Marek Woźnicki¹

**Prawnoustrojowy status ministra w projektach Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej wniesionych do
Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego**

Słowa kluczowe: minister, rząd, władza wykonawcza

Keywords: minister, government, executive power

Streszczenie

Pierwszym etapem prac nad przygotowaniem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. było wniesienie projektów w trybie określonym w ustawie konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r. Ostatecznie wniesiono 8 projektów, przygotowanych przez prezydenta RP, członków Zgromadzenia Narodowego oraz grupę obywateli.

W omawianych projektach przedstawiono różnorodne propozycje dotyczące pozycji rządu i funkcjonowania władzy wykonawczej. Natomiast odnośnie regulacji trybu powoływania ministrów, zakresu ich kompetencji oraz odpowiedzialności indywidualnej i solidarnej członków rządu zgłoszone projekty były zbliżone. W zasadniczej części treść omawianych projektów nie odbiegała od norm wyrażonych w Małej konstytucji, wprowadzała natomiast pewne modyfikacje istniejących rozwiązań. Główne różnice pomiędzy projektami dotyczyły kwestii trybu działania Rady Ministrów oraz określania kompetencji ministrów.

Omawiane projekty były przedmiotem dalszych prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i stały się podstawą do opracowania statusu ministra w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Summary

The Constitutional regulations placing a minister in projects of Constitution of the Republic of Poland introduced to Constitutional Commission of National Assembly

The first stage of work over the Constitution of the Republic of Poland passed on 2 April, 1997, was introducing the Constitution Projects according to procedure regulated in Constitution-Preparing Law of 1992. In result, there were 8 Constitutional Projects, introduced by the President of the Republic of Poland, members of National Assembly and group of citizens.

In those projects were many proposals of legal regulations concerning the government and the model of executive power. However the legal regulations included in those projects concerning appointing of ministers, their competences and form of individual ministerial responsibility as well as cabinet collective responsibility were similar. Most of the regulations concerning ministers included in those projects were not different from the rules of the Small Constitution of 1992, although some changes were introduced. The main issues were the way of government work and the way to determine the competences of ministers.

Those projects were used in further works of Constitutional Commission and were the foundation for the process of forming the final Constitution regulations placing the minister in the Constitution of the Republic of Poland passed on 2 April, 1997.

I.

Parlament wyłoniony w demokratycznych wyborach w październiku 1991 r.² rozpoczął prace nad nową konstytucją od uregulowania trybu jej przygotowania. W dniu 23 kwietnia 1992 r. uchwalona została ustawa konstytucyjna o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³.

² Ponieważ Sejm X kadencji był wyłoniony w wyborach kontraktowych, odmawiano mu legitymacji do przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji, patrz: R. Mojak, *Droga do Konstytucji III RP*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. M. Mozgawa i in., Lublin 1997, s. 48.

³ Dz.U. 1992 Nr 67, poz. 336, zwana dalej ustawą konstytucyjną.

Zgodnie z przyjętymi przepisami prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, grupie 56 członków Zgromadzenia Narodowego oraz prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej⁴. W określonym terminie złożono siedem projektów spełniających warunki formalne⁵. Były to: projekt złożony przez grupę 58 posłów i senatorów (stanowiący projekt uchwalony przez Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji)⁶, projekt złożony przez grupę 62 posłów i senatorów – członków Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Klubu Parlamentarnego⁷, projekt złożony przez grupę 63 posłów i senatorów – członków Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna⁸, projekt złożony przez grupę 61 posłów i senatorów – należących przede wszystkim do Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz m.in. Koła Parlamentarnego Unii Pracy⁹, projekt złożony przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, projekt złożony przez grupę 58 posłów i senatorów – w tym wszystkich członków Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej¹¹, projekt złożony przez grupę 63 posłów i senatorów – przede wszystkim członków Klubu Parlamentarnego Porozumienia Centrum¹².

⁴ Przy czym o ile prawo inicjatywy przysługujące Komisji Konstytucyjnej nie miało ograniczenia czasowego, o tyle pozostałe podmioty mogły złożyć projekt nowej Konstytucji w terminie 6 miesięcy od daty ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Pierwsze posiedzenie Komisji Konstytucyjnej odbyło się dnia 30 października 1992 r., zatem powyższy termin upłynął w dniu 30 kwietnia 1993 r., patrz: S. Jakubczak, *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 126; także: „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn” (dalej jako: „Biuletyn”) 1993, nr I, s. 6.

⁵ „Biuletyn” 1993, nr VII, s. 24–25.

⁶ Zwany dalej „projektem senackim”, patrz: *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993, s. 3–15, również R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. I, Warszawa 1997, s. 139–170.

⁷ Zwany dalej „projektem SLD”, patrz: *Komisja Konstytucyjna...*, s. 23–40.

⁸ Zwany dalej „projektem UD”, patrz: ibidem, s. 41–52.

⁹ Zwany dalej „projektem PSL–UP”, patrz: ibidem, s. 53–67; także: R. Chruściak, op.cit., s. 187–221.

¹⁰ Zwany dalej „projektem prezydenckim”, patrz: *Komisja Konstytucyjna...*, s. 68–80.

¹¹ Zwany dalej „projektem KPN”, patrz: ibidem, s. 81–97 także: R. Chruściak, op.cit., s. 224–264.

¹² Zwany dalej „projektem PC”, patrz: *Komisja Konstytucyjna...*, s. 98–108, także: R. Chruściak, op.cit., s. 331–356.

Prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zostały przerwane z dniem 29 maja 1993 r. w związku z wydaniem przez prezydenta RP zarządzenia o rozwiązaniu Sejmu i Senatu. Po przeprowadzeniu przedterminowych wyborów i ukonstytuowaniu się parlamentu powołany został nowy skład Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W związku z tym pojawił się problem ciągłości prac Komisji w sytuacji rozwiązania Sejmu i Senatu, a przede wszystkim problem stosowania wobec projektów konstytucji zasady dyskontynuacji prac parlamentu¹³. Ostatecznie ustawą konstytucyjną z dnia 24 kwietnia 1994 r.¹⁴ dokonano nowelizacji ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r., utrzymując „moc obowiązującą” projektów zgłoszonych w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu. Ponadto krąg podmiotów uprawnionych do zgłoszenia projektu konstytucji został rozszerzony o grupę obywateli, którzy powinni uzyskać dla swojego projektu poparcie przynajmniej 500 000 osób mających czynne prawo wyborcze do Sejmu. Projekt obywatelski miał być wniesiony w terminie 3 miesięcy od daty wejścia w życie nowelizacji. W określonym terminie złożony został tylko jeden projekt obywatelski, podpisany przez 959 270 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu¹⁵.

Jednocześnie część wnioskodawców postanowiła ponownie skorzystać z prawa do złożenia projektów konstytucji. W maju 1994 r. został złożony projekt podpisany przez prezydenta RP, który poza dołączeniem do dotychczasowego tekstu Karty praw i wolności nie zawierał poważniejszych zmian w porównaniu z wcześniejszym projektem¹⁶. Większe różnice można natomiast zaobserwować w projektach złożonych przez 60 członków Zgromadzenia Narodowego z Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna¹⁷ oraz przez 68 posłów i senatorów – członków Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Klu-

¹³ K. Działocha, A. Gwiżdż, P. Sarnecki, *Opinia prawna w przedmiocie przewidywanych skutków przywrócenia „mocy obowiązującej” projektom konstytucji zgłoszonym w toku poprzedniej kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2, s. 128–130.

¹⁴ Dz.U. 1994 Nr 61, poz. 251, tekst ujednolicony ustawy konstytucyjnej znajduje się w: R. Chruściak, *Przygotowanie i uchwalenie Konstytucji RP. Wybór przepisów prawnych*, Warszawa 1996, s. 5–12.

¹⁵ Zwany dalej „projektem obywatelskim”, patrz: R. Chruściak, *Projekty Konstytucji...*, s. 294–330.

¹⁶ Ibidem, s. 10, 43–86.

¹⁷ Ibidem, s. 11, 265–293, w niniejszej pracy numery poszczególnych artykułów projektu UD są podawane według brzmienia nowego projektu, o ile nie zastrzeżono inaczej.

bu Parlamentarnego¹⁸. Ponadto wnioskodawcy złożyli przed Komisją Konstytucyjną oświadczenia o wycofaniu projektów zgłoszonych w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu. Uchwałę o wycofaniu swojego projektu podjął również Kongres Porozumienia Centrum¹⁹. Stąd też ostatecznie przedmiotem I czytania w Zgromadzeniu Narodowym było siedem projektów – projekt obywatelski, projekt prezydencki, projekt SLD i projekt UD, złożone w aktualnej kadencji, oraz projekt senacki, projekt KPN i projekt PSL–UP złożone w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu²⁰.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie analiza prawnoustrojowego statusu ministra we wskazanych wyżej projektach Konstytucji RP oraz w projektach złożonych do Komisji, a następnie wycofanych przez wnioskodawców, przy uwzględnieniu obowiązujących ówczesnie przepisów ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwanej powszechnie Małą konstytucją²¹. Artykuł skupia się na podstawowych elementach charakteryzujących pozycję ustrojową ministra, jakimi są: sposób powoływania i odwoływania ministra, sposób określenia jego kompetencji oraz jego pozycja w ramach Rady Ministrów, jak również kwestia odpowiedzialności ministrów przed parlamentem²².

¹⁸ Ibidem, s. 11–12, 91–134.

¹⁹ „Biuletyn” 1994, nr VII, s. 4, 9–10; 1994, nr VIII, s. 3–6.

²⁰ Ogólna charakterystyka wspomnianych projektów znajduje się w: R. Chruściak, *Projekty Konstytucji...*, s. 13–23.

²¹ Dz.U. 1992 Nr 84, poz. 426. Można przyjąć, iż Mała konstytucja stanowiła punkt wyjścia dla twórców wszystkich projektów nowej konstytucji poza projektem KPN, patrz: R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 300.

²² W artykule używane są zamiennie pojęcia „prezes Rady Ministrów” – „premier” i „Rada Ministrów” – „rząd”, należy jednak zwrócić uwagę na rozbieżności terminologiczne pomiędzy poszczególnymi projektami. Nazwę „prezes Rady Ministrów” stosowano w projektach: prezydenckim, SLD, PSL–UP i UD; natomiast nazwę „Premier” w projektach: senackim, PC i obywatelskim. Natomiast w projekcie KPN występował „Kancelarz Rzeczypospolitej jako Pierwszy Minister”. Podobnie w projektach używano albo terminu „Rada Ministrów” (projekt PSL–UP), albo terminu „Rząd” (projekty: senacki, obywatelski oraz PC), albo obu terminów zamiennie (projekt: prezydencki, SLD, KPN, UD).

II.

W zakresie trybu powołania i odwołania ministrów omawiane projekty charakteryzowały się dosyć zbliżonymi rozwiązaniami. W większości wypadków zachowana została reguła wyrażona w Małej konstytucji, iż to prezydent powołuje i odwołuje prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Takie rozwiązanie przyjęte zostało w projektach: prezydenckim, senackim, PC, obywatelskim, UD oraz w pierwszej wersji projektu SLD. Natomiast w drugiej wersji tego projektu prawo powoływania i odwoływania ministrów przysługiwało prezesowi Rady Ministrów. Oryginalne rozwiązanie zaproponowano także w projekcie PSL–UP, nawiązując przy tym do reguł obowiązujących przed uchwaleniem Małej konstytucji²³. We wspomnianym projekcie rola prezydenta została zredukowana do desygnowania prezesa Rady Ministrów. Następnie premier przedstawiał propozycję składu Rady Ministrów, a Sejm mógł ją przyjąć lub odrzucić. Ponadto prezes Rady Ministrów mógł odwołać członka Rady Ministrów, informując o tym Sejm i podając motywy swojej decyzji. Wówczas Sejm w drodze uchwały na wniosek premiera uzupełniał skład Rady Ministrów. Skrajną koncepcję wyrażono również w projekcie KPN, gdzie prawo powołania i odwołania Kanclerza Rzeczypospolitej i ministrów należało wyłącznie do prezydenta RP.

Spośród przedstawionych propozycji najliczniej popierane były rozwiązania przyznające prezydentowi prawo do powoływania i odwoływania ministrów na wniosek prezesa Rady Ministrów. Natomiast w żadnym z projektów nie znalazł się odpowiednik art. 61 Małej konstytucji, zgodnie z którym w wypadku kandydatów na stanowiska ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych prezes Rady Ministrów musiał zasięgnąć opinii prezydenta Rzeczypospolitej. Należy to traktować jako świadomą rezygnację z rozwiązania, które podlegało dość poważnej krytyce ze strony doktryny²⁴.

²³ W art. 37 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r. w wersji obowiązującej po wejściu w życie ustaw konstytucyjnych z dnia 4 kwietnia 1989 r. i z dnia 29 grudnia 1989 r. (zwanej dalej „konstytucją lipcową”) wyrażono zasadę, iż to Sejm powołuje i odwołuje rząd Rzeczypospolitej Polskiej – Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków na wniosek prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z prezydentem.

²⁴ M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Władza wykonawcza*, [w:] *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*,

W omawianych projektach pominięto również przepis art. 68 ust. 2 Małej konstytucji, pozwalający prezydentowi Rzeczypospolitej odmówić dokonania zmian w składzie Rady Ministrów. W większości projektów inicjatywa w zakresie zmian na stanowiskach ministrów należała wyłącznie do premiera, zaś prezydent RP nie mógł odmówić przyjęcia dymisji ministra. Zgodnie z projektem SLD premier samodzielnie podejmował decyzje o powołaniu bądź odwołaniu ministra, zatem prezydent RP w ogóle nie uczestniczył w procesie powoływania i odwoływania członków rządu. Podobnie w projekcie PSL to premier podejmował decyzję o odwołaniu ministra, a następnie Sejm na wniosek premiera podejmował jedynie uchwałę w sprawie uzupełnienia składu Rady Ministrów. Tym samym Sejm nie mógł odmówić przyjęcia dymisji ministra²⁵. Natomiast w przypadku projektu KPN tylko prezydent RP decydował o zmianach na stanowiskach poszczególnych ministrów, kanclerz Rzeczypospolitej nie miał w tym zakresie żadnych uprawnień.

III.

W omawianych projektach konstytucji (poza projektem KPN) wyrażano zatem generalnie zasadę swobody premiera w kształtowaniu składu osobowego Rady Ministrów. Symbolicznym potwierdzeniem roli prezesa Rady Ministrów w kształtowaniu składu Rady jest fakt, że w pierwotnej wersji projektu UD (art. 123 ust. 1) oraz w projekcie obywatelskim powtórzono przepis art. 68 ust. 1 Małej konstytucji, określający, iż minister składa dymisję na ręce premiera. Swoboda premiera dotyczyła zarówno powierzania konkretnym osobom stanowisk ministrów, jak i liczby ministrów w rządzie. Jedynie w projekcie KPN wyraźnie stwierdzono, iż w skład Rady Ministrów wchodzi 7 ministrów: minister spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej, minister obrony narodowej, minister oświaty, nauki i kultury, minister gospodarki narodowej Rzeczypospolitej, minister spraw socjalnych Rzeczypospolitej oraz minister spraw zagranicznych.

red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 35.

²⁵ Z drugiej strony należy przyjąć, iż skoro Sejm podejmował uchwałę w sprawie powołania ministra, to mógł nie zaakceptować kandydata wskazanego przez prezesa Rady Ministrów na to stanowisko.

Pewne ograniczenia swobody premiera wiązały się z określeniem w poszczególnych projektach kategorii ministrów, wchodzących w skład Rady Ministrów. W pięciu projektach (senackim, PC, PSL–UP, KPN oraz obywatelskim) w skład Rady Ministrów wchodziły wyłącznie ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej. Natomiast w projekcie UD ministrowie byli powoływani albo do sprawowania funkcji naczelnego organu administracji państwowej, albo do wykonywania zadań zleconych przez prezesa Rady Ministrów. W projekcie SLD te dwie kategorie ministrów zyskały odmienne nazwy: osoby kierujące określonymi działami administracji rządowej nazywano „ministrami”, zaś osoby wypełniające zadania powierzone im przez prezesa Rady Ministrów – „ministrami stanu”. Nadto ministrowie stanu byli powoływani „w razie potrzeby”. W projekcie prezydenckim wyróżniano natomiast ministrów i ministrów bez teki, przy czym ministrowie kierowali określonymi działami administracji rządowej.

W myśl projektu prezydenckiego zakres działania ministrów miał być określony w uchwale Rady Ministrów. W projektach: SLD, UD oraz PSL–UP zakres działania ministrów miał być określony w ustawie, co stanowiło nawiązanie do art. 56 ust. 1 Małej konstytucji oraz art. 42 Konstytucji lipcowej²⁶. W pozostałych projektach kwestia sposobu określania zakresu działania poszczególnych ministrów nie została uregulowana, co należy traktować jako wyraz pewnej swobody premiera w tym zakresie. Również w tej dziedzinie najbardziej oryginalne rozwiązania przewidziano w projekcie KPN, bowiem zgodnie z zamysłem twórców tego projektu to konstytucja oraz dekret prezydenta miały określać zakres działania poszczególnych ministrów.

Dosyć duża różnorodność istniała w kwestii instytucji wicepremiera oraz możliwości zastępowania premiera przez ministrów. Projekty: prezydencki oraz PC przewidywały wśród członków Rady Ministrów również wiceprezesa Rady Ministrów (wicepremiera), pomijały natomiast możliwość pełnienia tej funkcji przez jednego z ministrów. W pozostałych projektach wśród członków Rady Ministrów wyróżniano tylko premiera i ministrów, jednocześnie wskazywano, iż premier może powierzyć funkcję wicepremiera (pro-

²⁶ Było przy tym wyrazem nieprzerwanej tradycji tworzenia urzędów ministrów kierujących działami administracji zapoczątkowanej dekretem Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelných Królestwa Polskiego, patrz: R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna...*, s. 287.

jekty: senacki i obywatelski) czy też swoje zastępstwo (projekty: SLD, PSL–UP i UD) jednemu z ministrów²⁷. Tym samym rozwiązanie zawarte w Małej konstytucji zostało odpowiednio zmodyfikowane²⁸. Z kolei w projekcie KPN wprowadzono porządek zastępstwa kanclerza Rzeczypospolitej przez kolejno wymienionych ministrów²⁹. Jednocześnie był to jedyny projekt, w którym szef rządu – kanclerz Rzeczypospolitej – miał przypisaną funkcję ministerialną (kanclerz pełnił funkcję ministra sprawiedliwości).

Ograniczeniem swobody premiera, a jednocześnie wzmocnieniem pozycji poszczególnych ministrów było przyjęcie zasady kolegialności pracy Rady Ministrów. Za taką koncepcją działania Rady Ministrów, wyrażoną również w przepisach Małej konstytucji, opowiadali się autorzy projektów: prezydenckiego, SLD oraz PSL–UP.

W pozostałych projektach sposób działania rządu nie został określony, co podkreślało dominującą pozycję szefa rządu w tej kwestii. Zrezygnowano przy tym z instytucji Prezydium Rządu, przewidzianej w przepisach Konstytucji lipcowej. W każdym z wymienionych projektów organem kierującym pracami Rady Ministrów był wyłącznie premier, nadto w projektach: SLD, PSL–UP i KPN podkreślano również prawo szefa rządu do koordynacji pracy ministrów³⁰.

Swoistym przejawem nadzoru Rady Ministrów nad działalnością ministrów była możliwość uchylania aktów prawnych wydawanych przez ministrów. W tej materii najbardziej rozpowszechnionym rozwiązaniem była możliwość uchylania rozporządzeń i zarządzeń ministra przez Radę Ministrów na wniosek premiera, która to zasada była wyrażona w art. 56 ust. 4 Małej konstytucji. Takie sformułowanie znalazło się wprost w projektach:

²⁷ Najbardziej rozbudowany był przepis art. 110 ust. 2 projektu UD wskazujący na możliwość powierzenia jednemu z ministrów obowiązku zastępowania premiera na czas określony lub w określonych sprawach.

²⁸ W art. 53 Małej konstytucji wśród członków Rady Ministrów przewidziano wiceprezesa Rady Ministrów. W razie niepowołania wiceprezesa Rady Ministrów jego obowiązki mógł pełnić jeden z ministrów.

²⁹ Twórcy projektu KPN wzorowali się w tym względzie najprawdopodobniej na rozwiązaniach zawartych w art. 11 Konstytucji Księstwa Warszawskiego z dnia 22 lipca 1807 r.

³⁰ Natomiast w żadnym z projektów nie znalazła się regulacja dotycząca kierowania przez premiera pracami ministrów, patrz: R. Chruściak, *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 168.

prezydenckim, PSL–UP oraz SLD. Nadto według tego ostatniego projektu wniosek w sprawie uchylenia rozporządzenia lub zarządzenia ministra mógł złożyć również kanclerz prawa³¹. Z kolei według autorów projektu obywatelskiego prawo uchylenia rozporządzenia lub zarządzenia powinno należeć do kompetencji premiera. W pozostałych projektach ta kwestia nie została uregulowana.

IV.

Ogólny zakres kompetencji ministrów we wszystkich omawianych projektach był zbliżony. Ministrowie realizowali ogólną politykę rządu. W większości wypadków kierowali określonym działem administracji rządowej i z tego tytułu mieli prawo wydawania powszechnie obowiązujących norm prawnych w formie rozporządzeń (projekty: senacki, obywatelski, PC, UD, PSL–UP) bądź rozporządzeń i zarządzeń (projekty: prezydencki, KPN, SLD). W projekcie UD znalazło się wprost sformułowanie mówiące o tym, że ministrowie kierujący określonym działem administracji pełnią funkcję naczelnego organu administracji państwowej. Ministrowie kierujący działem administracji rządowej wykonywali swoje zadania przy pomocy ministerstwa (projekt SLD) lub przy pomocy wiceministra oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu (projekt PSL–UP).

Natomiast obowiązkiem ministrów bez teki (ministrów stanu) było wykonywanie zadań powierzonych im przez premiera. Zgodnie z projektem SLD jednym z takich zadań mogło być sprawowanie zwierzchnictwa nad sekretarzami stanu kierującymi centralnymi organami administracji państwowej.

Interesującą, choć odosobnioną propozycją wzmocnienia pozycji ministrów był pomysł przyznania im prawa do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, zawarty w projekcie PSL–UP.

³¹ Do kompetencji kanclerza prawa zgodnie z art. 141 projektu SLD należało czuwanie nad zgodnym z prawem działaniem organów administracji publicznej i funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej, zgodnością z prawem aktów prawodawczych rządu oraz zwierzchnictwo nad prokuraturą.

W większości projektów do istotnych funkcji ministrów miało należeć dokonywanie kontrasygnaty aktów prezydenckich. Kontrasygnaty dokonywać miał łącznie premier razem z właściwym ministrem (projekty: prezydencki, senacki, SLD oraz obywatelski). W projekcie PC kompetencje do udzielania kontrasygnaty miał posiadać premier lub właściwy minister, chyba że akt urzędowy prezydenta był wydany na ich wniosek (wówczas akt nie wymagał kontrasygnaty). Natomiast według projektu KPN kontrasygnaty miał dokonywać kanclerz i/albo właściwy minister. Trudno powiedzieć, czym podyktowane było zamieszczenie w projekcie tak nieprecyzyjnego przepisu. Jedynie w projektach UD oraz PSL–UP kontrasygnaty aktów prezydenckich dokonywał samodzielnie premier. Warto przy tym zauważyć, że żaden z projektodawców nie skorzystał z formuły wyrażonej w art. 46 Małej konstytucji, zgodnie z którym kontrasygnaty aktów prezydenta dokonywał premier albo właściwy minister.

W omawianych projektach zawarte zostały również regulacje dotyczące pewnych aspektów relacji pomiędzy ministrami a organami władzy ustawodawczej³². Podstawowym uprawnieniem ministrów w tym zakresie było prawo uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu i Senatu oraz ich komisji, a także prawo przemawiania poza kolejnością (projekty: prezydencki, senacki, obywatelski, UD, KPN), prawo do uczestniczenia także w niejawnych obradach (projekt SLD) oraz do wnioskowania o utajnienie obrad (projekt PSL). Nadto w projekcie SLD wyraźnie stwierdzono możliwość sprawowania przez ministrów mandatu poselskiego, w projekcie senackim – możliwość sprawowania mandatu poselskiego lub senatorskiego. W projekcie obywatelskim zezwolono ministrom na piastowanie mandatu poselskiego, jednakże zakazano łączenia funkcji ministra z mandatem senatora³³. W projektach UD, PSL–UP oraz PC ta kwestia nie została rozstrzygnięta (podobnie zresztą jak w Małej konstytucji). Oryginalne regulacje przewidziano w projekcie KPN, gdzie

³² Formułę dwuizbowego parlamentu (Sejm i Senat) proponowano w projektach: prezydenckim, UD, obywatelskim i PC, jednoizbowy parlament (Sejm) postulowano w projektach: PSL–UP i SLD. W projekcie senackim dwuizbowy parlament (Sejm) składał się z dwóch izb – Izby Poselskiej i Senatu, natomiast w projekcie KPN istniały trzy Stany Sejmujące – prezydent, Izba Poselska i Senat.

³³ Co wynikało prawdopodobnie z faktu, iż zgodnie z projektem obywatelskim Najwyższa Izba Kontroli, będąca organem powołanym przede wszystkim do kontrolowania administracji rządowej, miała podlegać Senatowi.

ministrowie nie mogli sprawować mandatu poselskiego, bowiem z urzędu wchodził w skład Senatu. Nie mieli wprowadzić prawa wchodzić w skład komisji i podkomisji senackich³⁴, ale mogli brać udział w ich obradach, jak również uczestniczyć w posiedzeniach plenarnych Senatu z głosem decydującym. Natomiast w projekcie prezydenckim przewidziano instytucję zastępców posłów i senatorów. Stąd też w sytuacji, gdy dany poseł (senator) został powołany na stanowisko członka rządu, jego obowiązki poselskie (senatorskie) wykonywał zastępca.

Poza pełnieniem funkcji poselskich ministrowie nie mogli sprawować innych urzędów. Proponowane przepisy były zazwyczaj zwięzłe i dotyczyły zakazu sprawowania innych stanowisk publicznych i prywatnych (projekt prezydencki) czy też innych stanowisk publicznych, z wyjątkiem profesora wyższej uczelni (projekt UD). Bardziej rozbudowane propozycje, zawarte w projektach: senackim i PC, obejmowały zakaz sprawowania płatnych urzędów, prowadzenia przedsiębiorstwa oraz uczestnictwa w zarządzie i władzach kontrolujących instytucji obliczonych na zysk. Z kolei projekt obywatelski formułował wobec ministrów zakaz sprawowania funkcji nadzorczych w przedsiębiorstwach prowadzonych z udziałem Skarbu Państwa, prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem środków stanowiących własność publiczną oraz zakaz otrzymywania od rządu jakiegokolwiek korzyści majątkowej. Stąd też przed objęciem urzędu i po zakończeniu jego sprawowania członkowie rządu mieli obowiązek składania oświadczeń majątkowych³⁵.

Do obowiązków ministrów wyrażonych we wszystkich projektach (oraz w Małej konstytucji) należał wymóg odpowiedzi na interpelacje poselskie. Prawo złożenia interpelacji niekiedy przysługiwało również Senatowi lub komisjom senackim (projekty: senacki i PC). Z kolei w projekcie KPN prawo kontroli parlamentarnej przysługiwało Senatowi. Senat mógł interpelować ministra oraz podejmować uchwały zalecające ministrom podjęcie określonych działań. Termin odpowiedzi na interpelację mógł być ustalony przez Sejm (projekt senacki, PSL–UP, PC, obywatelski), bądź wskazany w projekcie konstytucji (projekty: SLD, UD, prezydencki). Odpowiedź mogła być przed-

³⁴ Również z tego powodu, że zgodnie z projektem KPN to komisje senackie sprawowały kontrolę nad działalnością ministrów i administracji rządowej.

³⁵ Obowiązek ten zawarty był również w art. 2 ust. 2 Małej konstytucji.

miotem debaty Sejmu (projekty: SLD, UD, PSL–UP, prezydencki). Formą kontroli działalności ministrów przez Sejm było również zobowiązanie ministrów do uczestniczenia w posiedzeniach komisji i udzielanie im niezbędnych informacji i wyjaśnień na każdorazowe zaproszenie komisji, zobowiązanie ministrów do zajmowania stanowiska co do dezyderatów i opinii komisji sejmowych (projekt PSL–UP). Podobnie w projekcie obywatelskim Sejm i komisje śledcze mogły domagać się obecności ministra na swoim posiedzeniu.

Kwestia kompetencji poszczególnych ministrów została uregulowana jedynie w części omawianych projektów. W projektach: senackim, PC oraz PSL–UP brak jest jakichkolwiek dodatkowych norm odnośnie do statusu poszczególnych ministrów. W pozostałych projektach na plan pierwszy wybijają się regulacje dotyczące kompetencji ministra obrony narodowej. Najczęściej, w nawiązaniu do przepisów Małej konstytucji, postulowano przyznanie ministrowi prawa do przedstawiania prezydentowi wniosków w sprawie powołania zastępców szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych i dowódców okręgów wojskowych (projekty: prezydencki, SLD i UD). W projekcie UD minister obrony narodowej dodatkowo miał prawo składania wniosku o powołanie szefa Sztabu Generalnego. W projektach SLD oraz UD znalazła się również formuła, iż w czasie pokoju prezydent sprawuje swoje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej. To zagadnienie zostało ujęte nieco inaczej w projekcie obywatelskim, bowiem wśród kompetencji ministra obrony narodowej znalazło się opiniowanie wniosku prezesa Rady Ministrów do prezydenta w sprawie powołania lub odwołania szefa Sztabu Generalnego, sprawowanie zwierzchnictwa służbowego nad szefem Sztabu Generalnego, przedstawianie prezydentowi wniosków w sprawie mianowania na I stopień oficerski oraz mianowania na stopnie generalskie i admirałskie, nadto wniosków w sprawie zarządzania corocznego poboru. Dodatkowo minister obrony narodowej wchodził w skład Rady Obrony Rzeczypospolitej³⁶. W projekcie KPN określono natomiast, iż minister obrony narodowej odpowiada za sprawy obrony państwa, ma ponadto obowiązek prezentowania w Izbie Poselskiej projektu ustawy o obowiązkowym powołaniu do wojska.

³⁶ Organu zajmującego się sprawami obronności państwa, w skład którego wchodziły najważniejsze osoby w państwie na czele z prezydentem.

Odnośnie do kompetencji pozostałych ministrów należy zauważyć, iż projekt prezydencki wprowadzał obowiązek współdziałania pomiędzy prezydentem a prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w celu realizacji uprawnień prezydenta w zakresie polityki zagranicznej³⁷. Przewidywał również, iż minister sprawiedliwości będzie jednym z członków Krajowej Rady Sądownictwa. Z kolei w projekcie obywatelskim przyjmowano, iż minister sprawiedliwości będzie pełnił funkcję prokuratora generalnego i sprawował zwierzchnictwo nad prokuraturą³⁸. Natomiast ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, skarbu i obrony narodowej wchodziłi w skład Rady Obrony Rzeczypospolitej. Najbardziej szczegółowo kompetencje ministrów zostały określone w projekcie KPN. Jak już wspomniano, szef rządu, czyli kanclerz Rzeczypospolitej, sprawował jednocześnie funkcję ministra sprawiedliwości, zaś minister obrony narodowej zajmował się sprawami obronności państwa. Minister spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej odpowiadał za administrację państwową oraz ogół spraw wewnętrznych, między innymi powoływanie starostów jako przedstawicieli rządu w powiatach, a także starostów generalnych³⁹. Minister oświaty, nauki i kultury zajmował się wszystkimi sprawami związanymi z życiem duchowym narodu. Minister gospodarki narodowej Rzeczypospolitej odpowiadał za gospodarkę narodową i administrację Skarbem Państwa, miał obowiązek prezentowania w Izbie Poselskiej projektu ustawy budżetowej, jak również składał wnioski do Senackiej Komisji Skarbu w sprawie mianowania syndyków Skarbu Państwa⁴⁰. Minister spraw socjalnych Rzeczypospolitej odpowiadał za ogół problemów materialnego egzystowania obywateli. Wreszcie minister spraw zagranicznych zajmował się stosunkami zewnętrznymi państwa i dysponował Pieczęcią Mniejszą Rzeczypospolitej⁴¹.

³⁷ Podobnie jak w art. 32 ust. 3 Małej konstytucji.

³⁸ Co stanowiło nawiązanie do art. 77 Małej konstytucji.

³⁹ Starosta generalny otrzymywał od ministra zlecenie wykonania określonego zadania albo obowiązek nadzoru i koordynacji grupy powiatów, nie mniejszej niż dwa województwa.

⁴⁰ Do kompetencji syndyków należała piecza nad powierzoną częścią majątku państwowego i reprezentowanie Skarbu Państwa w spółkach i innych przedsięwzięciach gospodarczych.

⁴¹ Pieczęcią Mniejszą Rzeczypospolitej miały być pieczętowane umowy międzynarodowe przed ich ratyfikacją. Natomiast podpisane przez prezydenta ratyfikowane umowy mię-

V.

Odpowiedzialność poszczególnych ministrów w omawianych projektach została ukształtowana w sposób dość zbliżony. Większość projektów przewidywała zatem, iż ministrowie ponosili solidarnie odpowiedzialność polityczną przed Sejmem (Izbą Poselską) za ogólny kierunek działania rządu oraz odpowiedzialność indywidualną za działalność powierzonego im działu administracji państwowej oraz kierunek swej polityki. Dodatkowo zgodnie z projektem obywatelskim ministrowie ponosili odpowiedzialność solidarną lub indywidualną za kontrasygnowane akty urzędowe prezydenta. Wyjątkiem był projekt PSL–UP, który nie przewidywał indywidualnej odpowiedzialności ministrów. Nadto w projekcie KPN ministrowie ponosili odpowiedzialność przed prezydentem, który mógł ich w każdej chwili odwołać, Senat natomiast mógł żądać ustąpienia ministra i całego rządu. Należy również wspomnieć, że w niektórych projektach określono jedynie tryb udzielania wotum nieufności dla Rady Ministrów (projekty: senacki, PC i UD).

Zgodnie z propozycjami zawartymi w projekcie SLD, nawiązującymi do obowiązujących przepisów Małej konstytucji, wotum nieufności dla ministra mogło być wyrażone na wniosek co najmniej 46 posłów, większością ustawowej liczby posłów. Wówczas prezydent odwoływał ministra. Pewnym sposobem „obrony” ministra mogło być związanie przez prezesa Rady Ministrów wniosku o wyrażenie nieufności wobec ministra z kwestią zaufania dla całej Rady Ministrów. Wówczas jeżeli odpowiedni wniosek nie został zgłoszony w ciągu 3 dni, to należało uznać, że Rada Ministrów posiada zaufanie Sejmu. Ponadto powtórny wniosek o wotum nieufności mógł być zgłoszony dopiero po upływie 6 miesięcy od daty głosowania poprzedniego wniosku, chyba że z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra wystąpi 115 posłów. Nadto należy zauważyć, iż w wypadku powołania prezesa Rady Ministrów bezpośrednio przez prezydenta członkowie Rady Ministrów ponosili odpowiedzialność polityczną również przed prezydentem⁴². Natomiast zgodnie z propozycjami zawartymi w projekcie prezydenc-

dzynarodowe, ustawy, dekrety i inne akty urzędowe podlegać miały pieczętowaniu Pieczęcią Wielką Rzeczypospolitej, której dysponentem pozostawał kanclerz.

⁴² Dotyczyło to sytuacji, w której pomimo czterech prób powołania Rady Ministrów żaden z kandydatów nie uzyskał wotum zaufania Sejmu, wówczas prezydent w ciągu 7 dni

kim wniosek o wotum nieufności dla ministra miał być składany przez grupę co najmniej 111 posłów. Sejm wyrażał wotum nieufności bezwzględną większością konstytucyjnej liczby posłów⁴³. Zgodnie zaś z projektem obywatelskim wotum nieufności dla ministra mogło być wyrażone bezwzględną większością głosów. Wyrażenie wotum nieufności przez Sejm skutkowało tym, iż minister musiał złożyć dymisję, a prezydent musiał ją przyjąć.

Przewidziana w projekcie KPN możliwość żądania ustąpienia ministra ze stanowiska stanowiła pewne nawiązanie do przepisów zawartych w konstytucji kwietniowej⁴⁴. Wniosek w sprawie ustąpienia ministra mógł być zgłoszony tylko podczas sesji zwyczajnej i nie mógł być głosowany na posiedzeniu, na którym był złożony. Wniosek uchwalany był zwykłą większością głosów. Jeżeli w ciągu 14 dni prezydent nie odwołał ministra, wówczas Senat większością 2/3 głosów mógł zażądać zwołania nadzwyczajnej sesji Sejmu. Jeżeli Sejm wypowiedział się za wnioskiem uchwalonym przez Senat, wtedy prezydent musiał odwołać ministra, chyba że postanowił o rozwiązaniu Izby Poselskiej i Senatu⁴⁵.

Ministrowie ponosili również odpowiedzialność konstytucyjną za umyślne naruszenie Konstytucji i ustaw. Odpowiedzialność konstytucyjna dotyczyła również popełnienia przestępstwa zdrady ojczyzny lub innej ciężkiej zbrodni (według projektu senackiego i projektu PC) bądź przestępstwa związanego z wykonywaniem urzędu (projekt SLD). Ministrowie mogli również ponosić odpowiedzialność konstytucyjną za zawierane zobowiązania, także w formie umów społecznych, które należało traktować jako zobowiązania państwa (projekt obywatelski). Z kolei w projekcie prezydenckim warunkiem pociągnięcia ministra do odpowiedzialności była okoliczność polegającym na tym, że jego działalność wyrządziła poważną szkodę interesom państwa lub spowodowała zagrożenie jego bezpieczeństwa. Projekt ten przewidywał również istnienie solidarnej odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu. Nadto w swojej pierwotnej wersji z marca 1993 r. projekt prezydencki wprowadzał odpowiedzialność konstytucyjną ministrów

mógł powołać prezesa Rady Ministrów według swojego uznania.

⁴³ Zgodnie z projektem Sejm miał liczyć 444 posłów.

⁴⁴ Por. art. 28 i art. 29 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

⁴⁵ Należy przy tym dodać, że uchwały Sejmu zapadały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 ustawowej liczby posłów i/lub senatorów.

za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją⁴⁶. Natomiast w projekcie SLD wyrażono regułę, iż możliwość pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej była wyłączona w okresie i w zakresie spraw, w jakim otrzymał on absolutorium z wykonania budżetu.

Tryb pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej w większości wypadków nie został określony, podobnie jak w Małej konstytucji. W projekcie senackim oraz projekcie PC zamieszczona została norma odsyłająca, zgodnie z którą wobec członków Rządu należało stosować odpowiednio przepisy dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Minister mógł być zatem postawiony w stan oskarżenia uchwałą Połączonych Izb Sejmu (według projektu senackiego) bądź Zgromadzenia Narodowego (według projektu PC) podjętą większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków tych organów, na wniosek co najmniej 1/4 członków Sejmu (Zgromadzenia Narodowego)⁴⁷. W projekcie prezydenckim o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej Rady Ministrów lub jej członka decydował Sejm na wniosek co najmniej 111 posłów, większością 3/5 konstytucyjnej liczby posłów. W projekcie KPN prawo pociągania ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej przysługiwało wyłącznie Sejmowi, który podejmował w tej sprawie uchwałę większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów. Wniosek w tej sprawie składała Izba Poselska lub Senat, podejmując stosowną uchwałę większością głosów. W projekcie obywatelskim ograniczono się do wyrażenia zasady, iż oskarżenie przeciwko ministrowi wnosi Sejm.

Organem orzekającym o odpowiedzialności konstytucyjnej był w większości wypadków Trybunał Stanu, w projektach: senackim i KPN – Trybunał Konstytucyjny, a w projekcie obywatelskim – Sąd Najwyższy.

⁴⁶ Dokładnie „odpowiedzialność konstytucyjną z art. 110 Konstytucji”. Wspomniany projekt w art. 110 regulował kognicję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Stąd też należy domniemywać, iż w projekcie prezydenckim zamierzano wprowadzić zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją. W każdym razie nieprecyzyjność przepisu była prawdopodobnie jednym z powodów jego wykreślenia w drugiej wersji projektu prezydenckiego, złożonej w maju 1994 r.

⁴⁷ Czyli 136 osób, bowiem Izba Poselska liczyła 444 posłów, a Senat 100 senatorów. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w projekcie senackim używano zamiennie pojęć „Połączone Izby Sejmu”.

VI.

Jak wynika z przedstawionego wyżej zestawienia, regulacje statusu prawnego ministrów w projektach konstytucji cechowały się mniejszą lub większą szczegółowością, a pomiędzy propozycjami poszczególnych wnioskodawców występowały niekiedy znaczne różnice. Tym niemniej możliwe jest wskazanie kilku charakterystycznych elementów statusu prawnego członków rządu, które były obecne w większości projektów.

W kwestii powołania ministrów najczęściej powtarzającym się rozwiązaniem było przyznanie prezydentowi prawa do powołania ministrów na wniosek prezesa Rady Ministrów. Odmienne regulacje przyznające prawo do powoływania ministrów premierowi bądź Sejmowi na wniosek premiera, bądź też samodzielnie prezydentowi, wynikały z ogólnej tendencji do osłabienia lub wzmocnienia pozycji prezydenta względem innych organów państwa, widocznej w poszczególnych projektach⁴⁸.

Omawiane projekty w większości nie określały liczby ministrów ani kompetencji poszczególnych członków rządu. Przeważał pogląd, iż w skład Rady Ministrów powinni wchodzić wyłącznie ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej, choć niemal równie silne było zdanie, iż ministrami mogą być również osoby wykonujące zadania zlecone im przez szefa rządu, a projekt prezydencki postulował nawet zamieszczenie w konstytucji potocznego określenia „minister bez teki”. Podobnie podzielone były zdania co do tego, czy urząd ministra powinien być tworzony ustawą oraz czy Rada Ministrów winna działać kolegialnie. Większość projektów natomiast opowiadała się za stanowiskiem zezwalającym na to, by ministrowie mogli zastępować prezesa Rady Ministrów lub pełnić funkcję wicepremiera. Również większość projektodawców była zdania, że kontrasygnaty aktów prezydenckich powinien dokonywać premier wraz z właściwym ministrem. Podkreślano prawo ministrów do obecności na obradach i przemawiania w parlamencie, ale również ich obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje poselskie. Zazwyczaj potwierdzano również prawo piastowania mandatu poselskiego przez ministrów i jednocześnie formułowano zakaz

⁴⁸ Por. analizę J. Wawrzyniaka zamieszczoną w: *Pozycja konstytucyjna rządu*, [w:] *Jaka Konstytucja?...*, s. 175–178; także S. Gebethner, *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 3, s. 43–46.

zajmowania przez nich innych stanowisk. Wyrażano również potrzebę regulacji pewnych kompetencji ministra obrony narodowej, szczególnie w relacji z prezydentem jako najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych.

Wszystkie projekty przewidywały solidarną odpowiedzialność polityczną członków rządu przed parlamentem (wyjątkowo przed prezydentem), prawie wszystkie (poza projektem PSL–UP) również indywidualną odpowiedzialność polityczną ministrów. Postulowano także, aby ministrowie ponosili odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (względnie Trybunałem Konstytucyjnym albo Sądem Najwyższym) za naruszenie Konstytucji lub ustaw w związku z urzędowaniem.

Należy zatem stwierdzić, że w zasadniczej części treść omawianych projektów nie odbiegała od norm wyrażonych w Małej konstytucji, wprowadzała natomiast pewne modyfikacje istniejących rozwiązań. Odrzuceniem większości reguł określonych w Małej konstytucji charakteryzował się jedynie projekt KPN. W projektach znalazły się jedynie nieliczne propozycje zmiany istotnych elementów statusu prawnego ministrów w postaci zmiany dotychczasowego trybu ich powoływania, przyznania im nowych kompetencji (np. prawa zgłaszania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w projekcie PSL–UP) oraz określenia dodatkowych przesłanek odpowiedzialności ministrów (np. solidarna odpowiedzialność konstytucyjna członków rządu w projekcie prezydenckim, wykluczenie indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów w projekcie PSL–UP). Wskazać należy, iż te propozycje nie powtarzały się w innych projektach, stanowiły zatem raczej wyraz indywidualnych zapatrywań poszczególnych wnioskodawców na kwestię statusu prawnego ministrów, a nie wynik szerokiej krytyki rozwiązań zawartych w Małej konstytucji. Znamiennym jest, iż w toku dalszych prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wspomniane propozycje nie zyskały aprobaty.

Z porównania opisanych wyżej projektów z treścią przepisów Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. można wywnioskować, iż w toku prac Komisji Konstytucyjnej zaakceptowane zostały te propozycje, za którymi opowiadała się większość wnioskodawców. Natomiast w najbardziej spornych kwestiach, dotyczących powoływania ministrów – członków Rady Ministrów, zasady kolegalności działania Rady Ministrów oraz regulowania zakresu kompetencji ministrów w ustawie, przyjęto rozwiązania, które przyznawała preze-

sowi Rady Ministrów większą swobodę w kształtowaniu składu i kierowaniu pracami Rady Ministrów⁴⁹. Niewątpliwie wzmacniało to istotnie jego pozycję jako kierownika rządu i koordynatora pracy ministrów. Kwestie te były przy tym przedmiotem najbardziej ożywionej dyskusji spośród wszystkich elementów, składających się na regulację prawnoustrojowego statusu ministrów w obecnej Konstytucji⁵⁰.

Literatura

- Chruściak R., *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Chruściak R., *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. I, Warszawa 1997.
- Chruściak R., *Przygotowanie i uchwalenie Konstytucji RP. Wybór przepisów prawnych*, Warszawa 1996.
- Działocha K., Gwiżdż A., Sarnecki P., *Opinia prawna w przedmiocie przewidywanych skutków przywrócenia „mocy obowiązującej” projektom konstytucji zgłoszonym w toku poprzedniej kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.
- Gebethner S., *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 3.
- Jakubczak S., *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego „Przegląd Sejmowy” 1993*, nr 1.
- Kruk M., Wawrzyniak J., *Władza wykonawcza*, [w:] *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.
- Mojak R., *Droga do Konstytucji III RP*, [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, red. M. Mozgawa i in., Lublin 1997.
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Wawrzyniak J., *Pozycja konstytucyjna rządu*, [w:] *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Warszawa 1994.

⁴⁹ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 71–73.

⁵⁰ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna...*, s. 317–321.