zakresów znaczeniowych takich pojęć, jak: pozycja ustrojowa, rola ustrojowa, funkcje, zadania¹.

Przepisy Konstytucji, w szczególności art. 146 ust. 1, 3 i 4, pozwalają w najbardziej ogólny sposób wskazać, że do Rady Ministrów jako organu władzy wykonawczej należy wykonywanie funkcji związanych z całym obszarem zarządzania czy też rządzenia państwem – w relacjach zewnętrznych i wewnętrznych, ze stanowieniem prawa (w formach przypisanych Radzie Ministrów i jej członkom), ze sprawowaniem zwierzchnictwa (w różnych jego formach) nad różnorodnymi organami administracji publicznej lub podmiotami wykonującymi zadania tej administracji oraz nad korpusem personalnym tej administracji i w końcu z wykonywaniem funkcji przewidzianych dla Rady Ministrów

¹ Jedynie dla przykładu wskazać można pogląd *P. Sarneckiego*, który proponuje posługiwanie się pojęciem „ustrojowa rola Rady Ministrów” i uznaje, że kluczowe znaczenie prawne dla ustalenia jej treści ma art. 10 Konstytucji RP. Zdaniem Autora sama ta pozycja ustrojowa określona przez art. 10 upoważnia Radę Ministrów do podejmowania działań o różnorodnym charakterze, które w sumie składają się na prowadzenie polityki państwa (Autor obejmuje tym pojęciem ustalenie polityki państwa i kierowanie jej realizacją) – *P. Sarnecki*, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów...*, *op. cit.*, s. 204–208.

i jej członków jako organów administracji, polegających na wydawaniu aktów indywidualnych².

Niezależnie od różnic klasyfikacyjnych bezsporne jest, że istotą (funkcją) władzy wykonawczej, a w jej ramach przede wszystkim funkcją Rady Ministrów, jest realizowanie czy też urzeczywistnianie zadań publicznych określonych w obowiązujących aktach prawnych³. Regulacjami tymi objęty jest oczywiście niezwykle szeroki obszar stosunków społecznych. Można więc powiedzieć, że zakres zadań Rady Ministrów obejmuje wszystkie obszary składające się na funkcje państwa – zarówno w relacjach wewnętrznych, jak i zewnętrznych, a tym samym Radzie Ministrów zostało powierzone prowadzenie polityki państwa⁴.

² Funkcje Rady Ministrów w literaturze opisywane są w bardzo różnorodny sposób. *P. Sarnecki* wyróżnia trzy „podfunkcje” funkcji wykonawczej: administrowanie (wydawanie aktów indywidualno-konkretnych), zarządzanie (wydawanie ogólnych aktów stosowania prawa) i rządzenie (prowadzenie polityki państwa w ramach konstytucyjnie określonych zadań państwa) – *P. Sarnecki*, uwaga 9 do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, *L. Garlicki* (red.), t. V, Warszawa 2007). *M. Grzybowski* wyodrębnia następujące funkcje Rady Ministrów: funkcję rządzenia (kształtowania celów i priorytetów polityki wewnętrznej, zagranicznej i obronnej państwa, zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego), funkcję kierowania wykonaniem ustaw, funkcję kierowania i koordynowania działalności organów i instytucji administracji rządowej, funkcję nadzorczą-kontrolną wobec organów i instytucji niepodporządkowanych, w tym jednostek samorządu terytorialnego – *M. Grzybowski*, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (próba typologii)*, [w:] *System rządów...*, *op. cit.*, s. 191. *B. Pytlík* wyróżnia: funkcję regulacyjną (w jej ramach funkcję wewnętrzną obejmującą zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochronę mienia i zdrowia obywateli, zabezpieczenie występującego w państwie systemu własności oraz funkcję zewnętrzną obejmującą działania na rzecz zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, utrzymywanie i rozwijanie stosunków z innymi państwami, działania sprzyjające przepływowi informacji oraz kontaktom międzynarodowym) obok funkcji adaptacyjnej i funkcji innowacyjnej. Według innego kryterium podziału: funkcję gospodarczo-organizatorską (obejmującą organizowanie życia gospodarczego oraz stwarzanie warunków rozwijania działalności gospodarczej), funkcję socjalną (obejmującą zagadnienia ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i zapewnienie zatrudnienia) oraz funkcję kulturalno-wychowawczą (obejmującą wpajanie wiedzy i zdobyczy cywilizacyjnych, rozpowszechnianie dóbr kultury, upowszechnianie idei i wartości ideologicznych, kształtowanie postaw i zachowań obywatelskich) – *B. Pytlík*, *Cele i funkcje państwa*, [w:] *Współczesne państwo...*, *op. cit.*, s. 275–283. Interesująca, także z racji swojej syntetyczności, definicję władzy wykonawczej przedstawił *J. Cierniewski*, stwierdzając, że obejmuje ona całokształt bezpośrednich działań zmierzających do realizacji zadań państwa – cyt. za: *M. Wierzbowski*, *Centralne organy administracji państwowej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, *R. Hauser*, *Z. Niewiadomski*, *A. Wróbel* (red.), Warszawa 2011, s. 250.

³ *P. Sarnecki*, uwaga 9 do art. 10, *op. cit.*

⁴ Inaczej *R. Mojak*, który wskazuje, że w strukturze dualistycznej egzekutywy „klasykne jej zadania w zasadniczym zakresie” powierzone zostały właśnie Radzie Ministrów (w tym na zasa-

Charakteryzując pozycję ustrojową Rady Ministrów, trzeba dostrzec znaczenie domniemania⁵ ujętego w art. 146 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Ujęcie w przepisach Konstytucji takiego domniemania uzasadnia wskazanie na Radę Ministrów jako organ, który winien przede wszystkim „podejmować kroki zmierzające do zabezpieczenia realizacji zadań Rzeczypospolitej, zarówno wyraźnie ujmowanych konstytucyjnie, jak i wynikających z samej istoty każdej państwowości”⁶. Spotyka się także pogląd, że domniemanie kompetencyjne wyrażone w art. 146 ust. 2 stanowi swoiste podkreślenie przypisanej Radzie Ministrów funkcji rządzenia, która to funkcja możliwa jest do wyinterpretowania już z zasady podziału władzy wyrażonego w art. 10 Konstytucji i która realizowana jest samoistnie (bez dodatkowej regulacji ustawowej). Przedmiotem tej funkcji jest wytyczanie generalnych zasad polityk państwa, podejmowanie decyzji o charakterze strategicznym, inicjowanie działań nowatorskich⁷.

Sprawowanie władzy wykonawczej nie jest jednak ograniczone jedynie czy też głównie do wtórnego wykonywania zadań już określonych przez państwo, względnie wiążących to państwo zobowiązań zewnętrznych. Władza wykonawcza stanowi również ośrodek wytyczający kierunek rozwiązywania spraw

dzie wyłączności kierowanie administracją rządową), to jednak drugie zadanie egzekutywy – prowadzenie polityki państwa – zostało przez Konstytucję powierzone obu organom (rządowi i Prezydentowi) w zakresie określonym ich funkcjami ustrojowymi – R. *Mojak*, Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury), [w:] System rządów..., *op. cit.*, s. 35.

⁵ Konstrukcja wynikająca z art. 146 ust. 2 Konstytucji RP jest w literaturze przedmiotu powszechnie nazywana domniemaniem kompetencyjnym – zob. np. B. *Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 694–695; podobnie L. *Garlicki*, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2004, s. 307; także A. *Kulig*, Rada Ministrów, [w:] Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, P. *Sarnecki* (red.), Warszawa 2011, s. 317. Warto jednak przywołać rozważania Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazuje on, iż przepis ten należy traktować raczej jako domniemanie właściwości niż domniemanie kompetencji, szczegółowo rozróżniając znaczenie tych pojęć na tle przepisów konstytucyjnych – post. TK z 20.5.2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, Nr 5/A, poz. 78. Oryginalne rozwiązanie terminologiczne przedstawia M. *Grzybowski*, proponując posługiwaniem się pojęciem „domniemania dotyczącego gestii” – M. *Grzybowski*, System rządów (Sejm–Prezydent–Rada Ministrów), [w:] System rządów..., *op. cit.*, s. 15.

⁶ M. *Wierzbowski* zalicza do tych zadań zadania określone w art.: 5, 6, 11, 12, 14, 19, 21, 24, 69, 74 i 75 Konstytucji RP – M. *Wierzbowski*, Centralne organy administracji..., *op. cit.*, s. 252. Na ten temat pisze także P. *Sarnecki*, Zakres działania i funkcje Rady Ministrów..., *op. cit.*, s. 189.

⁷ A. *Kulig*, Rada Ministrów..., *op. cit.*, s. 318.

publicznych, kierowania rozwojem państwa, a następnie sprawowania kierownictwa w realizacji tych wytyczonych kierunków działania⁸. Całość tych zagadnień – czyli usytuowanie Rady Ministrów jako podstawowego organu państwa odpowiedzialnego za bieżące prowadzenie spraw państwa oraz jako ośrodka, na którym w znacznej mierze ciąży odpowiedzialność za kształtowanie wizji przyszłego rozwoju państwa – wskazuje na faktycznie dominującą rolę i zakres odpowiedzialności rządu w strukturze wszystkich organów publicznych⁹.

Tak szeroko zdefiniowana funkcja ustrojowa Rady Ministrów oraz jej rola programująca pozwala postrzegać uprawnienie inicjowania prac ustawodawczych jako jedno z podstawowych narzędzi umożliwiających realizację stawianych sobie przez Radę Ministrów celów¹⁰. Zarówno realizowanie zadań ustanowionych dla władzy wykonawczej przez przepisy prawa, jak i wypełnianie treścią programującej roli Rady Ministrów wymaga korzystania z narzędzi prawnych, których aktualny kształt podlega ocenie władzy wykonawczej – czyli tej z władz, która odpowiada za codzienne wykonywanie obowiązujących przepisów. Krytyczna ocena istniejących regulacji stanowi typowy impuls dla określenia zakresu potrzebnych zmian dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania organów państwa i efektywnego wykonywania zadań publicznych w ich najszerszym znaczeniu.

Trzeba też przypomnieć, że władza wykonawcza stanowi emanację sił politycznych, które sprawują w danym czasie władzę ustawodawczą (z zastrzeżeniem okresów, w których władza jest sprawowana przez ugrupowania reprezentujące mniejszość parlamentarną), i to właśnie władza wykonawcza oddziałuje na ową władzę ustawodawczą w sposób niezbędny dla realizacji zamierzeń

⁸ J. Jagielski, *Administracja centralna*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 153–154.

⁹ „Władza wykonawcza to zatem nie »dopełnienie« systemu władzy, lecz w znacznej mierze jego istota i siła napędowa” – A. Balaban, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] Rada Ministrów..., *op. cit.*, s. 257. „Jedynie władza wykonawcza »rządzi« krajem (...). Jest to działalność twórcza, aktywna, a nie tylko sekundarna wobec rozstrzygnięć ustawodawczych. Spośród trzech klasycznych funkcji władzy państwowej, funkcja »wykonawcza«, w jej właściwym rozumieniu, wydaje się być najbardziej podstawową funkcją państwową, logicznie pierwszą, najbliższą źródła suwerenności. Charakter tej funkcji syntetycznie najlepiej oddaje (...) sformułowanie konstytucyjne (...) »prowadzenie polityki państwa«” – więcej na ten temat: P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów...*, *op. cit.*, s. 185–186.

¹⁰ „Skoro stanowienie prawa jest szczególnym rodzajem decyzji politycznej, to inicjatywa wszczęcia procesu legislacyjnego może być uznana za jedno z narzędzi gwarantujących na gruncie normatywnym realizację przyjętych przez rząd założeń programowych” – S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 109.

politycznych. Prawo stanowi więc narzędzie rządzenia rozumianego nie tylko jako wykonywanie zadań formalnie przypisanych organom państwa, ale także przede wszystkim jako materializowanie idei, którą rządzący zamierzają realizować¹¹. Inspirowane zmiany prawne zapewnić mają warunki niezbędne dla realizacji politycznych deklaracji rządzących ugrupowań wyrażonych w programie wyborczym danego ugrupowania politycznego, porozumieniach koalicyjnych, czy w końcu w *exposé* Prezesa Rady Ministrów.

Właśnie fakt wypełniania przez Radę Ministrów roli organu władzy wykonawczej stanowi źródło wiedzy (wynoszonej z analizy skuteczności stosowania obecnych regulacji) o zasadności i potrzebach zmian prawnych, których propozycje Rada Ministrów przedstawia następnie w formie inicjatyw ustawodawczych¹². Analiza możliwości pełnej i poprawnej realizacji obowiązującego prawa dokonywana jest przez Radę Ministrów i podporządkowany jej aparat urzędniczy nie tylko przez pryzmat abstrakcyjnej skuteczności, ale także pod kątem możliwości wypełnienia tego, co stanowi program polityczny danej ekipy rządzącej. Skoro Rada Ministrów ma ponosić przed Sejmem polityczną odpowiedzialność za realizację tych planów i zamierzeń, to uprawnione jest jej oczekiwanie, aby władza ustawodawcza stworzyła władzy wykonawczej odpowiednie po temu warunki – w szczególności poprzez uchwalenie proponowanych przez Radę Ministrów ustaw¹³. Wszystkie te okoliczności powodują, że praktyka sytuująca Radę Ministrów jako podstawowy organ realizujący na bieżąco prawo inicjatywy ustawodawczej¹⁴ znajduje uzasadnienie w ustrojowej pozycji Rady Ministrów.

¹¹ Chodzi o taki sposób realizowania tych idei, który nie prowadziłby do zarzutu instrumentalizacji inicjatyw legislacyjnych – por. P. Winczorek, Polska państwem prawnym: ideał a rzeczywistość, [w:] Spory wokół teorii i praktyki państwa prawa, G. Ulicka, S. Wronkowska (red.), Warszawa 2011, s. 94–96.

¹² W tym ujęciu oczywiście założyć należy „typowość” przedmiotu projektów przygotowywanych przez Radę Ministrów ustaw, które to założenie nie znosi aktualności problemu występowania ustaw, które wykazują cechy aktów stosowania prawa – zob. M. Zubik, Ustawa a bieżące potrzeby prowadzenia polityki państwa, Przegląd Legislacyjny 2014, Nr 2, s. 9–22.

¹³ Podobnie: Z. Szeliga, który stawia intrygującą tezę, że inicjatywy rządowe powinny stać się obowiązującym prawem tylko wtedy, „gdy w należyтым stopniu uwzględniają społeczno-polityczny aspekt przyszłej ustawy, a więc jej zgodność m.in. ze społecznymi potrzebami i dążeniami”. Zdaniem Autora ryzyko niedostatecznego uwzględnienia w rządowym projekcie tych aspektów wynika z faktu, że „rządowe projekty ustaw są opracowywane w aparacie administracyjnym, w którym z natury rzeczy dominuje podejście fachowe przy podejmowaniu określonych rozstrzygnięć, w Radzie Ministrów zaś często dominują interesy wąskoresortowe” – Z. Szeliga, Prawotwórcza rola Rady Ministrów RP w okresie przekształceń własnościowych, Lublin 1997, s. 15–16, 106–107 i 110.

¹⁴ J. Repel, komentarz do art. 118 Konstytucji, *op. cit.*, s. 198.

Uznanie szerokiego zakresu właściwości Rady Ministrów do inicjowania parlamentarnych prac ustawodawczych wywołuje pytanie o możliwość uznania, że Rada Ministrów w określonym zakresie ma obowiązek wnoszenia projektów ustaw. Jediną ustawą, co do której ma taki obowiązek powiązany z wyłącznym uprawnieniem, jest ustawa budżetowa, której projekt rząd ma obowiązek – zgodnie z art. 222 Konstytucji RP – skierować do Sejmu co do zasady na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego objętego projektem ustawy. Szczegółowe uwarunkowania dotyczące projektu ustawy budżetowej omawiane są w Rozdziale VI. Tam też przedstawione są inne projekty ustaw, co do których uprawnione jest wskazywanie na wyłączną kompetencję Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Uznanie wyłączności kompetencji Rady Ministrów w zakresie określonych projektów ustaw musi się wiązać z przypisaniem Radzie Ministrów obowiązku wykonywania tej kompetencji w sytuacjach, w których jest to uzasadnione zapewnieniem realizowania przez państwo swoich funkcji. Z większą ostrożnością można formułować tezę o generalnej powinności Rady Ministrów wnoszenia do Sejmu wszystkich projektów ustaw, których przedmiot związany jest z obszarami, objętymi funkcjami Rady Ministrów. Brak jest uzasadnienia do wywodzenia takiego prawnego obowiązku. Zgodnie z powyższymi rozważaniami o szczególnej i dominującej w wykonywaniu funkcji państwa roli Rady Ministrów będzie jednak stwierdzenie o swoistym pierwszeństwie Rady Ministrów w przedstawianiu takich projektów ustaw. Rada Ministrów może być więc postrzegana jako organ, który powinien (pojęcie powinności należy rozumieć zgodnie z jego potocznym, a nie prawnym znaczeniem) przedstawiać Sejmowi wszystkie niezbędne projekty ustaw dotyczące spraw publicznych pozostających w zakresie właściwości rządu. Nie wyłącza to jednak równej w ujęciu formalnym kompetencji innych uprawnionych podmiotów do wniesienia stosownych projektu, jeśli podmioty te posiadać będą odpowiednią merytoryczną wiedzę.

Stanowisko przeciwne, uznające istnienie po stronie Rady Ministrów obowiązku przygotowywania i wnoszenia do Sejmu wszystkich szeroko rozumianych niezbędnych projektów ustaw, musiałoby być wywodzone przede wszystkim z art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP, nakładającego na Radę Ministrów obowiązek zapewnienia wykonania ustaw. Jeżeli zapewnienie należytego wykonania określonej ustawy nie jest możliwe wobec jej aktualnego brzmienia, to można by przyjąć, że obowiązkiem rządu jest przedstawienie Sejmowi propozycji zmiany obowiązującego prawa w sposób niezbędny dla realizacji konstytucyjnego obowiązku. Stanowisko to jednak obarczone jest błędem wynikającym z nieuwzględnienia faktu, że o potrzebie zmiany w prawie Rada Ministrów

może zakomunikować Sejmowi także w innej niż legislacyjna formie, np. poprzez przedstawienie stosownej informacji, której elementem będzie wskazanie na potrzebne czy pożądane zmiany ustawowe. Pomijając wątpliwą racjonalność takiego rozwiązania, trudno uznać, że jest ono niedopuszczalne, a tym samym, że Rada Ministrów poprzez takie działanie zaniechałaby swojego obowiązku zainicjowania prac ustawodawczych.

Należy podkreślić, że źródłem analizowanej powinności rządu jest wyłącznie jego ustrojowa rola i zakres wykonywanych w strukturze organów państwa funkcji. Nie jest natomiast dopuszczalne, aby jakikolwiek inny organ władzy publicznej (np. Sejm w drodze uchwały) nałożył na Radę Ministrów obowiązek wniesienia projektu ustawy¹⁵. Tego typu zobowiązanie, jako pozbawione podstawy prawnej, pozbawione byłoby mocy prawnej, a tym samym prawnej skuteczności.

Szeroko sformułowane uprawnienie nie oznacza, że Rada Ministrów uprawniona jest w tym obszarze do wszelkich działań pozbawionych jakiegokolwiek kontroli konstytucyjnej. Źródłem ograniczenia swobody rządu nie będzie tutaj wynikająca z art. 7 Konstytucji RP zasada legalizmu działania organów władzy publicznej. Wymaganie działania na podstawie i w granicach prawa w odniesieniu do wykonywania przez Radę Ministrów prawa inicjatywy ustawodawczej w ujęciu formalnym spełnione jest ze względu na realizowanie przez rząd tej kompetencji na podstawie szczególnego upoważnienia konstytucyjnego. Samo skorzystanie przez rząd z tego prawa w niczym nie zmienia też jeszcze sytuacji prawnej podmiotów zewnętrznych.

Ten element władzy wykonawczej, jakim jest przysługujące Radzie Ministrów prawo inicjatywy ustawodawczej, podlega również tylko pośredniej kontroli w ramach konstytucyjnego mechanizmu równoważenia się władzy. Parlament (z dominującą rolą Sejmu w tej procedurze) dysponuje bowiem formalnie autonomicznym prawem do uchwalenia albo nieuchwalenia ustawy, której projekt wnosi do Sejmu rząd. Sejm i Senat mają w toku prac ustawodawczych także prawo dokonywania ewentualnych zmian w stosunku do tekstu projektu rządowego (zróżnicowany i ograniczony konstytucyjnie zakres dopuszczalnych poprawek nie jest omawiany ze względu na tylko pośredni związek z przedmiotem książki). Jednak bezpośredniej odpowiedzialności – w znaczeniu formalnej oceny wnioskodawcy – za treść ustawy uchwalonej na podstawie przedłożonego projektu Rada Ministrów nie ponosi. Nawet jeżeli projekt

¹⁵ Tak też: A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, Przegl. Sejm. 1998, Nr 3, s. 31.

obarczony byłby hipotetyczną wadą niekonstytucyjności niektórych z ujętych w projekcie rozwiązań i wskutek kontroli Trybunału Konstytucyjnego takie przepisy zostałyby z systemu prawnego ostatecznie wyeliminowane, to organem, którego efekty działalności podlegałyby formalnej ocenie, jest parlament, bo to parlament decyduje o treści uchwalanych ustaw. Można więc powiedzieć, że inicjowanie przez Radę Ministrów prac ustawodawczych nie jest objęte żadnym bezpośrednim mechanizmem zewnętrznej kontroli, w odróżnieniu od pozostałego obszaru prawotwórczego, do którego kompetencje posiada Rada Ministrów, a który podlega kontroli zarówno wewnątrz administracji rządowej, jak i poprzez kontrolę sądów administracyjnych czy wreszcie Trybunału Konstytucyjnego oceniającego akt wydany przez Radę Ministrów lub członka Rady Ministrów¹⁶.

Inne ujęcie niezbędnego ograniczenia się w sprawowaniu władzy odwołuje się do reguł demokracji, w której władzę – tutaj władzę wykonawczą – cechowało będzie właściwe samoograniczenie, czyli zdolność do korzystania z przysługującego władztwa w taki sposób, aby zapewniać właściwe realizowanie celów, spójny rozwój kraju, gwarantowanie wolności i praw, ale z rezygnacją z działań arbitralnych, które mogłyby prowadzić nawet do rządów autorytarnych¹⁷. Rozważyć należy, czy korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej w określonym zakresie przedmiotowym albo przy założeniu szczególnie pilnego trybu prac ustawodawczych nie może być narażone na zarzut naruszenia reguły samoograniczenia. Gdyby rząd przedstawiał Sejmowi (w sytuacji politycznej gwarantującej realizowanie przez Sejm zamierzeń rządu) projekty ustaw, których wejście w życie wiązałoby się z oczywistym naruszeniem wolności lub praw chronionych konstytucyjnie albo określonych przez Konstytucję zasad ustrojowych, to uprawnione byłoby sformułowanie zarzutu, że pomimo formalnej poprawności działanie rządu nosi cechy materialnego naruszenia zasady samoograniczenia. Dla oceny działań Rady Ministrów trzeba by w takiej sytuacji przyjąć nie tyle wyabstrahowany fakt skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej, co powiązanie tego faktu z pewną (w sensie politycznym, bo w ujęciu prawnym przyszlą i niepewną), aprobującą decyzją parlamentu modyfikującą obowiązujący system prawny w sposób, który oceniany jest jako naruszający reguły demokracji. W takiej sytuacji można mówić o odpowie-

¹⁶ Szerzej o kontroli Rady Ministrów w tym zakresie: R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 181–256.

¹⁷ Więcej na temat samoograniczania się władzy w demokracji: J. Oniszczyk, *Demokracja*, [w:] *Współczesne państwo...*, *op. cit.*, s. 120–121.

działności członków rządu wynikającej z zainicjowania i współkształtowania przez Radę Ministrów procesu legislacyjnego. Niewątpliwie wydaje się przypisanie odpowiedzialności w znaczeniu politycznym (w szczególności znajdującym swój wyraz w akcie wyborczym).

Komplementarne z tak rozumianym naruszeniem zasady samoograniczenia byłoby uznanie, że w przypadku przedstawienia przez Radę Ministrów projektu ustawy, który naruszałby fundamentalne, chronione konstytucyjnie wolności i prawa lub porządek ustrojowy Rzeczypospolitej, można rozważyć, czy działanie takie nie może być uznane za sprzeczne z art. 4 Konstytucji RP. Znajdująca w tym przepisie umocowana zasada zwierzchniej władzy narodu (zasada suwerenności narodu) może być odczytywana także w ten sposób, że naród jest „twórcą państwa i porządku konstytucyjnego, zatwierdzonego przez naród w referendum”¹⁸. Wszelkie działania, które bezpośrednio lub pośrednio prowadzą do naruszenia praw narodu, mogą być więc rozważane jako naruszające Konstytucję. Trudno jednak przesądzić, czy taka interpretacja przepisów Konstytucji mogłaby prowadzić do skutecznego wszczęcia procedury odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu w związku z dokonaną następczo oceną treści rządowego projektu ustawy. Nie wydaje się też możliwe wskazanie reżimu prawnego, w którym odpowiedzialność taka mogłaby przyjąć również inne, sformalizowane postaci.

O ile skorzystanie przez rząd z prawa inicjatywy ustawodawczej nie może stanowić przesłanki do poszukiwania odpowiedzialności członków Rady Ministrów z tego tytułu, o tyle zaniechanie inicjatywy ustawodawczej w określonych warunkach mogłoby się wiązać z próbą przypisania odpowiedzialności. Zakres ewentualnej odpowiedzialności będzie zależał w pierwszej kolejności od przyjętej koncepcji co do zakresu istnienia po stronie Rady Ministrów obowiązku opracowywania oraz wnoszenia do Sejmu projektów ustaw. Zgodnie z przedstawionym powyżej rozważaniami możliwe jest przyjęcie domniemania o istnieniu takiego obowiązku dla określonych rodzajów (klasyfikowanych według ich przedmiotu) projektów ustaw. W takim zakresie, w jakim za dopuszczalne zostanie uznane stwierdzenie o istniejącym po stronie Rady Ministrów obowiązku wniesienia do Sejmu projektu ustawy, konsekwentnie przyjąć należy, że możliwe byłoby poszukiwanie ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów z tytułu zaniechania dokona-

¹⁸ Na temat treści oraz znaczenia tej zasady zob. *J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 141, 168–178 i 184–186.

nia przez rząd takiej inicjatywy¹⁹. Poza ustaleniem, jakiego rodzaju (o jakim przedmiocie regulacji) projektu ustawy dotyczyłoby to zaniechanie, musiałby zostać spełnione wszystkie inne typowe przesłanki odpowiedzialności za czyn polegający na zaniechaniu organu kolegialnego. Przesłanką odpowiedzialności jest zawsze możliwość przypisania członkowi takiego organu zindywidualizowanej odpowiedzialności, z wszystkimi uwarunkowaniami specyficznymi dla relacji członka organu kolegialnego do tego organu, np. skorzystania przez daną osobę z *votum separatum*. Pogłębionej analizy, wykraczającej poza ramy tej pracy, wymagałoby spełnienie także jeszcze innych warunków odpowiedzialności, np. ustalenie terminu, z upływem którego taka odpowiedzialność mogłaby zaistnieć.

§ 2. Kolegialność działania Rady Ministrów

Rada Ministrów w świetle art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP stanowi jeden z kilku podmiotów uprawnionych do wnoszenia inicjatywy ustawodawczej – poza nią Konstytucja wymienia: grupę posłów²⁰, Senat, Prezydenta oraz grupę

¹⁹ Jako szczególny przykład poszukiwania odpowiedzialności z tytułu takiego zaniechania przywołać należy złożone w październiku 2000 r. wstępne wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej *Jerzego Buzka*, Prezesa Rady Ministrów oraz *Jarosława Bauca*, Ministra Finansów, oparte na zarzucie nieprzedłożenia przez Radę Ministrów Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 2001 r. w terminie określonym w art. 222 zd. 1 Konstytucji RP. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej uznała, że okoliczności, w których działała Rada Ministrów, polegające na podjęciu przez Sejm w dniu 22.9.2000 r. określonych rozstrzygnięć co do treści procedowanych projektów ustaw, wiązało się z koniecznością przeszacowania przez rząd planowanych dochodów i wydatków w opracowanym już projekcie budżetu, a tym samym uprawniało Radę Ministrów do przedłożenia projektu ustawy budżetowej „w późniejszym terminie” – zgodnie z brzmieniem art. 222. zd. 2 Konstytucji RP. Sejm we wskazanym czasie odrzucił w pierwszym czytaniu projekt nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług, co skutkowało zmniejszeniem planowanych dochodów o około 1,5 mld zł; przyjął poprawkę do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwiększając udział niektórych gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, co skutkowało utratą zaplanowanych dochodów w kwocie około 240 mln zł oraz odroczył głosowanie rozstrzygające wymiar czasu pracy, co wywoływało konsekwencje dla tempa wzrostu gospodarczego. Na podstawie przedstawionego przez Komisję sprawozdania, Sejm umorzył prowadzone w sprawie postępowanie – zob. Biuletyny z posiedzeń Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej: Nr 3413/III z 14.11.2000 r., Nr 3978/III z 28.3.2001 r., Nr 4093/III z 26.4.2001 r., druk Nr 2843 Sejmu III kadencji oraz stenogram z posiedzenia plenarnego Sejmu w 6.7.2001 r. dostępne na www.sejm.gov.pl.

²⁰ Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu precyzuje to pojęcie, przyznając prawo inicjatywy komisji sejmowej oraz grupie co najmniej 15 posłów.

co najmniej 100 tys. obywateli. Prawo inicjatywy przysługuje Radzie Ministrów jako organowi. Oznacza to, że tylko działając jako Rada Ministrów – a nie np. jako grupa ministrów, nawet z udziałem premiera czy wicepremiera – organ ten może realizować swoje uprawnienie. Z powyższego przepisu wynika również ta prawna konsekwencja, że o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Rada Ministrów może zdecydować tylko w trybie formalnie ją obowiązującym przy podejmowaniu decyzji (a nie np. w ramach nieformalnego spotkania większości czy nawet wszystkich członków Rady Ministrów).

Powyższy wymóg oznacza, że do ustalenia, iż Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy, niezbędne jest spełnienie następujących warunków: zwołanie posiedzenia Rady Ministrów, ujęcie w porządku posiedzenia określonego projektu oraz podjęcie przez Radę Ministrów w trakcie posiedzenia rozstrzygnięcia, którego treścią jest przyjęcie (wprost albo z określonymi poprawkami) projektu ustawy. Inną dopuszczoną przez art. 2 ust. 2 Rada Ministrów²¹ formą przyjęcia dokumentu jest jego rozpatrzenie w tzw. trybie obiegowym, czyli w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk. Podkreślić należy, że skład osobowy gremium podejmującego decyzję musi odpowiadać pojęciu Rady Ministrów. W przypadku posiedzeń gwarantowane jest to poprzez formalne zwołanie posiedzenia rządu oraz przez zachowanie w trakcie posiedzenia *quorum* wymaganego przez § 15 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, czyli większości członków Rady Ministrów. W przypadku trybu obiegowego nie istnieje oczywiście pojęcie *quorum*, funkcjonują natomiast mechanizmy gwarantujące, że decyzja jest podejmowana przez Radę Ministrów, a więc że poszczególne stanowiska zajmowane są przez członków Rady Ministrów albo w ich imieniu (reguły określające sposób przekazywania oraz przyjmowania dokumentów w tym trybie prezentowane są w Rozdziale IV).

Analizy wymaga znaczenie kolegialności w działaniu Rady Ministrów dla wykonywania przez rząd ustrojowego prawa inicjatywy ustawodawczej. Kolegialność wynika z istoty funkcjonowania organu wieloosobowego o ograniczonej strukturze hierarchicznej bądź organu, który nie posiada struktury wewnętrznej. Istotą kolegialności jest bowiem podejmowanie decyzji wspólnie przez określone gremium wieloosobowe, którego każdy członek dysponuje co do zasady tą samą siłą decyzyjną. Zasada uwzględnia wyjątek określający sposób podejmowania rozstrzygnięcia w przypadku równego rozłożenia głosów wśród członków gremium. Typowym mechanizmem stosowanym w takiej sytuacji jest przyznanie szczególnej siły głosowi jednego z członków

²¹ Ustawa z 8.8.1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.).

gremium (z reguły przewodniczącego). Równa pozycja członków organu kolegialnego oznacza konieczność ustalenia stanowiska, które jest możliwe do przyjęcia przez wszystkich²² (poza wyjątkami rozstrzygnięcia większością głosów), przy czym forma dochodzenia do tego ustalenia – na bezpośrednim posiedzeniu czy też za pośrednictwem pism lub innych narzędzi komunikacji – nie jest elementem samego pojęcia kolegialności²³. Z reguły decyzje podejmuje się kolegialnie w ramach forum, które gromadzi wspólnie uczestników danego ciała – umożliwiając tymże członkom bezpośrednią wymianę poglądów oraz wspólne wypracowywanie ostatecznego stanowiska. Także w trybie obiegowym zapewniona jest komunikacja pomiędzy wszystkimi członkami danego ciała i to w sposób wymagający ustalenia wspólnie akceptowanej treści, choć bez ich wspólnej obecności w określonym miejscu i czasie.

Konstytucja kreuje Radę Ministrów jako organ wieloosobowy, a więc kolegialny²⁴, określając jej podstawowy i możliwy poszerzony skład, pozostawiając natomiast samej Radzie Ministrów określenie organizacji i trybu pracy. Przepisy Konstytucji kształtują więc Radę Ministrów jako organ kolegialny, który – w braku innych rozwiązań organizacyjnych – ze swojej istoty działa kolegialnie. Wejście w życie Konstytucji nie wpłynęło również na brzmienie art. 1 i 2 Rada Ministrów U, gdzie określono, że Rada Ministrów działa kolegialnie oraz że rozpatrzenie spraw i podejmowanie rozstrzygnięć następuje na posiedzeniach, a także może nastąpić w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową). Brzmienie przywołanych przepisów nie pozostawia

²² Por. uwagi J. Kucińskiego, który stwierdza, że „o zasadzie kolegialności w organizacji pracy Rady Ministrów można mówić głównie w zakresie uczestnictwa członków Rządu w procesie podejmowania przez Rząd rozstrzygnięć – a więc w dyskusji i uzgadnianiu stanowisk (ewentualnie głosowaniu)” – J. Kuciński, *Konstytucyjny ustój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 282.

²³ Inaczej rozkłada akcenty w analizowanym zagadnieniu L. Garlicki. Autor wskazuje, że struktura Rady Ministrów nie ma obecnie jednolitego charakteru, akcentując fakt, że Konstytucja nie przejęła z tzw. Małej Konstytucji ustrojowego umocowania zasady kolegialnego działania Rady Ministrów. Zdaniem Autora Rada Ministrów „jako organ kolegialny działa (...) przede wszystkim na posiedzeniach. Skoro jednak rząd nie stanowi kolegium równouprawnionych członków, a zbudowany jest w oparciu o hierarchię osób w nim zasiadających, to możliwe są różne modyfikacje kolegialnych reguł działania”, odnosząc to w szczególności do pozycji premiera i jego roli w kierowaniu pracami rządu – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 304.

²⁴ Por. stanowisko B. Banaszaka: „Z Konstytucji wyprowadzić można zasadę kolegialności działania RM polegającą na zastrzeżeniu realizacji wszystkich kompetencji RM dla całego gremium jej członków, z wyłączeniem działania za nią któregośkolwiek z nich. Według ustawy o RM, zasada ta oznacza, że RM działając jako organ kolegialny na posiedzeniach rozpatruje sprawy wchodzące w zakres jej kompetencji” – B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 637.

wątpliwości, że ustawodawca – wobec milczenia ustrojodawcy w tym zakresie – uznał, że zarówno posiedzenia, jak i tryb obiegowy mieszczą się jako tryby podejmowania rozstrzygnięć w zasadzie kolegialności działania rządu. Różnicowanie pomiędzy tymi dwoma trybami ma więc wymiar organizacyjny, w tym również związany jest z typami rozpatrywanych dokumentów. Różnicowanie to nie powinno natomiast stanowić przyczynku do konstatacji o niezgodności trybu obiegowego z zasadą kolegialności²⁵. Podkreślić należy, że obydwa tryby podejmowania rozstrzygnięć umożliwiają członkom Rady Ministrów wymianę poglądów związanych z rozpatrywanym dokumentem (choć oczywiście w ramach posiedzeń realizuje się to w bezpośredniej interakcji, a w ramach trybu obiegowego jedynie poprzez wymianę dokumentów). Obydwa tryby gwarantują też każdemu członkowi Rady Ministrów współuczestniczenie w decyzji aprobującej dokument i jasno określają znaczenie głosu negatywnego – głos ten ma nawet silniejsze formalne znaczenie w trybie obiegowym, bo oznacza przerwanie rozpatrywania dokumentu w tym trybie i konieczność jego skierowania na posiedzenie²⁶.

Wydaje się, że sposób interpretacji ustawowego pojęcia kolegialnego wykonywania swoich zadań przez Radę Ministrów doznać musi swoistej „korekty” w kontekście uregulowań konstytucyjnych dotyczących wewnętrznej organizacji pracy rządu. Skoro bowiem pozycja Prezesa Rady Ministrów uległa wyraźnemu wzmocnieniu²⁷, to ustawowa zasada kolegialności powinna być rozważana raczej jako zasada określająca wzajemne relacje pomiędzy członkami Rady Ministrów niż reguła znosząca jednoznacznie ukształtowane uprawnie-

²⁵ Inaczej A. Kulig: „Potwierdzeniem fundamentalnego znaczenia zasady kolegialności jest fakt, że posiedzenia RM są podstawową formą działania tego organu. Wszystkie inne formy (obieg) powinny mieć charakter wyjątkowy. Zasada kolegialności przejawia się także w preferowanej w ramach rządu metodzie koordynacji działań” – A. Kulig, *Zasady funkcjonowania rządu*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej...*, *op. cit.*, s. 277–279.

²⁶ Por. cechy procedury, które jako niezbędne konsekwencje kolegialności działania Rady Ministrów wskazuje A. Kulig: „Zasada kolegialności jako zasada proceduralna determinuje bowiem przede wszystkim tryb pracy Rady Ministrów. Mieści ona w sobie m.in. obowiązek udziału wszystkich członków rządu w podejmowaniu decyzji rządowych, możliwość dyskusowania na forum rządu wszystkich spraw będących przedmiotem prac rządu, prawo przedstawiania przez członków zróżnicowanych poglądów i propozycji rozwiązań, wymóg poszukiwania rozwiązań kompromisowych, czy wreszcie wymóg uzyskania akceptacji ze strony co najmniej większości członków rządu jako warunku podjęcia rozstrzygnięcia” – *Ibidem*.

²⁷ O wzmocnieniu roli premiera w ramach Rady Ministrów przez przepisy ustrojowe pisał zaraz po uchwaleniu Konstytucji P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, *Przegl. Sejm.* 1997, Nr 5, s. 26–27. Zob. też: B. Opaliński, *Prawoustrojowe uwarunkowania struktury Rady Ministrów*, *Przegląd Legislacyjny* 2013, Nr 1, s. 17–21.

nia kontrolne, koordynacyjne oraz rozstrzygające przysługujące premierowi. Kolegialność w działaniu Rady Ministrów przejawia się więc w gwarancji każdego członka Rady Ministrów uczestniczenia na równych prawach w procesie podejmowania decyzji rządowych (czyli w braku możliwości – co do zasady – podjęcia decyzji przez rząd bez akceptacji danego rozstrzygnięcia przez każdego członka rządu albo bez akceptacji konkretnego ministra dla skorzystania przez niego z mechanizmu odnotowania jego osobistego *votum separatum*). Nie można natomiast ustawowo umocowanej zasadzie kolegialności przypisywać znaczenia, które osłabiałoby rozwiązania statuujące szczególną pozycję Prezesa Rady Ministrów w organizacji pracy rządu²⁸.

Istota kolegialności w rozważanym zakresie oznaczać więc będzie gwarancję każdego członka gremium, jakie stanowi Rada Ministrów, udziału w podejmowaniu decyzji na formalnie równych prawach oraz brak możliwości podjęcia decyzji „za Radę Ministrów” przez część jej członków, a tym bardziej przez przedstawiciela, a nawet przez przewodniczącego (poza jednoznacznie określonymi przez przepisy prawa kompetencjami związanymi np. z kierowaniem pracami rządu czy określeniem skutków nieobecności poszczególnych ministrów). Zasada kolegialności nie doznaje uszczerbku przy podejmowaniu przez rząd rozstrzygnięć w poszczególnych trybach przyjmowania dokumentów rządowych, różne są natomiast w tych trybach mechanizmy chroniące tę zasadę.

Pochodną kolegialności w podejmowaniu decyzji jest konieczność ustalenia, który z członków tego gremium reprezentować będzie Radę Ministrów na zewnątrz w zakresie podjętej decyzji (np. który z ministrów prezentować będzie rządowy projekt ustawy w toku prac parlamentarnych), a także obowiązek lojalności takiego reprezentanta w stosunku do ciała, które go delegowało oraz co do treści podjętej wspólnie decyzji. Pochodną kolegialnego działania w podejmowaniu decyzji jest również wspólna odpowiedzialność Rady Ministrów w stosunku do parlamentu²⁹. W sensie konstrukcji ustrojowej nie jest

²⁸ W tym kontekście *P. Sarnecki* formułuje pytanie, „czy Konstytucja nie uchyliła art. 1 ustawy o Radzie Ministrów”? Autor podkreśla, że Rada Ministrów nie stanowi już homogenicznego organu kolegialnego, a jest organem o złożonej i rozbudowanej strukturze organizacyjnej. Zdaniem Autora można mówić nawet o „metamorfozie” kolegialnej Rady Ministrów i wchodzeniu stopniowo na jej miejsce Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów jako organami wykonawczymi premiera – *P. Sarnecki*, Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze, *M. Kudej* (red.), Katowice 1999, s. 192.

²⁹ Bardzo zbliżona teza: „Z zasadą kolegialności działania Rady Ministrów ściśle wiąże się zasada solidarnej odpowiedzialności członków rządu za jego działalność” została sformułowana przez: *E. Gdulewicz*, *R. Mojak*, Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów,

to jednak warunek niezbędny, kolegialna odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów przed Sejmem teoretycznie mogłaby być oderwana od sposobu organizacji wewnętrznej rządu i trybu podejmowania decyzji³⁰.

§ 3. Rada Ministrów a Prezydent w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej

Konstytucja utrzymała dualizm władzy wykonawczej³¹, co wymaga określenia relacji pomiędzy Radą Ministrów a Prezydentem w wykonywaniu prawa inicjatywy ustawodawczej. Podstawę dla ustalenia zakresu oraz rozdzielenia ról i aktywności tych organów stanowi łączną interpretacja art. 10 ust. 2 i art. 146 ust. 2 Konstytucji RP. Ustrojodawca, ustanawiając w art. 10 ust. 2 dualizm władzy wykonawczej, jednocześnie jasno określił kierunek interpretacji przepisów ustalających szczegółowo funkcje, zadania i kompetencje tych organów³². Kluczowa jest oczywiście dyrektywa interpretacyjna wynikająca z art. 146 ust. 2³³, ustanawiająca domniemanie właściwości na rzecz Rady Mi-

[w:] Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego, *W. Skrzydło* (red.), Warszawa 1997, s. 147.

³⁰ Zob. przeciwną tezę: „Zasada solidarnej odpowiedzialności [przed Sejmem] wymusza na Radzie Ministrów kolegialne formy podejmowania decyzji” – tak *K. Leszczyńska*, Tryb pracy Rady Ministrów w latach 1989–2001, *Przegl. Sejm.* 2006, Nr 1, s. 29. W moim przekonaniu jeśli poszukiwać związku pomiędzy tymi regulacjami, to jedynie takiego, że kolegialny tryb podejmowania decyzji przez Radę Ministrów stanowi konsekwencję ustrojowej roli Rady Ministrów, w tym jej relacji – właśnie jako organu wieloosobowego – wobec innych organów władzy publicznej, a nie że kolegialność jest cechą konieczną (wymuszoną).

³¹ Wzmacniając jednocześnie pozycję Rady Ministrów wobec pozycji Prezydenta, zob. *B. Opaliński*, który nazywa to „deprecjacją roli i pozycji głowy państwa na rzecz drugiego segmentu egzekutywy” – *B. Opaliński*, Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012, s. 71.

³² Wyrażany jest także pogląd, że wykładnia funkcjonalna art. 126 ust. 1 i art. 10 Konstytucji RP pozwala przyjąć, że pomimo formalnego zakwalifikowania Prezydenta do organów władzy wykonawczej „intencją ustrojodawcy (...) było stworzenie organu neutralnego w stosunku do organów pozostałych władz, pośredniczącego między władzami i w ten sposób harmonizującego działanie całego państwa” – *J. Kuciński*, *W.J. Wołpiuk*, Zasady ustroju politycznego państwa..., *op. cit.*, s. 316 i przywołani tam Autorzy.

³³ Choć *P. Sarnecki* wskazuje, że główną pozycję Rady Ministrów spośród dwóch organów władzy wykonawczej wywodzić należy z całości regulacji art. 146, czyli zarówno z ust. 1 wskazującego na Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną, jak i z ust. 2, które to przepisy „po pierwsze w sposób najpełniejszy dla rozumienia całości władzy (funkcji)

nistrów we wszystkich tych sprawach, które nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów. Przyjmuje się powszechnie, że skutkiem normy wynikającej z art. 146 ust. 2 jest konieczność dokładnego określenia kompetencji Prezydenta oraz innych niż Rada Ministrów organów centralnych sprawujących władzę wykonawczą. Brak takiego dookreślenia zawsze będzie przemawiał na rzecz domniemania kompetencyjnego Rady Ministrów, której zakres kompetencji *a contrario* nie musi być dookreślany precyzyjnie. Interpretacja ta nie znosi oczywiście ogólnej zasady legalizmu działania organów władzy publicznej sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP oraz w konsekwencji wymogu precyzyjnego określenia kompetencji do oddziaływania władczego w stosunku do obywateli i innych podmiotów zewnętrznych cieszących się prawną samodzielnością³⁴. Domniemanie właściwości Rady Ministrów dotyczy więc sfery władzy wykonawczej i zarazem obszaru prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej³⁵.

Powstaje pytanie, w jakim zakresie dyrektywa ta pozwala rozdzielić ustrojową rolę Rady Ministrów i Prezydenta w obszarze aktywności związanej z pracami ustawodawczymi. Wydaje się, że odwołanie do tej reguły ma tylko pośrednie znaczenie dla omawianego zagadnienia. Wprawdzie uznać należy za uzasadnione twierdzenie, że to Radzie Ministrów przysługuje „pierwszeństwo” w inicjatywie ustawodawczej, ale pierwszeństwo to nie wynika z przywołanej powyżej normy. Konstytucja przyznaje bowiem Prezydentowi prawo inicjatywy ustawodawczej i nie dokonuje przedmiotowego ograniczenia tej inicjatywy³⁶ (z zastrzeżeniem tych przepisów, które prawo wniesienia określonych projektów przyznają wyłącznie Radzie Ministrów). Skoro Prezydentowi także przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, a wyłączność Rady Ministrów została przez Konstytucję wskazana w przedstawiony wąski sposób, to źródła zlimitowania pożądanej czy nawet dopuszczalnej aktywności ustawodawczej Prezydenta poszukiwać należy w ustrojowych funkcjach obydwu organów władzy wykonawczej.

wykonawczej określają zadania tego organu, a po drugie stwarzają szczególnie punkt wyjścia dla rozgraniczenia kompetencji w obrębie organów władzy wykonawczej” – P. Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Kraków 2000, s. 29–30.

³⁴ P. Sarnecki, Zakres działania i funkcje Rady Ministrów..., *op. cit.*, s. 188.

³⁵ Tak M. Grzybowski, Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów..., *op. cit.*, s. 189.

³⁶ „Prezydent może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą w każdej materii” – uznaje E. Tkaczyk, Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym, Warszawa 2014, s. 207.