

# Maciej Borski

---

## Rząd Republiki Czeskiej jako naczelnny organ władzy wykonawczej

---

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 7, 182-198

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Borski

## Rząd Republiki Czeskiej jako naczelny organ władzy wykonawczej

**Abstract:** The Government of the Czech Republic as the chief body of executive government

The constitutional system of the Czech Republic was constructed in a very cautious way also considering the fact that foreign system solutions were adopted relatively rarely, whereas most often its construction took place by referring to the experience of Czechoslovakia in the interwar period. There is no doubt, which is actually emphasised in Czech literature, that the main source of inspiration for the creators of the system was the Constitution of the First Czechoslovak Republic of 1920. Both constitutions maintain the same spirit and are based on a similar axiological system.

Taking this into consideration, there is no doubt that the constitutional system of the Czech Republic refers directly to the classic parliament and cabinet model, in which the Parliament is the dominating body. However, one may see here a quite significant strengthening of the position of the government at the expense of the position of the president.

**Key words:** constitutional system, axiological system, parliament and cabinet model, position of the government, position of the president

### Pozycja prawna rządu

Obowiązująca Konstytucja Republiki Czeskiej wskazując na rząd jako drugi element władzy wykonawczej, wyraźnie określa go jako „naczelny organ władzy wykonawczej”. Oznacza to, że rząd stoi w Republice Czeskiej na czele całego systemu organów administracji rządowej i przede wszystkim na nim spoczywa obowiązek wykonywania kompetencji z zakresu polityki zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej. Jest tak, ponieważ Konstytucja przyjmuje w odniesieniu do niego zasadę domniemania kompetencji

— z założeniem, iż jest on właściwy we wszystkich tych sprawach, które w sposób wyraźnie określony konstytucyjnie lub ustawowo nie zostały przyznane prezydentowi, ministrowi lub innemu organowi administracji. Można zatem powtórzyć za Ewą Gdulewicz, iż „w ramach dwuczłonowej władzy wykonawczej każdy z organów — Prezydent i rząd — pełni szczególne, konstytucyjne funkcje, zachowując względem siebie autonomię, przy czym wykonywanie niektórych konstytucyjnych kompetencji wymagać będzie niezbędnego w systemie parlamentarnym współdziałania”<sup>1</sup>.

Rząd jest organem kolegialnym składającym się z przewodniczącego, wiceprzewodniczących i ministrów. Podkreślenia wymaga fakt, iż ani Konstytucja, ani doktryna nie posługują się nazwami „rada ministrów”, „premier” czy „wicepremierzy”<sup>2</sup>. Liczba wiceprzewodniczących i ministrów nie jest określona konstytucyjnie. Liczba ta nie musi się również pokrywać z liczbą utworzonych ustawowo ministerstw, ponieważ zgodnie z § 1 ustawy o tworzeniu ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej<sup>3</sup> na czele ministerstwa stoi członek rządu, co oznacza, iż na czele kilku ministerstw może stać ta sama osoba, a ponadto w skład gabinetu może wchodzić przecież minister bez teki.

Rząd jest naczelnym organem władzy wykonawczej również w tym znaczeniu, że zgodnie z § 28 ust. 1 ustawy o tworzeniu ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej rząd „działania ministerstw nadzoruje, kontroluje i koordynuje”. Podlegają mu również inne centralne organy administracji państwowej. Ministerstwa wykonują w swoim zakresie powierzone im kompetencje, natomiast w określonych obszarach polityki państwa przekazują w całości wykonanie pewnych zadań rządowi. Polityczną odpowiedzialność za działalność ministerstwa ponosi odpowiedni minister, który podlega parlamentarnej kontroli wyrażającej się między innymi w instytucji interpelacji poselskich.

Brak jest w Republice Czeskiej konstytucyjnego zakazu łączenia funkcji w rządzie z mandatem parlamentarnym. Jedynym ograniczeniem jest niepołączalność funkcji członka rządu z urzędem Prezydenta, a także zakaz prowadzenia przez ministrów działalności, której charakter byłby sprzeczny z wykonywaniem funkcji w rządzie. Konstytucja nie określa także warunków, jakie powinni spełniać ministrowie. Jedynie w odniesieniu do prze-

<sup>1</sup> E. Gdulewicz: *Republika Czeska. W: Ustroje państw współczesnych*. Red. E. Gdulewicz. Lublin 2005, s. 90.

<sup>2</sup> Chcąc uszanować ową jednomyślność, również w niniejszym artykule autor posługiwać się będzie oficjalną terminologią, mimo że w niektórych sytuacjach może to się wydawać nieco sztuczne.

<sup>3</sup> Zákon České národní rady ze dne 8 ledna 1969 r. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v: *Sbírka zákonů Československé socialistické republiky*. 1969, č. 2.

wodniczącego rządu można mówić o konieczności spełniania warunków niezbędnych do objęcia urzędu Prezydenta Republiki Czeskiej (obywatelstwo czeskie, bierne prawo wyborcze w wyborach do Senatu). Zgodnie bowiem z art. 66 Konstytucji Republiki Czeskiej w przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta, niektóre jego kompetencje przejmuje przewodniczący rządu.

## Procedura tworzenia rządu

W Konstytucji czeskiej, podobnie jak w polskiej, przewiduje się trzy etapy powoływania rządu. Pierwszy etap rozpoczyna Prezydent, mianując przewodniczącego rządu. Jest to osobista prerogatywa prezydenta, która z formalnego punktu widzenia wykonywana jest bez jakichkolwiek konstytucyjnych ograniczeń. W ustawie zasadniczej nie przewiduje się jakiegokolwiek formy konsultacji z partiami politycznymi zasiadającymi w parlamencie ani też zasięgania czyjejkolwiek opinii. Oczywiście, w praktyce Prezydent Republiki musi kierować się układem politycznym w Izbie Poselskiej, gdyż w przeciwnym razie naraziłby rząd i samego siebie na konflikt z organem przedstawicielskim. Dalsze działania podejmowane są przez przewodniczącego rządu, na jego to bowiem wniosek Prezydent mianuje pozostałych członków rządu. Podobnie jak Prezydent ze swego uprawnienia korzysta on bez formalnych ograniczeń, musi jednak pamiętać, iż zwłaszcza w przypadku politycznego rozdrobnienia parlamentu (co w Republice Czeskiej jest sytuacją stosunkowo częstą) musi się liczyć ze zdaniem swych politycznych koalicjantów. W Konstytucji nie znajdziemy także żadnego terminu, w jakim przewodniczący musi skład swego rządu przedłożyć Prezydentowi do nominacji. Nie precyzuje ona także jakichkolwiek warunków, którym muszą odpowiadać kandydaci na poszczególne stanowiska. Podkreślenia wymaga ponadto fakt, na co zwraca uwagę Wojciech Sokół, iż „ustawa zasadnicza nie przyznaje przy tym Prezydentowi na tym etapie jakiegokolwiek prawnej możliwości oddziaływania na skład tworzonego rządu”<sup>4</sup>. Jednak nie jest do końca jasne, czy Prezydent musi uwzględnić wszystkie wnioski personalne przewodniczącego rządu, czy też władny jest częściowo czy nawet w całości je oddalić. Na problem ten zwraca uwagę Marek Bankowicz, słusznie zauważając, iż sformułowanie art. 62 pkt. a ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Prezydent Republiki mianuje i odwołuje przewodniczącego oraz przyjmuje ich dymisję, odwołuje rząd i przyjmuje jego dymisję można interpretować dwojako. Z jednej strony w ten sposób, iż

<sup>4</sup> W. Sokół, M. Żmigrodzki: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*. Lublin 2005, s. 280.

Prezydent jest zawsze i w każdych okolicznościach bezwzględnie zobowiązany respektować w całości wniosek przewodniczącego rządu, z drugiej zaś, że głowa państwa może, ale nie musi, mianować osoby wskazane przez szefa rządu. Marek Bankowicz, zwraca także uwagę na fakt, że „w przypadku pojawienia się w praktyce politycznej tego rodzaju kontrowersji między Prezydentem a premierem — chociaż należy przyznać, iż jest to mało prawdopodobne — zaistniałby trudny do przezwyciężenia kryzys polityczny objawiający się niemożnością powołania rządu”<sup>5</sup>. Co szczególnie istotne, do rozwiązania tego kryzysu nie można by użyć Sądu Konstytucyjnego, nie posiada on bowiem kompetencji do rozstrzygania politycznych sporów między Prezydentem a szefem rządu, a taki niewątpliwie charakter miałby konflikt związany z niechęcią głowy państwa do mianowania ministrów wskazanych przez przewodniczącego rządu. Wydaje się, iż w bieżącej sytuacji politycznej w okolicznościach, gdy funkcję głowy państwa sprawuje tak charyzmatyczna osoba, jak Vaclav Klaus, i w związku z wątpliwościami, jakie miały miejsce wokół ratyfikacji traktatu lizbońskiego, prawdopodobieństwo wystąpienia tego rodzaju konfliktu podczas formowania nowego rządu zdecydowanie rośnie. Podkreślenia wymaga także fakt, iż Prezydent Republiki Czeskiej może być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej tylko za zdradę państwa, nie zaś za każde naruszenie konstytucji lub ustaw określane mianem deliktu konstytucyjnego. Jednak, gdyby taka sytuacja miała miejsce, to należałoby chyba przyjąć, iż Prezydent swoim działaniem występuje przeciwko czemuś, co Marek Bankowicz określa mianem „ducha parlamentaryzmu”.

Powołany przez Prezydenta rząd w ciągu 30 dni od nominacji powinien uzyskać od Izby Poselskiej wotum zaufania. Wniosek w tej sprawie przedkłada przewodniczącemu Izby Poselskiej przewodniczący rządu. Również tryb ubiegania się przez rząd o inwestyturę parlamentarną nie został prawnie uregulowany. Regulamin Izby Poselskiej stanowi jedynie, że wniosek rządu o wyrażenie mu wotum zaufania winien być wprowadzony do porządku dziennego najbliższego posiedzenia, tak by można było zachować konstytucyjnie określony trzydziestodniowy termin. W praktyce głosowanie wniosku poprzedza przedstawienie przez przewodniczącego rządu *exposé*. Do uzyskania wotum zaufania niezbędna jest bezwzględna większość połowy obecnych posłów wyrażona w głosowaniu imiennym. W przypadku, gdy rząd nie uzyska wotum zaufania, zgodnie z art. 73 Konstytucji przewodniczący rządu składa dymisję na ręce Prezydenta Republiki. Pozostali członkowie rządu składają ją natomiast Prezydentowi za pośrednictwem szefa rządu. Podkreślenia wymaga również fakt, iż każdorazowa dymisja przewodniczącego rządu oznacza dymisję całego rządu.

<sup>5</sup> M. Bankowicz: *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech*. Kraków 1998, s. 178.

W przypadku, gdy omówiony etap powołania rządu zakończył się fiaskiem z powodu nieudzielenia przez Izbę Poselską wotum zaufania gabinetowi, Prezydent ponownie mianuje przewodniczącego rządu, a na jego wniosek — ministrów. Przewodniczący rządu ponownie przedstawia w Izbie Poselskiej *exposé* i prosi o udzielenie rządowi wotum zaufania.

Jeżeli i ten rząd nie uzyska wotum zaufania Izby Poselskiej, Prezydent mianuje przewodniczącego rządu na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej. W ten sposób rozpoczyna się trzeci „awaryjny” etap powołania rządu. Tak mianowany rząd musi również uzyskać wotum zaufania Izby Poselskiej. Brak jego udzielenia skutkuje możliwością rozwiązania Izby Poselskiej i przedterminowymi wyborami. Należy pamiętać, iż rozwiązanie Izby Poselskiej nie jest obowiązkiem Prezydenta, gdyż może on próbować zażegnać, niewątpliwym już w takiej sytuacji kryzys polityczny, poszukując kandydata zdolnego do stworzenia rządu, który uzyska poparcie Izby.

W okresie funkcjonowania rządu Prezydent może dokonywać w nim zmian wyłącznie na wniosek przewodniczącego rządu. Zmiany takie nie wymagają akceptacji Izby Poselskiej, jednak trzeba pamiętać, że ta dysponuje bardzo silnym środkiem oddziaływania na rząd. Jak słusznie dostrzega Marek Bankowicz, „Uważa się, że rząd cieszy się jej zaufaniem dopóty, dopóki nie zostanie zgłoszony i — co ważniejsze — przyjęty wniosek o wotum nieufności wobec niego”<sup>6</sup>. Oznacza to przy tym, że gdyby jednak Izba Poselska uznała zmiany w rządzie za niewłaściwe lub też za zbyt daleko idące, mogłaby się pokusić o obalenie go w trybie wotum nieufności.

## Normatywna aktywność rządu

Kolegialny charakter rządu przesądza o trybie jego funkcjonowania oraz o sposobie podejmowania decyzji. Rząd obraduje na posiedzeniach, które mają charakter niejawnym, może jednak wzywać na nie przedstawicieli innych organów administracji państwowej. W posiedzeniach rządu może uczestniczyć z prawem głosu doradczy gubernator Czeskiego Banku Narodowego.

Uchwały rządu zgodnie z art. 76 ust. 2 Konstytucji podejmowane są większością głosów wszystkich jego członków. Przewodniczący rządu nie ma w tym przypadku szczególnej pozycji. Traktowany jest jako *primus inter pares*, z czego wynika, iż przy równej liczbie głosów jego głos nie jest przesądający. Podkreślenia wymaga przy tym fakt, iż uchwały rządu mają charakter aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym i nie mogą

<sup>6</sup> Ibidem, s. 177.

być traktowane jako źródło czeskiego prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji oznacza to, że wiążą one tylko i wyłącznie sam rząd jako prawodawcę i jednostki organizacyjnie mu podległe nie mogą nakładać jakichkolwiek obowiązków na obywateli Republiki Czeskiej. Szczegółowo problematykę procedowania rządu określa regulamin pracy rządu przyjęty w drodze uchwały dnia 16 września 1998 roku.

Niezależnie od prawa do podejmowania uchwał mających charakter źródła prawa o charakterze wewnętrznym rząd działając jako naczelny organ władzy wykonawczej, zgodnie z art. 78 Konstytucji ma prawo do wydawania rozporządzeń na podstawie i w granicach określonych w ustawie. Brak jest natomiast regulacji dotyczących tego, w jaki sposób i w jakim zakresie te granice są określane. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Konstytucyjnego oznacza to, że wynikają one bezpośrednio z tekstu ustawy, którą przepisy rozporządzenia wykonują<sup>7</sup>. Rozporządzenie podpisuje przewodniczący rządu i właściwy merytorycznie jego członek.

Jako niezwykle istotny jawi się fakt, iż rząd dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej, ponieważ ma prawo zgłaszania projektów ustaw, przy czym ma wyłączność w zakresie spraw związanych z finansami państwa, jemu tylko bowiem przysługuje inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej i ustawy dotyczącej zamknięcia rachunków państwowych. Rząd jest ponadto swego rodzaju kierownikiem i koordynatorem działań administracji państwowej. Tak więc biorąc to wszystko pod uwagę, wypada powtórzyć za Markiem Bankowiczem, iż „rząd jest tym organem, który podejmuje decyzje w kluczowych dla kraju sprawach politycznych, gospodarczych, społecznych i wszelkich innych sytuujących się zarówno w wymiarze wewnętrznym jak i międzynarodowym”<sup>8</sup>.

## Stosunki na styku: rząd — Prezydent — Izba Poselska

Zgodnie z zasadami klasycznego systemu parlamentarnego rząd odpowiada wyłącznie przed Izbą Poselską, nie zaś przed Senatem, czyli izbą drugą czeskiego Parlamentu (art. 68 ust. 1 Konstytucji). Co ważne, odpowiedzialność ta ma wyłącznie charakter solidarny, co oznacza, że wykluczona jest indywidualna odpowiedzialność polityczna poszczególnych ministrów. Jak słusznie zauważa Ewa Gdulewicz, „przyjęta konstrukcja wzmacniać miała

<sup>7</sup> Por. orzeczenie Sądu Konstytucyjnego nr 19/93, w: *Sbirka nálezů a usnesení ÚS ČR*, sv. 1 nálež, č. 19, s. 1—15.

<sup>8</sup> M. Bankowicz: *Systemy...*, s. 178.



poczucie odpowiedzialności i lojalności członków rządu jako organu kolegialnego oraz spójność jego działań”<sup>9</sup>.

Środkami prawnymi pozwalającymi Izbie Poselskiej na egzekwowanie odpowiedzialności rządu są: odmowa udzielenia wotum zaufania oraz wyrażenie wotum nieufności. Wniosek o wotum nieufności może zgodnie z art. 72 ust. 2 Konstytucji zostać złożony na piśmie przez grupę co najmniej 50 posłów (tj.  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu Izby). Uchwalenie wotum nieufności wymaga z kolei uzyskania bezwzględnej większości głosów wszystkich posłów. Także rząd z własnej inicjatywy może wszcząć procedurę pociągnięcia do odpowiedzialności, zwracając się do Izby Poselskiej o wyrażenie mu wotum zaufania<sup>10</sup>. Tego rodzaju działanie ma wzmocnić jego pozycję przez potwierdzenie zaufania, jakie już kiedyś Izba Poselska wyraziła rządowi, jego udzielenie nie zmienia więc prawnego statusu rządu. Wydaje się, że tego rodzaju procedura będzie miała szczególne zastosowanie w sytuacji, gdy brakuje zdecydowanej większości popierającej rząd w Izbie Poselskiej, w przeciwnym bowiem wypadku silna i zdecydowana większość okazuje poparcie rządowi w innych formach. Jednak należy też pamiętać, iż złożenie wniosku o wotum zaufania w czasie, gdy rząd nie ma odpowiednio silnego zaplecza w Izbie Poselskiej, jest niezwykle ryzykowne i może skończyć się jego dymisją. Konstytucja Republiki Czeskiej przewiduje środek, który ma owo ryzyko znacznie zmniejszyć. Zgodnie z art. 44 ust. 3 rząd ma prawo żądać, aby Izba Poselska zakończyła rozpatrywanie rządowego projektu ustawy w ciągu trzech miesięcy od jego wniesienia, jeżeli zwiąże z tym wniosek o wyrażenie mu wotum zaufania. W takiej sytuacji posłowie muszą zakończyć prace nad projektem ustawy w ciągu trzech miesięcy. Jeżeli tego nie uczynią, Prezydent może rozwiązać Izbę Poselską. Takie „powiązanie” wotum zaufania ma tę istotną zaletę, że groźby upadku rządu wpływają otrzeźwiająco na poselskie sprzeciw wobec przedłożeń rządu, zwłaszcza gdy chodzi o posłów należących do większości parlamentarnej.

Skutkiem prawnym przegłosowania wniosku o wotum nieufności bądź też nieudzielenia rządowi wotum zaufania jest obowiązek założenia dymisji, która musi być przyjęta przez Prezydenta. Gdyby jednak przewodniczący rządu odmówił złożenia dymisji, Prezydent zgodnie z art. 75 Konstytucji ma obowiązek odwołania rządu. Drugą istotną konsekwencją tego zdarzenia jest stan „politycznej dyskontynuacji” władzy ustawodawczej, z którą wiąże się kwestia dyskontynuacji odpowiedzialności: rząd podaje się bowiem do dymisji zawsze po ukonstytuowaniu się nowo wybranej Izby Poselskiej.

<sup>9</sup> E. Gdulewicz: *Republika Czeska...*, s. 93.

<sup>10</sup> W Polsce z podobnym wnioskiem może wystąpić wyłącznie premier, nie zaś Rada Ministrów *in pleno*.



## Pozycja prawna przewodniczącego rządu

Szczególne miejsce w rządzie zajmuje jego przewodniczący. To na jego wniosek Prezydent powołuje członków rządu, ponadto właśnie on przedstawia Izbie Poselskiej program nowo powołanego rządu oraz występuje o wotum zaufania. Wreszcie, o czym była już mowa, zwraca się do Prezydenta o udzielenie dymisji rządowi oraz składa wnioski o odwołanie członków rządu.

Zgodnie z art. 77 Konstytucji szef rządu organizuje prace rządu, kieruje jego posiedzeniami, występuje w jego imieniu oraz wykonuje inne czynności przewidziane w Konstytucji i ustawach. W pełnieniu tych obowiązków zastępuje go wiceprzewodniczący rządu albo inny upoważniony członek rządu. Podkreślenia wymaga także fakt, o czym już wspomniano, że w sytuacjach, gdy urząd Prezydenta został opróżniony, a parlament nie dokona jeszcze wyboru nowego lub gdy został on wybrany, ale nie złożył jeszcze ślubowania, bądź w sytuacji, gdy Prezydent z ważnych przyczyn nie jest w stanie sprawować swego urzędu, to właśnie szef rządu przejmuje niektóre kompetencje Prezydenta. Należą do nich te kompetencje Prezydenta, które wymagają kontrasygnaty (z wyjątkiem zarządzenia wyborów do Izby Poselskiej i Senatu, a także mianowania i awansowania generałów).

Szerokie kompetencje przewodniczącego rządu, a także osobiste przymioty sprawującego długo ten urząd Vaclava Klause sprawiły, że w literaturze czeskiej można dostrzec pojawiający się pogląd, iż model rządowy przyjęty w Republice Czeskiej wykazuje wiele cech systemu kanclerskiego. Dokonując jednak pogłębionej analizy teoretycznej tego zagadnienia, należałoby zgodzić się z Markiem Bankowiczem, który zauważa, iż „jest to podobieństwo — w najlepszym razie — dość przypadkowe, jako że brak w ustroju czeskim dwóch instytucjonalnych filarów kancleryzmu, tj. wyłącznej odpowiedzialności politycznej szefa rządu przed parlamentem oraz wyłącznej odpowiedzialności ministrów przed szefem rządu”<sup>11</sup>.

Podsumowując, uprzywilejowana pozycja przewodniczącego rządu wyraża się w tym, że:

1) wnioskuje on o powołanie i odwołanie ministrów do Prezydenta Republiki Czeskiej,

2) członkowie rządu składają dymisję na ręce Prezydenta za pośrednictwem przewodniczącego rządu,

3) dokonuje on kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta, chyba że uprawnienie to powierzy jednemu z ministrów,

4) stoi na czele Rady Bezpieczeństwa Państwa zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej,

<sup>11</sup> M. Bankowicz: *Systemy...*, s. 179.

5) współpodpisuje ustawy, dekryty z mocą ustawy uchwalane przez Senat w przypadku rozwiązania Izby Poselskiej<sup>12</sup>, a także uchwały rządu.

## Rada Bezpieczeństwa Państwa

Dokumentem, w którym zdefiniowane zostały założenia czeskiej polityki bezpieczeństwa jest „Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej”, przyjęta przez rząd Vladimíra Špidli 19 grudnia 2003 roku. Wskazuje ona podstawowe interesy państwa i czynniki mogące stanowić dla nich potencjalne zagrożenie. Jednocześnie określa zadania, których realizacja przez państwo i jego obywatele ma służyć ochronie tych interesów. Za realizację zadań wynikających z polityki obronnej odpowiedzialny jest rząd, który w sprawach dotyczących bezpieczeństwa podejmuje decyzje w pełnym składzie.

Rada Bezpieczeństwa Państwa jest w istocie organem doradczym rządu działającym na podstawie ustawy konstytucyjnej o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej<sup>13</sup>. Tworzą ją przewodniczący rządu oraz minister spraw zagranicznych, minister do spraw europejskich, minister zdrowia, minister obrony narodowej, minister spraw wewnętrznych, minister przemysłu i handlu oraz minister transportu oraz kierownik Urzędu Rządu. W posiedzeniach Rady udział biorą również gubernator Narodowego Banku Czech oraz przedstawiciel Administracji Państwowych Rezerw Materialnych. Regularnie zapraszany jest także szef Sztabu Generalnego. W jej posiedzeniach może także uczestniczyć Prezydent, który może żądać od członków Rady Bezpieczeństwa Państwa informacji dotyczących tematyki jej prac, a także omawiać wspólnie z jej członkami tematy należące do jego kompetencji<sup>14</sup>. Podstawowym zadaniem Rady jest udział w tworzeniu systemu bezpieczeństwa przez koordynację i kontrolę działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa Republiki Czeskiej. Rada koordynuje i ocenia problematykę bezpieczeństwa Republiki Czeskiej oraz przygotowuje rządowi propozycje działań na rzecz

---

<sup>12</sup> W oryginale używa się sformułowania „zakonné opatření”, co dosłownie można przetłumaczyć jako „ustawowe postanowienia”. Akty te są uchwalane w sytuacjach niecierpiących zwłoki, a wymagających unormowania ustawowego. Rozwiązanie to ma zapewnić mechanizm gwarantujący ciągłość ustawodawstwa w sytuacjach kryzysowych.

<sup>13</sup> Ústavní zákon ze dne 22 dubna 1998 r. o bezpečnosti České republiky, v: *Sbírka zákonů České republiky*. 1998, č. 110.

<sup>14</sup> Podkreślenia wymaga fakt, iż uprawnienia Prezydenta w tym zakresie są stosunkowo niewielkie. Jest on zwierzchnikiem sił zbrojnych, a także jest uprawniony do mianowania i awansowania generałów, przy czym wszystkie czynności w tym zakresie wymagają kontrasygnaty przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego ministra.

stworzenia systemu gwarancji bezpieczeństwa państwa. Należy podkreślić, iż wprowadzenie któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w przytoczonej ustawie powoduje automatyczne zwiększenie uprawnień Prezydenta (jako zwierzchnika sił zbrojnych) i rządu. Wiąże się ono także z ograniczeniem niektórych praw i wolności obywatelskich przewidzianych Kartą Podstawowych Praw i Wolności. Karta zresztą wyraźnie wskazuje, iż jest to dopuszczalne w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia i majątku.

Rada spotyka się przynajmniej raz na trzy miesiące. Wewnątrz Rady funkcjonują cztery stałe komisje:

1) Komisja ds. Koordynacji Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, której zadaniem jest koordynowanie zagranicznej polityki bezpieczeństwa Republiki Czeskiej. Organ ten w zakresie swego działania podlega kontroli ministra spraw zagranicznych.

2) Komisja Planowania Obrony, która odpowiada za koordynację planowania działań na rzecz zagwarantowania obrony Republiki Czeskiej. Organ ten w zakresie swego działania podlega kontroli ministra obrony narodowej.

3) Komisja Planowania Cywilnego odpowiadająca za koordynację i planowanie działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, społeczeństwa i gospodarki oraz koordynację wymagań dotyczących zasobów cywilnych, które są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa Republice Czeskiej. Organ ten w zakresie swego działania podlega kontroli ministra spraw wewnętrznych.

4) Komisja Wywiadu, która ma kompetencje w zakresie koordynacji działań służb wywiadowczych Republiki Czeskiej i planowania działań w celu zabezpieczenia działań wywiadowczych i współpracy z organami państwowymi. Do jej zadań należy także zbieranie i ocena informacji koniecznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa w Republice Czeskiej. Organ ten w zakresie swego działania podlega kontroli ministra spraw zagranicznych<sup>15</sup>.

Niezależnie od wymienionych komisji Rady dysponuje ona organem będącym jednocześnie organem rządu — Głównym Sztabem Kryzysowym. Jest to organ, którego zadanie stanowi dostarczanie rozwiązań w sytuacjach kryzysowych lub innych poważnych okolicznościach dotyczących interesów bezpieczeństwa w Republice Czeskiej. Podlega on kontroli ministra obrony narodowej w przypadku zewnętrznych wojskowych zagrożeń dla Republiki Czeskiej, w odniesieniu do realizacji zobowiązań sojuszniczych za granicą i udziału czeskich sił zbrojnych w operacjach międzynarodowych. Z kolei w zakresie kontroli ministra spraw wewnętrznych pozostaje w przypadku innych rodzajów zagrożeń w Republice Czeskiej, a także w zakresie dostarczania pomocy humanitarnej na dużą skalę za granicę oraz w przypadku pro-

<sup>15</sup> [www.vlada.cz (16.10.2009 r.)].

wadzenia w Republice Czeskiej międzynarodowych operacji ratowniczych w przypadku poważnych awarii i katastrof naturalnych.

## Ministerstwa i inne urzędy administracyjne

Tworzenie ministerstw i innych urzędów administracji zgodnie z art. 79 Konstytucji Republiki Czeskiej następuje wyłącznie w drodze ustawy. Swego rodzaju ciekawostką jest to, iż wciąż obowiązuje ustawa o tworzeniu ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej. Wielokrotne nowelizacje tej ustawy powodują, iż liczba ministerstw i centralnych organów administracji ulega częstym zmianom.

Podkreślenia wymaga pewien dysonans terminologiczny między regulacją konstytucyjną a ustawową. W Konstytucji posłużono się bowiem terminem „inne organy administracji”, podczas, gdy cytowana ustawa głosi o „centralnych organach administracji państwowej”. Wynika to z faktu, iż warunek utworzenia i określenia kompetencji organów administracji w drodze ustawy obejmuje nie tylko centralne organy administracji państwowej, ale i wszystkie organy administracji bez wyjątku (np. urzędy powiatowe czy gminne). W Konstytucji nie rozróżnia się, zatem ani centralnych i lokalnych organów administracji, ani też urzędów administracji niższego i wyższego stopnia. Regulacja ustawowa jest wymagana nie tylko do utworzenia ministerstwa czy jego połączenia z innym lub likwidacji, ale nawet do jakiegokolwiek ingerencji w jego zakres kompetencji. Najlepszym przykładem może być ustawa zmieniająca ustawę o tworzeniu ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej Republiki Czeskiej<sup>16</sup>, na mocy której ministerstwo sprawiedliwości stało się centralnym organem administracji państwowej dla prokuratury.

W ustawie o tworzeniu ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej Republiki Czeskiej przewiduje się dwa rodzaje centralnych organów administracji państwowej.

1) centralne organy administracji państwowej, w których skład wchodzi członek rządu Republiki Czeskiej,

2) pozostałe centralne organy administracji państwowej.

Do pierwszej kategorii należą aktualnie następujące ministerstwa: finansów, spraw zagranicznych, szkolnictwa młodzieży i kultury fizycznej, kul-

---

<sup>16</sup> Zákon ze dne 10. listopadu 1993 r. kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, č. 285.

tury, pracy i spraw socjalnych, zdrowia, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, przemysłu i handlu, ds. rozwoju lokalnego, rolnictwa, obrony, transportu, ochrony środowiska, ds. europejskich, ds. praw człowieka i mniejszości — łącznie 16 ministerstw.

Druga kategoria obejmuje z kolei: Czeski Urząd Statystyczny, Czeski Urząd Geodezji i Katastru, Czeski Urząd Górniczy, Czeski Urząd Telekomunikacyjny, Urząd Własności Przemysłowej, Urząd ds. Ochrony Gospodarczej Konkurencji, Administrację Państwowych Rezerw Materialnych, Państwowy Urząd ds. Bezpieczeństwa Jądrowego, Narodowy Urząd Bezpieczeństwa, Urząd Regulacji Energetyki — łącznie 10 pozostałych centralnych organów administracji państwowej.

Przewodniczących Czeskiego Urzędu Statystycznego i Urzędu ds. Ochrony Gospodarczej mianuje i odwołuje Prezydent Republiki Czeskiej na wniosek rządu, natomiast przewodniczących pozostałych urzędów — rząd Republiki Czeskiej.

Ministrowie są organami administracji państwowej o dwojakim charakterze. Z jednej strony są członkami rządu i kolegialnie biorą udział w realizacji jego zadań, z drugiej natomiast — kierują powierzonymi im wycinkami administracji państwowej.

W Konstytucji przewidziano w art. 79 ust. 2 uregulowanie statusu prawnego pracowników państwowych w ministerstwach i innych urzędach administracji odrębną ustawą. Ustawa ta<sup>17</sup> została uchwalona dopiero 26 kwietnia 2002 roku, a więc po blisko dziesięciu latach od uchwalenia Konstytucji. W czeskiej literaturze podkreśla się, iż w przeszłości nie było podobnej regulacji stąd dopiero uchwalenie takiej ustawy zapoczątkowało istnienie w Republice Czeskiej służby państwowej.

## Zasady działania centralnych organów władzy państwowej

Zasady działania zostały określone jednolicie dla centralnych organów administracji państwowej, w których skład wchodzi członek rządu Republiki Czeskiej i dla pozostałych centralnych organów administracji państwowej. Wskazane zasady są wyrazem dążenia do zabezpieczenia realizacji działań centralnych organów administracji państwowej zwłaszcza z punktu widzenia:

---

<sup>17</sup> Zákon ze dne 26 května 2002 r. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), v: *Sbírka zákonů České republiky*. 2002, č. 218.

- 1) legalności:
  - a) chodzi o wykonywanie zadań w zakresie swoich kompetencji, które są określone w ustawach i innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego,
  - b) organy wykonując swe działania, zobowiązane są kierować się ustawami konstytucyjnymi, ustawami i uchwałami rządu;
- 2) czynności analitycznych, koncepcyjnych i podstawowych:
  - a) chodzi zwłaszcza o podejmowanie przez organy analitycznych działań zmierzających do oceny osiągniętych wyników w zakresie kompetencji organów,
  - b) opracowywanie koncepcji rozwoju powierzonych dziedzin,
  - c) przedkładanie w zakresie powierzonych dziedzin podstawowych informacji dotyczących zestawienia projektu budżetu państwa;
- 3) prawnej regulacji — przygotowywanie projektów ustaw i innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa; w przypadku niezgodności z prawem organ zobowiązany jest podjąć działania niezbędne do naprawy tego stanu rzeczy,
- 4) pełnienia zadań związanych z zawieraniem umów międzynarodowych, rozwojem stosunków międzynarodowych i współpracy — w zakresie swych kompetencji organy zabezpieczają zadania wynikające dla Republiki Czeskiej z umów międzynarodowych i członkostwa w organizacjach międzynarodowych,
- 5) dalszych zadań — chodzi o wzajemną wymianę potrzebnych informacji; centralne organy administracji państwowej mają bowiem możliwość uzyskiwania od organów administracji niższego rzędu niezbędnych informacji.

## Urząd Rządu Republiki Czeskiej

Rząd Republiki Czeskiej zbiera się zwykle raz w tygodniu na regularnych posiedzeniach. Zapewnienie fachowej obsługi działalności rządu należy do Urzędu Rządu Republiki Czeskiej, na którego czele stoi kierownik mianowany i odwoływany przez rząd. Ten właśnie tryb mianowania przesądza, na co słusznie zwraca uwagę Marek Bankowicz, iż „kierownik tego urzędu nie jest członkiem rządu (ministrem), choć z reguły bierze udział w jego pracach. Ministra musi bowiem mianować Prezydent Republiki”<sup>18</sup>. Urząd Rządu jest centralnym organem administracji państwowej utworzonym na podstawie

<sup>18</sup> M. Bankowicz: *Systemy...*, s. 180.

ustawy o tworzeniu ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej Republiki Czeskiej.

Urząd wykonuje zadania związane ze specjalistycznym, organizacyjnym i technicznym zabezpieczeniem działań rządu Republiki Czeskiej i jego organów. Przygotowywanie materiałów na posiedzenia rządu i ich składanie określa bardzo szczegółowy regulamin (*Jednací řad vlády*). Materiał, który przedstawia rząd, musi zostać wysłany do zaopiniowania wszystkim ministrom, wiceministrom rządu, prezesowi Narodowego Banku Czech oraz kierownikowi Urzędu Rządu, ewentualnie innym instytucjom, których dany materiał dotyczy. Posiedzenia rządu odbywają się przy drzwiach zamkniętych. Protokoły z posiedzeń rządu są natomiast publikowane na oficjalnej stronie internetowej rządu.

Siedzibą Urzędu jest neobarokowa budowla usytuowana na lewym brzegu Wełtawy, nazywana do dnia dzisiejszego Akademią Strakova. Została ona wzniesiona w 1896 roku według projektu architekta Václava Roštlapila jako dom studencki dla młodzieży pochodzącej z czeskich rodzin szlacheckich. Jako budynek rządowy jest ona wykorzystywana nieprzerwanie od 1945 roku. Urząd Rządu administruje także wieloma innymi reprezentacyjnymi obiektami, które są własnością państwa — na przykład willą Kramárová, willą byłego prezydenta Benesza w Sezimovo Ústí. Obiekty te są wykorzystywane głównie podczas posiedzeń rządu, a także jako miejsca noclegów zagranicznych delegacji na najwyższym szczeblu.

Rząd powołał również kilka organów doradczych, wśród których najistotniejszą rolę odgrywa Rada legislacyjna, która zastąpiła istniejący wcześniej Urząd ds. Legislacji i Spraw Publicznych. Na jej czele musi stać członek rządu — zwykle jest to jeden z wiceprzewodniczących rządu. Spośród innych organów doradczych wymienić należy na przykład Radę ds. narodowości.

## Prokuratura

Prokuratura to centralny organ administracji państwowej podległy ministrowi sprawiedliwości. Minister jest służbowym zwierzchnikiem Najwyższej Prokuratury Państwowej i z tego tytułu otrzymuje coroczne sprawozdanie z działalności prokuratury. Za działalność prokuratury ponosi też odpowiedzialność polityczną przed Izbą Poselską.

Prokuratura stanowi system organów państwowych, których podstawowym zadaniem, zgodnie z art. 80 Konstytucji, jest reprezentowanie państwa w przypadkach przewidzianych prawem, przede wszystkim w postępowaniu



karnym. Zgodnie z ustawą o prokuraturze państwowej<sup>19</sup> na system ten składają się: Najwyższa Prokuratura Państwowa, główne prokuratury państwowe, krajowe prokuratury państwowe oraz powiatowe prokuratury państwowe a w czasie zbrojnej gotowości państwa także wyższe i niższe polowe prokuratury państwowe. Z kolei w Pradze system ten tworzą miejska i obwodowe (dzielnicowe) prokuratury państwowe (odpowiedniki prokuratury krajowej i powiatowej), w Brnie natomiast zadania powiatowej prokuratury państwowej są wykonywane przez miejską prokuraturę państwową. Podkreślenia wymaga fakt, iż prokuratury wyższego stopnia sprawują nadzór nad prokuraturami stopnia niższego.

W przypadku prokuratury niezwykle istotne są pewne kwestie terminologiczne. W Republice Czeskiej odstąpiono bowiem od dość powszechnej nazwy „prokuratura” i powrócono do nazwy, którą można przetłumaczyć jako „przedstawicielstwo państwowe”<sup>20</sup>, która była stosowana już w okresie międzywojennym. W literaturze przedmiotu akcentuje się, iż podstawową intencją ustrojodawcy było zerwanie z przeszłością funkcjonowania prokuratury w państwie socjalistycznym<sup>21</sup>. W praktyce zabieg ten nie spowodował jakiegóż istotniejszej zmiany w pozycji tego organu.

Głównym, ale nie jedynym zadaniem prokuratury jest oskarżanie w postępowaniu karnym przed sądami. Spełnia ona również istotną funkcję w postępowaniu przygotowawczym, a także wykonuje inne zadania wynikające z ustaw, między innymi występuje ze skargą w sprawach o ustalenie ojcostwa. Podkreślenia wymaga jednak fakt, na co zwraca uwagę Krzysztof Skotnicki, iż „zakres tych uprawnień jest nieco mniejszy niż w przeszłości, gdyż obecnie prokuratura ma przede wszystkim chronić interes państwa, w mniejszym zaś stopniu interes jednostki”<sup>22</sup>.

Prokuratorem może zostać obywatel Republiki Czeskiej, który ukończył 25. rok życia, ma wyższe wykształcenie prawnicze, złożył stosowny egzamin i cieszy się nieposzlakowaną opinią oraz wyraził zgodę na mianowanie. Prokuratorów mianuje minister sprawiedliwości na wniosek prezesa Najwyższej Prokuratury Państwowej — jest to mianowanie na czas nieokreślony. Prezesa Najwyższej Prokuratury Państwowej mianuje natomiast i odwołuje rząd na wniosek ministra sprawiedliwości. Prezesów innych prokuratur mianuje i odwołuje już bezpośrednio minister sprawiedliwości.

Zgodnie z ustawą o prokuraturze państwowej organy władzy publicznej zobowiązane są niezwłocznie zadośćuczynić wszelkim żądaniom prokuratury w zakresie prowadzonych przez nią czynności, zwłaszcza udostępniać wszel-

<sup>19</sup> Zákon ze dne 9 listopadu 1993 r. o státním zastupitelství, v: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, č. 283.

<sup>20</sup> W oryginale: „státní zastupitelství”.

<sup>21</sup> Tak m.in. J. Filip: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno 2001, s. 279.

<sup>22</sup> K. Skotnicki: *System konstituční Czech*. Warszawa 2000, s. 57.

kie dokumenty i przedstawiać niezbędne wyjaśnienia. Z kolei prokuratorzy mają prawo wglądu do akt sądowych, dokonywania z nich wypisów, a także ich wypożyczania. Organ władzy publicznej nie może odmówić wydania dokumentu tak długo, dopóki nie przemawiają za tym ważne powody.

## Zakończenie

Wybór określonego modelu rządów jest z punktu widzenia interesów państwa sprawą o kluczowym znaczeniu. Oczywiście, o rozwoju państwa, jego stabilizacji ustrojowej, a także skuteczności władzy publicznej decydują w określonej mierze postanowienia ustawy zasadniczej, jednak nie jest to czynnik jedyny i wyłącznie decydujący. Ten sam system rządów funkcjonujący w różnych warunkach społeczno-politycznych może w praktyce dawać przeciw różne rozwiązania ustrojowe. Klasycznym przykładem jest system parlamentarno-gabinetowy funkcjonujący z jednej strony w Wielkiej Brytanii, a we Włoszech — z drugiej. Dla oceny przyjętego w danym państwie systemu rządów niezbędne jest zatem, na co zwraca uwagę Wiesław Skrzydło, „uwzględnienie norm i zasad obowiązującej konstytucji, ale także szeregu innych czynników, wśród których uwarunkowania społeczno-polityczne mają szczególne znaczenie”<sup>23</sup>.

System konstytucyjny Republiki Czeskiej budowany był bardzo ostrożnie także w tym znaczeniu, że stosunkowo rzadko sięgano do obcych rozwiązań ustrojowych, natomiast najczęściej jego konstruowanie odbywało się za pośrednictwem nawiązywania do doświadczeń czechosłowackich okresu międzywojennego. Nie ulega wątpliwości, na co zwraca się zresztą uwagę w literaturze czeskiej, iż głównym źródłem inspiracji dla ustrojodawcy była Konstytucja Pierwszej Republiki Czechosłowackiej z 1920 roku. Obie konstytucje są bowiem utrzymane w tym samym duchu i opierają się na podobnym systemie aksjologicznym.

W Republice Czeskiej ogromną wagę przywiązuje się do instytucji demokracji przedstawicielskiej. W doktrynie panuje przekonanie, iż mogą one z powodzeniem zastąpić formy demokracji bezpośredniej. To właśnie dlatego w czeskim systemie konstytucyjnym nie znajdziemy instytucji referendum czy inicjatywy ludowej.

Podsumowując, system konstytucyjny Republiki Czeskiej wprost nawiązuje do klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego, w którym orga-

---

<sup>23</sup> W. Skrzydło: *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*. W: *Rada Ministrów organizacja i funkcjonowanie*. Red. A. Bałaban. Kraków 2001, s. 19—20.

nem dominującym jest Parlament. Można dostrzec tu dość znaczące wzmocnienie pozycji rządu kosztem osłabienia pozycji Prezydenta. Jak słusznie zwraca uwagę Krzysztof Skotnicki „we współczesnych demokracjach parlamentarnych jest to zjawisko typowe, będące następstwem zwiększenia roli partii politycznych w funkcjonowaniu mechanizmów politycznych. Dlatego też konflikty między parlamentem a rządem oznaczają w istocie kryzys w partii politycznej (bądź koalicji) tworzącej rząd”<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> K. Skotnicki: *System...*, s. 67.