Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

Artykuły Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 3, 2017
DOI: 10.17951/sil.2017.26.3.47

Jerzy Kuciński
Społeczna Akademia Nauk w Łodzi. Filia w Warszawie

Prezes Rady Ministrów jako organ podlegający kontroli sejmowej (w świetle regulacji normatywnych). Część II. Prezes Rady Ministrów jako organ podlegający kontroli sejmowej w innych swoich rolach ustrojowych

The Prime Minister of the Council of Ministers as a Body Subject to Sejm Control (in the Light of Normative Regulations). Part II: Prime Minister as a Body Subject to Sejm Control in Other Governmental Institutions

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie innych ról ustrojowych Prezesa Rady Ministrów jako organu podlegającego kontroli sejmowej, takich jak: jego pozycja w strukturach administracji rządowej (wobec wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów poza rządem, „pozarządowych" organów rządowej administracji); pozycja Prezesa Rady Ministrów jako jednoosobowego naczelnego organu administracji rządowej; jego relacje z innymi naczelnymi organami państwowymi (Prezydentem, Sejmem, Najwyższą Izbą Kontroli). Rozważono też problem odpowiedzialności parlamentarnej Prezesa Rady Ministrów przed Sejmem.

Podejmując próbę generalnej oceny (rozważanego w częściach I i II artykułu) wpływu różnych czynników na status prawnoustrojowy Prezesa Rady Ministrów jako organu podlegającego kontroli sejmowej, stwierdzono między innymi, że: a) Prezes Rady Ministrów zajmuje bardzo silną pozycję i odgrywa wiodącą rolę w strukturach i mechanizmach funkcjonowania Rady Ministrów oraz w stosunkach z „pozarządowymi" organami rządowej administracji, b) pozycja Prezesa Rady Ministrów w kierowanej przez niego Radzie Ministrów (organie usytuowanym na pierwszym miejscu w strukturze władzy wykonawczej) oraz rozległy zakres jego kompetencji powodują, wraz z czynnikami o charakterze pozaprawnym, że to właśnie on odgrywa ważną rolę w całym systemie rządów RP. Te czynniki również przekonują, jak istotne znaczenie dla prawidłowego urzeczywistniania zasady podziału władzy i równowagi władz ma kontrola sejmowa aktywności Prezesa Rady Ministrów.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

Słowa kluczowe: Rada Ministrów; Prezes Rady Ministrów; koordynacja i kontrola pracy członków Rady Ministrów; wiceprezes Rady Ministrów; minister; wojewoda; odpowiedzialność parlamentarna

POZYCJA PREZESA RADY MINISTRÓW W STRUKTURACH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Przedmiotem zainteresowania w tym fragmencie artykułu będą „odniesienia" podlegającego kontroli sejmowej Prezesa Rady Ministrów do organów administracji rządowej: wiceprezesów Rady Ministrów i ministrów (oraz organów im równorzędnych), centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów. Uwagę skupimy zwłaszcza na pozycji premiera wobec ministrów i wicepremierów, gdyż właśnie jego działania służące urzeczywistnianiu tej pozycji mogą być w praktyce objęte kontrolą sejmową, natomiast kwestie pozycji premiera wobec pozostałych organów administracji rządowej zostaną przedstawione w sposób bardziej syntetyczny, ponieważ kontrola sejmowa bezpośrednio tych spraw raczej nie obejmuje.

1. Pozycja Prezesa Rady Ministrów wobec wiceprezesów Rady Ministrów

Pozycja ta może kształtować się różnie w zależności od tego, czy osoba powołana w skład Rady Ministrów pełni jedynie funkcję wicepremiera czy też łączy funkcję wicepremiera ze stanowiskiem ministra. W pierwszym przypadku taki wiceprezes Rady Ministrów nie posiada statusu naczelnego jednoosobowego organu administracji rządowej, jest jedynie członkiem Rady Ministrów i pozostaje w pełnej oraz wyłącznej formalnoprawnej zależności od premiera. W drugiej wersji status wicepremiera-ministra jest bardziej złożony, łącząc w sobie jego pełną zależność jako wicepremiera od Prezesa Rady Ministrów ze statusem ministra jako członka rządu i jednoosobowego naczelnego organu administracji rządowej, o kompetencjach wynikających z obu tych ról ustrojowych. Niewątpliwie łączenie funkcji wicepremiera i ministra wzmacnia pozycję danego wicepremiera w rządzie, a równocześnie służy podkreśleniu rangi tego działu administracji, którym kieruje wicepremier. W tym fragmencie artykułu rozważymy krótko pozycję premiera wobec wiceprezesa Rady Ministrów występującego „w czystej postaci", gdyż o pozycji premiera wobec ministrów będzie mowa dalej.

Status wiceprezesa Rady Ministrów wynika z przepisów Konstytucji oraz z ustawy z 1996 r. o Radzie Ministrów. Ustawa zasadnicza stanowi, że wiceprezesi „mogą" być powoływani w skład Rady Ministrów (art. 147 ust. 2) oraz że wi-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

ceprezes Rady Ministrów „może" pełnić także funkcję ministra (art. 147 ust. 3). Z obu tych przepisów wynika, że to Prezes Rady Ministrów, kształtując skład rządu, rozstrzyga *de facto* o tym, czy w rządzie „znajdą się" wicepremierzy oraz czy któryś z nich będzie pełnił także funkcję ministra. Premier decyduje też praktycznie o odwołaniu danego wicepremiera ze składu rządu (art. 161). Wszystko to oznacza pełną zależność kadrową wiceprezesa Rady Ministrów od Prezesa Rady Ministrów.

Natomiast o zależności merytorycznej (funkcjonalnej) wiceprezesa Rady Ministrów od premiera stanowi ustawa o Radzie Ministrów. Zależność ta może się przejawiać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w „wykonywaniu" przez wiceprezesa Rady Ministrów, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, „zadań i kompetencji w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów" (art. 6 ust. 2). Z przepisu tego wynika, że:

- Prezes Rady Ministrów decyduje, czy powierzy wicepremierowi pewne zadania i kompetencje do realizacji,
- premier rozstrzyga, jaki będzie zakres zadań i kompetencji powierzonych konkretnemu wicepremierowi,
- powierzone wicepremierowi przez premiera zadania i kompetencje są pochodną zadań i kompetencji premiera, a więc muszą „mieścić się" w ich ramach, gdyż inaczej premier nie miałby prawa powierzać ich wicepremierowi[1],
- wicepremier wykonuje powierzone mu zadania i kompetencje nie jako jego własne, przynależne mu prawnie, ale wyłącznie w imieniu Prezesa Rady Ministrów, chociaż samodzielnie odpowiada za ich realizację zarówno przed premierem, jak i parlamentarnie przed Sejmem (co wynika z przepisu art. 157 ust. 2 ustawy zasadniczej).

Kompetencje powierzone przez Prezesa Rady Ministrów wicepremierowi mogą mieć różny charakter i dotyczyć różnych spraw (np. przygotowania projektów określonych regulacji normatywnych, opracowania propozycji reform pewnych dziedzin życia społecznego, gospodarczego lub politycznego, koordynacji i kontroli pracy pewnej grupy zbliżonych merytorycznie ministrów lub szefów centralnych organów administracji rządowej).

Po drugie, w kierowaniu przez wicepremiera wyznaczonego przez Prezesa Rady Ministrów „pracami" Rady Ministrów w razie nieobecności premiera lub w innym przypadku czasowej niemożliwości wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów (art. 6 ust. 1). Zauważmy, że zgodnie z przywołanym przepisem premier może powierzyć wicepremierowi, w sytuacjach wyżej wskazanych, jedynie „kierowanie" pracami rządu (a więc wykonywanie swoich

[1] Por. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 159; J. Kuciński, *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011, s. 313.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

uprawnień wskazanych w art. 148 pkt 2 Konstytucji), a nie np. uprawnienia do zapewniania wykonywania polityki Rady Ministrów i określania sposobów wykonywania tej polityki czy koordynacji i kontroli pracy członków Rady Ministrów.

2. Pozycja Prezesa Rady Ministrów wobec ministrów poza Radą Ministrów

Rozważania w tym fragmencie artykułu będą się odnosić zarówno do ministrów stanowiących skład obligatoryjny każdego rządu (art. 147 ust. 1 Konstytucji), jak i do przewodniczących określonych w ustawach komitetów, o których uczestnictwie w składzie rządu rozstrzyga parlament w drodze ustaw (art. 147 ust. 4). Będziemy jednak tutaj używać wyłącznie określenia „ministrowie", gdyż Konstytucja zrównała status prawny przewodniczących komitetów ze statusem ministrów „działowych", nakazując stosować do tych przewodniczących „odpowiednio" przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej (art. 149 ust. 3).

Podstawy prawne dla określenia „pozarządowej" pozycji premiera wobec ministrów tworzą przepisy Konstytucji (zwłaszcza dotyczące wpływu premiera na skład ministrów w rządzie [art. 154 ust. 1 i 3, art. 155 ust. 1, art. 158 ust. 1] oraz precyzujące możliwości oddziaływania premiera na ministrów już po formalnym powołaniu rządu [art. 149 ust. 1]), a także przepisy ustawy o Radzie Ministrów (zwłaszcza art. 5 pkt 1, ale także inne przepisy tego artykułu, które dla naszych rozważań mają mniejsze znaczenie). Przywołane przepisy konstytucyjne i ustawowe pozwalają stwierdzić ogólnie: 1) Prezes Rady Ministrów ma możliwość merytorycznego oddziaływania na działalność realizowaną przez ministrów poza Radą Ministrów, 2) możliwości oddziaływania przez premiera na ministrów w niektórych sprawach są częściowo jednakowe w odniesieniu do obu grup ministrów znanych Konstytucji RP (ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej, ministrowie wypełniający zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów), częściowo zaś zróżnicowane – większe wobec ministrów „zadaniowych", mniejsze wobec ministrów „działowych".

Konstytucja nie przyjmuje reguły „bezpośredniego zwierzchnictwa" premiera nad ministrami[2] (o którym można mówić w kanclerskim systemie rządów w RFN). Można uważać, że generalnie „pozarządową" kierowniczą pozycję premiera w stosunku do ministrów osłabia w pewnym stopniu przewidziana w Konstytucji z 1997 r. indywidualna odpowiedzialność polityczna ministra przede wszystkim przed Sejmem (art. 157 ust. 2), a w drugiej dopiero konstytucyjnej kolejności przed Prezesem Rady Ministrów, który może zgłosić Prezydentowi wniosek o odwołanie danego ministra ze składu rządu (art. 161).

[2] Por. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 92.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

Z przepisów Konstytucji wynika, że powołanie do składu rządu z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów ministra, który nie kieruje działem administracji rządowej, rodzi obowiązek premiera wyznaczenia takiemu ministrowi zadań, jakie będzie wypełniał (art. 149 ust. 1). Może to dokonać się albo, i tak jest najczęściej, w formie wydanego niezwłocznie po powołaniu Rady Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z 1996 r. o Radzie Ministrów rozporządzenia ustalającego „szczegółowy zakres działania" takiego ministra (rozporządzenia nazywanego w nauce atrybucyjnym), albo – co występuje rzadziej – w drodze wydawanych przez premiera takiemu ministrowi poleceń *ad hoc*, jeżeli jego zadaniem ma być spełnianie zadań o charakterze nieadministracyjnym[3].

Rozporządzenie atrybucyjne powinien również – zgodnie z ustawą o Radzie Ministrów – wydać Prezes Rady Ministrów niezwłocznie po powołaniu rządu dla każdego ministra „działowego" (art. 33 ust. 1 i 1a), ale o zakresie unormowań o wiele bardziej zawężonym w stosunku do tych dotyczących ministra „zadaniowego". W tym przypadku bowiem, wydając rozporządzenie atrybucyjne, w którym określony zostaje „szczegółowy zakres działania" ministra „działowego", Prezes Rady Ministrów musi uwzględnić, że – zgodnie z przepisem art. 149 ust. 1 zd. 2 Konstytucji – „Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy". To, czy i w jaki sposób premier wywiązuje się z konstytucyjnego i ustawowego obowiązku wydawania rozporządzeń atrybucyjnych dotyczących ministrów należących do każdej z grup, może być przedmiotem kontroli sejmowej.

Z przepisów ustawy z 1996 r. wynika także, że Prezes Rady Ministrów „W celu wykonania zadań i kompetencji określonych w Konstytucji […] i ustawach" jest uprawniony do wyznaczenia każdemu ministrowi „zakresu spraw, w których minister ten działa z jego upoważnienia" (art. 5 pkt 1). W przywołanym przepisie chodzi o takie sprawy należące do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, które z jego woli podlegają swoistej „decentralizacji" na rzecz ministra[4]. Ustawa nie wskazuje formy prawnej, w jakiej „wyznaczenie zakresu spraw" przez premiera miałoby się dokonać. Można uważać, że może się to dokonywać drogą wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeń (z reguły niepublikowanych), które – zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji – są „wydawane tylko na podstawie ustawy", „mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty". Bez wątpienia ministrowie to organy organizacyjnie podległe premierowi.

Ponieważ procedury stanowienia i treść aktów normatywnych Prezesa Rady Ministrów nie mogą być przedmiotem kontroli sejmowej z punktu widzenia ich

[3] Na taką możliwość wskazuje S. Patyra (*ibidem*, s. 95).

[4] Por. P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3, s. 63.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

konstytucyjności i legalności, gdyż kontrolę taką sprawuje Trybunał Konstytucyjny, nie będziemy się nimi zajmować w dalszej części tego artykułu. Odnotujmy natomiast, że przedmiotem kontroli sejmowej mogą być zachowania ministrów adresatów takich aktów, zaś rozwiązania przyjęte w tych aktach mogą stanowić przesłankę odpowiedzialności parlamentarnej Prezesa Rady Ministrów przed Sejmem (wraz z całym rządem).

W konkluzji tego wątku rozważań warto przywołać dwa zasługujące na rozważenie spostrzeżenia sformułowane w literaturze przedmiotu: pierwszy, w którym zasadnie poddaje się w wątpliwość zgodność z art. 148 pkt 5 obowiązującej ustawy zasadniczej, upoważaniającym Prezesa Rady Ministrów do koordynacji i kontroli pracy członków Rady Ministrów, przepisu art. 5 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów, ustanowionego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., uprawniającego premiera do wyznaczania ministrowi zakresu spraw, w których minister ten działa z upoważnienia premiera[5]; drugi, w którym wskazuje się, że znaczące uprawnienia Prezesa Rady Ministrów wobec ministrów (chociaż nieco zmniejszone w 2001 r.) wynikające z ustawy o Radzie Ministrów mogą rodzić pytanie, czy nie są konkurencyjne wobec pozostawionej w tej ustawie reguły kolegialności działania Rady Ministrów[6]. Dodajmy, że te ustawowe uprawnienia premiera w stosunku do ministrów mogą też budzić wątpliwości co do swej zgodności z przepisem art. 146 ust. 3 Konstytucji, wskazującym, że Rada Ministrów „kieruje administracją rządową", a wyznaczanie przez premiera ministrom zakresu zadań, w których minister ten działa z jego upoważnienia, to przecież przejawy kierowania działalnością ważnych naczelnych organów tej administracji.

3. Pozycja Prezesa Rady Ministrów wobec „pozarządowych" organów rządowej administracji

Postaramy się teraz w sposób maksymalnie zwarty przedstawić pozycję premiera wobec centralnych organów administracji oraz wojewodów jako przedstawicieli Rady Ministrów w województwie. Podstawy prawne pozycji premiera wobec tych organów stanowią przepisy ustaw regulujących zagadnienia poszczególnych centralnych organów administracji rządowej oraz ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[7].

Pozycję Prezesa Rady Ministrów wobec centralnych organów administracji rządowej wyznaczają zwłaszcza jego uprawnienia nadzorcze sprawowane wobec kilku takich organów wymienionych wprost w art. 33a ust. 1 ustawy z 1997 r.

[5] R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji RP (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998, s. 64.

[6] S. Patyra, *Prawnoustrojowy status…*, s. 96.

[7] Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

o działach administracji rządowej. Nadzór ten sprawuje Prezes Rady Ministrów nad siedmioma centralnymi organami administracji rządowej, nieobjętymi zakresem działania działów administracji rządowej (pozostałe są oddane pod nadzór ministrów „działowych"). Są to: Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Zamówień Publicznych. Jak widać, nie są to raczej organy uczestniczące w bieżącym administrowaniu. Również te dziedziny administracji rządowej zostają niejako „zagospodarowane" w postaci nadzoru premiera, co znajduje następnie potwierdzenie w ustawach szczególnych.

Pojęcia „nadzór" używa się w prawie administracyjnym najczęściej dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności[8]. Uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli, wzbogacone o możliwości wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane. Nadzorowanie rozumie się zazwyczaj jako jeden z elementów funkcji kierowania. Aby organ nadzorujący mógł władczo oddziaływać na jednostki nadzorowane, przepisy prawne muszą mu przyznawać środki nadzoru o takim właśnie charakterze, gdyż w przeciwnym razie mógłby wpływać na podmiot nadzorowany tylko za pomocą środków niewładczych, z reguły mniej skutecznych.

W kwestii środków tego nadzoru ustawa o działach administracji rządowej stanowi w art. 33b, że Prezes Rady Ministrów, „wykonując politykę Rady Ministrów", wydaje kierownikom nadzorowanych „urzędów […] wiążące wytyczne i polecenia". W ten sposób ustawodawca rozstrzygnął kilka spraw dotyczących środków nadzoru pozostających w dyspozycji premiera wobec nadzorowanych przez niego centralnych organów administracji rządowej: 1) Prezes Rady Ministrów może „sięgać" po środki nadzoru w celu realizacji polityki prowadzonej przez Radę Ministrów, 2) adresatami jego środków nadzorczych mogą być jedynie kierownicy nadzorowanych przez niego centralnych organów administracji rządowej, 3) środki nadzoru pozostające w gestii premiera to „wytyczne i polecenia", 4) stosowane przez premiera środki nadzoru są wiążące dla ich adresatów, którzy mają obowiązek realizowania tych wytycznych oraz poleceń i nie przysługują im żadne rekursy w tym zakresie. Sprawowanie przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad działalnością wymienionych wyżej centralnych organów administracji rządowej może być przedmiotem kontroli sejmowej.

Pozycję Prezesa Rady Ministrów wobec wojewodów określają, w świetle przepisów przywołanej ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r., dwie grupy kompe-

[8] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 99.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

tencji premiera, dotyczące spraw kadrowych oraz funkcjonalno-organizacyjnych. Zgodnie z tą ustawą (art. 6 ust. 1) wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Prezes Rady Ministrów „sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów" (art. 8 ust. 3), a także „kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy" (art. 8 ust. 1). Może także „żądać informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw […] od wojewody […]" (art. 5 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów). W cytowanych przepisach mowa jest – w sposób trochę nieuporządkowany – o trzech grupach kompetencji premiera wobec wojewody: kierowniczych, nadzorczych i kontrolnych, przewidując w ramach każdej grupy konkretne kompetencje i uprawnienia premiera (ustawa przewiduje możliwość przekazania przez Prezesa Rady Ministrów jego uprawnień kierowniczych, nadzorczych i kontrolnych wobec wojewody ministrowi właściwemu do spraw administracji – art. 11 ustawy z 2009 r.). Dodać należy, że Prezes Rady Ministrów (podobnie jak Rada Ministrów) może ustalać dla wojewody, jako przedstawiciela rządu w województwie, inne zadania do wykonania niż przewidziane w ustawach (art. 22 pkt 9 ustawy z 2009 r.). Uznać trzeba, że realizacja wszystkich wskazanych wyżej kompetencji i uprawnień Prezesa Rady Ministrów wobec wojewodów, przekonujących dobitnie o jego zwierzchniej pozycji wobec tych organów, może być przedmiotem kontroli sejmowej.

POZYCJA PREZESA RADY MINISTRÓW JAKO JEDNOOSOBOWEGO NACZELNEGO ORGANU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Prezes Rady Ministrów, jako organ podlegający kontroli sejmowej, występuje na gruncie obowiązujących przepisów prawnych w dwu rolach ustrojowych: z jednej strony jest on przewodniczącym Rady Ministrów, kierującym jej pracami i realizującym wiele kompetencji określonych konstytucyjnie oraz ustawowo, z drugiej zaś jest monokratycznym naczelnym organem administracji rządowej, samodzielnym, wyposażonym we własne zadania i kompetencje. Obie te role nie są od siebie oddzielone jakimiś nieprzekraczalnymi granicami, niejednokrotnie wzajemnie się przenikają, co oznacza, że nie istnieje jakiś precyzyjny rozdział sfer zadań i kompetencji premiera wynikających z tych funkcji ustrojowych[9]. Te dwie role premiera w Konstytucji RP zarysowane zostały dosyć słabo, znacznie wyraźniej natomiast w ustawie z 1996 r. o Radzie Ministrów. Pozycję Prezesa Rady Ministrów jako jednoosobowego organu administracji rządowej

[9] Por. J. Jagielski, [w:] *Prawo administracyjne*, s. 167.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

określa kilka grup jego zadań i kompetencji urzeczywistnianych w różnych dziedzinach. W niewielkim stopniu ich podstawą są przepisy konstytucyjne, częściej przepisy ustawowe. Wśród tych zadań i kompetencji należy wskazać zwłaszcza na uprawnienia:

- do wydawania aktów normatywnych – rozporządzeń należących do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 148 pkt 3 w zw. z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 Konstytucji), a także zarządzeń, czyli źródeł prawa o charakterze wewnętrznym (art. 92 ust. 1 w zw. z art. 93 ustawy zasadniczej),
- kadrowe, obejmujące prawo obsady personalnej na różnych kierowniczych stanowiskach w administracji rządowej: centralnej – szczególnie sekretarzy i podsekretarzy stanu jako „pomocników" ministra (art. 37 ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów), oraz kierowników centralnych organów administracji rządowej (na podstawie ustaw szczegółowych) i terenowej – wojewodów (o czym wyżej była już mowa),
- nadzorcze, dotyczące wskazanych wyżej centralnych organów administracji rządowej oraz sprawowania z punktu widzenia legalności nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Trafna wydaje się opinia, że wszystkie funkcje wykonywane przez Prezesa Rady Ministrów jako jednoosobowy naczelny organ administracji rządowej wyznaczają jego silną pozycję i wiodącą rolę w całym systemie organów tej administracji[10]. Realizacja przez premiera niektórych z tych funkcji może być przedmiotem kontroli sejmowej.

RELACJE PREZESA RADY MINISTRÓW Z INNYMI NACZELNYMI ORGANAMI PAŃSTWOWYMI

Chodzi zwłaszcza o relacje Prezesa Rady Ministrów z Sejmem oraz z Prezydentem, a także z NIK. Najpełniej określone zostały normatywne stosunki premiera z Prezydentem. Realizują się one w warstwie prawnej na trzech głównych płaszczyznach: 1) roli Prezydenta w kreacji premiera oraz powoływaniu rządu i dokonywaniu w nim zmian (była już o tym mowa w pierwszej części artykułu), 2) kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych Prezydenta, 3) obowiązkowym współdziałaniu Prezydenta z premierem w zakresie polityki zagranicznej. Działalność Prezesa Rady Ministrów w obu sferach wskazanych w pkt 2 i 3 może być przedmiotem kontroli sejmowej i przyczyną ewentualnej solidarnej odpowiedzialności parlamentarnej premiera przed Sejmem w ramach odpowiedzialności całego rządu.

[10] *Ibidem*, s. 170.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

1. Kontrasygnowanie przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych Prezydenta

Instytucja kontrasygnaty, która w poważnym stopniu i normatywnie, i praktycznie określa relacje premiera z Prezydentem, stanowi nieodłączny element parlamentarnego systemu rządów. Jest ona przejawem zagwarantowanego konstytucyjnie współdziałania w ramach władzy wykonawczej między głową państwa a premierem. Rodowód kontrasygnaty sięga osiemnastowiecznej Anglii, gdzie instytucja ta pojawiła się w systemie rządów jako przejaw kompromisu między monarchą a parlamentem[11]. Polegała na współpodpisywaniu królewskich aktów prawnych przez premiera, co było warunkiem ich ważności, a równocześnie stanowiło wyraz pośredniej kontroli egzekutywy dokonywanej przez parlament. Obecnie kontrasygnata postrzegana jest w kilku wymiarach: 1) jako rozwiązanie, które przy nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa przed parlamentem stwarza możliwość pośredniej parlamentarnej kontroli aktów głowy państwa, bezpośredniej zaś kontrasygnującego dany akt członka rządu, który z tego tytułu może ponosić odpowiedzialność, głównie polityczną, przed parlamentem, 2) jako instytucja sprzyjająca – również w warunkach kohabitacji – spójności działań dwuczłonowej egzekutywy w systemie parlamentarnym, co przyczynia się do większej efektywności tych działań, 3) jako instytucja wyznaczająca sferę samodzielnych działań głowy państwa, ale także ograniczająca jej samodzielność, 4) jako „hamulec", którym dysponuje odpowiedzialny parlamentarnie premier wobec nieodpowiedzialnej parlamentarnie głowy państwa.

W Polsce na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. kontrasygnaty wszystkich „aktów rządowych" Prezydenta dokonywał Prezes Rady Ministrów i właściwy minister (art. 14). W Konstytucji kwietniowej z 1935 r. stanowiono, iż „akty urzędowe" Prezydenta wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, ale wymóg ten nie dotyczył wymienionych taksatywnie aktów stanowiących prezydenckie prerogatywy (art. 14 w zw. z art. 13). Rozstrzygnięcie Konstytucji marcowej dotyczące kontrasygnaty zostało recypowane w Małej konstytucji z 1947 r. (art. 19 ust. 1). W Konstytucji lipcowej z 1952 r., która odrzucała zasadę podziału władzy, a przyjmowała zasadę jedności władzy, instytucja kontrasygnaty nie występowała. Przywrócenie tej instytucji nastąpiło w Małej konstytucji z 1992 r., która przewidywała kontrasygnatę „aktów prawnych" Prezydenta dokonywaną przez „Prezesa Rady Ministrów albo

[11] Por. szerzej: W. Wilga, *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 4. Zob. także: S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Prof. Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 211–213; *idem*, *Prawnoustrojowy status…*, s. 133–134.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

właściwego ministra" (art. 45), przy czym obowiązek kontrasygnaty nie dotyczył aktów urzędowych Prezydenta wymienionych enumeratywnie w art. 47 (jego prerogatyw).

W Konstytucji RP instytucja kontrasygnaty została uregulowana w sposób następujący: „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który za podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem" (art. 144 ust. 2). Natomiast w art. 144 ust. 3 ustawy zasadniczej wymieniono taksatywnie 30 rodzajów aktów urzędowych Prezydenta (najwięcej w historii polskich konstytucji), których wymóg kontrasygnaty nie dotyczy.

W świetle przepisów Konstytucji z 1997 r. kontrasygnata charakteryzuje się następującymi cechami. Po pierwsze, podlegają jej „akty urzędowe Prezydenta". Ustawa zasadnicza nie wyjaśnia określenia „akt urzędowy Prezydenta", stanowi jedynie, że „Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe" (art. 144 ust. 1). Pojęcie „akt urzędowy Prezydenta" nie jest rozumiane jednakowo w literaturze naukowej. Jedni autorzy skłonni są bardzo szeroko traktować to określenie, zaliczając do aktów urzędowych wszelkie możliwe formy decyzji i działań podjętych przez Prezydenta w okresie wykonywania jego urzędu[12]. Inni postrzegają zakres terminu „akt urzędowy" w sposób bardziej zawężony, wskazując, że pojęcie aktu urzędowego oznacza te czynności Prezydenta służące urzeczywistnianiu jego konstytucyjnych lub ustawowych kompetencji, do których można odnieść cytowane konstytucyjne słowo „wydaje", a więc że określenie „akt urzędowy" obejmuje wyłącznie czynności prawne (akty prawne), nie obejmuje natomiast czynności faktycznych, bowiem z nimi prawo nie wiąże żadnych specjalnych skutków prawnych i nie można też ich „wydawać"[13]. Autor artykułu w kwestii rozumienia określenia „akty urzędowe Prezydenta" zajmował stanowisko bliskie drugiemu z przywołanych wyżej, uznając za takie akty te czynności urzędowe Prezydenta, które można „wydawać", a więc mające formę pisemną, gdyż tylko takie akty mogą być kontrasygnowane (współpodpisywane)[14]. Przy takim założeniu za akty urzędowe Prezydenta uznamy mające formę pisemną jego czynności o charakterze prawnym[15], wśród których można wyróżnić: akty normatywne – rozporządzenia oraz zarządzenia (art. 142 ust. 1), przy czym wydawanie zarządzeń nie podlega obowiąz-

[12] Tak: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 254; Z. Witkowski, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 393; R. Mojak, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 310.

[13] K. Wojtyczek, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 369.

[14] J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 236; *idem*, *Konstytucyjny system…*, s. 265.

[15] Podobnie: S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty*, s. 216–217; *idem*, *Prawnoustrojowy status…*, s. 136.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

kowi kontrasygnaty (art. 144 ust. 3 pkt 29); akty nienormatywne – postanowienia Prezydenta (art. 142 ust. 2), a także inne akty, które rodzą skutki prawne, takie jak np. ratyfikacja umowy międzynarodowej, wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (niewymagające kontrasygnaty – art. 144 ust. 3 pkt 9), nadanie obywatelstwa, nadawanie orderów i odznaczeń, stosowanie prawa łaski (wszystkie zwolnione z obowiązku kontrasygnaty – art. 144 ust. 3 pkt 16, 18, 19) i wiele jeszcze innych.

Po drugie, kontrasygnaty może – co jest rozwiązaniem polskim, rodzimym – dokonać wyłącznie Prezes Rady Ministrów i czyni to bez udziału jakiegokolwiek innego członka rządu (pojedynczy charakter kontrasygnaty), co jest jednym z przejawów umocnienia stanowiska premiera zarówno wobec innych członków rządu, jak i wobec Prezydenta. Kontrasygnowanie jest – z formalnoprawnego punktu widzenia – uprawnieniem, a nie obowiązkiem Prezesa Rady Ministrów, jego samodzielną decyzją. Prezydent zaś nie dysponuje żadnymi środkami prawnymi, którymi mógłby kontrasygnatę „wymusić".

Po trzecie, kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów rozstrzyga o ważności aktu urzędowego Prezydenta nienależącego do jego prerogatyw. Skutkiem braku kontrasygnaty jest nieważność takiego aktu urzędowego Prezydenta, co znaczy, że ów akt nie wywołuje żadnych skutków, jakie prawo łączy z aktem, który został przez premiera kontrasygnowany, i że akt taki nie może być stosowany. Naruszenie w czynnościach urzędowych Prezydenta konstytucyjnego obowiązku kontrasygnaty mogłoby prowadzić do wdrożenia procedury odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta.

Po czwarte, za sprawą kontrasygnaty Prezes Rady Ministrów ponosi za akt urzędowy Prezydenta odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem. Ponieważ Konstytucja nie zna indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej premiera przed Sejmem, oznacza to faktycznie solidarną odpowiedzialność parlamentarną całej Rady Ministrów przed Sejmem za akt kontrasygnowany.

Po piąte, konstytucyjna regulacja instytucji kontrasygnaty w pewien sposób wypełnia „lukę" wynikającą z braku odpowiedzialności parlamentarnej Prezydenta przed Sejmem.

Po szóste, Konstytucja wymienia w art. 144 ust. 3 akty urzędowe Prezydenta zwolnione z obowiązku uzyskiwania kontrasygnaty. Akty te nazywane są w języku prawniczym prerogatywami (od łacińskiego słowa *prerogativus* – 'zapytywany przed innymi', obecnie rozumianego bardziej jako 'wyłączne prawo, przywilej, pierwszeństwo związane z zajmowanym stanowiskiem')[16]. Konstytucyjny zakres i rodzaje aktów urzędowych Prezydenta zwolnionych z obowiązku uzyskiwania kontrasygnaty (podobnie jak aktów kontrasygnowanych) są w dużej mierze rezultatem przyjętej w ustawie zasadniczej koncepcji systemu rządów, w tym

[16] *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1958, s. 537.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

zwłaszcza prawnoustrojowej koncepcji prezydentury – aktywnej (arbitraż polityczny) i samodzielnej w wykonywaniu określonej sfery władzy państwowej[17]. Akty urzędowe Prezydenta zwolnione z obowiązku kontrasygnaty mają niejednakowy „ciężar gatunkowy" i służą realizacji różnych jego zadań i kompetencji. Można wśród nich wyróżnić zwłaszcza: akty związane z wykonywaniem funkcji arbitrażu politycznego i równoważenia władz, które obejmują zasadniczą część prerogatyw (m.in. dotyczą one: stosunków Prezydenta z izbami parlamentu, jego uprawnień w procesie ustawodawczym, kompetencji w stosunku do rządu, uprawnień organizacyjnych i kreacyjnych dotyczących organów władzy sądowniczej); akty tradycyjnie wykonywane przez głowę państwa; akty służące realizacji pewnych innych uprawnień kreacyjnych; akty urzeczywistniania niektórych uprawnień prawodawczych (zarządzeń); inne akty w sprawach o istotnym znaczeniu ustrojowym (np. zarządzanie referendów ogólnokrajowych za zgodą Senatu). Zakres prerogatyw Prezydenta należy uznać za stosunkowo szeroki, a akty nimi objęte nie mają tylko formalnej natury. Akty te, jako jego uprawnienia osobiste, wyznaczają niemały zakres realnej władzy Prezydenta, wskazują na samodzielne atrybuty władzy prezydenckiej, określają charakter urzędu Prezydenta i daleko posuniętą jego samodzielność prawnoustrojową. Są aktami wyłączonymi ze sfery koniecznego współdziałania Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów, za które nikt nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej przed Sejmem. Za akty te może Prezydent odpowiadać jedynie przed narodem[18], i to wyłącznie w postaci niewybrania go na kolejną kadencję w najbliższych wyborach prezydenckich, gdyż w Konstytucji nie ma (i nigdy w polskich aktach konstytucyjnych nie było) procedury wcześniejszego odwołania Prezydenta przez naród jako sankcji negatywnej oceny jego działalności.

Na zakończenie tego fragmentu rozważań wskazać można, że instytucja kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych Prezydenta została w Konstytucji z 1997 r. unormowana generalnie zgodnie z regułami parlamentarnego systemu rządów. Rozwiązania konstytucyjne dotyczące tej instytucji zawierają równocześnie kilka uregulowań własnych, rodzimych, wzbogacających kształt kontrasygnaty w konstytucyjnym systemie rządów RP. Kontrasygnowanie przez Prezesa Rady Ministrów aktów urzędowych Prezydenta, będące prawnie uprawnieniem premiera, może być objęte kontrolą sejmową w zakresie zwłaszcza oceny zasadności dokonania kontrasygnaty konkretnego aktu urzędowego.

[17] Por. R. Mojak, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 303–304.

[18] Por. H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 113.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

2. Współdziałanie Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów w zakresie polityki zagranicznej

Konstytucja z 1997 r. stanowi w art. 133 ust. 3: „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem". Zachowania premiera w ramach tego „współdziałania" mogą być przedmiotem kontroli sejmowej. Cytowany przepis, który był już interpretowany przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. Kpt 2/08)[19], oceniany jest w literaturze przedmiotu tak, że stanowi jeden z przejawów należytej dbałości ustrojodawcy o skonstruowanie modelu ustrojowego opartego na współdziałaniu obu segmentów dwuczęściowej władzy wykonawczej, jej efektywnego i funkcjonalnego działania zgodnie z wymogami parlamentarnego systemu rządów[20]. Dlatego zachowania Prezesa Rady Ministrów objęte konstytucyjnym sformułowaniem o „współdziałaniu" mogą być przedmiotem kontroli sejmowej.

3. Relacje Prezesa Rady Ministrów z Sejmem i NIK

Wymienić tu można zaledwie kilka samodzielnych uprawnień premiera w stosunkach z tymi organami. W odniesieniu do Sejmu wskazać należy na konstytucyjne uprawnienie Prezesa Rady Ministrów występowania do Izby o udzielenie Radzie Ministrów, której pracami kieruje, wotum zaufania. Ma to obligatoryjnie miejsce w pierwszym zasadniczym i w drugim rezerwowym wariancie powoływania rządu (art. 154 ust. 2 i art. 155 ust. 1), a może dotyczyć także rządu już powołanego (art. 160). Premier może wystąpić z wnioskiem do NIK o podjęcie kontroli działalności któregoś z podmiotów podlegających kontroli NIK (art. 6 ust. 1 ustawy o NIK w zw. z art. 2 i 2a tej ustawy), zwłaszcza działalności wskazanego organu administracji rządowej (art. 203 ust. 1 Konstytucji).

Wnioski Prezesa Rady Ministrów w sprawie wotum zaufania podlegają w sposób naturalny ocenie Sejmu, gdy udziela on Radzie Ministrów uchwałą takiego wotum lub odmawia jego udzielenia. W przypadku wniosków premiera do NIK o podjęcie kontroli można uważać, że niewykluczona jest ich kontrola przez Sejm, zwłaszcza zasadność składania i czas występowania z takim wnioskiem, a szczególnie zaniechanie złożenia wniosku w sytuacji ewidentnie wskazującej na potrzebę jego złożenia.

[19] OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.

[20] R. Mojak, *Koncepcja ustrojowa władzy wykonawczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011, s. 256.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

PROBLEM ODPOWIEDZIALNOŚCI PARLAMENTARNEJ PREZESA RADY MINISTRÓW PRZED SEJMEM

Konstytucja RP nie przewiduje indywidualnej odpowiedzialności przed Sejmem Prezesa Rady Ministrów za jego działalność. W jedynym przepisie, w jakim stanowi się o współodpowiedzialności parlamentarnej tego podmiotu, czytamy: „Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów" (art. 157 ust. 1). W świetle art. 147 Konstytucji jednym z „członków Rady Ministrów" jest wchodzący w jej skład Prezes Rady Ministrów. Ze wszystkimi pozostałymi członkami rządu ponosi on zatem przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów. Solidarna odpowiedzialność parlamentarna przed Sejmem odnosi się nie do poszczególnych członków Rady Ministrów, ale do Rady Ministrów w całości (*in corpore*). Ta solidarna odpowiedzialność wszystkich członków Rady Ministrów za działalność Rady Ministrów została systemowo powiązana również z odpowiedzialnością Prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu. Prezes Rady Ministrów odpowiada parlamentarnie przed Sejmem przede wszystkim za działalność rządu, którym kieruje, zaś z drugiej strony odpowiedzialność solidarna członków rządu obejmuje także działania premiera jako szefa rządu. Oznacza to, że osobista odpowiedzialność parlamentarna Prezesa Rady Ministrów „pokrywa się" z solidarną odpowiedzialnością całego rządu, a więc „byt" rządu został organicznie zespolony z losami jej szefa[21]. W świetle przepisów Konstytucji RP nie jest dopuszczalne wyrażenie wotum nieufności tylko Prezesowi Rady Ministrów.

Sejm może zastosować jedną z dwu form solidarnej odpowiedzialności parlamentarnej członków Rady Ministrów, a więc także jej Prezesa: 1) wyrazić Radzie Ministrów wotum nieufności w trybie art. 157 Konstytucji (tzw. wotum konstruktywnego), oznaczające możliwość rozstrzygnięcia przez Sejm w jednej uchwale podjętej wymaganą konstytucyjnie większością głosów dwu kwestii: a) wyrażenia wotum nieufności dotychczasowemu rządowi, co zobowiązuje szefa tego rządu do niezwłocznego złożenia na ręce Prezydenta dymisji Rady Ministrów (art. 162 ust. 2 pkt 2), b) wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, którego Prezydent ma obowiązek powołać, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów; 2) odmówić wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania już po powołaniu rządu (art. 160), skutkiem czego jest obowiązek Prezesa Rady Ministrów niezwłocznego złożenia na ręce Prezydenta dymisji rządu (art. 162 ust. 2 pkt 1), przy czym o wyrażenie wotum zaufania rządowi w trybie art. 160 Konstytucji może się zwrócić do Sejmu jedynie Prezes Rady Ministrów.

[21] Por. *idem*, *Parlament a rząd w ustroju…*, s. 553.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

OCENA OGÓLNA STATUSU PRAWNOUSTROJOWEGO PREZESA RADY MINISTRÓW JAKO ORGANU PODLEGAJĄCEGO KONTROLI SEJMOWEJ

Dokonanie takiej oceny wymaga najpierw wzbogacenia powyższych rozważań o zwrócenie uwagi na polityczne czynniki wpływające na pozycję premiera w rzeczywistości ustrojowej. Punktem wyjścia dla wskazania tych czynników może być generalna konstatacja, iż w systemie rządów parlamentarnych partie polityczne i ich działalność wywierają istotny wpływ na struktury i mechanizmy funkcjonowania tego systemu. W przypadku Prezesa Rady Ministrów jego rzeczywista rola ustrojowa uzależniona jest w poważnym stopniu od pozycji zajmowanej we własnej partii – jeżeli jest on przywódcą tej partii, to jego rola ulega wzmocnieniu. Istotne jest również, czy rząd ma charakter koalicyjny, co niesie wówczas dla premiera określone ograniczenia, czy jest to rząd monopartyjny, co roli premiera w systemie rządów powinno raczej sprzyjać (chociaż niekoniecznie roli w macierzystej partii). Na pozycję Prezesa Rady Ministrów mają wpływ także jeszcze inne czynniki o charakterze politycznym: relacje z większością sejmową, a szczególnie stosunki z szefem macierzystej partii, gdy funkcję premiera pełni inna osoba z tej partii; posiadanie przez premiera odpowiedniego autorytetu politycznego, zwłaszcza wśród pozostałych członków rządu; prestiż premiera w społeczeństwie; jego cechy osobowe; aktywność i sposób działania opozycji parlamentarnej. Ze względu na wskazane wyżej czynniki formułowana jest nawet w piśmiennictwie naukowym nieco kontrowersyjna ocena, iż „rzeczywistą pozycję premiera w większym stopniu kształtuje układ sił politycznych […] niż normy konstytucyjne”[22].

Podejmując próbę generalnej oceny wpływu rozważanych wyżej czynników na status prawnoustrojowy Prezesa Rady Ministrów jako organu podlegającego kontroli sejmowej, należy zauważyć:

1. Ewolucja dotyczących rządu i premiera przepisów prawnych zapoczątkowana w 1996 r. spowodowała istotne wzmocnienie – co w RP było określonym *novum* – statusu prawnoustrojowego Prezesa Rady Ministrów w Radzie Ministrów, w strukturach administracji rządowej, a także (chociaż może w nieco mniejszym stopniu) w jego relacjach z innymi naczelnymi organami państwowymi, zwłaszcza z Prezydentem.
2. Prezes Rady Ministrów zajmuje bardzo silną pozycję i odgrywa wiodącą rolę w strukturach i mechanizmach funkcjonowania Rady Ministrów oraz w stosunkach z „pozarządowymi” organami rządowej administracji, co w pewnym stopniu wzorowane jest na rozwiązaniach Ustawy Zasadniczej RFN z 1949 r.

[22] S. Patyra, *Prawnoustrojowy status*..., s. 104.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

3. Pozycja premiera w kierowanej przez niego Radzie Ministrów, organie usytuowanym konstytucyjnie na pierwszym miejscu w strukturze władzy wykonawczej, powoduje wraz z czynnikami o charakterze pozaprawnym, że właśnie on odgrywa ważną rolę w całym systemie rządów RP.
4. Rozległy zakres kompetencji premiera – zwłaszcza realizowanych w Radzie Ministrów, ale także poza nią – powoduje, że jest on istotnym podmiotem w strukturze systemu rządów RP.

Wszystkie wskazane wyżej elementy określające status prawnoustrojowy Prezesa Rady Ministrów na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. przekonują, jak istotne znaczenie dla prawidłowego urzeczywistniania zasady podziału władzy i równowagi władz ma kontrola przez Sejm aktywności premiera, stanowiąca ważny składnik całej sejmowej kontroli działalności rządu.

BIBLIOGRAFIA

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
Jagielski J., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001.
Kuciński J., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011.
Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
Mojak R., [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008.
Mojak R., *Koncepcja ustrojowa władzy wykonawczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. A. Bałaban, P. Mijal, Szczecin 2011.
Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
Mojak R., *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji RP (zagadnienia wybrane)*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.
Orzeczenie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.
Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
Patyra S., *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Prof. Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000.
Sarnecki P., *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3.
Słownik wyrazów obcych, Warszawa 1958.
Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 ze zm.).
Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2001.
Wilga W., *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 4.
Witkowski Z., [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009.
Wojtyczek K., [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008.
Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 19/11/2026 07:33:38

SUMMARY

In this article the attention is paid to other roles of the Prime Minister in governmental institutions as a body subject to Sejm control, to mention only his position within the governmental administration (*vis-à-vis* deputy prime ministers, ministers outside cabinet, "non-governmental" organizations of state administration); position of the Prime Minister as a sole supreme body of state administration; his relations with other central bodies of state administration (President, Sejm, Supreme Audit Office). The problem of accountability of the Prime Minister to Sejm has also been contemplated.

Making an attempt in both parts of the article to evaluate the influence of various factors on legal and governmental status of the Prime Minister as a body subject to Sejm control, the following has been stated: a) The Prime Minister holds a very strong position and plays a leading role within the structures and functioning mechanisms of the Council of Ministers and in relations with "non-governmental" bodies of state administration, b) position of the Prime Minister in managing the Council of Ministers, a body ranking number one within the structures of executive power and wide authority of the Prime Minister including non-legal factors result in an important role played by the Prime Minister within the entire system of the authorities of the Republic of Poland. These factors also confirm how important is Sejm control of the Prime Minister's activity for the proper implementation of the principle of separation and balance of powers.

Keywords: Council of Ministers; Prime Minister; coordinate and control work of the cabinet members; deputy prime minister; minister; voivode; accountability to Sejm