

ROZDZIAŁ VIII. RADA MINISTRÓW

1. Wyjaśnienia terminologiczne

Mała Konstytucja z 1992 r. na określenie Rady Ministrów używała również terminu „Rząd”. Oba te określenia były stosowane zamiennie nie tylko w tekście ustawy konstytucyjnej (por. tytuł rozdz. IV, a w szczególności art. 58), lecz także innych aktów normatywnych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. zrywa z powyższym dwojakim określaniem tego centralnego organu władzy wykonawczej i konsekwentnie używa nazwy bardziej oficjalnej, urzędowej – „Rada Ministrów”. Zaznaczyć jednak należy, że w języku potocznym, jak również w praktyce życia politycznego i działalności prawotwórczej (por. np. treść uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 – Regulamin pracy Rady Ministrów – Mon. Pol. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.) nadal stosowane są i zapewne będą terminy: „rząd” i „gabinet”.

Nie popełnia się zatem błędu, jeśli posługując się nazwą „rząd” rozumiemy pod tym określeniem jeden z najwyższych kolegialnych organów władzy wykonawczej, w skład którego wchodzi premier, wicepremierzy, a także ministrowie bądź inne osoby w randze ministrów, wykonujący zadania zlecone im przez szefa rządu. W tym właśnie znaczeniu będziemy posługiwali się w sposób zamienny tym terminem, rezerwując pojęcie „rząd” lub „gabinet” wyłącznie do podmiotów zakreślonych przez art. 147 Konstytucji RP.

2. Skład Rady Ministrów

Skład Rady Ministrów określony jest ogólnie, poprzez wymienienie kategorii członków rządu. Zgodnie z art. 147 Konstytucji, w skład Rady Ministrów wchodzi:

- a) Prezes Rady Ministrów,
- b) wiceprezesa Rady Ministrów,
- c) ministrowie,
- d) przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Wymienienie przez art. 147 katalogu urzędów i funkcji państwowych, których piastunowie wchodzi w skład Rady Ministrów powoduje, że skład rządu na charakter zamknięty i nie może być poszerzony. Oznacza to, że poza osobami zajmującymi stanowiska wymienione w cytowanym artykule Ustawy Zasadniczej, w jej skład nie mogą wchodzić osoby zajmujące inne stanowiska rządowe, np. sekretarze i podsekretarze stanu czy pełnomocnicy rządu.

Z treści art. 147 Ustawy Zasadniczej wynika, że nie wszystkie kategorie członków Rady Ministrów wymienione w tym artykule muszą być powoływane. W zakresie tym, wyróżnić można tych członków rządu, których występowanie jest konieczne dla istnienia Rady Ministrów (premier, ministrowie), jak również kategorię, której występowanie nie jest obligatoryjne (wiceprezesa Rady Ministrów, przewodniczący określonych w ustawach komitetów).

Kluczową pozycję w rządzie zajmuje **Prezes Rady Ministrów**, zwany również potocznie – aczkolwiek współcześnie nieściśle – premierem (ze względu na fakt, że nazwa ta jest krótka i wygodna w użyciu, będzie stosowana w dalszych rozważaniach). Z art. 147 ust. 2 Konstytucji wynika, że – podobnie jak i wicepremierzy – może on łączyć to stanowisko z funkcją ministra.

Premier, jest samodzielnym, centralnym organem administracji rządowej. Jego pozycja w łonie rządu ma znaczenie szczególne: uzewnętrznia się ona w jego udziale w powoływaniu i rekonstrukcji rządu (odnośnie tego drugiego wpływu, daje się zauważyć znaczne wzmocnienie pozycji premiera wyrażające się w tym, że jest to jedyny organ mogący przedkładać Prezydentowi wnioski w przedmiocie dokonywania zmian w Radzie Ministrów, i – co najważniejsze – wnioski te muszą być uwzględnione (art. 161), w kierowaniu pracami rządu oraz ich organizowaniu (zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów, przewodniczenie obradom), reprezentowaniu rządu, zapewnieniu wykonywania polityki rządu i określaniu sposobów realizacji tego zadania,

w wydawaniu rozporządzeń wykonawczych do ustaw, w koordynowaniu i kontrolowaniu pracy członków rządu, w sprawowaniu nadzoru nad samorządem terytorialnym, jak również w pełnieniu funkcji służbowego zwierzchnika pracowników administracji rządowej oraz zwierzchnika korpusu służby cywilnej (art. 148 i art. 153 ust. 2).

Szczegółowe uprawnienia premiera wynikające z wyżej wskazanych ogólnie zarysowanych zadań, polegają m.in. na: kierowaniu procesem legislacyjnym Rady Ministrów, sprawowaniu nadzoru nad centralnymi organami administracji rządowej, których działalność nie jest objęta zakresem działów (np. nad Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefem Agencji Wywiadu, CBA, Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, GUS, CBOS), powoływaniu i odwoływaniu niektórych kierowników urzędów centralnych, powoływaniu i odwoływaniu sekretarzy i podsekretarzy stanu, powoływaniu i odwoływaniu wojewodów oraz na ich wniosek wicewojewodów, współdziałaniu z Najwyższą Izbą Kontroli, wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego itd.

Szczególnego podkreślenia wymaga, że podczas przeprowadzonej w 1996 r. reformy centrum administracyjnego, Sejm przyjął ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. – o Radzie Ministrów (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 392). Na mocy tego aktu, rola premiera uległa znacznemu wzmocnieniu. Wyraża się to głównie w tym, że może on w drodze rozporządzenia ustalić szczegółowy zakres działania ministra; również w tej samej formie, może ustalać ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra resortowego – również organy i jednostki organizacyjne jemu podległe lub przez niego nadzorowane (za wyjątkiem tych, które minister nadzoruje na podstawie przepisów ustawowych). Powyższe uprawnienia premiera mają jednak moc obowiązującą tylko w odniesieniu do danej Rady Ministrów; tracą bowiem moc:

- a) z dniem powołania nowego rządu, lub
- b) z dniem powołania dla danego działu administracji rządowej nowego ministra.

Godnym zaznaczenia jest również to, że ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowa-

nie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. Nr 106, poz. 497) zniosła od dawna funkcjonujący Urząd Rady Ministrów, którego szef pełnił dotychczas funkcję naczelnego organu administracji rządowej, tworząc w jego miejsce **Kancelarię Prezesa Rady Ministrów**. Aktualnie jest ona urzędem zapewniającym obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową Rady Ministrów, Prezesa RM, wiceprezesów RM, Ministra – członka Rady Ministrów, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Rady Legislacyjnej oraz Szefa Służby Cywilnej. Kancelaria zapewnia również obsługę pełnomocników Rządu, komitetów, komisji wspólnych, rad, zespołów oraz innych kolegialnych organów pomocniczych, doradczych i opiniodawczo-doradczych, jeżeli tak stanowią przepisy o ich utworzeniu.

Kancelaria działa zgodnie z zarządzeniami i poleceniami Prezesa Rady Ministrów.

Z zarządzenia Nr 139 Prezesa RM z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Mon. Pol. Nr 96, poz. 1056 z późn. zm.) wynika, że Kancelarią kieruje **Szef Kancelarii** przy pomocy Sekretarza Rady Ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu w Kancelarii, Dyrektora Generalnego Kancelarii, oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Kancelarii.

W Kancelarii działa **Gabinet Polityczny** Prezesa Rady Ministrów.

W skład Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska wchodzi następujące komórki organizacyjne: **Sekretariat** Prezesa Rady Ministrów, **Biura** (Dyrektora Generalnego, Budżetowo-Finansowe, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Pełnomocnika Prezesa RM do Spraw Dialogu Międzynarodowego, Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania, Ochrony), **Centrum Informacyjne Rządu** oraz **Departamenty** (Komitetu Rady Ministrów, Analiz Strategicznych, Kontroli i Nadzoru, Prawny, Rady Ministrów, Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców, Służby Cywilnej, Spraw Parlamentarnych, Spraw Zagranicznych).

Do zadań, które z upoważnienia Prezesa RM realizuje Kancelaria, należy m.in.:

- kontrola realizacji zadań wskazanych przez RM i Prezesa RM oraz przedstawianie wniosków z przeprowadzonych kontroli,

- opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju oraz długofalowych koncepcji polityki zagranicznej,
- opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania,
- wydawanie Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski”,
- koordynacja realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej,
- obsługa spraw kadrowych osób zajmujących kierownicze stanowiska w administracji rządowej.

Wiceprezesi Rady Ministrów należą do tej kategorii członków rządu, których powoływanie nie jest obowiązkowe. Z art. 147 ust. 2 Konstytucji wynika, że „W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów”. Ostateczna decyzja, rozstrzygająca o tym, czy w łonie rządu te kategorie członków będą powoływane, spoczywa w gestii premiera, który – o ile dojdzie do przekonania, że utworzenie tych stanowisk jest konieczne – przedstawia odpowiednie wnioski Prezydentowi.

Konstytucja nie określa także liczby wicepremierów RM – o tym również decyduje Prezes RM, który może wystąpić o powołanie dowolnej ich liczby, bądź też w ogóle zrezygnować z tworzenia takich stanowisk. O ile wystąpiłaby ta druga sytuacja, to w razie nieobecności Prezesa RM lub w innym przypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów, pracami rządu może kierować wyznaczony przez premiera minister (art. 6 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów).

W okresie III Rzeczypospolitej tylko w gabinecie J. Olszewskiego nie powołano wiceprezesa Rady Ministrów, a zastępstwo premiera spełniał wyznaczony przez niego minister.

Z brzmienia cytowanego art. 147 ust. 2 Konstytucji wynika, że możliwym jest utworzenie stanowiska wiceprezesa RM bez konieczności jego łączenia z urzędem ministra; w takim przypadku wicepremier powinien dysponować powierzonym mu przez premiera zakresem obowiązków. W praktyce sytuacja taka zaistniała 7 lutego 2007 r. kiedy Ludwik Dorn – wicepremier w rządzie Jarosława Kaczyńskiego

piastujący ten urząd łącznie z pełnieniem funkcji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, złożył dymisję z pełnionej funkcji ministerialnej, pozostając na urzędzie wiceprezesa RM „bez teki”. Dalsi trzej wiceprezesi łączyli te urzędy z pełnieniem funkcji ministrów: Edukacji Narodowej, Finansów oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Zaznaczenia wymaga, że kompetencje wicepremierów są pochodną kompetencji Prezesa RM i nie mogą wykroczyć poza normatywnie określony zakres działania premiera. Wicepremierzy nie mogą w tym zakresie samoistnie podejmować działań, a jedynie – zastępując premiera – działają na podstawie indywidualnie udzielonego im pełnomocnictwa. R. Mojak wskazuje, że w praktyce ustrojowej rola wicepremierów w rządzie polega nie tyle na działaniu w charakterze zastępcy premiera, co na pełnieniu stałych funkcji pomocniczych w wykonywaniu ustawowych obowiązków Prezesa Rady Ministrów.

Ministrowie stanowią trzecią, najliczniejszą kategorię składu Rady Ministrów. Są oni nie tylko członkami kolegiального naczelnego organu władzy wykonawczej, lecz również jednoosobowymi organami administracji rządowej; kierują określonym działem administracji (ministrowie resortowi) lub wypełniają zadania powierzone im przez premiera.

Generalnie należy stwierdzić, że do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) – co nastąpiło w dniu 10 września 1999 r. – skład liczbowy rządu w Polsce w decydującej mierze zależny był od parlamentu, gdyż urząd ministra resortowego tworzony był w drodze ustawy. Z kolei, od decyzji premiera zależała liczba ministrów bez teki.

Istota „ustawy o działach” polega głównie na tym, że stwarza premierowi szersze możliwości kształtowania struktury rządu sprowadzające się do w miarę swobodnego jej ustalania i elastycznego rozdzielania jej członkom poszczególnych zadań. Zmiana struktury rządu (liczby i nazwy ministrów a także ich zadań) nie powoduje konieczności zmiany ustawy, a wystarczającą formą aktu prawnego jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów. Ustawa określa zakres działów administracji oraz właściwość ministra kierującego danym działem. W art. 5 wymienia poszczególne działy (przewidziano ich 34), a w art.

6–33 opisuje je przez wskazanie spraw, jakie wchodzą w ich obszar. W świetle tej ustawy Prezes RM może aktualnie powołać maksymalnie 31 ministrów (zgodnie z art. 4 ustawy, kierowanie trzema działami administracji rządowej, tj. budżetem, finansami publicznymi i instytucjami finansowymi powierza się jednemu ministrowi).

Przepisy sankcjonują rozróżnienie dwóch kategorii ministrów: kierujących działem administracji (**ministrowie resortowi**) oraz wypełniających zadania wyznaczone przez premiera (**ministrowie bez teki**). Odmienne natomiast została uregulowana kwestia **zakresu ich działania**. Obszar działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy (art. 149 ust. 1 ad. 2 Konstytucji RP). Kompetencje i zadania ministrów resortowych rozmieszczone są więc w licznych przepisach administracyjnego prawa materialnego. Przepisy w dwojaki sposób mogą określać właściwość danego ministra: poprzez wskazanie działu (np. minister właściwy do spraw wewnętrznych) lub nazwy jego urzędu (np. minister obrony narodowej).

Zgodnie z cyt. już ustawą o Radzie Ministrów, podstawowy obszar działania ministra wynika z nazwy jego urzędu, która może być określona w Konstytucji albo w akcie powołania do składu Rady Ministrów. Minister może więc być powołany np. na urząd ministra spraw społecznych właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, pracy, środowiska, zabezpieczenia społecznego i zdrowia. Niezależnie od tego premier, po powołaniu w skład Rady Ministrów ustala w **rozporządzeniu atrybucyjnym** szczegółowy obszar działania, kompetencje i zadania ministra. Zachowuje przy tym dużą swobodę, obrazowo określaną jako „układanie z klocków”. Owe „klocki” to właśnie 34 działy administracji rządowej – a zatem określone dziedziny, kategorie spraw, wyodrębnione zespoły zagadnień, czy resorty – wymienione w ustawie. Premier może nawet rozdrobnić poszczególne działy i pewne obszary spraw do nich należące i przekazać innemu ministrowi.

Z powyższego wynika, że liczba ministrów przestaje być odtąd sztywno określona i można utworzyć rząd składający się zarówno z 10 jak i 31 ministrów, w tym musi być obligatoryjnie trzech wskazanych wprost w Konstytucji (dotyczy to następujących ministrów: Ministra

Spraw Zagranicznych (art. 133 ust. 3), Ministra Obrony Narodowej (art. 134 ust. 2) i Ministra Sprawiedliwości (art. 187 ust. 1).

Z treści Konstytucji, jak również ustawy o Radzie Ministrów wynika, że ministrowie resortowi kierują określonym działem administracji przy zastosowaniu różnorodnych metod.

W zakresie tym:

- wydają na podstawie ustaw i celem ich wykonania rozporządzenia i zarządzenia. Akty te, mają zróżnicowaną moc obowiązującą; rozporządzenia mają moc powszechnie obowiązującą i mogą być stanowione wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie to, określa zarówno organ właściwy do jego podjęcia, zakres spraw przekazanych do regulacji oraz wytyczne określające treść aktu (art. 92 Konstytucji). Zarządzenia natomiast mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe ministrowi. Podkreślenie wymaga, że **prawo wydawania rozporządzeń służy tylko ministrom resortowym oraz przewodniczącym określonych w ustawach komitetów** (art. 149 ust. 3). Ministrowie bez teki muszą zadowolić się wyłącznie prawną formą działania, jaką są zarządzenia;
- kierują, nadzorują i kontrolują działalność podporządkowanych im organów, urzędów i jednostek (tzn. tworzą i likwidują te jednostki, powołują i odwołują ich kierowników oraz organizują kontrolę w celu sprawdzenia sprawności i efektywności ich działania oraz przestrzegania prawa); np. Minister Finansów sprawuje nadzór m.in. nad Przewodniczącym Komisji Papierów Wartościowych i Giełd oraz Przewodniczącym Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych; Minister Infrastruktury sprawuje nadzór m.in. nad Głównym Geodetą Kraju, Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Wsi; Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji podporządkowani są m.in. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Pożarnej, Komendant Główny Straży Granicznej, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych; Ministrowi Kultury podległy jest Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych;

- opracowują materiały do projektu poszczególnych części budżetu państwa oraz kontrolują prawidłowość wykonania budżetu w ramach resortu;
- sprawują politykę kadrową w ramach resortu.

Ministrowie wykonują swoje zadania przy pomocy **sekretarza i podsekretarza stanu oraz gabinetu politycznego ministra**. Sekretarze i podsekretarze stanu są powoływani i odwoływani przez premiera na wniosek ministrów. O ustanowieniu w danym ministerstwie urzędu sekretarza stanu, rozstrzyga w formie rozporządzenia Rada Ministrów. Z instytucją tą, spotkaliśmy się w Polsce po raz pierwszy w płaszczyźnie prawnej na gruncie ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz. U. Nr 50, poz. 262). Stanowiska te mogły być tworzone przez Radę Ministrów w określonych ministerstwach w celu zapewnienia kierowania w nich wyodrębnionymi problemami o szczególnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, a także w celu **zastępowania ministra w charakterze tzw. pierwszego zastępcy ministra**. Od tego czasu konsekwentnie z tej instytucji korzystamy. Daje się zauważyć znacznie wyższe znaczenie tego urzędu w porównaniu z urzędem podsekretarza stanu (wiceministra). Jest to bowiem w istocie pierwszy zastępca ministra; jemu właśnie to zadanie w pierwszej kolejności rezerwuje ustawa o Radzie Ministrów; zastępować ministra może także i podsekretarz stanu, lecz tylko wówczas, jeśli sekretarz stanu nie został powołany (art. 37 ust. 5). O wyższej pozycji sekretarza stanu wskazuje również to, że Konstytucja w art. 103 ust. 1 na równi z innymi członkami rządu, uznaje go za podmiot, który może piastować mandat parlamentarny.

Ustawa Zasadnicza zniósła – dopuszczoną przez ustawę konstytucyjną z 1992 r. – możliwość funkcjonowania instytucji „kierownika ministerstwa”. Obecnie przepisy milczą na ten temat, natomiast z art. 36 ustawy o Radzie Ministrów wynika, że w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, **ministra zastępuje premier lub inny wskazany przez niego członek rządu** (dawniej czynił to na ogół jeden z wiceministrów).

Aparatem pomocniczym ministra, za pomocą którego realizuje on spoczywające na nim zadania jest **ministerstwo** (tworzone, znoszone lub przekształcane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia), w skład którego wchodzi następujące komórki organizacyjne:

- 1) **departamenty** – realizujące merytoryczne zadania ministerstwa,
- 2) **biura** – wypełniające zadania w zakresie obsługi ministerstwa,
- 3) **sekretariaty** – obsługujące ministra, komitety, rady i zespoły,
- 4) **wydziały** – jako komórki organizacyjne wewnątrz departamentów i biur.

Bezpośredni nadzór nad departamentami, biurami i sekretariatami sprawuje **dyrektor generalny**, który zapewnia prawidłowe wykonywanie zadań określonych przez ministra, sekretarza i podsekretarzy stanu.

Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, nadaje ministerstwu statut, w którym określa jego szczegółową strukturę organizacyjną. Z kolei minister w drodze zarządzenia, ustala regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych oraz jednostek podległych i nadzorowanych przez ministra. Wewnętrzne regulaminy organizacyjne komórek organizacyjnych ministerstwa oraz jednostek podległych ministrowi zatwierdza dyrektor generalny.

Ostatnią (pod względem kolejności) kategorię członków Rady Ministrów stanowią **przewodniczący określonych w ustawach komitetów**; są oni odpowiednikami ministrów resortowych i z tego tytułu wchodzi w skład rządu. Przysługuje im również – analogicznie jak szefom działów administracji państwowej – prawo do wydawania rozporządzeń wykonawczych.

Aktualnie, pozycję taką posiada przewodniczący Komitetu do Spraw Europejskich. Status ten utracił natomiast przewodniczący Komitetu Badań Naukowych (KBN został włączony z dniem 5 lutego 2005 r. w strukturę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, stając się Radą Nauki – organem opiniodawczo-doradczym ministra).

Komitet do Spraw Europejskich (KSE) powołała ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 161, poz. 1277); organ ten zastąpił funkcjonujący w latach 1996–2009 Komitet Integracji Europejskiej.

W skład KSE wchodzi:

- 1) Przewodniczący – minister właściwy do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej, reprezentowany przez Sekretarza do Spraw Europejskich będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra (w każdym czasie w pracach Komitetu może brać udział minister);
- 2) członkowie:
 - a) ministrowie, których szczegółowy zakres działania określają przepisy wydane na podstawie art. 33 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, reprezentowani przez sekretarza albo podsekretarza stanu,
 - b) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa RM.

Prezes Rady Ministrów przewodniczy posiedzeniom Komitetu, ilekroć bierze w nich udział. W takim przypadku Przewodniczący Komitetu uczestniczy w posiedzeniu jako członek.

Rada Ministrów może upoważnić Komitet m.in. do:

- 1) rozpatrywania i rozstrzygania w zakresie:
 - a) stanowisk dotyczących dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich ocen sformułowanych przez właściwe instytucje lub inne organy UE,
 - b) przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa RP w UE,
 - c) informowania społeczeństwa o procesach integracji europejskiej i członkostwie RP w UE,
 - d) instrukcji na posiedzenia Rady i Komitetu Stałych Przedstawicieli oraz sprawozdań z tych posiedzeń, a także informacji w sprawie stanowisk na posiedzenia Rady Europejskiej i informacji o wynikach tych posiedzeń,

- e) założeń do stanowisk RP w postępowaniach przed organami sądowymi UE oraz w prowadzonych przez instytucje UE postępowaniach w sprawie naruszenia przez RP prawa UE,
 - f) informacji na temat wykorzystania przez RP mechanizmów wsparcia finansowego UE i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 2) uzgadniania projektów dokumentów rządowych zawierających:
- a) stanowiska RP wobec projektów umów międzynarodowych ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz Unię Europejską lub określających zasady ich działania,
 - b) stanowiska RP przedstawiane w Radzie Europejskiej,
 - c) skargi kierowane w imieniu RP do organów sądowych UE,
 - d) strategię działania RP w ramach UE.

Posiedzenia KSE odbywają się w obecności co najmniej połowy jego składu, a rozstrzygnięcia zapadają w drodze uzgodnienia. W przypadku braku takiego uzgodnienia Przewodniczący Komitetu, w uzgodnieniu z członkiem Komitetu właściwym za względu na przedmiot sprawy, sporządza protokół rozbieżności, który podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów.

3. Tryb powoływania i kompetencje Rady Ministrów

Nowa Konstytucja RP, częściowo przyjęła system powoływania Rady Ministrów określony przepisami Małej Konstytucji, z tym jednak uzupełnieniem, że system ten równocześnie zmodyfikowała i uprościła.

Utrzymana została zasadnicza procedura powoływania Rady Ministrów przez Prezydenta RP i z jego inicjatywy. To on – zgodnie z art. 154 ust. 1 Konstytucji – **desygnuje** (tzn. wyznacza) **Prezesa Rady Ministrów oraz uwzględniając przedłożone przez niego propozycje odnośnie składu gabinetu, powołuje go wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego**

posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniego rządu, odbierając równocześnie przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów.

Dla Prezesa Rady Ministrów szczególnie istotne znaczenie ma instytucja desygnowania go na ten urząd przez Prezydenta. Wynika to z faktu, iż od tego właśnie momentu uzyskuje on umocowanie do podjęcia rozmów politycznych, zmierzających do zawiązania koalicji. Jest to czynność niezbędna w warunkach wielopartyjnego układu politycznego w Sejmie, a zatem w sytuacji, gdy brak jest jednej partii politycznej dysponującej absolutną większością głosów. Rozmowy obejmują także kwestie składu przyszłego gabinetu, a więc rozstrzygnięcia, jakie partie wezmą w nim udział i w jakim stosunku będą partycypowały w rozdziale stanowisk rządowych. Jest to najtrudniejszy etap prac poprzedzających przedłożenie Prezydentowi stosownych wniosków, gdyż podlega on głównie ograniczeniom natury politycznej (premier musi liczyć się z wymaganiami koalicjantów co do ilościowych jak i osobowych warunków udziału danej partii w koalicji rządowej).

Zaznaczyć należy, że desygnowanie Prezesa Rady Ministrów nie musi oznaczać, że otrzyma on nominację na szefa rządu; ostateczna decyzja zależy bowiem od rezultatu powierzonych mu misji. W III Rzeczypospolitej występowały już przypadki zakończenia się fiaskiem misji tworzenia nowego rządu.

Powracając do omówienia pierwszego, zasadniczego etapu powoływania rządu, uzupełnić należy, że **Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania rządu przez Prezydenta RP, przedstawia Sejmowi program działania, w którym naświetla podstawowe założenia i kierunki polityki Rady Ministrów (*exposé*), z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Musi być ono uchwalone przez Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.**

Przytoczone regulacje dają podstawę do stwierdzenia dwóch istotnych okoliczności. Pierwsza sprowadza się do tego, że Prezydent RP obowiązany jest do odebrania przysięgi od członków rządu natychmiast po powołaniu Rady Ministrów, a nie dopiero po udzieleniu jej przez Sejm wotum zaufania. Wpływa stąd oczywisty wniosek, że

Sejm udziela wotum zaufania już powołanemu (zaprzysiężonemu) rządowi.

Druga, wynika z faktu, że aktualnie Sejm musi wyrazić Radzie Ministrów wotum zaufania bezwzględną większością głosów (a zatem „za” wnioskiem musi być oddana liczba głosów co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”), lecz w obecności **co najmniej połowy ustawowej (tj. liczonej od 460) liczby posłów**, a nie – jak to było w okresie obowiązywania Małej Konstytucji – ogólnej liczby posłów. Rozwiązanie to – o czym już wspomniano podczas omawiania systemu parlamentarno-gabinetowego – zdaje się zmierzać w kierunku uczynienia z rządu organu, posiadającego jak najszersze zaufanie polityczne Sejmu, a tym samym stabilną pozycję w systemie organów państwowych.

W sytuacji, gdyby – wyżej omówiona – zasadnicza procedura powołania Rady Ministrów nie powiodła się (a może to nastąpić w trzech przypadkach: a) Prezydent nie będzie w stanie w ciągu 14 dni – licząc od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu – powołać gabinetu, b) Premier w ciągu 14 dni nie przedłoży Sejmowi *exposé* z wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania, oraz c) Sejm nie uchwali wotum zaufania bezwzględną większością głosów, przy obecności wymaganej liczby posłów (z taką właśnie sytuacją mieliśmy do czynienia 14 maja 2004 r. kiedy to rząd Marka Belki nie uzyskał wotum zaufania od Sejmu), to zastosowanie mogą mieć **dwie procedury rezerwowe**.

Pierwsza – określona w art. 154 ust. 3 Konstytucji – będzie polegała na tym, że **Sejm w ciągu 14 dni od upływu konstytucyjnie określonych terminów, lub od daty głosowania nad wnioskiem o udzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania, wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków rządu bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów** (kandydata na premiera może zgłosić co najmniej 46 posłów, a Sejm dokonuje jego wyboru w głosowaniu imiennym; następnie Prezes RM przedstawia Sejmowi na posiedzeniu program działania rządu oraz proponowany przez niego skład Rady

Ministrów). **Prezydent RP powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.**

Bezspornie przyznać należy, że w tej pierwszej procedurze rezerwowej, inicjatywa w zakresie wyłonienia rządu należy do Sejmu zaś rola Prezydenta ulega znacznemu ograniczeniu.

O ile poczynania Sejmu się nie powiodą, to w grę może wchodzić jeszcze jedna – a zarazem już ostatnia – procedura rezerwowa. Może być ona uruchomiona wyłącznie wtedy, gdy fiaskiem zakończą się 2-tygodniowe wysiłki Sejmu zmierzające do wyboru rządu, bądź gdy gabinet uda się co prawda skompletować, lecz nie uzyska on wymaganej większości głosów. W tej sytuacji **prawo do powołania rządu powraca do Prezydenta; w ciągu 14 dni powołuje on Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków rządu oraz odbiera od nich przysięgę. Z kolei Sejm, w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów powinien jej udzielić wotum zaufania większością głosów** (liczba głosów „za” wnioskiem musi przewyższać przynajmniej o jeden liczbę głosów „przeciw”; głosów „wstrzymujących się” nie bierze się pod uwagę) **w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.**

Generalne spojrzenie na unormowania dotyczące trybu powoływania Rady Ministrów daje podstawę do przyjęcia wniosku, że twórcom Konstytucji przyświecała myśl, aby wyłoniony rząd dysponował wyraźnym poparciem większości parlamentarnej. Świadczy o tym m.in. fakt, że zrezygnowano z możliwości jego wyboru przez Sejm zwykłą większością głosów, czy też z powołania przez Prezydenta „rządu prezydenckiego”.

Obowiązujące przepisy Konstytucji z 1997 r. ograniczają tryb powoływania Rady Ministrów wyłącznie do trzech omówionych procedur (jednej zasadniczej i dwóch rezerwowych). **W przypadku nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania (w drugiej procedurze rezerwowej) Prezydent musi skrócić kadencję Sejmu i zarządzić wybory;** odmowa udzielenia wotum zaufania zwykłą większością głosów, świadczy bowiem o istnieniu głębokiego kryzysu parlamentarnego. W takiej zaś sytuacji, najkorzystniej jest oddać decyzję w przedmiocie zmian struktury politycznej Sejmu, w ręce wyborców.

Odnotowania wymaga również to, że przewidziany w Konstytucji system powoływania Rady Ministrów, prowadzi do znacznego – w porównaniu z Małą Konstytucją – skrócenia okresu przewidzianego na jej utworzenie. Upřednio, wyczerpanie wszystkich procedur mogło trwać łącznie do 3 miesięcy, natomiast aktualnie, dzięki skróceniu z 21 do 14 dni okresu przewidzianego na zastosowanie pierwszej procedury rezerwowej, a głównie z powodu rezygnacji z dwóch dodatkowych procedur rezerwowych, czas przewidziany na powołanie rządu może maksymalnie wynosić 70 dni.

Powołana przez Prezydenta RP Rada Ministrów, stanowi podstawowe kolegialne ogniwo władzy wykonawczej. Podkreślane dość często w opracowaniu dążenie twórców Ustawy Zasadniczej do wzmocnienia pozycji rządu w pionie organów wykonawczych państwa, znajduje odzwierciedlenie zarówno w przypisanych jej funkcjach, jak również miejscu, jakie zajmuje w systemie organów państwowych.

Z przepisów Konstytucji określających pozycję ustrojową Rady Ministrów wynika, że spoczywa na niej **funkcja rządzenia** (prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa – art. 146 ust. 1), **funkcja kierowania** (np. koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji państwowej), **funkcja administrowania** (ochrona interesów Skarbu Państwa, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego), czy też – chyba najistotniejsza – **funkcja wykonawcza**, polegająca na zapewnieniu wykonania stanowionych przez parlament ustaw.

Radzie Ministrów przysługuje również generalna kompetencja, stwarzająca domniemanie jej właściwości w zakresie spraw polityki państwa; o ile bowiem nie są one wyraźnie zastrzeżone do innych organów państwowych (Prezydenta, ministrów, kierowników urzędów centralnych) lub do właściwości samorządu terytorialnego, to organem właściwym do ich rozstrzygania jest właśnie Rada Ministrów.

Ponadto, do organu tego Konstytucja zastrzegła aktualnie część tych uprawnień, które upřednio spoczywały w gestii Prezydenta (np. sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz stosunków z innymi państwami). Preponderencja Rady Ministrów w tej drugiej dziedzinie jest wyraźna, skoro art. 133 ust. 3

Ustawy Zasadniczej nakazuje Prezydentowi, aby w zakresie polityki zagranicznej współdziałał z premierem i właściwym ministrem.

Celem realizacji określonych przez Konstytucję funkcji, Rada Ministrów wyposażona została w następujące kompetencje:

- 1) na podstawie ustaw i celem ich wykonania wydaje rozporządzenia. Charakter prawny tych aktów i ich szczególne znaczenie w systemie źródeł prawa, został podkreślony w art. 87 i 92 Konstytucji. Nie jest to jednakże jedyna forma, za pośrednictwem której organ ten stanowi prawo; będąc organem kolegiальnym, wyraża się także poprzez stanowione **uchwały**, które jednak nie mają mocy powszechnie obowiązującej, a wprowadzają obowiązki wyłącznie w stosunku do jednostek podległych rządowi;
- 2) posiada prawo inicjatywy ustawodawczej i jest jedynym organem wśród tych podmiotów, którym takie prawo przysługuje, który najczęściej z niego korzysta (rząd jest najlepiej zorientowany w skali potrzeb regulacji ustawowych). Rada Ministrów jest ponadto jedynym organem, który posiada wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzieleniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 Konstytucji);
- 3) realizując szeroko rozumianą funkcję wykonawczą, Rada Ministrów obowiązana jest w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedłożyć Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa; sprawozdanie to, stanowi podstawę podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie udzielenia lub odmowie udzielenia jej absolutorium (art. 226);
- 4) Rada Ministrów również koordynuje i kontroluje prace wszystkich organów administracji rządowej. W tym zakresie, m.in. – działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów – może uchylać rozporządzenia lub zarządzenia ministrów (art. 149 ust. 2), kieruje działalnością wojewodów, a także określa zasady realizo-

wania przez nich powierzonych zadań i kompetencji, sprawuje nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego.

4. Odpowiedzialność polityczna Rządu i ministrów

Zgodnie z obowiązującą w Polsce zasadą systemu parlamentarno-gabinetowego, Rada Ministrów jako organ kolegialny, a także poszczególni jej członkowie, ponoszą odpowiedzialność przed Sejmem. Odpowiedzialność ta (zwana polityczną lub parlamentarną) ma na celu kontrolę polityki realizowanej bądź to przez rząd jako całość (polityka ta, może rozmiąć się z treścią *exposé* wygłoszonego przez premiera, a zaakceptowanego przez Sejm) bądź też przez poszczególnego ministra. Trudno bowiem byłoby się zgodzić z sytuacją, że działania lub zaniechania rządu bądź jego członków mogą pozostawać w sprzeczności z wolą większości parlamentu.

Odpowiedzialność parlamentarna może mieć charakter solidarny lub indywidualny. Ta ostatnia dotyczy odpowiedzialności za sprawy należące do zakresu działania ministrów lub powierzone im przez premiera (art. 157 ust. 2). Formą uzewnętrznienia utraty zaufania parlamentu może być odmowa wyrażenia wotum zaufania lub udzielenie wotum nieufności.

Instytucja **wotum zaufania** (łac. *votum* – ślubowanie, dar), oznacza uchwałę parlamentu wyrażającą poparcie lub zaufanie do polityki albo działania rządu. Na gruncie przepisów Konstytucji występuje w różnych sytuacjach. Jak pamiętamy, udzielenie przez Sejm wotum zaufania występuje już w procesie wyłaniania rządu, co należy oceniać jako zjawisko naturalne, gdyż w systemie parlamentarno-gabinetowym nie może funkcjonować rząd, nie mający poparcia parlamentu do realizowanej przez niego polityki.

Z art. 160 Konstytucji – podobnie jak to było na gruncie Małej Konstytucji – wynika ponadto, że Prezes Rady Ministrów może w każdym czasie zwrócić się do Sejmu o wyrażenie rządowi wotum zaufania. Udzielenie takiego wotum zaufania następuje **większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (większością zwykłą). Rozpatrzenie wniosku premiera następuje na najbliż-

szym posiedzeniu Sejmu, a w wypadku jego zgłoszenia w trakcie posiedzenia Sejmu – w czasie jego trwania (art. 117 regulaminu Sejmu).

Z powyższego wynika, że inicjatorem uruchomienia tej instytucji może być wyłącznie premier, a ocena rządu poddana pod osąd Sejmu może być pozytywna – co znacznie wzmocni jego pozycję – lub negatywna, co z kolei musi spowodować złożenie przez Prezesa Rady Ministrów dymisji rządu i obowiązek Prezydenta do jej przyjęcia (art. 162 ust. 2 pkt 1 i ust. 3).

Odmiernemu celowi służy instytucja **wotum nieufności**; wiąże się ona z zasadą odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów przed parlamentem i polega na złożeniu przez określoną prawnie liczbę posłów, wniosku wyrażającego brak zaufania dla rządu lub określonego ministra; **wniosek za swoją podstawę może mieć negatywną ocenę działalności gabinetu lub może wynikać z układów partyjno-koalicyjnych**.

Nowa Konstytucja zrezygnowała – z występującej na gruncie Małej Konstytucji – instytucji zwykłego wotum nieufności, które – jak zaznacza W. Skrzydło – mogło stosunkowo łatwo zgromadzić tzw. większość negatywną, przeciwną rządowi i z reguły otwierało kryzys polityczny, trwający do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

Opierając się na rozwiązaniach niemieckiego **konstruktywnego wotum nieufności**, art. 158 Konstytucji precyzuje następujące warunki wymagane do złożenia wniosku o jego wyrażenie:

- 1) wniosek musi być podpisany przez co najmniej 46 posłów (10% ustawowego składu Sejmu); wniosek ten składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Po złożeniu wniosku podpisy posłów popierających wniosek nie mogą być wycofane, a także nie mogą być pod nimi składane dalsze podpisy. Jeżeli zgłoszono kilka wniosków o wyrażenie wotum nieufności, to są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie według kolejności zgłoszenia. W wypadku wyrażenia wotum nieufności na podstawie jednego wniosku, pozostałe wnioski nie podlegają głosowaniu,
- 2) **wniosek musi wskazywać imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów,**

- 3) wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia,
- 4) do przyjęcia wniosku wymagana jest większość ustawowej liczby posłów (większość bezwzględna),
- 5) w razie odrzucenia tego wniosku, powtórna inicjatywa jego zgłoszenia może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku (warunku tego nie stosuje się, jeżeli z powtórным wnioskiem wystąpi co najmniej 115 posłów (25% ustawowej ich liczby)).

Z omówienia cyt. wyżej artykułu wynika, że Konstytucja przewiduje możliwość odwołania rządu, ale **przy równoczesnym wyborze nowego premiera**. W tym właśnie wyraża się sedno konstruktywnego charakteru zastosowanego wotum nieufności, „**że nowa większość jest przeciwna dotychczasowej polityce rządowej, a zarazem gotowa utworzyć i poprzeć nowy rząd (...); rozpad jednej większości jest zrekompensowany powstaniem większości nowej, która w tym samym głosowaniu wyłoniła nowego Prezesa Rady Ministrów**” (W. Skrzydło).

Podkreślenia wymaga, że nowe regulacje konstytucyjne w przedmiocie instytucji konstruktywnego wotum nieufności, w sposób istotny różnią się od dotychczasowych rozwiązań ujętych w Małej Konstytucji. „Stare przepisy” (art. 66 ust. 4 w związku z art. 58 MK) stwierdzały bowiem, że Sejm udzielając dotychczasowej Radzie Ministrów wotum nieufności z jednoczesnym wyborem premiera, powierzał mu misję utworzenia rządu i to Sejm był organem, który dokonywał wyboru proponowanego przez niego składu Rady Ministrów. Rola Prezydenta RP sprowadzała się wyłącznie do powołania tak wybranego rządu i odebrania od niego przysięgi.

Aktualnie, rola Sejmu w tej szczególnej procedurze powoływania Rady Ministrów, ogranicza się **wyłącznie do wyboru Prezesa Rady Ministrów, a zatem nie obejmuje całej Rady**. To do Prezydenta należy powołanie wybranego przez Sejm nowego premiera, a na jego wniosek pozostałych członków rządu oraz odebranie od nich przysięgi.

Odpowiedzialność polityczną przed Sejmem ponoszą również członkowie Rady Ministrów. Tryb udzielania **wotum nieufności**

w **stosunku do ministra** jest w zasadzie analogiczny jak w stosunku do Rady Ministrów, z tym jednakże wyjątkiem, że wniosek o wyrażenie nieufności musi być podpisany przez co najmniej **69 posłów** (15% ustawowego składu Sejmu). Procedura sejmowa tym się różni od uchwalania wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów, że wniosek w sprawie wyrażenia wotum nieufności ministrowi, **kieruje się do odpowiednich komisji sejmowych** (art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Wyżej wspomniane prawo Sejmu do dymisjonowania w drodze wotum nieufności poszczególnych ministrów wywoływało już spory podczas przygotowywania Ustawy Zasadniczej. Jak przypomina M. Kruk, zwolennicy wprowadzania wszelkich możliwych zabezpieczeń przed destabilizacją rządu, byli tej instytucji przeciwni. Ostatecznie jednak możliwość wyrażania wotum nieufności członkom rządu została utrzymana, z tym, że wprowadzono utrudnienie sprowadzające się właśnie do wymogu zebrania większej liczby podpisów posłów popierających wnioski (69). Rozwiązanie to – podobnie jak całą instytucję – poddał krytyce P. Sarnecki stwierdzając, że jest ona niekonsekwentna, gdyż – wobec przyjętego trybu powoływania rządu – posłowie w żadnym stadium jego tworzenia nie mają prawa zgłaszania kandydatur na ministrów a ponadto, prowadzić może to do odchodzenia ministrów z rządu wbrew woli premiera.

Nie negując słuszności zaprezentowanego stanowiska zauważyć jednak można, że wiele racji tkwi także w wywodach M. Kruk przekonującej, że instytucja indywidualnego wotum nieufności może być bardzo pożyteczna w określonych realiach politycznych. Spowodować bowiem może „rozładowanie” konfliktowej sytuacji między Sejmem a Radą Ministrów, jeśli jej przyczyną będzie polityka jednego resortu. Zastosowanie tej instytucji może być bowiem politycznie zręczniejsze, niż występowanie premiera do Prezydenta o odwołanie członka koalicyjnego rządu.

Faktem jest jednak (czego dowodzi praktyka), że właśnie ściśle określone realia polityczne prowadzą do tego, że określona w art. 159 Konstytucji procedura, służy jedynie czysto demonstracyjnym krokom opozycji parlamentarnej, gdyż zmiany na ministerialnych stanowiskach (uzgodnione przez rządzącą koalicję) odbywają się w drodze

prostszej procedury ujętej w art. 161, tj. na wniosek premiera złożony Prezydentowi RP.

Stosowanie przez Sejm instytucji wotum zaufania i wotum nieufności stanowi prężny instrument systemu parlamentarno-gabinetowego, dający Sejmowi możliwość zakończenia działalności rządu poprzez spowodowanie jej ustąpienia (dymisji).

Zgodnie z art. 162 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów obowiązany jest do złożenia **dymisji rządu**:

- 1) na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, oraz w przypadku,
- 2) wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności,
- 3) nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla rządu,
- 4) rezygnacji Prezesa Rady Ministrów.

Zaistnienie powyższych okoliczności powoduje, że Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powierza jej zarazem dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego rządu; jedynie w przypadku określonym w pkt 4 Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji. To właśnie rozwiązanie poddawane jest krytycznej ocenie doktryny, gdyż „oznacza to bowiem, że Prezes Rady Ministrów i w ogóle cały rząd może pełnić swe funkcje wbrew swej woli, co nie wydaje się harmonizować z wymogami państwa demokratycznego”.

Moim zdaniem pozostawienie tej „furtki” dla głowy państwa może jednak, w ściśle określonych sytuacjach, pełnić bardzo pozytywną rolę. Chodzi tu bowiem zapewne o rozważenie przez Prezydenta wszelkich zaistniałych rzeczywistych przyczyn (niekoniecznie prawnych) podjęcia przez premiera decyzji o rezygnacji z kierowania gabinetem (z sytuacją taką mieliśmy do czynienia 2 maja 2004 r. kiedy to dymisję Rady Ministrów z powodu rezygnacji z funkcji Prezesa RM złożył L. Miller). Dlatego też, odmowa jej przyjęcia przez Prezydenta, może być – w konkretnej sytuacji politycznej – najstosowniejszą decyzją, chroniącą państwo przed kryzysem rządowym.

Zaznaczenia wymaga, że w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP, dymisję składają także sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie. O przyjęciu ich dymisji

rozstrzyga Prezes RM w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania nowego gabinetu (art. 38 ustawy o Radzie Ministrów).

Tytułem uzupełnienia zauważyć należy, że analogiczny skutek, jak złożenie dymisji, wywołałaby również śmierć premiera, gdyż rząd może funkcjonować tylko pod kierunkiem imiennie określonej osoby, a jej odejście uniemożliwiłoby dalszą działalność pozostałych członków Rady Ministrów.

Konstytucja pomija w swej treści przepisy (czyniła to Mała Konstytucja w art. 22 ust. 3) traktujące o wymogu złożenia dymisji rządu w przypadku nieotrzymania **absolutorium, czyli uchwały Sejmu akceptującej przedkładane przez Radę Ministrów** – w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego – **sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa** (art. 226 Konstytucji). Wydaje się zatem – co moim zdaniem wynika z zasady bezpośredniego stosowania przepisów Ustawy Zasadniczej wyrażonej w art. 8 ust. 2 – iż nie można obowiązku takiego (tj. złożenia dymisji) wydedukować z podstawowych założeń tkwiących w systemie parlamentarno-gabinetowym, wykluczającym możliwość funkcjonowania rządu pozbawionego zaufania parlamentu. Należy sądzić, że negatywna ocena działalności finansowej Rady Ministrów może stanowić jedynie podstawę fakultatywnego rozważenia przez premiera decyzji o podaniu rządu do dymisji, lub – co jest raczej bardziej przekonujące – może być podstawą wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie rządowi konstruktywnego wotum nieufności (co wcale nie oznacza, że wniosek taki uzyska wymaganą większość głosów). W każdym razie – co wymaga szczególnego podkreślenia – nieuzyskanie przez rząd absolutorium otwiera możliwość wdrożenia w stosunku do członków Rady Ministrów odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

5. Tryb dokonywania zmian w Radzie Ministrów

Treść art. 161 Konstytucji nie pozostawia najmniejszych wątpliwości co do tego, że **Prezydent RP dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów**. Nie może jednak czynić tego z własnej inicjatywy, a tylko na **wniosek Prezesa Rady Ministrów**. Wniosek taki – jak to

już w pracy podkreślano – jest dla Prezydenta wiążący. Nadal zatem obowiązuje zasada, że **powoływanie poszczególnych członków rządu następuje poza Sejmem**. Sejm może jedynie – tak, jak to regulowała Mała Konstytucja – mieć wpływ na dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów poprzez wyrażenie ministrowi wotum nieufności; w takiej bowiem sytuacji, Prezydent musi dymisję ministra przyjąć i powołać na wniosek premiera nowego ministra.

Pomimo, że przepisy Konstytucji w sposób bezpośredni o tym nie traktują (dawniej czynił to *expressis verbis* art. 68 ust. 1 MK), członek rządu może – z różnych powodów – złożyć rezygnację z pełnienia funkcji (ministra, przewodniczącego określonego komitetu); uczyni to, składając dymisję na ręce Prezesa Rady Ministrów. W takiej sytuacji, zajdzie konieczność zastąpienia go przez premiera lub przez innego wskazanego przez niego członka rządu, lub też potrzeba uzupełnienia składu rządu. Uczyni to oczywiście Prezydent na wniosek premiera.

6. Tryb funkcjonowania Rady Ministrów

Konstytucja – odmiennie niż czyniła to ustawa konstytucyjna z 1992 r. – nie wymienia ani zasady kolegialności prac rządu, ani też nie wspomina o potrzebie ustawowego unormowania zagadnień dotyczących organizacji i prac rządu. Zdaniem W. Skrzydło, wynika to z przyjęcia założenia, że tego rodzaju kwestie należą do wewnętrznych kompetencji rządu oraz z realizacji zasady, że władza ustawodawcza nie powinna tak głęboko ingerować w problemy organizacyjno-funkcjonalne władzy wykonawczej.

Z uchwalonej wcześniej, bo dnia 8 sierpnia 1996 r. ustawy o Radzie Ministrów, wynika funkcjonowanie zasady **kolegialności działania rządu** (art. 1). Podobnie, § 2 regulaminu pracy Rady Ministrów z 2002 r. stanowi, że: *Rada Ministrów, w granicach swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, rozpatruje sprawy w trybie zapewniającym kolegialne podejmowanie rozstrzygnięć oraz ustalanie i realizowanie jednolitej polityki Rządu*.

Rozstrzygnięcia podejmowane przez Radę Ministrów zapadają na **posiedzeniach** zwoływanych przez Prezesa RM w stałych terminach;

zawiadomienia o posiedzeniu RM wraz z porządkiem obrad, doręcza uczestnikom posiedzenia Sekretarz Rady Ministrów, nie później niż na 5 dni przed datą posiedzenia. Premier ustala porządek posiedzeń i przewodniczy im. Odejściem od tej reguły jest jedynie odbycie posiedzenia **Rady Gabinetowej**, która może być zwoływana przez Prezydenta RP w sprawach o szczególnej wadze. Radę Gabinetową tworzy zatem Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem głowy państwa. Nie może ona jednak realizować kompetencji przysługujących rządowi (art. 141 Konstytucji).

Udział członków Rady Ministrów w rozstrzyganiu spraw i podejmowaniu rozstrzygnięć na posiedzeniach rządu jest obowiązkowy (w wypadku usprawiedliwionej nieobecności ministra na posiedzeniu – za zgodą premiera – w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów bierze udział wskazany przez ministra sekretarz lub podsekretarz stanu, a przy podejmowaniu rozstrzygnięć nieobecnego ministra może zastąpić inny minister wskazany przez Prezesa RM). **Posiedzenia rządu odbywają się przy obecności większości członków RM, a rozstrzygnięcia zapadają w formie uzgodnienia.** W przypadkach, gdy osiągnięcie uzgodnienia nie jest możliwe, jego projekt może być – z inicjatywy przewodniczącego posiedzenia – poddany pod głosowanie. Rozstrzygnięcia, w drodze głosowania, zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów, a w razie równej liczby głosów, rozstrzyga głos przewodniczącego posiedzenia.

Prezes RM lub z jego upoważnienia Sekretarz RM może, na wniosek uprawnionego organu albo z inicjatywy własnej, zarządzić rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego lub rozstrzygnięcia sprawy w drodze **korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk przez członków Rady Ministrów (tryb obiegowy)**. Projekt lub rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte, jeżeli wszyscy członkowie Rady Ministrów wyrazili na piśmie zgodę na przyjęcie dokumentu lub proponowaną treść rozstrzygnięcia bez zastrzeżeń oraz w razie niezgłoszenia uwag lub zastrzeżeń w wyznaczonym terminie (termin nie powinien być krótszy niż 3 dni).

Posiedzenia Rady Ministrów są niejawne. Prezes RM może zarządzić tajność całości lub części posiedzenia ze względu na ochronę wiadomości stanowiących tajemnicę państwową lub służbową. W posie-

dzeniach Rady Ministrów stale uczestniczą, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, osoby zobowiązane do uczestnictwa przez Prezesa RM, jeżeli uzna on ich udział w posiedzeniu za niezbędny do wykonywania powierzonych im obowiązków w zakresie realizacji polityki lub obsługi prac rządu. Premier może także zapraszać do udziału w posiedzeniu lub jego części, z głosem doradczym, inne osoby, w szczególności Prezesa NBP, Prezesa NIK oraz przedstawicieli innych zainteresowanych organów państwowych.

Z posiedzeń Rady Ministrów sporządza się – pod nadzorem Sekretarza Rady Ministrów – z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, pełny zapis ich przebiegu (na podstawie zapisu magnetofonowego) oraz protokół ustaleń. Protokół ten zawiera pełne zestawienie rozstrzygnięć podjętych przez RM na posiedzeniu, z uwzględnieniem wyników przeprowadzonych głosowań oraz zgłoszonych do protokołu stanowisk odrębnych. Protokół ustaleń podpisuje Prezes RM (a w razie jego nieobecności lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków – wicepremier lub inny członek RM) i **Sekretarz Rady Ministrów**. Niezależnie od faktu, że **uczestniczy on w rozpatrywaniu spraw przez Radę Ministrów, to spoczywa na nim obowiązek przygotowywania i obsługi posiedzeń rządu**. Ponadto, wykonuje obowiązki związane w szczególności z:

- a) przyjmowaniem od organów uprawnionych oraz przekazywaniem członkom Rady Ministrów i właściwemu komitetowi RM projektów dokumentów rządowych, z zachowaniem terminów i innych wymogów określonych w ustawie i uchwale,
- b) opracowywaniem porządku obrad RM,
- c) sprawowaniem, przy udziale właściwych komórek organizacyjnych Kancelarii Prezesa RM, nadzoru nad:
 - przedkładaniem ostatecznych tekstów dokumentów rządowych do podpisu Prezesowi RM,
 - sporządzaniem i przechowywaniem zapisu posiedzenia i protokołu ustaleń oraz nad opracowywaniem i dostarczaniem protokołu ustaleń,
 - ewidencjonowaniem dokumentów rządowych przyjętych przez RM,

- informowaniem, za pośrednictwem rządowych służb informacyjnych, opinii publicznej o przedmiocie posiedzeń RM i rozstrzygnięciach, jakie zapadły na posiedzeniach,
- d) kierowaniem przez Prezesa Rady Ministrów spraw do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (w trybie obiegowym).

W zakresie powierzonych mu obowiązków Sekretarz Rady Ministrów współdziała w szczególności z Rządowym Centrum Legislacji, sekretarzami właściwych komitetów RM oraz z Radą Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.

7. Organy wewnętrzne Rady Ministrów

Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 znowelizowanej w dniu 21 grudnia 2001 r. ustawy o Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów, może, w drodze zarządzenia, tworzyć organy pomocnicze Rady Ministrów lub Prezesa RM, a w szczególności:

- 1) stały komitet lub komitety Rady Ministrów w celu inicjowania, przygotowania i uzgadniania rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa RM w sprawach należących do zadań i kompetencji tych organów,
- 2) komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw lub określonej sprawy,
- 3) rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów lub Prezesa RM.

Stały Komitet Rady Ministrów jako organ pomocniczy Rady Ministrów i Prezesa RM aktualnie funkcjonuje na podstawie zarządzenia Nr 98 Prezesa RM z dnia 21 grudnia 2010 r. (Mon. Pol. Nr 99, poz. 1171). Jego zadaniem jest inicjowanie, przygotowywanie i uzgadnianie rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa RM w sprawach należących do ich kompetencji. Może rozpatrywać również inne sprawy powierzone mu przez Rząd lub premiera.

Komitet odbywa posiedzenia w stałych terminach. Do udziału w pracach komitetu zaprasza się Prezesa Narodowego Banku Polskie-

go. Ponadto, w pracach komitetu uczestniczą: Sekretarz do Spraw Europejskich, Prezes Rządowego Centrum Legislacji oraz Prezes Urzędu Konkurencji i Konsumentów lub ich przedstawiciele. Przewodniczący stałego komitetu może zapraszać do udziału w pracach tego komitetu, z głosem doradczym, również inne osoby, reprezentujące organy, instytucje lub organizacje właściwe w sprawach będących przedmiotem tych prac, w tym przedstawiciela Rady Legislacyjnej przy Prezesie RM.

W skład stałego komitetu RM wchodzi:

- a) przewodniczący, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów,
- b) członkowie, którymi są sekretarze stanu w ministerstwach,
- c) przedstawiciel Prezesa RM, którym jest Szef kancelarii Prezesa RM albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa RM.

Sekretarzem stałego komitetu jest powoływana i odwoływana przez przewodniczącego tego komitetu osoba kierująca komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która sprawuje obsługę prac tego komitetu.

Przy Prezesie Rady Ministrów działa także **Rada Legislacyjna**. Jest ona organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa RM w sprawach dotyczących systemu prawa, działającym od 1972 r. Zakres jej zadań oraz szczegółowe zasady jej funkcjonowania określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 21).

Swoje zadania Rada wykonuje przez:

- a) opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w szczególności założeń projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa,
- b) opiniowanie projektów ustaw o szczególnej doniosłości przygotowywanych z inicjatywy posłów, Senatu, Prezydenta RP lub grupy obywateli, skierowanych do Rady Ministrów w celu

- zajęcia stanowiska lub opiniowanie projektu stanowiska Rady Ministrów do tych projektów,
- c) formułowanie wniosków lub opinii dotyczących metod i sposobów rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem Konstytucji RP oraz metod i sposobów wdrażania prawa Unii Europejskiej,
 - d) formułowanie wniosków lub opinii w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa, w tym co do zasad techniki prawodawczej,
 - e) dokonywanie ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych,
 - f) analizowanie potrzeby dokonania zmian prawa.

W skład Rady wchodzi, powoływane przez Prezesa RM, osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej – w liczbie do 20 osób. Przewodniczącego Rady powołuje i odwołuje spośród członków Rady, Prezes RM. Wiceprzewodniczącego oraz sekretarza Rady powołuje i odwołuje Prezes RM, na wniosek przewodniczącego Rady, spośród członków Rady. Kadencja Rady Legislacyjnej trwa 4 lata.

Działające przy Prezesie RM i jemu podległe **Rządowe Centrum Legislacji**, zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa RM i innych organów administracji rządowej. Czuwa ono nad zapewnieniem obsługi prawnej Rady Ministrów, a w szczególności:

- a) opracowuje rządowe projekty ustaw na zasadach i w trybie określonym w regulaminie pracy RM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów,
- b) opracowuje stanowiska prawno-legislacyjne do rządowych projektów aktów prawnych oraz do projektów założeń projektów ustaw,
- c) opracowuje pod względem legislacyjnym rządowe projekty aktów prawnych, skierowane do rozpatrzenia przez RM, w tym

- poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum,
- d) analizuje orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa,
 - e) koordynuje pod względem prawnym i formalnym przebieg uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych,
 - f) redaguje i udostępnia Dziennik Ustaw RP oraz Dziennik Urzędowy RP „Monitor Polski”,
 - g) współdziała z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania,
 - h) współdziała z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją RP oraz spójności z polskim systemem prawa,
 - i) monitoruje wydawanie przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw (art. 14c ustawy o Radzie Ministrów w brzmieniu ustalonym zmianą z dnia 23 stycznia 2009 r.).

Centrum kieruje Prezes przy pomocy wiceprezesów oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Centrum. Prezesa powołuje i odwołuje Prezes RM. Na wniosek Prezesa Centrum Premier powołuje i odwołuje wiceprezesów. W skład Centrum wchodzi następujące komórki organizacyjne: Departamenty (Prawa Administracyjnego, Prawa Gospodarczego, Prawa Społecznego, Prawa Środowiska i Infrastruktury, Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego, Prawny i Orzecznictwa), Biura (Administracyjne, Finansowe) – Zarządzenie Nr 5 Prezesa RM z dnia 21 stycznia 2009 r. – Mon. Pol. Nr 5, poz. 46.

Ukazany wyżej Stały Komitet Rady Ministrów, Rada Legislacyjna i Rządowe Centrum Legislacji nie są jedynymi organami wewnętrznymi Rady Ministrów. Mogą być i są tworzone również inne organy

wewnętrzne o charakterze pomocniczym występujące pod nazwą komitetów, rad, zespołów.

Literatura

1. Bałaban A. (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002.
2. Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, pod red. M. Domagała, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
3. Garlicki L., Gołyński K., *Polskie prawo konstytucyjne – wykłady*, Wyd. Liber, Warszawa 1996.
4. Garlicki L., *Polski prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 2010.
5. Gdulewicz E., Mojak R., *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997.
6. Grzybowski M., *W kwestii określenia kompetencji Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5.
7. Grzybowski M. (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
8. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Garlicki L. (red.), rozdz. VI, oprac. Sokolewicz W., t. I, Warszawa 1999, t. II, oprac. Sarnecki P., Sokolewicz W., Warszawa 2001.
9. Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Wyd. UMCS, Lublin 1998.
10. Kulig A., *Uwagi o powoływaniu rządu w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993.
11. Kulig A., *Zagadnienia podstawowe funkcjonowania rządu RP*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1.
12. Kulig A., *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. P. Tuleja, wyd. 4, C. H. Beck, Warszawa 2002.

13. Mojak R., *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji RP (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
14. Mojak R., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 2000.
15. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
16. Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
17. Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
18. Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12.
19. Skrzydło W., *Rada Ministrów*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, pod red. W. Skrzydły, Lublin–Rzeszów 1993.
20. Skrzydło W., *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej Konstytucji*, [w:] „Studia Juridica” 1995, t. XXVIII.
21. Skrzydło W., *Instytucja absolutorium w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga Pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.
22. Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, Wyd. MORPOL, Lublin 2002.
23. *Słownik wiedzy o Sejmie*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995.
24. Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
25. Stańczyk P., *Ministrowie resortowi i bez teki*, „Rzeczpospolita” z 1 kwietnia 1999 r., nr 77/5242.
26. Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm (1989–1997)*, Wyd. UMCS, Lublin 1998.
27. Szeliga Z., *Sejm a powoływanie, odwoływanie i dymisja Rady Ministrów RP w czasie przekształceń ustrojowych*, [w:] *Państwo. Ustrój. Samorząd Terytorialny*, pod red. M. Chmaj, Wyd. „VERBA”, Lublin 1997.
28. Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wyd. UMCS, Lublin 2003.
29. Witkowski Z., *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd)*, [w:] Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne – zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, TNOiK, Toruń 1998.
30. Zieliński E., *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001.