Hanna Skrzeczyńska¹

Geneza i ewolucja urzędu ministra w polskim systemie ustrojowym do uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.

Słowa kluczowe: instytucja ministra w Polsce, minister w konstytucjach RP, instytucja ministra w polskim systemie ustrojowym, pozycja ustrojowa ministra w ujęciu historycznym, minister w dziejach polskiego konstytucjonalizmu

Keywords: institution of the minister in Poland, minister in the constitutions of the Republic of Poland, institution of the minister in the Polish government system, political position of minister in historical perspective, minister in the history of Polish constitutionalism

Streszczenie

W pracy przedstawiono genezę i ewolucję urzędu ministra w polskim systemie ustrojowym od XIV wieku do uchwalenia konstytucji RP z 1997 r. Na podstawie studiów literatury przeanalizowano powstanie urzędu ministra na ziemiach polskich, zasady powoływania na urzędy ministerialne, kompetencje i odpowiedzialność ministrów z tytułu sprawowanej funkcji oraz określenie roli ustrojowej ministra jako samodzielnego funkcjonariusza państwowego oraz członka organu kolegialnego.

Dokonana analiza pozwala na stwierdzenie, że urząd ministra, od chwili powołania tej instytucji w Konstytucji 3 maja do rozwiązań przyjętych na gruncie Małej konstytucji z 1992 r., charakteryzują następujące cechy wspólne, do których należy zaliczyć:

- realizację zadań o charakterze wykonawczym (minister zawsze należał do organów władzy wykonawczej),
- ogólnopaństwowy zasięg urzędu,

¹ Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Mail: hania178@op.pl.

- występowanie w podwójnej roli ustrojowej, tj. jako jednoosobowy organ wyspecjalizowany w konkretnej kategorii spraw, jak również członek organu kolegialnego,
- odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną z tytułu pełnionej funkcji.

Badania przeprowadzono w oparciu o analizę publikacji w zakresie prawa konstytucyjnego oraz regulacji prawnych zawartych w poszczególnych konstytucjach RP, a także ustawodawstwie zwykłym regulujących instytucję ministra. Prace badawcze zostały uzupełnione analizą praktyki politycznej w zakresie kształtowania się instytucji ministra na przestrzeni dziejów Rzeczypospolitej Polskiej.

Summary

The Genesis and Evolution of the Institution of the Minister in the Polish Government System to the Constitution of 1997 Adoption

The paper presents the genesis and evolution of the minister in the Polish political system from the fourteenth century to the adoption of the Constitution of the Republic of Poland in 1997. Based on the literature study, the following issues have been presented: the origins of the institution of the minister of Poland, the rules of the ministerial offices appointment, competences and responsibilities of minister and the defining of its governmental position as independent officer and member of the collective body.

The analysis leads to the conclusion that the institution of the minister, since the founding of this institution in the Constitution of May 3 to the solutions adopted on the basis of the Small Constitution of 1992, has the following characteristics in common:

- the executive nature (minister always belonged to the executive authority),
- the national range,
- dual governmental role in the political system, i.e. as a single body specialized in a particular category of cases, as well as a member of a collegial body,
- the political and constitutional responsibility.

The study is based on an analysis of publications in the field of constitutional law and regulations contained in the various constitutions of the Republic of Poland, as well as ordinary legislation referring to the institution of the minister. The work has been complemented with an analysis of political practice in the field of the institution of minister development throughout history of the Republic of Poland.

I.

Pozycja ustrojowa ministra w strukturze urzędów państwowych w Polsce ewoluowała na przestrzeni wieków, stając się odbiciem koncepcji funkcjonowania państwa w danej epoce. Przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu są w szczególności następujące kwestie: geneza urzędu ministra na ziemiach polskich, zasady powoływania na urzędy ministerialne, kompetencje i odpowiedzialność ministrów z tytułu sprawowanej funkcji oraz określenie roli ustrojowej ministra jako samodzielnego funkcjonariusza państwowego oraz członka organu kolegialnego, zaprezentowane w ujęciu historycznym, od początków powstania tego urzędu w XIV w. aż po regulacje prawne przyjęte w Małej konstytucji z 1992 r. Analiza rozwoju instytucji ministra została dokonana na podstawie regulacji prawnych zawartych w poszczególnych konstytucjach, a także ustawodawstwie zwykłym, dotyczących urzędu ministra oraz praktyki konstytucyjnej, z uwzględnieniem poglądów doktryny na temat obowiązujących rozwiązań prawnych oraz praktyki politycznej w tym zakresie. Zbiór konstytucji i powiązanych aktów prawnych, dziś już nieobowiązujących, stanowi zamknięty zbiór, który powstał, ewoluował i zaniknął, stanowiąc świadectwo rozwoju polskiej myśli konstytucyjnej w omawianym zakresie. Zastosowanie perspektywy historycznej umożliwia więc analizę problematyki instytucji ministra z zachowaniem niezbędnego dystansu poznawczego, charakterystycznego dla zbioru przepisów niepodlegających dalszemu rozwojowi.

II.

Początki instytucji ministra na ziemiach polskich sięgają czasów zjednoczonego Królestwa Polskiego, które powstało w XIV w. po okresie rozbięcia dzielnicowego i ukształtowało się w formie monarchii stanowej. Wraz ze zjednoczeniem państwa następowała centralizacja władzy, polegająca na stopniowym tworzeniu zwierzchnich urzędów ministerialnych o charakterze ogólnopaństwowym². W następstwie tego urzędy dzielnicowe przesta-

² W okresie monarchii patrymonialnej nie odróżniano urzędów dworskich od państwowych. Najwyżsi urzędnicy dworscy, okreśłani ogólnie mianem „dostojników”, byli zarazem najwyższymi urzędnikami w administracji ogólnopaństwowej.

ły istnieć (do połowy XV w.)³ lub stały się tylko godnościami bez realnego znaczenia⁴. Powstanie urzędów centralnych wynikało z konieczności realizacji zadań, jakie stanęły przed odrodzonym państwem. Kluczowe stało się bowiem centralne zarządzanie państwem, które wymagało przeprowadzenia reorganizacji istniejącego aparatu władzy.

Urzędy centralne dzieliły się na koronne i nadworne. Do urzędów koronnych należały stanowiska: marszałka wielkiego koronnego, kanclerza wielkiego koronnego, podkanclerza koronnego, podskarbiego wielkiego koronnego, hetmana wielkiego koronnego oraz hetmana polnego. Urzędami nadwornymi były natomiast stanowiska: marszałka nadwornego i podskarbiego nadwornego⁵. Zakres kompetencji poszczególnych urzędów oraz ich wzajemny stosunek początkowo wynikały z praktyki, regulacji królewskich oraz bieżących potrzeb w zarządzaniu państwem. Pierwszym aktem, który regulował kompetencje marszałków, kanclerzy oraz podskarbich, była Konstytucja Sejmu Piotrowskiego z 1504 r.⁶ Dalsza ewolucja zadań powierzanych urzędom centralnym znajdowała odzwierciedlenie w kolejnych konstytucjach sejmowych.

Najwyższe miejsce w hierarchii ministrów I Rzeczypospolitej zajmowali: marszałek wielki koronny i marszałek nadworny. Kompetencje marszałków obejmowały liczne uprawnienia zarządzające i wykonawcze, które wiązały się przede wszystkim z obowiązkiem czuwania nad bezpieczeństwem państwa, głównie ochroną instytucji centralnych, tj.: króla i dworu oraz Sejmu i Senatu. Do marszałków należało również zapewnienie porządku publicznego na obszarze jednej mili wokół miejsca pobytu króla, łącznie z możliwością ferowania najwyższych wyroków wobec osób naruszających bezpieczeństwo publiczne⁷. W miarę upływu czasu urząd marszałkowski zaczął ustępować w hierarchii ministrów miejsca kanclerzowi. Zakres działania urzędu kanclerskiego obejmował prowadzenie korespondencji dyplomatycznej (niejednokrotnie tajnej) oraz listów urzędowych, m.in. w zakresie przyjmowania listów komisarzy w sprawie granic i poświadczeń z tym związanych, wystawiania konsensów za zastawy,

³ M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005, s. 113.

⁴ S. Kutrzeba, *Urzędy koronne i dworskie w Polsce: ich początki i rozwój do r. 1504*, Lwów 1903, s. 3.

⁵ Ibidem, s. 1.

⁶ Ibidem, s. 3.

⁷ Ibidem.

młyny, sołectwa oraz wójtostwa, bez szkody dla domeny królewskiej, jak również ustalanie wysokości opłat za czynności urzędowe⁸.

Najniższe miejsce w hierarchii centralnych urzędów ministerialnych I Rzeczypospolitej zajmował podskarbi koronny. Był to specjalistyczny urząd o szczególnych kompetencjach w zakresie ogólnopaństwowego zarządzania skarbem. Podskarbi koronny powstał z urzędu podskarbiego krakowskiego, zaś jego zastępcą był podskarbi nadworny⁹. Do zadań podskarbiego koronnego należało sprawowanie pieczy nad zasobami trwałymi skarbu państwa, w tym nad archiwum oraz skarbcem królewskim, w którym przechowywano m.in. insygnia królewskie, dokonywanie wypłat ze skarbu¹⁰ oraz nadzór nad mennicą. Odrębnym zadaniem powierzonym wyłącznie podskarbiemu nadwornemu jako głównemu rachmistrzowi państwa było prowadzenie rachunków skarbowych¹¹. Szczególną pozycję w I Rzeczypospolitej posiadali hetmani. Nie byli oni zaliczani do urzędów ministerialnych, jednak w pełni wykonywali funkcje ministerialne¹². Podobnie jak urząd marszałka, kanclerza oraz podskarbiego urząd hetmański występował w podwójnej liczbie: obok hetmana koronnego funkcjonował, jako jego zastępca, hetman polny. Kompetencje hetmanów sprowadzały się nie tylko do dowodzenia, ale przede wszystkim przygotowania wojska do działań wojennych¹³.

Centralne urzędy ministerialne I Rzeczypospolitej wypełniały ważne funkcje w zakresie ogólnej administracji państwa. Ich cechą charakterystyczną było wykonywanie funkcji jednoosobowo, ministrowie razem bowiem nie tworzyli funkcjonującego w skoordynowany sposób rządu, zachowując tym samym znaczną swobodę samodzielnego działania¹⁴. Kolegialność działania ministrów wprowadziła dopiero Konstytucja 3 maja z 1791 r., po-

⁸ D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej od połowy XVII w. do 1763 roku: studium historyczno-prawne*, Toruń 2003, s. 147.

⁹ M. Kallas, op.cit., s. 113; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 136; S. Kutrzeba, op.cit., s. 80.

¹⁰ D. Makiła, op.cit., s. 148; M. Kallas, op.cit., s. 113; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 135–136; S. Kutrzeba, op.cit., s. 80.

¹¹ S. Kutrzeba, op.cit., s. 81; M. Kallas, op.cit., s. 113; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 136.

¹² D. Makiła, op.cit., s. 149–150.

¹³ Zob. G. Lengnich, *B. Lengnicha prawo polskie Królestwa Polskiego*, Kraków 1836, s. 315.

¹⁴ D. Makiła, op.cit., s. 143.

wołując Straż Praw, pełniącą funkcję swoistego gabinetu ministrów¹⁵ pod przewodnictwem króla. Nominacji do Straży dokonywał król według uznania na okres dwóch lat z możliwością przedłużenia kadencji na kolejne dwa lata, o ile minister uzyskałby sejmowe absolutorium¹⁶. Jeden z marszałków powoływany był na ministra policji, dwóch kanclerzy na ministrów pieczęci (spraw wewnętrznych) oraz ministra spraw zagranicznych, jeden z hetmanów na ministra wojny oraz jeden z podskarbiech na ministra skarbu¹⁷. Do ogólnych obowiązków ministrów należało: przysyłanie do komisji rządowych decyzji królewskich w celu ich wykonania, ustaw oraz zaleceń sejmowych, a także odbieranie od komisji raportów i sprawozdań, a następnie przedstawianie ich królowi w Straży. Kompetencje ministrów obejmowały również informowanie króla o ewentualnych zaniedbaniach lub bezprawnych działaniach zaistniałych w komisjach¹⁸. Decyzje króla, aby mogły uzyskać moc prawną, musiały być podpisane przez jednego z ministrów, w praktyce najczęściej przez opiekuna resortu, aczkolwiek akceptacja mogła być dokonana przez dowolnego ministra¹⁹. Była to po raz pierwszy sformułowana w polskiej tradycji konstytucyjnej zasada kontrasygnaty. Król nie mógł wydać żadnego aktu bez podpisu jednego z pięciu ministrów zasiadających w Straży Praw.

Ponadto Konstytucja przewidywała szeroki zakres politycznej odpowiedzialności ministrów przed Sejmem. Zgodnie z art. VII „w przypadku [...] gdyby większość 2/3 części sekretnych obydwóch izb, połączonych na sejmie, ministra w Straży bądź w urzędzie odmiany żądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien”²⁰. Możliwość wyrażenia ministrowi wotum nieufności została przekształcona w obowiązkowe głosowanie, któremu co dwa lata mieli być poddawani wszyscy ministrowie.

¹⁵ W. Uruszcak, *Konstytucja 3 Maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 31.

¹⁶ Por. J. Wojakowski, *Straż praw*, Warszawa 1982, s. 76.

¹⁷ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 55.

¹⁸ J. Wojakowski, op.cit., s. 76; Z. Szcząska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990, s. 66.

¹⁹ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 54; Z. Szcząska, op.cit., s. 65; J. Wojakowski, op.cit., s. 76.

²⁰ *Konstytucja 3 Maja Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, oprac. J. Kowecki, s. 95.

Minister, którego nazwisko zostało podkreślone przez co najmniej 2/3 połączonych izb, musiał być odwołany przez króla²¹. Wprowadzenie tak skonstruowanej odpowiedzialności parlamentarnej ministrów sprowadzało się do tego, że nominacje do Straży Praw uzależniono od woli Sejmu. Sejm mógł bowiem uchwalić wotum nieufności wobec dopiero co mianowanych ministrów, których król musiał mianować przed głosowaniem. Ponadto ministrowie, którzy dopuścili się „przestępstwa prawa”²², mogli być uchwałą Sejmu przyjętą zwykłą większością głosów postawieni w stan oskarżenia przed Sądem Sejmowym²³. Ministrowie mieli odpowiadać przed Sądem Sejmowym „z osób i majątków swoich”²⁴. Skazanie wykluczało możliwość ponownego objęcia w przyszłości urzędu ministra.

Konstytucja 3 maja nie знаła jeszcze solidarnej odpowiedzialności ministrów, ale niewątpliwie ustanowiła, nieznaną dotąd w aktach konstytucyjnych, a mającą jedynie charakter zwyczajowy, zasadę klasycznej odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie prawa, związaną ze sprawowanym urzędem, oraz otworzyła drogę do ukształtowania się politycznej, w tym przede wszystkim parlamentarnej, odpowiedzialności ministrów. Przyjęty w Konstytucji majowej mechanizm odpowiedzialności ministrów przed Sejmem był najstarszym przykładem konstytucyjnej regulacji tego rodzaju na świecie²⁵. Zatem Konstytucja 3 maja nadała kwestii odpowiedzialności ministrów rangi normy konstytucyjnej. Norma ta w późniejszych konstytucjach była już stałym elementem państwa, który wyznaczał określone standardy ustrojowe. Można zatem bez wątpienia stwierdzić, że Konstytucja majowa również w tym zakresie stanowiła nie tylko nowoczesne spojrzenie na funkcjonowanie państwa, lecz także wyznaczała następnym ustawom zasadniczym rozwiązania ustrojowe, które były stałym elementem ich treści.

W okresie rozbiorów instytucję ministra regulowały konstytucje przyjęte pod panowaniem państw obcych. Konstytucja Księstwa Warszawskiego

²¹ Z. Szcząska, op.cit., s. 67–68.

²² J. Kowecki, op.cit., s. 95.

²³ Szerzej na temat Sądu Sejmowego w Polsce zob. W. Zarzycki, *Temida Sejmowa. Z dziejów Sądu Sejmowego w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 2000.

²⁴ J. Kowecki, op.cit., s. 95.

²⁵ Zob. W. Uruszczak, op.cit., s. 32; J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa–Poznań 2009, s. 161.

z 1807 r. powoływała sześciu ministrów: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i religijnych, wojny, przychodów i skarbu, policji oraz ministra – sekretarza stanu, pełniącego rolę organu pośredniczącego między królem a organami krajowymi²⁶. Ministrowie jako „jednostkowe organy królewskie”, utworzone na wzór francuskiego systemu zarządzania krajem, stali na czele głównych działów administracji krajowej²⁷. Jedynie minister – sekretarz stanu posiadał odrębne funkcje, kierując kancelarią królewską dla Księstwa Warszawskiego. Postanowienia konstytucyjne dotyczące instytucji ministra ograniczały się jedynie do wymienienia poszczególnych ministrów oraz wzmianki, że „ministrowie są odpowiedzialni”²⁸, bez wskazania jednak zakresu tej odpowiedzialności oraz trybu jej egzekwowania. W art. 6 Konstytucja stanowiła, że „Rząd jest w osobie króla”, co oznaczało, że władza monarchy obejmowała wszystkie funkcje państwowe, z wyjątkiem ustawodawstwa zastrzeżonego dla Sejmu oraz sądowego wymiaru sprawiedliwości. Królowi w całości przynależne było sprawowanie władzy wykonawczej. Aktem szczegółowo regulującym władzę ministrów był natomiast dekret z dnia 20 kwietnia 1808 r. o organizacji ministerstw²⁹. Nie gwarantował on jednak ministrom samodzielnej roli. Zgodnie z art. 1 dekretu do ministrów należało „wykonanie praw i urzędzeń administracji publicznej” (tj. ustaw sejmowych i dekretów króla)³⁰. W realizacji powierzonych funkcji ministrom pomagał szeroko rozbudowany aparat pomocniczy, którego sposób powoływania i skład regulowały przepisy ogólne dekretu³¹. W kwestii odpowiedzialności dekret przewidywał odpowiedzialność ministrów „za ustawy i urzędzenia przez nich podpisane, a przeciwnie konstytucji lub krajowi szkodliwe; za wydane przez siebie rozkazy szczególne, a przeciwnie konstytucji, prawom i urządzeniom lub krajowi szkodliwe; za niewykonanie praw i urzędzeń ad-

²⁶ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 124; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 111.

²⁷ W. Sobociński, op.cit., s. 111.

²⁸ Por. A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego: (1772–1918)*, Warszawa 2009, s. 57.

²⁹ Zob. *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego: akty normatywne władzy najwyższej. T. I, 1807–1809*, oprac. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, Warszawa 1964.

³⁰ W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, op.cit., s. 84.

³¹ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 125; M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 19.

ministracji publicznej”³². Decyzja o pociągnięciu ministra do odpowiedzialności za naruszenia wymienione w dekrete należała do króla, który wyznaczał też specjalny sąd do rozpatrzenia sprawy³³. Była to odpowiedzialność konstytucyjna ministrów o charakterze karnosądowym. Ponadto dekretem z dnia 21 marca 1811 r. z uwagi na szeroką krytykę działalności ministrów wprowadzono możliwość składania przez obywateli skarg na ministra, który dopuścił się „przestępstwa i wykroczenia”³⁴. Należy wskazać, że rozwiązanie takie nie zostało powtórzone w żadnym z późniejszych aktów prawnych. Można postawić zatem pytanie: dlaczego regulacja ta nie została już nigdy zastosowana? Czy rozwiązanie to nie sprawdziło się w praktyce, czy też dlatego, że zostało narzucone przez obce mocarstwo i stanowiło swoiste „obce ciało” w polskiej praktyce ustrojowej? Można również postawić pytanie, czy w dzisiejszych czasach narzędzie to byłoby skuteczniejszym elementem odpowiedzialności publicznej ministrów, czy też nie. Odpowiedzi na te pytania nie sposób udzielić, ponieważ nie można odszukać dowodów potwierdzających skuteczność składania przez obywateli skarg na ministrów w okresie obowiązywania dekretu z 1811 r. Tym samym o wiele trudniej jest szukać odpowiedzi na pytanie o ewentualną skuteczność takiego rozwiązania w obecnych czasach. Niemniej jednak samo rozwiązanie należy uznać za dość ciekawe i może stanowić ono przyczynek do ewentualnej dyskusji nad skutecznością istniejących narzędzi odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów.

Jak wynika z art. 8 Konstytucji, sprawy wykraczające poza zakres uprawnień ministrów w celu przedstawienia ich królowi do zatwierdzenia miały być rozpatrywane na forum Rady Ministrów³⁵. Powołanie do życia Rady Ministrów było ewenementem, którego nie znały inne konstytucje napoleońskie, ustanowionym głównie do „porozumiewania się ministrów”, jednak pozbawionym możliwości podejmowania wiążących decyzji³⁶. Ministrowie początkowo stanowili również podstawowy skład Rady Stanu,

³² W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, op.cit., s. 86.

³³ A. Korobowicz, W. Witkowski, op.cit., s. 58; M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 20; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 126; W. Sobociński, op.cit., s. 111.

³⁴ M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 20.

³⁵ Ibidem; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 127.

³⁶ W. Sobociński, op.cit., s. 112.

która została powołana w Konstytucji jako organ pomocniczy władzy królewskiej. Na mocy dekretu z dnia 20 kwietnia 1808 r. Rada Stanu otrzymała funkcję kontrolną wobec ministrów, którzy zostali zobowiązani do przedkładania jej raportów i rachunków kwartalnych oraz corocznych sprawozdań o stanie kraju³⁷.

Rada Stanu została utrzymana przez twórców Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. Podzielono ją jednak na dwa odrębne organy o różnych kompetencjach, tj. na Ogólne Zgromadzenie, posiadające co do zasady te same kompetencje co Rada Stanu w Księstwie Warszawskim, oraz Radę Administracyjną, zbliżoną w swej konstrukcji do Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego³⁸. Ministrowie w Królestwie Polskim, podobnie jak w Radzie Stanu oraz Radzie Ministrów Księstwa Warszawskiego, stanowili podstawową grupę członków Rady Administracyjnej oraz Ogólnego Zgromadzenia. Zgodnie z art. 76 Konstytucji Królestwa Polskiego ministrowie stali na czele następujących komisji rządowych: Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Policji (drugi człon nazwy określał policję porządkową i bezpieczeństwa), Przychodów i Skarbu oraz Wojny. Funkcje ministra spraw zagranicznych Królestwa z uwagi na unię z Rosją pełnił każdorazowo minister spraw zagranicznych Cesarstwa Rosyjskiego³⁹. Do zadań ministrów jako przewodniczących poszczególnych komisji należały czynności wykonawcze, tj. wypełnianie przepisów prawa i decyzji organów władzy, które realizowali za pośrednictwem podległych urzędników. Minister – sekretarz stanu pośredniczył pomiędzy monarchą a organami władzy w Królestwie⁴⁰. Jego zadania zostały określone w art. 81 Konstytucji, który stanowił, że minister – sekretarz stanu „przedstawia królowi sprawy, które mu przesyła namiestnik, i przesyła nawzajem namiestnikowi postanowienia królewskie”. Sprawy wykraczające poza zakres funkcji poszczególnych ministrów rozpatrywane były na forum Rady

³⁷ Ibidem, s. 114.

³⁸ Por. A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 127; H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego*, [w:] *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990, s. 205.

³⁹ H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 31; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 397–398.

⁴⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 398.

Administracyjnej. Innymi formami zebrań ministrów, które miały charakter „mniej formalnych ciał o składzie ministerialnym”, były tzw. „konferencje administracyjne”, określane również „konferencjami Rady Administracyjnej” lub „posiedzeniami administracyjnymi”⁴¹.

Konstytucja Królestwa Polskiego wprowadzała obowiązek kontrasygnowania przez „ministra naczelnika wydziału” „wszelkich rozkazów i postanowień królewskich”, a także postanowień namiestnika⁴². Nie jest jasne jednak, czy podpis musiał być złożony przez ministra właściwego ze względu na daną sprawę, czy przez któregośkolwiek z ministrów. W praktyce starano się przestrzegać zasady kontrasygnowania przez właściwego ministra⁴³. Można jednak przypuszczać, że podpis innego ministra nie powodował nieważności dokumentu wymagającego ministerialnego potwierdzenia jego treści, ponieważ Konstytucja nie przewidywała unieważnienia ani rozkazów, ani postanowień królewskich, jak również postanowień namiestnika, tak samo jak i innych aktów prawnych. Kontrasygnata stanowiła podstawę odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów⁴⁴. Minister składając swój podpis, odpowiadał za zgodność aktu królewskiego z Konstytucją i „prawami”⁴⁵. W art. 116 oraz 152 Konstytucji uregulowano tryb pociągania przez Sejm ministrów do odpowiedzialności, wzorowany na angielskim trybie *impeachmentu*, który polegał na tym, iż ministra w stan oskarżenia powinna stawiać niższa izba parlamentu, tj. Izba Poselska, a sędzić izba wyższa, tj. Seniat, przeobrażający się w Sąd Sejmowy⁴⁶.

III.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. i objęciu władzy w państwie przez Józefa Piłsudskiego formalnoprawny charakter jego władzy został ustalony przez Radę Ministrów w następujący sposób: „Od dnia, w któ-

⁴¹ H. Izdebski, *Rada Administracyjna...*, s. 67.

⁴² Zob. art. 47 oraz 68 Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r.

⁴³ H. Izdebski, *Rada Administracyjna...*, s. 139.

⁴⁴ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 127.

⁴⁵ A. Korobowicz, W. Witkowski, op.cit., s. 103.

⁴⁶ H. Izdebski, *Rada Administracyjna...*, s. 139.

rym Komendant Piłsudski mianował posła Daszyńskiego Prezydentem Rady Ministrów, spoczywa na osobie Komendanta pełnia władzy państwowej. Dopóki Sejm Ustawodawczy nie zebrał się, władzę ustawodawczą sprawuje Głowa Państwa, powołana za powszechną wolą ludu, a więc Komendant Piłsudski. Wynika z tego, że wszystkie akta treści prawodawczej muszą mieć jego aprobatę. Władzę wykonawczą sprawują ministrowie, każdy w zakresie swojego działania⁴⁷. W tym duchu powołany przez J. Piłsudskiego rząd Kazimierza Moraczewskiego przygotował Dekret o Najwyższej Władzy Reprezentacyjnej Republiki Polskiej, zatwierdzony w dniu 22 listopada 1918 r. przez J. Piłsudskiego⁴⁸. Dekret sankcjonował tymczasowy ustroj państwa i ustalał na okres przejściowy zasady sprawowania najwyższej władzy państwowej, którą powierzono J. Piłsudskiemu. W jego rękach skupiła się władza ustawodawcza i wykonawcza w sprawach cywilnych i wojskowych. Rząd mianowany przez tymczasowego naczelnika państwa i przed nim odpowiedzialny wspólnie z naczelnikiem uczestniczył w sprawowaniu władzy ustawodawczej i wykonawczej. Uchwałą z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu naczelnika państwa⁴⁹ Sejm Ustawodawczy określił system rządów w okresie prowizorium ustrojowego. Uchwała nazywana powszechnie Małą konstytucją z 1919 r. określiła zasady tymczasowej organizacji najwyższych organów państwowych. W ogólnym zarysie przyjęła ona koncepcję systemu rządów parlamentarnych, powierzając władzę wykonawczą naczelnikowi państwa oraz rządowi.

Przyjęty w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.⁵⁰ system rządów parlamentarnych opierał się na klasycznej koncepcji trójpodziału władzy, jednakże jej twórcy dalecy byli od zapewnienia równowagi między organami ustawodawczymi a wykonawczymi⁵¹. Dominującą pozycję przyznano władzy ustawodawczej, uznając, że jej legitymacja, pochodząca z wyborów powszechnych, uzasadnia przyznanie legisytywie wyższej pozycji w systemie

⁴⁷ Por. Protokół 4 posiedzenia Rady Ministrów z 20 stycznia 1918 r., t. IV, k. 356, Archiwum Akt Nowych.

⁴⁸ Dz.U. Nr 17, poz. 41.

⁴⁹ Dz.U. Nr 19, poz. 226; Por. A. Korobowicz, R. Mojak, W. Skrzydło, *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996, s. 57.

⁵⁰ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

⁵¹ M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 11.

organów władzy⁵². Przewagę parlamentu nad egzekutywą twórcy Konstytucji marcowej traktowali jako przejaw przewagi społeczeństwa nad państwem, w której wyrażała się – jak wówczas pisano – najwyższa forma wolności politycznej⁵³. Słaba władza wykonawcza w osobie prezydenta oraz ministrów, występujących indywidualnie albo jako kolegium Rady Ministrów, nie miała możliwości, aby stać się „grabarzem wolności jednostki”⁵⁴.

W kwestii organizacji i zakresu działania Rady Ministrów Konstytucja marcowa w art. 55 przewidywała, że „ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów”⁵⁵. Ustalenie liczby ministrów, ich wzajemnych relacji oraz szczegółowe określenie kompetencji Rady, zgodnie z art. 63 Konstytucji, przekazano ustawie zwykłej⁵⁶. Należy jednak wskazać, że ustawa taka nie została wydana, dlatego też obowiązywał dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych⁵⁷. Na jego podstawie Rada Ministrów w dniu 18 marca 1921 r. w drodze rozporządzenia zatwierdziła statuty organizacyjne ministerstw i urzędów centralnych. Problematiczna w świetle lakonicznych przepisów Konstytucji dotyczących instytucji ministra była kwestia powoływania ministrów „bez teki”. Według Wacława Komarnickiego art. 63 Konstytucji wykluczał taką możliwość, ponieważ wyraźnie stanowił, iż „liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów [...] określa ustawa”. Pre-

⁵² Stanowisko doktryny jest zgodne co do dominującej, nadrzędnej pozycji władzy ustawodawczej w systemie organów państwowych, ustanowionych w Konstytucji marcowej. Zob. m.in. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 224; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 64; Z. Wasik, *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami konstytucji marcowej*, Toruń 1981, s. 81; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 88; K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962, s. 16.

⁵³ W. Komarnicki, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924, s. 430.

⁵⁴ M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca...*, s. 11.

⁵⁵ Zob. art. 55 Konstytucji marcowej.

⁵⁶ A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 258; S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990, s. 90. Przepisy określające całokształt spraw dotyczących rządu oraz poszczególnych ministrów w ocenie W. Komarnickiego miały charakter przede wszystkim techniczny, a nie polityczny, dlatego też nie potrzebowały gwarancji konstytucyjnych. Zob. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 300.

⁵⁷ Dziennik Praw Królestwa Polskiego z 1918, nr 1, poz. 1.

zydent jest „skrępowany ustawowo oznaczoną liczbą ministrów” i nie może powoływać nieprzewidzianych w ustawie ministrów „bez teki”⁵⁸. Odmienny pogląd w tej kwestii wyraził natomiast Zygmunt Cybichowski, który dopuszczał możliwość powoływania ministrów „bez teki” jako zgodną z Konstytucją marcową, ponieważ nie wydano ustawy przewidzianej w art. 63 Konstytucji, a zatem liczba ministrów nie była ustawowo unormowana, co z kolei uprawniało prezydenta do swobodnego działania w powoływaniu ministrów. Słuszniejsze w tej kwestii wydaje się stanowisko Z. Cybichowskiego z uwagi na brak ustawy określającej liczbę ministrów. Można by zatem przyjąć – przez wzgląd na brak ograniczeń prawnych – że w skład rządu mogli wchodzić także ministrowie „bez teki”. Konstytucja zapewniła premierowi możliwość dobrowolnego doboru ministrów, w myśl zasady, według której ministrowie nie byli „ministrami prezydenta”, indywidualnie czy zespołowo z nim pracującymi, ale tworzyli pod przewodnictwem premiera odrębny organ kolegialny – Radę Ministrów⁵⁹. Podpisanie przez prezydenta nominacji wszystkich członków gabinetu oznaczało, że rząd został ukonstytuowany⁶⁰. Konstytucja bowiem nie żądała uchwalania nowemu rządowi wotum zaufania w momencie obejmowania przez niego urzędowania. Sejm jedynie określał swój stosunek do już istniejącego gabinetu. Stanowisko klubów sejmowych miało wyłącznie deklaratoryjny charakter⁶¹.

Ministrowie jako członkowie rządu podlegali wiążącemu stanowisku Rady Ministrów. Ich „własna” polityka musiała być zgodna ze strategią działania rządu⁶². Konsekwencją odmowy podporządkowania się przez ministra zaaprobowanej przez większość uchwały była konieczność złożenia przez niego dymisji. Kierunek polityki poszczególnych ministrów w powierzonych resortach musiał być zgodny z zasadniczym kierunkiem ogólnej poli-

⁵⁸ Na ten temat W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 298 oraz tego autora: *Ustrój Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 256.

⁵⁹ S. Krukowski, *op.cit.*, s. 89.

⁶⁰ Szczegółowo na temat powoływania rządu zob. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 132–185.

⁶¹ Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 60.

⁶² J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003, s. 44.

tyki rządu, co oznaczało, że zadania realizowane w ministerstwach nie mogły być z nią sprzeczne. Nad realizacją programu oraz uchwał rządowych czuwał premier. Dysponował on prawem żądania od ministrów sprawozdań, szczegółowych informacji, a także wyjaśnień⁶³. Mógł również w razie potrzeby powierzyć jednemu z ministrów funkcję swego zastępstwa. Należy zauważyć, że Konstytucja nie zabraniała premierowi łączenia funkcji szefa rządu z urzędem ministra. Ponadto był on jedynym pośrednikiem pomiędzy ministrami a prezydentem, bowiem ministrowie na kontakty z prezydentem musieli uzyskać zgodę premiera.

W kwestii kompetencji rządu Konstytucja w art. 10 przyznawała Radzie Ministrów prawo inicjatywy ustawodawczej. Rada zgodnie z art. 45 składała prezydentowi wnioski co do obsady wyższych urzędów cywilnych i wojskowych oraz za zgodą prezydenta mogła na podstawie art. 124 wprowadzić stan wyjątkowy⁶⁴. Ponadto zgodnie z art. 44 Konstytucji ministrowie posiadali prawo wydawania „w swoim zakresie działania” rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i zakazów⁶⁵. Mogli oni brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza kolejnością, jeżeli jednak nie byli posłami, nie posiadali prawa głosu⁶⁶.

Konstytucja w art. 56 stanowiła, że „Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu”, ponadto ministrowie odpowiadają „każdy w swoim zakresie za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami Państwa, za działanie podległych im organów⁶⁷, jak i za kierunek swej polityki”⁶⁸. Ministrowie ponosili zatem podwójną odpowiedzialność, tj. solidarną z pozostałymi członkami gabinetu i indywidualną za własne działania oraz funkcjonowanie podległych im organów⁶⁹. W tym samym zakresie, zgodnie z art. 57 Konstytucji, ministrowie odpowia-

⁶³ Z. Witkowski, op.cit., s. 68.

⁶⁴ S. Krukowski, op.cit., s. 90.

⁶⁵ Zob. art. 44 Konstytucji marcowej.

⁶⁶ S. Krukowski, op.cit., s. 90.

⁶⁷ Konstytucja marcowa stwierdzała, że każdy urzędnik państwowy musi podlegać ministrowi, który za jego działalność ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

⁶⁸ Zob. art. 56 ust. 1 Konstytucji marcowej.

⁶⁹ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 257; S. Krukowski, op.cit., s. 91; Z. Witkowski, op.cit., s. 61–62; J. Zaleśny, op.cit., s. 32.

dali także za akty rządowe prezydenta RP⁷⁰. Egzekwowanie odpowiedzialności parlamentarnej ministrów należało wyłącznie do Sejmu. Konstytucja nie przewidywała odpowiedzialności członków rządu przed Senatem. Zgodnie z art. 58 Konstytucji „Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu”, który podejmował uchwałę zwykłą większością głosów⁷¹. Problematiczna w świetle postanowień Konstytucji marcowej była natomiast kwestia odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów z uwagi na użyte przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 Konstytucji wyrażenie „solidarna odpowiedzialność konstytucyjna”. Określenie to miało odzwierciedlać stan, w którym do odpowiedzialności konstytucyjnej pociągani mogą być wszyscy ministrowie. Dopiero w ramach dalszych etapów postępowania ustaleniu podlegać miał poziom zaangażowania poszczególnych członków rządu w sprawę, stopień ewentualnej winy oraz różne skutki prawne pociągnięcia do odpowiedzialności dla poszczególnych członków gabinetu⁷². Zgodnie z art. 59 Konstytucji ministra w stan oskarżenia stawiał Sejm uchwałą podjętą większością 3/5 głosów przy *quorum* 1/2 ustawowej liczby posłów. Rozpoznanie sprawy należało do kompetencji Trybunału Stanu. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia minister był zawieszony w urzędowaniu. Należy zaznaczyć, że nie mógł on uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu⁷³. Szczegółowe zasady ponoszenia przez ministrów odpowiedzialności konstytucyjnej regulowała wydana na podstawie delegacji konstytucyjnej ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu⁷⁴. Stosownie do jej postanowień minister ponosił odpowiedzialność konstytucyjną „za działania lub zaniechania wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, którymi w zakresie swego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu naruszył Konstytucję Rzeczypospolitej lub inną ustawę, naraził Państwo na niebezpieczeństwo lub interesom Państwa oczywistą i znaczną wyrządził szkodę”. Minister odpo-

⁷⁰ S. Krukowski, op.cit., s. 91.

⁷¹ Zob. art. 58 Konstytucji marcowej.

⁷² J. Zalesny, op.cit., s. 34; Zob. także S. Krukowski, op.cit., s. 91.

⁷³ Przyjęty w Konstytucji marcowej tryb realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej, według którego oskarżenie należy do Sejmu, a osądzenie do specjalnego sądu lub trybunału sejmowego, wywodził się z Konstytucji 3 maja.

⁷⁴ Dz.U. Nr 59, poz. 415.

wiadał także „za działania i zaniechania Prezydenta Rzeczypospolitej [...], a nadto, we właściwym sobie zakresie urzędowania, za działania i zaniechania podległych organów, w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu także za działania Rady Ministrów oraz innych ministrów, jeżeli owych działań lub zaniechań stał się bezpośrednio winny lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej”⁷⁵. Określony w ustawie o Trybunale Stanu „zakres konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów był uzależniony od stopnia narażenia państwa na niebezpieczeństwo lub wyrządzenia interesom państwa oczywistej i znacznej szkody”⁷⁶. Pociągnięcie do tego rodzaju odpowiedzialności następowało przy uwzględnieniu również skutku naruszenia⁷⁷. Odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu nie wyłączała odpowiedzialności przed właściwymi władzami za przestępstwa przewidziane w ustawach karnych. Należy jednak zaznaczyć, że za przestępstwa karne związane ze sprawowanym urzędem ministra w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu mógł postawić wyłącznie Sejm. Minister uznany przez Trybunał za winnego tracił urząd z mocy ustawy⁷⁸.

Pozycja ustrojowa ministra w Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁷⁹ uległa istotnym zmianom w stosunku do postanowień zawartych w Konstytucji marcowej. Wynikało to z przyjęcia przez jej twórców odmiennej od dotychczasowej koncepcji silnego i wolnego od kryzysów gabinetowych państwa, w którym kluczową rolę w systemie władz powierzono prezydentowi. Pod jego zwierzchnictwem miały się znajdować wszystkie pozostałe naczelne organy państwowe. Konsekwencją odejścia od zasady podziału władz

⁷⁵ Zob. art. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu.

⁷⁶ M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 130.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Na gruncie Konstytucji marcowej dwukrotnie uruchamiano procedurę pociągnięcia ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej. Na temat postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu ministra przemysłu i handlu Władysława Kucharskiego za znaczne straty, jakie poniósł Skarb Państwa przy znoszeniu zarządu państwowego zakładów żyrdardowskich, oraz ministra skarbu Gabriela Czechowicza za przekroczenia budżetowe zob. M. Rataj, *Pamiętniki*, Warszawa 1965, s. 201, 261–262, 276–277, 288–289; *Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu. Wybór dokumentów*, oprac. Z. Landau i B. Skrzyszewska, Warszawa 1961; S. Bartel, *Jak odbył się proces b. ministra skarbu P. Gabrjela Czechowicza przed Trybunałem Stanu*, Warszawa 1930, s. 25; J. Zaleśny, op.cit., s. 74–138.

⁷⁹ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

było odrzucenie pojęcia „władzy wykonawczej”, obejmującej w poprzednim stanie prawnym prezydenta wraz z ministrami. Właściwe stało się używanie wyłącznie pojęcia „władzy rządowej”, zajmującej dominującą pozycję wśród organów państwa jako element inicjatywy i kierownictwa⁸⁰. Do kompetencji prezydenta należało wyznaczanie zadań oraz wskazywanie środków dla ich realizacji. Innym organom natomiast pozostawiono tylko tyle władzy, ile wyraźnie przypisało im prawo. Rządowi przysługiwały wszelkie inne kompetencje, ponadto wątpliwości co do zakresu kompetencji należało rozstrzygać zawsze na korzyść rządu⁸¹.

W odróżnieniu od postanowień Konstytucji marcowej, w której zastosowano wyłącznie pojęcie „Rady Ministrów”, Konstytucja kwietniowa dla określenia naczelnego organu administracji państwem używała dwóch określeń, tj. „Rada Ministrów” oraz „rząd”. W skład rządu wchodził prezes Rady Ministrów i ministrowie. W art. 25 ust. 4 Konstytucji ustanowiono dwa rodzaje ministrów: kierujących działami administracji państwowej oraz ministrów wypełniających zadania szczególne (ministrów bez teki)⁸². Dla rozstrzygania w sprawach wymagających uchwały wszystkich członków rządu ministrowie zgodnie z art. 26 Konstytucji tworzyli pod przewodnictwem prezesa Radę Ministrów. Pojęcie rządu obejmowało zatem ministrów działających pod kierownictwem premiera, jak również Radę Ministrów jako organ działający kolegialnie⁸³.

Konstytucja kwietniowa odmiennie niż Konstytucja marcowa, w świetle której niezależnie od indywidualnego wykonywania swoich obowiązków ministrowie działali głównie kolegialnie jako członkowie Rady Ministrów, akcentowała indywidualną pracę ministrów jako podstawową formę ich działalności⁸⁴. W nowym porządku prawnym ministrowie, powoływani przez prezydenta na wniosek premiera, mieli przede wszystkim kierować poszczególnymi działami administracji państwowej lub spełniać inne po-

⁸⁰ Zob. art. 25 ust. 1 Konstytucji kwietniowej. Zob. także J. Langrod, *Problemy administracyjne w konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12, s. 162; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 254–255.

⁸¹ Z. Witkowski, op.cit., 72–73.

⁸² Ibidem, s. 56.

⁸³ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 118; W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 255.

⁸⁴ Z. Witkowski, op.cit., s. 73; D. Górecki, op.cit., s. 118

ruczone im zadania szczególne, a tylko w określonych przypadkach, zgodnie z art. 26 Konstytucji, tworzyć organ kolegialny – Radę Ministrów „dla rozstrzygania spraw, wymagających uchwały wszystkich członków rządu”⁸⁵. Zmiany w ukształtowaniu pozycji rządu oraz ministrów wiązały się również ze zmianami w relacjach premiera z ministrami. Jako kierownik rządu mógł on udzielać ministrom wiążących dyrektyw, ustalać zasady współpracy między ministrami, a także żądać od nich przedstawienia wyników ich działalności. Ministrowie uzyskali pozycję samodzielnych kierowników resortów, jednakże musieli również wypełniać zadania zlecane im przez premiera. Ewentualne spory między ministrami a premierem rozstrzygał wyłącznie prezydent jako zwierzchnik rządu⁸⁶.

Konstytucja kwietniowa wprowadziła również nową koncepcję odpowiedzialności rządu oraz poszczególnych ministrów. Dotychczasowe znane Konstytucji marcowej dwie kategorie odpowiedzialności – konstytucyjna przed Trybunałem Stanu oraz parlamentarna przed Sejmem – zostały uzupełnione o odpowiedzialność polityczną egzekwowaną przed prezydentem, ponieważ pod jego zwierzchnictwem pozostawały wszystkie naczelne organy państwa i w jego osobie skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa⁸⁷. Prezydent mógł odwołać gabinet w każdym czasie, niezależnie od stanowiska izb w tej kwestii⁸⁸. Inaczej niż w Konstytucji marcowej uregulowano również odpowiedzialność parlamentarną rządu oraz ministrów. Wniosek Sejmu o ustąpienie rządu lub ministra mógł być złożony wyłącznie w czasie trwania sesji zwyczajnej Sejmu, głosowanie zaś nie mogło odbywać się na tym samym posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony. Uchwalenie wniosku nie skutkowało jednak, jak to miało miejsce w Konstytucji marcowej, zobowiązaniem prezydenta do niezwłocznego udzielenia dymisji rządowi lub ministrowi objętych wnioskiem. Konstytucja kwietniowa przyjęła w tej kwestii alternatywne rozwiązania. Prezydent w następstwie uchwały Sejmu mógł odwołać rząd lub ministra albo rozwiązać izby ustawodawcze. Jeżeli jednak w ciągu trzech dni nie wykorzystał żadnej z tych możliwości, to wniosek Sejmu miał być rozpatrzony przez Senat. Była to w istocie kontro-

⁸⁵ Zob. art. 26 Konstytucji kwietniowej.

⁸⁶ D. Górecki, op.cit., s. 119; Z. Witkowski, op.cit., s. 77.

⁸⁷ Z. Witkowski, op.cit., s. 74.

⁸⁸ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 219.

la rządu oraz ministrów o charakterze „parlamentarno-prezydenckim” lub „parlamentarna pod prezydenckim nadzorem”⁸⁹.

W kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów utrzymana została instytucja Trybunału Stanu⁹⁰. Uchwalono również nową ustawę z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu⁹¹, która zastąpiła ustawę z 1923 r. Nową regulacją w procedurze egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej była możliwość pociągania ministrów do odpowiedzialności przez prezydenta (dotychczas wykonywana ona była wyłącznie przez Sejm)⁹². Uprawnienie to przysługiwało także Sejmowi i Senatowi „w Izbach Połączonych”. Zgodnie z art. 9 nowo obowiązującej ustawy o Trybunale Stanu ministrowie ponosili odpowiedzialność konstytucyjną za „umyślne naruszenie Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem”⁹³.

W kwestii organizacji rządu oraz zakresu działania poszczególnych ministrów Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, pozostawiła prawne unormowanie tej materii ustawodawstwu zwykłemu. O ile jednak w Konstytucji z 1921 r. miały to być regulacje ustawowe, o tyle w Konstytucji kwietniowej kwestie te miał określić dekret prezydenta wydany w trybie zwykłym z kontrasygnatą premiera i właściwych ministrów⁹⁴. Pomimo konstytucyjnych zapowiedzi wydania aktu ustawodawczego, regulującego wyczerpująco sprawy organizacji rządu, do końca trwania II Rzeczypospolitej zobowiązanie to nie zostało zrealizowane.

Minister jako kierownik danego działu administracji państwowej nadawał ogólny kierunek działalności ministerstwa i sprawował nad nim naczelnny nadzór. Minister mógł wydawać rozporządzenia i zarządzenia oraz – w zakresie swojej właściwości – akty administracyjne w toku instancji, zgodnie z obowiązującymi przepisami⁹⁵.

⁸⁹ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 219; Z. Witkowski, op.cit., s. 74.

⁹⁰ Zob. D. Wajda, *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 114.

⁹¹ Dz.U. Nr 56, poz. 403.

⁹² J. Zaleśny, op.cit., s. 153.

⁹³ Zob. art. 9 ustawy z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu.

⁹⁴ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 218.

⁹⁵ Na ten temat zob. K. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 42.

IV.

W okresie Polski Ludowej (1944–1989) nastąpiła zasadnicza zmiana organizacji aparatu państwowego i koncepcji władzy wykonawczej w porównaniu ze stanem obowiązującym w II Rzeczypospolitej. Koncepcja rządu w Polsce Ludowej kształtowała się pod wpływem ideologii socjalistycznej, która przybrała postać nowych rozwiązań konstytucyjnych.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁶, powszechnie zwana Małą konstytucją z dnia 19 lutego 1947 r., powołując się na podstawowe założenia Konstytucji marcowej oraz inkorporując z niej wiele rozwiązań ustrojowych, kształtowała pozycję Sejmu, prezydenta i rządu według przewodnich zasad Konstytucji marcowej – tradycyjnego podziału władzy i systemu rządów parlamentarnych. Status ustrojowy Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów określony w Małej konstytucji z 1947 r. zbliżony był do pozycji rządu oraz ministrów w Konstytucji z 1921 r. Zgodnie z art. 17 Małej konstytucji ministrowie tworzyli Radę Ministrów pod przewodnictwem premiera, stojącego „na czele rządu”, co zakładało, że jego funkcje nie ograniczają się tylko do przewodniczenia Radzie Ministrów, ale czynią z niego także szefa rządu⁹⁷. Kwestie dotyczące powoływania ministrów, ich odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej zostały uregulowane poprzez szerokie odesłanie do przepisów Konstytucji marcowej⁹⁸. Powoływanie rządu należało do prezydenta, który najpierw desygnował prezesa Rady Ministrów, a następnie na jego wniosek powoływał poszczególnych ministrów. Do składu rządu powoływani byli także ministrowie „bez teki”⁹⁹.

W kwestii odpowiedzialności z tytułu pełnionego urzędu ministrowie mieli ponosić podwójną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, solidarną z pozostałymi członkami rządu oraz indywidualną za własne działania w obrębie powierzonego resortu. Stosownie do art. 56 Konstytucji marco-

⁹⁶ Dz.U. Nr 18, poz. 71.

⁹⁷ P. Czarny, *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 67.

⁹⁸ Artykuł 19 ust. 1 Małej konstytucji z 1947 r. stanowił: „Do Rady Ministrów i ministrów stosuje się odpowiednio przepisy art. 44, 45 ust. 1 i 2 oraz 1 i 2 oraz art. 56–63 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.”.

⁹⁹ W latach 1947–1952 powołano 10 takich ministrów.

wej Rada Ministrów i każdy minister z osobna musieli ustępować na żądanie Sejmu. Odpowiedzialność parlamentarna ministrów obejmowała również odpowiedzialność urzędników, z których każdy podlegał odpowiedniemu ministrowi. Należy jednak wskazać, że w praktyce zasada ta nie mogła rozciągać się na urzędników organów podległych Radzie Państwa. W okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1947 r. nigdy nie doszło do zdymisjonowania rządu, odwołano natomiast kilkudziesięciu ministrów. Podkreślić należy, że ministra odwoływał prezydent na wniosek premiera, co na tle praktyki ustrojowej tego okresu mogło oznaczać „stosowanie zasady odpowiedzialności politycznej członków rządu wobec głowy państwa”¹⁰⁰. Odnośnie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów pod względem formalnym nadal obowiązywała ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (nie została bowiem uchylona przez żaden powojenny akt ustawodawczy), nie była ona jednak wykonywana przez władze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹⁰¹. Mała konstytucja z 1947 r. przewidywała w art. 27 powołanie w drodze odrębnej ustawy organów kompetentnych do orzekania w sprawach wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej prezydenta RP, co jednak nigdy nie zostało zrealizowane¹⁰².

W Konstytucji PRL z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁰³ struktura organów państwowych, w tym koncepcja ustrojowa rządu, została ukształtowana według założeń politycznych i doktrynalnych w ramach modelu państwa komunistycznego. Konstytucja PRL odrzuciła formalnie obowiązujące dotąd zasady: podziału władz (zastąpionej zasadą jedności i jednolitości władzy) oraz systemu parlamentarno-gabinetowego¹⁰⁴. W systemie najwyższych władz w państwie centralną pozycję przyznała Sejmowi, którego określiła mianem „najwyższego organu władzy państwowej” i „najwyższego wyraziciela woli ludu pracującego”¹⁰⁵. Tym samym Sejm został uznany za „szczytowe ogni-

¹⁰⁰ W. Skrzydło, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 94.

¹⁰¹ Kształtujący się ustrój demokracji socjalistycznej nie uznawał Trybunału Stanu jako instytucji wykreowanej przez Konstytucję kwietniową.

¹⁰² B. Opaliński, *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 115; B. Wajda, op.cit., s. 116.

¹⁰³ Dz.U. Nr 33, poz. 232.

¹⁰⁴ W. Skrzydło, op.cit., s. 97.

¹⁰⁵ Zob. art. 15 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji PRL.

wo” w systemie organów państwowych w pozycji nadrzędnej wobec wszystkich innych organów państwa¹⁰⁶, w tym przede wszystkim wobec rządu, którego podstawowy trzon tworzyli ministrowie.

W myśl przepisów Konstytucji PRL ministrowie byli naczelnymi organami administracji państwowej¹⁰⁷, właściwymi w zakresie kierowania, jak stanowił art. 42 ust. 1, „określonymi działami administracji państwowej”. Ponadto jako członkowie Rady Ministrów uczestniczyli w kształtowaniu rozstrzygnięć Rady Ministrów¹⁰⁸. Pełnili zatem podwójną rolę ustrojową, z jednej strony członków rządu, z drugiej zaś naczelných organów administracji o wyspecjalizowanym zakresie kompetencyjnym. Konstytucja PRL nie rozstrzygała natomiast, podobnie jak Konstytucja marcowa, kwestii powoływania ministrów „bez teki”¹⁰⁹. Należy jednak zauważyć, że większość przedstawicieli ówczesnej doktryny opowiadało się za konstytucyjną dopuszczalnością powoływania w skład rządu także tej kategorii ministrów¹¹⁰. Stanowisko takie było uzasadniane zwyczajem konstytucyjnym oraz interpretacją art. 33 ust. 1 Konstytucji, którego treść nie przesądzała o zasadzie, że wszyscy ministrowie, którzy wchodzi do rządu, muszą pełnić funkcje naczelnego organu administracji o resortowym zakresie działania¹¹¹. Ministrowie „bez teki” w odróżnieniu od ministrów resortowych realizowali zadania zlecone przez premiera¹¹² oraz współuczestniczyli w decyzjach Rady Ministrów jako pełnoprawni członkowie rządu, nie posiadając jednak charakte-

¹⁰⁶ W. Skrzydło, op.cit., s. 97.

¹⁰⁷ Według Konstytucji PRL naczelnymi organami administracji państwowej oprócz ministrów były również: Rada Ministrów, komisje i komitety pełniące funkcje naczelných organów administracji państwowej, Prezydium Rządu oraz prezes Rady Ministrów.

¹⁰⁸ M. Konarski, *Stanowisko ministra w PRL*, Warszawa 1986, s. 16–17.

¹⁰⁹ W oficjalnej nomenklaturze PRL używano różnych określeń: „Minister – członek Rady Ministrów”, „Minister – kierownik Urzędu...”. Były to m.in. następujące urzędy: Urząd Cen, Urząd Gospodarki Materiałowej, Urząd Gospodarki Morskiej, Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Urząd Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń.

¹¹⁰ J. Stembrowicz, *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu PRL*, Warszawa 1974, s. 5; A. Burda, op.cit., s. 308; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1976, s. 302; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 148; M. Konarski, op.cit., s. 242.

¹¹¹ Tak M. Konarski, op.cit., s. 242.

¹¹² Charakter zadań zleczanych ministrom „bez teki” oraz tryb ich realizacji oddany był do decyzji prezesa Rady Ministrów, który czynił to w formie postanowień niemających walo-

ru naczelnego organu państwa¹¹³. W praktyce ustrojowej w pierwszej połowie lat 80. doszło także do wyodrębnienia trzeciej kategorii ministrów, którzy spełniali funkcje „pełnomocników” do określonych spraw, uznanych za szczególnie doniosłe dla państwa. Byli to ministrowie do spraw: związków zawodowych, reformy gospodarczej oraz młodzieży¹¹⁴. Jak się wydaje, powołanie tej kategorii ministrów wiązało się *stricte* z istniejącą w kraju trudną sytuacją społeczno-polityczną. Silna recesja gospodarcza mogła skłonić rząd do podjęcia próby naprawy istniejącej sytuacji poprzez powołanie „spec ministrów”, którzy mieli rozwiązać istniejące problemy. W odniesieniu do trybu powoływania oraz odwoływania ministrów Konstytucja PRL przewidywała powoływanie oraz odwoływanie rządu jako całości oraz dokonywanie zmian w Radzie Ministrów w okresach między sesjami Sejmu¹¹⁵. Zgodnie z art. 29 ust. 2 Konstytucji ministrów jako członków rządu powoływał i odwoływał Sejm, natomiast w okresach między sesjami zmian w składzie rządu mogła dokonywać Rada Państwa, jednak nie z własnej inicjatywy, lecz na wniosek prezesa Rady Ministrów. Konstytucja PRL nie określała bliżej procedury powoływania rządu. W praktyce Sejm najpierw powoływał premiera, któremu powierzał przedstawienie propozycji co do składu Rady Ministrów, a następnie na jego wniosek pozostałych członków rządu¹¹⁶.

Podwójna rola ministra jako kierownika resortu oraz członka rządu wyznaczała także zakres jego kompetencji. Z racji członkostwa w Radzie Ministrów ministrowie uczestniczyli w kolektywnej pracy rządu. Główne kierunki działalności rządu zostały określone w art. 32 Konstytucji. Można je podzielić na trzy zasadnicze grupy: funkcje kierowniczo-koordynacyjne w odniesieniu do całego aparatu administracyjnego, uprawnienia mieszczące się w ramach konstytucyjnie określonych stosunków z Sejmem (np. inicjatywa ustawodawcza, składanie sprawozdań z wykonania budżę-

ru aktu normatywnego. Od 1981 r. zaczęły się pojawiać uchwały Rady Ministrów wyznaczające zadania ministrów „bez teki”. Szerzej zob. M. Konarski, op.cit., s. 243–244.

¹¹³ Ibidem, s. 243.

¹¹⁴ Z. Jarosz, *Naczelne organy administracji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Jarosz, S. Zawadzki, Warszawa 1987, s. 455.

¹¹⁵ Były to z reguły okresy kilkumiesięczne.

¹¹⁶ Szerzej na temat procedury powoływania i odwoływania rządu w PRL zob. M. Konarski, *Kompetencja Sejmu PRL do kształtowania składu osobowego rządu (w świetle praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 3, s. 81–91.

tu i narodowego planu gospodarczego) oraz zadania o charakterze wykonawczo-zarządzającym, oznaczające podejmowanie działalności na rzecz wykonania ustaw, jak też wydawanie w ramach delegacji ustawowej rozporządzeń i uchwał, a także wykonanie narodowego planu gospodarczego¹¹⁷. W zakresie funkcji przyznanych ministrowi jako naczelnemu organowi administracji państwowej Konstytucja PRL ustanowiła tylko jedną kompetencję, tj. stanowienie aktów normatywnych o charakterze wykonawczym¹¹⁸. Przepis art. 33 ust. 2 Konstytucji stanowił, że „ministrowie wydają na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzenia i zarządzenia”¹¹⁹, które podlegają kontroli rządu. W myśl art. 33 ust. 3 Konstytucji Rada Ministrów mogła bowiem uchylić rozporządzenie lub zarządzenie wydane przez ministra. Poza tym Konstytucja w art. 33 ust. 1 stwierdzała, że ministrowie kierują „określonymi działami administracji państwowej”¹²⁰, co było równoznaczne ze sprawowaniem władzy państwowej w przydzielonych resortach. Obejmowała ona opracowywanie prognoz rozwoju i zasad planowania oraz kierowania resortem, jak również dokonywanie podziału środków rzeczowo-finansowych oraz częściowych zadań w resorcie, które są niezbędne do wykonania postawionych zadań.

W kwestii odpowiedzialności politycznej ministrów z tytułu sprawowania urzędu Konstytucja w art. 15 ust. 3 stanowiła, że Rada Ministrów jest poddana kontroli Sejmu, przed którym zgodnie z art. 30 ust. 2 Konstytucji miała ponosić odpowiedzialność i któremu zobowiązana była „zdawać sprawę ze swej działalności”, natomiast w okresie między sesjami Sejmu Rada Ministrów ponosiła odpowiedzialność przed Radą Państwa¹²¹. Ponadto ministrowie kierujący określonymi działami administracji państwowej ponosili indywidualną odpowiedzialność w sprawowaniu tej funkcji. Tak więc ministrowie resortowi poddani byli podwójnej odpowiedzialności politycznej jako członkowie Rady Ministrów za zgodność polityki prowadzonej przez

¹¹⁷ A. Burda, op.cit., s. 311–312; J. Stembrowicz, *Rada Ministrów w PRL – naczelny, wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 8–9, s. 203 i n.; W. Skrzydło, op.cit., s. 102.

¹¹⁸ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski...*, s. 306.

¹¹⁹ Zob. art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL.

¹²⁰ Zob. art. 33 ust. 1 Konstytucji PRL.

¹²¹ W. Skrzydło, op.cit., s. 102.

rząd z tzw. „ogólnymi kierunkami polityki państwowej”¹²² oraz za jej konkretyzację w obrębie powierzonego resortu. Konstytucja PRL w swoim pierwotnym brzmieniu nie regulowała natomiast kwestii związanych z Trybunałem Stanu oraz odpowiedzialnością konstytucyjną funkcjonariuszy państwowych, w tym ministrów¹²³. Twórcy Konstytucji przyjęli bowiem założenie, że „w państwie socjalistycznym przypadki łamania konstytucji i ustaw przez rządzących nie mogą się zdarzać”¹²⁴. Dopiero w czasie stanu wojennego ustawodawcy udało się reaktywować z dniem 6 kwietnia 1982 r. instytucję Trybunału Stanu poprzez nowelizację Konstytucji PRL¹²⁵. Wprowadzono wówczas art. 33b, przewidujący funkcjonowanie Trybunału Stanu jako organu właściwego w zakresie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej oraz karnej osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe. Szczegółowe regulacje w zakresie trybu postępowania oraz podmiotów podległych kognicji tego organu określała ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu¹²⁶. W myśl jej postanowień odpowiedzialność konstytucyjna osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, do których ustawa zaliczała „osoby wchodzące w skład rządu” (art. 1 ust. 2 pkt 2), obejmowała czyny niestanowiące przestępstwa (art. 1 ust. 3), którymi ministrowie w zakresie swego urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem naruszyli w sposób zawiniony Konstytucję lub inną ustawę¹²⁷. Mogli oni zostać wówczas pociągnięci na mocy uchwały Sejmu¹²⁸ do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Wniosek wstępny o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej mogła złożyć komisja sejmowa (większością 2/3 głosów jej członków), grupa co najmniej 50 posłów, Rada Państwa oraz Trybunał Konstytucyjny.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że w literaturze połowy lat 80. wyraźnie wskazuje się, że pozycja prawna i rola ustrojowa ministrów określi-

¹²² M. Konarski, *Stanowisko...*, s. 269–270.

¹²³ Na ten temat zob. D. Wajda, *op.cit.*, s. 116; B. Opaliński, *op.cit.*, s. 115.

¹²⁴ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność...*, s. 36.

¹²⁵ Zob. art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 11, poz. 83).

¹²⁶ Dz.U. 2002 Nr 101, poz. 925.

¹²⁷ Zob. art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu.

¹²⁸ Ustawa o Trybunale Stanu nie określała większości w Sejmie potrzebnej do podjęcia decyzji, zapadała więc ona na zasadach ogólnych.

na w Konstytucji PRL różniła się od obrazu, jaki wykształcił się w praktyce ustrojowej. W opinii Mariana Rybickiego oraz Wojciecha Sokolewicz znaczenie ministrów jako samodzielnych kierowników resortów systematycznie malało na skutek podporządkowania ich poszczególnym wicepremierom, kierującym tzw. działami, a w przypadku ministrów stojących na czele resortów gospodarczych ze strony kierownictwa Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Obniżenie roli ministrów było również konsekwencją uzależnienia ich od zgody, decyzji lub akceptacji kierownictwa odpowiednich branżowych wydziałów KC PZPR¹²⁹.

V.

Efektom kształtowania się ustrojowej koncepcji egzekutywy w procesie transformacji ustrojowej po 1989 r. było uchwalenie Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹³⁰, tzw. Małej konstytucji z 1992 r. Dla analizowanej problematyki dotyczącej urzędu ministra w systemie organów władzy państwowej podstawowe znaczenie ma przyjęta w Małej konstytucji z 1992 r. naczelną zasadą podziału organów państwa na: organy w zakresie władzy ustawodawczej – Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – prezydent RP i Rada Ministrów oraz w zakresie władzy sądowniczej – niezawisłe sądy¹³¹. Trójpodział władz zastąpił obowiązującą w państwie socjalistycznym zasadę jedności i jednolitości władzy państwowej, której wyrażeniem i gwarancją w świetle Konstytucji PRL była bezwzględna supremacja Sejmu w całym systemie organów państwowych¹³². Na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. mechanizm wzajemnych stosunków między organami legislatywy i egzekutywy

¹²⁹ Tak np. M. Rybicki, *Pozycja ustrojowa rządu w systemie politycznym PRL*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985, s. 12–15, a także W. Sokolewicz, *Pozycja ustrojowa rządu w PRL*, [w:] *Zagadnienia struktury i funkcjonowania rządu*, Warszawa 1986, s. 6, 9.

¹³⁰ Dz.U. Nr 84, poz. 426.

¹³¹ Zob. art. 1 Małej konstytucji z 1992 r.

¹³² Zob. W. Sokolewicz, *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 29.

został oparty na ogólnym zarysie idei wzajemnego równoważenia się oraz współdziałania władz¹³³.

Problematyka dotycząca instytucji ministra została uregulowana w rozdziale 4 Małej konstytucji, zatytułowanym „Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (Rząd)”. Na mocy nowelizacji konstytucji z 1996 r. jedna kategoria ministra – kierownika resortu została zastąpiona dwiema: kierującego określonym działem administracji rządowej oraz wypełniającego zadania wyznaczone przez prezesa Rady Ministrów¹³⁴. Mała konstytucja z 1992 r. w odróżnieniu od swojej poprzedniczki przewidywała zatem także urząd ministra „bez teki”. W skład Rady Ministrów wchodził ministrowie, którym powierzano kierowanie resortem, oraz wykonujący zadania przekazane do realizacji przez szefa rządu, tj. ministrowie „bez teki”. Przepis stanowiący, iż urząd ministra tworzy się w drodze ustawy, został zastąpiony postanowieniem, zgodnie z którym zakres działania ministra określa ustawa¹³⁵. W kwestii kompetencji przysługujących ministrowi Mała konstytucja stanowiła jedynie, że minister „wydaje rozporządzenia i zarządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień”¹³⁶, z zastrzeżeniem jednak, że Rada Ministrów może na wniosek prezesa Rady Ministrów uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra¹³⁷. Szczegółowo natomiast uregulowano kompetencje rządu.

Odnosnie powołania na urząd ministra Mała konstytucja z 1992 r. przewidywała procedurę tworzenia rządu jako całości, obejmującą pięć kolejno następujących po sobie etapów. Należy nadmienić, że w przypadku niepowołania wiceprezesa Rady Ministrów jego obowiązki mógł pełnić jeden z ministrów. Istotną regulację w kwestii powołania na urząd ministra zawierał art. 60 Małej konstytucji (umieszczony po przepisach regulujących cztery etapy procedury tworzenia rządu, a przed etapem piątym), stanowiący, że wniosek dotyczący powołania ministra spraw zagranicznych, obrony

¹³³ R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej konstytucji z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 74.

¹³⁴ Zob. art. 56 ust. 1 Małej konstytucji z 1992 r.

¹³⁵ M. Kruk, *Mała konstytucja z komentarzem*, Warszawa 1994, s. 20 i 21; R. Chruściak, *Mała konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 106.

¹³⁶ Zob. art. 56 ust. 2 Małej konstytucji z 1992 r.

¹³⁷ Zob. art. 56 ust. 4 Małej konstytucji z 1992 r.

narodowej i spraw wewnętrznych premier przedstawiał po zasięgnięciu opinii prezydenta. Formalnie opinia prezydenta nie miała charakteru wiążącego, jednak praktyka polityczna nadała art. 60 odmienny charakter, czyniąc go podstawą do wprowadzenia tzw. resortów prezydenckich¹³⁸, czyli ministerstw, o których obsadzie faktycznie decydował prezydent¹³⁹.

Mała Konstytucja z 1992 r. wprowadziła obowiązek złożenia przez ministra przysięgi przed objęciem urzędu. Dotychczas zobowiązani do złożenia takiej przysięgi byli tylko ministrowie powołani do Straży Praw w świetle postanowień Konstytucji 3 Maja. Zgodnie z art. 63 Małej konstytucji z 1992 r. ministrowie składali przysięgę wobec prezydenta o następującej treści: „Obejmując urząd ministra, uroczyscie przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, a dobro ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem”. Przysięga mogła być złożona z dodaniem słów: „Tak mi dopomóż Bóg”¹⁴⁰.

W kwestii odpowiedzialności parlamentarnej ministrów Mała konstytucja z 1992 r. szczegółowo regulowała mechanizmy udzielania przez Sejm wotum nieufności Radzie Ministrów w ramach egzekwowania odpowiedzialności solidarnej oraz poszczególnym ministrom, co stanowiło ukonstytuowanie odpowiedzialności indywidualnej. Udzielenie przez Sejm wotum nieufności Radzie Ministrów wymagało poparcia bezwzględnej większości posłów. Stosowny wniosek mógł być złożony przez co najmniej 46 posłów i poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od daty zgłoszenia. Na analogicznych przesłankach proceduralnych wprowadzona została w Małej konstytucji także możliwość uchwalenia wotum nieufności poszczególnym ministrom. Minister, wobec którego Sejm uchwalił wotum nieufności, składał dymisję, a prezydent ją przyjmował¹⁴¹. Należy zauważyć, że Mała konstytucja z 1992 r. przewidywała także możliwość uchwalenia rządowi wotum nieufności z jednoczesnym wyborem nowego premiera, co stanowiło swoistą postać konstruktywnego wotum

¹³⁸ Por. P. Winczorek, *Czego nie ma w konstytucji*, [w:] idem, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 24.

¹³⁹ R. Chruściak, op.cit., s. 107.

¹⁴⁰ Zob. art. 63 Małej konstytucji z 1992 r.

¹⁴¹ R. Chruściak, op.cit., s. 107.

nieufności¹⁴². Ministrowie podlegali również odpowiedzialności politycznej przed prezesem Rady Ministrów. Wynikało to z treści art. 55 ust. 1 Małej konstytucji, który stanowił, że „Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów”¹⁴³. Mała konstytucja nie regulowała natomiast zasad ponoszenia przez ministrów odpowiedzialności konstytucyjnej, w tej materii utrzymane zostały dotychczasowe przepisy. Dokonano tego na podstawie art. 77 Małej konstytucji, utrzymującego w mocy rozdział IV Konstytucji PRL zatytułowany „Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli”. Zmianą ustawy o Trybunale Stanu z 12 grudnia 1992 r. liczbę posłów posiadających prawo wystąpienia z wnioskiem wstępnym w sprawie pociągnięcia ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej podwyższono z 50 do 115, prawa tego pozbawiono zostały komisje sejmowe oraz Trybunał Konstytucyjny¹⁴⁴.

VI.

Urząd ministra jest instytucją ustrojową trwale zapisaną w dziejach polskiego konstytucjonalizmu. W toku uchwalania kolejnych regulacji konstytucyjnych przechodziła ona stopniową ewolucję m.in. w zakresie realizowanych zadań, relacji z innymi organami władzy państwowej oraz zasad odpowiedzialności z tytułu sprawowanej funkcji. Z dokonanej analizy rozwiązań prawnych dotyczących ministra, poczynwszy od ukształtowania się tego urzędu w odrodzonym Królestwie Polskim, poprzez analizę rozwiązań konstytucyjnych poszczególnych ustaw zasadniczych, do rozwiązań ustrojowych przyjętych w Małej konstytucji z 1992 r. wynika, że do kompetencji ministra od początku powstania tego urzędu należały kompetencje wykonawcze o charakterze ogólnopaństwowym. Przejawiały się one w realizacji różnych zadań, które miały zawsze jeden wspólny mianownik, tj. zarządza-

¹⁴² W. Skrzydło, *Rada Ministrów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 353.

¹⁴³ Zob. art. 55 ust. 1 Małej konstytucji z 1992 r.

¹⁴⁴ Zob. ustawę z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. 1993 Nr 5, poz. 22).

nie państwem. Zarządzanie to było wykonywane nie tylko w celu realizacji np. polityki króla, Rady Stanu czy też Rady Ministrów, lecz w zasadniczym obszarze wiązało się z wykonywaniem ustaw. Należy również zauważyć, że realizacja zadań w zakresie zarządzania państwem nie była pozbawiona odpowiedzialności, albowiem dosyć wcześnie ukształtowała się odpowiedzialność zarówno polityczna, jak również konstytucyjna. Zasady ponoszenia przez ministrów odpowiedzialności z tytułu sprawowanego urzędu regulowała już Konstytucja 3 maja. Realizacja kompetencji przysługujących ministrom odbywała się w pewnych ramach instytucjonalnych, ministrowie zawsze mieli zwierzchnika (m.in. króla, namiestnika, naczelnika państwa, prezesa Rady Ministrów). Wykonywali oni swoje zadania przede wszystkim poprzez członkostwo w organie kolegialnym wspólnie z innymi ministrami. Kolegialność działania ministrów wprowadziła Konstytucja 3 maja i zasada ta obowiązywała we wszystkich kolejnych konstytucjach, aż po Małą konstytucję z 1992 r.

Przedstawione regulacje konstytucyjne obrazują niezmienną – od chwili powołania ministrów w Konstytucji 3 maja do rozwiązań przyjętych na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. – pozycję ustrojową ministra jako organu ogólnopaństwowego o charakterze wykonawczym, sprawowanego w podwójnej roli, tj. jednoosobowego organu wyspecjalizowanego w pewnej konkretnej kategorii spraw (m.in. sprawy wewnętrzne państwa, finanse publiczne), jak również działającego w ramach powołanego w ustawie zasadniczej organu kolegialnego.

Literatura

- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Biskupski K., *Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978.
- Chruściak R., *Mała konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.
- Czarny P., *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.

- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992.
- Granat M., *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego*, [w:] *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990.
- Jarosz Z., *Naczelne organy administracji*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, Z. Jarosz, S. Zawadzki, Warszawa 1987.
- Kallas M., *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.
- Komarnicki W., *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924.
- Komarnicki W., *Ustrój Polski współczesnej*, Wilno 1937.
- Konarski M., *Kompetencja Sejmu PRL do kształtowania składu osobowego rządu (w świetle praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 3.
- Kowalski J., *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa–Poznań 2009.
- Kruk M., *Mała konstytucja z komentarzem*, Warszawa 1994.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990.
- Kumaniecki K., *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935.
- Kutrzeba S., *Urzędy koronne i dworskie w Polsce: ich początki i rozwój do r. 1504*, Lwów 1903.
- Langrod J., *Problemy administracyjne w konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1–12.
- Makiła D., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej od połowy XVII w. do 1763 roku: studium historyczno-prawne*, Toruń 2003.
- Opaliński B., *Trybunał Stanu w polskim porządku ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Winczorek P., *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Pietrzak M., *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Rozmarzyn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967.
- Rybicki M., *Pozycja ustrojowa rządu w systemie politycznym PRL*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.
- Skrzydło W., *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.

- Sokolewicz W., *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- Stembrowicz J., *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu PRL*, Warszawa 1974.
- Szcząska Z., *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990.
- Uruszczak W., *Konstytucja 3 Maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- Wajda D., *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
- Wasik Z., *Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami konstytucji marcowej*, Toruń 1981.
- Witkowski Z., *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Wojakowski J., *Straż Praw*, Warszawa 1982.
- Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2003.