

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.01.01>

Marian GRZYBOWSKI

<https://orcid.org/0000-0001-7915-2653>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: m.grzybowski@ujd.edu.pl

Konstytucyjna pozycja premiera na Węgrzech, w Rumunii i w Rzeczypospolitej Polskiej (analiza prawno-porównawcza)

Streszczenie

Institucja premiera, ukształtowana w państwach monarchicznych, uzyskała nowe otoczenie ustrojowe w republikach, zwłaszcza w odniesieniu do statusu i charakteru funkcji premiera. Pozycja ta w znacznej mierze uzależniona jest od konstytucyjnego usytuowania i ukształtowania statusu obieralnego prezydenta republiki. Konstrukcje ustrojowe stosowane w tym zakresie, mieściły się – co do zasady – pomiędzy dwoma granicznymi modelami: pełnego uzależnienia premiera od politycznej (partyjnej) większości w parlamencie, po uzależnienie premiera od profilu politycznego i osobistych preferencji prezydenta republiki. Pomiędzy wskazanymi tu rozwiązaniami mieściło się wiele pośrednich rozwiązań zastosowanych w poszczególnych państwach.

Przemiany polityczne na przełomie lat 1989/1990 w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej sprzyjały ukształtowaniu modelu pozycji premiera nawiązującego do założeń systemu rządów parlamentarnych (tj. opartego na uzależnieniu od zaufania większości parlamentarnej i od relacji pomiędzy reprezentacjami partii w parlamencie), przy pewnym oddziaływaniu prezydenta (zwłaszcza w przypadkach obsady tego urzędu dokonywanej w wyborach powszechnych i bezpośrednich).

Słowa kluczowe: członek rządu (gabinetu), konstruktywne wotum nieufności, minister, minister bez teki, nominacja premiera, nominowanie członków rządu, odpowiedzialność indywidualna członków rządu, odpowiedzialność parlamentarna (polityczna) rządu, parlament, premier, prezydent państwa, rząd, większość bezwzględna, większość zwykła, wotum nieufności, wotum zaufania, zmiany w składzie rządu.

Uwagi wprowadzające

Na Węgrzech w następstwie pluralizacji systemu partyjnego i reformy konstytucyjnej z 1989 r. wzrosła rola parlamentu. Nowa konstytucja węgierska ustanowiona w 2011 r. (po przeprowadzeniu ogólnonarodowej ankiety) zachowała założenia trójpodziału władzy i zasadnicze elementy systemu rządów parlamentarnych, uformowanego w 1989 r. Parlament węgierski (Zgromadzenie Krajowe) pomniejszony o połowę (do 199 deputowanych) zachował atrybuty organu przedstawicielskiego i ustawodawczego. Natomiast podstawową rolę Prezydenta Republiki (o dość skromnych kompetencjach) było uosabianie „jedności narodu węgierskiego”.

Prezydent Węgier nie uzyskał w szczególności istotnych uprawnień w sferze władzy wykonawczej ani też szeregu typowych prerogatyw głowy państwa. Węgierska ustawa zasadnicza wyeksponowała natomiast w tym obszarze pozycję oraz kompetencje rządu oraz premiera. Ustanowiła na rzecz rządu domniemanie właściwości w sferze władzy wykonawczej. W zakresie tym rząd zarówno przedmiotowo (w odniesieniu do sfer działalności) jak i kompetencyjnie (tj. w odniesieniu do uprawnień władczych) uzyskał pozycję newralgiczną.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 rząd jest „najwyższym organem administracji państwowej”. Może on, na podstawie ustaw, „tworzyć organy administracji państwowej”. Silna pozycja ustrojowa premiera w obrębie rządu zdeterminowana została przez okoliczność, że premier jest jedynym członkiem rządu, który wybierany jest przez parlament. Inni członkowie rządu są natomiast mianowani przez Prezydenta Republiki, przy czym premier ma wyłączne prawo przedkładania propozycji osobowych Prezydentowi Republiki. Dodatkowo, premier – poprzez wydanie odpowiednich rozporządzeń – powołuje na jedno lub kilka stanowisk zastępców premiera osoby z grona ministrów. Mianuje też ministrów bez teki. Nadto, na podstawie art. 18 ust. 1 konstytucji z 2011 r. „określa główne kierunki polityki rządu”. Wotum zaufania wobec rządu jako takiego może być poddane głosowaniu w parlamencie tylko jednocześnie z wnioskiem o wybór nowego premiera. Wymaga ono poparcia przez co najmniej połowę deputowanych Zgromadzenia Krajowego.

W Rumunii po przemianach 1989 r. pozycja ustrojowa premiera ewoluowała zgodnie ze zmianami regulacji prawnych, konstytucyjnych i ustawowych, oraz stosownie do rozwoju uwarunkowań politycznych. Zgodnie z dekretem nr 10 z 31 grudnia 1989 r. rząd uzyskał status „najwyższego organu administracji państwowej” oraz wykonawcy dekretów Rady Frontu Ocalenia Narodowego, wobec której rząd ponosił odpowiedzialność polityczną. W realiach okresu przejściowego lat 1989–1990 rząd premiera Petru Romana – pozostawał – co do zasady – organem politycznie samodzielnym. Po utworzeniu – dekretem nr 81/1990 – Tymczasowej Rady Jedności Narodowej (z uprawnieniami zbliżonymi do parlamentarnych) rząd rumuński, kierowany przez premiera, został podporządkowany

wspomnianej Radzie Jedności, zaś po utworzeniu (i wyborze) Zgromadzenia Narodowego jako regularnego parlamentu – obu jego izbom: Izbie Deputowanych oraz Senatowi.

W tym samym czasie pozycja ustrojowa rządu w Rumunii uległa upodobnieniu do rozwiązań charakterystycznych dla systemu semi-prezydenckiego (według modelu wzorowanego na V Republice Francuskiej). Kandydat na urząd Premiera mianowany był przez Prezydenta Republiki spośród przedstawicieli partii z największą liczbą miejsc w parlamencie, po konsultacjach z wszystkimi partiami reprezentowanymi w Zgromadzeniu Narodowym. Ustawa nr 37 z 7 grudnia 1990 r. o rządzie ustanowiła zasadę, że premier mianowany jest przez Prezydenta, podczas gdy w gestii premiera spoczywa mianowanie pozostałych członków rządu. Warunkiem funkcjonowania rządu w ten sposób ukształtowanego było uzyskanie wotum zaufania w obu izbach rumuńskiego parlamentu.

Rozwiązanie to podtrzymane zostało przez pierwszą post-transformacyjną konstytucję Rumunii z 21 listopada 1991 r. Utrwaliła ona wiodącą rolę premiera w formowaniu składu rządu oraz w koordynowaniu działalności jego członków. Nowa ustawa o organizacji i kompetencjach rządu z 26 lutego 2001 r. poszerzyła zakres właściwości rządu, włączając doń m.in. sprawy relacji z Unią Europejską. Wobec trwającego rozczłonkowania reprezentacji partii politycznych w parlamencie Rumuni oraz trudności w pozyskiwaniu większości parlamentarnej w obu izbach parlamentu przez kolejne rządy ustawa ta upoważniła Prezydenta Republiki do czasowego powierzenia funkcji premiera jednemu z wicepremierów, a nawet – ministrów aktualnie działającego rządu. Zasada ta została utrwalona przez nowelizację konstytucji Rumunii, dokonaną w październiku 2003 r.

W Polsce, w przeciwieństwie do regulacji konstytucyjnych i ustawowych na Węgrzech i w Rumunii, ukształtowanie pozycji ustrojowej premiera (Prezesa Rady Ministrów) pozostało najbliższe klasycznemu modelowi parlamentarno-gabinetowemu, z umocnioną rolą premiera. W granicach porozumień koalicyjnych premier dysponuje znaczącym wpływem na skład i strukturę rządu i na powierzenie konkretnym osobom kierownictwa ustawowo wyodrębnionych działów administracji rządowej. On (ona) przedkłada Prezydentowi propozycje osobowej obsady konkretnych stanowisk w składzie rządu, mając na uwadze perspektywę rychłego ubiegania się o zaufanie większości w Sejmie (większości bezwzględnej, a ostatecznie – zwykłej). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza przy tym zastąpienie w toku kadencji Sejmu aktualnego rządu rządem nowym poprzez przegłosowanie konstruktywnego wotum nieufności, tj. przy równoczesnym wyborze nowego premiera bezwzględną większością głosów (to zaś oznacza automatyczne poparcie jego osoby i profilu politycznego).

Ponadto Konstytucja RP upoważnia premiera do zwracania się do Prezydenta o dokonanie zmian osobowych na poszczególnych stanowiskach w składzie rządu, jakkolwiek nie przyznaje premierowi prawa do samodzielnych ich dymisjonowania i powoływania na te stanowiska. Zapewnia jednak premierowi, z dru-

giej strony, prawo określania kierunków bieżącej polityki rządu oraz ukierunkowywania działań członków gabinetu w celu pełnego wdrażania tejże polityki, zgodnie z wytycznymi formułowanymi samodzielnie przez premiera.

1. Instytucja premiera w europejskich systemach ustrojowych

Instytucja premiera sięga swymi europejskimi korzeniami XIX-wiecznych monarchii parlamentarnych, w których władca rezygnując z bezpośredniego kierowania pracami przyobocznego zespołu (rady) ministrów powierzał tę funkcję osobie szczególnego zaufania zdolnej zarazem pośredniczyć w kontaktach między monarchą a parlamentem, przy szczególnym uwzględnieniu kształtującej się tam większości parlamentarnej. Przyjęcie przez szereg państw – głównie w drugiej połowie XIX i pierwszej XX stulecia – formy republiki postawiło na porządku dziennym kwestię relacji między obieralną „głową państwa”, parlamentem oraz rządem jako organem bieżącego prowadzenia polityki i zarządzania sprawami państwa¹.

O ile w monarchiach parlamentarnych przeważającą tendencją było przejmowanie uprawnień wycofującego się z czynnego kształtowania polityki dziedzicznego monarchy przez osobę funkcjonującą w ścisłym kręgu jego pomocników i doradców, cieszącą się jednocześnie zaufaniem (lub – co najmniej – tolerancją) aktualnej większości parlamentarnej, to w republikach geneza i ewolucja instytucji premiera zachowała – w znacznym zakresie – cechy specyficzne, wynikające – przede wszystkim – z ukształtowania instytucji szefa państwa, jego funkcji i kompetencji oraz relacji z parlamentem.

W obszarze wyznaczonym przez dwa rozwiązania graniczne: pełne uzależnienie obsady stanowiska premiera od układu sił politycznych (partyjnych) w parlamencie (jego pierwszej izbie) oraz związanie obsady stanowiska szefa rządu z profilem politycznym i preferencjami osobowymi prezydenta mieści się szereg rozwiązań pośrednich, kojarzących uzależnienie doboru szefa rządu od sytuacji politycznej w parlamencie z wyborem osobowym, uwzględniającym wolę piastuna funkcji głowy państwa. W tej przestrzeni lokują się zróżnicowane rozwiązania szczegółowe, w ramach których współlistnieją i krzyżują się mechanizmy uzależnienia doboru osoby kierującej pracami rządu od układu sił politycznych reprezentowanych na niwie parlamentarnej z mechanizmami wpływu i oddziaływania wybieralnego prezydenta państwa (zwłaszcza, gdy ten uzyskuje swe pełnomocnictwa drogą wyborów powszechnych i bezpośrednich)².

¹ H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 35–38.

² J. Wojnicki, *Parlamentaryzm czy semiprezycjonalizm: spór o wybór formy ustroju*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 90–94.

Systemy konstytucyjno-ustrojowe, ukształtowane w wyniku demokratycznej transformacji ustrojowej przełomu lat 1980. i 1990. w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej sytuowały pozycję premiera-szefa rządu w obszarze tu wskazanym, tj. na linii łączącej wątki parlamentarne (z wyraźnym uzależnieniem obsady urzędu premiera od układu partyjnego w parlamencie) z wątkami semi-prezydenccjalizmu, eksponującego podmiotowy wpływ prezydenta, silnie legitymowanego uzyskaniem urzędu z woli większości wyborców, głosujących w ogólnokrajowych wyborach powszechnych i bezpośrednich³.

2. Pozycja ustrojowa premiera Węgier w ujęciu ustawy zasadniczej z 2011 r. – uwarunkowania prawne oraz polityczne

Przeobrażenia polityczne, uzgodnione pomiędzy zjednoczoną opozycją demokratyczną a rządzącą dotychczas Węgierską Socjalistyczną Partią Robotniczą doprowadziły do znaczącej nowelizacji konstytucji z 1949 r., dokonanej w 1989 r. Nowelizacja wprowadziła zasadę demokratycznego państwa prawa, utrwaliła trójpodział władz oraz system parlamentarny. Po przeprowadzeniu w maju 1990 r. pierwszych wolnych wyborów do parlamentu przyjęte zostały dalsze poprawki do konstytucji podnoszące rangę parlamentu⁴.

Nowa, całościowa ustawa zasadnicza Węgier, przyjęta w 2011 r., po przeprowadzeniu ogólnonarodowej ankiety konstytucyjnej (na którą odpowiedziało 11% uprawnionych politycznie obywateli) zachowała parlamentarny system rządów oraz założenie trójpodziału władzy, przyjęte w nowelizacji poprzedniej konstytucji z 1989 r.

Parlament (jednoizbowy), którego liczebność zmniejszono z 386 do 199 deputowanych, zachował status „organu władzy przedstawicielskiej narodu”, stanowiącego ustawy organiczne (większością kwalifikowaną) oraz ustawy zwykłe.

³ M. Grzybowski, *System rządów w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski, M. Grzybowski, K. Sobolewska-Myślik, *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 1999, s. 147–149; J. Szymanek, *Dylematy wyboru prezydenta Republiki Mołdawy: casus postkomunistycznego sporu o system rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Parlament. Prezydent. Rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, Warszawa 2008, s. 112.

⁴ W okresie przejściowym, obejmującym lata 1990–1993, węgierski Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do zasad wyprowadzonych z koncepcji demokratycznego państwa prawa, doprowadził do uchylecia wielu aktów normatywnych z okresu sprzed przełomu demokratycznego (z lat 1989–1990), posługując się kontrowersyjną konstrukcją „konstytucji niewidzialnej”. Aktywizm Sądu Konstytucyjnego był przedmiotem krytyki ze strony polityków prawicowej partii Fidesz (po jej dojściu do władzy w 2010 r.). Por. szerzej A. Arato, Z. Miklósi, *Constitution Making and Transitional Politics in Hungary*, [w:] L.E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition*, Washington 2010.

Prezydent Węgier potraktowany został jako organ wyrażający „jedność narodu”. Ponadto miał stać na straży „demokratycznego funkcjonowania organizmu państwowego”. Odmienne niż w większości państw Europy Centralnej, które przeszły transformację systemową na przełomie 1989 i 1990 r., prezydent Węgier – zgodnie z tradycją powojenną – nie pochodził z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Wyboru na urząd prezydenta dokonywał parlament na okres pięciu lat; ten sam kandydat mógł pełnić urząd prezydenta nie dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

Prezydent węgierski nie uzyskał szerokich i zarazem istotnych kompetencji w sferze określanej mianem władzy wykonawczej. Najistotniejszym uprawnieniem prezydenta pozostaje prawo rozwiązania parlamentu, gdy ten nie uchwali ustawy budżetowej do 31 marca rozpoczętego roku budżetowego. Słabiej natomiast ujęte zostało prezydenckie prawo weta ustawodawczego. Prezydent może wprawdzie odmówić podpisania uchwalonej przez parlament ustawy i zwrócić ją z uwagami parlamentowi. Parlament natomiast może ponownie uchwalić ustawę w dotychczasowym brzmieniu większością wymaganą do uchwalenia danego typu ustawy. Do odrzucenia (nieuwzględnienia) prezydenckiego weta nie jest zatem wymagana wyższa (kwalifikowana) większość głosów w parlamencie, co osłabia znaczenie prezydenckiego weta ustawodawczego⁵.

Prezydent Węgier nie uzyskał w ustawie zasadniczej z 2011 r. znaczących prerogatyw, tj. uprawnień osobistych. Jego akty (czynności) urzędowe opatrzone zostały konstytucyjnym wymogiem kontrasygnaty ze strony premiera oraz właściwego ministra. Kontrasygnujący przejmują wprawdzie polityczną (parlamentarną) odpowiedzialność za treść (i konsekwencje) aktów prezydenta; tym niemniej – bez kontrasygnaty (a więc: zgody premiera i ministra) prezydent nie może dokonać skutecznej prawnie czynności urzędowej.

Ustawa zasadnicza Węgier eksponuje pozycję rządu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 (w części „Państwo”) „rząd jest głównym organem władzy wykonawczej, którego zakres odpowiedzialności i kompetencji obejmuje wszystkie obszary działania, z wyłączeniem tych, które wprost zostały przekazane ustawą pozostałym organom władzy”. Unormowanie to mieści generalnie ujętą presumpcję właściwości na rzecz rządu. Tym samym – w sferze władzy wykonawczej – rząd jest właściwy we wszystkich sprawach i w pełnym wymiarze kompetencji władczych, o ile ustawa zasadnicza lub inne obowiązujące akty normatywne nie ustanowiły kompetencji innego organu władzy. Zarówno przedmiotowo (w odniesieniu do sfer działania) jak i kompetencyjnie (w zakresie uzyskanych uprawnień władczych) rząd ma zagwarantowaną konstytucyjnie newralgiczną pozycję władczą. Tak korzystne unormowanie sfery właściwości oraz uprawnień rządu zapewnia temu organowi uprzywilejowany status w systemie organów państwa węgierskiego.

⁵ Prezydent może nadto – alternatywnie – zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy (organicznej lub zwykłej). Por. A. Sadecki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Węgier*, Warszawa 2015, s. 23.

Statusowi temu sprzyja także klauzula zawarta w art. 15 ust. 2 węgierskiej ustawy zasadniczej z 2011 r. Wedle wskazanego tu unormowania „rząd jest naczelnym organem administracji publicznej i zgodnie z ustawą może tworzyć organy administracji państwowej”. Lektura przytoczonego uregulowania nasuwa wprawdzie pewne wątpliwości⁶, tym niemniej pozostawia rządowi znaczną przestrzeń „władzy organizacyjnej” w postaci uprawnienia do tworzenia organów administracji państwowej (a więc struktury organów podporządkowanych rządowi i kierowanych przez rząd). Wprawdzie wymóg, by działanie to przebiegało „zgodnie z ustawą” powoduje, iż ustrojodawca węgierski dopuścił w tym obszarze możliwość regulacji ustawowej, a zatem – pochodzącej od parlamentu (Zgromadzenia Krajowego), tym niemniej – nie wyznaczył minimalnych parametrów treści i zakresu takiej regulacji; nie wykluczył też prawdopodobieństwa, iż stosowne ustawy uchwalane będą przez parlament (Zgromadzenie Krajowe) z inicjatywy (ustawodawczej) rządu i w oparciu o przedłożenia rządowe.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 węgierskiej ustawy zasadniczej członkami rządu są: premier i ministrowie. Analiza dalszych segmentów art. 16 prowadzi do konstatacji, iż pozycja premiera jest niezwykle silna, wręcz – newralgiczna w strukturze i funkcjonowaniu rządu i odpowiada socjologicznej kategorii „spersonalizowanego przywództwa”.

Premier rządu Węgier jest jedynym członkiem składu osobowego rządu, który jest – zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy zasadniczej – wybierany przez parlament. Wskazany przepis stanowi, że „Premier jest wybierany przez Zgromadzenie Krajowe na wniosek Prezydenta Republiki”⁷.

O silnej pozycji premiera rozstrzyga też – w płaszczyźnie prawnej – unormowanie, iż ministrowie (będący obligatoryjnie członkami Rządu) mianowani są przez Prezydenta Republiki, ale – w każdym przypadku – na wniosek premiera. Tym samym do premiera należy – i to na zasadzie wyłączności – prawo zgłaszania kandydatów na stanowiska ministrów. Co więcej, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej z 2011 r. Premier – w drodze rozporządzenia – wyznacza spośród ministrów jednego bądź kilku wicepremierów. Jakkolwiek liczbę mini-

⁶ Nie do końca wiadomo, jakie intencje przyświecały ustrojodawcy węgierskiemu w tym, że najpierw traktuje rząd jako naczelną organ administracji publicznej (które to pojęcie obejmuje zarówno administrację państwową jak i samorządową), by następnie – przyznając rządowi kompetencje tworzenia organów administracji „zgodnie z ustawą” ograniczyć zakres tej kompetencji do organów „administracji państwowej”. Można jedynie przypuszczać, że intencją ustrojodawcy było pozostawienie – w ramach ustawy zasadniczej oraz innych ustaw (głównie: organicznych) prawa tworzenia organów samorządowych wspólnotom samorządowym. Niezbyt precyzyjne jest też określenie wymogu, iż tworzenie organów administracji państwowej ma być dokonywane przez rząd „zgodnie z ustawą”.

⁷ Stosownie do unormowań art. 16 ust. 5 Prezydent Republiki składa wniosek w tej sprawie: a) na inauguracyjnym posiedzeniu nowo wybranego Zgromadzenia Krajowego; b) w ciągu 15 dni od wygaśnięcia mandatu Premiera, jeśli nastąpiło to wskutek jego rezygnacji, śmierci, stwierdzenia konfliktu interesów z pełnionymi przez Premiera funkcjami publicznymi, niespełnienia warunków koniecznych do wyboru na urząd lub wyrażenia przez Zgromadzenie Krajowe wotum nieufności dla Premiera.

strów – stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej – określa ustawa (a zatem akt uchwalany przez Zgromadzenie Krajowe), to „w celu wykonania wyznaczanych przez Rząd (nie zaś: parlament) zadań może być powołany minister bez teki. Inicjatywa powołania takiego ministra (a nawet: ministrów) należy do premiera. Jednocześnie art. 17 ust. 4 zastrzega, że „przepisy ustawy organicznej określające ministerstwa, ministrów bądź organy administracji publicznej mogą być zmieniane ustawą”⁸.

Węgierska ustawa zasadnicza z 2011 r. w istotnym wymiarze wzmocniła rolę premiera w wytyczaniu polityki rządu. Zgodnie z unormowaniem art. 18 ust. 1 to premier „określa główne kierunki polityki Rządu”. Tym samym, inaczej niż – przykładowo – w ujęciu art. 148 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – linie kierunkowe polityki rządu ustalane są jednoosobowo, nie zaś – kolegialnie (z udziałem całego składu rządu). Poszczególni ministrowie kierują działalnością podległych im działów administracji publicznej „w ramach głównych kierunków polityki Rządu”, określanych jednoosobowo przez Premiera Węgier.

Konsekwencją wskazanych tu unormowań art. 18 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej jest podwójna odpowiedzialność ministrów w Rządzie Węgier. Zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 4 członkowie Rządu za swą działalność są odpowiedzialni przed Zgromadzeniem Krajowym (parlamentem Węgier); paralelnie z tą odpowiedzialnością ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed Premierem⁹.

Ustawa zasadnicza Węgier przyjmuje też – obecnie stanowiące swoisty standard – rozwiązanie ustrojowe, łączące byt konkretnego rządu z pozostawieniem na urzędzie osoby pełniącej funkcję premiera. Unormowanie art. 20 ust. 1 ujęte zostało w sposób jednoznaczny. Stanowi ono, że „wraz z wygaśnięciem mandatu Premiera kończy się misja jego Rządu.” Tym samym *ex lege fundamentale* zmiana na stanowisku premiera (jego ustąpienie) oznacza automatycznie i bezwarunkowo kres misji rządu¹⁰. Wraz z wygaśnięciem mandatu Premiera wygasają mandaty wszystkich ministrów-członków składu Rządu¹¹.

⁸ Przytoczony przepis jest argumentem na rzecz stwierdzenia, iż w sferze struktury (składu) rządu występuje swoiste „kondominium kompetencyjne”. Parlament może uregulować pewne kwestie strukturalne w drodze ustawy organicznej. Może zmieniać tę regulację ustawą zwykłą. W pozostałym zakresie władza organizacyjna przypada w udziale Premierowi.

⁹ Analiza sformułowań art. 18 ust. 4 węgierskiej ustawy zasadniczej nasuwa sugestię, że odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Krajowym dotyczy głównie Premiera oraz – w przypadku ich powołania – wicepremierów. Natomiast zasadniczą dla ministrów jest ich odpowiedzialność przed Premierem, tym bardziej iż to Premier sprawuje bieżący nadzór (i kierownictwo) w odniesieniu do ministrów kierowanego przez siebie Rządu.

¹⁰ Węgierska ustawa zasadnicza z 2011 r. enumeratywnie wyczerpa (w art. 20 ust. 2) przesłanki wygaśnięcia mandatu Premiera. Należą do nich: a) ukonstytuowanie się nowo wybranego Zgromadzenia Krajowego (wobec którego Premier obligatoryjnie składa dymisję Rządu); b) uchwalenie wobec Premiera wotum nieufności (bezwzględna większość głosów w Zgromadzeniu Krajowym); c) odmowa udzielenia Premierowi wotum zaufania; d) rezygnacja Premiera z zajmowanego urzędu; e) śmierć Premiera; f) zaistnienie konfliktu interesów pomiędzy funkcją Premiera a innymi pełnionymi przezeń funkcjami publicznymi.

¹¹ Wynika to z jednoznacznego unormowania art. 20 ust. 3 lit. a węgierskiej ustawy zasadniczej. Por. A. Czyż, S. Kubas, *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Janosa Kádara do Viktora Orbána*, Katowice 2012, s. 112–113.

Węgierska ustawa zasadnicza, ustanowiona w 2011 r., podąża tropem uregulowań stabilizujących obsadę urzędu premiera. Czyni to, w pierwszym rzędzie, przez ustanowienie wymogu, iż votum nieufności zgłaszane pod adresem szefa rządu, musi być konstruktywnym votum nieufności, tj. wnioskiem zawierającym obowiązkowo kandydaturę nowego premiera. Wniosek o votum nieufności jest głosowany integralnie z propozycją nowej obsady urzędu premiera, co wynika jednoznacznie z unormowań art. 21 ust. 2 węgierskiej ustawy zasadniczej. Nadto wniosek ten musi uzyskać pewien (konstytucyjnie wymagany) „ciężar gatunkowy”; zgodnie z wymogiem art. 21 ust. 1 *in fine* może on być skutecznie zgłoszony przy poparciu (co najmniej) $\frac{1}{5}$ ogółu (199) deputowanych do Zgromadzenia Krajowego (tj. przez minimum 40 deputowanych).

Jednocześnie należy podkreślić, iż obsada stanowiska premiera wymaga zaufania co najmniej połowy deputowanych Zgromadzenia Narodowego. Premier może wystąpić z wnioskiem o wyrażenie mu votum zaufania zarówno przy powoływaniu nowego rządu jak i w trakcie jego funkcjonowania. Może też połączyć wniosek o votum zaufania z głosowaniem nad wniesioną do parlamentu merytoryczną (głównie: legislacyjną) propozycją rządową¹².

Jak w większości przypadków stosowania tej instytucji (w ujęciu porównawczym) jest to jednak instrument cechujący się występowaniem skutków obosiecznych. W przypadku sytuacji korzystnej dla polityki rządu (w tym: konkretnej propozycji rządowej) sięgnięcie po instytucję kwestii zaufania, uregulowaną w art. 21 ust. 4 ustawy zasadniczej, przynosi efekty korzystne dla Rządu (i Premiera): potwierdzenie zaufania większości parlamentarnej i akceptację poddanego głosowaniu przedłożenia rządowego. Brak większości sprzyjającej rządowi (i konkretnej propozycji poddanej pod głosowanie) przynosi efekt odwrotny, wybitnie niekorzystny. Oznacza bowiem „nie wyrażenie w głosowaniu poparcia dla wniosku Premiera o votum zaufania”¹³. To zaś stanowi jedną z obligatoryjnych (zobowiązujących) przesłanek wygaśnięcia mandatu Premiera, co jest równoznaczne z powinnością ustąpienia Rządu (podania się do dymisji).

Ustrojodawca węgierski zadbał też o ciągłość sprawowania władzy na stanowisku Premiera¹⁴. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy zasadniczej, jeśli mandat Premiera wygasł wskutek rezygnacji lub w konsekwencji ukonstytuowania się nowo

¹² Jest to węgierski odpowiednik klasycznej „kwestii zaufania”. Por. G. Gulyás, *Proces konstytucyjny na Węgrzech*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje*, Warszawa 2013, s. 131–144 (wyd. Ambasada Węgier w Warszawie).

¹³ Zgodnie z werbalizacją art. 20 ust. 2 lit. c węgierskiej ustawy zasadniczej. Tym samym wygaśnięciu ulega domniemanie „trwania” zaufania wyrażonego w głosowaniu towarzyszącym wyborowi Premiera przez Zgromadzenie Krajowe oraz formowaniu przez niego Rządu Węgier.

¹⁴ Przyjęte rozwiązanie wpisuje się w system wyeksponowanej ustrojowo egzekutywy, a w jej obrębie – pozycji szefa rządu. Por. M. Bánkuti, G. Halmai, K.L. Scheppele, *From Separation of Powers to a Government without Checks Hungary's. Old and New Constitutions*, [w:] *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, G.A. Tóth (ed.), Budapest – New York 2011, s. 255–256.

wybranego Zgromadzenia Krajowego, Premier do dnia wyboru nowego Premiera pozostaje na stanowisku jako „Premier pełniący obowiązki”. Nie może on jednak występować z wnioskiem o odwołanie ministra bądź o powołanie nowego ministra. Rozporządzenia może wydawać jedynie w sytuacjach wyższej konieczności i w ramach ustawowego upoważnienia¹⁵.

3. Premier w systemie ustrojowym Rumunii

Po okresie prowizorium ustrojowego, jaki nastąpił po upadku, a następnie osądzeniu i rozstrzelaniu Nicolae Ceaușescu, tymczasowa pozycja rządu oraz jego premiera (którym został Petre Roman) została uregulowana dekretem nr 10 (*decret-lege*) Rady Frontu Ocalenia Narodowego (*Consiliulm Frontului Salvării Naționale* – CFSN) z 31 grudnia 1989 r. Rząd został tam określony jako „najwyższy organ administracji państwa”. Zarazem został on zobowiązany do realizacji programu Rady Frontu Ocalenia Narodowego „zapewniając wykonanie przedsięwzięć sprecyzowanych w wydanych przez nią dekreтах”¹⁶.

Jak trafnie podkreśla A. Burakowski¹⁷, sformułowania dekretu rozmięły się z rzeczywistością, gdyż w istocie rzeczy rząd, na czele którego stanął Petre Roman został już ukształtowany decyzjami politycznymi CFSN, zaś postanowienia dekretu jedynie utrwały zastany skład (na ukształtowanie którego premier Petre Roman miał wpływ wysoce ograniczony). Zgodnie z art. 5 wspomnianego dekretu rząd *in corpore*, a także – poszczególni członkowie rządu odpowiadali politycznie przed Radą Frontu Ocalenia Narodowego. Rada (będąca organem quasi-rewolucyjnym, powstałym poza strukturami formalnymi państwa) mogła anulować akty rządu, o ile pozostawały one w sprzeczności z ustawami, z dekretemi Rady bądź też godziły w interes narodu¹⁸.

W okresie przejściowym (do 1991 r.) rząd Rumunii nie był organem ustrojowo (prawnie i politycznie) samodzielnym. Wykonywał ustalenia Rady Frontu Ocalenia Narodowego. Dowodem na to było ustanowienie szeregu dekrétów Rady z początków 1990 r., przy użyciu których Rada tworzyła i przekształcała

¹⁵ W przypadkach śmierci Premiera, utraty prawa wyborczego lub przegłosowania przez Zgromadzenie Krajowe wotum nieufności dla Premiera, do czasu wyboru nowej osoby na to stanowisko, obowiązki Premiera przejmuje dotychczasowy wicepremier bądź – w przypadku działania kilku wicepremierów – pierwszy wicepremier. Rozwiązanie to zapewnia ciągłość w pełnieniu funkcji Premiera, a zatem – respektuje swoistość tego urzędu wyrażającą się osobnym głosowaniem w Zgromadzeniu Krajowym jako wyłącznym trybem obsady personalnej wspomnianego urzędu.

¹⁶ *Decret-lege nr. 10 din 31 decembrie 1989 privind constituirea organizarea și funcționarea Guvernului României*, <http://www.monitoruljuri.dic.ro>; por. również A. Burakowski, *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa – Kraków 2014, s. 176–177.

¹⁷ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 176.

¹⁸ Ostatnia z wymienionych przesłanek dopuszczalnego uchylania aktów rządu cechowała się szerokim zakresem politycznej uznaniowości.

ministerstwa, określała ich zakres działania, a nadto – powoływała poszczególnych ministrów (z pominięciem inicjatywy premiera).

Sytuacja uległa pewnej zmianie po tym, jak Front Ocalenia Narodowego – w lutym 1990 r. – przekształcił się w partię polityczną. Wówczas to – 9 lutego 1990 r. – na mocy dekretu z mocą ustawy nr 81/1990 utworzona została Tymczasowa Rada Jedności Narodowej (*Consiliul Provizoriu de Unine Națională* – CPUN) z kompetencjami analogicznymi do uprawnień parlamentu. W tym też momencie rząd premiera Petre Romana został podporządkowany Radzie Jedności Narodowej. W kolejnym akcie normatywnym – ustawie CPUN nr 92/1990 z 14 marca 1990 r. sformułowano zasadę, że po ustanowieniu nowej konstytucji, osoba premiera oraz skład rządu winien zostać zatwierdzony przez obie izby przyszłego parlamentu, tj. Izbę Reprezentantów oraz Senat¹⁹.

W art. 82 lit. a (rozdz. VII) dekretu określona została – po raz pierwszy z udziałem prezydenta Rumunii – procedura obsady stanowiska premiera. Odpowiadała ona, co najmniej – po części, wzorom zaczerpniętym z systemu semi-prezydenckiego V Republiki Francuskiej²⁰. Zgodnie z przyjętym tam rozwiązaniem, prezydent Republiki Rumunii miał wyznaczać kandydata na premiera w osobie przedstawiciela „partii lub formacji politycznej”, która uzyskała większość mandatów w parlamencie. W przypadku braku klarownej większości parlamentarnej, prezydent winien wyznaczyć jako kandydata posła lub senatora, po przeprowadzeniu konsultacji z wszystkimi partiami oraz formacjami politycznymi reprezentowanymi w aktualnym składzie (dwuizbowego) parlamentu²¹.

Uprawnienia rządu jako „najwyższego organu administracji państwowej” zostały następnie doprecyzowane w dekreście z mocą ustawy (wydanym przez Radę Jedności Narodowej) 30 marca 1990 r. W szczególności dekret ten wprowadził zasadę, iż rząd wydaje rozporządzenia wykonawcze wobec ustaw i dekretów Rady oraz zawartych przez Rumunię i ratyfikowanych umów i traktatów międzynarodowych.

Po wyborach prezydenckich i parlamentarnych, odbytych 20 maja 1990 r., zwycięski kandydat, prezydent Ion Iliescu (który pokonał Radu Câmpeanu oraz Iona Rațiu) zaproponował Petre Romana, dotychczasowego szefa rządu na stanowisko premiera. Kandydatura ta uzyskiwała aprobatę Zgromadzenia Narodowego. Parlament uchwalił też nową ustawę normującą uprawnienia i zasady dzia-

¹⁹ Por. M. Enache, M. Constantinescu, *Renașterea parlamentarismului in Romania*, Iași 2001, s. 226 i n.

²⁰ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 155–158; E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 133–136, 148–187; M. Stempak, *Ustrój Francji w perspektywie reform konstytucyjnych i zmian pozakonstytucyjnych*, [w:] J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013, s. 61–64; K. Kubuj, *Zmiana konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018, s. 287–288.

²¹ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 178.

łania rządu Rumunii. Wyznaczała ona, w sposób bardziej szczegółowy (w porównaniu z dotychczasowymi regulacjami) pozycję ustrojową oraz kompetencje premiera²².

Ustawa nr 37 z 1990 r. (wdrożona 7 grudnia 1990 r.) wyznaczyła zasadnicze kontury pozycji ustrojowej rządu oraz premiera Rumunii. Zgodnie z art. 1 ustawy rząd jako centralny organ władzy państwowej miał sprawować administrację (zarząd) na całym terytorium kraju. Na czele rządu stał premier. Zgodnie z art. 2 ustawy na urząd premiera powoływał prezydent Rumunii. Do uprawnień tak powołanego premiera należało natomiast powołanie składu osobowego rządu. Tym samym kompetencje premiera, w porównaniu z klasycznym systemem parlamentarno-gabinetowym, uległy istotnemu poszerzeniu, a jego rola kreacyjna – wzmocnieniu²³.

Konstytucyjne unormowanie pozycji ustrojowej oraz uprawnień rządu, a także – premiera, zawarte w pierwszej „posttransformacyjnej” konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r. podążyło śladem modelu przyjętego w ustawie nr 37 z 1990 r. Zgodnie z art. 101 ust. 1 konstytucji z 1991 r. rząd miał „stosownie do swego programu rządzenia przyjętego przez Parlament zapewniać realizację polityki wewnętrznej i zagranicznej”. Miał przy tym realizować funkcję „kierowania administracją publiczną”²⁴. Stający na czele rządu premier uzyskał kompetencje uprawniające go do „kierowania rządem” oraz do „koordynowania działalności członków rządu”. Działalność rządu, a także – premiera pozostawała pod kontrolą parlamentu. Przejawem tego była powinność rządu, a w szczególności – premiera, przedstawiania Izbie Deputowanych oraz Senatowi oświadczeń oraz sprawozdań z działalności rządu. Miały być one rozpatrywane przez Izbę oraz Senat poza kolejnością wynikającą z porządku dziennego każdej z izb parlamentu rumuńskiego. Rząd odpowiadał tylko przed parlamentem za całokształt swej działalności²⁵.

Przywilejem rządu (w praktyce dość często, a nawet z nadatkiem wykorzystywanym) było korzystanie z możliwości stanowienia tzw. ustawodawstwa delegowanego (*delegarea legislatura*)²⁶.

Ustrojodawca rumuński kształtując postanowienia konstytucji z 21 listopada 1991 r. i traktując (co może być przedmiotem wątpliwości²⁷) zarówno Prezydenta

²² Lege nr. 37 (z 7 grudnia 1990 r.) pentru organizarea și functionarea Guvernului (<http://www.cdep.ro/pls/legis>), [dostęp: 30.11.2019].

²³ Szerzej por. W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006, s. 13, 45–46.

²⁴ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 181.

²⁵ Zgodnie z art. 110 ust. 1 konstytucji Rumunii z 1991 r. rząd oraz pozostałe organy administracji publicznej były „zobowiązane w ramach kontroli parlamentarnej nad ich działalnością do przedkładania informacji oraz dokumentów na żądanie Izby Deputowanych, Senatu bądź komisji parlamentarnych.

²⁶ Zgodnie z art. 141 ust. 1 konstytucji z 1991 r. parlament mógł uchwalić ustawę upoważniającą rząd do wydawania rozporządzeń w dziedzinach niestanowiących przedmiotu ustaw organicznych (tj. ustaw stanowiących w szczególnym trybie, kwalifikowaną większością głosów).

²⁷ Por. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r. (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 9, s. 3–21.

Rumunii jak i Rząd jako organy władzy wykonawczej ustanawiał swoisty duopol egzekutywy. Gwarantował piastunowi urzędu Prezydenta istotne funkcje reprezentowania Rumunii jako państwa oraz funkcje arbitra-mediatora między pozostałymi władzami (organami) państwa oraz – co istotne w ówczesnych realiach Rumunii – pomiędzy państwem a społeczeństwem²⁸. Pozycję prezydenta wzmocniła procedura obsady tego urzędu. Zgodnie z art. 83 konstytucji z 1991 r. prezydent był wybierany na kadencję czteroletnią (z możliwością jednokrotnego powtórzenia kadencji) w wyborach ogólnokrajowych: powszechnych i bezpośrednich (przy wymogu uzyskania bezwzględnej większości w pierwszej turze głosowania bądź największej liczby głosów w drugiej turze, z udziałem dwóch najsilniej popartych kandydatów w ramach pierwszej tury)²⁹. Pozycję prezydenta wzmocniła ponadto prerogatywa rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji oraz zarządzenia przedterminowych (nadzwyczajnych) wyborów parlamentarnych³⁰.

Konstytucja z 1991 r. zagwarantowała nadto Prezydentowi prawo uczestnictwa w posiedzeniach Rządu, w trakcie których omawiane są sprawy powiązane merytorycznie z funkcjami prezydenta (polityka zagraniczna, obronność, bezpieczeństwo i porządek publiczny). Na wniosek premiera prezydent mógł także uczestniczyć w innych posiedzeniach rządu. Posiedzeniom rządu odnoszącym się do wcześniej wymienionych kategorii spraw przewodniczyć miał prezydent (aczkolwiek samo zwołanie posiedzenia należało do kompetencji premiera). Posiedzeniem dotyczącym innych spraw przewodniczył premier; prezydent korzystał z przywileju uczestnictwa, z możliwością zabrania głosu (i przedstawienia stanowiska).

Zasadą konstytucyjną było ubieganie się nowoutworzonego rządu o votum zaufania w obu izbach parlamentu. Votum to wymagało poparcia bezwzględną większością głosów³¹. W praktyce zasada ta podlegała ewolucyjnej interpretacji; jej rezultatem było osłabienie kategoryczności wymogu takiej większości.

Nowa ustawa o organizacji i kompetencji rządu oraz ministerstw przyjęta przez rumuński parlament 26 lutego 2001 r. poszerzyła zakres właściwości rządu

²⁸ W okresie przejściowym oraz w pierwszej połowie lat 1990-tych prezydent Rumunii (zwłaszcza Ion Iliescu) wielokrotnie podejmował rolę arbitra-rozjemcy w relacjach rząd a spontaniczne ruchy społeczne (np. w postaci tzw. mineriad – protestów społeczności górniczej).

²⁹ Podobnie jak w odniesieniu do innych cech prezydentury rumuńskiej, widoczne było odwzorowanie francuskiego trybu wyboru prezydenta w ujęciu konstytucji V Republiki Francuskiej, po jej nowelizacji z 1962 r. Por. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, „Przeгляд Сеймowy” 1996, nr 3, s. 47–48.

³⁰ W. Brodziński, *System konstytucyjny Rumunii...*, s. 37.

³¹ Wykładnia odpowiednich uregulowań konstytucji z 1991 r. optowała za tezę, iż prezydent winien bezwzględnie respektować wolę większości parlamentu. Z czasem interpretacja ta uległa pewnej erozji (gdy chodzi o jej stanowczość). W 2009 r., już na gruncie nowej konstytucji (uchwalonej w 2003 r.) prezydent Traian Băsescu – i to dwukrotnie – powołał jako kandydata na premiera osobą, która nie uzyskała poparcia większości w parlamencie. Por. A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 183.

m.in. o sprawy relacji z Unią Europejską. Usankcjonował ona rozwiązanie, przyjęte w 1999 r., że po ustąpieniu premiera i braku możliwości powołania nowego za poparciem (w odniesieniu do wniosku o votum zaufania) bezwzględnej większości parlamentarnej prezydent może powierzyć czasowe pełnienie funkcji premiera jednemu z wicepremierów lub – w ostateczności – jednemu z ministrów dotychczasowego rządu. Nastąpiło domniemanie „rozciągnięcia” votum zaufania udzielonego uprzednio rządowi przez parlament na skład rządu pod nowym, czasowym kierownictwem³².

Kompleksowa nowelizacja konstytucji Rumunii przeprowadzona (w warunkach starań o przynależność do Unii Europejskiej) w październiku 2003 r., zaaprobowana w referendum ogólnokrajowym, nie dokonała poważniejszych zmian zarówno w odniesieniu do pozycji rządu, jak i roli ustrojowej oraz kompetencji premiera. Jedyna istotna korekta dotyczyła ujęcia art. 106, który w tekście znowelizowanym został oznaczony jako art. 107. W wyniku nowelizacji konstytucyjnemu utrwaleniu – ze względów ustrojowo-pragmatycznych – uległa możliwość powołania przez Prezydenta Rumunii premiera *pro tempore*, tj. członka dotychczasowego składu rządu, który ma zastąpić dotychczasowego premiera, gdy ten utraci swe stanowisko ze względu na wystąpienie przesłanek uniemożliwiających pełnienie funkcji premiera, innych niż odwołanie będące wynikiem odmowy udzielenia zaufania lub poparcia wniosku o votum nieufności przez bezwzględną większość parlamentarną.

Przyjęte rozwiązanie miało zapobiegać zwiększeniu wpływu prezydenta na obsadę stanowiska szefa rządu wbrew konstytucyjnemu zakazowi odwoływania premiera przez prezydenta. W sensie politycznym stanowiło reakcję ustrojodawcy na przypadek odwołania premiera Iona Vasile przez prezydenta Emila Constantinescu (mimo, iż parlament nie cofnął premierowi Vasile uprzednio udzielonego zaufania)³³.

4. Pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów RP – porównanie ze statusem premierów Węgier i Rumunii.

Kilka uwag końcowych

W swej erudycyjnej monografii „Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów” Sławomir Patyra stwierdził, iż „procedura tworzenia rządu charakteryzuje się typową dla systemu rządów parlamentarnych wymiennością kompetencji głowy państwa i parlamentu”. Podkreślił zarazem, że w układzie tym istotne

³² Rozwiązanie to miało zapobiegać kryzysom rządowym, wynikającym z ustąpienia dotychczasowego premiera przy jednoczesnym braku możliwości powołania nowego, przy uzyskaniu przez niego zaufania bezwzględnej większości parlamentarnej.

³³ Por. P. Blokker, *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study on the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, London – New York 2013.

miejsce zajmuje również „trzeci podmiot, którym jest Prezes Rady Ministrów”. Jego uprawnienia określane są w doktrynie jako „władza organizacyjna”. W ocenie S. Patyry „pozwalają one postrzegać go w tym zakresie jako partnera prezydenta i Sejmu”³⁴.

Cytowany autor wskazuje na trzy rodzaje działań, które charakteryzują udział kandydata na premiera w procesie formowania rządu. Są to: prowadzenie rozmów koalicyjnych, opracowanie programu rządu (celem przedstawienia go Sejmowi) oraz skompletowanie składu gabinetu.

Należy podkreślić, że w każdej z trzech możliwych procedur tworzenia rządu w RP (tj. w procedurze zasadniczej i w ramach obu procedur rezerwowych: pierwszej i drugiej) Prezes Rady Ministrów (powołany przez Prezydenta RP bądź wybrany przez Sejm i powołany przez Prezydenta) przedstawia Prezydentowi – jako jedynie uprawniony – propozycje osobowe składu „swego” rządu. Jako potencjalny kierownik i reprezentant tego organu (wobec innych organów oraz wobec opinii publicznej) podejmuje odpowiedzialność za koherencję i sprawność działania formowanego rządu³⁵. Istotne jest wszakże to, iż w odróżnieniu od unormowań węgierskiej ustawy zasadniczej z 2011 r. (zaś analogicznie jak w Rumunii) uprawnieniem desygnowanego premiera jest jedynie przedłożenie propozycji składu rządu, nie zaś powołanie wicepremierów i ministrów stanowiących osobowy substrat rządu.

W kategoriach formalno-prawnych otwiera to przestrzeń do rozważań, na ile propozycje osobowe desygnowanego premiera są zobowiązujące dla Prezydenta RP. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznacznie zdeterminowana. W płaszczyźnie formalno-kompetencyjnej możliwe jest przyjęcie stanowiska, iż Prezydent RP może nie skorzystać z kompetencji powołania określonych osób proponowanych na określone funkcje (stanowiska) w składzie rządu. Brak bowiem sankcji konstytucyjnych (prawnych) za nieskorzystanie z przypisanych Prezydentowi uprawnień kreacyjnych. Z kolei wykładnia celowościowa i funkcjonalna przemawia na rzecz interpretacji, że Prezydent nie powinien odmawiać akceptacji dla przedłożeń premiera. Można wskazać, co najmniej, na trojaki uzasadnienie dla wyrażonego tu poglądu. Po pierwsze, sięgnąć można po ideę współdziałania organów państwa dla realizacji „dobra wspólnego”, którego elementem pozostaje wykreowanie – możliwie sprawne – spójnego rządu. Po wtóre, wskazać można na rozstrzygające o losach formowanego rządu rychłe głosowanie nad przedstawionym w Sejmie programem formowanego rządu (w prekluzyjnym terminie 14 dni od powołania rządu). Po trzecie, w kategoriach funkcjonalnych wskazać należy na potrzebę uszanowania przez Prezydenta ustaleń w negocjacjach koalicyjnych (toczących się bez udziału „głowy państwa”), a także – na racjonalność po-

³⁴ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 73.

³⁵ J. Ciemiński, *Niektóre zagadnienia struktury rządu PRL*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 8, s. 49–50.

zostawienia premierowi pewnego zakresu swobody decyzyjnej w formowaniu składu rządu, którym ma kierować i za którego funkcjonowanie ponosi pełną odpowiedzialność polityczną przed parlamentem i przed opinią publiczną³⁶.

Nieco paradoksalnie, można konkludować, że w Rzeczypospolitej Polskiej desygnowany premier – w wyższym stopniu niż w Rumunii (gdzie zaznacza się wpływ prezydenta oraz odbywanych przez niego konsultacji z partiami) – odpowiada za dobór personalny na poszczególne stanowiska w rządzie. Zbliża to unormowania polskie do aktualnego modelu węgierskiego (gdzie mianowany już premier obsadza – jednoosobowo, decyzjami własnymi – poszczególne stanowiska w rządzie), jakkolwiek – jednocześnie – nie pozwala na ich utożsamienie. W ujęciu polskim bowiem poszczególne nominacje pozostają aktami urzędowymi (postanowieniami) Prezydenta RP (który – wydaje się – mógłby formalnie nie skorzystać z kompetencji ich wydania, mimo przedłożenia ich we właściwym czasie oraz formie przez osobę desygnowaną na stanowisko premiera).

W zestawieniu z rozwiązaniami obowiązującej od 2011 r. węgierskiej ustawy zasadniczej oraz z unormowaniami rumuńskimi warto zwrócić uwagę na trzy dalsze odmienności unormowań rozdz. VI Konstytucji RP z 1997 r.

Pierwsza z nich, zakotwiczona w art. 18 ust. 1 węgierskiej ustawy zasadniczej, polega na upoważnieniu węgierskiego premiera do określania (ustalania) „głównych kierunków polityki Rządu”. Jest to upoważnienie daleko idące i służące „wypiętrzeniu” roli Premiera w Rządzie Węgier i w systemie ustrojowym państwa. Ujęcie polskie angażuje w ustalenie „polityki Rady Ministrów” szerszy krąg podmiotów: Radę Ministrów jako podmiot tej polityki, jej Prezesa jako głównego autora i „ekspONENTA” programu uformowanej Rady Ministrów przedstawianego w exposé Sejmowi, wreszcie – Sejm jako organ aprobujący przedstawiony program poprzez uchwalenie tworzonemu rządowi votum zaufania. Zgodnie bowiem z art. 148 pkt. 4 Konstytucji RP rola Prezesa Rady Ministrów sprowadza się do: a) zapewnienia wykonywania – tak ustalonej – polityki Rady Ministrów; b) określania sposobów jej wykonywania. Ujmując rzecz w kategoriach temporalnych, czynności premiera mają charakter przesunięty na okres po ustaleniu polityki rządu (w którym premier twórczo współuczestniczy). Dotyczą wdrażania tej polityki poprzez kierowanie jej wdrażaniem, wskazywanie instrumentów oraz koordynowanie i harmonizowanie działań wykonawczych.

Po drugie, cechą unormowań (i praktyki) pod rządami obowiązującej ustawy zasadniczej Węgier, jest wyraźne zróżnicowanie trybu obsady stanowiska pre-

³⁶ Podkreślić należy, że konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje ani obowiązku uwzględnienia preferencji partii lub formacji politycznej dominującej w parlamencie przy desygnowaniu osoby premiera (jak w przypadku konstytucji rumuńskiej z 1991 r., przed i po nowelizacji z 2003 r., a także wcześniejszej ustawy o rządzie z 1990 r.) ani też prawnego obowiązku odbycia konsultacji z władzami partii reprezentowanych w parlamencie. Tym samym Prezydent RP nie jest zobligowany powinnością odbycia konsultacji ani – tym bardziej – ich wynikiem (które mogły odnosić się także do obsady stanowisk w rządzie).

mera w porównaniu z trybem obsady pozostałych stanowisk rządowych. Tylko premier powoływany jest – większością bezwzględną – w głosowaniu parlamentarnym (przy – raczej formalnym – zgłoszeniu kandydatury przez prezydenta). Pozostali członkowie składu rządu (w tym: wicepremierzy) powoływani są aktami urzędowymi Premiera (czego „naturalną” konsekwencją jest „paralelna” do parlamentarnej odpowiedzialność ministrów przed premierem).

Zarówno w Polsce jak i w Rumunii rozwiązania nominacyjne są odmienne. Tak stanowisko premiera jak i pozostałe w składzie rządu: wicepremierów oraz ministrów obsadzone są aktami prezydenta państwa. Votum zaufania parlamentu (w Polsce – tylko Sejm) umożliwia kontynuowanie misji rządu w składzie uformowanym aktami nominacyjnymi głowy państwa (przy wyraźniej zaznaczonej roli kreacyjnej prezydenta w unormowaniach rumuńskich).

Po trzecie, rumuńskie ustawy dotyczące struktury i kompetencji rządu, a także – unormowania konstytucyjne z lat 1991–2003 eksponują rolę prezydenta Rumunii tak w procesie formowania rządu (w postaci powinności przeprowadzenia konsultacji z partiami reprezentowanymi w obu izbach parlamentu, wyłączność kompetencji do desygnowania premiera oraz – od 2003 r. – do wyznaczania „premiera *pro tempore*”) jak i „prowadzeniu obrad” (w sprawach korespondujących z obszarami właściwości prezydenta, takimi jak polityka zagraniczna i obronna oraz bezpieczeństwo państwa). Wyraziście eksponują też mediacyjną funkcję „głowy państwa” w relacjach pomiędzy organami państwa a społeczeństwem (i jego formacjami). Na przeciwnym biegunie sytuuje się pozycja prezydenta Węgier; proceduralny charakter większości uprawnień oraz pełnienie funkcji z wyboru Zgromadzenia Krajowego osłabiają rolę ustrojową tego organu.

Niezależnie od wyznaczników konstytucyjno-prawnych realna rola premiera uzależniona jest od uwarunkowań politycznych, odmiennych dla każdego z trzech porównywanych państw i dla różnych etapów ich „post-transformacyjnej” ewolucji.

Niekwestionowana pozycja polityczna premiera Węgier w latach 1998–2002 i ponownie (trwale) od 2010 r. jako lidera Związku Obywatelskiego – FIDESZ została „spetryfikowana” w unormowaniach ustawy zasadniczej z 2011 r.³⁷ Z kolei niestabilność reprezentacji parlamentarnych poszczególnych partii w Rumunii (z których żadna nie zbliżyła się – po 1990 r. – do progu bezwzględnej większości, zmienność koalicji partyjnych i częste zmiany przywództwa) przy silniej ukształtowanej pozycji prezydenta pochodzącego z bezpośrednich i powszechnych wyborów (o kadencji – od 2003 r. – o rok dłuższej niż kadencja parlamentu) oraz silnej osobowości piastunów tego urzędu (Iliescu, Constantinescu, Băsescu, a także – przy ponownej elekcji Klausa Jahannisa) osłabiają pozycję premiera,

³⁷ B. Góralczyk, *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, Warszawa 2003, s. 125–127, 156, 215–216, 252–253; por. nadto tegoż autora, *Węgierski pakt*, Warszawa 2000, s. 216–221, 245–247; Z. Kiszelly, *Laboratorium demokracji (polityka na Węgrzech)*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje...*, s. 53–69.

mimo aspiracji – politycznych i osobowych oraz podejmowanych okresowo – niekiedy kontrowersyjnych – prób jej umocnienia (Petre Roman, Theodor Stolojan, Victor Ciorbea, Radu Vasile, Adrian Năstase, Calin Popescu-Tăriceanu, Emil Boe, Victor Ponta)³⁸ nie sprzyjała konsolidacji ustrojowej instytucji premiera.

Praktykę polską – przy „pośrednim” usytuowaniu instytucji szefa rządu – w porównaniu z unormowaniami, z jednej strony: Węgier, z drugiej: Rumunii – cechuje ambiwalencja rozwiązań politycznych. Przy wzmocnionej prawnie pozycji premiera i konstytucyjnym utrwaleniu jego podstawowych uprawnień (w art. 148 Konstytucji) na dwanaście gabinetów tworzonych od momentu wdrożenia obowiązującej ustawy zasadniczej tylko czterokrotnie przewodnictwo rządu powierzono osobie przewodzącej najsilniejszej partii parlamentarnej (L. Miller, 2001–2004; J. Kaczyński, 2006–2007; D. Tusk, 2007–2011, 2011–2015)³⁹. W pozostałych przypadkach funkcja premiera powierzana była osobom spoza ścisłego kierownictwa głównej partii koalicyjnej. Powodowało to funkcjonowanie duopolu: rządowego i pozarządowego ośrodka kształtowania zasadniczych dyspozycji politycznych. Kwestia ta wymaga wszak osobnych studiów, natury – przede wszystkim – politologicznej.

Bibliografia

Literatura

- Arato A., Miklosi Z., *Constitution -Making and Transitional Politics in Hungary*, [w:] L.E. Miller (ed.), *Framing the State in Time of Transition*, Washington 2010.
- Bánkuti M., Halmai G., Scheppele K.L., *From Separation of Powers to a Government without Checks. Hungary's Old and New Constitutions*, [w:] G.A. Tóth (ed.), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest – New York 2011.
- Blokker P., *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study on the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*, London – New York 2013.
- Brodziński W., *System konstytucyjny Rumunii*, Warszawa 2006.
- Burakowski A., *System polityczny współczesnej Rumunii*, Warszawa – Kraków 2014.
- Ciemniewski J., *Niektóre zagadnienia struktury rządu*, „Państwo i Prawo” 1981, z. 8.

³⁸ A. Burakowski, *System polityczny...*, s. 126–150; O. Aron, *Zmiany na scenie politycznej postkomunistycznej Rumunii*, [w:] K.P. Marczuk (red.), *Dwie dekady zmian: Rumunia 1989–2009*, Warszawa 2009, s. 46–53.

³⁹ G. Rydlewski, *Rządy i rządzenie koalicyjne w Polsce, 1918–2018*, Warszawa 2018, s. 307–376.

- Czyż A., Kubas S., *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Janosa Kadara do Viktora Orbána*, Katowice 2011.
- Enache M., Constantinescu M., *Renasterea parlamentarismului in Romania*, Iasi 2001.
- Góralczyk B., *Węgierski pakt*, Warszawa 2000.
- Góralczyk B., *Węgry. Transformacja pokomunistyczna 1990–2003*, Warszawa 2003.
- Grzybowski M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowska, M. Grzybowski, K. Sobolewska-Myślik, *Ciągłość a zmiana w systemach ustrojowych. Szkice o instytucjach ustrojowych II i III Rzeczypospolitej i Europy Środkowej*, Kraków 1999.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 1997 r (w kręgu zwątpień natury semantycznej)*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 9.
- Gylyás G., *Proces konstytucyjny na Węgrzech*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje?*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
- Kiszelly Z., *Laboratorium demokracji (polityka na Węgrzech)*, [w:] *Węgry. Co tam się dzieje?*, Warszawa 2013.
- Kubuj K., *Zmiana konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot, tryb, kontrola*, Warszawa 2018.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
- Sadecki A., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Węgier*, Warszawa 2015.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Sokolewicz W., *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3.
- Stempak M., *Ustrój Francji w perspektywie reform konstytucyjnych i zmian pozakonstytucyjnych*, [w:] J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny Francji współczesnej*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., *Dylematy wyboru prezydenta Republiki Mołdowy: casus post-komunistycznego sporu o system rządów*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek (red.), *Parlament. Prezydent. Rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*, Warszawa 2008.
- Wojnicki J., *Parlamentaryzm czy semiprezydenccjalizm: spór o wybór formy ustroju*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.

Akty normatywne

Decret-lege nr 10/1989 privind constructiva organizarea si functionarea Guvernului (<http://www.cedep.ro/plus/legis>, [dostęp: 20.11.2019]).

Lege nr 37/1990 petru organizarea si functionarea Guvernului (<http://www.cdep.ro/plus/legis>, [dostęp: 17.12.2019]).

Prime Minister's Constitutional Position in Hungary, Romania and Poland (a Comparative Analysis)

Summary

The institution of the prime-minister, formed in monarchical states, has gained a new political environment in the republic affecting the position and nature of the p[ri]me-minister's office. This position depended ,to a large extent, on the systemic location and the shape of the function and competences of the elected president of the republic. The systemic solution adopted in this respect were, as a rule, between two border models; the prime-minister's full dependence on the political (party) and majority forces in the parliament and the political connection of the castoff the prime-minister's position to the political profile and personal preferences of the president. Among the solutions indicated here were a number of intermediary solutions used in the systemic practice of individual countries.

The political changes at the turn of the Year 1989/1990 in Central and South-Eastern Europe favoured shaping the position of the prime-minister in connections of the model of parliamentary government (i.e. depending on the party structure and majority confidence in parliament) ,but with influence of the president (especially in case of the cast of this office in general and direct election).

Keywords: an absolute majority, appointment of the ministers, appointment of the prime-minister, change of government's membership, constructive no-confidence vote, government, individual ministerial responsibility, member of government (cabinet), minister, minister without portfolio, no-confidence vote, ordinary majority, parliament, parliamentary (political) responsibility of the government, president of the republic, prime-minister, vote of confidence.