

10. TRUDNA SZTUKA RZĄDZENIA

➤ Dlaczego rząd musi obradować na posiedzeniach? Czy nie wystarczyłoby, by każdy minister zajmował się powierzonymi zagadnieniami? Jakie wspólne sprawy mogą mieć np. minister edukacji i minister rolnictwa?

JAK WYGLĄDA GABINET PANA PREMIERA?

Drugim organem władzy wykonawczej – obok prezydenta – jest w Polsce **Rada Ministrów**, czyli **rząd** (w Polsce używa się też zamiennie słowa „**gabinet**”). Do jego podstawowych zadań należy prowadzenie bieżącej polityki państwa oraz kierowanie administracją rządową. Za swoją działalność rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem i konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Jest natomiast niezależny od prezydenta. Zgodnie ze zwyczajem rząd informuje prezydenta o ważnych sprawach państwowych i konsultuje z nim swoje plany (w posiedzeniach Rady Ministrów uczestniczy przedstawiciel prezydenta), ale prezydent nie może rządowi niczego nakazać.

Na czele Rady Ministrów stoi **premier (prezes Rady Ministrów)**. Reprezentuje on rząd, ustala jego skład i program, koordynuje prace ministrów. Jest też zwierzchnikiem administracji rządowej. Pozycja premiera jest bardzo silna, bo może on dowolnie kształtować skład swego gabinetu, rezygnując ze współpracy z ministrami, do których utracił zaufanie, i zastępując ich nowymi. Gdy premier zdecyduje się zmienić kilku ministrów równocześnie, mówimy o **rekonstrukcji gabinetu**.

W skład rządu wchodzi **ministrowie** i zwykle – choć nie jest to niezbędne – wicepremierzy (wiceprezesi Rady Ministrów), którzy najczęściej kierują pracą jednego resortu (a więc są równocześnie ministrami), a jako zastępcy premiera nadzorują działania kilku ministerstw (np. gospodarczych). Rozróżnia się **ministrów resortowych**, kierujących jakimś ministerstwem (np. spraw zagranicznych albo kultury), i **ministrów bez teki**, powoływanych przez premiera do wykonania jakiegoś konkretnego zadania (np. przygotowania i przeprowadzenia reformy administracyjnej).

Najważniejsze decyzje Rada Ministrów podejmuje na zwoływanych przez premiera **posiedzeniach rządu** (zwyczajowo odbywają się one we wtorki). Rząd może obradować także pod przewodnictwem prezydenta i na jego wniosek – nazywa się wtedy Radą Gabinetową i nie ma zwykłych uprawnień Rady Ministrów.

Ministrowie działają w pewnym sensie w podwójnej roli: jako członkowie rządu, który jest **ciałem kolegialnym**, uczestniczą w tworzeniu ogólnych założeń polityki Rady Ministrów i ponoszą solidarną odpowiedzialność za jej decyzje. Równocześnie jednak jako szefowie resortów kierują samodzielnie pracą podległych sobie ministerstw i jego agend. W pracy tej ministrowie pomagają jego zastępcy (a czasem przeszkadzają, bo w rządach koalicyjnych wywodzą się zwykle z różnych partii i nie zawsze potrafią się dogadać) – se-



kreতারz i podsekretarze stanu (potocznie zwani **wiceministrami**) oraz pracujący w ministerstwie urzędnicy. Każde ministerstwo podzielone jest na **departamenty** zajmujące się określonymi przez ministra zadaniami. Na czele każdego departamentu stoi dyrektor – stanowisko to w odróżnieniu od stanowiska ministra nie powinno być obsadzone z klucza politycznego, ale na podstawie kryteriów merytorycznych.

TRZY KROKI W STRONĘ RZĄDU

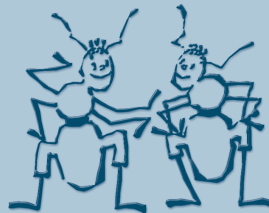
Wybory parlamentarne oznaczają kres działalności rządu. Musi on podać się do **dymisji** (czyli ustąpić) na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu. W tym momencie rozpoczyna się procedura trzech kroków, której celem jest powołanie kolejnej Rady Ministrów. Tych, którzy uznają tę procedurę za zbyt skomplikowaną, informujemy, że „mała konstytucja” z 1992 roku ustanawiała procedurę aż pięciu kroków!

Pierwszy krok należy do prezydenta. **Desygnuje** on (wyznacza) wybraną przez siebie osobę na premiera nowego rządu. Choć teoretycznie prezydent może wyznaczyć, kogo zechce, w politycznej praktyce misję sformowania rządu powierza przedstawicielowi partii, która wygrała wybory, lub – jeśli uformowała się już w Sejmie większościowa koalicja – wskazanemu przez nią politykowi. W ciągu 14 dni od dymisji poprzedniego gabinetu nowy premier musi przedstawić głowie państwa skład swojego rządu. Prezydent powołuje Radę Ministrów i w tym momencie może już ona rozpocząć pracę.

Rząd musi jednak jeszcze uzyskać **wotum zaufania** od Sejmu, czyli zostać zaakceptowany przez posłów. W ciągu kolejnych 14 dni premier wygłasza w Sejmie **exposé** (to znaczy prezentuje swój program) i przedstawia rząd. Sejm przeprowadza debatę, w której kluby i koła poselskie informują, czy zamierzają poprzeć rząd, wstrzymać się od głosu, czy też są mu przeciwnie. Następnie w głosowaniu Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów decyzję o udzieleniu Radzie Ministrów wotum zaufania. Jeżeli wynik głosowania jest dla rządu pomyślny, procedura powoływania rządu się kończy. Gdy natomiast Rada Ministrów nie uzyska poparcia Sejmu, jest obowiązana podać się do dymisji. Taka sytuacja może się zdarzyć, gdy skonfliktowany z Sejmem prezydent demonstracyjnie desygnuje na premiera kandydata nieakceptowanego przez parlamentarną większość albo gdy kluby poselskie nie są w stanie porozumieć się i stworzyć większościowej koalicji. Dymisja rządu oznacza przejście do drugiego etapu procedury powoływania Rady Ministrów.

Drugi krok należy do Sejmu. Kandydatów na premiera mogą zgłaszać grupy składające się z co najmniej 46 posłów. Aby zostać premierem, kandydat musi w głosowaniu uzyskać bezwzględną większość

Gdy u nas nie uda się
powołać rządu, leśniczy
likwiduje mrowisko.



▲ Tadeusz Mazowiecki (1927–2013), polityk, publicysta. Gdy obejmował urząd premiera, w wystąpieniu przed Sejmem 24 sierpnia 1989 roku mówił: „Chcę utworzyć rząd zdolny do działania dla dobra społeczeństwa, narodu i państwa. Będzie to rząd koalicji na rzecz gruntownej reformy państwa”. Na zdjęciu: premier na spotkaniu z młodzieżą w szkole, 2013 rok.

głosów. Wtedy, tak jak w pierwszym kroku, nowy premier wygłasza exposé, przedstawia skład swojego rządu, a Sejm w kolejnym głosowaniu decyduje bezwzględną większością głosów, czy udzielić mu wotum zaufania. Gdy tak się stanie, nowy rząd zostaje zaprzysiężony przez prezydenta. Jeżeli nie – drugi etap jest zakończony.

Trzeci krok znów należy do prezydenta. Wyznacza on nowego premiera (nie ma przeszkód, by była to ta sama osoba co w „pierwszym kroku”), powołuje rząd, który po raz kolejny musi spróbować uzyskać wotum zaufania Sejmu. Tym razem jednak wystarczy do tego zwykła, a nie bezwzględna większość głosów (to bardzo duża różnica – wyobraźmy sobie, że wynik głosowania wygląda na przykład tak: za rządem – 145, przeciw – 130, wstrzymało się 140 – za rządem opowiedziała się właściwie mniejszość posłów, a jednak uzyskał on wotum zaufania!). Jeśli i teraz rząd nie uzyska poparcia Sejmu, prezydent jest obowiązany rozwiązać parlament.

Zgodnie z procedurą trzech kroków, system jest tak skonstruowany, by w pierwszej kolejności politycy spróbowali powołać silny rząd, oparty na stabilnej sejmowej większości i akceptowany przez prezydenta. W drugim etapie Sejm może powołać rząd niejako **wbrew woli prezydenta**. W trzecim zaś chodzi o powołanie jakiegokolwiek, **choćby nawet bardzo słabego rządu**. Państwo bez rządu na dłuższą metę funkcjonować nie może – dlatego parlament niezdolny do wyłonienia rządu musi zostać rozwiązany.



Wyobraź sobie, że dopiero co wybrany Sejm nie jest w stanie wyłonić rządu. Jak myślisz, czy jeśli zostanie rozwiązany, to nowe wybory coś zmienią, czy obywatele zagłosują na inne ugrupowania? Jakie czynniki mogą mieć na to wpływ?

KOMPETENCJE RADY MINISTRÓW

Rada Ministrów

prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej

- zapewnia wykonanie ustaw
- przygotowuje własne projekty ustaw
- wydaje rozporządzenia
- koordynuje i kontroluje pracę organów administracji rządowej
- chroni interesy Skarbu Państwa
- uchwała projekt budżetu
- zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny
- zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa
- sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi
- zawiera umowy międzynarodowe
- sprawuje kierownictwo w dziedzinie obronności kraju

Źródło: Opracowano na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

JAK RZĄDZI RZĄD?

Rząd, jak sama nazwa wskazuje, rządzi. Spróbujmy ustalić, co to właściwie znaczy – jakie powierzono mu kompetencje i zadania. Przede wszystkim Rada Ministrów prowadzi **politykę wewnętrzną i zagraniczną**, to znaczy podejmuje ważne, strategiczne dla państwa decyzje (np. z kim zawrzeć sojusz). Do najważniejszych zadań rządu należy **kierowanie**

administracją rządową i jej kontrolowanie, a także **wykonywanie ustaw** uchwalanych przez parlament. W tym celu Rada Ministrów (lub poszczególni ministrowie) **wydaje rozporządzenia**, czyli akty prawne niższej rangi, uszczegóławiające zapisy ustawowe. Legislacyjna rola rządu na tym się nie kończy – przygotowuje on własne projekty ustaw, które zwykle zyskują przychyłność parlamentu, czemu zbytnio nie należy się dziwić, zważywszy na to, że w parlamencie większość ma popierająca rząd koalicja.

Do zadań rządu należą również:

- przygotowanie **projektu budżetu państwa**, a potem kierowanie jego wykonywaniem. Wydając pieniądze publiczne, rząd ma obowiązek chronić interesy Skarbu Państwa;
- zapewnienie zewnętrznego i wewnętrznego **bezpieczeństwa** państwa, a także porządku publicznego. Rząd kieruje wszystkimi sprawami wiążącymi się z obronnością kraju;
- negocjowanie i zawieranie **umów międzynarodowych**.

Zgodnie z konstytucją do Rady Ministrów należą wszystkie sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów

władzy. Jeśli więc nie jest dokładnie powiedziane, że prawo decyzji w danej kwestii należy do prezydenta, rady powiatu itp., uważa się, że jest to kompetencja rządu.



▲ *Problemy polskiej oświaty leżą w kompetencji Ministerstwa Edukacji Narodowej. Wiele jednak zależy od organów prowadzących przedszkola i szkoły, dyrektorów i dyrektorek, nauczycieli i nauczycielek, jak również samych uczniów i ich rodziców. Podaj przykłady spraw, w których decydują te instytucje i osoby. Na zdjęciu: Ministerstwo Edukacji Narodowej w alei Szucha w Warszawie.*

SKŁAD RADY MINISTRÓW (stan na 2018 rok)

Prezes Rady Ministrów

- | | |
|--|---|
| • minister spraw zagranicznych | • minister infrastruktury |
| • minister obrony narodowej | • minister zdrowia |
| • minister spraw wewnętrznych i administracji | • minister środowiska |
| • minister przedsiębiorczości i technologii | • minister sprawiedliwości |
| • minister finansów | • minister sportu i turystyki |
| • minister energii | • minister edukacji narodowej |
| • minister inwestycji i rozwoju | • minister nauki i szkolnictwa wyższego |
| • minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej | • minister kultury i dziedzictwa narodowego |
| • minister rolnictwa i rozwoju wsi | • minister rodziny, pracy i polityki społecznej |
| | • minister cyfryzacji |



◀ Kancelaria Rady Ministrów pomaga premierowi w organizacji pracy rządu i administracji rządowej. Na zdjęciu: wejście do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Alejach Ujazdowskich w Warszawie.

KONSTRUKTYWNA NIEUFNOŚĆ

Wiemy już, że Rada Ministrów ma obowiązek złożenia dymisji na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu. Jednak i w trakcie kadencji możliwa jest zmiana rządu. Przede wszystkim sam rząd może w dowolnym momencie uznać, że nie chce już kontynuować pracy i podać się do dymisji. Rozstrzygająca jest tu wola premiera – choćby wszyscy ministrowie

chcieli dalej rządzić, dymisja premiera oznacza zakończenie działania całego gabinetu.

Rada Ministrów może też zostać odwołana przez Sejm, nie jest to jednak prosta sprawa – obowiązuje zasada **konstruktywnego wotum nieufności**. Wotum nieufności powoduje upadek rządu, jakim więc sposobem może być „konstruktywne”? Otóż konstytucja stanowi, że posłowie zgłaszający wniosek o wotum nieufności dla rządu (pod takim wnioskiem musi się podpisać co najmniej 46 posłów) muszą równocześnie zaproponować nazwisko nowego premiera. Tak więc usuwając jeden rząd, Sejm automatycznie powołuje nowy. Aby konstruktywne wotum nieufności zostało uchwalone, musi opowiedzieć się za nim ponad połowa ogólnej liczby posłów (czyli co najmniej 231). Kiedy tak się stanie, rząd, który utracił zaufanie Sejmu, kończy pracę, a prezydent zaprzysięga nowego premiera.

Z Ż Y C I A W Z I Ę T E

Porządek obrad RADY MINISTRÓW (wtorek, 8 stycznia 2019 roku, godz. 10.00)

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej. (UC68 – dokument wykonuje prawo UE)
Wnioskodawca: Minister Środowiska
2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. (UD318)
Wnioskodawca: Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
3. Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. (UD74)
Wnioskodawca: Minister Sprawiedliwości
4. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw. (UD474)
Wnioskodawca: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
5. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw. (UC113 – dokument wykonuje prawo UE)
Wnioskodawca: Minister Cyfryzacji
6. Sprawy bieżące.

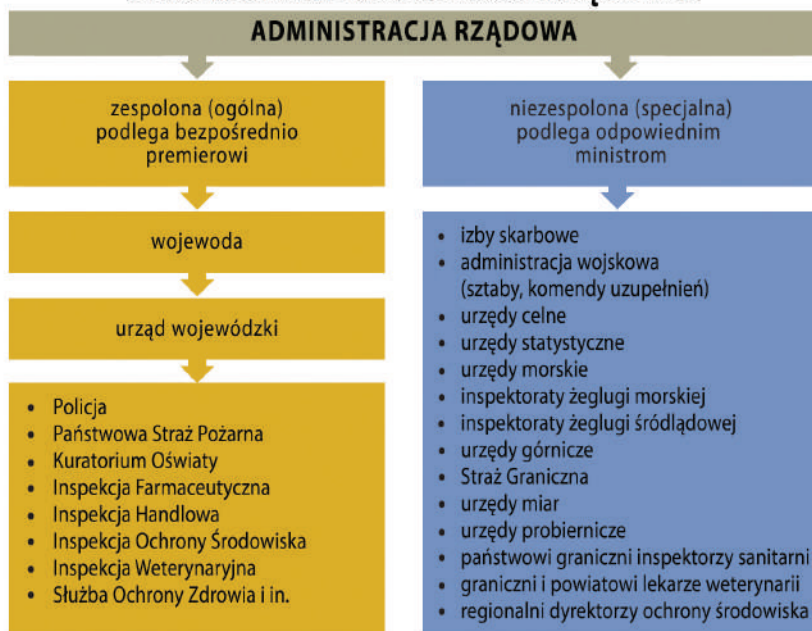


Sprawdź w Biuletynie Informacji Publicznej, jaki będzie porządek obrad najbliższego posiedzenia rządu. Które z omawianych spraw mogą cię bezpośrednio dotyczyć?

Dlaczego procedura konstruktywnego wotum nieufności wzmacnia pozycję rządu? Otóż znacznie łatwiej jest stworzyć koalicję „negatywną”, złączoną jedynie niechęcią do urzędującej Rady Ministrów, niż „pozytywną”, która musi być zdolna do stałego współdziałania, stworzenia nowego rządu i realizacji wspólnego programu. W czerwcu 2000 roku rząd Jerzego Buzka utracił poparcie większości sejmowej, gdy z popierającej go koalicji wystąpiła Unia Wolności. Stał się więc **rządem mniejszościowym** (to znaczy popieranym przez mniejszość posłów), ale mimo to przetrwał do wyborów parlamentarnych, bo jego przeciwnicy nie potrafili zbudować alternatywnego układu politycznego i przegłosować konstruktywnego wotum nieufności. Rządami mniejszościowymi kierowali jeszcze Leszek Miller (2003–2004), Marek Belka (2004–2005), Kazimierz Marcinkiewicz (2005–2006) i Jarosław Kaczyński (2007).

Teoretycznie znacznie łatwiejsze dla Sejmu jest odwołanie ministra. Wniosek w sprawie **wotum nieufności** (tym razem niekonstruktywnego) dla członka rządu może złożyć grupa 69 posłów. Aby minister został odwołany, musi opowiedzieć się przeciwko niemu ponad połowa ogólnej liczby posłów. Kiedy rząd cieszy się zaufaniem sejmowej większości, coś takiego jest raczej mało prawdopodobne. Mimo to opozycja często zgłasza wnioski o wotum nieufności, chcąc okazać swój sprzeciw wobec polityki danego resortu. Inaczej rzecz ma się z rządem mniejszościowym – szanse opozycji na usunięcie krytykowanych ministrów znacząco rosną.

STRUKTURA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ



Źródło: Opracowano na podstawie Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206).

ADMINISTRACJA I SŁUŻBA CYWILNA

Administrację publiczną tworzą wszystkie instytucje i urzędy (a także zatrudnione w nich osoby), których zadaniem jest bezpośrednie, praktyczne zarządzanie podstawowymi dziedzinami życia społecznego – np. szkolnictwem, handlem czy transportem. W Polsce administracja publiczna dzieli się na **rządową** i **samorządową**. Administracja rządowa ma dwa poziomy: centralny (który stanowi sam rząd) i wojewódzki.

Przedstawicielami rządu w województwach są **wojewodowie** (ich związek z rządem jest bardzo silny – wraz z nim podają się do dymisji). Wykonują oni zlecone przez rząd zadania, reprezentują też Radę Ministrów w kontaktach z samorządami. Urzędy i służby podlegające wojewodzie nazywamy **administracją zespoloną** (np. straż pożarna, inspekcja weterynaryjna) dla odróżnienia od **administracji niezespolonych** podporządkowanych bezpośrednio właściwemu ministrowi (np. wojewódzkie sztaby wojskowe podlegają ministrowi obrony narodowej). Do administracji niezespolonych należą m.in. urzędy skarbowe, celne, morskie, statystyczne oraz inspektoraty żeglugi.

Administracja rządowa jest miejscem spotkania polityków i urzędników. Jedni i drudzy niewątpliwie są potrzebni – politycy określają cele, które administracja powinna realizować, urzędnicy mają merytoryczne kompetencje, by je realizować. Ważne jest tylko, aby granica między politykami i urzędnikami dla wszystkich była czytelna. Przyjęto, że stanowiska ministrów, wiceministrów, wojewodów i wicewojewodów zajmują politycy i ich zaufani współpracownicy, inne natomiast stanowiska powinny być obsadzone przez apolitycznych, bezstronnych i kompetentnych urzędników służby cywilnej, związanych lojalnością z państwem, a nie z jedną z partii politycznych. Niestety praktyka wciąż jednak w znacznym stopniu odbiega od teorii – wiele spośród stanowisk przeznaczonych dla **urzędników służby cywilnej** zajmują osoby arbitralnie wybrane przez ministra czy wojewodę.

S Ł O W N I C Z E K O B Y W A T E L S K I

RZĄD (RADA MINISTRÓW) – główny organ władzy wykonawczej. W skład rządu wchodzi ministrowie resortowi i ministrowie bez teki, a na czele rządu stoi premier.

WOTUM ZAUFANIA – wyrażenie przez Sejm w głosowaniu poparcia dla rządu.

WOTUM NIEUFNOŚCI – wycofanie przez Sejm poparcia dla rządu, skutkujące jego dymisją. W Polsce obowiązuje konstruktywne wotum nieufności – odwołanie rządu musi być powiązane ze wskazaniem nowego premiera.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA – tworzą ją wszystkie instytucje i urzędy, których zadaniem jest bezpośrednie, praktyczne zarządzanie różnymi dziedzinami życia społecznego. W Polsce administrację publiczną dzielimy na rządową i samorządową. Administracja rządowa ma dwa poziomy: centralny (rząd) i wojewódzki (wojewodowie). Administrację samorządową tworzą wzajemnie niezależne organy wykonawcze samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

SPRAWDŹ SIĘ SAM/SAMA!

- ✓ Jakie są podstawowe działy administracji rządowej?
- ✓ Przedstaw procedurę powoływania i odwoływania rządu.
- ✓ Omów najważniejsze zadania rządu.
- ✓ Wyjaśnij na przykładach, czym zajmuje się wojewoda.