Marcin Dacewicz¹

Pozycja ustrojowa ministra w wybranych państwach europejskich

I.

Bogactwo form konstytucyjnych wypracowanych przez teoretyków i praktyków prawa konstytucyjnego urzeka swoją różnorodnością. Także ścieżki dochodzenia do takich a nie innych koncepcji potrafią wprowadzić w zdumienie nawet okrzepłych w poglądach konstytucjonalistów. Choć podstawowe zasady ustrojowe pozostają od lat niezmiennie, to praktyka a także teoria wypełniają je nową treścią, która uzależniona jest od czynników długofalowych, jak też bieżących zagadnień politycznych.

Wypracowane w ciągu ostatnich czterech stuleci, i wciąż mające zastosowanie w praktyce, cztery podstawowe modele ustrojowe posiadają immanentne cechy, na podstawie których można dokonać ich kwalifikacji. Pomimo tej różnorodności odnaleźć można elementy wspólne zarówno dla modelu parlamentarno-gabinetowego, prezydenckiego, jak też semi-prezydenckiego i komitetowego². Wszystkie one wywodzą się od systemu parlamentarnego, którego podstawową zaletą jest elastyczność zastosowania idei podziału władz³. Oczywiście najbardziej klarowne są cechy wspólne odnalezione na płaszczyźnie aksjologicznej. W sferze zasad głównym

¹ Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

² W nauce funkcjonuje pogląd, iż ustrój Szwajcarii opiera się na zasadzie jednolitości władzy. Zaznaczyć jednak należy, że Konstytucja Szwajcarii statuuje ustrój w oparciu o zasadę podziału władz. Por. art. 148, ust. 1, art. 174 i art. 188 ust. 1. Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., tłum. i wstęp Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000,

³ Por. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 50 i przywołana tam literatura.

elementem łączącym wszystkich modeli ustrojowych jest zasada podziału władz. Rozdzielenie władz, zgodnie z teorią Monteskiusza, jest gwarantem wolności poddanych tej władzy. Oczywiście jest, że rozdzielone władze będą na siebie oddziaływać, czasem wręcz konkurować ze sobą, celem zdobycia jak najszerszych kompetencji. Taka sytuacja mogłaby zakłócić równowagę między podzielonymi władzami, co także niesie za sobą niebezpieczeństwo zakłócenia wolności poddanych.

Z zasady podziału władz wynika jeszcze jeden istotny aspekt. Mianowicie, aby można było mówić o rozdzielonej i zrównoważonej władzy wykluczyć należy całkowitą jej fragmentację. Określenie wyłącznych, ściśle od siebie odseparowanych kompetencji podzielonych władz prowadzić może do nadmiernego wzrostu jednej z nich, a w konsekwencji do wypaczeń czy ograniczeń wolności.

Rozpatrywane na płaszczyźnie organizacyjnej zagadnienia „władzy” czy „sprawowania władzy” implikuje jej monistyczny charakter, a sztucznie wytworzony przez Monteskiusza podział ma za zadanie zapewnić wolność poddanym, ale także usprawnić sprawowanie władzy.

Biorąc pod uwagę trzy funkcje państwa wyróżnione przez Monteskiusza: prawodawstwo, wykonawstwo i sądownictwo zauważyć można, że podzielone władze muszą współpracować ze sobą w celu realizacji tych funkcji. Funkcja prawodawcza sprawowana przez parlament wymaga wprowadzenia prawa w życie, jego egzekucji, czego na gruncie zasady podziału władz dokonuje rząd (prezydent) i podległe mu organy administracji. Celem ochrony funkcji prawodawczej państwa (zabezpieczenia przestrzegania prawa) wyróżniona została władza sądownicza.

Zaznaczyć należy, że zgodnie z zasadą suwerenności narodu wszelka władza pochodzi od narodu. Oznacza to, że zarówno władza prawodawcza, wykonawcza, jak i sądownicza pochodzą od suwerena (za którego w większości państw uznawany jest naród). Najbardziej czytelnym przykładem jest tu władza ustawodawcza (parlament) jako emanacja narodu. To Naród wybiera sobie przedstawicieli, którzy dla Niego i w Jego imieniu stanowią prawa, których On zobowiązuje się przestrzegać.

Jeśli spojrzymy na zasadę suwerenności narodu i zasadę reprezentacji z punktu widzenia hierarchizacji reprezentacji, to kolejnym szczeblem po emanacji narodu w postaci parlamentu, będzie rząd, jako reprezentacja reprezentantów narodu.

Współczesne modele ustrojowe państw demokratycznych ukształtowały różne podejścia do pozycji ustrojowej egzekutywy, jako takiej i jej członków.

Niniejsza praca bierze sobie za cel charakterystykę pozycji ustrojowej ministra z punktu widzenia podstawowych modeli ustrojowych państw demokratycznych. Jako elementy charakteryzujące pozycję ustrojową ministra przyjąć należy: sposób powoływania i odwoływania ministra; sposób określenia kompetencji ministra; odpowiedzialność ministra.

Jako tło rozważań nad pozycją ustrojową ministra posłużą trzy podstawowe modele ustrojowe: parlamentarno-gabinetowy (w tym także rozwiązania pośrednie), semiprezystencki i parlamentarno-komitetowy (rządy zgromadzenia).

Oczywiście możliwe jest dokonanie charakterystyki pozycji ustrojowej ministra z punktu widzenia przyjętych kryteriów na płaszczyźnie czysto teoretycznej (modele wzorcowe), jednakże zasadne wydaje się zastosowanie metody prawnoporównawczej celem uchwycenia niuansów niezbyt widocznych bez konkretnych przykładów. Aby wywiązać się postawionego zadania, analizie poddane zostaną regulacje konstytucyjne państw, których modele ustrojowe uznawane są w doktrynie za najbardziej zbliżone do modeli wzorcowych.

W celu zakreslenia ram merytorycznych niniejszego opracowania konieczne jest dookreślenie pojęć w nim używanych. Kluczowym wydaje się tu być pojęcie pozycji ustrojowej, ustroju. Ustrój, na płaszczyźnie prawno-politycznej zdefiniować można jako „zasady prawne określające organizację i sposób funkcjonowania państwa, społeczeństwa, instytucji”⁴. W literaturze spotkać można poglądy stawiające znak równości pojęciem ustroju i systemu⁵.

Zaznaczyć należy, że pojęcie ustroju w odniesieniu do państwa spotkać można już u Arystotelesa, który mówił, że „Ustrój [...] określa porządek władz w państwie i sposób ich podziału...”⁶.

Pozycja ustrojowa ministra na tle powyższych definicji sprowadza się do odpowiedzi na pytanie jakie są uprawnienia ministra w państwie oraz w ja-

⁴ Słownik języka polskiego PWN, t. III, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1999, s. 582.

⁵ Uniwersalny słownik języka polskiego, t. IV, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2003, s. 1037.

⁶ Arystoteles, *Polityka*, Wrocław 1953, s. 89.

kie interakcje wchodzi on z innymi podmiotami władzy. Odpowiedzi na to pytanie poszukiwać będziemy na płaszczyźnie normatywno-prawnej.

II.

Urząd ministra, jako organ administracji pojawił się po raz pierwszy w XVII w., kiedy to *Bill of Rights* wydany w 1689 r. zapewnił pełnię władzy królowi, który sprawował ją za pomocą ministrów. Geneza urzędu ministra sięga trzydziestu lat wstecz. Sprawujący władzę Stuartowie czynili to przy pomocy urzędników Tajnej Rady. Liczebność Rady utrudniała podejmowanie decyzji, co doprowadziło do wyłonienia spośród jej członków mniejszego grona, które spotykało się w gabinecie monarchy⁷. Dalsza ewolucja systemu politycznego Anglii utrwaliła pozycję gabinetu (w tym ministrów), który począwszy od 1714 r. (data objęcia tronu przez książąt hanowerskich) obradował już pod przewodnictwem pierwszego ministra (premiera). Warto zaznaczyć także, iż to właśnie w tym okresie powstała praktyka powoływania członków gabinetu z jednego ugrupowania, co w znacznym stopniu upraszczało funkcję rządu oraz zapewniało poparcie parlamentu. Kolejne lata przekształceń ustrojowych ugruntowują pozycję ministra wśród organów administracji państwowej czyniąc z niego organ wyspecjalizowany w pewnej konkretnej kategorii spraw.

Klasyczny system parlamentarny charakteryzuje się tym, że:

- władza wykonawcza należy do monarchy i powoływanych przez niego ministrów;
- władza ustawodawcza koncentruje się w dwuizbowym parlamencie (tylko jedna izba pochodzi z ograniczonych wyborów);
- ministrowie tworzą kolegium, czyli gabinet;
- członkowie gabinetu są solidarnie odpowiedzialni przed parlamentem, co równoważyć ma ich zależność od głowy państwa⁸.

⁷ Stąd powszechne w Polsce uznanie za synonimy pojęć rząd, gabinet, Rada Ministrów. Zaznaczyć należy, że w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej rząd (*government*) odnosi się do politycznych struktur w administracji centralnej, gabinet (*cabinet*) zaś oznacza organ kolegialny i stanowi organ egzekutywy.

⁸ Por. W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno gabinetowych w projekcie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Program badawczy: Podsta-

Tak skonstruowany system nie obowiązuje aktualnie w żadnym państwie na świecie. Powszechne przyznanie praw wyborczych, osiągnięcia cywilizacyjne, powstanie powszechnych partii politycznych, upowszechnienie wiedzy na tematy polityczne spowodowały przejście władzy wykonawczej z monarchy na gabinet. Modyfikacja ta, znana jako racjonalizacja systemu parlamentarnego, przyjęła różne formy.

Jedną z nich jest system parlamentarno-gabinetowy. Jak wspomniano wyżej charakteryzuje się on tym, że ciężar władzy wykonawczej spoczywa na barkach gabinetu (rządu), który pod kontrolą większości parlamentarnej przygotowuje projekty ustaw i kieruje polityką państwa⁹. Jako że, zgodnie z wyżej przeprowadzonym rozróżnieniem, system brytyjski cechuje się ujęciem rządu sensu largo (*government*) i sensu stricte (*cabinet*) nieznanym polskiemu systemowi prawnemu poniższe rozważania dotyczą jedynie członków gabinetu.

Klasyczny system parlamentarno-gabinetowy charakteryzuje się tym, że personalne kreowany przez parlament rząd musi składać się z członków jednej z izb parlamentu. Liczba członków rządu w Wielkiej Brytanii waha się w okolicach 115 przy czym wyodrębniony z niego gabinet składa się z ok. 20 osób. Gabinet swoimi funkcjami zbliżony jest do, znanego polskiemu prawu, rządu. Do jego podstawowych funkcji należą: określenie podstawowych kierunków polityki państwa, koordynacja zadań i pracy członków, sprawowanie zwierzchniej kontroli nad administracją¹⁰.

Podkreślić należy, że spośród różnorodnych członków rządu w brytyjskim systemie parlamentarno-gabinetowym w skład gabinetu wchodzi jedynie sekretarze stanu i ministrowie resortowi.

W systemie parlamentarno-gabinetowym jednym z podstawowych zadań szefa rządu (gabinetu) jest sformułowanie listy członków rządu i przedstawienie jej parlamentowi (w niektórych przypadkach konieczne jest uzyskanie zgody głowy państwa). Większość państw, które przyjęły taki model ustrojowy umożliwia szefowi rządu kreowanie liczby resortów, co pozwala na elastyczne tworzenie składu i liczby członków gabinetu.

wowe dylematy teoretyczne nowej Konstytucji RP, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 38. Szerszy przegląd poglądów doktryny na temat cech wyróżniających system parlamentarny znajdziemy w: R. Mojak, *Rząd a parlament...*, s. 49, 53–54.

⁹ P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006, s. 6.

¹⁰ P. Deszczyński, K. Gołata, *Demokratyczne systemy polityczne*, Poznań 2000, s. 50.

Zależnie od przyjętych rozwiązań ustrojowych spotkać można różnorakie podejście do kwestii powoływania i odwoływania ministra. System brytyjski stoi na stanowisku, że krąg członków rządu będących jednocześnie członkami gabinetu zależy od premiera i obejmuje jego najbliższych współpracowników (zajmujących jednocześnie wpływowe pozycje w partii rządzącej), a zaliczenie do gabinetu odbywa się w ten sposób, że wskazani przez premiera członkowie rządu otrzymują powołanie monarchy do Tajnej Rady (*Privy Council*)¹¹. Członkowie Rady nazywani ministrami korony w praktyce powoływani są jednocześnie na ministra korony i członka Rady¹². Warto zaznaczyć, że w systemie brytyjskim członkowie rządu (*government*) muszą wywodzić się z jednej z izb parlamentu (przy czym z Izby Gmin nie więcej niż 95), a ich dobór przez premiera opiera się na przesłankach politycznych oraz zależnie od rangi obsadzanych resortów¹³.

Dymisjonowanie ministra w systemie brytyjskim odbywa się drogą wniosku do monarchy, który odwołuje ministra. W praktyce zazwyczaj minister prosi o przyjęcie rezygnacji.

Podstawowe zasady wspólne dla systemów parlamentarno-gabinetowych w zmodyfikowanej formie sprawdzają się także w innych państwach. W Republice Federalnej Niemiec premier (kanclerz), ze względu na szczególną pozycję w systemie konstytucyjnym posiada pełną dowolność w kształtowaniu składu rządu ograniczoną jedynie koniecznością konsultacji wewnątrzpartyjnych czy międzykoalicyjnych, a rzeczywistego podziału ministerstw między koalicjantami dokonują wpływowi politycy partii koalicyjnych i ustalają skład osobowy gabinetu¹⁴. Ministrów mianuje i odwołuje prezydent tylko i wyłącznie na wniosek kanclerza¹⁵. Doktryna niemiecka stoi na stanowisku, że prezydent jest związany wnioskiem i nie może odmówić powołania kandydata na ministra¹⁶. Jedyną przesłanką pozwalającą prezydentowi odmówić jest niespełnianie przez kandydata wymogów formalnych. Warto zaznaczyć,

¹¹ Por. P. Sarnecki, *System Konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2009, s. 35–36.

¹² Por. idem, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2008, s. 51.

¹³ Por. E. Gdulewicz, W. Kręcis, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, pod red. W. Skrzyży, t. 1, Lublin 2002, s. 49.

¹⁴ P. Deszczyński, K. Gołata, *Demokratyczne...*, s. 85.

¹⁵ Por. art. 64 ust. 1 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec

¹⁶ Por. E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, pod red. W. Skrzyży, t. 1, Lublin 2002, s. 121.

że w systemie niemieckim parlament nie ma możliwości wpływania na decyzje personalne kanclerza.

Liczebność gabinetu niemieckiego nie jest określona w konstytucji. Kanclerz sam decyduje ilu ministrów powołać biorąc pod uwagę regulacje konstytucyjne kreujące federalnych ministrów obrony, finansów i sprawiedliwości¹⁷. Praktyka wskazuje, że liczba ministrów waha się między 14 a 24. W realiach niemieckich liczba ministrów nie jest ograniczona ilością ministerstw. Ustawa zasadnicza przewiduje możliwość powołania ministrów bez teki¹⁸.

Dymisja ministra następuje na wniosek kanclerza, który nie jest zobowiązany do padania przyczyn dymisji. Dokonuje jej prezydent, który może odmówić jedynie wtedy, gdy wniosek kanclerza narusza prawo¹⁹.

System konstytucyjny Francji charakteryzuje się niepołączalnością stanowiska członka rządu i członka parlamentu. Charakterystyczne jest, że w przypadku powołania deputowanego w skład gabinetu składa on mandat, który obejmuje jego zastępcę, przy czym w przypadku rezygnacji z funkcji ministra obejmuje on mandat ponownie.

Ministrów powołuje i odwołuje prezydent na wniosek premiera (konstytucja nie mówi o strukturze i składzie rządu). Podczas procedury powoływania rządu prezydent nie może wyjść poza propozycje premiera²⁰. Funkcjonujący we Francji podział ministrów na kategorie:

- minister stanu,
- minister resortowy,
- minister delegowany przy premierze,
- minister delegowany przy ministrze,
- sekretarz stanu

wpływa na strukturę Rady Ministrów, do której nie zaliczają się sekretarze stanu²¹. Liczebność Rady Ministrów w warunkach francuskich wynosi

¹⁷ Por. np. P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 196.

¹⁸ Ibidem, s. 197. Możliwość taka nie jest przewidziana w konstytucji lecz doktryna wyraża pogląd iż wypływa ona z władzy organizacyjnej kanclerza.

¹⁹ Por. B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 91.

²⁰ Por. P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 238.

²¹ Ibidem, s. 240.

20–30 osób i jest zmienna w zależności od decyzji kandydata na premiera, a formalnie umieszczona w prezydenckim dekrete nominacyjnym²².

Z gruntu odmiennym modelem jest system szwajcarski, charakteryzujący się tym, że godzi interesy skonfederowanych kantonów. Istotne jest, że podobnie jak w systemie parlamentarno-gabinetowym władza opiera się na zasadzie jej podziału.

Model obowiązujący w Szwajcarii cechuje się odmiennym podejściem do kwestii powoływania i odwoływania członków rządu. Pomimo tego, że nie można mówić o funkcjonowaniu tam klasycznego gabinetu, jaki jest znany systemowi parlamentarno-gabinetowemu, można przeprowadzić pewne analogie (oczywiście w dużym uproszczeniu) między radcami federalnymi a ministrami. Rada Federalna składa się z siedmiu członków, którzy wybierani są przez Zgromadzenie Narodowe²³ (parlament). Zgodnie z postanowieniami Szwajcarskiej Konstytucji każdy radny federalny zostaje szefem jednego z departamentów. Konsekwencją tej regulacji jest to, że w systemie tym nie występują²⁴ ministrowie bez teki. Tak powstała Rada cechuje się dużą stabilnością, jako że powoływana jest przez parlament, którego kadencja trwa 4 lata. Dodatkowym elementem gruntującym pozycję rady jest brak instrumentów wotum nieufności.

III.

W systemie parlamentarno-gabinetowym kwestię określenia zakresu działania ministra pozostawia się szefowi gabinetu (z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnych dotyczących kompetencji ministrów ujętych w regulacjach konstytucyjnych niektórych państw). Związane jest to z wiodącymi uprawnieniami premiera w gabinecie i jego kompetencjami. Artykułuje on

²² I. Bokszczanin, *Rząd V Republiki Francuskiej*, [w:] E. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, t. I, Warszawa, s. 68.

²³ Por. art. 175 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej. Osoby zasiadające w Radzie nie mogą być ze sobą spokrewnione i spowinowacane (por. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 306); ponadto regiony zamieszkałe przez językowe mniejszości muszą posiadać swoją reprezentację (Szwajcaria francuskojęzyczna, Tessyn, włoskie i romańskie części konfederacji). Także wielkie kantony (Zurych, Berno, Waadt) są odpowiednio reprezentowane w Radzie.

²⁴ Por. art. 177 ust. 2 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej.

program rządu oraz sposoby jego realizacji. Szef gabinetu reprezentuje go na zewnątrz, także w stosunkach międzynarodowych. Ministrowie w systemie parlamentarno-gabinetowym przyjmują zadania realizatorów programu rządu, który *de facto* jest programem partii posiadającej większość w parlamencie. Należy zaznaczyć, że ministrowie w gabinecie nie są jedynie urzędnikami wypełniającymi instrukcje premiera, który musi liczyć się także z ich opiniami²⁵.

System konstytucyjny Wielkiej Brytanii przewiduje tworzenie ministerstw w różnego rodzaju ustawach (np. Ustawa o Ministrach Korony czy specjalne ustawy o wynagrodzeniu ministrów). Zakres działania ministra określany jest rozporządzeniem królewskim wydanym w Tajnej Radzie, *de facto* przez gabinet, który stanowi część Rady²⁶.

W przypadku systemu konstytucyjnego Niemiec mamy do czynienia z określeniem zakresu działania ministra przez kanclerza – on jako odpowiedzialny za kreowanie rządu przydziela konkretnym ministrom szczegółowy zakres działania. Dodać należy, że podobnie jak w przypadku struktury rządu, także w odniesieniu do zakresu działania ministrów określonych w konstytucji określa ona niektóre istotne kompetencje tych ministrów²⁷.

Charakterystyczną cechą modelu przyjętego we Francji jest to, że zakres kompetencji ministra określany jest przez prezydenta w dekreście kompetencyjnym (*d'attribution*). Pomimo słabszej pozycji premiera dekret kompetencyjny wymaga jego kontrasygnaty. Także pozostałe sprawy z zakresu władztwa organizacyjnego oddane są do kompetencji premiera. W tym zakresie przysługuje mu prawo udzielania instrukcji czy organizowania różnych form koordynacji pracy ministrów²⁸.

System konstytucyjny Szwajcarii stawia członków Rady Federalnej, podobnie jak to ma miejsce w systemie parlamentarno-gabinetowym, w podwójnej funkcji – członka ciała kolegialnego i kierownika działu administracji federalnej, przy czym zakres kompetencji tego drugiego określony jest w ustawie dotyczącej konkretnego działu²⁹. Zaznaczyć należy, że przepisy

²⁵ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 478.

²⁶ Por. P. Sarnecki, *System...*, s. 35.

²⁷ Por. art. 65a dotyczący ministra obrony, art. 98 ust. 4 dotyczący ministra sprawiedliwości czy art. 112 dotyczący ministra finansów.

²⁸ I. Bokszański, *Rząd...*, s. 79.

²⁹ Por. P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 307.

określające zakres działania poszczególnych członków Rady Federalnej odnaleźć możemy także w konstytucji Szwajcarii.

IV.

Kolejnym aspektem ustrojowej pozycji ministra jest jego odpowiedzialność. Zaznaczona wyżej supremacja szefa gabinetu w rządzie (w systemie parlamentarno-gabinetowym) określa pozycję ustrojową ministra, jako urzędnika uzależnionego od premiera. Takie ukształtowanie relacji na linii minister – premier pozwala na realizację programu rządowego, który firmowany jest nazwiskiem i twarzą premiera. Polityczna odpowiedzialność ministra przed premierem jest charakterystyczną cechą systemu parlamentarno-gabinetowego.

Cechą szczególną modelu brytyjskiego są specyficzne zadania gabinetu w strukturze władzy wykonawczej. Aktualnie, historycznie ukształtowany gabinet, na drodze ewolucji, traci swe kompetencje na rzecz premiera, który *de facto* dominuje nad gabinetem³⁰. Proces ten przybrał na sile podczas II wojny światowej i w latach powojennych – kiedy to państwo stanęło w obliczu realizacji nowych funkcji³¹. Umocnienie pozycji premiera pociąga za sobą przeniesienie osobistej politycznej odpowiedzialności ministrów z parlamentu na premiera. Przypadki takie nie są zbyt częste, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę pozycję ministrów w gabinecie, którzy są przecież wysoko postawionymi członkami ugrupowania będącego przy władzy.

Znacznie bardziej doniosłe znaczenie ma polityczna odpowiedzialność ministra przed parlamentem. W systemie brytyjskim uznawana jest ona za fundament systemu parlamentarnego. Przejście w ciągu wieków funkcji sprawowania władzy z monarchy na ministrów pozwoliło na wykształcenie instytucji kontrasygnaty aktów władczych monarchy przez ministra. Minister podpisując akty wydawane przez monarchę przejmuje za nie odpowiedzialność. Zgodnie z tą zasadą minister sprawuje swój urząd tak długo dopóki posiada aprobatę (zaufanie) parlamentu, w pierwszym rządzie Izby Gmin. W przypadku odpowiedzialności indywidualnej ministra parlament (Izba Gmin) wycofuje swe poparcie w postaci wotum nieufności. Warto za-

³⁰ Por. P. Sarnecki, *System...*, s. 36.

³¹ Por. I. Bokszczanin, *Rzqd...*, s. 272.

znaczyć, że brak jest merytorycznych czy proceduralnych ograniczeń parlamentu związanych z wyrażeniem wotum nieufności, przy czym instytucja ta oparta jest głównie na prawie zwyczajowym³².

W przypadku naruszenia prawa, w tym także za przestępstwa polityczne ministrowie odpowiadają na zasadach powszechnych³³.

Ścisłe powiązanie ministra z kanclerzem w modelu niemieckim jest cechą charakterystyczną tego systemu. Przyjęcie odpowiedzialności personalnej kanclerza przed parlamentem oraz brak możliwości egzekwowania odpowiedzialności od poszczególnych członków rządu wyznacza ramy prawne odpowiedzialności ministra³⁴. Politycznie odpowiada on w pierwszym rządzie przed kanclerzem, który dobiera sobie współpracowników według uznania oraz wyznacza im zakres działania. System niemiecki nie zna odpowiedzialności indywidualnej członków rządu ani instytucji odpowiedzialności rządu, Bundestag może pociągnąć do odpowiedzialności jedynie kanclerza, a co za tym idzie cały rząd. Jest to konsekwencją przyznania kanclerzowi uprawnień do kreowania polityki rządu. Istotne jest, że wniosek o wotum nieufności musi mieć charakter konstruktywny (wskazywać następcę kanclerza). Pomimo tego, że brak jest w niemieckim systemie konstytucyjnym możliwości pociągnięcia ministra do odpowiedzialności nie ma przeszkody do wyrażania przez Parlament Federalny swojej dezaprobaty wobec ministra w innej formie. Oczywiście instrumenty te nie są prawnie skuteczne³⁵.

Zaznaczyć należy, że niemiecka ustawa zasadnicza nie przewiduje odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu³⁶, a za przestępstwa odpowiadają oni na zasadach ogólnych³⁷.

System francuski stoi na stanowisku odpowiedzialności kolegalnej rządu realizowanej przed Zgromadzeniem Narodowym³⁸, co wyraża się w założeniu, że rząd cieszy się zaufaniem parlamentu dopóki nie zostanie mu wy-

³² Ibidem, s. 287.

³³ Por. P. Sarnecki, *System...*, s. 38.

³⁴ Por. art. 65 ust. 1 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec

³⁵ Por. E. Zieliński, *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] E. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, t. I, Warszawa, s. 214.

³⁶ Por. P. Czarny, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2007, s. 296.

³⁷ Por. B. Banaszak, *System...*, s. 94.

³⁸ Por. art. 49 Konstytucji Republiki Francji.

rażone *explicite* wotum nieufności³⁹. Pomimo braku regulacji dotyczących indywidualnej odpowiedzialności członków rządu w doktrynie wskazuje się na domniemanie takiej odpowiedzialności.

Cechą charakterystyczną modelu francuskiego jest odpowiedzialność rządu przed prezydentem, która także w tym przypadku otrzymuje postać odpowiedzialności solidarnej.

Odpowiedzialność polityczna członków rządu we Francji jest ściśle powiązana z zasadą niepołączalności stanowisk – *incompatibilite*⁴⁰. Przepisy konstytucyjne V Republiki Francuskiej idą w kierunku eliminacji sprawowania jakichkolwiek funkcji przez członków rządu poza funkcją ministra.

Przepisy odnoszące się do funkcjonariuszy państwowych stanowią, iż ministrowie ponoszą odpowiedzialność cywilną przed sądami w przypadku wyrządzenia szkody osobistej lub służbowej wobec osób trzecich. Możliwa jest także odpowiedzialność wobec państwa w przypadku, gdy minister dopuści do zaistnienia szkody lub będzie w sposób nieodpowiedzialny zarządził środkami budżetowymi⁴¹.

Ministrowie we Francji polegają odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów konstytucyjnych. Stanowią one, że członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność karną za czyny, których dopuścili się w toku wykonywania swych funkcji. Odpowiedzialność egzekwowana jest przez Trybunał Sprawiedliwości Republiki⁴².

Odmienności konstrukcyjne modelu ustrojowego funkcjonującego w Szwajcarii dostrzec można także analizując kwestię odpowiedzialności radnego federalnego. Kadencja Rady Federalnej wybranej przez Zgromadzenie Federalne pokrywa się z kadencją Zgromadzenia. Dodatkowo Rada nie może być rozwiązana w trakcie kadencji. Konstytucja Szwajcarii nie przewiduje także instrumentu wotum nieufności, nie jest więc możliwe zmuszenie rządu (Rady) czy ministra do ustąpienia. Działalność Rady podlega kontroli ze strony parlamentu. Wobec postanowień konstytucyjnych uniemożliwiających pociągnięcie Rady do odpowiedzialności kontrola ma raczej charakter prewencyjny.

³⁹ Por. I. Bokszczanin, *Rząd...*, s. 81.

⁴⁰ Por. art. 23 Konstytucji Republiki Francji.

⁴¹ Por. I. Bokszczanin, *Rząd...*, s. 85.

⁴² Por. Rozdział X Konstytucji Republiki Francji „O odpowiedzialności karnej członków rządu”.

W przypadku odpowiedzialności karnej konstytucja przewiduje, że postępowanie wobec radnego federalnego może być wszczęte jedynie jeśli Rada lub sam zainteresowany wyrażą zgodę. Zabezpieczenie prawidłowości sprawowanej funkcji zagwarantowane jest przez reguły polityczne czy zwyczajowe⁴³. Warto zaznaczyć, że konstytucja chroni radnych federalnych immunitetem uniemożliwiającym pociągnięcie do odpowiedzialności za wypowiedzi radnych w radach i w innych organach⁴⁴.

Stanowisko ministra funkcjonujące zazwyczaj w klasycznej formie we wszystkich prawie państwach europejskich ma doniosłe znaczenie dla systemu rządów. Rozbudowane funkcje współczesnego państw nie mogłyby być realizowane bez skomplikowanego aparatu administracyjnego. Ministrowie, jako korpus władzy państwowej odpowiedzialni są za kształt realizowanej w państwie polityki. Omówiona powyżej sytuacja ustrojowa ministra na tle różnych modeli konstytucyjnych pozwala odnaleźć wspólny mianownik w postaci resortowej (działowej) struktury administracji. Jedynie takie ujęcie egzekutywy pozwala na sprawne zarządzanie państwem, a skumulowanie zadań jednorodnych treściowo czyni z ministra wyspecjalizowany organ administracji państwowej.

Różnice ustrojowe poszczególnych krajów doskonale widoczne podczas analizy pozycji ustrojowej ministra zacierają się w przypadku wysokiego szczebla ogólności rozważań. Postawienie wspólnego mianownika (zasada podziału władzy, działowa struktura administracji rządowej) pozwala dostrzec elementy wspólne, a co za tym idzie ułatwia prowadzenie badań poszczególnych, charakterystycznych dla poszczególnych modeli, instytucji prawnych.

Summary

The constitutional position of the Minister in chosen European states

The issue of the government in the political systems of the world is the subject of constitutionalists research for several decades. The essential factor which influences the evaluation of the political situation of the executive authority is the

⁴³ Por. P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 308.

⁴⁴ Por. art. 162 ust. 1 Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarii.

standpoint of the minister relations both inside the government and with other authorities. An additional differentiating feature is the separation of regime models developed in political evolution in science (but also in practice). These systems having common roots in the parliamentary system are characterized by several common elements (eg the principle of separation of powers). Each of them has developed a distinct approach to the constitutional position of the minister, which comprises the above – mentioned relationships. This text also goes to the best practices developed by (recognized in the doctrine as a model based on the unity of power) Swiss constitutional practice. In order to reach a horizon view of the minister situation it is necessary to analyze the elements specifically affecting this situation. The relationships within the executive authority should be regarded as fundamental. Here belong a way of shaping the composition of government, accountability to the Prime Minister (Chancellor), the determination of the scope of the minister competence and the minister responsibility (political and constitutional) in the context of relations with the legislature. Relationship between executive authority and legislature are the primary factors shaping the regime of the country (of course on the functional level). The importance of the political system of the country is obvious to anyone who is familiar with such concept as democracy, freedom or *res publica*.