

ZBIGNIEW SZELIGA

*W sprawie klasyfikacji funkcji Rady Ministrów
w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*

On Classification of the Functions of the Council of Ministers in
the Light of the April 2, 1997 Constitution of Republic of Poland

Wszelkie rozważania dotyczące funkcji organu państwa muszą rozpoczynać się od określenia jego roli polityczno-ustrojowej, czyli istoty, jądra, czy esencji działalności organu. W funkcjach organu państwa konkretyzuje się bowiem rola polityczno-ustrojowa. Z kolei przez funkcję organu państwa należy rozumieć zasadniczy kierunek jego działalności wyodrębniony zarówno pod względem materialnym, jak i formalnym. Funkcja organu państwa obejmuje zatem zadania (cele), jakie w toku swej działalności organ realizuje oraz formy ich realizacji. Tak pojęta funkcja jest spełniana poprzez wykorzystywanie przez organ państwa przysługujących mu kompetencji, czyli upoważnień do podejmowania indywidualizowanych czynności pod adresem określonych przez prawo podmiotów i ze skutkami określonymi przez prawo. Inaczej mówiąc, przysługujące organowi państwa kompetencje służą realizacji jego funkcji.

W doktrynie funkcje danego organu są zwykle różnie klasyfikowane. Dotyczy to między innymi funkcji Rady Ministrów RP.¹ W naszym przekonaniu wszelka klasyfikacja funkcji danego organu państwa (czy też szerzej podmiotu) ma znaczenie czysto instrumentalne.² W szczególności ma ułatwić zadanie

¹ Przegląd różnych klasyfikacji funkcji Rady Ministrów w świetle aktualnie obowiązującej Konstytucji podaje P. Sarnecki, który też prezentuje własną propozycję klasyfikacji tych funkcji. Zob. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 194-254.

² Tym samym podzielam pogląd J. Stembrowicza wyrażony w artykule *Kilka uwag o klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8-9.

badawcze lub dydaktyczne i przyczynić się do doskonalenia działalności organu państwowego. Ma więc znaczenie umowne. Zapewne dlatego w doktrynie spotyka się różne klasyfikacje funkcji danego organu państwowego i różne polemiki dotyczące klasyfikacji. Sprzyja też temu fakt, że pojęcie funkcji organu państwowego nie jest pojęciem konstytucyjnym, lecz tylko doktrynalnym, konstytucyjne zaś wyodrębnienie zasadniczych kierunków działalności danego organu państwa jest często nieprecyzyjne i niewyczerpujące. Odnosi się to przede wszystkim do zasadniczych kierunków działalności Rady Ministrów RP. Zasadnicze kierunki działalności Rady Ministrów RP wyodrębnia art. 146 ust. 4 Konstytucji z 2 IV 1997 r. Nie są to wszystkie kierunki działalności Rady Ministrów, bo ich wyodrębnienie poprzedza użycie przez Konstytucję słowa „w szczególności”. Co więcej, wyodrębnienie przez Konstytucję niektórych kierunków działalności Rady Ministrów, jak choćby kierowanie wykonaniem budżetu, ochronę interesów Skarbu Państwa, zapewnienie bezpieczeństwa państwa czy porządku publicznego, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju jest zbędne,³ bo wszystko to - o czym dalej - mieści się w funkcji kierowniczo-koordynacyjnej Rady Ministrów. Wreszcie art. 146 ust. 4 Konstytucji określa nie tylko niektóre zasadnicze kierunki działalności Rady Ministrów, lecz również niektóre przysługujące jej kompetencje. Chodzi tu o kompetencje do uchwalenia projektu budżetu, do uchwalenia zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdania z wykonania budżetu, do zawierania lub zatwierdzania i wypowiedzania umów międzynarodowych, do corocznego określenia liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej, do określenia organizacji i trybu pracy Rady Ministrów.

Po tych ogólnych uwagach dotyczących klasyfikacji funkcji organów państwa (a między innymi Rady Ministrów RP) spróbujmy przedstawić propozycję własnej klasyfikacji zasadniczych kierunków działalności Rady Ministrów określonych lub wynikających z Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. Zgodnie z przyjętym na wstępie założeniem propozycję tę należy poprzedzić określeniem konstytucyjnej roli polityczno-ustrojowej Rady Ministrów RP. Roli tej dotyczą art. 10 oraz art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 10 Konstytucji Rada Ministrów RP sprawuje władzę wykonawczą, czyli jest organem tej władzy. Natomiast art. 146 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Rada Ministrów RP jest więc organem władzy wykonawczej, który kreuje i realizuje politykę państwa. Inaczej mówiąc jest organem rządzącym. Na tym polega rola polityczno-ustrojowa Rady Ministrów RP. Sprawowanie władzy wykonawczej to nie tylko stosowanie ustaw w kon-

³ Tak też P. Sainiecki, *op. cit.*, s. 205.

kretno-indywidualnych przypadkach.⁴ Sprawowanie tej władzy obejmuje także działania ściśle związane ze stosowaniem ustaw, które jest na ogół domeną organów terenowych. Chodzi tu o działanie inspirujące, określające sposób stosowania ustaw, korygujące czy kontrolne. Działania te podejmują zwierzchnie organy wykonawcze, a zwłaszcza Rada Ministrów. To właśnie ona określa też cele, którym służy realizacja ustaw, a które przez ustawy są ogólnie określone lub w ogóle nieokreślone. Wreszcie, harmonizuje (koordynuje) ona działalność organów resortowych, czego niejednokrotnie wymaga proces stosowania ustaw.

Ale Rada Ministrów nie tylko sprawuje władzę wykonawczą w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc nie tylko podejmuje działania wiążące się ze stosowaniem konkretnych ustaw. Podejmuje też działania służące realizacji zadań państwa wynikających z jego istoty. Część tych zadań nie jest ustawowo uregulowana,⁵ a konkretyzuje je Rada Ministrów, wyznaczając cele działania i środki ich realizacji. Na tym właśnie polega prowadzenie polityki państwa. Całej działalności Rady Ministrów nie można więc uznać za wtórną wobec ustawodawstwa.⁶

Powierzając Radzie Ministrów prowadzenie polityki Rzeczypospolitej Polskiej, Konstytucja przyznaje jej zarazem domniemanie kompetencyjne w zakresie prowadzenia tej polityki. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 2 Konstytucji do Rady Ministrów „należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”.⁷ Chodzi tu o rozgraniczenie zadań między organami państwa działającymi w obrębie władzy wykonawczej, a więc między Radą Ministrów a Prezydentem, Narodowym Bankiem Polskim, Krajową Radą Radiofonii i Telewizji i Krajową Radą Sądownictwa. W szczególności Prezydent prowadzi politykę w trakcie reprezentowania państwa, gwarantowania ciągłości władzy państwowej, czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, suwerennością i bezpieczeństwem państwa oraz jego terytorialną integralnością. Natomiast Narodowy Bank Polski prowadzi politykę pieniężną, zaś Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji - politykę informacyjną. Z kolei Krajowa Rada Sądownictwa prowadzi politykę dotyczącą niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Nie chodzi tu zatem o rozgraniczenie zadań między Radą Ministrów a Sejmem, sądami, Najwyższą Izbą Kontroli, Rzecznikiem Praw Obywatelskich czy Rzecznikiem Praw Dziecka. Wszystkie te bowiem organy (choć prowadzą politykę) nie są organami władzy wykonawczej.

⁴ *Ibid.*, s. 182.

⁵ Wiele zadań państwa polskiego określa sama Konstytucja. Zob. art. 5,6,11,12,14,19,21,24, 63, 74 i 75 Konstytucji.

⁶ Tak też P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 185.

⁷ Art. 146 ust. 2 Konstytucji stanowi, że sprawy polityki państwa mogą być zastrzeżone nie tylko dla organów państwowych, lecz również dla samorządu terytorialnego. Jest to mylące, bo samorząd terytorialny nigdy nie zajmuje się sprawami polityki państwa. Jego zadaniem jeest rozwiązywanie spraw należących do wspólnot lokalnych.

Tak pojęta rola polityczno-ustrojowa Rady Ministrów RP konkretyzuje się w czterech funkcjach: 1) w funkcji inicjatywno-informacyjnej w stosunku do pozarządowych organów władzy publicznej, 2) w funkcji wykonawczej realizowanej w formie rozporządzeń, 3) w funkcji kierowniczo-koordynacyjnej w stosunku do organów administracji rządowej. Tę ostatnią funkcję można by nazwać funkcją kierowniczą, bo koordynacja i kontrola to elementy kierownictwa lub funkcją administracyjną względnie zarządzającą, bo materialnie rzecz biorąc nie ma zasadniczych różnic między administrowaniem i zarządzaniem, 4) w funkcji kontrolnej. Realizacji roli polityczno-ustrojowej Rady Ministrów RP służą nie tylko cztery wymienione przed chwilą funkcje, lecz również trzy rodzaje konstytucyjnych kompetencji wykraczających poza zakres poszczególnych funkcji. Chodzi tu o przysługujące Radzie Ministrów kompetencje do zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz do zatwierdzania i wypowiedzania innych umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt. 10 Konstytucji), kompetencje do corocznego określenia liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (art. 146 ust. 4 pkt. 11 Konstytucji) i wreszcie kompetencje do określenia organizacji i trybu swojej pracy (art. 146, ust. 4, pkt. 12 Konstytucji). Ta ostatnia kompetencja jest jak najbardziej uzasadniona, bo skoro Rada Ministrów samodzielnie kreuje politykę państwa i zapewnia jej realizację, to musi być kompetentna do samodzielnego - odpowiednio do tej polityki - określenia swojej organizacji i swojego trybu pracy.

Funkcja inicjatywno-informacyjna Rady Ministrów polega na wywieraniu przez nią wpływu na działalność organów władzy publicznej, a zwłaszcza na działalność Sejmu i Prezydenta. Od razu należy zaznaczyć, że funkcja ta nie jest wyraźnie przez Konstytucję wyodrębniona. Jednak Konstytucja przyznaje Radzie Ministrów kilka kompetencji o charakterze inicjatorskim i informacyjnym. I tak Rada Ministrów ma prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji); ma prawo wnoszenia poprawek do wszystkich projektów ustaw (art. 119 ust. 2 Konstytucji); ma prawo wnoszenia - na zasadzie wyłączności - projektów ustawy budżetowej, o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, o zaciągnięciu długu publicznego, o udzieleniu gwarancji finansowej przez państwo (art. 221 Konstytucji); ma prawo uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny (art. 123 Konstytucji); składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (art. 226 ust. 1 Konstytucji); ma prawo zgłosić do Prezydenta wnioski o wprowadzenie stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 229 i 230 Konstytucji); ma prawo zgłosić do Prezydenta wnioski o wydanie w czasie stanu wojennego gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234 ust. 1 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że korzystając z powyższych kompetencji Rada Ministrów oddziałuje na Sejm i Prezydenta, czyli realizuje wobec nich funkcję inicjatywno-informacyjną.

Realizowanie przez Radę Ministrów funkcji inicjatywno-informacyjnej jest obligatoryjne. Rada Ministrów ma obowiązek zgłosić do Sejmu projekt ustawy

budżetowej oraz przedstawić Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za zeszły rok i informację o stanie zadłużenia państwa. Ale też Rada Ministrów ma w ogóle obowiązek wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej, gdy jest to niezbędne dla prowadzenia polityki. W szczególności, gdy jej przebieg wymaga ograniczenia praw i wolności jednostek.

Realizując funkcję inicjatywno-informacyjną, Rada Ministrów oddziałuje na określone organy władzy publicznej w sposób niewładczy. Inicjatywy Rady Ministrów nie muszą być bowiem przez te organy uwzględniane, choć muszą być przez nie rozpatrywane. Nie dotyczy to tylko inicjatywy uchwalenia danej ustawy w trybie pilnym. Nadanie przez Radę Ministrów jej projektowi klauzuli pilności wiąże Sejm. Ale w tym przypadku chodzi nie o sprawy merytoryczne, lecz wyłącznie - proceduralne.

Konstytucja z 1997 r. przewiduje, że Rada Ministrów dysponuje kompetencjami o charakterze inicjatywnym i informacyjnym⁸ tylko wobec Sejmu i Prezydenta. Nie ma jednak - jak się wydaje - konstytucyjnych przeszkód, by ustawodawstwo umożliwiło Radzie Ministrów inicjatywne oddziaływanie na organy władzy publicznej znajdujące się poza strukturę administracji rządowej i jej niepodporządkowane, a zwłaszcza na Narodowy Bank Polski, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, czy też Krajową Radę Sądownictwa. Natomiast wykluczone jest władcze oddziaływanie na te organy z powodu ich konstytucyjnej niezależności. W przypadku zaś organów administracji rządowej Rada Ministrów może na te organy inicjatywnie oddziaływać, wszak nimi kieruje. Jednak w tym ostatnim przypadku inicjatywne kompetencje Rady Ministrów służą realizacji zarówno funkcji kierowniczo-koordynacyjnej, jak i funkcji - o czym niżej - kontrolnej i nie muszą być wyraźnie przez Konstytucję i ustawodawstwo Radzie Ministrów przyznane.

Drugą funkcją Rady Ministrów RP jest funkcja wykonawcza realizowana w formie rozporządzeń. Chodzi tu o działalność zmierzającą do wykonywania ustaw podejmowaną wyłącznie w formie rozporządzeń jako aktów prawnych powszechnie obowiązujących, a nie w formie uchwał stanowiących - zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji - akty prawne wewnętrznie obowiązujące. Wprawdzie te ostatnie akty mogą służyć wykonaniu konkretnych ustaw, ale ich adresatami są tylko organy administracji rządowej podległe Radzie Ministrów. W konsekwencji służą realizacji odrębnej funkcji Rady Ministrów, czyli funkcji kierowania działalnością podległych Radzie Ministrów organów administracyjnych.

Prawna konstrukcja rozporządzeń nie jest w doktrynie kontrowersyjna i obejmuje następujące elementy.⁹ Po pierwsze, prawną podstawą wydania

⁸ Korzystając z kompetencji o charakterze inicjatywnym, Rada Ministrów dostarcza adresatowi określone informacje. Np. zgłaszając do Sejmu określony projekt ustawy, Rada Ministrów informuje zarazem Sejm, że jest zainteresowana, by ten właśnie projekt stał się ustawą.

⁹ Szerzej na temat prawnej konstrukcji rozporządzeń w ujęciu Konstytucji RP z 1997 zob. A~ Bałahao, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada* s. 262-266.

rozporządzenia może być tylko szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie. Po drugie, upoważnienie to ma wskazywać na organ uprawniony lub zobowiązany do wydania rozporządzenia, który jednak nie może tej kompetencji przekazać innemu organowi; ma określać zakres spraw, które mają być regulowane tym rozporządzeniem, co oznacza, że rozporządzenie wykraczające poza ten zakres jest niekonstytucyjne; ma zawierać wytyczne dotyczące treści tego rozporządzenia, co stanowi gwarancję jego materialnie wykonawczego charakteru. Należy dodać, że upoważnienie do wydania rozporządzenia może wskazywać tylko na jeden z organów konstytucyjnie kompetentnych do wydania rozporządzenia, czyli na Prezydenta, Radę Ministrów i jej prezesa, ministra resortowego, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Po trzecie, rozporządzenie jest aktem materialnie wykonawczym wobec ustawy, musi więc być zgodne ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której zawarto upoważnienie do jego wydania i w ogóle ze wszystkimi obowiązującymi przepisami o randze ustawy. Rozporządzenia podlegają kontroli władzy sądowniczej. Mogą one zostać zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym, który może orzec o utracie mocy obowiązującej rozporządzenia lub jego przepisów sprzecznych z ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub Konstytucją. Mogą one zostać też zakwestionowane przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi w ramach konkretnych postępowań sądowych. Jeżeli bowiem sąd uzna, że rozporządzenie narusza normy prawne wyższego rzędu, to może odmówić jego zastosowania w konkretnej sprawie. Zgodnie z Konstytucją sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Nie podlegają więc rozporządzeniom, które mogą kontrolować z punktu widzenia ich konstytucyjności i legalności.

Trzecia wymieniona wyżej funkcja Rady Ministrów to funkcja kierowniczo-koordynacyjna w stosunku do organów administracji rządowej. Jest ona wyraźnie przez Konstytucję przewidziana, skoro według niej Rada Ministrów kieruje administracją rządową (art. 146 ust. 3 Konstytucji) i koordynuje prace organów administracji rządowej (art. 146 ust. 4 pkt. 3).

Kierowanie to władcze oddziaływanie przez Radę Ministrów na treść działań podejmowanych przez inne organy administracji rządowej i ich funkcjonowanie.¹⁰ To ustalenie celów działania (skonkretyzowania ustawowych zadań organów podległych kierownictwu) i określenie środków zmierzających do realizacji tych celów. Ponieważ układ administracji rządowej obejmuje samodzielne organy państwowe, których istnienie przewidują przepisy konstytucyjne i ustawowe określające ich zakres działania (zaś w przypadku tzw. ministrów zadaniowych - przepisy rozporządzeń prezesa Rady Ministrów), dlatego też kierowanie w tym układzie nie może polegać na zastępowaniu organu podporządkowanego poprzez przejmowanie przez organ zwierzchni jego kompeten-

¹⁰ Zob. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 231 j n.

cji. Kierowanie obejmuje koordynację i kontrolę, przy czym przez koordynację należy rozumieć uzgadnianie działalności jednostek podporządkowanych, zapewnianie współdziałania i współpracy między tymi jednostkami, zmuszanie do uwzględniania w działalności określonego podmiotu interesów innych podmiotów.¹¹ Celem sprawowanej przez Radę Ministrów koordynacji jest odtworzenie jednolitości administracji, której integralność niweluje podział na resorty (działy, gałęzie). Sama zaś koordynacja może być dobrowolna lub narzucona przez tzw. uchwały koordynacyjne, które posiadają charakter normatywny lub kierowniczy.¹² Kierowanie obejmuje też kontrolę, ale tylko te działania kontrolne, w wyniku których Rada Ministrów podejmuje akty władczego oddziaływania. Natomiast działania kontrolne, skutkiem których podejmowane są akty o charakterze inicjatywno-inspirującym należą w proponowanej klasyfikacji do kontrolnej funkcji Rady Ministrów.

Należy uznać, że art. 146 ust. 3 i ust. 4 pkt. 3 Konstytucji to samoistne przepisy kompetencyjne. Stanowią one wystarczającą podstawę do podejmowania przez Radę Ministrów aktów władczych wewnętrznie obowiązujących, czyli wiążących jednostki organizacyjnie jej podległe.¹³ Chodzi tu zarówno o uchwały normatywne Rady Ministrów przewidziane w art. 93 Konstytucji, jak i o uchwały kierownicze nieposiadające charakteru normatywnego, które nie są abstrakcyjne i konsumują się w procesie ich stosowania. Chodzi tu także o tzw. uchwały koordynacyjne.

Ostatnią wyżej wyodrębnioną funkcją Rady Ministrów jest funkcja kontrolna w stosunku do organów administracji rządowej. O kontroli Rady Ministrów wobec tych organów wyraźnie mówi art. 146 ust. 4 pkt. 3 Konstytucji. Od razu należy podkreślić, że przez kontrolę - najogólniej rzecz ujmując - należy rozumieć porównywanie stanu zamierzonego lub faktycznego ze stanem postulowanym i dokonywanie oceny tego porównania. Ocena ta zawiera wyraźną lub przynajmniej dorozumianą inspirację do podejmowania określonych działań.

Wyodrębniając kontrolną funkcję Rady Ministrów, mamy na myśli nie wszystkie jej działania kontrolne, lecz tylko te, które nie służą realizacji rządowej funkcji kierowniczo-koordynacyjnej. Jeżeli zatem podjęte działania kontrolne prowadzą do podjęcia przez Radę Ministrów aktów władczego oddziaływania na organy administracji rządowej, to działania te służą realizacji kierowniczo-koordynacyjnej funkcji Rady Ministrów.¹⁴ Jeżeli natomiast skutkiem podjętych przez Radę Ministrów działań kontrolnych jest inspiracja organów

¹¹ *Ibid.*, s. 237. »

*Ibid.*s. 239-240.

^B Szerzej na temat aktów władczych wewnętrznie obowiązujących zob. A. Bałaban, *op. cit.*, s. 266 i n.

^H Realizacji kierowniczo-koordynacyjnej funkcji Rady Ministrów sprzyja np. jej konstytucyjna kompetencja do uchylania rozporządzeń lub zarządzeń ministrów.

administracji rządowej do określonej działalności, to owe działania są przejawem kontrolnej funkcji Rady Ministrów.

Jest bezsporne, że Rada Ministrów może realizować funkcję kontrolną wyłącznie w stosunku do organów administracji rządowej, czyli jej podległych. Realizacji tej funkcji sprzyjają typowe kompetencje kontrolne, które przysługują Radzie Ministrów poprzez sam fakt, że sprawuje ona kontrolę. Chodzi tu zwłaszcza o żądanie od organów administracji rządowej określonych sprawozdań i informacji, o prowadzenie dyskusji nad działalnością tych organów, na formułowanie ocen zawierających określoną inspirację adresowaną do organów podporządkowanych Radzie Ministrów, o powoływanie przez Radę Ministrów stałych organów inspekcji i kontroli itp.

Przedstawiona wyżej klasyfikacja funkcji Rady Ministrów jest jedną z możliwych klasyfikacji tych funkcji. W konkretnych badaniach, czy też dla zrealizowania określonych celów dydaktycznych można przyjąć inną klasyfikację. Powtórzmy jeszcze raz: w naszym przekonaniu wszelka klasyfikacja funkcji organu władzy publicznej ma znaczenie umowne i instrumentalne. W szczególności ma służyć realizacji określonych zadań badawczych lub dydaktycznych i przyczynić się do doskonalenia działalności określonego organu.

SUMMARY

The purpose of the present paper is to present the author's own proposal for classification of the functions of the Council of Ministers in the light of the April 2, 1997 Constitution of Poland. This proposal is based on the assumption that any classification of the Council of Ministers' functions (or of any other organ, for that matter) is conventional and instrumental, i.e. it is meant to ensure the realization of a specific teaching or research objective and be conducive to the improvement of its activities. What's more, underlying the classification of the functions of the Council of Ministers should be both substantive criteria (or tasks that the Council of Ministers fulfils in the course of its activities) and formal ones (or the forms of implementation of these tasks).

The proposed classification of the Council of Ministers' functions comprises four functions; 1) initiative-informative function in relation to non-governmental organs of public authority; 2) executive function implemented in the form of issuance of decrees; 3) guiding-coordinative function over the organs of government administration; 4) controlling function over the those organs. Realization of these functions is served by many constitutional powers of the Council of Ministers. However, not all of its powers can be classified into one of the above functions of the Council of Ministers. We speak especially of the powers to contract international agreements that have to be ratified, to determine the number of citizens to be called up to active military duty every year, and to determine the organization and mode of work of the Council of Ministers. These competences directly serve the realization of the politico-systemic role of the Council of Ministers, which is the exercise of executive power and in general the conduct of domestic and foreign policies of the Republic of Poland.