

Marek Woźnicki

---

GENEZA I EWOLUCJA ODPOWIEDZIALNOŚCI  
POLITYCZNEJ MINISTRA W III RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ



Marek Woźnicki

GENEZA I EWOLUCJA  
ODPOWIEDZIALNOŚCI POLITYCZNEJ  
MINISTRA W III RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

TOWARZYSTWO WYDAWNICTW NAUKOWYCH  
 LIBROPOLIS  
Sp. z o.o.

LUBLIN 2018

MONOGRAFIE NAUKOWE

---

Towarzystwo Wydawnictw Naukowych LIBROPOLIS



Recenzja

dr hab. Wojciech Brzozowski

Korekta

Anna Sadczuk

Redakcja techniczna

Zuzanna Guty

© Copyright by Marek Woźnicki

ISBN 978-83-65943-06-4



UMCS  
UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ



UMCS  
UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

ilość arkuszy wydawniczych - 29

Druk i oprawa

Wydawnictwo Muzyczne POLIHYMNIA sp. z o.o.

ul. Deszczowa 19, 20-832 Lublin

*Mojej Rodzinie*



# Spis treści

WSTĘP.....	11
Rozdział I .....	19
Ewolucja statusu prawnego ministra i zasad jego odpowiedzialności politycznej w Polsce do 1989 r.....	19
1. Geneza urzędu ministra i Rady Ministrów w wybranych państwach europejskich.....	19
2. Status prawny ministra w ustroju II Rzeczypospolitej Polskiej .....	29
2.1. Pozycja ustrojowa ministra w okresie rządów parlamentarnych (1918–1926).....	29
2.2. Pozycja ustrojowa ministra w okresie rządów autorytarnych (1926–1939) .....	41
3. Status prawny ministra w ustroju tzw. Polski Ludowej (1944–1989) .	50
3.1. Pozycja ustrojowa ministra w okresie KRN i Sejmu Ustawodawczego (1944–1952).....	50
3.2. Pozycja ustrojowa ministra w Konstytucji lipcowej oraz w praktyce ustrojowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952–1989) .....	55
4. Uwagi końcowe.....	70
Rozdział II .....	73
Tryb powoływania i kompetencje ministra w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej.....	73
1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze .....	73
2. Tryb powoływania Rady Ministrów i pozycja ustrojowa ministra w latach 1989–1992 .....	84
3. Tryb powoływania Rady Ministrów i pozycja ustrojowa ministra w Małej Konstytucji z 1992 r. ....	103
4. Pozycja ustrojowa ministra w Konstytucji RP oraz w praktyce ustrojowej po 1997 r.....	118
4.1. Tryb powoływania Rady Ministrów .....	118

4.2. Skład Rady Ministrów . . . . .	123
4.3. Pozycja ustrojowa ministra jako członka rządu . . . . .	138
5. Uwagi końcowe. . . . .	156
Rozdział III . . . . .	161
Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów	161
1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze . . . . .	161
2. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów w okresie transformacji ustrojowej (1989–1997) . . . . .	174
2.1. Przesłanki odpowiedzialności politycznej ministra przed Prezesem Rady Ministrów i tryb jej realizacji w latach 1989–1992 . . . . .	174
2.2. Przesłanki odpowiedzialności politycznej ministra przed Prezesem Rady Ministrów i tryb jej realizacji w Małej Konstytucji z 1992r.177	
2.3. Geneza aktualnych rozwiązań konstytucyjnych . . . . .	182
3. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. . . . .	185
3.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad ministrami . . . . .	185
3.2. Przesłanki odpowiedzialności politycznej ministra przed Prezesem Rady Ministrów i tryb jej egzekwowania . . . . .	188
3.3. Skutki pociągnięcia ministra do odpowiedzialności politycznej przed Prezesem Rady Ministrów . . . . .	201
4. Uwagi końcowe. . . . .	207
Rozdział IV . . . . .	211
Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem RP . . . . .	211
1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze . . . . .	211
2. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem w okresie transformacji ustrojowej (1989–1997) . . . . .	220
2.1. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem w latach 1989–1992 . . . . .	220
2.2. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Prezydentem w Małej Konstytucji z 1992 r. . . . .	223
2.3. Geneza aktualnych rozwiązań konstytucyjnych . . . . .	230



3. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem RP w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. ....	233
4. Uwagi końcowe. ....	242
 Rozdział V. ....	 247
Odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem. ....	247
1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze. ....	247
2. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem w okresie transformacji ustrojowej (1989–1997). ....	261
2.1. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem w latach 1989–1992. ....	261
2.2. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem w Małej Konstytucji z 1992 r. ....	265
2.3. Geneza aktualnych rozwiązań konstytucyjnych. ....	273
3. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. ....	277
3.1. Uwagi ogólne. ....	277
3.2. Solidarna odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem. ....	282
3.2.1. Przesłanki i tryb wyrażania wotum nieufności Radzie Ministrów. ....	282
3.2.2. Skutki wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów. ....	289
3.2.3. Nieuchwalenie Radzie Ministrów wotum zaufania jako sposób egzekwowania solidarnej odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem. ....	293
3.3. Indywidualna odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem. ....	299
3.3.1. Przesłanki i tryb wyrażania wotum nieufności ministrowi. ...	299
3.3.2. Skutki wyrażenia wotum nieufności ministrowi. ....	313
4. Uwagi końcowe. ....	318
 ZAKOŃCZENIE. ....	 323
WYKAZ WYKORZYSTANYCH ŹRÓDEŁ I BIBLIOGRAFIA. ....	335



## WSTĘP

Podstawą ustroju większości współczesnych państw jest zasada podziału władzy. Jedną z konsekwencji organizacyjnego rozdzielenia legislatywy i egzekutywy jest konieczność określenia w przepisach rangi konstytucyjnej wzajemnych relacji pomiędzy najważniejszymi organami państwa przypisanymi do poszczególnych władz, ze szczególnym naciskiem na ustanowienie mechanizmów zapewniających wzajemną kontrolę i równowagę się władz. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma określenie prawnych form funkcjonowania centralnego organu władzy wykonawczej, zwanego najczęściej „Radą Ministrów” lub „rządem”, ze szczególnym uwzględnieniem relacji rządu z parlamentem i głową państwa. Należy podkreślić, iż rząd jest organem specyficznym, bowiem w jego skład wchodzi zazwyczaj kilka kategorii członków o różnym statusie prawnym. Każdy z członków rządu nie tylko uczestniczy w pracach tego organu kolegialnego, ale dodatkowo jest wyposażony w kompetencje, które wykonuje indywidualnie.

Wśród członków rządu najliczniejszą grupę stanowią ministrowie. Należą oni do grupy podstawowych organów władzy publicznej występujących w ustrojach niemalże wszystkich państw świata. Minister jest zatem jednoosobowym organem władzy wykonawczej, podległym głowie państwa lub premierowi (szefowi rządu). Poszczególni ministrowie realizują zadania polityki rządu w ramach powierzonej im dziedziny spraw państwa, zazwyczaj stoją na czele określonego działu administracji. Jednocześnie ministrowie pod kierownictwem premiera lub głowy państwa działają wspólnie w ramach Rady Ministrów (rządu), jako kolegialnego organu władzy wykonawczej. Zaznaczyć przy tym należy, że przez określenie „minister” należy rozumieć jedynie te osoby piastujące funkcję organu administracji publicznej, które są jednocześnie członkami Rady Ministrów. Nadto w nazwie ich urzędu występuje określenie „minister”. Do tego grona nie można zatem zaliczyć sekretarzy i podsekretarzy stanu w administracji rządowej, a także sekretarzy stanu w Kancelarii Prezydenta. Obecna ustawa zasadnicza jest pod tym względem jednoznaczna, w odróżnieniu np. od Małej Konstytucji z 1992 r., która oprócz ministrów – członków rządu przewidywała (w art. 48 ust. 1) instytucję „ministrów stanu”

w Kancelarii Prezydenta, powoływanych do reprezentowania głowy państwa w sprawach związanych z wykonywaniem jego uprawnień<sup>1</sup>. Zawężenie określenia „minister” tylko do członków Rady Ministrów jest przy tym zjawiskiem typowym w porządkach konstytucyjnych państw europejskich<sup>2</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, iż w skład Rady Ministrów, poza jej Prezesem oraz ministrami, mogą wchodzić również inne osoby (np. wiceprezesa Rady Ministrów, czy przewodniczący określonych w ustawach komitetów), które oczywiście nie mogą być określane mianem „minister”<sup>3</sup>.

Zagadnienie to wiąże się ze stosowaną w Konstytucji RP terminologią dotyczącą Rady Ministrów. Obecna ustawa zasadnicza używa jedynie określenia „Rada Ministrów”, natomiast w języku prawniczym funkcjonują również określenia „rząd” i „gabinet”. Podobnie Konstytucja wspomina jedynie o urzędzie „Prezesa Rady Ministrów” i „wiceprezesa Rady Ministrów”, wobec których w języku prawniczym często używa się odpowiednio terminów „premier” („szef rządu”) oraz „wicepremier”<sup>4</sup>. Nadto Konstytucja wyraźnie wskazuje na istnienie dwóch kategorii ministrów: kierujących działami administracji rządowej oraz wykonujących zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. W przypadku pierwszej z tych kategorii w literaturze używa się określenia „minister działowy”, w starszej literaturze także „minister resortowy” lub

<sup>1</sup> Stąd też w chwili obecnej używanie określenia „minister” w stosunku do sekretarzy oraz podsekretarzy stanu w administracji rządowej oraz w Kancelarii Prezydenta RP, a także w stosunku do osób pełniących funkcje centralnych organów administracji rządowej ma wyłącznie wymiar kurtuazyjny, patrz: P. Sarnecki, *Komentarz do art. 149 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 2.

<sup>2</sup> Niekiedy można jednak znaleźć przykłady dość szerokiego stosowania tego pojęcia. W systemie ustrojowym Wielkiej Brytanii w skład gabinetu (*cabinet*) wchodził premier (pełniący również funkcję Pierwszego Lorda Skarbu i Ministra ds. Służby Cywilnej) oraz ministrowie, którzy najczęściej określani są mianem sekretarzy stanu, ewentualnie tytułami dawnych urzędów królewskich (Lord Exchequer, Lord Kanclerz, Lord Tajnej Pieczęci, Kanclerz Księstwa Lancashire, itd.). Nadto w skład gabinetu wchodzi także liderzy (przewodniczący) Izby Gmin i Izby Lordów. Natomiast w skład rządu (*government*) wchodzi także tzw. *junior ministers*, czyli ministrowie młodszy, zwani także ministrami stanu lub parlamentarnymi podsekretarzami stanu; patrz: H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym Państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 110–112; M. Dacewicz, *Pozycja ustrojowa ministra w wybranych państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2010, z. 2–3, s. 295; <https://www.gov.uk/government/ministers> (dostęp 11-03-2017). Z kolei w systemie ustrojowym Francji jako członków Rady Ministrów wyróżnia się 1) ministrów stanu kierujących resortami, 2) ministrów stanu bez resortu, 3) „zwykłych” ministrów resortowych, 4) ministrów delegowanych przy premierze, wykonujących część jego kompetencji, 5) ministrów „zadaniowych” przy ministrze resortowym, 6) sekretarzy stanu działających przy premierze, 7) sekretarzy stanu działających przy ministrze resortowym; patrz: W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 178.

<sup>3</sup> W tym wypadku obecna ustawa zasadnicza stosuje zbiorcze określenie „członkowie Rady Ministrów” (por. art. 156-157 Konstytucji RP).

<sup>4</sup> Na temat dyskusji terminologicznej w toku tworzenia obecnej ustawy zasadniczej patrz: D. Dudek, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 726–727, 729, 765.

„szef resortu” (minister „z teką”). Z kolei druga kategoria ministrów to „ministrowie zadaniowi” lub „ministrowie bez teki”, czyli bez przydzielonego resortu<sup>5</sup>. W niniejszej monografii ze względów językowych powyższe określenia są stosowane zamiennie<sup>6</sup>. Należy jednak pamiętać o wskazanych wyżej różnicach pomiędzy tekstem Konstytucji RP a językiem prawniczym, a także o odmiennej terminologii stosowanej przy opisie ustrojów innych państw<sup>7</sup>.

Jednym z istotnych elementów określających prawnoustrojowy status ministra jest jego odpowiedzialność za działalność prowadzoną w związku z piastowanym urzędem. Odpowiedzialność ta należy do fundamentów demokratycznego państwa prawnego. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma przede wszystkim odpowiedzialność konstytucyjna oraz odpowiedzialność polityczna. Najogólniej rzecz biorąc odpowiedzialność polityczna oznacza odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania urzędu i sposób realizacji polityki. Jest to zatem odpowiedzialność za trafność kierunków działań politycznych, ich słuszność i celowość. W wypadku tej odpowiedzialności nie musi następować stwierdzenie winy, wystarczy tylko negatywna ocena działalności ministra. Ponieważ minister jest członkiem organu wieloosobowego w postaci Rady Ministrów, jego odpowiedzialność polityczna może mieć charakter indywidualny (za własne działania) oraz solidarny (za działalność całej Rady Ministrów).

Odpowiedzialność polityczna ministra w sensie ścisłym sprowadza się do możliwości odwołania go ze stanowiska i jako taka jest ponoszona przed centralnymi organami państwa. W ustrojach państw współczesnych można uznać za typowe sytuacje, w której ministrowie ponoszą odpowiedzialność indywidualną przed premierem lub parlamentem, lub głową państwa, zaś cały rząd ponosi odpowiedzialność solidarną przed parlamentem lub głową państwa. Wybór jednego lub kilku z opisanych wyżej trybów ponoszenia odpowiedzialności politycznej przez ministrów stanowi jeden z istotnych wyznaczników,

---

<sup>5</sup> R. Mojak, *Konstrukcja prawnoustrojowa i pozycja ministra w polskim systemie ustrojowym w świetle regulacji Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 676–677; M. Chmaj, M. Mistygacz, J. Szymanek, *Ministrowie*, [w:] *Administracja publiczna*, t. I *Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Mieczkowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 222–223, 227.

<sup>6</sup> Również z przyczyn językowych w niniejszej pracy stosowane są zamiennie tradycyjne określenia w stosunku do Prezydenta RP – „głowa państwa”, w stosunku do Sejmu – „pierwsza izba parlamentu”, w stosunku do Senatu – „druga izba parlamentu”.

<sup>7</sup> W tym kontekście należy w pierwszej kolejności wskazać na różnicę pomiędzy terminami gabinet (*cabinet*) i rząd (*government*) w ustroju Wielkiej Brytanii i innych państw anglosaskich, wspomnianą wyżej w przypisie nr 2. Nadto należy wskazać, iż w przypadku brytyjskim określenie „premier” (*Prime Minister*) jest oficjalnym tytułem szefa rządu.

pozwalających na zaklasyfikowanie ustroju danego państwa do określonego systemu rządów<sup>8</sup>.

Można również mówić o odpowiedzialności politycznej w sensie szerokim jako odpowiedzialności danego ministra przed macierzystym ugrupowaniem politycznym oraz przed wyborcami<sup>9</sup>. Odpowiedzialność ta ma jednak wymiar pozaprawny i jako taka wykracza poza ścisły przedmiot zainteresowania prawa konstytucyjnego, stanowiąc domenę analiz politologicznych. Wydaje się również, że pojęcie „odpowiedzialności politycznej w sensie szerokim” ma charakter nieostry, co w dużej mierze utrudnia przeprowadzenie odpowiednich badań i wyprowadzenie prawidłowych wniosków. Nie kwestionując zatem istotnej roli partii politycznych oraz opinii publicznej we współczesnych państwach demokratycznych należy przyjąć, iż dla określenia prawnoustrojowego statusu urzędu ministra decydujące znaczenie ma zbadanie jego odpowiedzialności przed konstytucyjnymi organami państwa.

Stąd też przedmiotem niniejszej monografii jest odpowiedzialność polityczna ministra w sensie ścisłym, zarówno w wymiarze solidarnym, jak i indywidualnym. Należy zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu istnieją tendencje do analizowania odpowiedzialności politycznej ministrów jedynie w kontekście ich odpowiedzialności parlamentarnej<sup>10</sup>. Może to prowadzić do błędnego utożsamienia odpowiedzialności politycznej ministrów z ich odpowiedzialnością parlamentarną. Dla pełnego określenia prawnoustrojowego statusu ministrów konieczne jest zatem także uwzględnienie ich odpowiedzialności politycznej względem innych centralnych organów państwa, to jest odpowiedzialności przed Prezesem Rady Ministrów oraz przed Prezydentem RP. Wskazana jest również analiza tych zagadnień nie tylko pod kątem dogmatycznym, ale również pod kątem praktyki stosowania obowiązujących norm prawnych. Nadto analiza zagadnienia odpowiedzialności politycznej ministrów jedynie na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów Konstytucji RP z 1997 r.

<sup>8</sup> W pewnym uproszczeniu można przyjąć, iż ponoszenie przez ministrów odpowiedzialności politycznej przed premierem jest obecne we wszystkich najbardziej rozpowszechnionych systemach rządów (poza systemem prezydenckim, gdzie co do zasady nie ma funkcji premiera). Odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem jest jednym z fundamentów systemu parlamentarno-gabinetowego, zarówno w odmianie klasycznej, jak i w odmianach zrationalizowanych (m. in. w systemie kanclerskim czy premierowskim). Występuje również w systemie półprezydenckim. Z kolei odpowiedzialność ministrów przed głową państwa jest jednym z fundamentów systemu prezydenckiego, występuje również w systemie półprezydenckim.

<sup>9</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 157 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 9–10.

<sup>10</sup> Por. np. G. L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 4–7; także M. Grzybowski, *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 297–298; R. Chruściak, *Odpowiedzialność polityczna pozaparlamentarna*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny...*, s. 303–304.

i praktyki ich stosowania wydaje się być zbyt wąskim ujęciem tematu. W tym wypadku analiza stanu prawnego obowiązującego w latach 1989–1997 i praktyki jego stosowania jest nieodzowna, bowiem mają one bezpośredni wpływ na obecnie obowiązujący stan prawny oraz aktualną praktykę ustrojową. Stąd też w jako ramy czasowe niniejszej pracy został przyjęty cały okres III Rzeczypospolitej Polskiej. Początkową cezurą czasową jest zatem rok 1989, zaś pierwszym analizowanym gabinetem jest rząd Tadeusza Mazowieckiego, powołany we wrześniu 1989 r. Cezurą końcową jest natomiast data oddania monografii do druku w początkach grudnia 2017 r., zbiegająca się z dymisją rządu Beaty Szydło. Jest to ostatni gabinet analizowany w niniejszej pracy.

Poszczególne zagadnienie podejmowane w niniejszej monografii należą do tematyki poruszanej dość często w polskiej literaturze prawniczej. Istniejące opracowania dotyczą jednak przede wszystkim ogólnych rozważań na temat prawnoustrojowego statusu Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów lub ministra, bądź relacji między Radą Ministrów a Sejmem<sup>11</sup>. Wśród prac dotyczących poszczególnych aspektów zagadnienia odpowiedzialności politycznej ministrów, reprezentowane są przede wszystkim pozycje dotyczące kwestii odpowiedzialności ministrów i Rady Ministrów przed Sejmem<sup>12</sup>. Wspomniane

---

<sup>11</sup> W tej kategorii wskazać należy wymienić przede wszystkim prace z okresu PRL: M. Rybicki (red.) *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, Wrocław 1985; M. Konarski, *Stanowisko ministra w PRL*, Warszawa 1988, a także w kwestiach prawnoporównawczych J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982. Wśród nowszych opracowań warto wskazać prace: Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998; S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002; A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze 2002; M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007; M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Zakożenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006; K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2007; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

<sup>12</sup> Między innymi są to prace: S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 1; idem, *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizowania funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojznawcze. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło” t. XXXI, 2014; E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej Konstytucji i praktyce lat 1997–2007*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007; M. Bożek, *Geneza konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2011, z. 5; B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 4; R. Chruściak, *Wotum zaufania dla rządu sprawującego władzę – uwagi na tle art. 160 Konstytucji RP*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014; M. Pach, *Zakres indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej osoby powołanej w skład Rady Ministrów na więcej niż jeden urząd*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 6; P. Sarnecki, *Procedury odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojznawcze. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja



opracowania koncentrują się zazwyczaj na jednej, wybranej instytucji z tego zakresu. W sposób bardziej kompleksowy zagadnienia powyższe zostały podjęte m.in. w pracach W. Sokolewicz<sup>13</sup>, Z. Szeli<sup>14</sup>, a także M. Laskowskiej i W. Sokolewicz<sup>15</sup> oraz B. Dziemidok-Olszewskiej<sup>16</sup>.

W omawianej literaturze brakuje natomiast pozycji ukazującej kwestie odpowiedzialności politycznej ministra w okresie III Rzeczypospolitej Polskiej w sposób kompleksowy, zarówno na gruncie przepisów konstytucyjnych, jak i praktyki ich stosowania, przy uwzględnieniu zmian obowiązujących uregulowań prawnych w badanym okresie. Takie ujęcie omawianej problematyki jest konieczne, pozwala bowiem na wszechstronną analizę zagadnienia odpowiedzialności politycznej ministra w III RP. Niniejsza monografia, będąca zmodyfikowaną wersją mojej pracy doktorskiej obronionej w listopadzie 2017 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, stanowi próbę dokonania kompleksowej analizy zagadnienia genezy i ewolucji odpowiedzialności politycznej ministra w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej.

Dlatego jako podstawowy przedmiot badań podjęta zostanie próba ustalenia reguł dotyczących odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów, Prezydentem RP oraz Sejmem na gruncie przepisów obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w okresie tak zwanej transformacji ustrojowej w latach 1989–1997, jak również przepisów aktualnie obowiązującej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Nadto przedmiotem badań jest również analiza praktyki stosowania reguł dotyczących odpowiedzialności ministrów obowiązujących w omawianym okresie. Dodatkowo w niniejszej monografii w sposób syntetyczny przeprowadzona została analiza prawno porównawcza dotycząca instytucji odpowiedzialności politycznej ministra w porządkach konstytucyjnych wybranych współczesnych państw europejskich, co między innymi pozwoliło na ustalenie wpływu unormowań istniejących w porządkach prawnych innych państw na rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę. W niezbędnym zakresie zamieszczone zostały także rozważania historycznoprawne dotyczące genezy urzędu ministra w ustrojach wybranych państw europejskich (Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec) oraz ewolucji statusu ministra i zasad jego odpowiedzialności w polskiej tradycji ustrojowej, w szczególności w ustroju II Rzeczypospolitej oraz Polski Ludowej.

---

Pułło”, red. A. Szmyt, t. XXXI, 2014; J. Juchniewicz, *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, z. 5.

<sup>13</sup> *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (wotum zaufania, wotum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.

<sup>14</sup> *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.

<sup>15</sup> *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego”, Seria: Prawo, 2002, nr 6.

<sup>16</sup> *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.



\*\*\*

W tym miejscu chciałbym serdecznie podziękować Panu Prof. dr hab. Sławomirowi Patyrze za opiekę naukową oraz wszelkie wsparcie udzielone w trakcie prac nad przygotowaniem mojej rozprawy doktorskiej. Podziękowania kieruję także do Pana Prof. dr hab. Marka Chmaja i Pana Prof. dr hab. Radosława Grabowskiego – recenzentów rozprawy w przewodzie doktorskim – za ich cenne uwagi i rady, które pozwoliły na przygotowanie ostatecznej wersji monografii.

Lublin, grudzień 2017  
*Marek Woźnicki*



# Rozdział I

## Ewolucja statusu prawnego ministra i zasad jego odpowiedzialności politycznej w Polsce do 1989 r.

### 1. Geneza urzędu ministra i Rady Ministrów w wybranych państwach europejskich

Ewolucja ustroju państw europejskich w czasach nowożytnych doprowadziła do przeobrażenia państwa patrymonialno-lennego w państwo publiczne. Państwo zaczęto uważać za dobro wspólne, gdzie monarcha nie był „właścicielem”, lecz „pierwszym sługą”. Wiązało się to ze zwiększeniem zadań monarchy, szczególnie w sferze rządzącej i organizatorskiej, a co za tym idzie – rozbudową fachowego aparatu urzędniczego. Aparat ten był budowany zgodnie z zasadami podziału kompetencji oraz hierarchicznego podporządkowania. Na czele tego aparatu stali urzędnicy centralni podlegli bezpośrednio władcy – ministrowie (od łac. *minister* – sługa, pomocnik). Już w okresie średniowiecza monarchowie powoływali liczne grono urzędników nadwornych. W czasach nowożytnych te tradycyjne urzędy zazwyczaj traciły na znaczeniu, przekształcając się w funkcje o czysto honorowym znaczeniu. Równocześnie tworzono nowe urzędy, bezpośrednio zależne od władcy, wyposażone w realne kompetencje w dziedzinie zarządu państwem<sup>1</sup>.

W Anglii pierwotnie ministrowie byli urzędnikami nadwornymi – członkami Tajnej Rady królewskiej (*Privy Council*). Nie mieli określonych własnych kompetencji, pełnili jedynie funkcję doradców monarchy, bowiem wyłącznie uprawnionym do podejmowania decyzji był król. W drugiej połowie XVII wieku monarchowie zaczęli powoływać spośród członków Tajnej Rady mniejsze grono ministrów, które obradowało pod przewodnictwem króla w jego

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 20–25.

gabiniecie. Król Wilhelm III Orański przyjął zasadę, iż ministrowie powinni wywodzić się spośród deputowanych tego stronnictwa, które miało większość w Izbie Gmin. Po powstaniu Królestwa Wielkiej Brytanii (1707) i objęciu tronu brytyjskiego przez elektorów hanowerskich (1713 r.) monarchowie zaprzestali przewodniczenia obradom gabinetu, przekazując tę funkcję jednemu z ministrów<sup>2</sup>, który nazywany był pierwszym ministrem (*prime minister*). Wkrótce premier uzyskał decydujący wpływ na powoływanie i odwoływanie ministrów. Dalsza ewolucja ustroju Wielkiej Brytanii doprowadziła do przejęcia przez premiera i gabinet całości władzy wykonawczej w państwie<sup>3</sup>. Instytucja kontrasygnaty, dotąd mająca charakter potwierdzenia autentyczności podpisu króla, w XVIII wieku nabrała nowego znaczenia. Przez akt kontrasygnaty minister przejmował na siebie odpowiedzialność za treść aktu wydanego przez króla. Równocześnie przyjęta została zasada, że król nie może rozkazać ministrowi dokonania kontrasygnaty. W ten sposób ministrowie uniezależnili się od króla, jednocześnie pojawiła się zasada solidarnej odpowiedzialności politycznej gabinetu przed Izłą Gmin<sup>4</sup>. Dotychczas możliwość odwołania ministra istniała jedynie przy zastosowaniu procedury *impeachment* i wymagała udowodnienia ministrowi naruszenia prawa. Od XVIII wieku Izba Gmin mogła domagać się odwołania gabinetu lub ministra ze względu na brak akceptacji dla jego polityki. Ministrowie byli zatem zależni zarówno od króla, jak i od parlamentu<sup>5</sup>.

W ten sposób w systemie brytyjskim rządy „króla w swojej radzie” dość szybko przekształciły się w rządy króla „za pośrednictwem gabinetu”. Po krótkim epizodzie rządów osobistych monarchy w początkach panowania Jerzego III nasilił się proces uniezależniania ministrów i gabinetu od głowy państwa. Jednocześnie gabinet stawał się coraz bardziej zależny od parlamentu, co dało

<sup>2</sup> Najczęściej był to Pierwszy Lord Skarbu; patrz: J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 22; M. Klementowski, *Powszechna historia ustroju*, Warszawa 2012, s. 354.

<sup>3</sup> Niekiedy jako przyczynę tego procesu wskazuje się na prozaiczny fakt, iż rządzący po 1713 r. Wielką Brytanią królowie z linii hanowerskiej (Jerzy I i Jerzy II) nie znali języka angielskiego, z kolei ministrowie nie znali języka niemieckiego. Z tego względu królowie rzadko pojawiali się na posiedzeniach gabinetu, który uzyskał samodzielność w prowadzeniu polityki państwa; patrz: D. G. Kousoulas, *On Government: A Comparative Introduction*, Belmont 1968, s. 52. Tezę tę odrzuca jednak J. P. Mackintosh wskazując na inne przyczyny, związane m.in. z niewielkim zainteresowaniem sprawami Wielkiej Brytanii i częstymi wyjazdami króla do Hanoweru; patrz: J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, London 1977, s. 51.

<sup>4</sup> Od 1741 r. (gabinet R. Walpole'a) przyjęta została zasada, iż w przypadku porażki dotychczas rządzącego stronnictwa w wyborach i utraty większości w Izbie Gmin gabinet podawał się do dymisji, niezależnie od tego, że posiadał poparcie Izby Lordów i króla; patrz: J. P. Mackintosh, *op. cit.*, s. 52–53.

<sup>5</sup> Choć należy zauważyć, iż instytucja odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem była kwestionowana jeszcze w początkach XIX w.; patrz: M. Rakowski, *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016, s. 86–87.

początek systemowi rządów parlamentarno-gabinetowych<sup>6</sup>. Tymczasem w europejskich monarchiach absolutnych XVIII wieku dominował kolegialny tryb zarządzania sprawami państwa przez „króla w jego radzie”<sup>7</sup>. We Francji władza wykonawcza sprawowana była przez króla za pośrednictwem jednoosobowych urzędów ministerialnych, generalnego kontrolera finansów oraz czterech sekretarzy stanu. Z tradycyjnych urzędów swoje znaczenie utrzymało jedynie stanowisko kanclerza. Kompetencje ministrów zostały określone według zasad rzeczowości, a w przypadku sekretarzy stanu – także terytorialności<sup>8</sup>. Sekretarze stanu i generalny kontroler finansów byli całkowicie zależni od króla, który mógł ich odwołać w każdym czasie. Jednocześnie byli niezależni od siebie, sprawując jednoosobowe kierownictwo określoną dziedziną spraw państwowych. W celu rozpatrywania spraw przekraczających kompetencje jednego ministra utworzone zostały kolegialne urzędy centralne w postaci Rady Stanu, Rady Depesz, Rady Finansów i Rady Prywatnej (Rady Stron Procesowych)<sup>9</sup>.

W Prusach ministrowie byli najwyższymi urzędnikami wchodzącymi w skład centralnego organu kolegialnego zarządzającego sprawami państwa, który nosił nazwę Generalnego Dyrektoriatu Finansów, Wojny i Domen (Generalnego Dyrektorium). Każdym z departamentów Generalnego Dyrektorium kierował jeden minister, oprócz niego w departamencie było jeszcze 2–3 urzędników z tytułem ministra, a także tajni radcy i niżsi urzędnicy. Ministrowie wchodziłi również w skład Ministerstwa Gabinetowego (do spraw zagranicznych), Ministerstwa Sprawiedliwości (którym kierował kanclerz) oraz Tajnej Rady. W tym systemie to król podejmował wszelkie decyzje oraz koordynował i nadzorował pracę ministrów. Faktyczna rola ministrów sprowadzała się zatem do wykonywania zarządzeń królewskich, które były im przekazywane przez tajnych radców<sup>10</sup>.

Można przyjąć, iż system rządów „króla w radzie” oraz rozpowszechnienie instytucji kolegialnych w monarchiach absolutnych tego okresu wynikało przede wszystkim z potrzeby zapewnienia królowi możliwości szerokiego konsultowania decyzji, z drugiej zaś strony z dążenia do utworzenia spraw-

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 81–83; G. L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 6.

<sup>7</sup> H. Izdebski, *op. cit.*, s. 35.

<sup>8</sup> Początkowo każdy sekretarz zarządzał sprawami ¼ terytorium państwa oraz sprawami zagranicznymi z określoną grupą państw, np. sekretarz ds. północnych zawiadywał Normandią i Pikardią oraz stosunkami dyplomatycznymi z Anglią i Szkocją. W XVII w. ustaliła się zasada podziału rzeczowego – pierwszy z sekretarzy zajmował się sprawami zagranicznym, drugi – sprawami wojny, trzeci – marynarki, a czwarty – dworem królewskim. Jednocześnie każdy z sekretarzy zarządzał sprawami wewnętrznymi w określonej grupie prowincji; patrz: M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1998, s. 236–237.

<sup>9</sup> M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 15.

<sup>10</sup> Z. Szultka, *Reformy centralnej administracji państwa*, [w:] *Prusy w okresie monarchii absolutnej (1701–1806)*, red. B. Wachowiak, Poznań 2010, s. 81–88.

nego mechanizmu kontroli działalności wyższych urzędników państwowych przez członków kolegium. Kolegialny zarząd sprawami państwa uniemożliwia również skupienie nadmiernej władzy w rękach jednego ministra. Stąd też ten wzorzec był stosowany powszechnie w państwach europejskich<sup>11</sup>.

Rozwiązania przyjęte w Rzeczypospolitej Obojga Narodów odnośnie do pozycji ministrów w pewnym stopniu odbiegały od powyższych wzorców. W Królestwie Polskim mianem ministrów określano najważniejszych urzędników: marszałków (wielkiego i nadwornego), kanclerza i podkanclerzego, podskarbie (wielkiego i nadwornego) oraz hetmanów (wielkiego i polnego)<sup>12</sup>. Większość z tych urzędów istniała już w średniowieczu, a ostatecznie ich lista ustaliła się pod koniec XVI wieku. Zgodnie z postanowieniami unii lubelskiej takie same urzędy powołano w Wielkim Księstwie Litewskim, łącznie zatem było 16 ministrów. Kompetencje poszczególnych ministrów określone były w prawie zwyczajowym oraz konstytucjach sejmowych, ich działalność (szczególnie podskarbie) podlegała kontroli Sejmu. Mianowanie ministrów zależało od swobodnej decyzji króla, ministrowie pełnili funkcje jego doradców, wchodził w skład Rady Królewskiej (późniejszego Senatu)<sup>13</sup>. Jednakże w praktyce ministrowie byli w dużym stopniu niezależni od króla, mogli sprzeciwić się jego poleceniom<sup>14</sup>. Ich odwołanie było utrudnione z uwagi na fakt, iż ministrowie pełnili swoje funkcje dożywotnio. Możliwe było jedynie przeniesienie ministra na inne, tytularnie wyższe stanowisko, co zmuszało go do rezygnacji z dotychczas piastowanej funkcji<sup>15</sup>.

Dopiero w czasach stanisławowskich podjęto próby usprawnienia zarządu państwem i osłabienia pozycji jednoosobowych ministrów. Korzystając z wzorców państw ościennych zaczęto organizować centralne urzędy państwa w formie kolegialnej. W latach 1764–1766 powołano organy kolegialne w postaci Komisji Wojskowych i Komisji Skarbowych (Koronnych i Litewskich), gdzie rola podskarbie i hetmanów została zredukowana do pozycji prezesów

<sup>11</sup> Można np. wskazać reformę administracji imperium rosyjskiego dokonaną przez Piotra I, zgodnie z którą zarząd sprawami państwa został przekazany dziesięciu kolegiom, których kompetencje zostały określone według zasady rzeczowości. Każdemu kolegium przewodniczył prezes. Prezesi kolegiów oraz kilku innych urzędników powołani przez cara tworzyli centralny organ administracyjno-sądowy w postaci Senatu Rządzącego, patrz: M. Wąsowicz, *Historia ustroju państw zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa 2011, s. 136–137.

<sup>12</sup> Przy czym marszałek nadworny, podkanclerzy podskarbi nadworny i hetman polny byli traktowani jako zastępcy odpowiednio marszałka wielkiego, kanclerza, podskarbiego wielkiego oraz hetmana wielkiego, a jednocześnie mieli przypisane własne kompetencje, patrz: Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa polskiego, t. II Od połowy XV wieku do r. 1795*, Warszawa 1966, s. 129–131.

<sup>13</sup> W skład Senatu nie weszli hetmani oraz podskarbiowie nadworni, gdyż ich urzędu ukształtowały się dopiero w XVI wieku; patrz: *Ibidem*, s. 123.

<sup>14</sup> H. Skrzeczyńska, *Geneza i ewolucja urzędu ministra w polskim systemie ustrojowym do uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 6, s. 87.

<sup>15</sup> H. Izdebski, op. cit., s. 47–48.

komisji. Po I rozbiórce Polski zarząd sprawami państwa został przekazany kolegialnej Radzie Nieustającej, podzielonej na resortowe departamenty, sprawami oświaty zarządzał natomiast oddzielny organ w postaci Komisji Edukacji Narodowej<sup>16</sup>. Natomiast w Ustawie Rządowej z dnia 3 Maja 1791 r. przywrócono zasadę jednoosobowego kierowania sprawami państwa przez poszczególnych ministrów. W Konstytucji 3 Maja przewidziano, iż władzę wykonawczą pełnić będzie Straż Praw pod przewodnictwem króla, w skład której wchodzić mieli: prymas jako prezes Komisji Edukacji Narodowej oraz 5 ministrów: pieczęci (jeden z kanclerzy), spraw zagranicznych (drugi z kanclerzy), wojny (jeden z hetmanów), skarbu (jeden z podskarbich), policji (jeden z marszałków). Nominacja ministrów zależała wyłącznie od woli króla, to również król decydował o tym, którzy ministrowie będą zasiadać w Straży Praw. Jednakże Sejm mógł zażądać odwołania każdego ministra większością 2/3 głosów<sup>17</sup>. Konstytucja 3 Maja była zatem pierwszą pisaną konstytucją, która przewidywała odpowiedzialność polityczną ministrów przed parlamentem oraz precyzowała sposób jej egzekwowania. Nie oznaczało to jednak wprowadzenia systemu parlamentarnego, zwłaszcza że ministrowie nie tworzyli gabinetu, lecz jedynie radę królewską<sup>18</sup>.

Zasada jednoosobowego kierownictwa sprawami państwa przez ministrów oraz resortowego podziału ich kompetencji została rozpowszechniona w Europie w okresie rewolucji francuskiej i wojen napoleońskich. W pierwszej konstytucji Francji z 3 września 1791 r. władza wykonawcza została powierzona królowi i ministrom, przy czym ministrowie byli swobodnie powoływani i odwoływani przez króla. W konstytucji ustalono również liczbę ministrów i określono ich kompetencje według kryterium resortowego<sup>19</sup>. Ministrowie ponosili jedynie odpowiedzialność konstytucyjną przed Najwyższym Sądem Narodowym, przed którym mogli być postawieni na podstawie uchwały Zgromadzenia Narodowego<sup>20</sup>. Reformy przeprowadzone przez Napoleona Bonaparte umocniły zasadę podziału resortowego oraz jednoosobowego kierownictwa ministrów poszczególnymi działami administracji. Jednocześnie mi-

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 48–50; Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 502–508.

<sup>17</sup> Art. VII Konstytucji 3 Maja, *Volumina legum*, t. IX, Kraków 1889, s. 223–224; D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 7–8; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 50–51; Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 535–538; H. Skrzeczyńska, *op. cit.*, s. 87–89.

<sup>18</sup> M. Rakowski, *op. cit.*, s. 110.

<sup>19</sup> Byli to ministrowie: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Wojskowych, Skarbu, Sprawiedliwości oraz Kolonii i Marynarki, patrz: M. Klementowski, *op. cit.*, s. 397–398.

<sup>20</sup> Jednakże to Zgromadzenie Narodowe określało, na czym polega przestępstwo naruszenia Konstytucji; w praktyce pod pojęciem przestępstwa naruszenia Konstytucji rozumiano także próby prowadzenia przez ministrów polityki niezgodnej z wolą większości Zgromadzenia Narodowego, patrz: M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji 1789–1958*, Białystok 1996, s. 101–102.

nistrowie wchodzili w skład centralnego organu administracyjno-sądowego, jakim była Rada Stanu (*Conseil d'Etat*)<sup>21</sup>. Ministrowie byli zależni politycznie tylko od Pierwszego Konsula (od 1804 r. cesarza), ponosili jedynie odpowiedzialność prawną przed Najwyższym Trybunałem<sup>22</sup>.

Również ustroj wprowadzony kartą konstytucyjną Ludwika XVIII z 1814 r. przewidywał podobną rolę ministrów jako urzędników zależnych od króla, których zadaniem było dokonywanie kontrasygnaty aktów królewskich oraz kierowanie określonymi działaniami administracji<sup>23</sup>. Ministrowie ponosili przed parlamentem jedynie odpowiedzialność konstytucyjną za zdradę główną lub nadużycie władzy (w tym za akty królewskie, którym udzielili kontrasygnaty) na wzór angielskiego *impeachment*. Praktyka stosowania karty konstytucyjnej zmierzała natomiast do rozszerzenia odpowiedzialności ministrów przed parlamentem również o odpowiedzialność polityczną<sup>24</sup>. Po rewolucji lipcowej z 1830 r. status ustrojowy ministrów we Francji uległ zmianie poprzez umocnienie w drodze zwyczajowej systemu podwójnej odpowiedzialności. System ten (zwany orleańskim) polegał na konieczności uzyskania przez ministrów zaufania króla oraz parlamentu. Ministrowie mogli być zatem odwołani nie tylko przez króla, ale też przez parlament<sup>25</sup>.

Wzorzec napoleoński został przejęty wprost w konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.<sup>26</sup> Władza wykonawcza w Księstwie należała do księcia warszawskiego, którym był król saski<sup>27</sup>. Król powoływał sześciu ministrów<sup>28</sup>, którzy tworzyli Radę Ministrów na czele z Prezesem. Rada Ministrów miała służyć uzgadnianiu spraw przekraczających kompetencje jednego ministra<sup>29</sup>. Prezes Rady Ministrów i ministrowie wchodzili również w skład

<sup>21</sup> M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 19–20.

<sup>22</sup> M. Morabito, D. Bourmand, *op. cit.*, s. 188–189; M. Rakowski, *op. cit.*, s. 116–117.

<sup>23</sup> Powoływano wówczas od 6 do 10 ministrów, m.in. byli to ministrowie: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Wojny, Finansów, Marynarki i Kolonii, Domu Królewskiego, patrz: M. Rakowski, *op. cit.*, s. 210.

<sup>24</sup> M. Morabito, D. Bourmand, *op. cit.*, s. 211–214, 232–236; M. Rakowski, *op. cit.*, s. 117–118, 210–214.

<sup>25</sup> Formalnie o odwołaniu gabinetu lub ministra zawsze decydował król, faktycznie jednak powodem takiej decyzji dość często była sytuacja w parlamencie; patrz: M. Rakowski, *op. cit.*, s. 214–216.

<sup>26</sup> „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. I, s. I–XLVII.

<sup>27</sup> Art. 5 i 6 Konstytucji Księstwa Warszawskiego.

<sup>28</sup> W Art. 11 Konstytucji Księstwa Warszawskiego wskazano, że będą to ministrowie: Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Czcii Religijnych, Wojny, Przychodów i Skarbu, policji oraz minister – Sekretarz Stanu.

<sup>29</sup> Art. 8 Konstytucji Księstwa Warszawskiego



Rady Stanu<sup>30</sup>, a także byli członkami Izby Poselskiej<sup>31</sup>. Ministrowie byli zależni jedynie od króla<sup>32</sup>. W 1812 r. król przekazał Radzie Ministrów uprawnienia do podejmowania w wypadkach nagłych decyzji w sprawach należących do kompetencji króla, z wyjątkiem możliwości zawieszania ministrów, ich zmiany oraz naruszania porządku sądownictwa. Decyzje Rady Ministrów podejmowane były w formie uchwał, przyjmowanych większością głosów i obowiązywały do czasu ich uchylenia lub zmiany przez króla<sup>33</sup>.

WW połowie XIX w. nastąpiło zasadnicze ukształtowanie systemu parlamentarnego w Wielkiej Brytanii<sup>34</sup>. Monarcha utracił wówczas faktyczny wpływ na skład gabinetu, który był zależny politycznie od większości w Izbie Gmin. W drodze zwyczajowej przyjęto, że wotum nieufności dla gabinetu może być wyrażone zarówno wprost, poprzez podjęcie stosownej uchwały<sup>35</sup>, jak i pośrednio, poprzez odmowę uchwalenia projektu ustawy złożonego przez gabinet. Ta druga forma tzw. dorozumianego wotum nieufności ukształtowała się ostatecznie w latach 30. XIX w.<sup>36</sup>, choć jeszcze do lat 40. XIX w. była kwestionowana<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Art. 14 Konstytucji Księstwa Warszawskiego. Rada Stanu była organem kolejalnym, w skład którego wchodziła Prezes Rady Stanu, ministrowie oraz radcy stanu. Zajmowała się przede wszystkim przygotowaniem projektów ustaw oraz dekrétów królewskich, pełniła również rolę sądu kasacyjnego, administracyjnego oraz rozstrzygała spory kompetencyjne, a także miała kontrolować działalność ministrów i innych urzędników; patrz: M. Krzymkowski, *op. cit.*, s. 155–253.

<sup>31</sup> Czyli niższej izby Sejmu, patrz: art. 46 Konstytucji Księstwa Warszawskiego.

<sup>32</sup> Art. 82 Konstytucji Księstwa Warszawskiego.

<sup>33</sup> Dekret z 26 maja 1812 r., „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. IV, s. 327–329; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 111–113.

<sup>34</sup> Za moment przełomowy wskazuje się reformę prawa wyborczego z 1832 r., która doprowadził m.in. do przekształcenia stronnictw torysów i wigów w masowe partie polityczne. Izba Gmin stała się wówczas „pośrednikiem” między wyborcami a gabinetem. Ponadto w czasie panowania królowej Wiktorii nastąpiło ostatecznie wycofanie się monarchy z ingerencji w działalność gabinetu; patrz: J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 22–23.

<sup>35</sup> Przy czym w systemie brytyjskim występują zarówno wnioski o wotum nieufności w ścisłym tego słowa znaczeniu (*motion of no confidence*), jak i wnioski o podjęcie uchwały w przedmiocie krytyki rządu bez obowiązku złożenia dymisji (*censure motions*). W praktyce właściwe zaklasyfikowanie wniosku może być utrudnione i w dużej mierze zależy od tego, jak dany projekt uchwały zostanie potraktowany przez rząd i opozycję, patrz: T. Wiecech, *Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, z. 6, s. 88–90.

<sup>36</sup> W 1830 r. nastąpiła dymisja rządu A. Wellingtona z uwagi na odrzucenie projektu ustawy w sprawie listy cywilnej, w 1835 r. dymisję złożył premier R. Peel po przegraniu 6 głosowań w Izbie Gmin; patrz: M. Rakowski, *op. cit.*, s. 202–203. Pod koniec XIX w. ustalił się zwyczaj, że dorozumiane wotum nieufności może być wyrażone: 1) poprzez odrzucenie rządowego projektu ustawy; 2) w wyniku odrzucenie projektu ustawy budżetowej, które następowało poprzez zgłoszenie wniosku o potrącenie z pensji premiera symbolicznego funta szterlinga; 3) poprzez interpelację poselską i uznanie w drodze głosowania, iż odpowiedź ministra jest niewystarczająca; patrz: M. Klementowski, *op. cit.*, s. 355.

<sup>37</sup> P. Sarnecki, *Procedury odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojoznawcze”, t. XXXI, *Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2014, s. 135.

Od tego momentu „dorozumiane” wotum nieufności stało się podstawą dochodzenia odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Instytucja ta była ograniczana w praktyce poprzez przyjęcie interpretacji, iż nie każda porażka rządu w głosowaniu nad ustawą oznacza obowiązek jego dymisji<sup>38</sup>. Nadto odpowiedzialność polityczna gabinetu i poszczególnych ministrów przed Izłą Gmin była równoważona przez prawo króla do rozwiązywania Izby Gmin i zarządzenia nowych wyborów, wykonywane w praktyce wyłącznie na wniosek premiera<sup>39</sup>.

Jednocześnie wzmocnieniu uległa pozycja premiera wewnątrz gabinetu, co wynikało z ustabilizowania się systemu dwupartyjnego. Premier jako szef rządu i lider partii posiadającej większość w parlamencie stał się główną osobą decydującą o powoływaniu i odwoływaniu ministrów, choć formalnie uprawnienie to należało do monarchy<sup>40</sup>. Miał również decydujący wpływ na liczbę członków gabinetu. W jego skład wchodziłi co do zasady dostojnicy korony oraz ministrowie (sekretarze stanu) kierujący resortami, jednak ostateczna decyzja o powołaniu ministra w skład gabinetu należała do premiera<sup>41</sup>. Utrwalenie władzy „organizacyjnej” premiera i jego zwierzchnictwa nad ministrami sprawiło, iż uzyskał on pozycję faktycznego szefa władzy wykonawczej w państwie. Jednocześnie powstała wewnętrzna hierarchia w brytyjskim rządzie, opierająca się na różnicy pomiędzy pojęciem „gabinet” (*cabinet*) i „rząd” (*government*). Tym drugim mianem określano nie tylko premiera i ministrów wchodzących w skład gabinetu, ale również podległych im ministrów młodszych (*junior minister*), ministrów bez teki, sekretarzy i podsekretarzy stanu (wiceministrów), a niekiedy także innych wyższych urzędników służby cywilnej<sup>42</sup>. Ponadto w ramach gabinetu istniała nieformalna struktura gabinetu wewnętrznego (*inner cabinet*), skupiającego najważniejszych ministrów będących najbliższymi współpracownikami premiera, którzy uzgadniali sprawy przedkładane następnie na posiedzenie gabinetu<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> M. Rakowski, *op. cit.*, s. 207, 280–281; I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1969, s. 493.

<sup>39</sup> M. Rakowski, *op. cit.*, s. 204.

<sup>40</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 32, 49–51.

<sup>41</sup> Tradycyjnie w skład gabinetu wchodziłi premier będący Pierwszym Lordem Skarbu, Lord Exchequeru (minister skarbu), Lord Kanclerz (przewodniczący Izby Lordów), Lord Przewodniczący Tajnej Rady, Lord Strażnik Tajnej Pieczęci. Od końca XVIII w. tworzone były urzędy (*office*) według podziału resortowego, kierowane przez sekretarzy stanu, np. Spraw Wewnętrznych (*Home Office*), Spraw Zagranicznych (*Foreign Office*), Wojny (*War Office*), Kolonii (*Colonial Office*), itd. Również kolegialne wcześniej rady (*board*, np. Rada ds. Handlu – *Board of Trade*) były od XIX w. zarządzane jednoosobowo przez dygnitarzy o różnych tytułach patrz: M. Sczaniecki, *op. cit.*, s. 446–447.

<sup>42</sup> M. Wąsowicz, *op. cit.*, s. 169–172; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 110–112; obecnie liczba członków *government* w Wielkiej Brytanii wynosi około 115 osób, z czego *cabinet* tworzy około 20 osób, patrz: M. Dacewicz, *Pozycja ustrojowa ministra w wybranych państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2010, z. 2–3, s. 295.

<sup>43</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 44.

Wzorzec brytyjski został następnie twórczo zaadaptowany w ustroju III Republiki Francuskiej<sup>44</sup>. W ustawach zasadniczych z 1875 r. władza wykonawcza została powierzona prezydentowi i ministrom. Formalnie to prezydent przewodniczył pracom Rady Ministrów i kierował polityką państwa. W 1879 r. nastąpiła ostateczna rezygnacja prezydenta z funkcji kierownika rządu. Stąd też kompetencje te przeszły w ręce Prezesa Rady Ministrów, które to stanowisko pełnił jeden z ministrów resortowych. Dopiero w 1934 r. wprowadzono zasadę, że urząd premiera nie musi być łączony z funkcją ministra resortowego<sup>45</sup>. Ministrowie ponosili odpowiedzialność solidarną przed obu izbami parlamentu za ogólną politykę rządu oraz indywidualną za swe akty osobiste. Procedura egzekwowania tej odpowiedzialności nie została dokładnie ustalona w przepisach konstytucyjnych<sup>46</sup>. Tym samym początkowo ministrów traktowano jako pomocników prezydenta w wykonywaniu władzy wykonawczej. Natomiast po 1879 r. Rada Ministrów przekształciła się niemalże w komitet wykonawczy parlamentu, który zdobył sobie zasadniczą przewagę nad egzekutywą. Wyrazem tego było zwyczajowe wygaśnięcie prawa prezydenta do rozwiązania legislatury, jak również przyjęcie szerokiej wykładni zasady odpowiedzialności rządu i ministrów przed parlamentem. Dlatego do obalenia rządu lub ministra mogło dojść nie tylko poprzez formalne wyrażenie wotum nieufności dla całego rządu lub ministra zarówno przed Izbą Deputowanych, jak i przed Senatem, ale także przez każdą poważniejszą krytykę polityki gabinetu w parlamencie lub odrzucenie ustawy proponowanej przez rząd<sup>47</sup>. Na praktykę ustrojową III Republiki istotny wpływ miało również rozbitcie polityczne parlamentu, co powodowało konieczność tworzenia kolejnych gabinetów w oparciu o koalicje kilku ugrupowań parlamentarnych. Porozumienia koalicyjne cechowały się zwykle niewielką trwałością. Stąd też znamienym elementem ustroju III Republiki były częste zmiany gabinetów<sup>48</sup>. Słaba pozycja kolejnych premierów, którzy z trudem próbowali prowadzić jednolitą politykę rządu, skutkowałą względną samodzielnością ministrów w kierowaniu powierzonymi im resortami. Wyni-

---

<sup>44</sup> Choć warto zaznaczyć, iż współcześnie system ten był niekiedy oceniany bardzo krytycznie. W klasycznym dziele *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form*, Tübingen 1918 R. Redslob dowodził, iż system parlamentarny we Francji jest systemem o „nieprawidłowej formie” (*unecht Form*), gdyż system ten jest odpowiedni dla monarchii, a w republice doznaje wynaturzeń, patrz: J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 60.

<sup>45</sup> Dopiero w tym roku w ustawie budżetowej wymieniono stanowisko premiera; patrz: I. Grajewska, *Przemiany w egzekutywie V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 11, s. 725.

<sup>46</sup> M. Morabito, D. Bourmaud, *op. cit.*, s. 354–361, 369; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 61–63.

<sup>47</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 69.

<sup>48</sup> W ciągu 70 lat istnienia III Republiki istniało 140 rządów, żaden nie urzędował dłużej niż 3 lata; patrz: M. Szczaniecki, *op. cit.*, s. 391. Ta podstawowa wada ustroju III Republiki była również rozpowszechniona w innych państwach, które po I wojnie światowej przyjęły francuskie rozwiązania ustrojowe; w tym gronie znalazła się również II Rzeczpospolita Polska w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej.

kało to również z faktu, iż dymisja gabinetu nie zawsze oznaczała zmianę na stanowiskach ministrów, często bowiem te same osoby pełniły urząd ministra w kilku, a nawet kilkunastu gabinetach<sup>49</sup>.

W odmienny sposób ukształtowana została pozycja ustrojowa ministrów w XIX-wiecznych monarchiach absolutnych. Wprawdzie pod wpływem francuskim zrezygnowano z kolegiального zarządzania sprawami państwa na rzecz jednoosobowych urzędów ministrów, jednak nadal istniało pełne podporządkowanie ministrów względem monarchy. Przykładowo w 1808 r. w Prusach zlikwidowano Generalne Dyrektorium i pozostałe organy kolegialne, powołując pięć resortowych ministerstw na wzór francuski. Ministrowie tworzyli rząd pod nazwą Ministerstwo Państwa na czele z kanclerzem<sup>50</sup>. W konstytucji pruskiej z 1850 r. przewidziano zarówno stanowiska ministrów według klucza resortowego, jak i Radę Ministrów pod przewodnictwem premiera. Ministrowie i premier ponosili odpowiedzialność konstytucyjną jedynie przed królem<sup>51</sup>. Oryginalne rozwiązania przyjęto natomiast w konstytucji Cesarstwa Niemieckiego z 1871 r., w której przewidziano jedynie funkcję kanclerza Rzeszy. W tym modelu kanclerz Rzeszy był odpowiedzialny wyłącznie przed cesarzem. Do kierowania poszczególnymi resortami cesarz na wniosek kanclerza powoływał sekretarzy stanu (najczęściej spośród ministrów Królestwa Prus), którzy nie mieli statusu ministrów, lecz urzędników Kancelarii Rzeszy odpowiedzialnych przed cesarzem oraz kanclerzem. Zakres kompetencji sekretarzy stanu zależał wyłącznie od decyzji kanclerza<sup>52</sup>. Ewolucja ustroju II Rzeszy Niemieckiej prowadziła jednak do stałego osłabiania pozycji kanclerza na rzecz sekretarzy stanu<sup>53</sup>.

W konstytucji Republiki Weimarskiej z 1919 r. przyjęto reguły wzorowane na zasadach ustroju III Republiki Francuskiej, z modyfikacjami wynikającymi z niemieckiej tradycji rządów kanclerskich. Władzę wykonawczą w państwie sprawowali ministrowie Rzeszy, którzy tworzyli rząd pod przewodnictwem kanclerza, powoływanego przez prezydenta. Kanclerz przewodniczył rządowi,

<sup>49</sup> Np. A. Briand był ministrem w 25 gabinetach, a premierem – w 11; patrz: M. Szczaniecki, *op. cit.*, s. 352; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 70–73; M. Rakowski, *op. cit.*, s. 252–254; C. F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions*, New York 1963, s. 246–248.

<sup>50</sup> Po śmierci kanclerza Hardenberga, autora reform, stanowiska kanclerza nie obsadzano. Kierownictwo Ministerstwem Państwa przyznawano jednemu z ministrów, tytułując go prezydentem ministrów; patrz: H. Izdebski, *Rada Administracyjna...*, s. 26–27; G. Kucharczyk, *Polityka i ustrój państwa w okresie reform Steina-Hardenberga*, [w:] *Prusy w dobie kształtowania się kapitalizmu (1806–1871)*, red. G. Kucharczyk, Poznań 2014, s. 51–53; D. Łukasiewicz, *Reforma organów władzy państwowej*, [w:] *Prusy w dobie...*, s. 73–80.

<sup>51</sup> G. Kucharczyk, *Stosunki ustrojowe i polityka wewnętrzna*, [w:] *Prusy w dobie...*, s. 561–562;

<sup>52</sup> Pierwotnie powołano 5 sekretarzy, zaś pod koniec istnienia Cesarstwa Niemieckiego – 10; patrz: M. Rakowski, *op. cit.*, s. 155–156.

<sup>53</sup> H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 99; E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 389.

kierował jego czynnościami, jak również ustalał wytyczne polityki rządu oraz zastępował prezydenta w razie przedterminowego opróżnienia stanowiska lub w wypadku przemijającej przeszkody w sprawowaniu urzędu. Kanclerz ponosił odpowiedzialność polityczną przed Sejmem Rzeszy<sup>54</sup>. W granicach wytycznych ustalonych przez kanclerza każdy z ministrów samodzielnie kierował powierzonym mu działem administracji, za co ponosił odpowiedzialność przed Sejmem Rzeszy. Co istotne, po wyrażeniu wotum nieufności przez Sejm Rzeszy prezydent mógł przeciwstawić się temu stanowisku i rozwiązać parlament<sup>55</sup>.

## 2. Status prawny ministra w ustroju II Rzeczypospolitej Polskiej

### 2.1. Pozycja ustrojowa ministra w okresie rządów parlamentarnych (1918–1926)

W dniu 5 listopada 1916 r. władze okupacyjne niemieckie i austro-węgierskie wydały proklamację, w której deklarowały odbudowę Królestwa Polskiego z ziem dawnego Królestwa Kongresowego oraz zaboru rosyjskiego. Na tej podstawie w grudniu 1916 r. powołano Tymczasową Radę Stanu jako reprezentację polityczną mieszkańców Królestwa Kongresowego. Następnie na wniosek Komisji Przejściowej Tymczasowej Rady Stanu w dniu 12 września 1917 r. władze okupacyjne powołały Radę Regencyjną Królestwa Polskiego jako organ najwyższej władzy państwowej do czasu przejścia władzy przez króla<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> M. Bożek, *Geneza konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2011, z. 5, s. 86–87; M. Domagała, System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 115–117.

<sup>55</sup> W praktyce w warunkach politycznego rozbitcia parlamentu często dochodziło do kryzysów gabinetowych, stąd też w okresie prezydentury P. von Hindenburga zwyczajem stało się tworzenie rządu w oparciu jedynie o zaufanie prezydenta, a ewentualne wotum nieufności stawało się podstawą do rozwiązania parlamentu i przeprowadzenia przedwczesnych wyborów, patrz: M. Domagała, *op. cit.*, s. 118; E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 17–22.

<sup>56</sup> K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski. T. IV Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 642–646; W. Szwarz, *Działania Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej na rzecz przejścia cywilnego zarządu w Królestwie Polskim (1917–1918)*, [w:] *Studia z historii państwa, prawa i idei. Prace dedykowane profesorowi Janowi Malarczykowi*, red. A. Korobowicz, H. Olszewski, Lublin 1997, s. 397, 400–401.

W dniu 3 stycznia 1918 r. Rada Regencyjna wydała dekret o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim<sup>57</sup>. Zgodnie z dekretem Rada Regencyjna sprawowała rządy przez Prezydenta Rady Ministrów, Radę Ministrów i poszczególnych ministrów. Pozycja Prezydenta Rady Ministrów była dość silna: był on szefem rządu i reprezentował rząd, zwoływał posiedzenia i kierował pracami Rady Ministrów, czuwał nad wykonaniem jej uchwał, czuwał również nad wykonaniem dekretów i reskryptów Rady Regencyjnej, które podlegały jego kontrasygnacie. Kontrolował działalność poszczególnych ministrów, przedstawiał Radzie Regencyjnej kandydatów na ministrów oraz kandydatów na szefów innych urzędów centralnych<sup>58</sup>. Rada Ministrów składała się z Prezydenta i wszystkich ministrów, przy czym jeden z ministrów miał pełnić funkcję Wiceprezydenta Rady Ministrów. Decyzje w Radzie Ministrów zapadały większością głosów. Do kompetencji Rady Ministrów należało ustalanie ogólnych zasad polityki rządu, rozstrzyganie spraw przekraczających kompetencje poszczególnych ministrów, rozpoznawanie sprawozdań ministrów i uzgadnianie ich działalności, przyjmowanie opracowanych przez ministrów projektów ustaw, dekretów oraz reskryptów i przekazywanie ich Radzie Regencyjnej, a także uchwalanie rozporządzeń wykonawczych do dekretów Rady Regencyjnej, regulaminów urzędowania Rady Ministrów i poszczególnych ministerstw<sup>59</sup>. Dekret powoływał stanowiska 8 ministrów<sup>60</sup> i określał szczegółowo zakres ich kompetencji. Ministrowie w przekazanych im zakresach administracji mieli stanowić „naczelną władzę rządzącą”. Do ich głównych zadań poza sprawowaniem bieżącej administracji należało opracowywanie projektów ustawodawczych, tworzenie organów administracji niższych szczebli oraz opracowanie sposobu przejmowania władzy od organów okupacyjnych. Ministrowie byli zastępowani przez podsekretarzy stanu, zaś w ministerstwach, w których takiego urzędu nie było, przez jednego z naczelników sekcji wyznaczonego przez ministra. Mianowania podsekretarzy stanu i naczelników sekcji dokonywała Rada Regencyjna na wniosek właściwego ministra, mianowanie innych urzędników należało do wyłącznej kompetencji ministrów<sup>61</sup>.

Wprowadzona przez dekret z 3 stycznia 1918 r. reguła ustanawiania stanowiska ministra i określania jego kompetencji w przepisach rangi ustawowej obowiązywała aż do 1997 r.<sup>62</sup> Stąd też wraz ze zmianą sytuacji politycznej

<sup>57</sup> „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” (dalej jako Dz.P.K.P.) z 1918 r., nr 1, poz. 1.

<sup>58</sup> Art. 6, 7 i 31 dekretu.WS

<sup>59</sup> Art. 8–18 dekretu.

<sup>60</sup> Byli to ministrowie: Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Skarbu, Oświaty i Wyznań, Rolnictwa i Dóbr Koronnych, Przemysłu i Handlu, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy, Aprowizacji; patrz: art. 23–30 dekretu.

<sup>61</sup> Art. 19, 31 i 32 dekretu.

<sup>62</sup> R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 287.



i obejmowaniem kolejnych działów administracji przez władze polskie konieczne było wydawanie dekretów o utworzeniu nowych ministerstw<sup>63</sup>. Powszechny stan prawny obowiązywał nadal po przekazaniu Józefowi Piłsudskiemu przez Radę Regencyjną władzy cywilnej i wojskowej w państwie (11 i 14 listopada 1918 r.), rozwiązaniu Rady Regencyjnej oraz ustanowienia urzędu Tymczasowego Naczelnika Państwa<sup>64</sup>. Do zadań Tymczasowego Naczelnika Państwa należało między innymi mianowanie Prezydenta Ministrów i ministrów, którzy byli odpowiedzialni jedynie przed nim. Ponadto akty urzędowe Tymczasowego Naczelnika Państwa podlegały kontrasygnacie Prezydenta Ministrów<sup>65</sup>.

Kolejne modyfikacje statusu prawnego ministrów nastąpiły z chwilą podjęcia przez Sejm Ustawodawczy uchwały z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa<sup>66</sup>, zwanej powszechnie „Małą Konstytucją”. Zgodnie z tą uchwałą, zarówno Naczelnik Państwa, jak i rząd byli odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu<sup>67</sup>. Uchwała nie określała trybu egzekwowania tej odpowiedzialności, w tym zakresie należało zatem nadal stosować praktykę powstałą na gruncie stosowania przepisów dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. Sejm Ustawodawczy miał kompetencje do wyrażania wotum nieufności zarówno całej Radzie Ministrów jako „rządowi państwa polskiego” (art. 9 dekretu) jak i poszczególnym ministrom jako naczelnym organom administracji. Wprowadzenie odpowiedzialności politycznej Naczelnika Państwa przed Sejmem Ustawodawczym istotnie obniżało pozycję Rady Ministrów względem Sejmu, bowiem w sytuacji konfliktu z większością sejmową rząd nie mógł liczyć na wsparcie głowy państwa dla swojej polityki, skoro Naczelnik Państwa również był odpowiedzialny politycznie przed parlamentem<sup>68</sup>. Mała Konstytucja wprowadziła ponadto obowiązek kontrasygnaty aktów urzędowych Naczelnika Państwa przez właściwego ministra. W ten sposób ministrowie mogli kontrolować działalność Naczelnika Państwa<sup>69</sup>. Nadto Prezydent Ministrów i właściwy minister dokonywali kontrasygnaty ustaw podpisywanych przez

---

<sup>63</sup> Dekret o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy z 4 kwietnia 1918 r., Dz.P.K.P. nr 5, poz. 8.; dekret o utworzeniu Ministerstw Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Apropozycji z 26 października 1918 r., Dz.P.K.P. nr 14, poz. 30; dekret o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz Ministerstwa Ochrony Pracy z 30 października 1918 r., Dz.P.K.P. nr 14, poz. 31.

<sup>64</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, „Dziennik Praw Państwa Polskiego” (dalej Dz.P.P.P.) nr 17, poz. 41.

<sup>65</sup> Art. 2 i 4 dekretu z dnia 22 listopada 1918 r.

<sup>66</sup> Dz.P.P.P. z 1919 r., nr 19, poz. 226

<sup>67</sup> Pkt. II.4 Małej Konstytucji z 1919 r.

<sup>68</sup> R. Kraczkowski, *Mała konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.*, [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014, s. 18–19.

<sup>69</sup> Pkt II.5 Małej Konstytucji z 1919 r.

Marszałka Sejmu<sup>70</sup>. Członkowie rządu byli mianowani przez Naczelnika Państwa „na podstawie porozumienia” z Sejmem<sup>71</sup>. Sformułowanie to oznaczało, iż premier nie miał formalnie wpływu na wybór poszczególnych ministrów. W praktyce wpływ na obsadę tych stanowisk miał szef rządu, Naczelnik Państwa oraz Marszałek Sejmu, który informował Naczelnika o stanowiskach klubów poselskich wyrażonych na posiedzeniu Konwentu Seniorów<sup>72</sup>. O powstaniu rządu decydował zatem consensus pomiędzy Naczelnikiem Państwa a Sejmem<sup>73</sup>. Naczelnik posiadał również pewien wpływ na skład personalny gabinetu, zwłaszcza na stanowisko Ministra Spraw Wojskowych<sup>74</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, iż w ówczesnej sytuacji politycznej częściej dochodziło do utworzenia gabinetów pozaparlamentarnych (rządów „fachowców”), niż opartych o koalicję parlamentarną<sup>75</sup>.

Twórcy Konstytucji marcowej<sup>76</sup> przy określaniu statusu prawnego ministrów i zasad ich odpowiedzialności politycznej bez wątplenia korzystali z doświadczeń ustrojowych państw zaborczych oraz dotychczasowej prakty-

<sup>70</sup> Pkt II.1 Małej Konstytucji z 1919 r.

<sup>71</sup> Pkt. II.3 Małej Konstytucji z 1919 r.

<sup>72</sup> R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 16–17. W czerwcu 1922 r. Sejm powołał specjalny organ w postaci Komisji Głównej, składającej się z ponad 80 posłów reprezentujących wszystkie kluby poselskie (w proporcji 1 delegat do Komisji na 5 posłów). Komisja miała podejmować uchwały w przedmiocie udzielenia poparcia kandydatowi na premiera zgłoszonemu przez Naczelnika Państwa. W razie odmowy udzielenia poparcia Komisja samodzielnie wybierała kandydata na premiera, który następnie po utworzeniu rządu był powoływany przez Naczelnika Państwa; patrz: A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. 2, *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 47–48.

<sup>73</sup> Do konfliktu między Naczelnikiem a parlamentem doszło w lipcu 1922 r., kiedy J. Piłsudski odmówił powołania rządu Wojciecha Korfatego, choć ten posiadał poparcie większości sejmowej. W odpowiedzi posłowie Związku Ludowo-Narodowego złożyli wniosek o odwołanie Naczelnika Państwa, który nie uzyskał wymaganej większości (za 187 głosów, przeciw 207). Ostatecznie Sejm cofnął swoje poparcie dla W. Korfatego i poparł kandydata zgłoszonego przez Naczelnika Państwa, patrz: *Ibidem*, s. 48–49.

<sup>74</sup> Stąd też niezależnie od upadków kolejnych gabinetów stanowisko szefa MSWojsk. pełnił Józef Leśniewski (od marca 1919 r. do sierpnia 1920 r., w czterech gabinetach), a następnie Kazimierz Sosnkowski (od sierpnia 1920 r. do maja 1923 r., w pięciu gabinetach); patrz: K. Olejnik, *Leśniewski Józef Krzysztof*, [w:] *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Wąlczak, A. Wątor, Szczecin 2001, s. 217–218; idem, *Sosnkowski Kazimierz*, [w:] *Ministrowie...*, s. 387–389; W. T. Kulesza, *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, z. 5, s. 43–44.

<sup>75</sup> W latach 1918–1922 powołano 9 gabinetów, spośród których tylko rząd Leopolda Skulskiego oraz I rząd Wincentego Witosa były gabinetami koalicyjnymi. Pozostałe rządy miały charakter gabinetów pozaparlamentarnych, wspieranych przez niektóre ugrupowania sejmowe; patrz: P. A. Tusiński, *Posłowie i senatorowie w składach gabinetów II Rzeczypospolitej w latach 1919–1939. Prawo i praktyka parlamentarna*, „Przeгляд Sejmowy” 2015, z. 6, s. 110.

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, „Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej” (dalej jako Dz.U.) z 1921 r., nr 44, poz. 267, zwana dalej Konstytucją marcową.



ki stosowania Małej Konstytucji, jednakże głównym wzorcem w pracach nad Konstytucją były rozwiązania przyjęte w III Republice Francuskiej. Podobnie jak we Francji, w Konstytucji marcowej jako organy władzy wykonawczej wymieniono jedynie Prezydenta i „odpowiedzialnych ministrów” (art. 2 Konstytucji). Pominięto w tym przepisie zarówno Radę Ministrów, jak i jej Prezesa. Rozwinięciem zasady wyrażonej w art. 2 był przepis art. 43 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent Rzeczypospolitej sprawował władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników. Z tego tytułu do uprawnień właściwych ministrów należało dokonywanie kontrasygnaty ustaw podpisywanych przez Prezydenta oraz dokonywanie (wraz z Prezesem Rady Ministrów) kontrasygnaty innych aktów Prezydenta. Ponadto ministrowie, podobnie jak Prezydent Rzeczypospolitej, posiadali prawo do wydawania rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i zakazów celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe<sup>77</sup>. Podkreślić należy, że ministrowie mogli sprawować mandat posła albo senatora, mogli brać udział w posiedzeniach Sejmu i zabierać na nich głos poza kolejnością, ewentualnie delegować do tych czynności wskazanych przez siebie urzędników. Nie wolno im było natomiast pełnić innych urzędów, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucji obliczonych na zysk<sup>78</sup>.

W świetle Konstytucji marcowej Prezydent formalnie nie był skrępowany przy wyznaczaniu szefa rządu, faktycznie jednak musiał uwzględnić układ sił politycznych w Sejmie<sup>79</sup>. Natomiast powoływanie i odwoływanie ministrów przez Prezydenta następowało wyłącznie na wniosek Prezesa Rady Ministrów<sup>80</sup>. Razem z premierem tworzyli Radę Ministrów pod jego przewodnictwem. Ponadto Prezes Rady Ministrów mógł powierzyć jednemu z ministrów funkcję wicepremiera. Konstytucja wspominała o stanowisku Ministra Spraw Wojskowych, nie określała natomiast kompetencji innych ministrów. Liczba ministrów, ich wzajemne relacje oraz ich pozycja w ramach Rady Ministrów miały być uregulowania w ustawie<sup>81</sup>. Wspomniana ustawa nie została jednak uchwalona, wobec czego w tej dziedzinie nadal obowiązywały przepisy dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r., z niewielkimi zmianami<sup>82</sup>, a także re-

<sup>77</sup> Art. 44 Konstytucji marcowej.

<sup>78</sup> Art. 17, 37, 60 i 61 Konstytucji marcowej.

<sup>79</sup> Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 71.

<sup>80</sup> Art. 45 ust. 1 Konstytucji marcowej; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 69.

<sup>81</sup> Art. 46 ust. 2, 62 ust. 2 i 63 Konstytucji marcowej.

<sup>82</sup> Dotyczącymi przede wszystkim liczby ministerstw i ich kompetencji, patrz: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 314–315.

gulatory zawarte w dekretach i ustawach szczególnych<sup>83</sup>. W skład rządu Jędrzeja Moraczewskiego weszło 15 ministrów resortowych, zaś w rządzie Ignacego Jana Paderewskiego – 16 ministrów resortowych<sup>84</sup>. W kolejnych gabinetach liczba resortów uległa niewielkim zmianom<sup>85</sup>. Ostatecznie od 1932 r. w skład każdego rządu wchodziło 11 ministrów resortowych<sup>86</sup>.

Ministrowie pełnili funkcje kierowników poszczególnych resortów, do ich obowiązków należało ustalanie ogólnych kierunków działania swoich resortów, przygotowywanie projektów ustaw, wydawanie rozporządzeń wykonawczych, okólników i instrukcji do rozporządzeń a także wydawanie decyzji administracyjnych w poszczególnych sprawach<sup>87</sup>. Tymczasowo kierowanie resortem mogło być powierzone kierownikowi ministerstwa, któremu przysługiwały wówczas wszelkie uprawnienia ministra<sup>88</sup>. Stanowiska ministrów

<sup>83</sup> Szczegółowy zakres działania ministrów oraz organizacja ministerstw została dookreślona w znacznej mierze w rozporządzeniach Rady Ministrów z lat 1920–1921; patrz: P. Leszczyński, *Konstytucyjna regulacja statusu Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 222.

<sup>84</sup> Były to resorty: 1) Aprowizacji, 2) Komunikacji, 3) Poczty i Telegrafów, 4) Pracy i Opieki Społecznej, 5) Przemysłu i Handlu, 6) Robót Publicznych, 7) Rolnictwa i Dóbr Państwowych, 8) Skarbu, 9) Spraw Wewnętrznych, 10) Spraw Wojskowych, 11) Spraw Zagranicznych, 13) Sprawiedliwości, 13) Sztuki i Kultury, 14) Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, 15) Zdrowia Publicznego. Nadto w gabinecie I. J. Paderewskiego utworzono urząd Ministra ds. byłej Dzielnicy Pruskiej, zaś nazwę resortu „Komunikacji” zmieniono na „Kolei Żelaznych”; patrz: J. Kostrubiec, *Reformy centrum administracji rządowej w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pro Scientia et Disciplina. Księga Jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, red. H. Groszyk, J. Kostrubiec, M. Grochowski, Warszawa 2009, s. 116–118; A. A. Urbanowicz, *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego, 17 XI 1918 – 16 I 1919*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011, s. 15–16.

<sup>85</sup> W 1922 r. likwidacji uległy resorty Apropowizacji, ds. byłej Dzielnicy Pruskiej oraz Sztuki i Kultury, zaś w 1923 r. – resorty Poczty i Telegrafów oraz Zdrowia Publicznego. Nadto w 1923 r. utworzono resort Reform Rolnych, zaś nazwę resortu „Kolei Żelaznych” zmieniono na „Kolei”. Z kolei w 1926 r. ponownie utworzono urząd Ministra Poczty i Telegrafów oraz zmieniono nazwę resortu „Kolei” na „Komunikacji”, a resortu „Rolnictwa i Dóbr Państwowych” na „Rolnictwa”. Natomiast w 1932 r. zlikwidowano resort Robót Publicznych oraz połączono resorty Rolnictwa oraz Reform w Rolnych w urząd Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych. Dodatkowo zmieniono nazwę urzędu Ministra Pracy i Opieki Społecznej na urząd Ministra Opieki Społecznej; patrz: J. Kostrubiec, *op. cit.*, s. 119–127.

<sup>86</sup> Byli to ministrowie: 1) Komunikacji, 2) Opieki Społecznej, 3) Poczty i Telegrafów, 4) Przemysłu i Handlu, 5) Rolnictwa i Reform Rolnych, 6) Skarbu, 7) Spraw Wewnętrznych, 8) Spraw Wojskowych, 9) Spraw Zagranicznych, 10) Sprawiedliwości, 11) Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego; patrz: *Ibidem*, s. 127.

<sup>87</sup> Przy czym ministrowie mogli podejmować decyzje we wszystkich sprawach rozpatrywanych przez ministerstwo, w praktyce ograniczali się do spraw najważniejszych, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 października 1920 r. (M.P. z 1920 r., nr 251); H. Izdebski, *Kolegialność i jednoizbowość...*, s. 187–188.

<sup>88</sup> Art. 62 Konstytucji marcowej; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 189–190.

bez teki występowały sporadycznie<sup>89</sup>. Mianem ministrów określano również kierowników niektórych urzędów centralnych, nie byli oni jednak członkami Rady Ministrów. Mogli uczestniczyć w jej obradach i zabierać głos jedynie w sprawach dotyczących ich urzędów<sup>90</sup>. Warto zaznaczyć, że rangę ministra Konstytucja marcowa przyznawała Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli z zastrzeżeniem, że nie wchodzi on w skład Rady Ministrów<sup>91</sup>.

Status prawny ministrów w ramach Rady Ministrów co do zasady opierał się na regułach wzajemnej równości stanowisk oraz ich podporządkowania Radzie Ministrów. Wyłomem od zasady równości ministrów była wyjątkowa pozycja ministra skarbu, który na mocy przepisów szczególnych posiadał prawo weta wobec uchwał Rady Ministrów, które powodować miały wydatki ze Skarbu Państwa<sup>92</sup>. Ponadto ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i skarbu wraz z jeszcze jednym ministrem powołanym przez Radę Ministrów tworzyli pod przewodnictwem premiera Komitet Polityczny Rady Ministrów, zajmujący się opracowywaniem zasad polityki wewnętrznej i zagranicznej rządu<sup>93</sup>. Innym wyspecjalizowanym organem w ramach Rady Ministrów był Komitet Ekonomiczny Ministrów, działający pod przewodnictwem ministra skarbu, w skład którego wchodził szefowie resortów gospodarczych. Koordynował on działalność tych ministrów, przygotowywał decyzje na posiedzenie Rady Ministrów, a niekiedy mógł ją zastępować<sup>94</sup>.

Ministrowie uczestniczyli w obradach Rady Ministrów i musieli podporządkowywać się uchwałom Rady Ministrów. Nie ukształtowała się natomiast zasada hierarchicznego podporządkowania ministrów względem Rady Ministrów. Stąd też Rada Ministrów nie miała możliwości uchylania aktów

<sup>89</sup> Z badań J. Goclona wynika, iż w okresie II RP miały miejsce jedynie 4 wypadki ustanowienia funkcji ministrów bez teki – wszystkie w rządzie J. Moraczewskiego (17 XI 1918 – 16 I 1919), patrz: *Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, vol. 2, 1/2013, s. 20. W kolejnych rządach regułą było, iż stanowisko ministra bez teki było łączone z urzędem wicepremiera w sytuacji, gdy nie sprawował on stanowiska ministra resortowego. Przykładowo w II gabinecie funkcję wicepremiera i ministra bez teki pełnili Stanisław Głąbiński i Wojciech Korfanty, a w II gabinecie Władysława Grabskiego – Stanisław Thugutt patrz: J. Faryś, *Drugi gabinet Wincentego Witosa*, 28 V – 15 XII 1923, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 146; H. Walczak, *Drugi gabinet Władysława Grabskiego*, 19 XII 1922 – 13 XI 1925, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 158.

<sup>90</sup> Byli to prezesi Głównego Urzędu Ziemskiego i Głównego Urzędu Likwidacyjnego. Ponadto w obradach Rady Ministrów z głosem doradczym uczestniczył dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego, a także, przejściowo, Komisarz Generalny Ziem Wschodnich (w roku 1920); patrz: M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 190–191.

<sup>91</sup> Art. 9 ust. 2 Konstytucji marcowej.

<sup>92</sup> Art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. o środkach naprawy państwowej gospodarki skarbowej (Dz.U. z 1921 r., nr 103, poz. 741).

<sup>93</sup> H. Izdebski, *Kolegialność i jednoizbowość...*, s. 144–145.

<sup>94</sup> Dotyczyło to zawierania przez rząd kontraktów, wydawania koncesji, udzielania kredytów, gwarancji i pożyczek. Minister, który nie zgadzał się z decyzją Komitetu Ekonomicznego, mógł odwołać się do Rady Ministrów, patrz: *Ibidem*, s. 145–146.

normatywnych ministrów, ani też uchylania ich decyzji w sprawach indywidualnych<sup>95</sup>. Również możliwości wpływu Prezesa Rady Ministrów na działalność poszczególnych ministrów były ograniczone. Formalnie to do premiera należał dobór poszczególnych osób na stanowiska ministrów, określanie polityki rządu i przewodniczenie obradom Rady Ministrów, koordynowanie pracy ministrów, udzielanie im wiążących poleceń oraz czuwanie nad wykonaniem uchwał Rady Ministrów. Stąd w wypadku podejmowania przez ministra decyzji niezgodnych z polityką rządu premier miał prawo złożyć wnioski do Prezydenta o jego odwołanie, jednak w dużej mierze było to uzależnione od aktualnej sytuacji politycznej. W przypadku, gdy dany gabinet funkcjonował dzięki poparciu szerokiej koalicji sejmowej, odwołanie ministra mogło wiązać się z wycofaniem się jego macierzystej partii z koalicji i utratą przez rząd większości w Sejmie<sup>96</sup>. Dlatego w praktyce przypadki odwołania ministra z inicjatywy premiera należały do rzadkości. Wpływ na to miały również częste dymisje gabinetów w omawianym okresie<sup>97</sup>. Można stwierdzić, iż w omawianym okresie ministrowie byli często w znacznym stopniu niezależni od premiera i usiłowali prowadzić własną politykę w ramach powierzonego im resortu<sup>98</sup>. Warto również podkreślić, że podczas podejmowania uchwał przez Radę Ministrów premierowi przysługiwał tylko jeden głos, nie miał on wobec tych uchwał prawa weta. Potencjalnie zatem ministrowie mogli przeforsować zmianę polityki rządu sprzeczną z wolą premiera, który w tej sytuacji mógł jedynie złożyć dymisję całego gabinetu<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, s. 140.

<sup>96</sup> Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 67–68. Z drugiej strony należy zauważyć, iż od grudnia 1922 do maja 1926 funkcjonowało 5 gabinetów, spośród których II i III rząd W. Witosa oraz rząd Aleksandra Skrzyńskiego miały charakter rządów koalicyjnych, zaś gabinety Władysława Sikorskiego i II rząd W. Grabskiego były gabinetami pozaparlamentarnymi. W wypadku gabinetów pozaparlamentarnych swoboda premiera w dokonywaniu zmian na stanowiskach ministrów i narzucania ministrom swojej kierowniczej roli w rządzie była dużo większa, niż w wypadku rządu koalicyjnego, patrz: P. A. Tusiński, *op. cit.*, s. 111.

<sup>97</sup> W latach 1922–1926 w ciągu 3 i pół roku funkcjonowało 5 gabinetów, w tym przez prawie dwa lata był to II rząd W. Grabskiego. Cechą wyróżniającą ten gabinet był fakt, iż premier często decydował się na rekonstrukcję składu Rady Ministrów. W efekcie doszło do 18 zmian na stanowiskach ministrów, tylko dwóch ministrów utrzymało swoje stanowiska przez cały okres funkcjonowania rządu; patrz: H. Walczak, *Drugi gabinet Władysława Grabskiego...*, s. 158, 162; P. A. Tusiński, *op. cit.*, s. 119–122.

<sup>98</sup> Szczególnie w przypadku rządu I. J. Paderewskiego każdy z ministrów starał się prowadzić własną politykę. Z kolei jako przykład wyjątkowej sytuacji wprowadzenia praktyki silnych rządów premiera podaje się drugi rząd W. Grabskiego (19 XII 1923 – 13 XI 1925), w którym „rola ministrów została zredukowana do roli referentów”; patrz: H. Izdebski, *Kolegialność i jednoizbowość...*, s. 141; J. Goclon, *op. cit.*, s. 33–36; M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 213–214, 251.

<sup>99</sup> W praktyce jednak taka sytuacja nie wystąpiła, patrz: J. Goclon, *op. cit.*, s. 34.

W relacjach z Prezydentem ministrowie byli co do zasady reprezentowani przez Prezesa Rady Ministrów. Tylko za zgodą premiera możliwy był bezpośredni kontakt ministrów z Prezydentem w sprawach państwowych. Również możliwość oddziaływania Prezydenta na działalność poszczególnych ministrów była niewielka. Warto jednak podkreślić, że Prezydent Stanisław Wojciechowski niekiedy czynnie uczestniczył w procesie tworzenia rządu, proponując kandydatury na stanowiska poszczególnych ministrów lub protestując przeciwko kandydatom zaproponowanym przez premiera. Sporadycznie uczestniczył również w posiedzeniach rządu lub Komitetu Politycznego Rady Ministrów. Zdarzało się także, że interweniował w obronie rządu i wywierał naciski na ugrupowania sejmowe, odmawiając przyjęcia dymisji gabinetu<sup>100</sup>.

Ministrowie nie ponosili zatem odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem. Z kolei odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem została w Konstytucji uregulowana w sposób dosyć szeroki. Minister odpowiadał przed Sejmem nie tylko za kierunek swej polityki oraz za akty Prezydenta Rzeczypospolitej, które kontrasygnował, ale też za działalność podległych mu organów i poszczególnych urzędników. Nadto ministrowie wraz z premierem ponosili solidarną odpowiedzialność polityczną za ogólny kierunek polityki rządu<sup>101</sup>. Nie istniała natomiast odpowiedzialność polityczna ministrów przed Senatem. Realizację zasady odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem gwarantowało przede wszystkim prawo posłów do złożenia interpelacji do rządu lub do poszczególnych ministrów. Odpowiedź ministra na żądanie interpelantów była przekazywana Sejmowi, a następnie mogła stać się przedmiotem debaty i odpowiedniej uchwały. Natomiast wotum nieufności wobec Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów było uchwalane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 ustawowej liczby posłów<sup>102</sup>.

Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem w formie wyrażania przez Izbę wotum nieufności ministrowi miała ograniczone znaczenie, z uwagi na problemy z interpretacją jej zakresu i z odróżnieniem przypadków odpowiedzialności solidarnej gabinetu od odpo-

---

<sup>100</sup> Np. w przypadku dymisji gabinetu A. Skrzyńskiego, złożonej w kwietniu 1926 r., której Prezydent nie przyjął. Należy również przytoczyć postawę Prezydenta w okresie utraty poparcia przez II gabinet W. Grabskiego, kiedy zapowiedział, że nie przyjmie dymisji gabinetu, dopóki nie powstanie większość pozytywna w Sejmie, która poprze nowy rząd; patrz: H. Walczak, *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego, 20 XI 1925 – 5 V 1926*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 185; M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 182–183, 191, 301–302; E. Dubanowicz, *Z zagadnień konstytucyjnych. Ograniczenie w sposobie wykonywania przez parlament prawa odpowiedzialności ministrów*, [w:] *Ku stałemu ustrojowi państwa polskiego i inne pisma polityczne*, wybór i oprac. A. Danek, Kraków (brak roku wydania), s. 15. Była to zatem próba wprowadzenia w drodze praktyki instytucji konstruktywnego wotum nieufności, która po II wojnie światowej została przyjęta w ustawie zasadniczej RFN, a następnie recypowana w konstytucjach innych państw europejskich.

<sup>101</sup> Art. 44 ust. 4, 45 ust. 2 i 56 Konstytucji marcowej.

<sup>102</sup> Art. 32, 33 i 58 Konstytucji marcowej.



wiedzialności indywidualnej ministra<sup>103</sup>. Ponadto w praktyce pojawiły się inne formy oddziaływania parlamentu na ministrów. Najczęściej do zmian na stanowiskach szefów poszczególnych resortów następowało wskutek odwołania ich przez macierzystą partię polityczną, która w ich miejsce wyznaczała innego kandydata na tę funkcję, ewentualnie deklarowała swoją decyzję o wycofaniu się z koalicji rządzącej<sup>104</sup>. W takiej sytuacji minister czuł się zobowiązany szanować decyzję swojej macierzystej partii i składał rezygnację na ręce premiera. Czasami dymisja kilku ministrów kończyła się upadkiem rządu<sup>105</sup>. Często również ministrowie składali rezygnację, gdy orientowali się, że nie mają poparcia większości sejmowej lub nie potrafią przeforsować swoich pomysłów w Radzie Ministrów czy w macierzystym klubie parlamentarnym. Dotyczyło to przede wszystkim odrzucenia projektu ustawy zgłoszonego przez ministra<sup>106</sup>. Również krytyka polityki ministra, wyrażona czy to w czasie obrad plenarnych, czy na posiedzeniach komisji sejmowych, mogła być powodem dymisji ministra<sup>107</sup>. Nie korzystano przy tym z wzorców angielskich i nie odróżniano krytyki dotyczącej ogólnej polityki rządu od krytyki decyzji w sprawach jednostkowych, nie określano także, kiedy ta krytyka jest związana z kwestią zaufania dla gabinetu lub ministra. Zdarzały się wypadki, w których powodem ustąpie-

<sup>103</sup> W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 338–340.

<sup>104</sup> Np. w I rządzie Wincentego Witosa w listopadzie i grudniu 1920 r. oraz w styczniu 1921 r. swoich przedstawiciele odwołali kolejno Związek Ludowo-Narodowy (Władysława Grabskiego i Wiesława Chrzanowskiego), Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” (Kazimierza Bartla) oraz Polska Partia Socjalistyczna (Ignacego Daszyńskiego), wycofując się jednocześnie z koalicji rządowej; patrz: A. Wątor, *Pierwszy gabinet Wincentego Witosa, 24 VII 1920 – 13 XI 1921*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 83. Z kolei w II rządzie W. Witosa w październiku 1923 r. ZLN odwołało swoich ministrów Mariana Seydę i Stanisława Głębińskiego, a w ich miejsce delegowało do rządu Romana Dmowskiego i Stanisława Grabskiego; patrz: P. A. Tusiński, *op. cit.*, s. 118.

<sup>105</sup> Przykładowo upadek gabinetu Leopolda Skulskiego w czerwcu 1920 r. był poprzedzony decyzją Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” o wyprowadzeniu swoich ministrów z rządu; patrz: A. Wątor, *Gabinet Leopolda Skulskiego, 13 XII 1919 – 9 VI 1920*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 62–63.

<sup>106</sup> Przykładowo rezygnacja Władysława Grabskiego, Ministra Skarbu w II rządzie Wincentego Witosa była spowodowana brakiem poparcia ze strony innych członków rządu dla planu reformy finansów publicznych i „sanacji waluty” proponowanych przez ministra; z kolei rezygnacja Jędrzeja Moraczewskiego, Ministra Robót Publicznych w rządzie Aleksandra Skrzyńskiego, wynikała z braku poparcia dla jego projektu nowelizacji ustawy o podatku majątkowym ze strony rządu oraz PPS; patrz: J. Faryś, *Drugi gabinet Wincentego Witosa...*, s. 147–148; H. Walczak, *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego...*, s. 183–184.

<sup>107</sup> Z powodu krytyki na posiedzeniu komisji sejmowej w maju 1921 r. rezygnację złożył Eustachy Sapieha, szef MSZ w I rządzie W. Witosa. Podobnie postąpił Leon Karliński, Minister Kolei w II rządzie W. Witosa, który złożył rezygnację we wrześniu 1923 r. po krytyce sejmowej Komisji Komunikacji. Należy zauważyć, iż komisje sejmowe w ten sposób usiłowały uzyskać wpływ na działalność ministrów, co było niezgodne z regulaminem Sejmu. Stąd też drugi rząd Władysława Grabskiego przyjął, iż obecność ministrów na posiedzeniu komisji sejmowej i wygłaszanie przez niego *expose* zależy od dobrej woli członków rządu; patrz: A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 50, 108–109; H. Walczak, *Karliński Leon*, [w:] *Ministrowie...*, s. 177–178.

nia ministra ze stanowiska było zmniejszenie przez Sejm budżetu jego resortu o symboliczne 100 zł<sup>108</sup>. W takich sytuacjach ministrowie decydowali się na złożenie rezygnacji na ręce premiera, bowiem traktowali taką uchwałę jako wyraz nieufności parlamentu wobec swojej osoby i chcieli uniknąć zgłoszenia wobec nich formalnego wniosku o wyrażenie wotum nieufności<sup>109</sup>.

Ustawa zasadnicza przewidywała również odpowiedzialność konstytucyjną ministrów za złamanie Konstytucji lub ustaw, która mogła mieć charakter odpowiedzialności solidarnej albo indywidualnej<sup>110</sup>. Odpowiedzialność konstytucyjna ministrów doprecyzowana została w ustawie z dnia 27 kwietnia 1923 r.<sup>111</sup> Minister odpowiadał przed Trybunałem Stanu za działania i zaniechania wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej w zakresie swojego urzędowania lub wynikłe z ogólnej polityki rządu, przez które naruszył Konstytucję lub inną ustawę, naraził państwo na niebezpieczeństwo lub wyrządził oczywistą i znaczną szkodę interesom państwa. Na tych samych zasadach minister odpowiadał za działanie i zaniechanie Prezydenta Rzeczypospolitej oraz podległych mu urzędników i organów, a także za działania i zaniechania Rady Ministrów i innych ministrów, jeżeli był im bezpośrednio winny. Ponadto minister odpowiadał za popełnienie przestępstwa w związku z urzędowaniem<sup>112</sup>.

Prawo do pociągnięcia ministra do odpowiedzialności przysługiwało wyłącznie Sejmowi, który czynił to na wniosek co najmniej 100 posłów, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wspomniana uchwała zastępowała akt oskarżenia. Jednocześnie Sejm wybierał 3 posłów, którzy reprezentowali izbę przed Trybunałem Stanu<sup>113</sup>.

Postępowanie przed Trybunałem toczyło się według przepisów postępowania karnego, przy czym wyrok był prawomocny z chwilą ogłoszenia. Kary orzekane przez Trybunał Stanu uzależnione były od kwalifikacji prawnej czynu. Jeżeli czyn nie stanowił przestępstwa, to zgodnie z art. 20 ustawy orzekano kary w postaci: wydalenia ze służby publicznej, pozbawienia na stałe lub czasowo biernego, albo czynnego i biernego prawa wyborczego do ciał i instytucji publicznych, pozbawienia na stałe lub czasowo prawa piastowania urzędów publicznych, które mogło być połączone ze zmniejszeniem uposażenia eme-

---

<sup>108</sup> Dotyczyło to na przykład Bolesława Miklaszewskiego, Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w II rządzie W. Grabskiego, który złożył rezygnację w grudniu 1924 r. po skreśleniu w budżecie jego resortu kwoty 100 zł. Warto zaznaczyć, iż w czerwcu 1924 r. na złożenie rezygnacji zdecydował się Zygmunt Hübner, Minister Spraw Wewnętrznych w II rządzie W. Grabskiego, ze względu na skreślenie w budżecie Policji Państwowej kwoty 100 zł. Wówczas jednak premier po porozumieniu z Prezydentem nie przyjął rezygnacji ministra, patrz: M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 294–296.

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 296–300.

<sup>110</sup> Art. 44 ust. 4, art. 45 ust. 2, art. 56–57 Konstytucji marcowej.

<sup>111</sup> Dz.U. z 1923 r., nr 59, poz. 415.

<sup>112</sup> Art. 1 i 2 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu.

<sup>113</sup> Art. 4–7 i 17 ustawy.

rytalnego najwyżej o połowę. Powyższe kary mogły być łączone. Ewentualnie z uwagi na szczególne okoliczności Trybunał mógł poprzestać jedynie na stwierdzeniu winy oskarżonego. Natomiast jeżeli czyn ministra stanowił przestępstwo, to Trybunał orzekał kary przewidziane w ustawach karnych, a także mógł orzec jedną lub kilka kar z art. 20 ustawy o Trybunale Stanu<sup>114</sup>. W praktyce do 1926 r. tylko w jednym przypadku doszło do próby pociągnięcia ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu w związku ze stratami Skarbu Państwa związanymi ze sprawą Zakładów Żyrardowskich<sup>115</sup>. Wniosek o pociągnięcie Ministra Skarbu Władysława Kucharskiego do odpowiedzialności konstytucyjnej nie uzyskał jednak wymaganej większości 3/5 głosów w Sejmie<sup>116</sup>.

Można zatem stwierdzić, iż w omawianym okresie Rada Ministrów i poszczególni ministrowie byli w dużej mierze podporządkowani Sejmowi. W opiniach niektórych autorów szczególnie w trakcie kadencji Sejmu Ustawodawczego (1919–1922) istniejący system rządów skłaniał się w kierunku rządów komitetowych<sup>117</sup>. Dążenie do przekształcenia Rady Ministrów w komitet wykonawczy parlamentu istniało także w okresie Sejmu I kadencji (do 1926 r.)<sup>118</sup>. Jednakże ze względu na rozbieżności polityczne Sejmu oraz aktywną rolę Naczelnika Państwa J. Piłsudskiego i Prezydenta S. Wojciechowskiego w procesie tworzenia gabinetów, trwałe wprowadzenie takiego modelu rządów było utrudnione. Tym niemniej brak ograniczeń w zakresie uzależnienia Rady Ministrów i poszczególnych jej członków od zaufania parlamentu prowadził do wzmocnienia pozycji Sejmu i niestabilności poszczególnych rządów, co odbijało się niekorzystnie na funkcjonowaniu państwa. Ówczesnie obowiązujący system rządów charakteryzował się wyraźnym zaburzeniem równowagi pomiędzy władzami na korzyść władzy ustawodawczej. Stąd też system rządów wprowadzony przez Konstytucję marcową doczekał się krytyki zarówno ze strony polityków, jak i przedstawicieli doktryny<sup>119</sup>.

<sup>114</sup> Art. 21–22 ustawy o Trybunale Stanu.

<sup>115</sup> Zakłady te zostały odbudowane ze zniszczeń wojennych dzięki pożyczce udzielonej przez Skarb Państwa. Jednakże pożyczka nie została zwaloryzowana o stopę inflacji, w skutek czego stracono na transakcji około 466.000 dolarów amerykańskich; patrz: A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 100.

<sup>116</sup> *Ibidem*, s. 100–101.

<sup>117</sup> P. A. Tusiński, *op. cit.*, s. 104; Z. Witkowski, *Status ustrojowy...*, s. 55.

<sup>118</sup> D. Górecki, *op. cit.*, s. 10–11. Trafnie ujął to Z. Witkowski wskazując, że system rządów wprowadzony w Konstytucji marcowej można nazwać systemem parlamentarnym, ale nie gabinetowym, patrz: Z. Witkowski, *Status ustrojowy...*, s. 56.

<sup>119</sup> *Ibidem*, s. 11; E. Dubanowicz, *op. cit.*, s. 16–20.



## 2.2. Pozycja ustrojowa ministra w okresie rządów autorytarnych (1926–1939)

Krytyczna ocena ustroju państwa wprowadzone w Konstytucji marcowej oraz postulat walki z „sejmokracją” były głównymi przyczynami zorganizowania zamachu stanu w maju 1926 r. przez Józefa Piłsudskiego i jego zwolenników. Po przejęciu władzy przez obóz polityczny skupiony wokół marszałka Polski (zwany „sanacją”) w dość krótkim czasie doprowadzono do nowelizacji Konstytucji marcowej uchwalonej w dniu 2 sierpnia 1926 r. (tzw. nowela sierpniowa)<sup>120</sup>, która miała wprowadzić równowagę w relacjach między rządem a Sejmem. W noweli sierpniowej dokonano zmiany m.in. art. 26 Konstytucji marcowej, wprowadzając możliwość rozwiązania Sejmu i Senatu przez Prezydenta przed upływem ich kadencji. Rozwiązanie parlamentu następowało w formie orędzia Prezydenta, wydawanego na wniosek Rady Ministrów. Ponadto znowelizowano art. 58 Konstytucji w ten sposób, iż ustanowiono regułę, iż wniosek o wotum nieufności dla rządu bądź ministra nie może być głosowany na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. Miało to uniemożliwić posłom osiągnięcia efektu zaskoczenia rządu tego typu wnioskami, nadto pozwalało rządowi podjęcie odpowiednich kroków obronnych. W sytuacji braku poparcia politycznego w parlamencie rząd mógł zwrócić się o „pomoc” do Prezydenta. Zatem gdyby w parlamencie został zgłoszony wniosek w sprawie wyrażenia wotum nieufności rządowi lub ministrowi, to posłowie musieli się liczyć z możliwością rozwiązania Sejmu i Senatu przez Prezydenta. Powyższe zmiany istotnie ograniczyły dotychczasową wszechwładzę Sejmu w tej dziedzinie. Należy przy tym wspomnieć, iż w noweli sierpniowej ograniczono czas trwania sesji sejmowej. W tej sytuacji przez większość roku rząd pozostawał poza kontrolą parlamentu. Tym niemniej należy uznać, iż zmiany wprowadzone nowelą sierpniową były korzystne, bowiem wprowadzały równowagę między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, o której zapomnieli twórcy Konstytucji marcowej<sup>121</sup>.

W praktyce funkcjonowania państwa po 1926 r. istniała tendencja do faktycznego ograniczenia uprawnień parlamentu i wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej. Kolejne gabinety były tworzone w oparciu o decyzję Prezydenta RP bez konsultacji z Sejmem ani z poszczególnymi partiami politycznymi. Dochodziło nawet do sytuacji, w której po uchwaleniu przez Sejm wotum nieufności ministrom Prezydent przyjmował dymisję całego gabinetu, a następnie powoływał gabinet w takim samym składzie<sup>122</sup>. Faktyczny wpływ na skład

<sup>120</sup> Dz.U. z 1926 r., nr 78, poz. 442.

<sup>121</sup> M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 302–304.

<sup>122</sup> We wrześniu 1926 r. Sejm uchwalił wotum nieufności wobec dwóch ministrów II gabinetu Kazimierza Bartła (Kazimierza Młodzianowskiego – Ministra Spraw Wewnętrznych oraz An-

personalny kolejnych gabinetów miała wąska grupa liderów obozu „sanacji” z Józefem Piłsudskim na czele<sup>123</sup>. Gabinety te z założenia miały charakter pozaparlamentarny, a nawet „antyparlamentarny”<sup>124</sup>.

W tej sytuacji możliwość sprawowania przez parlament kontroli nad działalnością rządu stawała się iluzoryczna, zwłaszcza że od 1930 r. większość w Sejmie posiadał sanacyjny Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR)<sup>125</sup>. Jednocześnie występowało silne uzależnienie polityczne gabinetu od Prezydenta RP. Od 1926 r. utrwalił się zwyczaj ustępowania gabinetu po wyborze nowego Prezydenta<sup>126</sup>. Wyrazem tego było również powołanie nowego organu w postaci Komitetu Obrony Państwa, którego zadaniem było „rozpatrywanie zagadnień, dotyczących obrony państwa i opracowywanie wytycznych dla mobilizacyjnego zorganizowania sił państwa”<sup>127</sup>. W jego skład wchodził Prezydent jako przewodniczący, premier jako zastępca, jak również ministrowie spraw zagranicznych, spraw wojskowych, spraw wewnętrznych i skarbu, a także Generalny Inspektor Sił Zbrojnych. Uchwały podejmowane przez Komitet wiązały ministrów, w razie ich sprzeciwu decyzję podejmowała Rada Ministrów<sup>128</sup>.

---

toniego Sujowskiego, Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego). W odpowiedzi premier złożył dymisję całego rządu, a następnie Prezydent Ignacy Mościcki powołał nowy rząd z Kazimierzem Bartlem na czele. Skład Rady Ministrów nie zmienił się, znaleźli się w nim również ministrowie, którym Sejm wyraził wotum nieufności, patrz: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1999, s. 497; A. A. Urbanowicz, *Drugi gabinet Kazimierza Bartla, 8 VI – 24 IX 1926*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 208, 214; H. Walczak, *Młodzianowski Kazimierz*, [w:] *Ministrowie...*, s. 260–262.

<sup>123</sup> Przykładowo według relacji Felicjana Sławoja-Składkowskiego to J. Piłsudski, a nie premier Kazimierz Bartel zakomunikował mu fakt powołania na urząd Ministra Spraw Wewnętrznych, patrz: M. Eckert, *Historia polityczna Polski odrodzonej (1918–1939)*, Warszawa 1983, s. 118–119.

<sup>124</sup> Było bowiem powoływane przez Prezydenta bez konsultacji z Sejmem, nadto kolejni premierzy po 1926 r. czuli się zwolnieni z obowiązku uzyskania wotum zaufania ze strony parlamentu. Ta praktyka nie uległa zmianie po 1930 r., choć obóz sanacji posiadał większość w parlamencie, patrz: P. A. Tusiński, *op. cit.*, s. 124–126.

<sup>125</sup> Należy wskazać, iż w grudniu 1929 r. opozycji sejmowej udało się przegłosować wniosek o wotum nieufności wobec rządu Kazimierza Świtalskiego, a w marcu 1930 r. – wobec V gabinetu Kazimierza Bartla. Trudno jednak uznać te przypadki za dowód kontroli parlamentu nad władzą wykonawczą – wręcz przeciwnie, stanowiły one taktyczne ustępstwa obozu sanacji, który chciał za wszelką cenę doprowadzić do przegłosowania budżetu oraz zablokowania uchwały Sejmu dotyczącej tzw. sprawy Gabriela Czechowicza, Ministra Skarbu w gabinetach K. Bartla i J. Piłsudskiego, pociągniętego do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu; patrz: A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 147–149, 158–162.

<sup>126</sup> Po wyborze Prezydenta Ignacego Mościckiego w czerwcu 1926 r. dymisję złożył I gabinet Kazimierza Bartla, zaś po ponownym wyborze I. Mościckiego w maju 1933 r. dymisję złożył gabinet Aleksandra Prystora, patrz: A. A. Urbanowicz, *Pierwszy gabinet Kazimierza Bartla, 15 V – 5 VI 1926*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 203; T. Kenar, *Gabinet Aleksandra Prystora, 27 V 1931 – 9 V 1933*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 324.

<sup>127</sup> Art. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. z 1926 r., nr 108, poz. 633).

<sup>128</sup> Art. 3 i 5 rozporządzenia.

Z punktu widzenia statusu prawnego ministrów istotne było również wzmocnienie pozycji premiera w ramach Rady Ministrów<sup>129</sup>. System rządów istniejący faktycznie po przewrocie majowym pozwalał premierowi na dobór kandydatów na stanowiska ministrów bez konieczności uwzględniania opinii stronnictw sejmowych. Dzięki temu premierzy mieli większy wpływ na działalność poszczególnych ministrów. Zewnętrznym wyrazem zwiększenia znaczenia Prezesa Rady Ministrów było uczynienie go przewodniczącym Komitetu Ekonomicznego Ministrów, w miejsce dotychczasowego przewodnictwa ministra skarbu<sup>130</sup>. Nadto istotnemu zmniejszeniu uległa częstotliwość posiedzeń Rady Ministrów – z ponad 100 rocznie w latach 1919–1921 do około 25 rocznie, co wskazuje na to, że więcej spraw było załatwiana osobiście przez premiera, w drodze konsultacji z poszczególnymi ministrami lub w trybie kurendy<sup>131</sup>. Równocześnie umacniało się przekonanie o domniemaniu kompetencji premiera co do spraw niezastrzeżonych poszczególnym ministrom. Z tego też powodu znacznej rozbudowie uległ organ pomocniczy premiera w postaci urzędu Prezydium Rady Ministrów<sup>132</sup>.

Tendencje do wzmocnienia pozycji Rady Ministrów względem Sejmu i Senatu oraz wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów w rządzie zostały urzeczywistnione w Konstytucji kwietniowej<sup>133</sup>. W art. 2 ust. 4 Konstytucji zrezygnowano z zasady podziału władzy, zastępując ją zasadą jednolitości władzy państwowej, skupionej w rękach Prezydenta Rzeczypospolitej. Rząd, podobnie jak Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy i Kontrola Państwowa, pozostawały pod ogólnym zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Do Prezydenta należało powoływanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów oraz na jego wniosek ministrów, przy czym prawo powołania i odwołania premiera było prerogatywą prezydencką<sup>134</sup>. W skład Rady Ministrów wchodził premier oraz ministrowie, przy czym Konstytucja dopuszczała zarówno stanowiska ministrów resortowych, jak i ministrów bez teki („spełniających poruczone im zadania szczególne”). W odróżnieniu od regulacji przyjętych w Konstytucji marcowej to do premiera, a nie do Rady Ministrów, należały kompetencje określania ogólnych zasad polityki państwowej. Premier reprezentował rząd na zewnątrz i kierował jego pracami. Mógł zatem wydawać ministrom wiążące ich dyrektywy i żądać sprawozdań z działalności. Upodabniało to jego pozycję

<sup>129</sup> Wpływ na to miało m.in. objęcie urzędu premiera przez J. Piłsudskiego w październiku 1926 r., gdyż od tego momentu został wprowadzony zwyczaj wydawania przez szefa rządu wiążących poleceń ministrom, patrz: M. Eckert, *op. cit.*, s. 118.

<sup>130</sup> Uchwała Rady Ministrów z 26 października 1926 r. – Regulamin Komitetu Ekonomicznego Ministrów (M.P. 1926 r., nr 260, poz. 734).

<sup>131</sup> H. Izdebski, *Kolegialność i jednoizbowość...*, s. 142–143.

<sup>132</sup> *Ibidem*; J. Goclon, *op. cit.*, s. 37–45.

<sup>133</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).

<sup>134</sup> Zatem nie wymagało kontrasygnaty, patrz: art. 12 pkt. a) oraz art. 13 ust. 2 pkt c) Konstytucji kwietniowej.

do pozycji kanclerza w Republice Weimarskiej czy też premiera w Królestwie Włoch<sup>135</sup>.

Status prawny ministrów w ustroju wprowadzonym przez Konstytucję kwietniową uległ zatem istotnej zmianie w porównaniu do okresu wcześniejszego, wskutek wzmocnienia stanowiska premiera. Z drugiej strony ministrowie byli dość samodzielni w zakresie kierowania powierzonymi im resortami. Ewentualne spory pomiędzy premierem a ministrem mógł rozstrzygać wyłącznie Prezydent RP jako zwierzchnik rządu<sup>136</sup>. Ministrowie posiadali także prawo do wydawania rozporządzeń wykonawczych na równi z premierem i Radą Ministrów oraz prawo do uczestnictwa w obradach Sejmu i przemawiania poza kolejnością<sup>137</sup>. Kontrasygnaty aktów Prezydenta dokonywał Prezes Rady Ministrów wraz z właściwym ministrem<sup>138</sup>. Nie wprowadzono natomiast żadnych ograniczeń w łączeniu funkcji ministra z innymi stanowiskami lub pracą zarobkową na wzór art. 61 Konstytucji marcowej. Uchwalone w dniu 8 lipca 1935 r. ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu dopuszczały możliwość łączenia stanowiska ministra z piastowaniem mandatu poselskiego albo senatorskiego<sup>139</sup>. Podobnie jak w poprzedniej ustawie zasadniczej kwestię dookreślenia kompetencji Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i poszczególnych ministrów pozostawiono do uregulowania w drodze aktu ustawodawczego (dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej)<sup>140</sup>, co wynikało z zasady podległości rządu Prezydentowi<sup>141</sup>.

W świetle Konstytucji kwietniowej Rada Ministrów pozostawała zatem organem podległym Prezydentowi oraz w dużym stopniu niezależnym od Sejmu i Senatu. Tym niemniej ta podległość nie była całkowita. Prezydent miał prawo do decydowania o strukturze organizacyjnej gabinetu oraz jego skła-

<sup>135</sup> Pozycję premiera w Konstytucji kwietniowej określano niekiedy jako wprowadzenie systemu „półkanclerskiego”; patrz: S. Car, *Rząd oraz jego odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna*, [w:] *Polska koncepcja autorytaryzmu*, oprac. J. Majchrowski, Warszawa 1996, s. 135; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 257–259.

<sup>136</sup> Z. Witkowski, *Status ustrojowy...*, s. 76.

<sup>137</sup> Art. 14 ust. 1, 27 i 45 ust. 1 Konstytucji kwietniowej.

<sup>138</sup> Należy jednak zauważyć, że Konstytucja kwietniowa pomijała w tym wypadku stwierdzenie, iż przez dokonanie kontrasygnaty ministrowie przejmują na siebie odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za treść aktu urzędowego Prezydenta; patrz: P. Sarnecki, *Prezydent w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” nr 22, *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz*, Lublin 2014, s. 303–304. Ta kwestia miała istotny wpływ na zakres odpowiedzialności parlamentarnej ministrów, o czym niżej.

<sup>139</sup> Art. 84 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. z 1935 r., nr 47, poz. 319) oraz art. 42 ust. 2 ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. z 1935 r., nr 47, poz. 320).

<sup>140</sup> Który *nota bene* nie został nigdy wydany; patrz: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 261–263.

<sup>141</sup> E. Gdulewicz, *Geneza i zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku*, Lublin 1973, s. 137.

dzie personalnym, a także mógł wpływać na zamierzenia rządu oraz im się przeciwstawiać, lecz z drugiej strony nie mógł narzucić rządowi swojej woli. W sytuacji konfliktu politycznego między Radą Ministrów a głową państwa ta pierwsza zawsze mogła zgłosić swoją dymisję<sup>142</sup>. Dlatego w praktyce relacje pomiędzy Prezydentem a rządem opierały się na ścisłej współpracy tych podmiotów, w ramach której szef państwa wykonywał kompetencje o kluczowym znaczeniu politycznym, m.in. uczestniczył w wyznaczaniu kierunków polityki państwa, które były następnie realizowane przez rząd samodzielnie<sup>143</sup>.

Konstytucja kwietniowa wyróżniała trzy rodzaje odpowiedzialności członków rządu: odpowiedzialność polityczną przed Prezydentem, parlamentarną przed Sejmem i Senatem oraz konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Indywidualna odpowiedzialność ministrów dotyczyła wszelkich przejawów ich działalności oraz działalności podległych im urzędników, zarówno pod kątem legalności, jak i celowości. Dotyczyła także zaniechania działania, jeżeli istniał konstytucyjny obowiązek działania<sup>144</sup>. Odpowiedzialność polityczna przed Prezydentem Rzeczypospolitej wynikała z jego zwierzchnictwa nad rządem i mogła być realizowana w każdym czasie. W związku z tym Prezydent mógł żądać od ministra składania sprawozdań z działalności. Nadto Prezydent uczestniczył w procesie ustalania przez premiera ogólnych założeń polityki państwa, mógł zatem brać udział w formułowaniu dyrektyw dotyczących działalności ministrów. W praktyce Prezydent I. Mościcki nie uczestniczył w posiedzeniach rządu, ukształtował się natomiast zwyczaj narad prowadzonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej z premierem, Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych i Ministrem Spraw Zagranicznych nad bieżącymi sprawami polityki państwa<sup>145</sup>.

Dodatkowo dekretem z dnia 9 maja 1936 r. w miejsce Komitetu Obrony Państwa powołano Komitet Obrony Rzeczypospolitej pod przewodnictwem Prezydenta, w składzie którego znaleźli się generalny inspektor sił zbrojnych,

---

<sup>142</sup> Do takiej dymisji podał się premier Walery Sławek w sytuacji, gdy Prezydent I. Mościcki próbował narzucić mu wprowadzenie do rządu Eugeniusza Kwiatkowskiego w charakterze wicepremiera i Ministra Skarbu. Nadto do tej dymisji przyczynił się konflikt między premierem a Prezydentem, bowiem W. Sławek zażądał ustąpienia Prezydenta ze stanowiska z uwagi na wejście w życie nowej Konstytucji; patrz: A. Szczepańska, *Trzeci gabinet Walerego Sławka*, 28 III – 12 X 1935, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 354; D. Górecki, *op. cit.*, s. 78–79, 152–156.

<sup>143</sup> Należy przy tym zaznaczyć, iż formalnie kompetencje do ustalania ogólnych zasad polityki państwa zostały przyznane premierowi (art. 25 ust. 3 Konstytucji kwietniowej); patrz: *Ibidem*, s. 68–69, 79.

<sup>144</sup> Wprawdzie Konstytucja kwietniowa w odróżnieniu od poprzedniej ustawy zasadniczej nie wyrażała wprost zasady odpowiedzialności ministra za działalność podległych mu urzędników (art. 45 ust. 2 Konstytucji marcowej), jednak w ocenie doktryny taka odpowiedzialność wynikała ze stanowiska ministrów jako kierowników resortów i służbowych przełożonych dla podległych im urzędników, patrz: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 277.

<sup>145</sup> *Ibidem*, s. 268–269.

premier, ministrowie: Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, spraw wewnętrznych, Skarbu, Przemysłu i Handlu, a także (bez prawa głosu) Szef Sztabu Generalnego, jego zastępca i Szef Administracji Armii. Do zadań Komitetu należało rozpatrywanie zagadnień dotyczących obrony państwa i ustalanie w tej dziedzinie wytycznych dla rządu, jak również koordynowanie prac przygotowujących obronę państwa<sup>146</sup>. W ten sposób Prezydent miał dodatkową możliwość wpływania na funkcjonowanie najważniejszych resortów w rządzie.

Ponadto we wspomnianym dekrete ugruntowana została zależność Ministra Spraw Wojskowych od Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Warto wspomnieć, że nominacja Generalnego Inspektora SZ była prerogatywą prezydencką, zatem był on niezależny od premiera. Osłabiało to zasadę koncentracji władzy w Rządzie, która przyświecała twórcom Konstytucji kwietniowej, jak również wzmacniało stanowisko Generalnego Inspektora SZ<sup>147</sup>.

Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Prezydentem Rzeczypospolitej była realizowana poprzez prawo do ich odwołania w każdym czasie. Co istotne, Prezydent działał w tym wypadku z własnej inicjatywy. W odróżnieniu od poprzedniej ustawy zasadniczej do odwołania ministra nie był konieczny wniosek premiera, choć postanowienie o odwołaniu ministra nadal podlegało kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Odmowa udzielenia kontrasygnaty wiązała się z możliwością odwołania premiera i całego rządu, przy czym akt ten należał do prerogatyw prezydenckich<sup>148</sup>. W praktyce do takich konfliktów nie dochodziło<sup>149</sup>. Prezydent czynnie uczestniczył w tworzeniu gabinetów Mariana Zyndrama-Kościalkowskiego i Felicjana Sławoja-Składkowskiego, posiadał przy tym decydujący wpływ na skład personalny tych gabinetów. W tym drugim wypadku doszło do nieformalnego podziału resortów na „prezydenckie” oraz „generalskie”, podporządkowane Generalnemu Inspektorowi SZ<sup>150</sup>.

<sup>146</sup> Art. 10–12 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (Dz. U, z 1936 r., nr 38, poz. 286).

<sup>147</sup> Zgodnie z okólnikiem premiera F. Sławoja-Składkowskiego z 13 lipca 1936 r. Generalny Inspektor Sił Zbrojnych miał być uważany za pierwszą osobę w państwie po Prezydencie, patrz: H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 143–144; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 260.

<sup>148</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 275.

<sup>149</sup> W tym okresie nie doszło do żadnego przypadku odwołania ministra z rządu; patrz: E. Krasucki, *Gabinet Mariana Zyndrama-Kościalkowskiego, 13 X 1935 – 15 V 1936*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 358; J. Faryś, *Gabinet Felicjana Sławoja-Składkowskiego, 16 V 1936 – 30 IX 1939*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 378.

<sup>150</sup> Do resortów prezydenckich należały urzędy ministrów: Skarbu, Rolnictwa i Reform Rolnych, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Poczty i Telegrafu, Opieki Społecznej, zaś do generalskich: Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Komunikacji oraz Spraw Wewnętrznych, objęty przez premiera. Dodatkowo istniały dwa resorty „niezależne”: Spraw Zagranicznych oraz Przemysłu i Handlu; patrz: J. Faryś, *Gabinet Felicjana Sławoja-Składkowskiego...*, s. 379; D. Górecki, *op. cit.*, s. 159–160, 166–168.



Działania takie były w oczywisty sposób sprzeczne z Konstytucją kwietniową, sankcjonowały jednak faktyczny „podział sił” w obozie sanacyjnym<sup>151</sup>.

W świetle ustawy zasadniczej odpowiedzialność parlamentarną ministrowie ponosili przed Sejmem, jako organem uprawnionym do kontroli rządu (art. 31 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 29 Konstytucji Sejmu mógł żądać odwołania rządu lub ministra, przy czym wniosek w tej sprawie mógł być zgłoszony tylko na sesji zwyczajnej, co zapobiegało ewentualnym próbom zwołania sesji nadzwyczajnej Sejmu w celu obalenia rządu. Sesja zwyczajna była zwoływana raz w roku w terminie do końca listopada i co do zasady trwała nie dłużej niż 4 miesiące<sup>152</sup>. Ponadto wniosek w sprawie żądania ustąpienia rządu lub ministra nie mógł być głosowany na posiedzeniu, na którym został zgłoszony, co było rozwiązaniem przyjętym z noweli sierpniowej. Uniemożliwiało to przegłosowanie wniosku bez należytego zastanowienia, przez „przypadkową” większość. Nadto dawało gabinetowi możliwość obrony przed wnioskiem poprzez zmobilizowanie posłów należących do ugrupowań popierających rząd. Wniosek uchwalany był zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 1/3 ustawowej liczby posłów<sup>153</sup>. Po jego uchwaleniu sprawa trafiała do Prezydenta Rzeczypospolitej, który w terminie 3 dni mógł odwołać rząd lub ministra, albo rozwiązać Izby Ustawodawcze. Jeżeli nie wybrał żadnej z tych możliwości, sprawa trafiała na najbliższe posiedzenie Senatu. W sytuacji, gdy Senat również uchwalił wniosek o wystąpienie z żądaniem ustąpienia rządu lub ministra (uchwała zapadała zwykłą większością głosów przy obecności 1/3 senatorów), to wówczas Prezydent musiał odwołać rząd lub ministra, chyba że rozwiązał Sejm i Senat. Istniała także możliwość, iż wniosek o odwołanie rządu lub ministra nie zostanie zaakceptowany przez Senat, wówczas Prezydent nie musiał podejmować żadnych decyzji. Konstytucja nie regulowała innych kwestii związanych z realizacją odpowiedzialności parlamentarnej, w szczególności nie określała powodów, dla których Sejm mógł żądać ustąpienia ministra. Tym niemniej oczywistym jest, iż powodem tym było szeroko pojęte niezadowolenie stronnictw sejmowych z polityki ministra. Była to zatem *de facto* odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem, funkcjonująca na podobnych podstawach jak w poprzedniej ustawie zasadniczej<sup>154</sup>. Określenie jej w Konstytucji mianem „odpowiedzialności parlamentarnej” i odróżnienie od odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem wynikało z faktu, iż głowa państwa była organem ostatecznie rozstrzygającym o żądaniu Sejmu w przedmiocie odwołania ministra. Tym samym można przyjąć, iż Prezydent

<sup>151</sup> Premier F. Sławoj-Składkowski stwierdzał, że w takiej sytuacji jego rola ma bardziej charakter koordynacyjny niż kierowniczy i odbiega od ideału „kanclerza Rzeczypospolitej” lansowanego przez premiera K. Bartla; patrz: J. Faryś, *Gabinet Felicjana Sławoja-Składkowskiego...*, s. 381.

<sup>152</sup> Art. 35 ust. 2 Konstytucji kwietniowej.

<sup>153</sup> Art. 37 Konstytucji kwietniowej.

<sup>154</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 273, 275–276.

RP był arbitrem w konflikcie pomiędzy Izbami Ustawodawczymi a rządem (ministrem). Jeżeli akceptował politykę rządu (ministra), to decydował o rozwiązywaniu Sejmu i Senatu, jeżeli natomiast jej nie akceptował, to odwoływał rząd (ministra) zgodnie z żądaniem parlamentu. Dlatego Konstytucja kwietniowa stanowiła, że minister ponosi odpowiedzialność polityczną tylko przed Prezydentem, gdyż odpowiedzialność członków rządu przed Izbami Ustawodawczymi miała charakter drugorzędny.

Warto jednak wskazać, iż w odróżnieniu od reguł wyrażonych w art. 44 ust. 2 Konstytucji marcowej, nie istniała odpowiedzialność zastępcza ministrów przed Sejmem za treść kontrasygnowanych przez nich aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej. Wynikało to ze zmiany charakteru kontrasygnaty, która obecnie stanowiła wyraz oceny ministra, że akt urzędowy jest legalny i celowy. Nadto znaczenie miała również zmiana pozycji Prezydenta w nowej konstytucji, jako organu nadrzędnego nad Sejmem. Stąd też ministrowie mogli być pociągnięci do odpowiedzialności za udział w kontrasygnowaniu aktów Prezydenta, nieprawidłowy pod kątem legalności lub celowości, ale w ramach oceny ich indywidualnej działalności, a nie jako zastępcza odpowiedzialność za akty głowy państwa przed parlamentem<sup>155</sup>.

Oprócz możliwości żądania odwołania rządu lub ministra przez Sejm, na prawo kontroli rządu przez parlament składało się prawo do interpelowania ministrów i rządu, zatwierdzania rachunków państwowych i udzielania rządowi absolutorium oraz udział w kontroli nad długami państwa. Posłowie mogli zwracać się do Prezesa Rady Ministrów lub ministrów z interpelacjami w sprawach dotyczących ich zakresu działania. Termin na odpowiedź wynosił 45 dni, w tym też terminie minister powinien był przedstawić powody, uzasadniające odmowę udzielenia odpowiedzi<sup>156</sup>. Odpowiedź mogła być udzielona zarówno pisemnie, jak i ustnie, jednocześnie Konstytucja nie przyznała Sejmowi prawa do żądania osobistej obecności ministra na posiedzeniu Izby lub komisji<sup>157</sup>.

W praktyce w omawianym okresie większość w parlamencie posiadali przedstawiciele sanacji, zaś znaczenie opozycji było minimalne<sup>158</sup>. Jednocześnie wszystkie gabinety utworzone po 1935 r. miały charakter rządów pozaparlamentarnych<sup>159</sup>. W tej sytuacji Sejm faktycznie nie był w stanie wykonywać swojej funkcji kontrolnej wobec członków rządu<sup>160</sup>. Stąd też faktycznym forum

<sup>155</sup> *Ibidem*, s. 271–272; S. Car, *Kontrasygnata*, [w:] *Polska koncepcja...*, s. 140–141.

<sup>156</sup> Art. 31 ust. 2 i 45 ust. 2 Konstytucji kwietniowej.

<sup>157</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 270–271.

<sup>158</sup> A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 197–200, 211–213.

<sup>159</sup> P. A. Tusiński, *op. cit.*, s. 128–129.

<sup>160</sup> Choć warto wskazać na próbę złożenia przez posłów sanacyjnych skupionych wobec byłego premiera W. Sławka wniosku o wotum nieufności wobec rządu M. Zyndrama-Kościałkowskiego w październiku 1935 r. Ostatecznie jednak wniosek w tej sprawie nie trafił pod obrady Sejmu; patrz: A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 207–208.



krytyki polityki rządu czy ministrów były wspomniane wyżej spotkania przedstawicieli rządu z przywódcami obozu sanacyjnego w osobach Prezydenta I. Mościckiego i Generalnego Inspektora SZ E. Rydza-Śmigłego.

Należy również wspomnieć, iż Konstytucja kwietniowa przewidywała także istnienie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów. Prawo pociągania członków rządu do tej odpowiedzialności przysługiwało Prezydentowi oraz Sejmowi i Senatowi działającymi w Izbach Połączonych. W Konstytucji podkreślono, że odpowiedzialność ta jest niezależna od pozostałych form odpowiedzialności i dotyczy umyślnego naruszenia Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego w związku z urzędowaniem<sup>161</sup>. Zgodnie z ustawą o Trybunale Stanu<sup>162</sup>, w przypadku wniosku Prezydenta sprawą zajmował się prokurator Sądu Najwyższego, który przygotowywał akt oskarżenia. W drugim wypadku dla wszczęcia odpowiedniej procedury konieczny był wniosek  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby członków Izb, zaś uchwała o pociągnięciu ministra do odpowiedzialności zapadała większością  $\frac{3}{5}$  głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Izb Połączonych. Wspomniana uchwała zastępowała akt oskarżenia. Jednocześnie Izby wybierały oskarżyciela publicznego, który reprezentował je przed Trybunałem Stanu<sup>163</sup>.

Postępowanie przed Trybunałem toczyło się według przepisów postępowania karnego, przy czym wyrok był prawomocny z chwilą ogłoszenia. Kary orzekane przez Trybunał Stanu uzależnione były od kwalifikacji prawnej czynu. Jeżeli nie stanowił on przestępstwa, można było orzec kary określone w art. 16 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu w postaci utraty praw publicznych, utraty obywatelskich praw honorowych<sup>164</sup> (na okres od lat 2 do 10 lub na zawsze), jak również karę zmniejszenia lub utraty uposażenia emerytalnego. Powyższe kary mogły być łączone. Ewentualnie z uwagi na szczególne okoliczności Trybunał mógł w takim wypadku poprzestać jedynie na stwierdzeniu winy oskarżonego. Uznanie ministra za winnego oznaczało z mocy prawa utratę przez niego zajmowanego stanowiska, a także utratę na lat 10 biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Izb Ustawodawczych. Natomiast jeżeli

---

<sup>161</sup> Art. 30 ust. 1 Konstytucji kwietniowej. W porównaniu do poprzedniej regulacji usunięto przesłankę „narażenia państwa na niebezpieczeństwo lub wyrządzenia oczywistej i znacznej szkody interesom państwa”, która była przesłanką nieostrą, zbliżającą odpowiedzialność konstytucyjną do odpowiedzialności politycznej, patrz: M. Starzewski, *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3, s. 247–248.

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1936 r., nr 56, poz. 403).

<sup>163</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 276–278.

<sup>164</sup> Utrata praw publicznych obejmowała utratę czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Izb Ustawodawczych, w wyborach samorządowych i innych wyborach do instytucji publicznych, a także utratę zajmowanego stanowiska publicznego i pozbawienie możliwości uzyskania. Utrata obywatelskich praw honorowych oznacza utratę posiadanych tytułów, orderów i odznaczeń oraz zdolności do ich uzyskania, zgodnie z art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o Trybunale Stanu.

czyn ministra stanowił przestępstwo, to Trybunał orzekł kary przewidziane w ustawach karnych, a także mógł orzec jedną lub kilka kar określonych w art. 16 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu jako kary dodatkowe<sup>165</sup>.

W praktyce w okresie II RP doszło do postawienia przed Trybunałem Stanu Ministra Skarbu Gabriela Czechowicza, w związku z oskarżeniem o nieprawidłowe wykorzystanie funduszy państwowych (m.in. na potrzeby sfinansowania kampanii wyborczej sanacyjnego BBWR). Co istotne, minister G. Czechowicz został pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej m.in. za czynności, które wykonywał z polecenia ówczesnego premiera J. Piłsudskiego. W ten sposób opozycja sejmowa chciała zaatakować premiera i obóz sanacji. Ostatecznie sprawa nie została rozstrzygnięta<sup>166</sup>. Inne wnioski o pociągnięcie ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej pozostały na etapie prac przygotowawczych w Sejmie<sup>167</sup>.

Określone w konstytucji kwietniowej reguły dotyczące statusu prawnego ministrów i ich odpowiedzialności obowiązywały w Polsce do wybuchu II wojny światowej, były również stosowane przez Rząd RP na Uchodźstwie<sup>168</sup>.

### 3. Status prawny ministra w ustroju tzw. Polski Ludowej (1944–1989)

#### 3.1. Pozycja ustrojowa ministra w okresie KRN i Sejmu Ustawodawczego (1944–1952)

Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. zapoczątkował przejmowanie władzy na ziemiach polskich przez osoby związane z komunistyczną Polską Partią Robotniczą. Sam PKWN został pomyślany jako tymczasowy organ wykonawczy, pełniący funkcję rządu<sup>169</sup>, zależny od

<sup>165</sup> Art. 16 ustawy o Trybunale Stanu oraz art. 3 pkt e) Ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 3 Ordynacji wyborczej do Senatu; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 278.

<sup>166</sup> Trybunał Stanu przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sejmowi. W tej sytuacji sanacja wykorzystwała możliwość odraczania sesji Sejmu przez Prezydenta, przez co zablokowała możliwość rozpoznania sprawy. Po wyborach w 1930 r. Sejm zdominowany przez BBWR zalegalizował decyzję ministra G. Czechowicza, patrz: Z. Landau, B. Skrzyszewska, *Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu – wybór dokumentów*. Warszawa 1961, s. 5–13; A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, s. 143–149.

<sup>167</sup> M. Kowalska, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce – od przeszłości do współczesności*, [w:] *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015, s. 139.

<sup>168</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 611–613.

<sup>169</sup> W doktrynie istnieją wątpliwości czy zasadnym jest określanie PKWN mianem rządu, patrz: W. Góra, R. Halaba, *O utworzenie i utrwalenie władzy ludowej 1944–1948*, Warszawa 1968, s. 82;

podziemnej Krajowej Rady Narodowej (KRN), odpowiednika Sejmu. Manifest głosił, iż organy te działają na podstawie Konstytucji marcowej, odrzucając Konstytucję kwietniową jako „bezprawną” i „faszystowską”<sup>170</sup>. Oficjalnie Komitet został powołany na podstawie ustawy z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego<sup>171</sup>. Co warte zauważenia, pracami PKWN kierował „przewodniczący”, a stanowiska ministrów określono jako „kierowników resortów”. Zmiana nazewnictwa podkreślała fakt, iż PKWN nie jest rządem *sensu stricto* i pełni swoją funkcję jedynie tymczasowo. Było to również nawiązanie do ustroju Związku Radzieckiego, w którym zgodnie z konstytucją z 1936 r. władza wykonawcza należała do „Rady Komisarzy Ludowych”, ministrowie byli nazywani komisarzami ludowymi, a ministerstwa – komisariatami ludowymi<sup>172</sup>. Ustawa nie określała zasad odpowiedzialności poszczególnych kierowników resortów czy całego Komitetu przed Krajową Radą Narodową. Faktycznie zatem PKWN skupił w swoich rękach znaczną część władzy w państwie, pozostając poza kontrolą innych organów<sup>173</sup>.

Rozwiązanie PKWN nastąpiło z dniem 31 grudnia 1944 r., wskutek powołania Rządu Tymczasowego RP. Przywrócono wówczas tradycyjne nazewnictwo organów, przewidując w składzie Rady Ministrów stanowisko Prezesa, dwóch Wiceprezesów i 15 ministrów resortowych<sup>174</sup>. Byli oni powoływani przez Prezydenta KRN (do 31 grudnia 1944 r. Przewodniczącego KRN),

---

A. Burda [red.], *Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław 1976, s. 65–67; E. Zwierzchowski, *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944–1952*, Katowice 1981, s. 57.

<sup>170</sup> E. Zwierzchowski, *Polityczny proces...*, s. 54–55.

<sup>171</sup> Dz.U. z 1944 r., nr 1, poz. 1. Co ciekawe, w ustawie określono zarówno nazwy resortów, jak i nazwiska ich kierowników. W ramach PKWN powołano resorty: 1) Administracji Publicznej, 2) Bezpieczeństwa Publicznego, 3) Gospodarki Narodowej i Finansów, 4) Informacji i Propagandy, 5) Komunikacji, Poczty i Telegrafów, 6) Kultury i Sztuki, 7) Obrony Narodowej, 8) Odszkodowań Wojennych, 9) Oświaty, 10) Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, 11) Rolnictwa i Reform Rolnych, 12) Spraw Zagranicznych, 13) Sprawiedliwości.

<sup>172</sup> M. Klementowski, *op. cit.*, s. 592.

<sup>173</sup> M. in. Komitet został upoważniony do wydawania dekretów z mocą ustawy we wszystkich sprawach, w których Konstytucja marcowa przewidywała formę ustawy poza zatwierdzeniem umów międzynarodowych, utworzeniem Rządu Tymczasowego i rozwiązaniem PKWN. Dekrety te podlegały zatwierdzeniu przez Prezydium KRN, a nadto miały być przedłożone do zatwierdzenia Krajowej Radzie Narodowej na najbliższym plenarnym posiedzeniu; patrz: art. 1 ustawy z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. z 1944 r., nr 1, poz. 3).

<sup>174</sup> W składzie Rządu Tymczasowego przewidziano urzędy ministrów: 1) Administracji Publicznej, 2) Apropowacji i Handlu, 3) Bezpieczeństwa Publicznego, 4) Informacji i Propagandy, 5) Komunikacji, 6) Kultury i Sztuki, 7) Obrony Narodowej, 8) Oświaty, 9) Poczty i Telegrafów, 10) Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, 11) Przemysłu, 12) Rolnictwa i Reform Rolnych, 13) Skarbu, 14) Spraw Zagranicznych, 15) Sprawiedliwości; patrz: T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 93–94.

w trybie art. 45 ust. 1 Konstytucji marcowej<sup>175</sup>. Wynikało to z przyjęcia założenia, że Prezydent KRN, pełniąc stanowisko analogiczne do Marszałka Sejmu, wykonuje również uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej zgodnie z art. 40 Konstytucji marcowej<sup>176</sup>. Rząd Tymczasowy RP otrzymał uprawnienie do wydawania dekretów z mocą ustawy w trybie analogicznym do PKWN<sup>177</sup>. Pomimo przekształcenia Rządu Tymczasowego w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (od 28 czerwca 1945 r.), schemat funkcjonowania władzy wykonawczej pozostał niezmieniony do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego<sup>178</sup>. W ramach struktury organizacyjnej TRJN utworzono cztery nowe resorty, przede wszystkim w związku z potrzebą włączenia w skład rządu przedstawicieli środowisk emigracyjnych i krajowych skupionych wokół prezesa Polskiego Stronnictwa Ludowego Stanisława Mikołajczyka<sup>179</sup>.

W dniu 19 lutego 1947 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>180</sup>, zwaną Małą Konstytucją. Co do zasady Mała Konstytucja potwierdziła podstawowe założenia Konstytucji marcowej. W przypadku statusu prawnego ministrów zachowano tryb ich powoływania i odwoływania (przez Prezydenta na wniosek premiera), kolegialność Rady Ministrów oraz możliwość łączenia funkcji ministra z mandatem poselskim. Wyraźniej niż w Konstytucji marcowej podkreślono rolę Prezesa Rady Ministrów, jako osoby stojącej na czele rządu. Jednakże funkcja ustalania ogólnych zasad polityki państwa została przyznana nie premierowi, ani też nie Radzie Ministrów, lecz Sejmowi. Z drugiej strony Sejm mógł przyznać Radzie Ministrów pełnomocnictwo do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresach pomiędzy sesjami Sejmu. Wprawdzie dekryty te podlegały zatwierdzeniu przez Radę Państwa oraz musiały być przedłożone Sejmowi na najbliższej sesji celem ich ostatecznego zatwierdzenia, mimo to przyznanie rządowi takich uprawnień oznaczało odstąpienie od zasady ścisłej zależności rządu od parlamentu, wyrażonej w Konstytucji marcowej<sup>181</sup>. Nadto wzmocniono pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej względem rządu, wprowadzając instytucję Rady Gabinetowej, którą tworzyła

<sup>175</sup> Art. 1 i 2 ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1944 r., nr 19, poz. 99).

<sup>176</sup> Art. 1 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. z 1944 r., nr 5, poz. 23).

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. z 1945 r. nr 1, poz. 1).

<sup>178</sup> M. Kallas, *Uwarunkowania polityczno-prawne małej konstytucji z 19 lutego 1947 r.*, [w:] *Małe konstytucje...*, s. 63–68.

<sup>179</sup> W składzie TRJN utworzono nowe resorty: 1) Apropozycji i Handlu, 2) Lasów, 3) Odbudowy, 4) Żeglugi i Handlu Zagranicznego. Następnie w listopadzie 1945 r. utworzono urząd Ministra Ziemi Odzyskanych; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 95–96.

<sup>180</sup> Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71.

<sup>181</sup> Art. 3 pkt c), 4 i 17 Małej Konstytucji z 1947 r.

Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta. Miała ona zbierać się dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi. Decyzja o jej zwołaniu zależała wyłącznie od Prezydenta<sup>182</sup>. W zakresie odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej ministrów Mała Konstytucja nakazywała wprost stosowanie odpowiednich przepisów Konstytucji marcowej. Przewidywała również wydanie nowej ustawy regulującej sposób powołania organów uprawnionych pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP i członków rządu<sup>183</sup>. Ustawa ta jednak nie została uchwalona, zatem w praktyce egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów było niemożliwe.

Z kolei pociąganie ministrów do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem było również faktycznie niemożliwe, z uwagi na układ sił politycznych w Sejmie Ustawodawczym. W wyniku sfalszowania wyborów z 1946 r. przyniatającą większość (394 spośród 444) mandatów w Sejmie zdobyły ugrupowania tzw. Bloku Demokratycznego na czele z PPR. Znaczenie partii opozycyjnych zostało ograniczone do minimum. W ciągu kolejnych trzech lat przeprowadzone zostały tzw. procesy zjednoczeniowe, co sprawiło, że w Sejmie Ustawodawczym pozostały jedynie trzy partie koalicji rządowej – Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR), Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL) i Stronnictwo Demokratyczne (SD)<sup>184</sup>. W tej sytuacji możliwość pociągnięcia członków rządu do odpowiedzialności przed parlamentem była iluzoryczna. W początkach kadencji Sejmu Ustawodawczego zdarzała się krytyka działalności rządu przez posłów, często występowano z interpelacjami poselskimi, a także uchwalano rezolucje pod adresem rządu. Pod koniec kadencji te formy kontroli parlamentarnej rządu zanikły. Uznawano, że rolą parlamentu jest nie krytyka, a „pomoc rządowi i stwarzanie społecznego poparcia dla jego poczynan”<sup>185</sup>.

Oslabienie pozycji Sejmu było powiązane ze wzmocnieniem pozycji Prezydenta RP. Zgodnie z Małą Konstytucją Prezydent pełnił również nie tylko funkcję głowy państwa, ale także przewodniczącego Rady Państwa. Do uprawnień tego organu należało między innymi zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy wydawanych przez rząd oraz rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli<sup>186</sup>. Organ ten zatem w pewnym zakresie kontrolował działalność rządu. Nie bez znaczenia pozostawał fakt, iż funkcję Prezydenta RP pełnił B. Bierut, będący od grudnia 1948 r. przewodniczącym Komitetu Centralnego

<sup>182</sup> Art. 18 Małej Konstytucji z 1947 r.

<sup>183</sup> Art. 19 i 27 Małej Konstytucji z 1947 r.

<sup>184</sup> W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–1997*, Warszawa 1998, s. 168, 176–188.

<sup>185</sup> K. Działocha, *Organa ustawodawcze w latach 1944–1952*, [w:] *Dzieje sejmu polskiego*, koordynator pracy J. Bardach, Warszawa 2011, s. 265; W. Skrzydło, *Praktyka konstytucyjna w latach 1947–1952 i wpływ małej konstytucji z 1947 r. na treść Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, [w:] *Małe konstytucje...*, s. 90–91.

<sup>186</sup> Art. 16 Małej Konstytucji z 1947 r.

PZPR. Skupienie tak szerokiej władzy w rękach jednej osoby skutkowało tym, iż członkowie rządu byli faktycznie odpowiedzialni jedynie przed Prezydentem. Mógł on decydować o obsadzie stanowisk ministrów bez konsultowania tych decyzji z parlamentem. Nadto formalny wpływ Prezydenta na działalność rządu wyrażał się poprzez możliwość przewodniczenia obradom Rady Gabinetowej, która była zwoływana wyłącznie na jego wniosek. W praktyce B. Bierut nie korzystał z tej możliwości, zamiast tego przewodniczył obradom Prezydium Rządu, organu wewnątrz Rady Ministrów, który ostatecznie ukształtował się w 1950 r.<sup>187</sup>

W skład Prezydium Rządu wchodził premier, wicepremierzy oraz podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów. Za zgodą Prezydenta RP do składu Prezydium mogli wejść inni członkowie rządu. Formalnie Prezydium przewodniczył premier, w rzeczywistości funkcja ta należała do Prezydenta. Prezydium było upoważnione do rozstrzygania spraw należących do kompetencji Rady Ministrów oraz do wydawania wytycznych do pracy rządu, a także kierowanie gospodarką narodową w miejsce zlikwidowanego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów<sup>188</sup>. Każdy z wicepremierów nadzorował pracę kilku resortów stanowiących określony „dział” i ponosił za to odpowiedzialność przed Prezydium. W ten sposób w ramach rządu pojawił się podział na Radę Ministrów i Prezydium Rządu oraz hierarchiczne podporządkowanie według stopni minister – wicepremier – Prezydium. Dodatkowo samodzielność ministrów ograniczona była przez utworzenie Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, którego przewodniczący od 1950 r. uzyskał prawo do wyrażania zgody na decyzje ministrów kierujących resortami gospodarczymi. Rola ministrów została więc ograniczona do funkcji kierowników resortów, wykonawców poleceń wicepremiera i Prezydium, a w sprawach gospodarczych także przewodniczącego PKPG. Zbiegło to się w czasie z rozszerzeniem składu Rady Ministrów poprzez utworzenie nowych resortów gospodarczych, co spowodowało wzrost liczby ministrów w rządzie z 18 w 1947 r. do 31 w 1952 r.<sup>189</sup> W ten sposób Rada Ministrów stała się właściwie „rządem technicznym”, zwierzchnim organem administracji centralnej. Natomiast funkcję „rządu politycznego” sprawowało Prezydium Rządu, pozostające pod silnym wpływem Prezydenta i władz PZPR,

<sup>187</sup> W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 91; M. Rybicki, *Pozycja ustrojowa rządu w systemie politycznym PRL*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985, s. 17–18.

<sup>188</sup> Powołanego ustawą z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej (Dz.U. z 1949 r., nr 7, poz. 43); por. Dekret z dnia 21 września 1950 r. zmieniający ustawę o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej (Dz.U. 1950, nr 44, poz. 400).

<sup>189</sup> Wliczając przewodniczącego Komisji Planowania i jego 6 zastępców rząd liczył wówczas aż 38 osób – bez Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów; patrz: J. Stembrowicz, *O koncepcji i roli rządu*, [w:] *Studia nad rządem...*, s. 44, 46–47; J. Ciemniowski, *Ewolucja struktury rządu w Polsce Ludowej*, [w:] *Studia nad rządem...*, s. 169–173.



które przejęły faktyczne kierownictwo sprawami państwa<sup>190</sup>. Korespondowało to ze znacznym zwiększeniem liczby ministrów resortowych – o ile w 1947 r. w momencie utworzenia rządu Józefa Cyrankiewicza powołano 18 ministrów resortowych i 2 kierowników ministerstw<sup>191</sup>, o tyle w 1952 r. w chwili ustąpienia w jego skład wchodziło aż 31 ministrów resortowych<sup>192</sup>.

### **3.2. Pozycja ustrojowa ministra w Konstytucji lipcowej oraz w praktyce ustrojowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952–1989)**

Praktyka funkcjonowania państwa w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1947 r. miała istotny wpływ na założenia przyjęte w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.<sup>193</sup> Nowa ustawa zasadnicza zrywała z zasadą podziału władzy, uznając Sejm za najwyższy organ władzy państwowej. Sejmowi podporządkowane były inne organy, w tym Rada Państwa i Rada Ministrów. Rada Ministrów określona została jako naczelny wykonawczy i zarządzający organ

---

<sup>190</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji i roli rządu*, [w:] *Studia nad rządem...*, s. 44–45.

<sup>191</sup> Były to urzędy ministrów: 1) Administracji Publicznej, 2) Apropowizacji i Handlu, 3) Bezpieczeństwa Publicznego, 4) Informacji i Propagandy, 5) Komunikacji, 6) Kultury i Sztuki, 7) Lasów, 8) Obrony Narodowej, 9) Odbudowy, 10) Oświaty, 11) Poczty i Telegrafów, 12) Pracy i Opieki Społecznej, 13) Przemysłu, 14) Rolnictwa i Reform Rolnych, 15) Skarbu, 16) Spraw Zagranicznych, 17) Sprawiedliwości, 18) Zdrowia, 19) Ziem Odzyskanych, 20) Żeglugi i Handlu Zagranicznego. Dwa urzędy były sprawowane przez kierowników ministerstw, ponadto urząd Ministra Ziem Odzyskanych był sprawowany przez wicepremiera Władysława Gomółkę; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 97–98.

<sup>192</sup> Jeszcze w 1947 r. przekształcono urzędy Ministra Apropowizacji i Handlu w urząd Ministra Apropowizacji, urząd Ministra Przemysłu w urząd Ministra Przemysłu i Handlu, a urząd Ministra Żeglugi i Handlu Zagranicznego – w urząd Ministra Żeglugi. W 1948 r. zlikwidowano urzędy ministrów: Apropowizacji oraz Ziem Odzyskanych. W 1949 r. resort Przemysłu i Handlu został podzielony na resorty: 1) Górnictwa i Energetyki, 2) Przemysłu Ciężkiego, 3) Przemysłu Lekkiego, 4) Przemysłu Rolnego i Spożywczego, 5) Handlu Wewnętrznego, 6) Handlu Zagranicznego. Z kolei resort Odbudowy został przekształcony w urząd Ministra Budownictwa. W 1950 r. urząd Ministra Skarbu został przekształcony w urząd Ministra Finansów, a urząd Ministra Górnictwa i Energetyki w urząd Ministra Górnictwa. Likwidacji uległ resort Administracji Publicznej oraz resort Budownictwa, utworzono natomiast resorty: 1) Gospodarki Komunalnej, 2) Szkół Wyższych i Nauki, 3) Budownictwa Miast i Osiedli, 4) Budownictwa Przemysłowego oraz 5) Przemysłu Chemicznego. W 1951 r. resort Komunikacji został podzielony na resorty: 1) Kolei, 2) Transportu Drogowego i Lotniczego, resort Rolnictwa i Reform Rolnych na resorty: 1) Rolnictwa, 2) Państwowych Gospodarstw Rolnych. Nadto utworzono urząd Ministra Przemysłu Drobного i Rzemiosła, zaś urząd Ministra Szkół Wyższych i Nauki został przekształcony w urząd Ministra Szkolnictwa Wyższego. W 1952 r. resort Przemysłu Ciężkiego został podzielony na resorty: 1) Przemysłu Maszynowego, 2) Hutnictwa, 3) Energetyki, nadto utworzono urząd Ministra Przemysłu Mięsnego i Mleczarskiego; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 98–104.

<sup>193</sup> Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

państwa. W jej skład wchodził Prezes Rady Ministrów, wiceprezesi, ministrowie oraz przewodniczący określonych w ustawach komisji i komitetów sprawujących funkcję naczelnych organów administracji. Kompetencje kolegialne Rady Ministrów zostały szczegółowo opisane w Konstytucji, natomiast odnośnie stanowiska premiera wspomniano jedynie, iż jest on przewodniczącym Rady<sup>194</sup>. W ten sposób teoretycznie wprowadzono zasadę, iż Prezes Rady Ministrów jest *primus inter pares* w rządzie<sup>195</sup>.

W kwestii statusu prawnego ministrów Konstytucja postanawiała, iż są oni kierownikami określonych działów administracji rządowej. Szczegółowy zakres ich kompetencji miała określać ustawa. W ramach wykonywania tych kompetencji ministrowie mogli wydawać rozporządzenia i zarządzenia na podstawie upoważnienia ustawowego i w celu wykonania ustaw<sup>196</sup>. Oprócz powoływania ministrów resortowych, przewidzianych w Konstytucji, istniała również praktyka powoływania ministrów bez teki, którzy wykonywali zadania powierzone im przez premiera<sup>197</sup>. Ministrowie byli powoływani i odwoływani przez Sejm. W okresach między sesjami zmian w składzie rządu dokonywała Rada Państwa, lecz wyłącznie na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Uchwały Rady Państwa w tej materii musiały być przedłożone na najbliższej sesji Sejmu do zatwierdzenia<sup>198</sup>. Drogą praktyki utrwaliła się zasada, że wniosek Prezesa Rady Ministrów był konieczny również w wypadku zmian w składzie rządu dokonywanych przez Sejm. Nadto przyjęto zwyczaj, iż skład nowego rządu jest powoływany przez Sejm *en bloc* zgodnie z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów, co wzmocniło znacznie pozycję premiera<sup>199</sup>. Konstytucja nie określała warunków formalnych dla kandydata na stanowisko ministra, w szczególności nie rozstrzygała o możliwości łączenia funkcji ministra ze sprawowaniem mandatu poselskiego. W praktyce interpretowano to jako brak zakazu i w większości wypadków ministrowie pełnili również funkcję posłów<sup>200</sup>.

Pozycja ministrów jako członków rządu charakteryzowała się znacznym podporządkowaniem względem Rady Ministrów. Do Rady należało koordynowanie działalności ministrów i nadawanie kierunku ich pracy. Nadto Rada Ministrów pośrednio wpływała na działalność poszczególnych ministrów z uwagi na przyznanie jej kompetencji w zakresie ogólnego kierownictwa

<sup>194</sup> Art. 30–32 Konstytucji PRL w wersji opublikowanej w 1952 r.

<sup>195</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 54–55.

<sup>196</sup> Art. 33 Konstytucji PRL w wersji opublikowanej w 1952 r.; M. Konarski, *Stanowisko ministra w PRL. Zagadnienia prawno-konstytucyjne*, Warszawa 1986, s. 16–17.

<sup>197</sup> Przy czym w pewnych okresach (lata 1961–1965, 1968–1974) tacy ministrowie nie byli powoływani; patrz: M. Konarski, *op. cit.*, s. 222–226.

<sup>198</sup> Art. 29 Konstytucji PRL.

<sup>199</sup> Zwyczaj ten został następnie potwierdzony w art. 48 ust. 2 Regulaminu Sejmu PRL (uchwała z dnia 1 marca 1957 r., M.P. z 1957 r., nr 19, poz. 145); M. Konarski, *op. cit.*, s. 19–20.

<sup>200</sup> Choć w tej kwestii widoczna jest tendencja zniżkowa – posłami było 90% ministrów w 1952 r. i 40% w 1976, patrz: J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 60–62.



nad sprawami polityki zagranicznej i obronności kraju, czy też kompetencji do uchwalania rocznych narodowych planów gospodarczych<sup>201</sup>. Widocznym przykładem podporządkowania ministrów względem Rady Ministrów było przyznanie jej uprawnień do uchylania rozporządzeń lub zarządzeń ministrów<sup>202</sup>. Nadto w nowelizacji Konstytucji PRL z 1976 r. dokonano istotnej zmiany statusu prawnego ministra wskazując, iż urząd ministra tworzy się w drodze ustawy. Dotychczas regulacji ustawowej podlegał zarówno urząd ministra, jak i zakres jego działania. W ten sposób kwestia określenia kompetencji poszczególnych ministrów pozostawiona została do uregulowania w drodze rozporządzeń Rady Ministrów, co stanowi kolejny przykład wzmocnienia pozycji Rady Ministrów w stosunku do poszczególnych członków rządu. Po wydarzeniach sierpnia 1980 r. przepis ten został złagodzony wskutek praktyki Sejmu, który w ustawach o utworzeniu urzędu ministra zaczął określać w sposób ogólny również zakres jego działania oraz nakładał na Radę Ministrów obowiązek zasięgnięcia opinii właściwych komisji sejmowych przed wydaniem rozporządzenia określającego szczegółowo kompetencje ministra<sup>203</sup>.

Oprócz podporządkowania ministrów względem Rady Ministrów istotne znaczenie miało istnienie w ramach rządu Prezydium Rządu oraz Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Do 1956 r. ich pozycja i kompetencje pozostawały bez zmian, mimo braku wyraźnej podstawy w przepisach Konstytucji PRL. Dopiero wskutek przemian wywołanych wydarzeniami października 1956 r. kierownictwo PZPR uznało, iż organy te są przykładem nadmiernej centralizacji w aparacie państwowym i w sposób niezgodny z konstytucją ograniczają swobodę działania ministrów<sup>204</sup>. W związku z tym zlikwidowano PKPG, tworząc w to miejsce Komisję Planowania przy Radzie Ministrów, pozbawioną możliwości kierowania działalnością ministrów. Z kolei w wypadku Prezydium Rządu ograniczono jego kompetencje do spraw bieżącej koordynacji działań ministrów. Zmienił się również status wiceprezesów Rady Ministrów, którzy nie byli już kierownikami grup resortów, lecz pomocnikami premiera do określonych przez niego zadań. Następnie w 1957 r. zlikwidowano Prezydium Rządu, powołując Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów<sup>205</sup>. W jego skład oprócz premiera i wicepremierów wchodził również ministrowie resortów gospodarczych. KERM miał charakter pomocniczy i doradczy, jed-

<sup>201</sup> Art. 32 Konstytucji PRL.

<sup>202</sup> Art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL.

<sup>203</sup> Art. 42 ust. 1 Konstytucji PRL w brzmieniu po ogłoszeniu tekstu jednolitego Konstytucji z 1976 r. (Dz.U. nr 7, poz. 36); M. Rybicki, *op. cit.*, s. 32–33; M. Konarski, *op. cit.*, s. 68–89.

<sup>204</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 62–63.

<sup>205</sup> *Ibidem*, s. 63–64; J. Ciemniowski, *op. cit.*, s. 179–181; J. Trzciniński, *Prezydium Rządu w PRL*, [w:] *Studia nad rządem...*, s. 207–173.

nakże w toku swojej działalności drogą zwyczaju zaczął spełniać również funkcję bieżącego zarządzania i koordynacji pracy poszczególnych ministrów<sup>206</sup>.

Dążenie do większego usamodzielnienia ministrów doprowadziło do likwidacji KERM i ponownego utworzenia Prezydium Rządu na podstawie uchwały Rady Ministrów z 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu<sup>207</sup>. W skład Prezydium wchodził premier, wicepremierzy oraz przewodniczący Komitetu Planowania. Nadto na zaproszenie premiera mogli w jego posiedzeniu uczestniczyć ministrowie oraz inne wskazane osoby. Do zadań Prezydium należało przede wszystkim rozpatrywanie bieżących spraw związanych z kształtowaniem się sytuacji gospodarczej. Prezydium czuwało jednak także nad działalnością poszczególnych resortów, na wniosek premiera ustalało półroczne i roczne plany pracy Rady Ministrów oraz rozpatrywało doraźne informacje ministrów na temat wykonania węzłowych działań na poszczególnych odcinkach administracji i gospodarki<sup>208</sup>. W rzeczywistości podział kompetencji pomiędzy Prezydium a Radę Ministrów był w wielu miejscach płynny, niektóre zadania były wykonywane wspólnie – wstępnie przez Prezydium, ostatecznie przez Radę<sup>209</sup>. W każdym razie istnienie tego organu, umiejscowionego w Konstytucji PRL dopiero na podstawie przepisów noweli z 1976 r.<sup>210</sup>, ograniczało istotnie samodzielność ministrów.

Równocześnie w drodze praktyki wzmocnieniu uległa pozycja Prezesa Rady Ministrów<sup>211</sup>. Nominalnie rola premiera w Konstytucji lipcowej została sprowadzona do funkcji przewodniczącego Rady Ministrów. Faktycznie premier uzyskał decydujący wpływ na obsadę stanowisk ministerialnych, jak również funkcji kierowników urzędów centralnych czy podsekretarzy stanu<sup>212</sup>. Nadto kontrolował działalność prawotwórczą ministrów poprzez zwyczaj pa-

<sup>206</sup> W. Sokolewicz, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 313.

<sup>207</sup> M.P. z 1969 r., nr 30, poz. 223.

<sup>208</sup> § 7–10 uchwały Rady Ministrów z 30 czerwca 1969 r.

<sup>209</sup> J. Trzciniński, *op. cit.*, 225–232; J. Stembrowicz, *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu PRL*, Warszawa 1974, s. 25 i n.

<sup>210</sup> Ustawa z 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. z 1976 r., nr 5, poz. 29) wprowadziła nowy przepis art. 31 ust. 2 Konstytucji, w którym określono skład Prezydium Rządu (Prezes i wiceprezesi Rady Ministrów) zaznaczając, iż może on zostać rozszerzony o innych członków rządu w drodze uchwały Rady Ministrów.

<sup>211</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 70–73; idem, *Prezes Rady Ministrów w PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, nr 3, s. 8–16; W. Skrzydło, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 99–100.

<sup>212</sup> Warto zauważyć, iż Prezes Rady Ministrów faktycznie wykonywał kompetencje nominacyjne przynależne wcześniej Prezydentowi RP. Kompetencje te, o ile nie zostały wyraźnie przyznane Radzie Państwa, przeszły od 1952 r. na Radę Ministrów (art. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 2 lipca 1952 r. – przepisy wprowadzające Konstytucję PRL, Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 233), jednak w drodze uchwał Rady Ministrów zostały przekazane premierowi; patrz: M. Rybicki, *op. cit.*, s. 20.

rafowania rozporządzeń ministrów przed ich opublikowaniem, choć brak było ku temu podstawy prawnej. Również bez podstawy prawnej premier wydawał własne rozporządzenia i zarządzenia wykonawcze. Nowelizacja Konstytucji PRL w 1976 r. usankcjonowała to uprawnienie, potwierdzając równocześnie ukształtowaną w praktyce zasadę jednoosobowego kierownictwa premiera w pracach Rady Ministrów i Prezydium Rządu<sup>213</sup>. Równocześnie uchwała Rady Ministrów z 11 czerwca 1976 r. przyznała premierowi uprawnienie do wydawania wytycznych ministrom w sprawach koordynacji międzyresortowej i branżowej działalności gospodarczej, co również ograniczało ich samodzielność i poddawało ścisłemu nadzorowi ze strony szefa rządu<sup>214</sup>.

Należy zauważyć, iż w praktyce politycznej omawianego okresu dominowała koncepcja „rządu branżowego”, w którym rola ministra ograniczała się do bycia kierownikiem ściśle wyspecjalizowanego resortu, wykonującym polecenia formułowane oficjalnie przez Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydium Rządu (względnie KERM albo PKPG), a faktycznie przez KC PZPR. W Komitecie Centralnym partii rządzącej istniały wydziały i sekcje branżowe, których zakres działania był dostosowany do resortów w rządzie<sup>215</sup>. Pracownicy etatowi KC PZPR często byli powoływani na stanowisko I sekretarza komitetu zakładowego PZPR w ministerstwie oraz członka kolegium ministerstwa w randze wiceministra, co miało zapewnić sprawne realizowanie dyrektyw partyjnych w pracach resortu<sup>216</sup>. W tej sytuacji szczególnie w resortach gospodarczych rola ministra ograniczała się do nadzorowania określonej branży przemysłu czy handlu, przedstawiania sprawozdań z ich działalności oraz wykonywania decyzji podejmowanych przez Prezydium Rządu i Biuro Polityczne KC PZPR<sup>217</sup>. W konsekwencji posiedzenia Rady Ministrów przyjmowały charakter odpraw służbowych prowadzonych przez premiera. O pewnej samodzielności

---

<sup>213</sup> Art. 31a Konstytucji PRL (art. 40 po ogłoszeniu tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.); M. Rybicki, *op. cit.*, s. 20–22.

<sup>214</sup> M.P. z 1976 r., nr 28, poz. 124; M. Konarski, *op. cit.*, s. 114–117, 204–206.

<sup>215</sup> Warto przy tym wspomnieć, iż w art. 1 dekretu Rady Państwa z 5 października 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym osób zajmujących kierownicze stanowiska polityczne i państwowe (Dz.U. z 1972 r., nr 42, poz. 270) ustalono m.in. hierarchię najważniejszych stanowisk w państwie i partii. W tej hierarchii kierownicy wydziałów KC PZPR byli zrównani z ministrami. W praktyce jednak ich pozycja była wyższa niż pozycja ministrów, zwłaszcza w latach 70.; patrz: M. Konarski, *op. cit.*, s. 32–33.

<sup>216</sup> M. Rybicki, *op. cit.*, s. 14.

<sup>217</sup> M. Konarski, *Minister jako kierownik resortu*, [w:] *Studia nad rządem...*, s. 274. Por. również wypowiedź ministra B. Rumińskiego w KC PZPR w 1956 r., który stwierdził, że: „Minister nie był dotąd wprowadzony w całokształt spraw państwowych. Nie bierze udziału w decydowaniu i przyjmowaniu uchwał, dekretów i zarządzeń państwowych. Minister jest właściwie egzekutorem tych zarządzeń, powiedzmy – poleceń wicepremierów czy premiera, czy innych władz”, cyt. za: W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 101.

ministrów można mówić jedynie w przypadku szefów tzw. resortach siłowych (MSW, MON, MSZ), bowiem zazwyczaj byli oni członkami BP KC PZPR<sup>218</sup>.

Koncepcja „rządu branżowego” odpowiadała ówczesnemu ustrojowi gospodarczemu państwa, opierającego się na systemie przedsiębiorstw państwowych i monopolu państwa w wielu dziedzinach gospodarki. W konsekwencji konieczne było zwiększenie liczby resortów, szczególnie zajmujących się szeroko pojętym przemysłem i handlem<sup>219</sup>. Stąd też w początkach lat 50. w skład Rady Ministrów wchodziło ponad 30 ministrów resortowych<sup>220</sup>. Niewielka redukcja liczby resortów nastąpiła w latach 1956–1960<sup>221</sup>. Od tego momentu w kolejnych gabinetach funkcjonowało 23 ministrów resortowych<sup>222</sup>. Reorga-

<sup>218</sup> W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 103–104.

<sup>219</sup> M. Konarski, *Minister jako...*, s. 248–249; A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 278.

<sup>220</sup> Rząd B. Bieruta powołany 21 listopada 1952 r. składał się z Prezesa Rady Ministrów, 8 Wiceprezesów (w tym 1 pełniącego także funkcję ministra resortowego) oraz 32 ministrów resortowych, a także ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów. Istniały wówczas resorty: 1) Bezpieczeństwa Publicznego, 2) Budownictwa Miast i Osiedli, 3) Budownictwa Przemysłowego, 4) Finansów, 5) Gospodarki Komunalnej, 6) Górnictwa, 7) Handlu Wewnętrznego, 8) Handlu Zagranicznego, 9) Hutnictwa, 10) Kolei, 11) Kontroli Państwowej, 12) Kultury i Sztuki, 13) Leśnictwa, 14) Obrony Narodowej, 15) Oświaty, 16) Państwowych Gospodarstw Rolnych, 17) Poczty i Telegrafów, 18) Pracy i Opieki Społecznej, 19) Przemysłu Chemicznego, 20) Przemysłu Drobno- i Rzemiosła, 21) Przemysłu Drzewnego i Papierniczego, 22) Przemysłu Lekkiego, 23) Przemysłu Maszynowego, 24) Przemysłu Materiałów Budowlanych, 25) Przemysłu Mięsnego i Mleczarskiego, 26) Przemysłu Rolnego i Spożywczego, 27) Rolnictwa, 28) Spraw Zagranicznych, 29) Sprawiedliwości, 30) Szkolnictwa Wyższego, 31) Transportu Drogowego i Lotniczego, 32) Żegluga. Ponadto funkcjonował urząd ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów. Jeszcze w 1953 r. utworzono nowy urząd Ministra Skupu, zaś w 1955 r. – urząd Ministra Przemysłu Motoryzacyjnego. Nadto w 1954 r. resort Bezpieczeństwa Publicznego został przekształcony w resort Spraw Wewnętrznych; w 1955 r. resort Poczty i Telegrafów – w resort Łączności, a resort Górnictwa – w resort Górnictwa Węglowego; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 105–109.

<sup>221</sup> W tym okresie zlikwidowano urzędy ministrów: Przemysłu Motoryzacyjnego, Państwowych Gospodarstw Rolnych, Kontroli Państwowej, Przemysłu Drobno- i Rzemiosła, a także Pracy i Opieki Społecznej. Nadto w 1956 r. resorty Budownictwa Przemysłowego oraz Budownictwa Miast i Osiedli połączono w resort Budownictwa, resorty Przemysłu Rolnego i Spożywczego oraz Przemysłu Mięsnego i Mleczarskiego – w resort Przemysłu Spożywczego, resorty Przemysłu Drzewnego i Papierniczego oraz Leśnictwa – w resort Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Następnie w 1957 r. połączono urzędy ministrów: Hutnictwa oraz Przemysłu Maszynowego – w urząd Ministra Przemysłu Ciężkiego; Górnictwa Węglowego oraz Energetyki – w urząd Ministra Górnictwa i Energetyki; Budownictwa oraz Przemysłu Materiałów Budowlanych – w urząd Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych; Przemysłu Spożywczego oraz Skupu – w urząd Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu; Kolei oraz Transportu Drogowego i Lotniczego – w urząd Ministra Komunikacji. Dodatkowo urząd Ministra Żegluga został przekształcony w 1957 r. w urząd Ministra Żegluga i Gospodarki Wodnej, zaś w 1960 r. – ponownie w urząd Ministra Żegluga. Również w 1960 r. resort Zdrowia został przekształcony w resort Zdrowia i Opieki Społecznej; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 110–112; 115–117.

<sup>222</sup> Wprowadzie w 1966 r. połączono urzędy Ministra Oświaty i Ministra Szkolnictwa Wyższego w urząd Ministra Oświaty i Szkolnictwa Wyższego, ale równocześnie ponownie utworzono urząd Ministra Przemysłu Maszynowego, patrz: *Ibidem*, s. 123.

nizacja naczelných i centralnych organów administracji państwowej w latach 1972–1976 ponownie zwiększyła tę liczbę do blisko 30<sup>223</sup>. Ostatecznej likwidacji resortów branżowych dokonano w latach 1981–1985<sup>224</sup> oraz 1987<sup>225</sup>. Decyzje te były powiązane z podjętą wówczas reformą gospodarki państwa, zakładającą zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi w oparciu o zasadę rachunku ekonomicznego i samorządu pracowniczego<sup>226</sup>. W efekcie w mo-

<sup>223</sup> W 1972 r. utworzono urząd Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz urząd Ministra ds. Kombatantów. Ponadto resort Oświaty i Szkolnictwa Wyższego został podzielony na resorty Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki oraz resort Oświaty i Wychowania. Z kolei resorty Gospodarki Komunalnej oraz Handlu Wewnętrznego zostały przekształcone w resorty Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Handlu Wewnętrznego i Usług. W 1974 r. resorty Handlu Zagranicznego i Żeglugi zostały połączone w urząd Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej. W 1975 r. resort Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska został przekształcony w resort Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. W 1976 r. utworzono urząd Ministra Gospodarki Materiałowej, nadto podzielono resort Górnictwa i Energetyki na resorty: Energetyki i Energii Atomowej oraz Górnictwa, zaś resort Przemysłu Ciężkiego na resorty: Hutnictwa oraz Maszyn Ciężkich i Rolniczych patrz: *Ibidem*, s. 129–134.

<sup>224</sup> W lipcu 1981 r. połączone resorty Rolnictwa oraz Przemysłu Spożywczego i Skupu w urząd Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej; resorty Górnictwa oraz Energetyki i Energii Atomowej w urząd Ministra Górnictwa i Energetyki; resorty Hutnictwa, Przemysłu Maszyn Ciężkich i Rolniczych oraz Przemysłu Maszynowego w urząd Ministra Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego; Przemysłu Chemicznego oraz Przemysłu Lekkiego w urząd Ministra Przemysłu Chemicznego i Lekkiego; Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej w Ministra Handlu Zagranicznego oraz Urząd Gospodarki Morskiej. W lutym 1982 r. zlikwidowano urząd Ministra do Spraw Kombatantów. W lipcu 1983 r. resort Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska przekształcono w resort Administracji i Gospodarki Przestrzennej, zaś w grudniu 1984 r. urząd Ministra Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki przekształcono w urząd Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Z kolei w listopadzie 1985 r. zniesiono urzędy ministrów: 1) Budownictwa i Przemysłu Materiałów 2) Administracji i Gospodarki Przestrzennej, 3) Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 4) Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego, 5) Gospodarki Materiałowej, 6) do Spraw Cen (utworzone w 1982 r.), a także Urząd Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W to miejsce powołano urzędy ministrów: 1) Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, 2) Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 3) Gospodarki Materiałowej i Paliwowej, a także Urząd Rady Ministrów; patrz: *Ibidem*, s. 150; M. Rybicki, *op. cit.*, s. 23–24; ustawa z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelných i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r., nr 50, poz. 262).

<sup>225</sup> W październiku 1987 r. zniesiono resorty: 1) Górnictwa i Energetyki, 2) Hutnictwa i Przemysłu Maszynowego, 3) Przemysłu Chemicznego i Lekkiego oraz 4) Gospodarki Materiałowej i Paliwowej, tworząc w to miejsce urząd Ministra Przemysłu. Z kolei resorty: 1) Komunikacji, 2) Łączności oraz Urząd Gospodarki Morskiej zostały połączone w urząd Ministra Transportu. Ponadto resorty Oświaty i Wychowania oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego połączono w urząd Ministra Edukacji Narodowej. Dodatkowo resort Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej został przekształcony w resort Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, resort Pracy – w resort Pracy i Polityki Społecznej, resort Handlu Zagranicznego – w resort Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, zaś Handlu Wewnętrznego – w resort Rynku Wewnętrznego, patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 152–153.

<sup>226</sup> M. Rybicki, *op. cit.*, s. 23.



mencie ustąpienia rządu M. Rakowskiego w lipcu 1989 r. w składzie Rady Ministrów znajdowało się 26 osób, w tym premier, 3 wicepremierów (jeden pełniący także urząd ministra resortowego), 15 ministrów resortowych, 3 ministrów zadaniowych, 4 ministrów – kierowników urzędów centralnych<sup>227</sup>.

Należy również zaznaczyć, iż dość często w składzie Rady Ministrów pojawiali się ministrowie bez teki. Pierwszą grupę ministrów zadaniowych stanowili ministrowie *ad personam*, czyli osoby, które otrzymywały stanowisko ministra ze względów osobistych, bez szczegółowego określenia obowiązków. Najczęściej były to osoby odwołane ze stanowiska ministra resortowego, które z powodów politycznych „musiały” przez pewien okres pozostać w składzie gabinetu<sup>228</sup>. Drugą grupę stanowili ministrowie *ad rem*, którzy byli powoływani ze względu na określenie zadania, które mieli realizować z upoważnienia rządu<sup>229</sup>. Stanowiska ministrów bez teki przez pewien okres obejmowali również prezesi zarządów centralnych związków spółdzielczych<sup>230</sup>. Nadto dość liczną grupę członków rządu stanowili ministrowie zadaniowi kierujący okre-

<sup>227</sup> Funkcjonowały wówczas resorty: 1) Edukacji Narodowej, 2) Finansów, 3) Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa, 4) Kultury i Sztuki, 5) Obrony Narodowej, 6) Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, 7) Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 8) Pracy i Polityki Społecznej, 9) Przemysłu, 10) Rynku Wewnętrznego, 11) Spraw Wewnętrznych, 12) Spraw Zagranicznych, 13) Sprawiedliwości, 14) Transportu Żegluga i Łączności, 15) Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, 16) Zdrowia i Opieki Społecznej. Ministrami-członkami Rady Ministrów byli Aleksander Kwaśniewski, Jerzy Urban (oba bez sprecyzowanego zakresu obowiązków) oraz Józef Oleksy (minister ds. współpracy ze związkami zawodowymi). Z kolei ministrami-kierownikami urzędów centralnych byli szef Urzędu Rady Ministrów, kierownik Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń, kierownik Urzędu do Spraw Wyznań, kierownik Centralnego Urzędu Planowania, patrz: uchwała Sejmu PRL z dnia 27 września 1988 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 28, poz. 242), uchwała Sejmu PRL z dnia 14 października 1988 r. o powołaniu Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 30, poz. 262); T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 155–156.

<sup>228</sup> W latach 1965–1968 ministrem bez teki był Mieczysław Lesz, wcześniej Minister Handlu Wewnętrznego. W 1974 r. przez kilka miesięcy ministrem bez teki był Stanisław Wroński, odwołany wcześniej z funkcji Ministra Kultury i Sztuki. Podobnie w latach 1976–1980 ministrem bez teki był Maciej Wirowski, dotychczasowy Minister Przemysłu Chemicznego, w latach 1977–1980 ministrem – członkiem Rady Ministrów był Tadeusz Bejm, poprzednio Minister Komunikacji, w latach 1979–1980 Tadeusz Rudolf, poprzednio Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, a w latach 1981–1983 Władysław Jabłoński, dotychczasowy Minister Przemysłu Lekkiego; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 123, 132, 137–138, 145, 149. Zazwyczaj takie osoby zajmowały stanowisko ministra – członka Rady Ministrów, bez sprecyzowanego zakresu obowiązków, ewentualnie obejmowały stanowiska zastępców przewodniczącego PKPG czy Komisji Planowania, które to osoby posiadały szereg uprawnień w zakresie koordynacji działań ministrów resortowych kierujących resortami przemysłowymi; patrz: M. Rybicki, *op. cit.*, s. 13–14; M. Konarski, *Stanowisko ministra...*, s. 230–233, 244–246.

<sup>229</sup> M. Konarski, *Stanowisko ministra...*, s. 231, 233–236.

<sup>230</sup> W latach 1976–1980 funkcję ministra bez teki sprawował Jan Kamiński, prezes Zarządu Głównego Centralnego Zrzeszenia Spółdzielczości Rolników „Samopomoc Chłopska”, a w roku 1980 Wiktor Sielanko, prezes Zarządu Centralnego Związku Spółdzielczości Pracy; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 136, 141–142. Wprowadzenie zasady, iż prezesi organizacji spółdzielczych

ślonymi urzędami centralnymi, np. Urzędem do Spraw Wyznań, Urzędem Gospodarki Morskiej, Urzędem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej czy Państwowej Komisji Cen, a także Urzędem Rady Ministrów<sup>231</sup>. Z kolei w latach 80. pojawiła się praktyka powoływania ministrów bez teki do wykonywania zadań szczególnych, określonych w nazwach ich urzędów<sup>232</sup>. Dodatkowo w skład Rady Ministrów w latach 1976–1980 wchodził Prezes Najwyższej Izby Kontroli<sup>233</sup>.

Osobną kategorię stanowili członkowie rządu będący przewodniczącymi określonych w ustawach komisji i komitetów. W latach 1949–1956 istniał wspomniany już Państwowy Komitet Planowania Gospodarczego (PKPG), nadto w latach 1954–1956 funkcjonował Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów<sup>234</sup>. Po reformach administracyjnych lat 1956–1960 w miejsce PKPG utworzono Komisję Planowania przy Radzie Ministrów. Ponadto utworzono komitety: 1) Komitet Drobnej Wytwórczości, 2) Komitet do Spraw Techniki, 3) Komitet Pracy i Płac, które przejęły kompetencje właściwych ministrów, których urzędy zostały zniesione. Nadto utworzono również Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury<sup>235</sup>. Powołanie tych komitetów było związane z chęcią podkreślenia zasady kolegiałności w działaniu administracji państwowej<sup>236</sup>. Jednakże zasada ta stała w sprzeczności z przyjętym modelem jednoosobowego zarządzania innymi dziedzinami administracji państwowej przez ministrów, stąd też do 1972 r. komitety te zostały zlikwidowane, a w ich miejsce ponownie utworzono urzędy ministrów resortowych<sup>237</sup>. Z kolei w 1984 r. utworzono Komitet ds. Nauki i Postępu Technicznego<sup>238</sup> oraz Urząd Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń z ministrem-kierownikiem Urzędu na czele. Natomiast w 1988 r. Komisja

---

zajmują stanowiska ministra bez teki miało na celu objęcie tych organizacji nadzorem rządu, patrz: M. Konarski, *Stanowisko ministra...*, s. 41, 246–247.

<sup>231</sup> *Ibidem*, s. 233, 245–246; T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 107, 109, 112, 115, 136–137, 141–147, 151.

<sup>232</sup> W 1980 r. utworzono stanowiska ministra – członka Rady Ministrów ds. współpracy ze związkami zawodowymi, w 1981 r. – ministra – pełnomocnika rządu ds. reformy gospodarczej, w 1982 – ministra ds. młodzieży; patrz: T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 143–147; M. Konarski, *Stanowisko ministra...*, s. 244.

<sup>233</sup> T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 134–135, 142.

<sup>234</sup> *Ibidem*, s. 99, 108, 112.

<sup>235</sup> M. Pach, *Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów*, „Przeгляд Sejmowy” 2015, z. 4, s. 33–34.

<sup>236</sup> A. Burda, *Polskie prawo...*, s. 293–294.

<sup>237</sup> M. Pach, *op. cit.*, s. 33–35; T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 129–130.

<sup>238</sup> Jego przewodniczącym był premier lub jeden z wicepremierów, nie przewidziano więc stanowiska przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, patrz: ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. o utworzeniu Komitetu do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów oraz Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń (Dz.U. 1984, nr 55, poz. 280); M. Pach, *op. cit.*, s. 34;

Planowania przy Radzie Ministrów została przekształcona w Centralny Urząd Planowania, również z ministrem-kierownikiem Urzędu na czele<sup>239</sup>.

Z powyższego wynika, iż w okresie PRL dochodziło do licznych zmian dotyczących składu Rady Ministrów oraz zakresów działania ministrów, w szczególności ministrów resortowych. Wydaje się, iż głównym powodem wprowadzania wspomnianych zmian były częste zmiany koncepcji kierowania przez Radę Ministrów szeroko pojętą polityką gospodarczą państwa. W okresie funkcjonowania rządu B. Bieruta oraz I i II gabinetu J. Cyrankiewicza w składzie Rady Ministrów przewidywano istnienie licznej grupy wyspecjalizowanych ministrów „branżowych”. Ponieważ taka struktura kompetencji ministrów nie przyczyniła się w zakładanym stopniu do poprawy sytuacji gospodarczej kraju, w latach 1956–1960 ograniczono liczbę ministrów branżowych, redukując tym samym liczbę członków Rady Ministrów. Zbiegło się to w czasie ze zmianą kierownictwa PZPR, polegającą na zastąpieniu osób związanych z Bolesławem Bierutem przez członków partii powiązanych z nowym I sekretarzem KC PZPR, Władysławem Gomółką. Od tego momentu struktura organizacyjna rządu była dosyć stabilna, zaś liczba zmian personalnych na stanowiskach ministrów była względnie niewielka<sup>240</sup>. Zdarzały się przypadki, iż ta sama osoba pełniła urząd ministra w kilku kolejnych gabinetach<sup>241</sup>. Ponowny wzrost liczby członków rządu nastąpił w latach 70., co zbiegło się z objęciem urzędu Prezesa Rady Ministrów przez Piotra Jaroszewicza, a funkcji I sekretarza KC PZPR – przez Edwarda Gierka. Również w tym wypadku zmiana struktury rządu polegająca na zwiększeniu liczby ministrów, powiązanej z ograniczeniem zakresu ich kompetencje, miała być narzędziem służącym do wprowadzenia w życie planowanych reform gospodarczych. Nadto utworzenie nowych stanowisk w rządzie było podyktowane chęcią włączenia w skład rządu większej grupy osób powiązanej z nowych kierownictwem PZPR. Po istotnych przekształce-

---

<sup>239</sup> T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 156; ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 327).

<sup>240</sup> Liczba członków rządu w tym okresie wynosiła około 30. W trakcie urzędowania III gabinetu Józefa Cyrankiewicza (1957–1961) odwołano 9 członków rządu, w IV gabinecie (1961–1965) – 6 osób, w V gabinecie (1965–1969) – 16 osób, w VI gabinecie (1960–1970) – 7 osób, patrz: *Ibidem*, s. 113–128.

<sup>241</sup> Oprócz premiera J. Cyrankiewicza swój urząd przez cały okres lat 1954–1970 pełnili wicepremier Piotr Jaroszewicz oraz Minister Przemysłu Lekkiego Eugeniusz Stawiński. W latach 1956–1968 wicepremierami byli Zenon Nowak i Stefan Ignar, przewodniczącym Komisji Planowania przy RM Stefan Jędrychowski, Ministrem Spraw Zagranicznych Adam Rapacki, Ministrem Obrony Narodowej Marian Spychalski, a Ministrem Handlu Zagranicznego Witold Trąmpczyński. Z kolei np. Ministrem Sprawiedliwości w latach 1957–1965 był Marian Rybicki, patrz: *Ibidem*, s. 113–128.



niach struktury organizacyjnej i personalnej rządu w latach 1970–1972 nastąpiła względna stabilizacja w tej dziedzinie<sup>242</sup>.

W konsekwencji zmiany kierownictwa PZPR w latach 1980–1981 doprowadziły do ponownej rekonstrukcji struktury rządu. Wpływ na powyższe zmiany miała również trudna sytuacja gospodarcza państwa oraz wynikające z tego niepokoje społeczne, skutkujące utworzeniem NSZZ „Solidarność”, a następnie wprowadzeniem stanu wojennego. W efekcie w okresie Sejmu VIII kadencji (1980–1985) dokonano 168 zmian personalnych w składzie Rady Ministrów, w tym dwukrotnie zmiany na stanowisku premiera. Spośród 41 członków rządu powołanych w 1980 r. tylko 2 osoby znajdowały się w składzie Rady Ministrów w momencie jej ustąpienia w 1985 r.<sup>243</sup> Ponadto dokonano poważnej zmiany struktury organizacyjnej rządu, zmierzającej do rezygnacji z resortów „branżowych” i przekształcenia Rady Ministrów w „rząd polityczny”, w związku z przytoczoną wyżej zmianą modelu zarządzania gospodarką państwa.

Zauważyć również należy, iż tak przyjęta struktura rządu zakładała istnienie wewnętrznej hierarchii w ramach Rady Ministrów, według schematu premier – wicepremierzy – ministrowie oraz przewodniczący komisji i komitetów. W tej hierarchii formalnie czołowe miejsce zajmowali premier i wicepremierzy jako członkowie Prezydium Rządu, zaś wszyscy ministrowie byli wykonawcami decyzji Prezydium oraz posiadali równy status. Faktycznie natomiast zdarzało się, iż funkcja wicepremiera miała znikome znaczenie, bowiem powoływano na to stanowisko osoby, które po odwołaniu z kierownictwa PZPR kończyły karierę polityczną<sup>244</sup>. Z kolei faktyczny status polityczny ministra w ramach Rady Ministrów uzależniony był od rangi kierowanego przez niego resortu oraz zajmowanej pozycji w hierarchii partyjnej. W tym kontekście zauważyć należy, iż w okresie PRL większość ministrów należała do PZPR. Członkowie tej partii stanowili przeciętnie 80–90% składu rządu. Ponadto zazwyczaj 3 członków gabinetu należało do ZSL, 1 lub 2 do SD, a 1 lub 2 ministrów było osobami bezpartyjnymi. Spośród członków rządu należących do PZPR średnio połowa zasiadała w Komitecie Centralnym PZPR, w tym zwykle kilka osób w Biurze Politycznym KC PZPR<sup>245</sup>. Do ścisłego kierownictwa partii należał każdy kolejny premier, a także niektórzy wicepremierzy

---

<sup>242</sup> W II gabinecie Piotra Jaroszewicza liczącym 38 osób (1972–1976) odwołano 11 członków rządu, w podobnie liczonym III gabinecie (1976–1980) odwołano również 11 członków rządu. Również w tym okresie występowały przypadki, gdy dana osoba stała się wchodzącą do składu Rady Ministrów, np. Wojciech Jaruzelski nieprzerwanie pełnił urząd Ministra Obrony Narodowej, Edward Kowalczyk – Ministra Łączności, a Mieczysław Jagielski – wicepremiera, patrz: *Ibidem*, s. 129–139.

<sup>243</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>244</sup> M. Rybicki, *op. cit.*, s. 14–15.

<sup>245</sup> T. Mołdawa, *Ludzie władzy...*, s. 227–228.

i ministrowie<sup>246</sup>. Dopiero w połowie lat 80. w końcowym okresie urzędowania gabinetu W. Jaruzelskiego doszło do pewnego „odpolitycznienia” składu Rady Ministrów. W rezultacie tylko 6 członków gabinetu Z. Messnera i 4 członków gabinetu M. Rakowskiego zasiadała w KC PZPR<sup>247</sup>.

Odnosnie do odpowiedzialności politycznej członków rządu Konstytucja PRL przewidywała, że Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje – przed Radą Państwa<sup>248</sup>. Nie precyzowała jednak na czym polega ta odpowiedzialność, nie wyróżniała odpowiedzialności solidarnej i indywidualnej. W literaturze wskazywano, że sam termin „odpowiedzialność” jest w tym wypadku nie do końca właściwy, skoro Sejm nie jest organem równorzędnym Radzie Ministrów, lecz nadrzędnym. Nadto wątpliwości budził brak określenia przez Konstytucję częstotliwości i form składania sprawozdań rządu ze swojej działalności (poza corocznymi sprawozdaniami z wykonania budżetu i narodowego planu gospodarczego)<sup>249</sup>. Brak było również określenia sposobów realizowania funkcji kontrolnej Sejmu nad rządem, poza prawem do złożenia interpelacji poselskiej oraz udzielaniem absolutorium z wykonania budżetu i narodowego planu gospodarczego (od 1957 r.)<sup>250</sup>. W praktyce istotne w tym zakresie były postanowienia regulaminu Sejmu z 1957 r., który wprowadzał również możliwość wpływania na działalność rządu poprzez formułowanie przez Izbę wiążących rezolucji (w praktyce niewykorzystywane), a w późniejszym okresie także prawo formułowanie niewiążących dezyderatów i opinii przez komisje sejmowe. Nadto w toku działalności plenarnej Sejmu przyjęta została zasada przeprowadzania debaty nad informacjami ministrów na temat pracy ich resortów i aktualnych problemów społecznych. Debata ta kończyła się wyrażeniem opinii przez Sejm, mającej zazwyczaj charakter wyrażenia aprobaty, swoistego wotum zaufania dla polityki poszczególnych ministrów i całego rządu<sup>251</sup>.

Brakowało natomiast instrumentów porównywalnych do wyrażenia wotum nieufności. W tym kontekście ważną zmianę stanowiło wprowadzenie w 1980 r. zasady, iż Sejm może powziąć uchwałę o udzieleniu absolutorium z wykonania budżetu lub narodowego planu gospodarczego z wyłączeniem

---

<sup>246</sup> Często członkowie BP KC PZPR obejmowali funkcję przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów (np. Stefan Jędrzychowski w latach 1956–1968, Mieczysław Jagielski w latach 1971–1975), a także sprawowali urząd ministrów: Spraw Zagranicznych (np. Adam Rapacki w latach 1956–1968, Stefan Jędrzychowski w latach 1968–1971), Spraw Wewnętrznych (np. Stanisław Kowalczyk w latach 1973–1980), Obrony Narodowej (np. Konstanty Rokossowski w latach 1952–1954, Wojciech Jaruzelski w latach 1969–1985), patrz: *Ibidem*, s. 105–150.

<sup>247</sup> *Ibidem*, s. 150–156.

<sup>248</sup> Art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL.

<sup>249</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 85

<sup>250</sup> Art. 22 i 28d Konstytucji PRL.

<sup>251</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 86–95; S. Gebert, *Rząd a inne naczelnne organy władzy państwowej*, [w:] *Studia nad rządem...*, s. 134–140.

określonych członków rządu. Niejako równolegle zwiększono nadzór Sejmu nad doborem ministrów przez premiera, wskutek wprowadzenia możliwości kierowania wniosku o powołanie członka rządu do odpowiedniej komisji sejmowej w celu przedstawienia opinii, co w praktyce oznaczało możliwość przesłuchiwania kandydatów na ministrów przez komisje<sup>252</sup>. Tym niemniej nieustalone zostały prawne konsekwencje odmowy udzielenia absolutorium dla członka rządu, czy też wyrażenia negatywnej opinii o kandydacie na ministra. Nadto nie ukształtowały się żadne zwyczaje parlamentarne w tej materii. W praktyce do zmian w składzie rządu dochodziło zawsze na wniosek premiera<sup>253</sup>, zaś ustąpienie całego gabinetu było wynikiem złożenia przez premiera dymisji na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. Co warte podkreślenia, aż do 1988 r. nie istniał zwyczaj, iż zmiana na stanowisku premiera pociąga za sobą dymisję całego rządu<sup>254</sup>. Wynikało to zapewne z przyjęcia zasady, iż to Sejm decyduje o powoływaniu i odwoływaniu każdego członka rządu, może zatem dokonać indywidualnej zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów bez odwoływania pozostałych członków gabinetu. W praktyce jednak odwołanie całego rządu lub poszczególnych jego członków przez Sejm z własnej inicjatywy nie wchodziło w grę z uwagi na ówczesną sytuację polityczną: „trwała koalicję” trzech partii „rządowych” i brak realnej opozycji w parlamencie. Zmiany w składzie rządu dokonywane przez Sejm były więc faktycznie potwierdzeniem decyzji, które zapadły wcześniej na forum Biura Politycznego KC PZPR<sup>255</sup>.

Odnośnie do odpowiedzialności Rady Ministrów przed Radą Państwa również brakowało szczegółowych przepisów Konstytucji regulujących jej egzekwowanie. W rzeczywistości rząd nigdy nie składał Radzie Państwa sprawozdań ze swojej działalności. Większe kompetencje kontrolne Rada Państwa posiadała względem poszczególnych ministrów. W pewnym okresie Rada mogła nawet wzywać ministrów do składania sprawozdań z ich działalności, jednakże negatywne stanowisko I sekretarza KC PZPR W. Gomułki spowodowało zarzucenie tej praktyki. Zamiast tego wprowadzono możliwość żądania od ministrów informacji i wyjaśnień oraz zapraszania ministrów na posiedze-

---

<sup>252</sup> Art. 40 ust. 5 i art. 20 ust. 3 regulaminu Sejmu PRL (uchwała z dnia 1 marca 1957 r., w brzmieniu ustalonym przez tekst jednolity z 1980 r., M.P. nr 29, poz. 164); J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 91–92; M. Rybicki, *op. cit.*, s. 39–40.

<sup>253</sup> Który nie zawsze zawierał uzasadnienie zmiany. Jedynie kilka razy jako powód odwołania ministra podawano błędy w kierowaniu resortem, patrz: M. Konarski, *Stanowisko ministra w PRL. Zagadnienia prawno-konstytucyjne*, Warszawa 1986, s. 23–24.

<sup>254</sup> T. Mołdawa, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Historia Sejmu Polskiego*, t. III, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 1989, s. 234. Stąd też zmiana na stanowisku premiera w 1954 r. (B. Bieruta zastąpił J. Cyrankiewicz), 1970 r. (J. Cyrankiewicza zastąpił P. Jaroszewicz), 1980 r. (P. Jaroszewicza zastąpił E. Babiuch, a następnie J. Pińkowski) oraz 1981 r. (J. Pińkowskiego zastąpił W. Jaruzelski) nie pociągała za sobą dymisji wszystkich członków rządu.

<sup>255</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 76–81.

nia Rady, ale tylko w sprawach związanych z konstytucyjnymi uprawnieniami Rady Państwa (czyli przede wszystkim w sprawach polityki zagranicznej). Jednakże zgodnie z Konstytucją PRL to do Rady Ministrów należało ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami. Zatem możliwość wydawania przez Radę Państwa wiążących poleceń ministrom w tej dziedzinie była uzależniona w dużej mierze od zgody premiera<sup>256</sup>. Trudno również wskazać, jakie konsekwencje mogły czekać ministra, który nie wypełniłby tych poleceń, skoro Rada Państwa dokonywała zmian w składzie rządu wyłącznie na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ponadto w praktyce rola Rady Państwa przy dokonywaniu zmian w rządzie była niewielka, gdyż utrzymało się stanowisko, iż to Sejm decyduje o składzie Rady Ministrów, a decyzje Rady Państwa w tej materii dotyczyły tylko sytuacji bardzo pilnych<sup>257</sup>. Tylko dwa razy Rada Państwa podejmowała uchwałę o zmianie na stanowisku premiera, było to jednak decyzja wydana na wniosek premiera oraz poprzedzona odpowiednią uchwałą KC PZPR<sup>258</sup>.

Zatem, choć formalnie Konstytucja przewidywała odpowiedzialność Rady Ministrów przed Sejmem oraz Radą Państwa, możliwość realizacji tej odpowiedzialności w praktyce była niemożliwa, z uwagi na brak przepisów szczególnych, a przede wszystkim ze względu na układ sił politycznych w parlamencie. W rzeczywistości znaczenie miała odpowiedzialność ministrów przed władzami PZPR (i w mniejszym zakresie – partii sojuszniczych), a także przed Prezesem Rady Ministrów. Odwołanie ministra w systemie prawnym PRL było więc efektem decyzji politycznej, która nie zawsze wynikała z negatywnej oceny jego działalności, zaś faktyczna rola Sejmu lub Rady Państwa ograniczała się jedynie do ratyfikacji tej decyzji<sup>259</sup>.

Tej oceny nie zmienia wprowadzenie do Konstytucji PRL w 1982 r. instytucji Trybunału Stanu, którego zadaniem było orzekanie o odpowiedzialności osób zajmujących określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie Konstytucji i ustaw, a także orzekanie o odpowiedzialności karnej tych osób za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem<sup>260</sup>. Ustawa o Trybunale Stanu do grona osób ponoszących odpowie-

<sup>256</sup> S. Gebert, *op. cit.*, s. 141–142.

<sup>257</sup> Według badań T. Mołdawy w latach 1952–1985 dokonano 104 rekonstrukcji rządu w trakcie trwania kadencji Sejmu, z czego 67 uchwał podjął Sejm, a 37 – Rada Państwa, patrz: T. Mołdawa, *Sejm Polskiej...*, s. 234–235.

<sup>258</sup> Dotyczyło to odwołania premiera B. Bieruta w marcu 1954 r. oraz premiera E. Babiucha w sierpniu 1980 r., patrz: uchwała Rady Państwa z 24 sierpnia 1980 r. (M.P. z 1980 r., nr 20, poz. 96); S. Gebert, *op. cit.*, s. 143–144; T. Mołdawa, *Ludzie władzy...*, s. 107.

<sup>259</sup> M. Konarski, *Stanowisko ministra...*, s. 28.

<sup>260</sup> Art. 33b ust. 1 i 2 Konstytucji PRL, wprowadzony ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. z 1982 r., nr 11, poz. 83).

działność przed Trybunałem zaliczyła między innymi członków rządu<sup>261</sup>. Prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przysługiwało wyłącznie Sejmowi, który mógł działać na skutek inicjatywy komisji sejmowej, grupy posłów (nie mniej niż 50), Rady Państwa lub Trybunału Konstytucyjnego. Uchwała o pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu zapadała zwykłą większością głosów po rozpatrzeniu sprawozdania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Wspomniane sprawozdanie zastępowało akt oskarżenia. Jednocześnie Izba wybierała dwóch posłów do pełnienia funkcji oskarżycieli przed Trybunałem Stanu<sup>262</sup>.

Postępowanie przed Trybunałem toczyło się według przepisów postępowania karnego, przy czym od wyroku wydanego w I instancji przysługiwało odwołanie do pełnego składu Trybunału. Kary orzekane przez Trybunał Stanu uzależnione były od kwalifikacji prawnej czynu. Jeżeli nie stanowił on przestępstwa, można było orzec kary określone w art. 19 ustawy o Trybunale Stanu w postaci utraty czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu i rad narodowych (na okres od 2 do 10 lat), zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i w organizacjach społecznych (na okres od 2 do 10 lat lub na stałe), jak również utratę wszystkich lub niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych oraz utratę zdolności do ich uzyskania (na okres od 2 do 10 lat). Powyższe kary mogły być łączone. Powyższe kary mogły być łączone. Ewentualnie z uwagi na szczególne okoliczności Trybunał mógł w takim wypadku poprzestać jedynie na stwierdzeniu winy oskarżonego. Natomiast jeżeli czyn oskarżonego stanowił przestępstwo, to Trybunał orzekał kary przewidziane w ustawach karnych<sup>263</sup>. Rozwiązania wprowadzone w 1982 r. przypominały zatem regulacje przyjęte w Konstytucji marcowej i ustawie o Trybunale Stanu z 1923 r. Jednakże na skutek układu sił politycznych w parlamencie możliwość pociągnięcia ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej miała w zasadzie charakter czysto teoretyczny. W praktyce w okresie PRL złożono wnioski o pociągnięcie odpowiedzialności konstytucyjnej byłego premiera Piotra Jaroszewicza oraz wicepremierów Tadeusza Wrzaszczyka, Jana Szydłaka i Tadeusza Pyki<sup>264</sup>. Ostatecznie Sejm podjął uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej P. Jaroszewicza i T. Wrzaszczyka, jednakże sprawa została umorzona na podstawie art. 15 ustawy z dnia 21 lipca 1984 r. o amnestii<sup>265</sup>.

<sup>261</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 2) ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1982 r., nr 11, poz. 84).

<sup>262</sup> Art. 4 – 7 ustawy o Trybunale Stanu.

<sup>263</sup> Art. 12, 19 i 20 ustawy o Trybunale Stanu.

<sup>264</sup> M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 132–176.

<sup>265</sup> Dz.U. z 1984 r., nr 36, poz. 182; J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004, s. 17.

#### 4. Uwagi końcowe

Status prawny ministra w polskiej tradycji ustrojowej podlegał zauważalnej ewolucji. Jednym z fundamentów wprowadzonego w toku prac Sejmu Ustawodawczego parlamentarno-gabinetowego systemu rządów było uznanie ministrów za organy państwa o podwójnym charakterze – członków kolegiального rządu – Rady Ministrów i jednoosobowych naczelnych organów administracji. Początkowo starano się wprowadzać rozwiązania ustrojowe wzmacniające pozycję ministrów i kolegialność Rady Ministrów kosztem uprawnień kierowniczych premiera, a jednocześnie starano się uzależnić ministrów od woli parlamentu. System ten w ówczesnych warunkach politycznych nie miał jednak szans na powodzenie, z uwagi na rozbięcie polityczne Sejmu i częste zmiany koalicji rządowej. Od początku zaistniały tendencje do zwiększenia kompetencji Prezesa Rady Ministrów kosztem uprawnień ministrów oraz próby uniezależnienia się Rady Ministrów od Sejmu w oparciu o autorytet głowy państwa. Nowela sierpniowa z 1926 r. oraz Konstytucja kwietniowa potwierdzały tę tendencję. Należy zauważyć, iż jednym z założeń ustroju politycznego wprowadzonego w ustawie zasadniczej z 1935 r. było nie tylko uczynienie z Prezydenta organu zwierzchniej władzy państwowej, ale także wzmocnienie pozycji premiera względem ministrów oraz rządu względem parlamentu, co znalazło odzwierciedlenie między innymi w systematyce Konstytucji kwietniowej.

Tendencje te znalazły swoją kontynuację w ustroju Polski Ludowej, choć działało się to w zasadzie wbrew literze Małej Konstytucji z 1947 r. i Konstytucji lipcowej. Według założeń ustroju PRL to Sejm był najwyższym organem władzy państwowej, jednakże w rzeczywistości to Rada Ministrów była organem realizującym politykę państwa według dyrektyw formułowanych przez kierownictwo PZPR. W tej sytuacji pozycja Rady Ministrów w relacjach z parlamentem musiała być silniejsza, niż wynikało to z postanowień Konstytucji PRL. Ponadto wynikająca z obowiązującej wówczas doktryny ustrojowej konieczność rozbudowy administracji państwowej, zwłaszcza w sferze gospodarczej, prowadziła do znacznego rozszerzenia składu Rady Ministrów poprzez utworzenie szeregu ministerstw branżowych. Skutkowało to deprecjonowaniem stanowiska ministra i przekształceniem go w urzędnika kierującego określonym resortem na podstawie poleceń wydawanych formalnie przez Prezydium Rządu, wicepremiera czy premiera, a praktycznie przez kierownictwo PZPR (zgodnie z zasadą „rząd rządzi, a partia kieruje”). Późniejsze reformy w niewielkim stopniu zmieniły ten stan rzeczy, chociaż bowiem zrezygnowano z dalszej rozbudowy wewnętrznych struktur podporządkowania w ramach Rady Ministrów, to jednak ministrowie nadal byli w dużym stopniu uzależnieni od premiera.



W tej sytuacji instytucja odpowiedzialności politycznej ministrów rozwijała się przede wszystkim jako odpowiedzialność wobec Prezesa Rady Ministrów. Możliwość doboru przez premiera poszczególnych osób na stanowiska ministrów oraz ich odwołania w każdym czasie nie była właściwie nigdy kwestionowana, choć zwłaszcza w okresie pierwszych lat II Rzeczypospolitej jej realizacja była utrudniona z uwagi na układ sił w parlamencie. Charakterystyczne w tej materii jest to, że uprawnienia do kontrolowania działalności ministrów, przysługujące w początkowym okresie Radzie Ministrów, z biegiem czasu w drodze zmian prawnych lub w drodze zwyczaju stały się uprawnieniami premiera. Zakres tej kontroli również ulegał zwiększeniu. W odmiennym kierunku podążała praktyka realizowania możliwości pociągania członków rządu do odpowiedzialności przed parlamentem. O ile w Konstytucji marcowej miała ona charakter jednego z fundamentów ustroju parlamentarno-gabinetowego, o tyle w Konstytucji kwietniowej miała drugorzędne znaczenie, wobec szerokiego zakresu odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem RP. W Konstytucji lipcowej zaś sformułowania o odpowiedzialności członków rządu przed Sejmem miały charakter ogólnikowy i w praktyce nie były wykonywane. Z kolei instytucja odpowiedzialności politycznej przed głową państwa, mającej podstawowe znaczenie zarówno pod rządami Konstytucji kwietniowej, jak i w okresie obowiązywania Małych Konstytucji z 1919 r. i 1947 r.<sup>266</sup>, w ustroju PRL praktycznie zanikła z uwagi na likwidację urzędu Prezydenta i zastąpienie go przez Radę Państwa, organ o znacząco innej pozycji w systemie organów państwowych.

W polskiej tradycji ustrojowej brakuje przykładów trwałego wprowadzenia odpowiedzialności politycznej ministrów przed innymi organami państwa niż Prezes Rady Ministrów, Sejm i głowa państwa. Przyjęta w Konstytucji kwietniowej odpowiedzialność parlamentarna ministrów przed Senatem nie stanowiła przejawu rozszerzenia zakresu odpowiedzialności politycznej członków rządu, lecz ograniczenia kompetencji Sejmu w tym zakresie. Uzależnienie ministra spraw wojskowych od Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych miało charakter wyjątkowy. Natomiast odpowiedzialność konstytucyjna członków rządu przed Trybunałem Stanu miała zawsze w praktyce znaczenie drugorzędne, co wpłynęło na pominięcie tej odpowiedzialności w przepisach Konstytucji PRL aż do 1982 r.<sup>267</sup>

Należy również zauważyć, iż w praktyce stosowania instytucji odpowiedzialności politycznej ministrów, przyjęcie negatywnej oceny pracy ministra i związane z tym podjęcie decyzji o jego odwołaniu następowało zazwyczaj

<sup>266</sup> W przypadku Małych Konstytucji z 1919 r. i 1947 r. to zjawisko wynikało bardziej z praktyki funkcjonowania państwa, niż z literalnego brzmienia tych aktów normatywnych.

<sup>267</sup> Do tego czasu kwestie odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu mogły być rozpatrywane w ramach ich ogólnej odpowiedzialności przed Sejmem i Radą Państwa.

w sposób odformalizowany. W przypadkach zmian dokonywanych z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów konieczna była jedynie akceptacja jego decyzji przez Naczelnika Państwa (w latach 1918–1922), Prezydenta (1922–1939 i 1947–1952), Sejm lub Radę Państwa (1952–1989), która przyjmowała zwykle postać ratyfikacji wniosku premiera. Uzasadnienie tego wniosku nie było w zasadzie wymagane. Również uprawnienia Prezydenta RP do odwołania ministrów pod rządami Konstytucji kwietniowej było ograniczone jedynie przez obowiązek uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Najbardziej sformalizowana była procedura egzekwowania odpowiedzialności przed parlamentem, przy czym potrzeba jej stosowania zachodziła rzadko. Znacznie częściej zdarzało się, iż minister spotykający się z krytyką swojej osoby ze strony parlamentu sam podawał się do dymisji. Podobnie realizowana była odpowiedzialność przed Naczelnikiem Państwa, Prezydentem czy premierem, która najczęściej przybierała postać nie tyle odwołania ministra ze stanowiska, co zaakceptowania jego rezygnacji z tej funkcji, będącej wynikiem wcześniejszego poinformowania ministra o negatywnej ocenie jego pracy przez głowę państwa, względnie szefa rządu. Pomimo zatem konsekwentnego przyjęcia zasady ustanawiania stanowisk ministrów w drodze ustawowej, wiele aspektów ich działalności, w tym kwestia realizacji zasad odpowiedzialności politycznej ministrów, była regulowana w drodze zwyczajowej.



## Rozdział II

### Tryb powoływania i kompetencje ministra w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej

#### 1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze

Za początek transformacji ustrojowej w Polsce uznaje się zmiany Konstytucji z 22 lipca 1952 r., przeprowadzone wskutek uchwalenia ustaw z 7 kwietnia 1989 r.<sup>1</sup> i 29 grudnia 1989 r.<sup>2</sup> Uchwalenie tych dwóch ustaw spowodowało istotną zmianę podstawowych zasad ustroju oraz systemu organów państwowych. Nowela kwietniowa, stanowiąca wykonanie porozumień zawartych między stroną partyjno-rządową a opozycją przy Okrągłym Stole<sup>3</sup>, wprowadzała instytucje Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (w miejsce Rady Państwa) oraz Senatu, a także instytucję Krajowej Rady Sądownictwa oraz zasadę nieusuwalności sędziów. Wspomniana nowela nie zmieniała natomiast przepisów dotyczących funkcjonowania Rady Ministrów i statusu poszczególnych ministrów, choć wprowadzała pewne zmiany dotyczące trybu powoływania rządu<sup>4</sup>.

Dopełnieniem noweli kwietniowej i postanowień Okrągłego Stołu było przeprowadzenie tzw. wyborów kontraktowych w czerwcu 1989 r., co doprowadziło do istotnej zmiany sytuacji politycznej w kraju<sup>5</sup>. W konsekwencji po złożeniu dymisji przez rząd Mieczysława Rakowskiego i nieudanej próbie sformowania gabinetu przez Czesława Kiszczaka (jednego z liderów Polskiej Zjed-

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101, zwana dalej „nowelą kwietniową”.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444, zwana dalej „rewizją grudniową”.

<sup>3</sup> *Porozumienia Okrągłego Stołu. Stanowisko w sprawie reform politycznych*, [w:] *Okrągły Stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999, s. 554–558.

<sup>4</sup> P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, z. 3, s. 22–23.

<sup>5</sup> A. K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Toruń 2004, s. 11–14, 23–26; A. Sokala, *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, z. 3, s. 55–59; M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996, s. 30–51.

noczonej Partii Robotniczej, dotychczas zajmującego stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych), w dniu 19 sierpnia 1989 r. Prezydent PRL Wojciech Jaruzelski desygnował na stanowisko premiera Tadeusza Mazowieckiego, jednego z liderów „Solidarności”. Kierowana przez niego Rada Ministrów została powołana w dniu 12 września 1989 r.<sup>6</sup>

Następnie w dniu 29 grudnia 1989 r. uchwalono kolejną nowelizację Konstytucji lipcowej, która dokonywała zasadniczej zmiany zasad naczelných ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. Nowela grudniowa likwidowała ideologiczne i polityczne treści płynące z doktryny marksistowsko-leninowskiej, takie jak zasada władzy ludu pracującego miast i wsi, przewodniej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej czy przyjaźni ze Związkiem Radzieckim. W to miejsce wprowadzała między innymi zasady suwerenności Narodu, demokratycznego państwa prawnego i pluralizmu politycznego. Dokonano również zmiany nazwy państwa z „Polska Rzeczypospolita Ludowa” na „Rzeczypospolita Polska”, co można uznać za formalne zakończenie okresu PRL<sup>7</sup>. Dopełnieniem pierwszego etapu przemian ustrojowych w Polsce było uchwalenie dwóch dalszych nowelizacji Konstytucji lipcowej – z 8 marca 1990 r.<sup>8</sup> (wprowadzającej samorząd terytorialny na poziomie gmin) oraz z 27 września 1990 r.<sup>9</sup> (wprowadzającej powszechne i bezpośrednie wybory na urząd Prezydenta RP).

System rządów ukształtowany po nowelizacjach Konstytucji lipcowej z lat 1989–1990 jest trudny do zaklasyfikowania. Część autorów traktowała ten system jako kontynuację dotychczasowego modelu systemu rządów, bowiem według art. 20 Konstytucji lipcowej Sejm pozostawał najwyższym organem władzy państwowej<sup>10</sup>. Formalnie utrzymano zatem zasadę jednolitości władzy państwowej i dominacji Sejmu<sup>11</sup>. Z drugiej strony przywrócenie instytucji Senatu i Prezydenta ograniczało kompetencje Sejmu<sup>12</sup>. Z kolei wprowadzenie

<sup>6</sup> M. Chmaj, *op. cit.*, s. 73–80; J. Skórzyński, *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995, s. 278–295.

<sup>7</sup> J. Ciemniński, *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 17 (2009), z. 3, s. 30–32.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 94).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r., nr 67, poz. 397).

<sup>10</sup> F. Siemiński, *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 4, s. 15–17.

<sup>11</sup> J. Wawrzyniak, *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. – początek transformacji (refleksje prawnopolityczne)*, [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 15–16.

<sup>12</sup> Utworzenie Senatu ograniczało samodzielność ustawodawczą Sejmu, podobnie utworzenie instytucji Prezydenta ograniczało samodzielność Sejmu w procesie kreowania składu Rady Ministrów. Prezydent posiadał również szerokie kompetencje kontrolnych i hamujących wobec Sejmu, włącznie z prawem weta ustawodawczego i rozwiązania Sejmu i Senatu. Należy jednak

w rewizji grudniowej pojęcia demokratycznego państwa postawiło pytanie o obowiązywanie zasady podziału władzy, która jest nieodłącznie związana z tym pojęciem<sup>13</sup>. Konstytucja lipcowa nie formułowała jednak tej zasady. Stąd też za słuszne należy uznać twierdzenie, iż regulacje konstytucyjne były w tym przedmiocie niespójne i trudno doszukiwać się elementów zasady podziału władzy w ówczesnym ustroju państwa<sup>14</sup>. Praktyka funkcjonowania organów państwa w tym okresie nawiązywała do klasycznych koncepcji parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Rola Prezydenta była natomiast marginalizowana, choć w trakcie prezydentury Lecha Wałęsy czyniono próby w kierunku faktycznego zwiększania kompetencji głowy państwa<sup>15</sup>.

Drugi etap przemian ustrojowych w Polsce nastąpił wraz z uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>16</sup> (zwanej powszechnie Małą Konstytucją), z mocą obowiązującą od 7 grudnia 1992 r.<sup>17</sup> Ustawa konstytucyjna uporządkowała wiele zagadnień związanych z wzajemnymi relacjami pomiędzy najważniejszymi organami w państwie. Przy tej okazji formalnie wprowadzono zasadę podziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą<sup>18</sup>. Jako organy Państwa w zakresie władzy ustawodawczej wymieniono Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, wykonawczej – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Radę Ministrów, a sądowniczej – niezawisłe sądy<sup>19</sup>. Przyjęty w Małej Konstytucji system rządów nawiązywał w dużej mierze do koncepcji rządów parlamentarno-gabinetowych, z takimi elementami jak: dualistyczny kształt

---

zaznaczyć, iż w niektórych aspektach pozycja Sejmu uległa wzmocnieniu (np. uzyskał kompetencję do wyrażenia uprzedniej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, czy przedłużenie stanu wyjątkowego – art. 32g ust. 2, art. 32i ust. 4 Konstytucji lipcowej), patrz: P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 17–22.

<sup>13</sup> M. Pietrzak, *Model demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Konstytucyjne” t. VII, 1990, s. 11; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1992, K 6/92.

<sup>14</sup> J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 23–24.

<sup>15</sup> L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 110; J. Jaskiernia, *Przesłanki aksjologiczne i teleologiczne dualizmu egzekutywy w systemie parlamentarno-gabinetowym i granice racjonalności tego modelu w świetle doświadczeń III RP*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysław-Rzeszów 2009, s. 171–175.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426.

<sup>17</sup> Art. 78 Małej Konstytucji.

<sup>18</sup> P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady ustroju państwa*, [w:] *Zasady ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993, s. 28–30; J. Ciemiński, *Podział władz w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 24–27; J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa, judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>19</sup> Art. 1 Małej Konstytucji.

egzekutywy, odpowiedzialność polityczna członków rządu (solidarna i indywidualna) przed parlamentem i instytucja wotum nieufności, jednocześnie brak odpowiedzialności politycznej Prezydenta przed parlamentem i związana z tym instytucja kontrasygnaty jego aktów urzędowych, czy też możliwość rozwiązania parlamentu w sytuacji jego konfliktu z rządem<sup>20</sup>. Pewnym przejawem „racjonalizacji” systemu rządów było wprowadzenie możliwości odwołania rządu przez Sejm w trybie konstruktywnego wotum nieufności, a także wzmocnienie pozycji premiera w Radzie Ministrów. Z drugiej strony Mała Konstytucja przyjmowała koncepcję aktywnej prezydentury, przyznając głowie państwa istotne kompetencje w zakresie arbitrażu politycznego w konfliktach między rządem a parlamentem, jak również wpływ na obsadę stanowisk niektórych ministrów. Stąd też system rządów przyjęty w ustawie konstytucyjnej miał charakter systemu mieszanego, parlamentarno-gabinetowego z elementami systemu półprezydenckiego<sup>21</sup>.

Oprócz przyjęcia Małej Konstytucji, parlament wyłoniony w wyborach 1991 r. uchwalił również ustawę konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup>. Na podstawie tej ustawy konstytucyjnej złożono siedem projektów spełniających warunki formalne, które stały się następnie przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>23</sup>. W złożonych projektach reprezentowana była zarówno koncepcja systemu rządów parlamentarno-gabi-

---

<sup>20</sup> S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 80–81.

<sup>21</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 110–111; P. Sarnecki, *Konstytucyjne zasady ustroju...*, s. 32–35; idem, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 183–185; A. Antoszewski, *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 98–101.

<sup>22</sup> Dz.U. z 1992 r., nr 67, poz. 336, następnie zmieniona ustawą konstytucyjną z dnia 24 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., nr 61, poz. 251).

<sup>23</sup> „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” VII, 1993, s. 24–25. Były to: projekt złożony przez grupę 58 posłów i senatorów – tzw. projekt senacki, projekt złożony przez grupę 68 posłów i senatorów – członków Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Klubu Parlamentarnego – tzw. projekt SLD, projekt złożony przez 60 członków Zgromadzenia Narodowego z Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna – tzw. projekt UD, projekt złożony przez grupę 61 posłów i senatorów – należących przede wszystkim do Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz m. in. Koła Parlamentarnego Unii Pracy – tzw. projekt PSL-UP, projekt złożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – tzw. projekt prezydencki, projekt złożony przez grupę 58 posłów i senatorów – w tym wszystkich członków Klubu Parlamentarnego Konfederacji Polski Niepodległej – tzw. projekt KPN oraz projekt obywatelski, podpisany przez 959.270 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu; patrz: *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1993,

netowych w wersji zrationalizowanej (projekty: SLD, PSL-UP), nawiązującej w niektórych elementach do modelu kanclerskiego (projekty: UD, obywatelski) jak i koncepcja rządów półprezydenckich, w mniejszym lub większym zakresie nawiązująca do rozwiązań przyjętych w Małej Konstytucji (projekty: senacki, prezydencki), a nawet rządów prezydenckich (projekt KPN)<sup>24</sup>. Przyjęte w omawianych projektach założenia co do systemu rządów rzutowały na rozwiązania dotyczące struktury Rady Ministrów i pozycji ustrojowej ministrów, które również charakteryzowały się dość wyraźnymi różnicami<sup>25</sup>. Dlatego też w trakcie dalszych prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego istniały poważne trudności w wypracowaniu jednolitego stanowiska w tej kwestii<sup>26</sup>.

Można zatem stwierdzić, iż w przedłożonych projektach konstytucji oraz w trakcie prac parlamentarnych nad tekstem nowej ustawy zasadniczej odwoływano się zarówno do polskiej tradycji ustrojowej, jak i do rozwiązań ustrojowych obowiązujących we współczesnych państwach Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej. W dziedzinie reguł powoływania Rady Ministrów, składu rządu oraz kompetencji jego członków nawiązywano przede wszystkim do zasad systemu parlamentarno-gabinetowego, ale także systemu kanclerskiego oraz systemu półprezydenckiego<sup>27</sup>. W tym kontekście należy zauważyć, iż w większości państw europejskich stosowany jest parlamentarno-gabine-

---

s. 3–15, 23–40, 53–67, 81–97; także R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, część I, Warszawa 1997, s. 43–86, 91–134, 139–170, 187–330.

<sup>24</sup> R. Chruściak, *op. cit.*, s. 9–23; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa i struktura władzy wykonawczej (problematyka stosunków między prezydentem a rządem)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 106–112.

<sup>25</sup> Patrz na ten temat: M. Woźnicki, *Prawnoustrojowy status ministra w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesionych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 3, s. 218–229.

<sup>26</sup> E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura...*, s. 133–135; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 66–90; S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 29–30.

<sup>27</sup> Do najważniejszych zasad systemu kanclerskiego, będącego odmianą rządów parlamentarno-gabinetowych, należą: 1) silna pozycja szefa rządu, który otrzymuje wotum zaufania od parlamentu i może być pociągnięty do odpowiedzialności politycznej tylko w trybie konstruktywnego wotum nieufności, oraz 2) brak indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem. Z kolei system półprezydencki charakteryzuje się przede wszystkim 1) silną pozycją prezydenta, pochodzącego z wyborów powszechnych, który posiada szereg kompetencji wykonawczych, wykonywanych samodzielnie (bez kontrasygnaty) oraz 2) istnienie odpowiedzialności rządu zarówno przed parlamentem, jak i prezydentem, patrz: S. Gebethner, *op. cit.*, s. 81; M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 121.

towy system rządów, wywodzący się z Wielkiej Brytanii<sup>28</sup>. W Zjednoczonym Królestwie formalnie powoływanie gabinetu należy do monarchy, w praktyce jednak zwyczaj konstytucyjny nakazuje, aby stanowisko premier objął lider partii politycznej, która posiada większość w Izbie Gmin<sup>29</sup>. Kolejny zwyczaj przesądza o zasadach powoływania ministrów, którzy muszą być członkami Izby Lordów albo posłami do Izby Gmin. Formalnie powołania ministrów dokonuje monarcha na wniosek premiera, w praktyce wniosek premiera ma znaczenie decydujące. Jednakże szef rządu jest zobowiązany do uwzględnienia parytetu pomiędzy Izłą Lordów a Izłą Gmin<sup>30</sup>. Jak już wspomniano, od XIX wieku w skład gabinetu zwyczajowo wchodzi nominalni urzędnicy Korony oraz ministrowie kierujący resortami<sup>31</sup>. Ponadto w składzie rządu powoływani są ministrowie – prawnicy oraz ministrowie stanu, a także parlamentarni podsekretarze stanu. Charakterystyczne dla ustroju angielskiego jest istnienie wewnętrznej hierarchii w rządzie oraz gabinecie, a także fakt, iż niektóre ważniejsze resorty mogą być reprezentowane w gabinecie przez więcej niż jednego ministra, a równocześnie szefowie innych resortów nie wchodzi w skład gabinetu<sup>32</sup>. Tworzenie nowych resortów i szczegółowe ustalanie ich działania jest w praktyce domeną premiera<sup>33</sup>. To również premier wywiera decydujący wpływ na politykę prowadzoną przez gabinet. W ustroju brytyjskim premier jest rzeczywistym szefem egzekutywy i najważniejszą osobą w państwie, jako

<sup>28</sup> W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 37–39.

<sup>29</sup> Taki sam zwyczaj konstytucyjny istnieje również np. w ustroju Grecji i Malty; patrz: G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 78.

<sup>30</sup> Zgodnie z którym co najwyżej 1/5 członków gabinetu może wywodzić się z Izby Lordów, pozostali muszą być posłami do Izby Gmin; patrz: S. Patyra, *op. cit.*, s. 60.

<sup>31</sup> Premier zwyczajowo pełni urząd Pierwszego Lorda Skarbu oraz ministra-szefa Urzędu do Spraw Służby Cywilnej, ponadto w składzie gabinetu znajdują się zwykle Kanclerz Księstwa Lancaster, Lord Przewodniczący Rady (zazwyczaj będący przewodniczącym Izby Gmin), Lord Tajnej Pieczęci (zazwyczaj będący przewodniczącym Izby Lordów), Lord Exchequeru (kierujący resortem skarbu) oraz Lord Kanclerz (kierujący resortem sprawiedliwości). Ministrowie resortowi noszą najczęściej tytuł sekretarzy stanu, rzadziej ministra. Resorty określane są jako *office*, *ministry*, *department* lub *board*; patrz: H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 110–112; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 42–43; <https://www.gov.uk/government/ministers> (dostęp 11-03-2017).

<sup>32</sup> Przykładowo w latach 1962–1963 resort spraw zagranicznych reprezentował sekretarz stanu oraz Lord Tajnej Pieczęci. W gabinecie T. May resort skarbu oprócz Lorda Exchequeru reprezentowali Główny Sekretarz Skarbu oraz Płatnik Generalny; patrz: S. Patyra, *op. cit.*, s. 62, J. Stembrowicz, *op. cit.*, 43–44; <https://www.gov.uk/government/ministers> (dostęp 11-03-2017).

<sup>33</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland, Oregon, 2016, s. 168–170.



szef rządu i lider największej partii w parlamencie, zaś ministrowie są od niego w znacznym stopniu uzależnieni<sup>34</sup>.

W państwach, które recypowały parlamentarno-gabinetowy system rządów zazwyczaj to głowa państwa powołuje premiera, a następnie na jego wniosek powołuje pozostałych członków rządu. Zasadniczo głowa państwa może wskazać na stanowisko premiera dowolną osobę, tym niemniej w praktyce jest to osoba popierana przez większość parlamentarną. Wynika to z faktu, iż po powołaniu przez głowę państwa rząd musi wystąpić do parlamentu z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Brak wotum zaufania oznacza upadek rządu i konieczność wszczęcia procedury powołania kolejnego gabinetu. Tak opisany mechanizm funkcjonuje m.in. w Austrii, Czechach, Portugalii, Rumunii i we Włoszech<sup>35</sup>. Z kolei w Słowenii i Bułgarii członkowie rządu są powoływani przez parlament na wniosek premiera. Warto również przytoczyć oryginalne rozwiązania szwedzkie, polegające na tym, iż premiera powołuje przewodniczący parlamentu<sup>36</sup>.

Co do zasady w skład rządu wchodzi premier oraz ministrowie. Niekiedy konstytucja danego państwa przewiduje w składzie rządu stanowisko wicepremiera<sup>37</sup>, a także włącza w skład rządu inne osoby<sup>38</sup>. Jedynie wyjątkowo liczba ministrów jest ograniczona w konstytucji<sup>39</sup>. Zazwyczaj ministrowie kierują

<sup>34</sup> S. Buckley, *Prime Minister and the Cabinet*, Edinburg 2006, s. 91–113.

<sup>35</sup> G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 78. W. C., Müller, *Models of Government and the Austrian Cabinet*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009, s. 19–20, 25–26. Oryginalność rozwiązania włoskiego polega na tym, iż rząd musi posiadać zaufanie obydwu izb parlamentu, patrz: art. 94 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., tekst polski, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011, s. 858; G. Rolla, *Il Sistema costituzionale Italiano*, vol. I, *L'organizzazione dello Stato*, Milano 2014, s. 349–350.

<sup>36</sup> Art. 84 ust. 6 Konstytucji Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 123–124; art. 112 Konstytucji Republiki Słowenii z 23 kwietnia 1991 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 740; Rozdział 6 § 3–6 Aktu o formie Rządu Królestwa Szwecji z 28 lutego 1974 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 763–764; T. Larsson, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government in Sweden*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 170–172; G. Rydlewski, *Systemy administracji...*, s. 79–80.

<sup>37</sup> Np. w Austrii, Czechach, Irlandii, przy czym w tym ostatnim kraju wicepremier jest nazywany *Tanais*, patrz: *Ibidem*; art. 69 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 października 1920 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 53–54; art. 67 Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 201; art. 28 ust. 6 Konstytucji Irlandii z 1 lipca 1937 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 407.

<sup>38</sup> Np. w Belgii i Portugalii członkami rządu są także sekretarze stanu, jednakże w tych państwach odróżnia się „rząd” od „Rady Ministrów”, w skład której wchodzi wyłącznie premier i ministrowie (ewentualnie wicepremierzy), patrz: art. 99 i 104 Konstytucji Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 98–99; art. 183–184 Konstytucji Republiki Portugalii z 2 kwietnia 1976 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 642.

<sup>39</sup> Dotyczy to np. Belgii, której konstytucja przewiduje, że rząd liczy co najwyżej 15 ministrów, przy czym ewentualnie z wyjątkiem premiera połowa ministrów musi należeć do Wspólnoty



działami administracji, niekiedy przewidują się również stanowisko ministra bez teki<sup>40</sup>. Zakres działania ministrów kierujących resortami jest określany zwykle w drodze ustawowej. Regułą jest, iż o obsadzie stanowisk ministrów decyduje w praktyce szef rządu, gdyż przyjmuje się, iż głowa państwa (względnie parlament) jest związana jego wnioskami personalnymi<sup>41</sup>. Niekiedy natomiast konstytucja wprost przewiduje, że to premier powołuje ministrów<sup>42</sup>. Należy przy tym zauważyć, iż w praktyce na pozycję ustrojową szefa rządu i poszczególnych ministrów oraz ich wzajemne relacje istotny wpływ ma charakter polityczny gabinetu (rząd jednej partii, rząd koalicyjny, itp.) i pozycja polityczna członków rządu w strukturach partyjnych. Można stwierdzić, iż obecnie widoczne są tendencje do rezygnacji z klasycznego modelu premiera będącego *primus inter pares* w gabinecie na rzecz wzmocnienia pozycji szefa rządu, choć można również podać przykłady przeciwnie<sup>43</sup>.

Silna pozycja kanclerza jako szefa Rządu Federalnego jest jednym z podstawowych elementów przyjętego w Niemczech kanclerskiego systemu rządów. W systemie tym kanclerz jest szefem rządu posiadającym szczególną, bardzo silną pozycję zarówno wewnątrz gabinetu, jak i w relacjach z innymi organa-

---

flamandzkiej, a druga połowa – do Wspólnoty francuskiej. Z kolei w Irlandii można powołać nie mniej niż 7 i nie więcej niż 15 ministrów, przy czym Minister Finansów musi należeć do pierwszej izby parlamentu (Dail Eileran), wszyscy pozostali ministrowie też muszą być członkami parlamentu, jednak maksymalnie 2 z nich może należeć do izby drugiej (Senead Eileran). Z kolei w Norwegii Rada Państwa liczy co najmniej 7 ministrów; patrz: art. 99 Konstytucji Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 98; art. 28 ust. 1 i 7 Konstytucji Irlandii z 1 lipca 1937 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 406–407; K. Strom, *The Political Role of Norwegian Cabinet Ministers*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 41–43; A. Timmermans, *Cabinet ministers and policy making in Belgium: The Impact of Coalition Constraints*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 107–110.

<sup>40</sup> Takie rozwiązanie przewidują np. art. 94 Konstytucji Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 239–240; art. 83 Konstytucji Grecji z 9 czerwca 1975 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 325; art. 44 ust. 2 Konstytucji Królestwa Niderlandów z 28 marca 1814 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 381; art. 17 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Węgier z 25 kwietnia 2011 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 833; K. S. Koutsakis, *Cabinet Decision Making in the Hellenic Republic 1974–1992*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 271.

<sup>41</sup> Choć można też wskazać przypadki, w których kompetencje nominacyjne głowy państwa interpretowane są rozszerzająco. Np. Sąd Konstytucyjny Węgier przyjął, że prezydent może sprzeciwić się wnioskowi premiera o powołanie ministra w sytuacji, gdy nie zostały wymagania proceduralne, kandydat jest niekompetentny, albo nominacja stworzyłaby zagrożenie dla demokracji; patrz: A. M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 1997, s. 165.

<sup>42</sup> Tak np. art. 55–56 Konstytucji Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 465; Rozdział 6 § 1 i Aktu o formie Rządu Królestwa Szwecji z 28 lutego 1974 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 763.

<sup>43</sup> S. Gebethner, *op. cit.*, s. 83; K. S. Koutsakis, *op. cit.*, s. 273–274; T. Larsson, *op. cit.*, s. 175–176; W. C. Müller, *op. cit.*, s. 16–26; K. Strom, *op. cit.*, s. 42–43. Za dosyć słabą uznaje się w doktrynie pozycję premiera w systemie ustrojowym Holandii, patrz: R. B. Andeweg, W. Bakema, *The Netherlands: Ministers and Cabinet Policy*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 58–60.

mi państwa<sup>44</sup>. Wpływ na to ma m.in. specjalny tryb powoływania kanclerza. W Niemczech proces powołania rządu rozpoczyna się od wyboru Kanclerza Federalnego przez pierwszą izbę parlamentu (Bundestag) na wniosek Prezydenta Federalnego. Dopiero później prezydent na wniosek kanclerza powołuje ministrów<sup>45</sup>. Podobne rozwiązania zostały przyjęte m.in. w konstytucjach Hiszpanii, Słowenii i Węgier<sup>46</sup>. Dodać należy, iż w praktyce ustrojowej Niemiec uznaje się, że prezydent nie może odmówić uwzględnienia takiego wniosku<sup>47</sup>. Kanclerz jest kierownikiem rządu, odpowiedzialnym za kształtowanie polityki państwa. To on ustala wytyczne polityki i jest za nie odpowiedzialny przed Bundestagiem. Minister w ramach tych wytycznych samodzielnie kieruje powierzonym resortem i jest odpowiedzialny za sprawy związane z funkcjonowaniem tego resortu przed kanclerzem<sup>48</sup>. Do kanclerza należy wybór kandydatów na stanowiska ministrów, określanie liczby ministrów i ich kompetencji w ramach tzw. władzy organizacyjnej<sup>49</sup>. Parlament nie ma formalnie żadnego wpływu na obsadę gabinetu, która zależy jedynie od decyzji kanclerza<sup>50</sup>.

Z kolei w państwach o półprezydenckim systemie rządów powoływanie rządu i ministrów następuje według nieco innych reguł. Zazwyczaj bowiem to głowa państwa powołuje rząd, który nie musi ubiegać się o wotum zaufania ze strony parlamentu. Niekiedy głowa państwa jest również przewodniczącym rządu<sup>51</sup>. W świetle Konstytucji V Republiki Francuskiej Prezydent Republiki jest przewodniczącym Rady Ministrów, który jedynie wyjątkowo może być

---

<sup>44</sup> M. Domagała, *op. cit.*, s. 121, 123.

<sup>45</sup> Art. 63–64 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 534; U. Mager, *Komentarz do art. 63–64 Ustawy zasadniczej RFN*, [w:] *Grundgesetz kommentar*, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 2012, s. 2751–2757, 2760–2762.

<sup>46</sup> Patrz: art. 99–100 Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 357; art. 111 Konstytucji Republiki Słowenii z 23 kwietnia 1991 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 740; art. 16 ust. 3 i 4 Ustawy Zasadniczej Węgier z 25 kwietnia 2011 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 832.

<sup>47</sup> Art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.; K. Nowak, *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 321–322, 345–348; E. Zwierchowski, *Kanclerz a rząd federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 399–400.

<sup>48</sup> Art. 65 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 534.

<sup>49</sup> Art. 86 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 540; M. Domagała, *op. cit.*, s. 126–129. Pewnym wyjątkiem od zasady swobody kanclerza w zakresie organizowania pracy rządu jest umieszczenie wprost w konstytucji stanowisk i niektórych kompetencji ministra obrony, ministra sprawiedliwości i ministra finansów, patrz: S. Patyra, *op. cit.*, s. 67.

<sup>50</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 331.

<sup>51</sup> Art. 46 Konstytucji Republiki Cypru z 16 sierpnia 1960 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 151; Art. 9 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 275, Zaznaczyć jednak należy, iż podobne rozwiązania znajdują się także w konstytucjach państw monarchicznych takich jak Dania czy Holandia, gdzie nominalnym szefem rządu jest

zastępowany przez premiera. Natomiast nieformalne obrady premiera i ministrów bez obecności głowy państwa są określane jako Rada Gabinetowa<sup>52</sup>. Prezydent swobodnie mianuje premiera oraz na jego wniosek ministrów, którzy nie mają obowiązku ubiegania się o uzyskanie wotum zaufania ze strony Zgromadzenia Narodowego<sup>53</sup>. Ponadto do prezydenta należy również określanie kompetencji niektórych ministrów<sup>54</sup>. W praktyce poszczególni prezydenci aktywnie uczestniczą zarówno w kreowaniu składu personalnego gabinetu, jak i w ustalaniu polityki rządu, szczególnie w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej państwa<sup>55</sup>. Jest to szczególnie widoczne w sytuacji, gdy większość w Zgromadzeniu Narodowym ma to ugrupowanie polityczne, z którego wywodzi się prezydent. W takiej sytuacji prezydent staje się faktycznym szefem władzy wykonawczej w państwie i dominuje w relacjach z rządem. Natomiast w okresach kohabitacji można mówić o większej swobodzie premiera w kształtowaniu składu rządu i jego polityki, choć wówczas premier staje się zależny od stanowiska większości parlamentarnej<sup>56</sup>. Należy również zaznaczyć, iż w składzie Rady Ministrów znajdują się zarówno ministrowie resortowi oraz ministrowie bez teki, jak i inne kategorie ministrów i sekretarzy stanu<sup>57</sup>. Szczegółowe określenie zakresu działania ministrów oraz koordynowanie ich pracy należy do premiera<sup>58</sup>.

Analizując w tym kontekście rozwiązania przyjęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>59</sup> dotyczące trybu powoływania

---

król; patrz: G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 57–58.

<sup>52</sup> S. Patyra, *op. cit.*, s. 65.

<sup>53</sup> Należy jednak nadmienić, iż Zgromadzenie Narodowe może uchwalić wotum nieufności wobec rządu; patrz: art. 8, 49–50 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 274, 283; E. Gdulewicz, *Model francuski (V Republika)*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 103–105.

<sup>54</sup> Dotyczy to tzw. ministrów delegowanych, którzy kierują szczególnymi wycinkami administracji, w oparciu o dekret prezydenta, kontrasygnowany przez premiera i właściwego ministra; patrz: E. Gdulewicz, *Struktura rządu we Francji V Republiki*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej 1994”, nr 2, s. 153.

<sup>55</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 155–158; E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 148–167.

<sup>56</sup> S. Patyra, *op. cit.*, s. 65–66.

<sup>57</sup> W systemie ustrojowym Francji jako członków Rady Ministrów wyróżnia się: 1) ministrów stanu kierujących resortami, 2) ministrów stanu bez resortu, 3) „zwykłych” ministrów resortowych, 4) ministrów delegowanych przy premierze, wykonujących część jego kompetencji, 5) ministrów „zadaniowych” przy ministrze resortowym, 6) sekretarzy stanu działających przy premierze, 7) sekretarzy stanu działających przy ministrze resortowym; patrz: W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 178.

<sup>58</sup> Przy czym jak już wspomniano, zakres działania ministrów delegowanych jest określany w dekrete prezydenta; patrz: S. Patyra, *op. cit.*, s. 65–66.

<sup>59</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.

Rady Ministrów, jej usytuowania w systemie organów państwowych oraz kompetencji członków gabinetu można stwierdzić, iż obecna ustawa zasadnicza wprowadza system rządów parlamentarno-gabinetowych, z pewnymi modyfikacjami<sup>60</sup>. Podobnie jak art. 1 Małej Konstytucji z 1992 r., art. 10 Konstytucji RP przyjmuje jako podstawę ustroju państwa zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej (Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent RP i Rada Ministrów) oraz sędziowskiej (sądy i trybunały). Ponadto w dalszych przepisach Konstytucji zachowano większość omówionych wyżej tradycyjnych mechanizmów systemu parlamentarno-gabinetowego, przewidzianych w Małej Konstytucji. Jednakże w porównaniu do poprzedniego okresu, w obecnej ustawie zasadniczej następuje dalsze wzmocnienie pozycji premiera i samej Rady Ministrów, przy jednoczesnym ograniczeniu kompetencji Prezydenta. W tej sytuacji przyjęty w aktualnej Konstytucji system rządów określany jest mianem systemu mieszanego, parlamentarno-gabinetowego z elementami systemu kanclerskiego, choć pozycja Prezydenta RP jest nadal dosyć silna<sup>61</sup>. Szczegółowe rozwiązania ustawowe i praktyka funkcjonowania najważniejszych organów państwa po 1997 r. wskazują na dalsze umacnianie stanowiska premiera i ewolucji w kierunku systemu rządów premierowskich, pokrewnych modelowi kanclerskiemu<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> M. Kruk, *System rządów Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 28–31.

<sup>61</sup> W porównaniu do okresu obowiązywania Małej Konstytucji Prezydent RP stracił prawo do wyrażania opinii na temat obsady stanowisk ministrów kierujących tzw. resortami siłowymi. Ponadto obecnie Prezydent nie może odmówić uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie ministra. Mimo to w porównaniu do założeń klasycznego systemu parlamentarno-gabinetowego, Prezydent RP posiada nadal dosyć szerokie kompetencje w zakresie wpływania na politykę zagraniczną i obronność państwa oraz dysponuje prawem skrócenia kadencji Sejmu i senatu oraz wetem ustawodawczym, które jest trudne do obalenia. Ponadto szereg uprawnień Prezydenta ma charakter prerogatyw, które nie podlegają kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Na silną pozycję Prezydenta wpływ ma również fakt jego wyboru w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim; patrz: M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 10–14; R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 54–55; idem, *Parlament a rząd...*, s. 32; S. Patyra, *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 199.

<sup>62</sup> M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP – Rada Ministrów)*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 249; R. Mojak, *Kształtowanie składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji RP i praktyki ustrojowej*, Lublin 2003, s. 17. Wspomniane rozwiązania zostaną omówione w dalszej części pracy.

## 2. Tryb powoływania Rady Ministrów i pozycja ustrojowa ministra w latach 1989–1992

W ustroju ukształtowanym w przepisach Konstytucji lipcowej po nowelizacjach dokonanych w latach 1989 – 1990 najwyższym organem władzy państwowej był Sejm. Rada Ministrów była natomiast naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej<sup>63</sup>. Z tego powodu utrzymana została zasada, iż o powoływaniu i odwoływaniu Prezesa Rady Ministrów decydował Sejm, który podejmował te uchwały na wniosek Prezydenta. Natomiast członkowie Rady Ministrów byli powoływani i odwoływani przez Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem. Ponadto Sejm mógł odwołać Radę Ministrów lub jej członków również z własnej inicjatywy<sup>64</sup>. Regulamin Sejmu precyzował, iż te uchwały miały zapadać bezwzględną większością głosów. Zastrzeżono również, iż powołanie składu Rady Ministrów następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, który głosowany był łącznie wobec wszystkich członków rządu. Z kolei w toku funkcjonowania Rady Ministrów wnioski o ewentualne odwołanie lub powołanie poszczególnych członków rządu były głosowane oddzielnie<sup>65</sup>. Ponadto w okresach między kadencjami Sejmu kompetencje do powoływania i odwoływania członków Rady Ministrów posiadał Prezydent, który działał na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Akt dotyczący powołania lub odwołania członka Rady Ministrów musiał być przedstawiony Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia<sup>66</sup>. Prezydent miał ponadto możliwość zwoływa-

<sup>63</sup> Art. 20 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 Konstytucji lipcowej.

<sup>64</sup> Art. 37 ust. 1 Konstytucji lipcowej. W okresie 1989–1992 nie doszło do odwołania członka Rady Ministrów przez Sejm z własnej inicjatywy. Natomiast w czerwcu 1992 r. doszło do odwołania rządu Jana Olszewskiego przez Sejm na wniosek Prezydenta RP i grupy posłów, patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998, s. 92–93.

<sup>65</sup> Art. 29 i art. 31 uchwały Sejmu PRL z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu PRL (M.P. z 1986 r., nr 21, poz. 151), od 25 lipca 1991 r. zwany Tymczasowym Regulaminem Sejmu RP (M.P. z 1991 r., nr 43, poz. 296). Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 7) i art. 86 ust. 1 pkt 8) Regulaminu Sejmu wnioski o powołanie poszczególnych członków rządu były kierowane do właściwych komisji celem ich zaopiniowania. W praktyce negatywna opinia komisji nie była przeszkodą w powołaniu danej osoby na stanowisko wicepremiera lub ministra, patrz: K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2007, s.47–49, 53–55, 59–61, 64–66.

<sup>66</sup> Art. 32f ust. 1 pkt 6) oraz art. 37 ust. 2 Konstytucji lipcowej; ten przepis Konstytucji lipcowej stracił sens z chwilą uchwalenia ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. z 1991 r., nr 41, poz. 176), zgodnie z którą likwidacji ulegał okres między kadencjami Sejmu, gdyż kadencja tego organu miała kończyć się w dzień poprzedzający zebranie się posłów na pierwsze posiedzenie Sejmu kolejnej kadencji, patrz: Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 14.



nia w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i przewodniczenia tym posiedzeniom<sup>67</sup>.

W skład Rady Ministrów wchodził Prezes Rady Ministrów jako jej przewodniczący, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrowie oraz przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej<sup>68</sup>. Konstytucja nie wspominała przy tym o możliwości łączenia funkcji wiceprezesa Rady Ministrów oraz ministra, czy też funkcji ministra i przewodniczącego określonego w ustawie komitetu czy komisji, nie regulowała również liczby ministrów. Brzmienie art. 39 Konstytucji wskazywało jednak na to, iż w składzie Rady Ministrów mogły znaleźć się jedynie osoby wymienione w tym przepisie. Ostateczna decyzja w tej sprawie należała nie tylko do premiera, ale również do Sejmu, który w drodze ustawowej tworzył urzędy ministrów oraz ustalał, którzy przewodniczący komitetów lub komisji wchodzi w skład Rady Ministrów<sup>69</sup>. Stąd też nie można traktować składu opisanego w art. 39 Konstytucji lipcowej jako składu obligatoryjnego Rady Ministrów<sup>70</sup>.

Prezes i wiceprezesa Rady Ministrów tworzyli Prezydium Rządu, nadto Rada Ministrów mogła powołać ze swego grona innych członków do składu Prezydium Rządu<sup>71</sup>. Należy podkreślić, iż w przepisie art. 39 ust. 1 Konstytucji lipcowej w stosunku do wiceprezesów Rady Ministrów użyta została liczba mnoga, zatem teoretycznie miało być ich co najmniej dwóch. Do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należało kierowanie pracami Rady Ministrów i Prezydium Rządu. Natomiast kwestia koordynacji działalności ministerstw oraz nadawania kierunku ich pracy należała do Rady Ministrów<sup>72</sup>. Ponadto Prezes Rady Ministrów samodzielnie dokonywał kontrasygnaty aktów urzędowych

---

<sup>67</sup> Art. 32f ust. 1 pkt 8) Konstytucji lipcowej; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 235–236. W praktyce ani Prezydent Wojciech Jaruzelski, ani Prezydent Lech Wałęsa nie korzystali z tej możliwości, co wynikało z ówczesnej sytuacji politycznej i relacji pomiędzy głową państwa a premierem, patrz: B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 1, s. 115–116.

<sup>68</sup> Art. 39 ust. 1 Konstytucji lipcowej.

<sup>69</sup> Art. 42 ust. 1 Konstytucji lipcowej.

<sup>70</sup> K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 15.

<sup>71</sup> Zazwyczaj w skład Prezydium Rządu powoływany był szef Urzędu Rady Ministrów, takie rozwiązanie było przyjęte w rządzie T. Mazowieckiego, J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego. Ponadto w gabinecie J. Olszewskiego w skład Prezydium Rządu powołano także ministrów: Finansów, Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych oraz ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania. W gabinecie H. Suchockiej w skład Prezydium Rządu wchodził jedynie premier i dwóch wicepremierów, patrz: P. Kaleta, *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy publicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r.*, Łódź 2014, s. 89, 92, 96.

<sup>72</sup> Art. 39 ust. 2, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 pkt 1) Konstytucji lipcowej.

Prezydenta<sup>73</sup>. Kompetencje Prezydium Rządu nie były wyraźnie określone w ustawie zasadniczej, należy zatem domniemywać, iż mogło ono wykonywać zadania przyznane Radzie Ministrów<sup>74</sup>.

Ministrowie kierowali określonymi działaniami administracji państwowej. Podobnie jak w okresie PRL, przepisy Konstytucji nie przewidywały instytucji ministra bez teki, co jednak w praktyce nie było przeszkodą do tworzenia tego typu stanowisk<sup>75</sup>. Urząd ministra (resortowego) miał być tworzony w drodze ustawy. Do kompetencji ministrów należało wydawanie rozporządzeń i zarządzeń na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, przy czym Rada Ministrów mogła uchylić rozporządzenie lub zarządzenie wydane przez ministra<sup>76</sup>. Konstytucja nie rozstrzygała kwestii piastowania mandatu poselskiego albo senatorskiego przez ministra. Również ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów<sup>77</sup> nie regulowała tej kwestii. Dodatkowe kompetencje według Konstytucji posiadał Minister Sprawiedliwości, który pełnił funkcję Prokuratora Generalnego i sprawował zwierzchnictwo nad prokuraturą<sup>78</sup>.

Przepisy Konstytucji lipcowej przewidywały, iż Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, a między kadencjami Sejmu – przed Prezydentem<sup>79</sup>. Przejawem kontroli ministrów przez Sejm było nałożenie na nich konstytucyjnego obowiązku udzielenia odpowiedzi na interpelację posła w terminie i trybie ustalonym przez Sejm<sup>80</sup>. Szczegółowe przepisy dotyczące pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej nie zostały określone w Konstytucji. Podobnie nie został określony tryb pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. W tym zakresie zatem nadal obowiązywały przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu<sup>81</sup>.

Zatem w początkach III RP pozycja ustrojowa Rady Ministrów była zbliżona do pozycji rządu w końcowym okresie PRL. Nadal decydującą rolę w procesie jego powoływania pełnił Sejm, co wynikało z utrzymania zasady

---

<sup>73</sup> Art. 32f ust. 2 Konstytucji, przy czym rodzaje aktów urzędowych wymagających kontrasygnaty miały być określone w ustawie, która jednak ostatecznie nie została wydana. W związku z tym instytucja kontrasygnaty aktów Prezydenta w omawianym okresie nie była stosowana.

<sup>74</sup> K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 16.

<sup>75</sup> W rządzie T. Mazowieckiego powołano 4 ministrów bez teki, w rządzie J. Olszewskiego – 1, w rządzie H. Suchockiej – 3, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 89–100.

<sup>76</sup> Art. 42 Konstytucji lipcowej.

<sup>77</sup> Dz.U. z 1985 r., nr 36, poz. 173.

<sup>78</sup> Art. 64 ust. 2 Konstytucji lipcowej; warto przy tym zaznaczyć, iż w okresie od 7 kwietnia 1989 r. do 29 grudnia 1989 r. nadzór nad prokuraturą należał do Prezydenta PRL, jako „spadkobiercy” uprawnień Rady Państwa w tym zakresie, patrz: J. Ciemniński, *op. cit.*, s. 45.

<sup>79</sup> Art. 38 ust. 2 Konstytucji lipcowej

<sup>80</sup> Art. 25 Konstytucji lipcowej.

<sup>81</sup> Dz.U. z 1982 r., nr 11, poz. 84.



podporządkowania rządu parlamentowi<sup>82</sup>. Jednak kompetencje Sejmu były wyraźnie ograniczone wskutek przyjęcia zasady aktywnego udziału Prezydenta w procesie kreowania składu Rady Ministrów. Po pierwsze powołanie i odwołanie premiera mogło nastąpić tylko na wniosek Prezydenta, zatem Sejm nie mógł powołać rządu bez udziału głowy państwa. Jednakże uwzględnienie tegoż wniosku przez większość parlamentarną nie było przesądzone, gdyż Prezydent musiał liczyć się z układem sił politycznych w Sejmie<sup>83</sup>. Z drugiej strony Sejm przy rozpatrywaniu propozycji Prezydenta musiał pamiętać, że brak powołania rządu w ciągu trzech miesięcy skutkuje możliwością rozwiązania Sejmu przez Prezydenta<sup>84</sup>. Takie współdziałanie między Sejmem i Prezydentem było konieczne również w wypadku procedury odwołania rządu, choć przepisy Konstytucji nie były w tej kwestii jednoznaczne<sup>85</sup>. Ponadto wniosek w sprawie powołania Rady Ministrów był przedstawiany przez premiera po porozumieniu z Prezydentem, zatem głowa państwa mogła wywierać pewne naciski co do personalnego składu Rady Ministrów<sup>86</sup>. W praktyce możliwość realizacji tego uprawnienia, podobnie jak uprawnienia do desygnowania kandydata na premiera, była ściśle związane z aktualną sytuacją polityczną. Silne poparcie społeczne, jakim dysponował Prezydent Lech Wałęsa oraz rozbicie polityczne Sejmu X i I kadencji powodowało, że głowa państwa miała dużą swobodę w desygnowaniu swojego kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów<sup>87</sup>. Nie zawsze jednak osoba wskazana przez głowę państwa była w stanie uzyskać poparcie większości sejmowej. W grudniu 1990 r. Prezydent Lech Wałęsa zlecił misję tworzenia nowego rządu Janowi Olszewskiemu, jednakże

---

<sup>82</sup> Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 17.

<sup>83</sup> W. Sokolewicz, *Centralne organy państwa w procesie przemian*, [w:] *Przeobrażenia ustroju politycznego w Polsce i w ZSRR (1980–1991)*, red. A. Łopatka, Warszawa 1991, s. 95.

<sup>84</sup> Art. 30 ust. 2 Konstytucji lipcowej; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...*, s. 232–233.

<sup>85</sup> Zgodnie z art. 37 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji lipcowej Sejm mógł dokonać odwołania Rady Ministrów z własnej inicjatywy. Jednakże zdanie pierwsze tego przepisu mówi o tym, że odwołanie Prezesa Rady Ministrów następuje na wniosek Prezydenta. Praktyka ustrojowa krajów o parlamentarnym systemie rządów wskazuje, że nie można odwołać Rady Ministrów bez odwołania premiera. Dlatego R. Mojak podnosi, że na gruncie przepisów Konstytucji lipcowej odwołanie rządu bez wniosku Prezydenta nie było możliwe, patrz: R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...*, s. 233–235.

<sup>86</sup> *Ibidem*, s. 233; W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 18. Naciski te były szczególnie widoczne w procesie budowania składu gabinetów J. K. Bieleckiego (Prezydent L. Wałęsa nalegał na przyznanie Leszkowi Balcerowiczowi stanowiska Ministra Finansów) i J. Olszewskiego (L. Wałęsa nie zgodził się na powierzenie funkcji ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów Lechowi Kaczyńskiemu, jak również nalegał na powierzenie resortu spraw zagranicznych Krzysztofowi Skubiszewskiemu, patrz: A. Antoszewski, *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999, s. 111; S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 83.

<sup>87</sup> A. Kulig, *Zagadnienia podstawowe formowania Rządu*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1, s. 56–57.

prowadzone rozmowy koalicyjne zakończyły się niepowodzeniem<sup>88</sup>. Podobnie w grudniu 1991 r. nie udało się sformułować koalicji popierającej rząd Bronisława Geremka<sup>89</sup>, zaś w czerwcu 1992 r. – rząd Waldemara Pawlaka<sup>90</sup>.

Nadto należy wspomnieć, iż wskutek istniejącej sytuacji politycznej kolejne rządy nie zawsze posiadały poparcie większości sejmowej. Wyjątkiem był gabinet Tadeusza Mazowieckiego, oparty na „wielkiej koalicji” Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (OKP), Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (ZSL) i Stronnictwa Demokratycznego (SD). Nadto w składzie Rady Ministrów znaleźli się przedstawiciele Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR)<sup>91</sup>. Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego traktowany był jako gabinet autorski Prezydenta L. Wałęsy, przede wszystkim ze względu na wpływ Prezydenta na skład personalny gabinetu. Ponadto w Sejmie nie została zawiązana formalna koalicja, stąd też rząd nie miał wyraźnego zaplecza politycznego w parlamencie<sup>92</sup>. Rząd Jana Olszewskiego był *de facto* rządem mniejszościowym, który swoje istnienie zawdzięczał poparciu Prezydenta L. Wałęsy oraz postawie posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego, którzy zagłosowali za powołaniem rządu, choć nie weszli w skład koalicji<sup>93</sup>. Podobnie gabinet Hanny Suchockiej ten miał charakter rządu mniejszościowego<sup>94</sup>.

Należy również dodać, że w praktyce omawianego okresu decydujący wpływ na dymisję Rady Ministrów miał premier. Tadeusz Mazowiecki złożył dymisję swojego gabinetu po przegranej w wyborach prezydenckich w listopadzie 1990 r., to jest po niespełna 15 miesiącach działalności. Co warte podkreślenia, rezygnacja premiera została potwierdzona uchwałą Rady Ministrów o złożeniu dymisji<sup>95</sup>. Jan Krzysztof Bielecki złożył dymisję rządu w listopadzie

<sup>88</sup> Ponadto przy konstruowaniu składu rządu doszło do nieporozumień pomiędzy Lechem Wałęsą a Janem Olszewskim, bowiem Prezydent elekt chciał narzucić swoich kandydatów na niektóre stanowiska ministrów, patrz: R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...*, s. 237–238; J. Wrona, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 71; J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 64.

<sup>89</sup> S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 78–81.

<sup>90</sup> Przy czym w tym ostatnim przypadku W. Pawlak był już powołany na stanowisko premiera przez Sejm; patrz: uchwała Sejmu RP z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 17, poz. 126); M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 95–97.

<sup>91</sup> M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 1989 – 14 XII 1990)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 34–37.

<sup>92</sup> W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2010, s. 207, 210; A. Antoszewski, *op. cit.*, s. 111; chociaż sam J. K. Bielecki twierdzi, iż Prezydent niczego mu nie narzucał, patrz: J. Sadecki, *op. cit.*, s. 40.

<sup>93</sup> S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 80–81.

<sup>94</sup> S. Gebethner, *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu*, [w:] *Polska scena polityczna a wybory*, red. S. Gebethner, Warszawa 1993, s. 19.

<sup>95</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 14 grudnia 1990 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów (M.P. z 1990 r., nr 48, poz. 364); M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego...*, s. 50; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...*, s. 286–287, przypis 121; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 35.

1991 r., to jest po nieco ponad 11 miesiącach działalności. Dymisja została złożona na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu<sup>96</sup>, który został wyłoniony po przeprowadzeniu przedterminowych wyborów w październiku 1991 r.<sup>97</sup> Również w tym wypadku zgłoszenie dymisji rządu przez premiera było poparte uchwałą Rady Ministrów o ustąpieniu, podjętą na wniosek szefa rządu<sup>98</sup>. Warto podkreślić, że decyzja J. K. Bieleckiego była sprzeczna z wolą L. Wałęsy, który nakłaniał lidera KLD do pozostania na stanowisku premiera. Z kolei upadek rządu Jana Olszewskiego nastąpił wskutek konfliktu pomiędzy Prezydentem a premierem. Jednym z istotnych elementów tego konfliktu był kryzys polityczny związany z podjęciem przez Sejm tzw. uchwały lustracyjnej oraz sposobu, w jaki ta uchwała została wykonana. Na wniosek Prezydenta i grupy posłów Sejm w dniu 5 czerwca 1992 r. odwołał rząd Jana Olszewskiego<sup>99</sup>.

Struktura Rady Ministrów i kompetencje jej członków co do zasady nie różniły się od wzorców ukształtowanych w końcowym okresie PRL. Dominującą rolę w ramach rządu pełnił Prezes Rady Ministrów, który miał istotny wpływ na skład personalny rządu oraz kierował pracami Rady Ministrów i Prezydium Rządu. Jednakże kompetencje personalne premiera były ograniczone wskutek konieczności konsultowania składu gabinetu z Prezydentem (na etapie powoływania Rady Ministrów) oraz wskutek przyjęcia mechanizmu dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów przez Sejm (który mógł nie zgodzić się z wnioskiem premiera o odwołanie konkretnego ministra).

W praktyce kolejni szefowie rządów dosyć często korzystali z możliwości dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów. W grudniu 1989 r. premier Tadeusz Mazowiecki odwołał Marka Kucharskiego ze stanowiska ministra – członka Rady Ministrów ds. organizacji resortu łączności i powołał go na urząd Ministra Łączności<sup>100</sup>. Kolejna zmiana składu rządu wynikała z odwołania w dniu 6 lipca 1990 r. trzech ministrów wywodzących się z byłej PZPR (w tym wicepremiera Czesława Kiszczaka) oraz wicepremiera i Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Czesława Janickiego z byłego ZSL<sup>101</sup>. Co istotne,

<sup>96</sup> M. Podolak, *op. cit.*, s. 70–72; M. Chmaj, *Sejm „kontraktowy”...*, s. 151–159; odnośnie do wyników wyborów parlamentarnych z 1991 r. patrz również: A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 38–43.

<sup>97</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 9 marca 1991 r. w sprawie terminu rozwiązania się Sejmu (M.P. z 1991 r., nr 9, poz. 63).

<sup>98</sup> R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...*, s. 286–287, przypis 121.

<sup>99</sup> S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 92–93; M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 95–97; uchwała Sejmu RP z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 17, poz. 125).

<sup>100</sup> Uchwała Sejmu PRL z 20 grudnia 1989 r. w sprawie powołania ministra łączności i odwołania ministra – członka Rady Ministrów (M.P. z 1989 r., nr 43, poz. 344).

<sup>101</sup> Powodem dymisji ministrów wywodzących się z PZPR było rozwiązanie tej partii w styczniu 1990 r. i utrata jej znaczenia politycznego, ponadto miała charakter symboliczny. Z kolei powodem dymisji C. Janickiego był spór pomiędzy nim a premierem T. Mazowieckim odnośnie do

ich następcy nie łączyli już funkcji ministra resortowego ze stanowiskiem wicepremiera<sup>102</sup>. Z kolei 14 września 1990 r. po rezygnacji Marka Kucharskiego dokonano zmiany na stanowisku Ministra Łączności<sup>103</sup>, a 12 października 1990 r. Sejm odwołał Aleksandra Halla ze stanowiska ministra – członka Rady Ministrów ds. współpracy z organizacjami politycznymi i stowarzyszeniami, z uwagi na jego rezygnację<sup>104</sup>. W gabinecie Jana Krzysztofa Bieleckiego doszło do dwóch zmian personalnych (na stanowisku Ministra Przemysłu i Handlu oraz Ministra Sprawiedliwości)<sup>105</sup>. Z kolei w rządzie Jana Olszewskiego doszło do dwóch zmian personalnych na stanowiskach ministrów resortowych (Finansów oraz Obrony Narodowej), a także odwołania ministra bez teki Artura Balazsa<sup>106</sup>. Zmiany te wynikały przede wszystkim ze sporów dotyczących polityki finansowej państwa, jak również konfliktu między Ministrem Obrony Na-

---

reakcji rządu na protesty rolników, które wybuchły w czerwcu 1990 r., patrz: A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 1997, s. 78; Sprawozdanie stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 5 i 6 lipca 1990 r., Warszawa 1990, łam 144.

<sup>102</sup> Uchwały Sejmu RP z 6 lipca 1990 r. o odwołaniu i powołaniu ministrów (M.P. z 1990 r., nr 27, poz. 209–215); warto przy tym nadmienić, iż nowy Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Janusz Byliński) został powołany dopiero 13 września 1990 r., gdyż Sejm nie zgodził się na zaproponowaną na to stanowisko kandydaturę A. Balazsa, patrz: Dyskusja nad wystąpieniem Prezesa Rady Ministrów oraz *Wyniki głosowania*, [w:] *Sprawozdanie stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 5 i 6 lipca 1990 r.*, Warszawa 1990, łam 144–240, 244–248; uchwała Sejmu RP z dnia 14 września 1990 r. o powołaniu ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej (M.P. z 1990 r., nr 34, poz. 269–272). Do czasu powołania ministra J. Bylińskiego resortem kierował „tymczasowy kierownik ministerstwa” w osobie Mieczysława Stelmacha, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 90 (w pracy M. Chmaja podano, iż tymczasowym kierownikiem ministerstwa został „Andrzej Stelmach”, patrz: M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego...*, s. 38).

<sup>103</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 38 posiedzenia Sejmu X kadencji z 12, 13 i 14 września 1990 r., Warszawa 1990, łam 217–223; uchwały Sejmu RP z dnia 14 września 1990 r. o odwołaniu i powołaniu ministrów, (M.P. z 1990 r., nr 34, poz. 269, 271–272).

<sup>104</sup> Rezygnacja A. Halla wynikała z jego zaangażowania w kampanię wyborczą w wyborach na urząd Prezydenta RP, patrz: Sprawozdanie stenograficzne z 41 posiedzenia Sejmu RP X kadencji z 11, 12 i 13 października 1990 r., Warszawa 1990, łam 126–128; uchwała Sejmu RP z dnia 12 października 1990 r. o odwołaniu ministra – członka Rady Ministrów (M.P. z 1990 r., nr 39, poz. 307; W. Jednaka, *op. cit.*, s. 204).

<sup>105</sup> Minister Przemysłu Andrzej Zawiślak z uwagi na krytyczną ocenę swojej pracy w resorcie i konflikt z L. Balcerowiczem złożył dymisję na ręce premiera w lipcu 1991 r. W jego miejsce Sejm powołał na stanowisko Ministra Przemysłu i Handlu Henrykę Bochniarz, patrz: Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu RP X kadencji z 21–24 sierpnia 1991 r., Warszawa 1991, łam 523–532; sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu RP X kadencji z 29, 30 i 31 sierpnia 1991 r., Warszawa 1991, łam 283–284; uchwały Sejmu RP z dnia 31 sierpnia 1991 r. o odwołaniu i powołaniu ministra (M.P. z 1991 r., nr 29, poz. 207 i 209). Z kolei rezygnacja Ministra Sprawiedliwości Wiesława Chrzanowskiego złożona w dniu 26 listopada 1991 r. była związana z jego wyborem na urząd Marszałka Sejmu I kadencji, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 93.

<sup>106</sup> Uchwały Sejmu RP w sprawie odwołania i powołania ministra finansów z 28 lutego 1992 r. (M.P. z 1992 r., nr 8, poz. 53 i 54) oraz o odwołaniu ministra finansów z 5 czerwca 1992 r. (M.P. z 1992 r., nr 17, poz. 124); uchwała Sejmu RP z dnia 23 maja 1992 r. w sprawie odwołania mini-

rodowej Janem Parysem, a Prezydentem Lechem Wałęsą<sup>107</sup>. Natomiast w toku działalności rządu Hanny Suchockiej doszło do trzech zmian na stanowiskach ministrów (Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministra Sprawiedliwości), co nastąpiło już po uchwaleniu Małej Konstytucji<sup>108</sup>.

W omawianym okresie uprawnienia premiera do kierowania pracami Rady Ministrów były ograniczone ze względu na istnienie instytucji Prezydium Rządu. Kompetencje tego organu zostały określone w regulaminie Rady Ministrów i Prezydium Rządu z 23 listopada 1987 r.<sup>109</sup> Do zadań Prezydium należało przede wszystkim kierowanie pracami Rady Ministrów, przedstawianie projektów planów pracy rządu i sprawowanie bieżącej kontroli nad wy-

---

stra obrony narodowej (M.P. z 1992 r., nr 15, poz. 114); uchwała Sejmu RP z dnia 9 maja 1992 r. w sprawie odwołania ministra – członka Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 14, poz. 101).

<sup>107</sup> Minister Finansów K. Lutkowski podał się do dymisji z powodu braku aprobaty dla koncepcji zwiększenia emisji pieniądza i łagodzenia rygorów finansowych, lansowanej przez ministra – kierownika CUP J. Eysmontta i popieranej przez premiera J. Olszewskiego; zastąpił go na tym stanowisku A. Olechowski, który złożył dymisję z powodu przyjęcia przez Sejm orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zwiększających deficyt budżetowy państwa, patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 83–84; W. Jednaka, *op. cit.*, s. 219–222. Z kolei odwołanie ministra A. Balzasa wynikało z faktu, iż został on powołany w celu poszerzenia koalicji popierającej rząd, lecz z tego zadania się nie wywiązał. W związku z powyższym pod wpływem narastającej krytyki ze strony parlamentu i premiera minister złożył rezygnację, patrz: J. Olszewski, R. Januszewski, J. Kłosiński, J. Strękowski, *Przerwana premiera. Z Janem Olszewskim rozmawiają Radosław Januszewski, Jerzy Kłosiński, Jan Strękowski*, Warszawa 1992, s. 79; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 205–207.

<sup>108</sup> W wypadku odwołania Gabriela Janowskiego z funkcji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej powodem tej decyzji były spory polityczne pomiędzy ministrem a premierem w sprawach polityki rolnej (przede wszystkim cen minimalnych na produkty rolne), co zakończyło się rezygnacją G. Janowskiego z zajmowanego stanowiska i jego dymisją w dniu 9 kwietnia 1993 r. Po miesiącu rezygnację złożyli pozostali ministrowie reprezentujący PSL – PL, czyli Zbigniew Hortmanowicz (Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) oraz Jerzy Kamiński (minister – członek Rady Ministrów ds. kontaktów z parlamentem i partiami politycznymi). W tym drugim wypadku rezygnacja nie została przyjęta przez premiera. Z kolei w wypadku Ministra Sprawiedliwości Z. Dyki powodem jego dymisji była negatywna ocena jego pracy przez premier H. Suchocką, przede wszystkim „karygodnego przypadku włączenia w postępowanie w sprawie dotyczącej sporu pomiędzy Mieczysławem Wachowskim i Jarosławem Kaczyńskim prokuratora, który zaangażowany był w procesy polityczne lat 80”. Minister został urlopowany 28 stycznia 1993 r., a 11 marca 1993 r. został odwołany. Na tym stanowisku zastąpił go Jerzy Piątkowski, patrz: M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *op. cit.*, s. 116; W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej...*, s. 126–127; eadem, *Gabinety koalicyjne...*, s. 226–227; P. Kaleta, *op. cit.*, s. 100.

<sup>109</sup> Uchwała nr 160 Rady Ministrów z 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. z 1987 r., nr 38, poz. 331). Ponadto w zakresie nieuregulowanym w powyższej uchwale, stosowano postanowienia regulaminu Rady Ministrów z 1969 r. (uchwała nr 113 Rady Ministrów z 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, M.P. z 1969 r., nr 30, poz. 223).



konywaniem jego decyzji<sup>110</sup>. Prezydium dokonywało także analizy projektów normatywnych aktów prawnych, jak również wniosków członków Rady Ministrów i kierowników urzędów centralnych o podjęcie operatywnych rozstrzygnięć w sprawach o podstawowym znaczeniu dla państwa i gospodarki narodowej<sup>111</sup>. Prezydium Rządu stanowiło zatem z jednej strony kolegialny organ kierowniczy wobec Rady Ministrów, z drugiej strony zaś w niektórych sytuacjach mogło zastępować Radę Ministrów w procesie podejmowania decyzji.

Pomimo istnienia Prezydium Rządu, pozycja ustrojowa wiceprezesów Rady Ministrów była stosunkowo słaba. Poza prawem do zasiadania w Prezydium Rządu i zastępowania Prezesa Rady Ministrów nie posiadali oni własnych kompetencji. Ewentualne wzmocnienie pozycji wicepremiera zależało od indywidualnych upoważnień uzyskanych od szefa rządu. W praktyce decyzja o powołaniu wicepremierów i ich liczba wynikała jedynie z woli premiera i aktualnych uwarunkowań politycznych. Możliwa była również rezygnacja z powołania wiceprezesów Rady Ministrów, wówczas upoważnienia do zastępowania premiera były przekazywane innemu członkowi Rady Ministrów<sup>112</sup>.

W ramach organizacji wewnętrznej Rady Ministrów przyjęta była zasada kolegialnego działania rządu. Stąd też regulamin z 1987 r. przewidywał, że Rada Ministrów lub Prezydium Rządu przyjmują dokumenty rządowe i podejmują rozstrzygnięcia w obecności co najmniej połowy liczby członków w głosowaniu jawnym, większością głosów. W razie równej liczby głosów rozstrzygał głos przewodniczącego obrad. W wyjątkowych przypadkach możliwe było ustalanie stanowisk i podejmowanie decyzji w trybie obiegowym<sup>113</sup>.

Ponadto w ramach Rady Ministrów mogły być tworzone stałe organy pomocnicze w postaci komitetów złożonych z wicepremierów, ministrów oraz innych przedstawicieli poszczególnych resortów, których zadaniem było koordynowanie prac resortów w danej dziedzinie. Jeszcze w ramach rządu Mieczysława Rakowskiego powołano dwa takie komitety – Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów<sup>114</sup> oraz Komitet Społeczno-Polityczny Rady Ministrów<sup>115</sup>. Do zadań Komitetu Ekonomicznego RM należało bieżące koordynowanie działań i sprawne podejmowanie decyzji w sprawach gospodarczych, a także zapewnianie warunków do realizacji zadań związanych ze społeczno-gospodarczym rozwojem kraju oraz podejmowanie działań mających na celu przyspieszenie

<sup>110</sup> § 2 uchwały nr 160.

<sup>111</sup> § 16 ust. 1 uchwały nr 160.

<sup>112</sup> Zaznaczyć należy, iż jedynie w rządzie J. Olszewskiego zrezygnowano z powołania wicepremiera, patrz: G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 113–114.

<sup>113</sup> § 1 ust. 1, § 20 i § 20a uchwały nr 160.

<sup>114</sup> Uchwała nr 178 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 31, poz. 278).

<sup>115</sup> Uchwała nr 179 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 31, poz. 279).

wdrażania reformy gospodarczej<sup>116</sup>. Z kolei do zadań Komitetu Społeczno-Politycznego należało bieżące koordynowanie działań oraz sprawne programowanie i realizowanie zadań w sferze społeczno-politycznej działalności państwa<sup>117</sup>. Ponadto istniał także Komitet Rady Ministrów do Spraw Przestrzegania Prawa, Porządku Publicznego i Dyscypliny Społecznej, pod kierownictwem wicepremiera i Ministra Spraw Wewnętrznych Czesława Kiszczaka, powołany jeszcze w 1983 r.<sup>118</sup> Członków tego komitetu wyznaczał premier po konsultacji z przewodniczącym<sup>119</sup>.

W rządzie Tadeusza Mazowieckiego funkcjonował Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, na czele którego stał wicepremier i Minister Finansów L. Balcerowicz<sup>120</sup>. Kompetencje Komitetu Ekonomicznego nie uległy zmianom<sup>121</sup>. Natomiast likwidacji uległ Komitet Społeczno-Polityczny<sup>122</sup>. Jednocześnie zniesiono Komitet Rady Ministrów do Spraw Przestrzegania Prawa, Porządku Publicznego i Dyscypliny Społecznej, a w to miejsce powołano nowy organ opiniotwórczo-doradczy w postaci Komitetu Koordynacyjnego Rady Ministrów do spraw Przestrzegania Prawa, pod przewodnictwem Ministra Spraw

---

<sup>116</sup> Komitet miał szerokie kompetencje w zakresie między innymi zapewnienia spójności działań w realizacji zadań wynikających z narodowego planu społeczno-gospodarczego i rocznych planów finansowo-rzeczowych oraz planu konsolidacji gospodarki narodowej, inspirowania i inicjowania zmian w mechanizmach funkcjonowania gospodarki oraz oddziaływania na rzecz racjonalnego gospodarowania majątkiem narodowym, inicjowania przedsięwzięć mających na celu rozwój współpracy gospodarczej z zagranicą, czy też opiniowania projektów planów gospodarczych oraz budżetu państwa. Komitetem Ekonomicznym kierował wicepremier Ireneusz Sekuła, ponadto w jego skład weszli 2 wicepremierzy, 8 ministrów (Finansów, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, Przemysłu, Rynku Wewnętrznego, Transportu, Żeglugi i Łączności, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz kierownik Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń) oraz 2 przedstawiciele resortów gospodarczych, patrz: § 1 ust. 2 i 3, § 2 oraz § 5 uchwały nr 178.

<sup>117</sup> W skład Komitetu Społeczno-Politycznego RM weszli minister bez teki Aleksander Kwaśniewski jako przewodniczący oraz ministrowie: Edukacji Narodowej, Kultury i Sztuki, Zdrowia i Opieki Społecznej, Pracy i Polityki Socjalnej, a także minister – kierownik Urzędu do Spraw Wyznań, patrz § 1 ust. 2 oraz § 5 uchwały nr 179.

<sup>118</sup> Komitet ten został powołany w celu w celu „usprawnienia koordynacji działania organów administracji państwowej oraz współdziałania instytucji państwowych i organizacji społecznych – dla stworzenia właściwych warunków poszanowania prawa, zapewnienia dyscypliny i porządku publicznego, a zwłaszcza bardziej konsekwentnej i skutecznej walki z przestępczością gospodarczą i kryminalną oraz przejawami patologii społecznej”, patrz: preambuła uchwały nr 168 Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1983 r. w sprawie powołania Komitetu Rady Ministrów do Spraw Przestrzegania Prawa, Porządku Publicznego i Dyscypliny Społecznej (M.P. z 1983 r., nr 39, poz. 227).

<sup>119</sup> § 5 uchwały nr 168.

<sup>120</sup> Uchwała nr 136 Rady Ministrów z dnia 13 września 1989 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1989 r., nr 34, poz. 262).

<sup>121</sup> K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 235–236, 237.

<sup>122</sup> Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 25 września 1989 r. uchylająca uchwałę w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1989 r., nr 34, poz. 263).



Wewnętrznych. Komitet ten został powołany w celu „zapewnienia właściwych warunków realizacji zadań Rządu określonych w art. 41 pkt 7 Konstytucji i usprawnienia działań organów administracji państwowej na rzecz przestrzegania prawa i zasad praworządności”<sup>123</sup>. Jego członkowie byli powoływani przez premiera na wniosek przewodniczącego Komitetu, spośród przedstawicieli organów administracji państwowej, a także instytucji podporządkowanych Radzie Ministrów<sup>124</sup>. Komitet w zakresie powierzonych mu zadań przedstawiał Radzie Ministrów wnioski, oceny i propozycje, a także rozpatrywał projekty aktów normatywnych i innych dokumentów<sup>125</sup>.

Jedną z istotnych zmian wprowadzonych przez rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego było uchwalenie nowego regulaminu prac Rady Ministrów<sup>126</sup>. W porównaniu do poprzedniego stanu prawnego rola Prezydium Rządu w strukturze Rady Ministrów została ograniczona. Do jego głównych zadań należało wydawanie dyspozycji realizacyjnych w sprawach niecierpiących zwłoki, o szczególnym znaczeniu politycznym, gospodarczym i społecznym, należących do właściwości Rady Ministrów<sup>127</sup>. Natomiast rolę kierownika prac rządu przejął premier<sup>128</sup>. Co istotne, zgodnie z regulaminem podstawowym trybem pracy Rady Ministrów stało się podejmowanie decyzji na posiedzeniach Rady Ministrów w drodze uzgodnień. Dopiero w przypadku braku uzgodnienia, rozstrzygnięcia zapadały w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów; w razie równej liczby głosów rozstrzygał głos przewodniczącego obrad. Ponadto poza pewnymi wyjątkami możliwe było podejmowanie rozstrzygnięć w trybie obiegowym<sup>129</sup>. Przyjęte wówczas rozwiązania usprawniły znacznie pracę Rady Ministrów

<sup>123</sup> Preambuła uchwały nr 139 Rady Ministrów z dnia 25 września 1989 r. w sprawie powołania Komitetu Koordynacyjnego Rady Ministrów do spraw Przestrzegania Prawa (M.P. z 1989 r., nr 35, poz. 270); do zadań Komitetu należało przede wszystkim dokonywanie analiz i ocen ogólnego stanu przestrzegania prawa w państwie oraz w poszczególnych dziedzinach prawa, rozpoznawanie zakresu i nasilenia zjawisk patologicznych zagrażających podstawowym interesom społecznym i gospodarczym kraju, a także formułowanie ocen i wniosków w zakresie skuteczności przeciwdziałania przestępczości oraz inicjowanie działań zmierzających do efektywnego zwalczania przestępczości; patrz: § 2 pkt 1–3 uchwały nr 139.

<sup>124</sup> § 5 uchwały nr 139; w skład Komitetu weszli między innymi szefowie resortów Sprawiedliwości, Zdrowia i Opieki Społecznej, Edukacji Narodowej, Rynku Wewnętrznego oraz Transportu i Gospodarki Morskiej, patrz: K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 236–237.

<sup>125</sup> K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 237–238.

<sup>126</sup> Uchwała nr 20 Rady Ministrów z 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (M.P. z 1991 r., nr 7, poz. 47).

<sup>127</sup> § 3 uchwały nr 20; G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989–1998*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa w sześćdziesiątolecie profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999, s. 130.

<sup>128</sup> § 4 uchwały nr 20.

<sup>129</sup> § 22 ust. 1 i 2 oraz § 2 uchwały nr 20.

i stały się podstawą do dalszych prac nad reformą centrum administracyjnego rządu. Regulacje wprowadzone przez regulamin prac Rady Ministrów z 1991 r. wyprzedziły zatem rozwiązania ustawowe, przyjęte w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów<sup>130</sup>.

Nowy regulamin wyraźnie określił charakter stałych komitetów Rady Ministrów jako kolegialnych organów wewnętrznych o charakterze jedynie opiniodawczo-doradczym<sup>131</sup>. W związku z powyższym zmieniono kompetencje Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów wskazując, iż do zadań Komitetu należy przede wszystkim rozpatrywanie projektów dokumentów rządowych w sprawach gospodarczych, a także rozpatrywanie projektów rozstrzygnięć ministrów – na ich wniosek – w sprawach gospodarczych wymagających koordynacji międzyresortowej<sup>132</sup>. Komitet był kierowany przez wicepremiera i Ministra Finansów, w jego skład weszło ponadto 9 ministrów oraz podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów jako sekretarz<sup>133</sup>. W porównaniu do poprzedniego stanu prawnego, kompetencje Komitetu Ekonomicznego RM były zatem mniej rozbudowane, faktycznie Komitet nie posiadał żadnych możliwości wydawania wiążących rozstrzygnięć<sup>134</sup>. Ponadto likwidacji uległ Komitet Koordynacyjny Rady Ministrów do spraw Przestrzegania Prawa<sup>135</sup>. Powyższe zmiany wynikały zarówno ze zmiany ustroju społeczno-gospodarczego państwa, jak i ze starań zmierzających do wzmocnienia pozycji ministrów. Również w okresie funkcjonowania rządów Jana Olszewskiego<sup>136</sup> i Hanny Suchockiej<sup>137</sup> pozycja ustrojowa stałych komitetów Rady Ministrów nie uległa zmianie.

<sup>130</sup> Dz.U. 1996, nr 106, poz. 492.

<sup>131</sup> § 25 oraz § 34 uchwały nr 20; G. Rydlewski, *Problemy reformy...*, s. 130.

<sup>132</sup> Uchwała nr 21 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1991 r., nr 8, poz. 55).

<sup>133</sup> Byli to minister-kierownik Centralnego Urzędu Planowania, a także ministrowie resortowi: Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Łączności, Pracy i Polityki Socjalnej, Przekształceń Własnościowych, Przemysłu, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Transportu i Gospodarki Morskiej, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, patrz: § 5 uchwały nr 21.

<sup>134</sup> K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 255.

<sup>135</sup> Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. uchylająca uchwałę w sprawie powołania Komitetu Koordynacyjnego Rady Ministrów do spraw Przestrzegania Prawa (M.P. z 1991 r., nr 7, poz. 46).

<sup>136</sup> W rządzie J. Olszewskiego Komitet Ekonomiczny został przekształcony w Komitet Społeczno-Ekonomiczny Rady Ministrów, do którego zadań należało rozpatrywanie projektów dokumentów rządowych zarówno w sprawach gospodarczych, jak i socjalnych. Przewodniczącym Komitetu został Minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania, a w jego skład weszli również Minister Finansów oraz Minister Pracy i Polityki Socjalnej, patrz: uchwała nr 3 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 7, poz. 47).

<sup>137</sup> W rządzie H. Suchockiej utworzono dwa komitety – Ekonomiczny (z wicepremierem H. Goryszewskim jako przewodniczącym i Ministrem Finansów jako jego zastępcą) oraz Społeczny (z wicepremierem P. Łączkowskim jako przewodniczącym i ministrem bez teki J. Kamińskim

Status prawny poszczególnych ministrów nadal regulowany był w drodze ustawowej, przy czym w większości wypadków były to ustawy uchwalone w latach 1985–1987. Ministrowie kierowali 16 resortami: 1) Edukacji Narodowej<sup>138</sup>, 2) Finansów<sup>139</sup>, 3) Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa<sup>140</sup>, 4) Kultury i Sztuki<sup>141</sup>, 5) Obrony Narodowej<sup>142</sup>, 6) Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych<sup>143</sup>, 7) Pracy i Polityki Socjalnej<sup>144</sup>, 8) Przemysłu<sup>145</sup>, 9) Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>146</sup>, 10) Rynku Wewnętrznego<sup>147</sup>, 11) Spraw Wewnętrznych<sup>148</sup>, 12) Spraw Zagranicznych<sup>149</sup>, 13) Sprawiedliwo-

---

jako zastępcą). Udział pozostałych ministrów w pracach Komitetów był uzależniony od rodzaju rozpatrywanej sprawy. Do istotnych kompetencji Komitetów należało rozpatrywanie projektów dokumentów rządowych z określonych dziedzin oraz rozpatrywanie rozbieżności pomiędzy członkami rządu na tle proponowanych rozwiązań. W rezultacie Komitety mogły przedstawić Prezesowi Rady Ministrów już uzgodnione stanowiska, co znacznie usprawniało pracę rządu, patrz: uchwała nr 84 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 25, poz. 178); uchwała nr 85 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 25, poz. 179); K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 240–242.

<sup>138</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 178).

<sup>139</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 1982 r., nr 45, poz. 289).

<sup>140</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 173).

<sup>141</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki (Dz.U. z 1982 r., nr 14, poz. 112).

<sup>142</sup> W okresie PRL nie została opracowana ustawa regulująca status prawny Ministra Obrony Narodowej, podstawowe kompetencje tego organu określone były w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1967 r., nr 44, poz. 220), patrz: J. Padzik, *Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 20, (2011 – IV), s. 98.

<sup>143</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r., nr 50, poz. 262).

<sup>144</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 175).

<sup>145</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 172).

<sup>146</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r., nr 50, poz. 262).

<sup>147</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rynku Wewnętrznego (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 177).

<sup>148</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. z 1983 r., nr 38, poz. 172), następnie zastąpionej ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 181).

<sup>149</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 1974 r., nr 21, poz. 115).

ści<sup>150</sup>, 14) Transportu, Żeglugi i Łączności<sup>151</sup>, 15) Współpracy Gospodarczej z Zagranicą<sup>152</sup>, 16) Zdrowia i Opieki Społecznej<sup>153</sup>. Dodatkowo istniały urzędy: ministra – Kierownika Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń<sup>154</sup>, ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów<sup>155</sup> oraz ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania<sup>156</sup>. W dniu 1 grudnia 1989 r. zniesiony został urząd Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności, zaś w to miejsce powołano urzędy Ministra Łączności oraz Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej<sup>157</sup>. Następnie w dniu 20 grudnia 1989 r. zmieniono również kompetencje Ministra Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych oraz Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, tworząc resort Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz resort Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>158</sup>. Powyższe zmiany stanowiły realizację zapowiedzi złożonych przez

---

<sup>150</sup> W okresie PRL nie została opracowana ustawa regulująca status prawny Ministra Sprawiedliwości. Podstawą prawną do powołania tego resortu były przepisy ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1944 r., nr 19, poz. 99), natomiast podstawowe kompetencje tego organu określone były w ustawach regulujących funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, przede wszystkim w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 137) oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 138). Zaznaczyć należy, iż od nowelizacji ustawy o prokuraturze dokonanej ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1990 r., nr 20, poz. 121), która weszła w życie 31 marca 1990 r., Minister Sprawiedliwości pełnił również funkcję Prokuratora Generalnego.

<sup>151</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności. (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 174).

<sup>152</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 176).

<sup>153</sup> Działający na podstawie dekretu z dnia 11 kwietnia 1945 r. o podziale Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia, (Dz. U z 1945 r., nr 12, poz. 63) oraz ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. z 1960 r., nr 20, poz. 119).

<sup>154</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 3 grudnia 1984 r. o utworzeniu Komitetu do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów oraz Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń (Dz.U. 1984, nr 55, poz. 280). Minister – kierownik Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń był jednocześnie (w zastępstwie premiera) przewodniczącym Komitetu do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów.

<sup>155</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r. nr 50, poz. 262).

<sup>156</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 327).

<sup>157</sup> Działający na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1989 r.: o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1989 r., nr 67, poz. 407) oraz utworzeniu urzędu Ministra Łączności (Dz.U. z 1989 r., nr 67, poz. 408).

<sup>158</sup> Ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r.: o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 433) oraz o utworzeniu urzędu

premiera T. Mazowieckiego w exposé z 12 września 1989 r. i były uzasadnione istotną rolą środków łączności w nowoczesnym państwie oraz potrzebą połączenia w jednym resorcie spraw leśnictwa i ochrony środowiska<sup>159</sup>. Następnie w dniu 13 lipca 1990 r. utworzono nowy urząd Ministra Przekształceń Własnościowych, w celu sprawniejszej realizacji procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>160</sup>. Z kolei w trakcie działania rządu J. K. Bieleckiego doszło do likwidacji dotychczasowych urzędów Ministra Rynku Wewnętrznego oraz Ministra Przemysłu i powołania w ich miejsce urzędu Ministra Przemysłu i Handlu<sup>161</sup>. Ponadto dokonano likwidacji Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń, powołując w to miejsce Komitet Badań Naukowych jako naczelnny organu administracji państwowej. Stąd też od marca 1991 r. przewodniczący KBN wchodził również w skład Rady Ministrów<sup>162</sup>. W okresie funkcjonowania gabinetów J. Olszewskiego i H. Suchockiego liczba ministrów resortowych i ich zakres działania nie uległ zmianom

Jak już wspomniano wyżej, Konstytucja lipcowa przewidywała jedynie powołanie ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej. W praktyce jednak występowała również instytucja ministrów bez teki. Ministrowie ci powoływani byli bądź do wykonania określonych zadań programowych (ministrowie *ad rem*), bądź też z przyczyn osobistych (ministrowie *ad personam*)<sup>163</sup>. Wiodącą rolę odgrywały tutaj czynniki polityczne, przede wszystkim chęć powołania takiej liczby ministrów, aby zrównoważyć pozycję poszczególnych ugrupowań tworzących koalicję rządzącą<sup>164</sup>. Podobne czynniki decydowały o liczbie wicepremierów oraz o tym, czy łączyli oni swoje stanowisko z funkcją ministra. W praktyce urzędy ministrów obejmowali zarówno członkowie partii politycznych należących do koalicji rządowej, jak i osoby bezpartyjne. Około połowa członków rządu sprawowała mandat poselski albo senatorski.

W rządzie Tadeusza Mazowieckiego powołanym 12 września 1989 r.<sup>165</sup> znalazło się czterech wicepremierów (każdy z nich objął również funkcję mi-

---

Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 434).

<sup>159</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu PRL z 12 września 1989 r., Warszawa 1989, łam 22.

<sup>160</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz.U. z 1990 r., nr 51, poz. 299).

<sup>161</sup> Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu (Dz.U. z 1991 r., nr 66, poz. 286).

<sup>162</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (Dz.U. z 1991 r., nr 8, poz. 28); uchwałą Sejmu RP z 22 marca 1991 r. (M.P. z 1991 r., nr 13, poz. 87) przewodniczącym KBN został wybrany Witold Karczewski.

<sup>163</sup> M. Konarski, *Stanowisko ministra w PRL*, Warszawa 1988, s. 230 i n.

<sup>164</sup> S. Patyra, *Prawnoustrojowy status...*, s. 75.

<sup>165</sup> M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego...*, s. 31–35.

nistra resortowego)<sup>166</sup>, trzynastu ministrów resortowych, czterech ministrów – członków Rady Ministrów, jak również minister – szef Urzędu Rady Ministrów oraz minister – kierownika Centralnego Urzędu Planowania<sup>167</sup>. Ministrowie – członkowie Rady Ministrów (ministrowie bez teki) pełnili funkcje określone przez premiera<sup>168</sup>. Łącznie zatem Rada Ministrów liczyła 24 osoby, w tym 12 osób reprezentowało Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP), 4 osoby – Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR), 4 osoby – Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (ZSL) i 3 osoby – Stronnictwo Demokratyczne (SD), minister Krzysztof Skubiszewski nie należał do żadnego ugrupowania politycznego. Ośmiu członków Rady Ministrów było posłami, a dwóch – senatorami<sup>169</sup>. Konieczność powołania aż czterech wiceprezesów Rady Ministrów wynikała rzecz jasna z koalicyjnego charakteru rządu, w którym zasiadali przedstawiciele wszystkich czterech ugrupowań obecnych w Sejmie. Z kolei powołanie dość licznego grona ministrów bez teki wynikało z problemów, przed jakimi

---

<sup>166</sup> Wiceprezes Rady Ministrów Leszek Balcerowicz pełnił funkcję Ministra Finansów, wicepremier Czesław Janicki – Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, wicepremier Jan Janowski – Ministra – Kierownika Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń, wicepremier Czesław Kiszczak – Ministra Spraw Wewnętrznych.

<sup>167</sup> Funkcje ministrów resortowych w rządzie T. Mazowieckiego sprawowali: Henryk Samsonowicz (Edukacji Narodowej), Aleksander Paszyński (Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), Izabella Cywińska (Kultury i Sztuki), Florian Siwicki (Obrony Narodowej), Bronisław Kamiński (Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych), Jacek Kuroń (Pracy i Polityki Socjalnej), Tadeusz Syryjczyk (Przemysłu), Aleksander Mackiewicz (Rynku Wewnętrznego), Krzysztof Skubiszewski (Spraw Zagranicznych), Aleksander Bentkowski (Sprawiedliwości), Franciszek Wielądek (Transportu, Żeglugi i Łączności), Marcin Święcicki (Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), Andrzej Kosiniak-Kamysz (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów pełnił Jacek Ambroziak, zaś ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania – Jerzy Osiatyński, patrz: uchwała Sejmu PRL z dnia 12 września 1989 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. z 1989 r., nr 32, poz. 243).

<sup>168</sup> Minister Artur Balazs został ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. socjalnych i cywilizacyjnych wsi, Aleksander Hall – ds. współpracy z organizacjami politycznymi i stowarzyszeniami, Marek Kucharski – ds. organizacji resortu łączności, Witold Trzeciakowski – przewodniczącym Rady Ekonomicznej.

<sup>169</sup> M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego...*, s. 36–37; T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 156–160. Należy zauważyć, że postulat pozostawienia w rękach przedstawicieli PZPR kierownictwa resortów Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych był przyjmowany pod koniec lat 80. również przez krytyków tej partii, patrz: M. Gulczyński, *Uwagi w sprawie konstytucyjnych regulacji roli PZPR, systemu partyjnego, stowarzyszeń i organizacji w PRL*, [w:] *Studia Konstytucyjne. Tom II Założenia systemu politycznego PRL*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1989, s. 64.



stał rząd, jak i z jego koalicyjnego charakteru<sup>170</sup>. Ponadto w skład Prezydium Rządu wszedł szef Urzędu Rady Ministrów<sup>171</sup>.

Gabinet Jana Krzysztofa Bieleckiego, posła na Sejm z OKP, członka Kongresu Liberalno-Demokratycznego został powołany 12 stycznia 1991 r.<sup>172</sup> W jego skład weszło 20 osób, w tym: Prezes Rady Ministrów, wiceprezes Rady Ministrów i Minister Finansów L. Balcerowicz oraz 16 ministrów resortowych, minister – szef Urzędu Rady Ministrów i minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania<sup>173</sup>. W porównaniu do gabinetu T. Mazowieckiego, w nowym rządzie nie obsadzono stanowisk Ministra Rynku Wewnętrznego oraz ministra – kierownika Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń, w związku z planowanym ich zniesieniem. Z tego względu urzędy te były sprawowane przez tymczasowych kierowników ministerstw<sup>174</sup>. Spośród 20 członków Rady Ministrów 11 było bezpartyjnych, 4 należało do Kongresu Liberalno-Demokratycznego (KLD), 2 do Porozumienia Centrum PC, po 1 ministrze miały ugrupowania: Unia Demokratyczna (UD) i Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN) oraz Stronnictwo Demokratyczne. Aż 8 ministrów

<sup>170</sup> Dwóch ministrów bez teki (A. Balazs i W. Trzeciakowski) zajęło się sprawami ekonomicznymi i społecznymi, jeden (M. Kucharski) został skierowany do prac przy tworzeniu nowego resortu. Szczególne zadanie otrzymał A. Hall jako minister ds. współpracy z organizacjami politycznymi i stowarzyszeniami. Potrzeba powołania takiego stanowiska wynikała z konieczności uzyskania poparcia dla polityki rządu (szczególnie dla przeprowadzenia trudnych reform gospodarczych) zarówno w parlamencie jak i w innych środowiskach mających wpływ na opinię publiczną. Istotne znaczenie miał fakt, iż rząd T. Mazowieckiego składał się z przedstawicieli „wielkiej koalicji” dotychczasowych partii rządzących (PZPR, ZSL, SD) z OKP, czyli dawnej opozycji solidarnościowej.

<sup>171</sup> Na mocy uchwały Rady Ministrów z 13 września 1989 r., patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 89.

<sup>172</sup> M. Podolak, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1990)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 51–52.

<sup>173</sup> Poszczególne resorty objęli: Robert Głębocki (Edukacji Narodowej), Adam Glapiński (Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), Marek Rostworowski (Kultury i Sztuki), Jerzy Szlęzak (Łączności), Piotr Kołodziejczyk (Obrony Narodowej), Maciej Nowicki (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Michał Boni (Pracy i Polityki Socjalnej), Janusz Lewandowski (Przekształceń Własnościowych), Andrzej Zawiślak (Przemysłu), Adam Tański (Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Henryk Majewski (Spraw Wewnętrznych), Krzysztof Skubiszewski (Spraw Zagranicznych), Wiesław Chrananowski (Sprawiedliwości), Ewaryst Waligórski (Transportu i Gospodarki Morskiej), Dariusz Ledworowski (Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), Władysław Sidorowicz (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów pełnił Krzysztof Żabiński, zaś ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania – Jerzy Eysymontt; patrz: uchwała Sejmu RP z dnia 12 stycznia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. z 1991 r., nr 3, poz. 12).

<sup>174</sup> W doktrynie wskazuje się, że funkcja tymczasowego kierownika ministerstwa charakteryzuje się tym, że tymczasowy kierownik nie prowadzi samodzielnej polityki resortowej, ale w ramach ogólnej polityki rządu zarządza jedynie podległymi jednostkami organizacyjnymi w danym dziale administracji państwowej, ograniczając się jedynie do spraw bieżących, patrz: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993, s. 75.



zasiadało poprzednio w gabinecie T. Mazowieckiego<sup>175</sup>. Czterech członków gabinetu sprawowało mandaty poselskie<sup>176</sup>. W składzie rządu znalazł się tylko jeden wicepremier, co wynikało z faktu, iż rząd był popierany przez szeroką koalicję ugrupowań postsolidarnościowych i brak było podstaw do wyróżniania którejkolwiek z partii politycznych poprzez przyznanie jej przedstawicielowi funkcji wicepremiera. Stanowisko to otrzymał jedynie Minister Finansów L. Balcerowicz, co miało podkreślić jego rolę jako głównego koordynatora reform gospodarczych w kraju. Skład Prezydium Rządu uzupełniał szef Urzędu Rady Ministrów<sup>177</sup>.

Gabinet Jana Olszewskiego, posła na Sejm z Porozumienia Centrum (PC), został powołany w dniu 23 grudnia 1991 r.<sup>178</sup> W jego skład weszło 18 osób, w tym Prezes Rady Ministrów, 13 ministrów resortowych, minister – szef Urzędu Rady Ministrów, minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania, minister – członek Rady Ministrów<sup>179</sup> (odpowiedzialny za kontakty z partiami politycznymi) oraz przewodniczący Komitetu Badań Naukowych<sup>180</sup>. Ponadto w przypadku czterech resortów gospodarczych (Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Łączności, Przekształceń Własnościowych, Przemysłu i Handlu) powołano jedynie tymczasowych kierowników resortów. Decyzja ta wynikała z planu likwidacji tych urzędów<sup>181</sup>.

Warto również podkreślić, iż w gabinecie J. Olszewskiego nie przewidziano stanowiska wicepremiera, co należy wiązać ze zmniejszeniem liczby ministrów w rządzie oraz niechęcią do wyróżniania którejkolwiek z opcji poli-

---

<sup>175</sup> Byli to m.in. Leszek Balcerowicz – wicepremier i Minister Finansów, Piotr Kołodziejczyk – Minister Obrony Narodowej oraz Krzysztof Skubiszewski – Minister Spraw Zagranicznych, patrz: M. Podolak, *op. cit.*, s. 53–55.

<sup>176</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 91.

<sup>177</sup> Na mocy uchwały Rady Ministrów z 14 stycznia 1991 r., patrz: *Ibidem*, s. 92.

<sup>178</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 6 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1991 r., nr 45, poz. 315); S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 78–81.

<sup>179</sup> Poszczególne resorty objęli: Andrzej Stelmachowski (Edukacji Narodowej), Karol Lutkowski (Finansów), Andrzej Siciński (Kultury i Sztuki), Jan Parys (Obrony Narodowej), Stefan Kozłowski (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Jerzy Kropiwnicki (Pracy i Polityki Socjalnej), Gabriel Janowski (Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Antoni Macierewicz (Spraw Wewnętrznych), Krzysztof Skubiszewski (Spraw Zagranicznych), Zbigniew Dyka (Sprawiedliwości), Ewaryst Waligórski (Transportu i Gospodarki Morskiej), Adam Glapiński (Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), Marian Miśkiewicz (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów pełnił Wojciech Włodarczyk, zaś ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania – Jerzy Eysymontt. Ministrem – członkiem Rady Ministrów był Artur Balazs; patrz: uchwała Sejmu RP z dnia 23 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 1, poz. 1).

<sup>180</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 94.

<sup>181</sup> S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 81–82, wraz z przypisem nr 26; ponadto z relacji J. Olszewskiego wynika, iż miał trudności w znalezieniu kandydatów na ministrów w resortach gospodarczych, patrz: J. Sadecki, *op. cit.*, s. 70–71.

tycznych tworzących rząd<sup>182</sup>. Ponownie duży wpływ na obsadę poszczególnych stanowisk w rządzie miał Prezydent L. Wałęsa<sup>183</sup>. Spośród 21 członków Rady Ministrów 9 osób było bezpartyjnych, 4 należały do PC, 3 do ZChN, 3 do Krajowego Komitetu Obywatelskiego, 2 do NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”, występujących pod szyldem Polskie Stronnictwo Ludowe – Porozumienie Ludowe (PSL – PL). Dziewięciu członków rządu sprawowało mandaty poselskie, ponadto trzech ministrów było również członkami poprzedniego gabinetu<sup>184</sup>. W skład gabinetu powołano jednego ministra bez teki, któremu powierzono misję poszerzenia koalicji popierającej rząd<sup>185</sup>.

Gabinet Hanny Suchockiej, posłanki z ramienia Unii Demokratycznej, został powołany 11 lipca 1992 r.<sup>186</sup> W jego skład wchodziło 25 osób, w tym Prezes Rady Ministrów, 2 wicepremierów, 16 ministrów resortowych, minister – szef Urzędu Rady Ministrów, minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania, minister – przewodniczący Komitetu Badań Naukowych, jak również trzech ministrów – członków Rady Ministrów. Stanowisko Ministra Kultury i Sztuki do 17 lutego 1993 r. pozostawało nieobsadzone<sup>187</sup>. Co warto podkreśle-

<sup>182</sup> Na mocy uchwały Rady Ministrów z 28 grudnia 1991 r. do składu Prezydium Rządu zostali powołani ministrowie: K. Lutkowski, A. Macierewicz, K. Skubiszewski, W. Włodarczyk, J. Eysymontt, patrz: *Ibidem*, s. 96.

<sup>183</sup> Między innymi L. Wałęsa nie zgodził się na powierzenie funkcji ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów Lechowi Kaczyńskiemu, jak również nalegał na powierzenie resortu spraw zagranicznych Krzysztofowi Skubiszewskiemu, patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 83.

<sup>184</sup> Swoje funkcje zachowali: Krzysztof Skubiszewski jako Minister Spraw Zagranicznych, Ewaryst Waligórski jako Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, Jerzy Eysymontt jako minister – kierownik CUP. Ponadto stanowisko przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych sprawował nadal Witold Karczewski, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 95.

<sup>185</sup> Funkcja ta była zatem zbliżona do misji ministra A. Halla w rządzie T. Mazowieckiego.

<sup>186</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 10 lipca 1992 r. w sprawie odwołania Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 23, poz. 166); uchwała Sejmu RP z dnia 10 lipca 1992 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 23, poz. 167); M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *op. cit.*, s. 98–99; W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej 11 VII 1993 – 26 X 1993*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 119–123.

<sup>187</sup> W rządzie Hanny Suchockiej stanowiska wiceprezesów Rady Ministrów objęli Henryk Goryszewski (jednocześnie był kierownikiem Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów) oraz Paweł Łączkowski (kierownik Komitetu Społecznego Rady Ministrów). Poszczególne resorty objęli: Zbigniew Flisowski (Edukacji Narodowej), Jerzy Osiatyński (Finansów) Andrzej Bratkowski (Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), Krzysztof Kilian (Łączności), Janusz Onyszkiewicz (Obrony Narodowej), Zbigniew Hortmanowicz (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Jacek Kuroń (Pracy i Polityki Socjalnej), Janusz Lewandowski (Przekształceń Własnościowych), Wacław Niewiarowski (Przemysłu i Handlu), Gabriel Janowski (Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Andrzej Milczanowski (Spraw Wewnętrznych), Krzysztof Skubiszewski (Spraw Zagranicznych), Zbigniew Dyka (Sprawiedliwości), Zbigniew Jaworski (Transportu i Gospodarki Morskiej), Andrzej Arendarski (Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), Andrzej Wojtyła (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów pełnił Jan Rokita, zaś ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania – Jerzy Kropiwnicki. Trzej ministrowie – członkowie Rady Ministrów pełnili funkcje: ministra ds. integracji z EWG

nia, po raz pierwszy doszło do sytuacji, w której wiceprezesa Rady Ministrów nie pełnili funkcji ministrów resortowych. Fakt ten należy tłumaczyć chęcią zapewnienia wicepremierom możliwości sprawnego koordynowania prac stałych komitetów Rady Ministrów<sup>188</sup>. Nadto na skład Rady Ministrów duży wpływ miała chęć uwzględnienia przedstawicieli wszystkich ugrupowań politycznych tworzących koalicję rządową. Spośród 26 członków gabinetu 5 osób należało do ZChN, 5 do KLD, 4 do UD, 3 do PSL – PL, 1 do Sojuszu Ludowo-Chłopskiego (SLCh), 1 do Partii Chrześcijańskich Demokratów (PChD), 1 do koła poselskiego Polski Program Gospodarczy (PPG), 6 członków rządu nie należało do partii politycznej; 16 osób sprawowało mandat poselski, a 2 – senatorski<sup>189</sup>. Trzej ministrowie oraz przewodniczący KBN utrzymali swoje stanowiska, zajmowane w gabinecie J. Olszewskiego<sup>190</sup>.

### 3. Tryb powoływania Rady Ministrów i pozycja ustrojowa ministra w Małej Konstytucji z 1992 r.

W trakcie funkcjonowania gabinetu Hanny Suchockiej doszło do zasadniczej zmiany ustroju państwa, wskutek uchwalenia Małej Konstytucji z dnia 17 października 1992 r. Mała Konstytucja uznawała Radę Ministrów za organ Państwa w zakresie władzy wykonawczej (obok Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej). W skład Rady Ministrów wchodził Prezes Rady Ministrów – jako jej przewodniczący, wiceprezesa Rady Ministrów, ministrowie, oraz przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej, powołani w trybie art. 57–62 Małej Konstytucji. W razie niepowołania wiceprezesa Rady Ministrów jego obowiązki mógł pełnić jeden z ministrów<sup>191</sup>.

Odnosnie do trybu powoływania rządu Mała Konstytucja przewidywała możliwość kolejnego wykorzystania aż pięciu procedur. Podstawowe regulacje

---

(Jan Krzysztof Bielecki), ds. promocji przedsiębiorczości (Zbigniew Eysmontt) oraz ds. kontaktów z parlamentem i partiami politycznymi (Jerzy Kamiński). W dniu 17 lutego 1993 r. na urząd Ministra Kultury i Sztuki został powołany Jerzy Góral; patrz: uchwała Sejmu RP z dnia 11 lipca 1992 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 23, poz. 168); P. Kaleta, *op. cit.*, s. 98–100.

<sup>188</sup> Wystąpienie premier H. Suchockiej, [w:] Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu RP I kadencji z 10 lipca 1992 r., Warszawa 1992, s. 19.

<sup>189</sup> M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *op. cit.*, s. 99–101.

<sup>190</sup> Byli to Gabriel Janowski jako Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Krzysztof Skubiszewski jako Minister Spraw Zagranicznych oraz Zbigniew Dyka jako Minister Sprawiedliwości, patrz P. Kaleta, *op. cit.*, s. 98–100.

<sup>191</sup> Art. 1 oraz art. 53 ust. 1–2 Małej Konstytucji.

w tej materii zakładały, że inicjatywa do desygnowania Prezesa Rady Ministrów należy do Prezydenta RP. Następnie Prezydent powoływał Prezesa Rady Ministrów oraz na jego wniosek skład Rady Ministrów. Powyższe czynności powinny być dokonane w ciągu 14 dni od daty pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniego gabinetu. W ciągu kolejnych 14 dni premier był obowiązany do przedstawienia Sejmowi programu działania Rady Ministrów, wraz z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. Sejm uchwalał wotum zaufania bezwzględną większością głosów<sup>192</sup>. Tryb ten określono mianem procedury podstawowej<sup>193</sup>.

W razie niepowołania rządu w trybie procedury podstawowej, inicjatywa wyboru Prezesa Rady Ministrów przechodziła na Sejm, który w ciągu 21 dni wybierał premiera i na jego wniosek skład Rady Ministrów bezwzględną większością głosów. Następnie Prezydent powoływał tak wybrany rząd i odbierał przysięgę od jego członków<sup>194</sup>. Jeżeli jednak zastosowanie drugiej procedury nie pozwoliło na powołanie rządu, inicjatywa wyboru osoby premiera powracała do Prezydenta, którego kompetencje były analogiczne jak w przypadku procedury podstawowej. Istotna różnica polegała na tym, że w tym wypadku wotum zaufania było udzielane zwykłą większością głosów<sup>195</sup>. Analogicznie w sytuacji, gdy rząd powołany w trybie trzeciej procedury nie uzyskał wotum zaufania od Sejmu, inicjatywa wyboru Prezesa Rady Ministrów wracała do Sejmu, otwierając możliwość zastosowania czwartej procedury. W tym trybie (podobnie jak w drugiej procedurze), Sejm w ciągu 21 dni wybierał premiera

---

<sup>192</sup> Art. 57 Małej Konstytucji. Co istotne, przed głosowaniem nad wnioskiem o wyrażenie wotum zaufania Prezydium Sejmu kierowało ten wniosek do odpowiednich komisji sejmowych w celu wydania opinii oceniającej, czy powołani przez Prezydenta członkowie Rady Ministrów, z wyłączeniem Prezesa Rady Ministrów, zapewniają wykonanie przedstawionego Sejmowi programu działania, patrz: art. 61a uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 1992 r., nr 26, poz. 185) w wersji po zmianie dokonanej uchwałą Sejmu RP z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP (M.P. z 1993 r., nr 13, poz. 89); A. Kulig, *Powoływanie i odpowiedzialność rządu*, [w:] *Zarys ustroju państwowego...*, s. 61. W praktyce wszyscy ministrowie rządów powoływanych w tym trybie (W. Pawlaka i W. Cimoszewicza) uzyskali opinie pozytywne, patrz: K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 72–74, 83–85.

<sup>193</sup> A. Kulig, *Uwagi o powoływaniu Rządu w świetle „Małej Konstytucji”*, [w:] *„Mała Konstytucja” w procesie...*, s. 177.

<sup>194</sup> Art. 58 Małej Konstytucji. Zgodnie z regulaminem Sejmu wniosek w sprawie powołania premiera mogła zgłosić grupa 46 posłów. Również w tym wypadku właściwe komisje dokonywały oceny kandydatów na członków Rady Ministrów. Następnym krokiem było przeprowadzenie głosowania. Wniosek premiera w sprawie wyboru Rady Ministrów był głosowany łącznie, z wyłączeniem tych kandydatów, którzy nie otrzymali pozytywnych opinii w komisjach. Głosowanie nad tymi kandydatami odbywało się odrębnie; patrz: art. 61b ust. 2, 6 i 8 regulaminu Sejmu; A. Kulig, *Powoływanie i odpowiedzialność...*, s. 62–63. W praktyce wszyscy ministrowie powołanego w tym trybie rządu J. Oleksego uzyskali opinie pozytywne, patrz: K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 77–79.

<sup>195</sup> Art. 59 Małej Konstytucji. W tym wypadku art. 61c regulaminu Sejmu nakazywał korzystanie z procedury określonej w art. 61a regulaminu.

i na jego wniosek skład Rady Ministrów, jednak czynił to zwykłą większością głosów. Następnie Prezydent powoływał tak wybrany rząd i odbierał przysięgę od jego członków<sup>196</sup>. Jeżeli jednak również czwarta procedura zakończyła się niepowodzeniem, Prezydent uzyskiwał możliwość rozwiązania Sejmu. Gdyby z tego uprawnienia nie skorzystał, obowiązany był do powołania w ciągu 14 dni Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, ale jedynie na okres 6 miesięcy<sup>197</sup>. Powołanie nowego rządu było również możliwe przy wykorzystaniu konstruktywnego wotum nieufności<sup>198</sup>.

W praktyce pierwsza okazja do skorzystania z uprawnień prezydenckich przewidzianych w Małej Konstytucji w stosunku do rządu nadarzyła się już w 1993 r., bowiem 28 maja 1993 r. Sejm uchwalił wotum nieufności wobec gabinetu H. Suchockiej. Ponieważ jednocześnie Sejm nie dokonał wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, Prezydent L. Wałęsa nie przyjął dymisji gabinetu, lecz zdecydował o rozwiązaniu Sejmu i Senatu<sup>199</sup>. Po przeprowadzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych w dniu 19 września 1993 r.<sup>200</sup> i ukonstytuowaniu się nowego parlamentu, premier H. Suchocka złożyła dymisję swojego rządu w dniu 18 października 1993 r., która została przyjęta przez Prezydenta. W tym samym dniu Lech Wałęsa powierzył misję tworzenia nowego rządu Waldemarowi Pawlakowi, prezesowi PSL, poprzednio premierowi w 1992 r. Następnie 26 października 1993 r. członkowie nowej Rady Mi-

---

<sup>196</sup> Art. 60 Małej Konstytucji. W tym wypadku art. 61d regulaminu Sejmu nakazywał korzystanie z procedury określonej w art. 61b regulaminu.

<sup>197</sup> W okresie 6 miesięcy Rada Ministrów powołana w tym piątym trybie musiała uzyskać od Sejmu albo wotum zaufania albo wotum nieufności (w trybie art. 66 ust. 4 Małej Konstytucji, czyli konstruktywne wotum nieufności), w innym wypadku Prezydent rozwiązywał Sejm, patrz: art. 62 Małej Konstytucji. W doktrynie rząd powołany w ten sposób określano mianem Rządu Prezydenckiego, Komisarycznego, czy też Rządu Zaufania Prezydenta, patrz: R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 99; M. Grzybowski, *Status prawny Rządu po rozwiązaniu Sejmu i Senatu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 33.

<sup>198</sup> Zgodnie z art. 66 ust. 4 Sejm uchwalając wotum nieufności dla rządu mógł jednocześnie dokonać wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, powierzając mu misję utworzenia rządu. Należało wówczas zastosować tryb określony w art. 58 Małej Konstytucji, czyli opisaną wyżej drugą procedurę powołania rządu; patrz: S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 1, s. 11–12.

<sup>199</sup> M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *op. cit.*, s. 118–119; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 230–231.

<sup>200</sup> Na temat wyników wyborów 1993 r. patrz: S. Gebethner, *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja?*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 10–12; J. J. Wiatr, *Wybory parlamentarne 19 września 1993: przyczyny i następstwa*, Warszawa 1993, s. 10–89.

nistrów zostali zaprzysiężeni przez Prezydenta RP<sup>201</sup>, zaś w dniu 10 listopada 1993 r. gabinet W. Pawłaka otrzymał wotum zaufania od Sejmu<sup>202</sup>.

Gabinet W. Pawłaka urzędował przez nieco ponad 16 miesięcy. Narastający konflikt pomiędzy ugrupowaniami koalicyjnymi oraz pomiędzy premierem a Prezydentem doprowadził ostatecznie w dniu 1 marca 1995 r. do uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności wobec gabinetu W. Pawłaka i powołania rządu Józefa Oleksego, dotychczasowego Marszałka Sejmu, członka SLD<sup>203</sup>. Nowy gabinet został wybrany przez Sejm 4 marca 1995 r., a następnie powołany przez Prezydenta zarządzeniem z dnia 6 marca 1995 r.<sup>204</sup>

Po niespełna 11 miesiącach działalności, w dniu 26 stycznia 1996 r. premier J. Oleksy podał się do dymisji w związku z wytoczonymi przeciwko niemu zarzutami o współpracę z wywiadem rosyjskim, których autorem był Minister Spraw Wewnętrznych A. Milczanowski<sup>205</sup>. Po negocjacjach w ramach koalicji SLD – PSL ustalono, iż nowym premierem zostanie Włodzimierz Cimoszewicz z SLD, poprzednio wicepremier i minister sprawiedliwości w rządzie W. Pawłaka, a następnie wicemarszałek Sejmu i przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>206</sup>. W dniu 1 lutego 1996 r. W. Cimoszewicz został desygnowany na premiera przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który następnie 7 lutego 1996 r. powołał nową Radę Ministrów. Sejm uchwalił wotum zaufania dla rządu 15 lutego 1996 r.<sup>207</sup> Dymisja gabinetu W. Cimoszewicza nastąpiła po roku i 9 miesiącach działalności 17 października 1997 r., w związku z porażką SLD i PSL w wyborach do Sejmu i Senatu z 21 września 1997 r.<sup>208</sup>

Niezależnie od trybu powołania rządu o składzie Rady Ministrów decydował Prezes Rady Ministrów, przy czym w wypadku kandydatów na stanowiska

<sup>201</sup> Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 października 1993 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 55, poz. 509).

<sup>202</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 10 listopada 1993 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 58, poz. 533).

<sup>203</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie wyrażenia wotum nieufności dla Rady Ministrów i wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 12, poz. 138). Co istotne, wniosek o wyrażenie wotum nieufności został złożony przez posłów koalicyjnego SLD. Wynikało to z faktu, iż dymisja rządu dokonywana w tym trybie oznaczała, iż Prezydent nie będzie miał wpływu na desygnowanie premiera, patrz: W. Sokół, *Rząd Waldemara Pawłaka* (26 X 1993 – 1 III 1995), [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 147–152; W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego* (4 III 1995 – 26 I 1996), [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 156–159.

<sup>204</sup> W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego...*, s. 158–167.

<sup>205</sup> W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 169–171; A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 350–352; R. Mojak, *Skład, organizacja...*, s. 323–324.

<sup>206</sup> B. Dziemidok, B. Szmulik, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza* (15 II 1996 – XI 1998), [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 173–175.

<sup>207</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 1996 r., nr 15, poz. 180); B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 175–180.

<sup>208</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 109–110; B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 189.



Ministrów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych Prezes Rady Ministrów musiał zasięgnąć opinii Prezydenta RP<sup>209</sup>. Co warte podkreślenia, Mała Konstytucja stanowiła, iż ministrowie mają prawo do składania dymisji Prezesowi Rady Ministrów<sup>210</sup>. Z kolei w wypadku ministra, który uzyskał wotum nieufności od Sejmu, istniał obowiązek złożenia dymisji, która musiała być przyjęta przez Prezydenta<sup>211</sup>. W pozostałych przypadkach zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów dokonywał Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Prezydent nie mógł dokonać odwołania ministra bez wniosku premiera, z drugiej strony nie miał obowiązku akceptowania wniosku szefa rządu<sup>212</sup>. Formuła przyjęta w tym przepisie pozwalała Prezydentowi na obronę ministra zagrożonego odwołaniem, co stanowiło podstawę do wzmocnienia więzi między członkami rządu a głową państwa (co równocześnie mogło skutkować osłabieniem więzi między premierem a ministrami oraz wpłynąć niekorzystnie na spójność gabinetu)<sup>213</sup>. W nawiązaniu do tej regulacji dokonano zmiany procedury kontrasygnaty niektórych aktów Prezydenta. W świetle Małej Konstytucji mogła być ona udzielana albo przez premiera, albo przez właściwego ministra<sup>214</sup>. Ponadto Prezydent nadal miał możliwość zwoływania posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa<sup>215</sup>.

Wynika z tego, że w przepisach ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. wzmocniona została rola Prezesa Rady Ministrów przy konstruowaniu składu rządu, przy jednoczesnym osłabieniu roli Sejmu. Jednakże Sejm również miał możliwość wpływania na kształt rządu, bowiem nadal obowiązywała zasada tworzenia stanowisk ministrów w drodze ustawy oraz możliwości peł-

<sup>209</sup> Art. 61 Małej Konstytucji.

<sup>210</sup> Art. 68 ust. 1 Małej Konstytucji.

<sup>211</sup> Art. 67 ust. 2 Małej Konstytucji.

<sup>212</sup> Art. 68 ust. 2 Małej Konstytucji; A. Kulig, *Powoływanie i odpowiedzialność...*, s. 64.

<sup>213</sup> W praktyce lat 1992–1997 można było stwierdzić przede wszystkim powiązanie między Prezydentem a ministrami określonymi w art. 61 Małej Konstytucji (Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych), którzy nazywani byli z tego powodu ministrami „prezydenckimi”. Szczególnie w okresie funkcjonowania gabinetu J. Oleksego widoczne było, iż ci ministrowie są w pełni zależni od Prezydenta i w sytuacji jego konfliktu z szefem rządu opowiedzą się po stronie głowy państwa, o czym świadczy skrajnie nielojalne zachowanie ministra A. Milczanowskiego i ujawnienie przez niego tzw. „sprawy Olina”. Ostatecznie skutkowało to tym, że ministrowie „prezydenccy” poczuli się zobowiązani do złożenia dymisji w dniu, w którym Prezydent L. Wałęsa zakończył sprawowanie swojego urzędu, patrz: W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 169–171; A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 350–352.

<sup>214</sup> Art. 46 Małej Konstytucji; P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przeгляд Sejmowy”, 1996, z. 2, s. 38–40; kwestia ta zostanie omówiona w dalszej części pracy.

<sup>215</sup> Art. 38 ust. 2 Małej Konstytucji, przepis ten stanowił powtórzenie art. 32f pkt 8) Konstytucji lipcowej. W praktyce instytucja ta w okresie prezydentury L. Wałęsy i w początkach prezydentury A. Kwaśniewskiego (do 1997 r.) nie była wykorzystywana, patrz: B. Opaliński, *op. cit.*, s. 115–116.

nienia funkcji członków rządu przez przewodniczących określonych w ustawach komisji i komitetów<sup>216</sup>. Jednocześnie zwiększono kompetencje Prezydenta RP w tej dziedzinie, przyznając mu prawo powoływania i odwoływania członków rządu (na wniosek Prezesa Rady Ministrów) oraz wyznaczając obowiązek konsultacji pomiędzy premierem a Prezydentem w wypadku obsadzania tzw. resortów siłowych. Rozwiązanie to odpowiadało koncepcji wzmocnienia instytucji Prezydenta, popieranej przez środowisko związane z L. Wałęsą. Wprawdzie formalnie opinia Prezydenta w sprawie obsady resortów siłowych nie wiązała premiera, jednak nie mogła też być przez niego zignorowana, skoro to Prezydent powoływał ministrów<sup>217</sup>. Podkreślić przy tym należy, że z literalnego brzmienia art. 61 Małej Konstytucji wynika, iż wspomniana opinia Prezydenta konieczna była jedynie do powołania wspomnianych ministrów, lecz nie do ich odwołania. Przepis ten należy jednak skonfrontować z treścią art. 68 ust. 2 Małej Konstytucji. Zatem pod rządami Małej Konstytucji Prezydent nie musiał akceptować każdego wniosku premiera w sprawie odwołania poszczególnych ministrów, co oczywiście uzależniało premiera od stanowiska Prezydenta<sup>218</sup>. Tym bardziej zatem Prezydent nie musiał wyrażać zgody na odwołanie ministrów kierujących tzw. resortami prezydenckimi. W praktyce byli oni w pełni uzależnieni od Prezydenta<sup>219</sup>.

W praktyce wzmocnienie roli Prezydenta w procesie dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów przyczyniło się w początkowym okresie do ograniczenia liczby tych zmian, głównie ze względu na wzajemne animozje pomiędzy większością sejmową a urzędującym Prezydentem. W gabinecie W. Pawlaka doszło do trzech zmian na stanowiskach ministrów (Finansów,

---

<sup>216</sup> Po uchwaleniu ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 488) sformułowanie „przewodniczący określonych w ustawach komisji i komitetów” zostało zmienione na „osoby, których członkostwo wynika z ustaw szczególnych”. Oznaczało to potencjalną możliwość rozszerzenia składu rządu, w praktyce jednak dotyczyło wprowadzenia formalnej możliwości włączenia w skład Rady Ministrów prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, patrz: K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 21–22.

<sup>217</sup> Stąd też w praktyce premier uzgadniał wraz z Prezydentem obsadę tych stanowisk. Dla przykładu premier J. Oleksy poprosił Prezydenta L. Wałęsę o wskazanie po trzech kandydatów na stanowiska szefów resortów „prezydenckich”, z których następnie premier miał wybrać ministrów; patrz: J. Sadecki, *op. cit.*, s. 144–145; Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 33; W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w Małej Konstytucji*, „Studia Iuridica” t. XXVIII, *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, 1995, s. 152.

<sup>218</sup> *Ibidem*, s. 33–34. W praktyce zatem kolejni premierzy nie składali wniosków o odwołanie ministra, jeżeli nie byli pewni, iż Prezydent ten wniosek zaakceptuje. Powyższa kwestia zostanie szerzej omówiona w dalszej części pracy.

<sup>219</sup> R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne...*, s. 100; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 144–145.

Spraw Zagranicznych<sup>220</sup> oraz Obrony Narodowej)<sup>221</sup>. Również w rządzie J. Oleksego do trzech zmian na stanowiskach ministrów. Dotyczyły one ministrów kierujących tzw. resortami prezydencki i były związane z porażką Lecha Wałęsy w wyborach prezydenckich 1995 r.<sup>222</sup> Z kolei w przypadku rządu W. Cimoszewicza dokonano kilkunastu zmian na stanowiskach ministrów. Związane były one zarówno z rekonstrukcją rządu wynikającą z tzw. reformy centrum administracyjnego kraju, jak i z konfliktami wewnątrz koalicji rządzącej. Jeszcze we wrześniu 1996 r. Prezydent na wniosek premiera odwołał J. Buchacza ze stanowiska Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą<sup>223</sup>. Następnie w związku z likwidacją urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych z funkcji ministra odwołany został W. Kaczmarek. Nowy resort Skarbu

---

<sup>220</sup> Marek Borowski złożył dymisję po tym, jak premier W. Pawlak bez konsultacji z nim odwołał ze stanowiska wiceministra finansów Stefana Kawalca, w związku z zarzutami o popełnienie błędów przy prywatyzacji Banku Śląskiego. Jego następcą na stanowisku wicepremiera i Ministra Finansów został Grzegorz Kołodko. Dymisja Andrzeja Olechowskiego wynikała z zainicjowania przez Ministra Sprawiedliwości W. Cimoszewicza akcji „czyste ręce”, w wyniku której ustalono, że minister A. Olechowski należy do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i jednocześnie zasiada we władzach spółki prawa handlowego, co zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 11 stycznia 1995 r., sygn. akt W 17/94, za niezgodne z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U., z 1992 r., nr 56, poz. 274). Jego następcą nie został wyznaczony, patrz: zarządzenie Prezydenta RP z 8 lutego 1994 r. w sprawie odwołania ze składu Rady Ministrów (M.P. z 1994 r., nr 11, poz. 85), zarządzenie Prezydenta RP z 28 kwietnia 1994 r. w sprawie powołania do składu Rady Ministrów (M.P. z 1994 r., nr 25, poz. 204); W. Sokół, *op. cit.*, s. 149–151, wraz z przypisem 59, W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 234–235; G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000, s. 34–35.

<sup>221</sup> Piotr Kołodziejczyk został odwołany z funkcji Ministra Obrony Narodowej z uwagi na narastający konflikt między ministrem a Szefem Sztabu Generalnego WP i grupą generałów, którzy zyskali poparcie Prezydenta L. Wałęsy. W tej sytuacji premier w dniu 10 listopada 1994 r. wystąpił z wnioskiem do Prezydenta o odwołanie ministra, jego następcą nie został wyznaczony, patrz: zarządzenie Prezydenta RP z dnia 10 listopada 1994 r. w sprawie odwołania ze składu Rady Ministrów (M.P. z 1994 r., nr 59, poz. 511); W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 235.

<sup>222</sup> Z rządu odwołani zostali ministrowie A. Milczanowski (resort Spraw Wewnętrznych), W. Bartoszewski (Spraw Zagranicznych) oraz Z. Okoński (Obrony Narodowej), a ich miejsce zajęli odpowiednio Jerzy Konieczny, Dariusz Rosati i Stanisław Dobrzański; patrz: zarządzenia Prezydenta RP z dnia 22 grudnia 1995 r., 29 grudnia 1995 r. oraz 5 stycznia 1996 r. w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 67, poz. 754; z 1996 r. nr 1, poz. 6–7 i nr 2, poz. 14), W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego...*, s. 169, W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 239–240.

<sup>223</sup> Jego odwołanie argumentowano „potrzebą zagwarantowania lepszej dbałości o interesy skarbu państwa” oraz wynikami kontroli NIK w ministerstwie. Ponadto miało stanowić „pokaz siły” ze strony premiera W. Cimoszewicza, który chciał świadomie zaostrzyć konflikt z PSL na tle sposobu rekonstrukcji rządu, patrz: zarządzenie Prezydenta RP z 4 września 1996 r. w sprawie odwołania ze składu Rady Ministrów (M.P. z 1996 r., nr 54, poz. 488); W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 241; M. Bąkiewicz, *op. cit.*, s. 183; A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 355; G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 42–43.

Państwa objął M. Pietrewicz, dotychczasowy wicepremier i kierownik Centralnego Urzędu Planowania<sup>224</sup>. Z dniem 31 grudnia 1996 r. stanowiska ministrów utracili szefowie trzech likwidowanych resortów (Przemysłu i Handlu, Spraw Wewnętrznych, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa) oraz szef Urzędu Rady Ministrów. W lutym 1997 r. dymisję z funkcji wicepremiera Ministra Finansów złożył G. Kołodko, będący w ostrym konflikcie z premierem i koalicyjnym PSL z uwagi na krytykę decyzji rządu w przedmiocie podniesienia ceł na zboże<sup>225</sup>. Następnie PSL cofnęło rekomendację dla swojego wicepremiera i Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej R. Jagielińskiego, co również było argumentowane negatywną oceną polityki rolnej prowadzonej przez resort. W rezultacie R. Jagieliński złożył dymisję<sup>226</sup>. Ponadto w związku z koniecznością zapewnienia administracji rządowej możliwości sprawnego organizowania prac przy usuwaniu skutków tzw. „powodzi tysiąclecia” w południowo-zachodniej Polsce, w lipcu 1997 r. powołano ministra – członka Rady Ministrów ds. usuwania skutków powodzi w osobie A. Piłata<sup>227</sup>.

W świetle Małej Konstytucji do kompetencji Prezesa Rady Ministrów należało nie tylko ustalanie składu personalnego Rady Ministrów i kierowanie jej pracami, ale również koordynowanie i kontrolowanie pracy poszczególnych ministrów<sup>228</sup>. Oznaczało to przejście przez premiera funkcji koordynacyjnej wobec członków rządu, sprawowanej dotychczas przez Radę Ministrów. In-

---

<sup>224</sup> Usunięcie z rządu W. Kaczmarka było jednym z postulatów głoszonych od dawna przez PSL, patrz: zarządzenia Prezydenta RP w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów z dnia 30 września i 1 października 1996 r. (M.P. z 1996 r., nr 60, poz. 558–559), B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 182.

<sup>225</sup> Jego następcą został Marek Belka, przy czym decydujące w tym wypadku było poparcie Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego dla tej kandydatury, patrz: zarządzenie Prezydenta RP z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów (M.P. z 1997 r., nr 6, poz. 44); B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 187–188.

<sup>226</sup> R. Jagieliński popierał przede wszystkim interesy właścicieli większych gospodarstw rolnych, co nie podobało się W. Pawlakowi i większości członków kierownictwa PSL. Istotny był również fakt, iż R. Jagieliński stanowił zagrożenie dla przywództwa W. Pawlaka w partii. Na stanowiskach wicepremiera i Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej zastąpił go Jarosław Kalinowski, patrz: zarządzenia Prezydenta RP z dnia 10 kwietnia 1997 r. i 25 kwietnia 1997 r. w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów (M.P. z 1997 r., nr 21, poz. 105 i nr 26, poz. 244). W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 243–244.

<sup>227</sup> Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie zmiany w składzie Rady Ministrów (M.P. z 1997 r., nr 47, poz. 456); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Andrzeja Piłata (Dz.U. z 1997 r., nr 87, poz. 550); nadto należy wspomnieć, iż we wrześniu 1997 zmarł Minister Zdrowia i Opieki Społecznej R. Żochowski, jego następcą nie został powołany, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 109.

<sup>228</sup> Art. 53 ust. 3, art. 55 ust. 1 Małej Konstytucji, przy czym uprawnienia koordynacyjne i kontrolne szefa rządu z natury rzeczy dotyczyły również wicepremierów Rady Ministrów oraz przewodniczących komisji i komitetów, patrz: A. Kulig, *Struktura i kompetencje Rządu*, [w:] *Zarys ustroju państwowego...*, s. 71.

nym istotnym wzmocnieniem pozycji premiera było usunięcie z Małej Konstytucji instytucji Prezydium Rządu, co umacniało kompetencje kierownicze szefa rządu. Powodem dekonstytucjonalizacji Prezydium była z jednej strony trudność w pogodzeniu istnienia tej instytucji z zasadą kolegiального działania Rady Ministrów<sup>229</sup>, z drugiej strony – jej faktyczne niewykorzystywanie<sup>230</sup>. Zniesienie Prezydium Rządu nie wpłynęło znacząco na pozycję ustrojową wiceprezesów Rady Ministrów, która po wejściu w życie Małej Konstytucji nie uległa istotnym zmianom<sup>231</sup>.

Ministrowie dzielili się na ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej oraz na ministrów wypełniających zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów<sup>232</sup>. Ministrowie kierujący działem administracji rządowej działali na podstawie ustawy<sup>233</sup>. Mogli wydawać rozporządzenia i zarządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień, przy czym Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów mogła uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra<sup>234</sup>. Mała Konstytucja nie określała liczby ministrów ani ich kompetencji. W tekście ustawy konstytucyjnej wymieniono jedynie dwóch ministrów. Było to Minister Sprawiedliwości, będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym i zwierzchnikiem pro-

---

<sup>229</sup> G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu...*, s. 130.

<sup>230</sup> W okresie funkcjonowania gabinetu T. Mazowieckiego Prezydium Rządu odbyło dwa posiedzenia, w okresie rządu J. K. Bieleckiego – nie było żadnego posiedzenia, a J. Olszewskiego – dwa razy. Dopiero w trakcie pracy rządu H. Suchockiej odbyło się 11 posiedzeń Prezydium Rządu (do czasu wejścia w życie Małej Konstytucji). Natomiast regulamin pracy Rady Ministrów nie uległ w tym zakresie zmianie, zatem możliwe było dalsze funkcjonowanie tej instytucji. W praktyce poza H. Suchocką (po wejściu w życie Małej Konstytucji zwołała jeszcze 33 posiedzenia Prezydium Rządu), kolejni premierzy nie korzystali z tej instytucji, patrz: K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 200–213.

<sup>231</sup> A. Kulig, *Struktura i kompetencje...*, s. 72–73.

<sup>232</sup> Przy czym początkowo Mała Konstytucja przewidywała w składzie rządu jedynie ministrów resortowych. Wprowadzenie możliwości powołania do składu Rady Ministrów również drugiej kategorii ministrów („wypełniających zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów”) nastąpiło wskutek przyjęcia wspomnianej wyżej ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.

<sup>233</sup> Dotychczasowa formuła wyrażona w art. 42 ust. 1 Konstytucji lipcowej „urząd ministra tworzy się w drodze ustawy” została zastąpiona przez „zakres działania ministra określa ustawa” (art. 56 ust. 1 Małej Konstytucji). Następnie, po nowelizacji Małej Konstytucji zmieniono treść tego przepisu na „minister działa w ramach uprawnień określanych ustawami”. Powyższa zmiana miała na celu umożliwienie elastycznego dostosowywania liczby ministrów do bieżących potrzeb, jednak w praktyce nie została wykorzystana. Przy wprowadzaniu w życie reformy centrum administracyjnego rządu w 1996 r. nadal stosowano zasadę, iż urzędy ministrów tworzy się w drodze ustawy, patrz: R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja...*, s. 285 wraz z przypisem 367; T. Rabska, *Reforma centrum gospodarczego i administracyjnego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy”, 1997, z.1, s. 18.

<sup>234</sup> Art. 56 Małej Konstytucji.



kuratury<sup>235</sup> oraz Minister Obrony Narodowej. Szef resortu Obrony Narodowej miał prawo przedkładania Prezydentowi wniosków w sprawie mianowania i zwalniania zastępców Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych. Ponadto Prezydent w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej mianował i zwalniał Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego<sup>236</sup>. Ponadto wymieniony w ustawie konstytucyjnej został minister właściwy w zakresie spraw zagranicznych, za którego pośrednictwem Prezydent kontaktował się z innymi państwami, a także z polskimi przedstawicielami dyplomatycznymi za granicą<sup>237</sup>.

W praktyce do końca 1996 r. liczba i zakres działania ministrów resortowych nie zmieniła się. Na kształt personalny gabinetów W. Pawlaka, J. Oleksego i W. Cimoszewicza decydujący wpływ miały ustalenia koalicyjne pomiędzy Sojuszem Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL), jak również rekomendacje Prezydenta Lecha Wałęsy (w przypadku rządu W. Pawlaka) oraz Aleksandra Kwaśniewskiego (w przypadku gabinetu W. Cimoszewicza)<sup>238</sup>. W Radzie Ministrów kierowanej przez Waldemara Pawlaka utworzono aż trzy stanowiska wiceprezesów Rady Ministrów, co należy tłumaczyć chęcią zachowania równowagi pomiędzy partiami koalicyjnymi w Prezydium Rządu. Stąd też skoro premierem został W. Pawlak z PSL, to dwa stanowiska wicepremiera objęli reprezentanci SLD, a jedno – PSL. W grę wchodziła również rywalizacja personalna toczona w ramach koalicji SLD – PSL<sup>239</sup>. W składzie Rady Ministrów znalazło się 21 osób, w tym 3 wicepremierów (pełniących równocześnie funkcję ministrów resortowych), 14 ministrów resortowych, minister – szef Urzędu Rady Ministrów, minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania oraz przewodniczący Komitetu Badań Naukowych. Nie powołano ministra bez teki, co należy tłumaczyć dostosowaniem składu rządu do przepisów Małej Konstytucji, które nie przewidywały takiego stanowiska. Do PSL należało 7 członków rządu, 6 – do SLD, 1 – do Unii Pracy, 6 ministrów nie należało do żadnej partii politycznej. Mandat poselski sprawowało 13 członków rządu<sup>240</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych A. Milcza-

<sup>235</sup> Art. 77 Małej Konstytucji.

<sup>236</sup> Art. 35 ust. 2 Małej Konstytucji.

<sup>237</sup> Art. 32 ust. 3 Małej Konstytucji.

<sup>238</sup> W. Sokół, *op. cit.*, s. 129–143; B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 175–180.

<sup>239</sup> A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 294.

<sup>240</sup> Stanowiska wiceprezesów Rady Ministrów objęli Marek Borowski (równocześnie Minister Finansów, kierownik Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów), Włodzimierz Cimoszewicz (Minister Sprawiedliwości, kierownik Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów), Aleksander Łuczak (Minister Edukacji Narodowej, od kwietnia 1994 r. kierownik Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów). Poszczególne resorty objęli: Barbara Blida (Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), Kazimierz Dejmek (Kultury i Sztuki), Andrzej Zieliński (Łączności), Piotr Kołodziejczyk (Obrony Narodowej), Stanisław Żelichowski (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Leszek Miller (Pracy i Polityki Socjalnej), Wiesław Kacz-



nowski oraz przewodniczący KBN W. Karczewski utrzymali swoje stanowiska, zajmowane w gabinecie H. Suchockiej<sup>241</sup>.

W gabinecie Józefa Oleksego również znalazło się 21 osób, w tym Prezes Rady Ministrów, 3 wicepremierów, 15 ministrów resortowych, minister – szef Urzędu Rady Ministrów oraz minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania. Po raz kolejny nie powołano żadnego ministra bez teki. Ponieważ tym razem premierem został przedstawiciel SLD, dwa stanowiska wicepremiera objęli reprezentanci PSL, a jedno – Grzegorz Kołodko, wprawdzie nie należący do żadnej partii politycznej, ale popierany przez SLD. Spośród 21 członków rządu 10 osób należało do SLD, 8 do PSL, 3 były bezpartyjne, 12 osób sprawowało mandat poselski, 1 – senatorski. Aż 11 członków gabinetu W. Pawłaka utrzymało swoje stanowiska w rządzie J. Oleksego, ponadto Aleksander Łuczak zamienił resort Edukacji Narodowej na funkcję przewodniczącego KBN. Dodatkowo w składzie Rady Ministrów ponownie znalazł się Marek Borowski, zdymisjonowany w 1994 r. przez W. Pawłaka<sup>242</sup>. Dodać należy, iż w trakcie działalności gabinetu J. Oleksego doszło do uchwalenia ustawy dotyczącej podstaw działania Ministra Obrony Narodowej<sup>243</sup>.

---

marek (Przekształceń Własnościowych), Marek Pol (Przemysłu i Handlu), Andrzej Śmietanko (Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Andrzej Milczanowski (Spraw Wewnętrznych), Andrzej Olechowski (Spraw Zagranicznych), Bogusław Liberadzki (Transportu i Gospodarki Morskiej), Lesław Podkański (Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), Ryszard Żochowski (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów pełnił Michał Strąk, ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania – Mirosław Pietrewicz, zaś przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych – Witold Karczewski; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 101–103; W. Sokół, *op. cit.*, s. 142–144.

<sup>241</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 103.

<sup>242</sup> W rządzie J. Oleksego funkcję wiceprezesów Rady Ministrów sprawowali Roman Jagieliński (jednocześnie Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Grzegorz Kołodko (jednocześnie Minister Finansów) oraz Aleksander Łuczak (jednocześnie przewodniczący Komitetu Badań Naukowych). Poszczególne resorty objęli: Ryszard Czarny (Edukacji Narodowej), Barbara Blida (Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), Kazimierz Dejmek (Kultury i Sztuki), Andrzej Zieliński (Łączności), Zbigniew Okoński (Obrony Narodowej), Stanisław Żelichowski (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Leszek Miller (Pracy i Polityki Socjalnej), Wiesław Kaczmarek (Przekształceń Własnościowych), Klemens Ścierański (Przemysłu i Handlu), Andrzej Milczanowski (Spraw Wewnętrznych), Władysław Bartoszewski (Spraw Zagranicznych), Bogusław Liberadzki (Transportu i Gospodarki Morskiej), Jacek Buchacz (Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), Ryszard Żochowski (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów pełnił Marek Borowski, zaś ministra – kierownika Centralnego Urzędu Planowania – Mirosław Pietrewicz; patrz: uchwała Sejmu RP z dnia 4 marca 1995 r. w sprawie wyboru Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 13, poz. 158); zarządzenie Prezydenta RP z dnia 6 marca 1995 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 13, poz. 161); P. Kaleta, *op. cit.*, s. 104–105; W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego...*, s. 166–167; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 144–145.

<sup>243</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56).

W skład gabinetu W. Cimoszewicza weszło 21 osób, w tym Prezes Rady Ministrów, 3 wicepremierów, 15 ministrów resortowych, minister – szef Urzędu Rady Ministrów oraz minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania. Po raz kolejny nie powołano żadnego ministra bez teki. W składzie rządu znalazło się 7 osób z SLD, 8 z PSL oraz 6 bezpartyjnych, 12 osób piastowało mandat poselski. W gabinecie W. Cimoszewicza znalazło się aż 15 członków rządu J. Oleksego<sup>244</sup>.

W toku działalności rządu W. Cimoszewicza została przeprowadzona zapowiadana od dawna reforma centrum administracyjnego kraju<sup>245</sup>. W celu jej dokonania konieczne było uchwalenie ustawy konstytucyjnej o zmianie Małej Konstytucji, a także kilku ustaw zwykłych, co zostało dokonane w okresie od czerwca do sierpnia 1996 r.<sup>246</sup> Z dniem 1 października 1996 r. likwidacji uległ resort Przekształceń Własnościowych, w to miejsce powołano urząd Ministra Skarbu Państwa<sup>247</sup>. Powołano również Komitet Integracji Europejskiej<sup>248</sup>, którego przewodniczącym został premier W. Cimoszewicz. Z kolei z dniem 1 stycznia 1997 r. zlikwidowano urzędy Ministrów: Przemysłu i Handlu, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Gospodarki Przestrzennej i Budow-

<sup>244</sup> W rządzie W. Cimoszewicza funkcję wiceprezesów Rady Ministrów sprawowali Roman Jagiełliński (jednocześnie Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Grzegorz Kołodko (jednocześnie Minister Finansów) oraz Mirosław Pietrewicz (jednocześnie minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania). Poszczególne resorty objęli: Jerzy Wiatr (Edukacji Narodowej), Barbara Blida (Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa), Zdzisław Podkański (Kultury i Sztuki), Andrzej Zieliński (Łączności), Stanisław Dobrzański (Obrony Narodowej), Stanisław Żelichowski (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Andrzej Bączkowski (Pracy i Polityki Socjalnej), Wiesław Kaczmarek (Przekształceń Własnościowych), Klemens Ścierański (Przemysłu i Handlu), Zbigniew Siemiątkowski (Spraw Wewnętrznych), Dariusz Rosati (Spraw Zagranicznych), Leszek Kubicki (Sprawiedliwości), Bogusław Liberadzki (Transportu i Gospodarki Morskiej), Jacek Buchacz (Współpracy Gospodarczej z Zagranicą), Ryszard Żochowski (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – szefa Urzędu Rady Ministrów pełnił Leszek Miller, zaś ministra – przewodniczącego Komitetu Badań Naukowych – Aleksander Łuczak; patrz: zarządzenie Prezydenta RP z 7 lutego 1996 r. w sprawie powołania Rady Ministrów (M.P. z 1996 r., nr 10, poz. 103); B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 178; P. Kaleta, *op. cit.*, s. 106–107.

<sup>245</sup> J. Sadecki, *op. cit.*, s. 159–160; G. Rydlewski, *Problemy reformy rządu...*, s. 127 i n.; P. Przeciszewski, *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (CAGR)*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1989–2001. W poszukiwaniu modelu*, red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004, s. 68–75.

<sup>246</sup> P. Przeciszewski, *op. cit.*, s. 75–78; M. Bąkiewicz, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (7 II 1996 – 31 X 1997)*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 184–187.

<sup>247</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2) oraz art. 30 pkt 7) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 497); ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 493).

<sup>248</sup> Art. 2 ust. 4 cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające...; ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 494).

nictwa, Spraw Wewnętrznych, a także Urząd Rady Ministrów oraz Centralny Urząd Planowania<sup>249</sup>. Ich rolę przejęły urzędy Ministra Gospodarki<sup>250</sup> oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>251</sup>, a także Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych<sup>252</sup> i kilka urzędów centralnych<sup>253</sup>. Od 1 stycznia 1997 r. w Radzie Ministrów zasiadało 19 osób, w tym Prezes Rady Ministrów (będący jednocześnie przewodniczącym Komitetu Integracji Europejskiej), 3 wicepremierów (będących jednocześnie ministrami resortowymi), 12 ministrów resortowych, minister-członek Rady Ministrów, przewodniczący KBN oraz prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS)<sup>254</sup>.

<sup>249</sup> Art. 2 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające...

<sup>250</sup> Działający na podstawie cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające... oraz ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 490).

<sup>251</sup> Działający na podstawie cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające..., a także ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 491).

<sup>252</sup> Art. 2 ust. 6 pkt b) cytowanej wyżej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające...; ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 495). Rządowe Centrum Studiów Strategicznych miało być instytucją wspierającą rząd w sprawach programowania strategicznego, prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz analizowania zgodności programów krótko- i średnioterminowych z programami strategicznymi, patrz: G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne...*, s. 25.

<sup>253</sup> Przede wszystkim urzędy Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Głównego Geodety Kraju, patrz: art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające... Należy przy tym zauważyć, iż Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie wszedł w skład Rady Ministrów (o czym błędnie informują M. Bąkiewicz, *op. cit.*, s. 186–187 oraz B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 186–187), patrz: art. 33a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r., nr 133, poz. 654); P. Kaleta, *op. cit.*, s. 108–109.

<sup>254</sup> Funkcję wiceprezesów Rady Ministrów nadal sprawowali Roman Jagieliński (jednocześnie Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Grzegorz Kołodko (jednocześnie Minister Finansów) oraz Mirosław Pietrewicz (jednocześnie Minister Skarbu Państwa). Poszczególne resorty objęli: Jerzy Wiatr (Edukacji Narodowej), Wiesław Kaczmarek (Gospodarki), Zdzisław Podkański (Kultury i Sztuki), Andrzej Zieliński (Łączności), Stanisław Dobrzański (Obrony Narodowej), Stanisław Żelichowski (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Leszek Miller (Spraw Wewnętrznych i Administracji), Dariusz Rosati (Spraw Zagranicznych), Leszek Kubicki (Sprawiedliwości), Bogusław Liberadzki (Transportu i Gospodarki Morskiej), Ryszard Żochowski (Zdrowia i Opieki Społecznej). Funkcję ministra – członka Rady Ministrów – koordynatora służb specjalnych objął Zbigniew Siemiątkowski. Prezesem Rządowego Centrum Studiów Strategicznych został Zbigniew Kuźmiuk, zaś przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych pozostał Aleksander Łuczak. Z kolei resort Pracy i Polityki Socjalnej od 3 stycznia 1997 r. objął Tadeusz Zieliński, po zmarłym w listopadzie 1996 r. Andrzeju Bączkowskim; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego (Dz.U. z 1997 r., nr 5, poz. 27); zarządzenia Prezydenta RP w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1996 r. i 3 stycznia 1997 r. (M.P. z 1996 r., nr 84, poz. 736–738 i z 1997 r., nr 1, poz. 1); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie

Niezależnie od faktu wymienienia niektórych ministrów w ustawie konstytucyjnej, wszyscy ministrowie posiadali formalnie równy status jako członkowie Rady Ministrów. Kwestia piastowania przez ministrów mandatu poselskiego lub senatorskiego nie została rozstrzygnięta w przepisach Małej Konstytucji. Przyjęto natomiast, że członkowie Rządu nie mogą prowadzić działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem urzędu, w zakresie i pod rygorami określonymi w ustawie, jak również wprowadzono obowiązek składania przez nich oświadczeń majątkowych przed objęciem stanowiska i po jego opuszczeniu<sup>255</sup>.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji Rada Ministrów działała kolegialnie, co stanowiło nawiązanie do dotychczasowej tradycji w tym zakresie. Ustawa konstytucyjna nie precyzowała tego sformułowania, pozostawiając kwestię organizacji i trybu pracy Rady Ministrów do uregulowania w ustawie zwykłej. W praktyce wspomniane zagadnienia były regulowane przez przepisy dotychczasowe, w tym przez regulamin pracy Rady Ministrów z 1991 r., który przewidywał pierwszeństwo podejmowania rozstrzygnięć w trybie uzgodnień oraz dopuszczał tryb obiegowy. Nadto w strukturze Rady Ministrów występowały organy opiniodawczo-doradcze w postaci stałych komitetów Rady Ministrów. W rządzie W. Pawlaka powołano Komitet Ekonomiczny<sup>256</sup> i Komitet Społeczno-Polityczny<sup>257</sup>, a także nowy Komitet Spraw Obronnych Rady Ministrów<sup>258</sup>. Ich rola była podobna jak w poprzednim okresie, stanowiły one

---

ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów (Dz.U. z 1997 r., nr 5, poz. 27); B. Dziemidok, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 186–187, P. Kaleta, *op. cit.*, s. 108–109.

<sup>255</sup> Art. 2 i art. 8 Małej Konstytucji.

<sup>256</sup> W skład Komitetu Ekonomicznego weszli: jako przewodniczący – wiceprezes Rady Ministrów i Minister Finansów, jako wiceprzewodniczący Komitetu – Minister Przemysłu i Handlu oraz Minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania, zaś jako członkowie Komitetu – Minister Pracy i Polityki Socjalnej oraz inni ministrowie, właściwi ze względu na charakter poruszanych spraw. Następnie skład Komitetu został rozszerzony o ministrów: Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa, Przekształceń Własnościowych, Transportu i Gospodarki Morskiej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, patrz: uchwała nr 97 Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 60, poz. 549, ze zm.).

<sup>257</sup> W skład Komitetu Społeczno-Politycznego weszli: jako przewodniczący – wiceprezes Rady Ministrów i Minister Sprawiedliwości, jako wiceprzewodniczący Komitetu – Minister Pracy i Polityki Socjalnej, Minister Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Minister Kultury i Sztuki zaś jako członkowie Komitetu – inni ministrowie, właściwi ze względu na charakter poruszanych spraw patrz: uchwała nr 99 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 63, poz. 569).

<sup>258</sup> W skład Komitetu Spraw Obronnych weszli: jako przewodniczący – Prezes Rady Ministrów, jako wiceprzewodniczący Komitetu – Minister Obrony Narodowej, zaś jako członkowie Komitetu – ministrowie: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Finansów, Przemysłu i Handlu, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania, Minister – szef URM; patrz: uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1994 r.

forum do dokonywania uzgodnień pomiędzy poszczególnymi członkami rządu, przygotowywania dokumentów rządowych, jak również zapewniały koordynację działań organów administracji rządowej w zakresie sprawnej i spójnej realizacji polityki rządu w danej dziedzinie<sup>259</sup>. W rządach J. Oleksego i W. Cimoszewicza (do czasu reformy centrum administracyjnego rządu) zadania i struktura stałych komitetów Rady Ministrów nie uległy istotnym zmianom<sup>260</sup>.

Należy przy tym zauważyć, iż w uchwałach powołujących Komitety Społeczno-Polityczny i Ekonomiczny zastrzeżono, iż w szczególnie uzasadnionych wypadkach Prezes Rady Ministrów może powierzyć komitetom wykonywanie określonych zadań dotyczących koordynacji prac ministrów<sup>261</sup>. Powyższa regulacja stanowiła pewnego rodzaju nawiązanie do rozwiązań obowiązujących w ustroju PRL. Podobnie należy traktować powierzenie kierownictwa komitetów wicepremierom, co znacząco wzmacniało ich pozycję i stanowiło pewne ograniczenie roli Prezesa Rady Ministrów jako kierującego pracami Rady

---

w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (niepublik.); K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 242–243.

<sup>259</sup> §1 ust. 2 uchwał nr 97 i nr 99 Rady Ministrów.

<sup>260</sup> Zmiany dotyczyły głównie składu poszczególnych komitetów. Komitetowi Ekonomicznemu przewodniczył wiceprezes Rady Ministrów i Minister Finansów, wiceprzewodniczącym Komitetu był wiceprezes Rady Ministrów i Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zaś członkami Komitetu – ministrowie: Przemysłu i Handlu, Pracy i Polityki Socjalnej, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Przekształceń Własnościowych, Transportu i Gospodarki Morskiej, Łączności, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania; patrz: uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 18, poz. 222). Z kolei Komitetowi Społeczno-Politycznemu przewodniczył Minister Pracy i Polityki Socjalnej (a po zmianie – Minister – szef URM), jego zastępcami byli: Minister Sprawiedliwości i Minister Zdrowia i Opieki Społecznej (a po zmianie – również Minister Pracy i Polityki Socjalnej), zaś członkami byli inni ministrowie, właściwi ze względu na charakter poruszanych spraw, patrz: uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 28, poz. 221 ze zm.). Natomiast Komitet Spraw Obronnych w rządzie J. Oleksego obradował pod przewodnictwem wiceprezesa Rady Ministrów – przewodniczącego KBN, zastępował go Minister – szef URM i Minister Obrony Narodowej, a w jego skład wchodził dwaj pozostali wicepremierzy oraz ministrowie: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Przemysłu i Handlu, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Minister – kierownik Centralnego Urzędu Planowania. W rządzie W. Cimoszewicza doszło do zmiany przewodniczącego komitetu (kierował nim wicepremier i Minister – kierownik CUP), jego zastępcy (obok szefa MON był nim również szef MSW) oraz w gronie członków (został nim Minister Zdrowia i Opieki Społecznej oraz przewodniczący KBN). Minister szef URM przestał być członkiem tego komitetu, ze względu na objęcie kierownictwa Komitetem Społeczno-Politycznym, patrz: uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 18, poz. 220 ze zm.); K. Leszczyńska, *op. cit.* s. 245–248.

<sup>261</sup> § 1 ust. 3 uchwał nr 97/1993 i nr 99/1993 Rady Ministrów, powtórzone następnie w §1 ust. 3 uchwał nr 38/1995 i nr 39/1995 Rady Ministrów.



Ministrów. W praktyce kwestia kierownictwa komitetami stała się polem rywalizacji pomiędzy partnerami koalicyjnymi oraz pomiędzy poszczególnymi członkami rządu. Generalnie jednak działalność komitetów wpływała pozytywnie na tryb pracy Rady Ministrów<sup>262</sup>.

W przepisach Małej Konstytucji uregulowano zasady ponoszenia przez Radę Ministrów odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Solidarna odpowiedzialność polityczna Rządu przed parlamentem realizowana była poprzez możliwość wyrażenia przez Sejm wotum nieufności wobec Rady Ministrów<sup>263</sup>. Sejm mógł wyrazić również indywidualne wotum nieufności poszczególnemu ministrowi<sup>264</sup>. Formą kontroli Sejmu nad działalnością ministrów przewidzianą wprost w przepisach Małej Konstytucji było prawo zgłaszania interpelacji i zapytań poselskich przez posłów<sup>265</sup>. Z kolei zagadnienia związane z trybem ponoszenia przez członków Rządu odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu nie zostały uregulowane w Małej Konstytucji<sup>266</sup>.

## **4. Pozycja ustrojowa ministra w Konstytucji RP oraz w praktyce ustrojowej po 1997 r.**

### **4.1. Tryb powoływania Rady Ministrów**

W aktualnie obowiązującej ustawie zasadniczej przepisy dotyczące Rady Ministrów i administracji rządowej zostały zamieszczone przede wszystkim w rozdziale VI (art. 146–162), a także w art. 10 Konstytucji. Rada Ministrów,

---

<sup>262</sup> Dla przykładu można wymienić silną pozycję ministra L. Millera, który zmieniając stanowisko (z Ministra Pracy i Polityki Socjalnej na Ministra – szefa URM) zachował kierownictwo Komitetu Społeczno-Politycznego, czy też żądania koalicyjnego PSL w przedmiocie utworzenia Komitetu Rozwoju Regionalnego po to, by wzmocnić pozycję wicepremiera R. Jagielińskiego, patrz: G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 117–118.

<sup>263</sup> Przy czym wyrażenie wotum nieufności dla Rządu mogło wiązać się z dokonaniem wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli Sejm nie wybrał nowego Prezesa Rady Ministrów, Prezydent mógł przyjąć dymisję Rady Ministrów albo rozwiązać Sejm, patrz: art. 66 Małej Konstytucji.

<sup>264</sup> Art. 66 ust. 1–3 w zw. z art. 67 Małej Konstytucji.

<sup>265</sup> Interpelacja była składana na piśmie, a odpowiedź na nią powinna być udzielona w terminie 21 dni. W razie gdy odpowiedź na interpelację nie zadowalała składającego, mógł on wystąpić do Marszałka Sejmu o dodatkową odpowiedź, a także o udzielenie jej na posiedzeniu Sejmu. Natomiast zapytania były zgłaszane ustnie, na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagały one bezpośredniej odpowiedzi, patrz: art. 25 Małej Konstytucji.

<sup>266</sup> Art. 33b Konstytucji lipcowej w zw. z art. 77 Małej Konstytucji.



obok Prezydenta RP, jest organem władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Tryb powoływania Rady Ministrów uregulowany w obecnej Konstytucji RP jest zbliżony do rozwiązań przyjętych w Małej Konstytucji<sup>267</sup>. Co do zasady Prezes Rady Ministrów jest desygnowany przez Prezydenta RP, a następnie Prezydent powołuje premiera i na jego wniosek Radę Ministrów, a także odbiera przysięgę od członków rządu. Powołanie Prezesa Rady Ministrów i członków Rady Ministrów powinno nastąpić w ciągu 14 dni od daty pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji Rady Ministrów. W ciągu kolejnych 14 dni Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi program działania rządu wraz z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania, które uchwalane jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>268</sup>.

W razie niepowołania Rady Ministrów przez Prezydenta w konstytucyjnym terminie albo w razie nieuzyskania przez Radę Ministrów wotum zaufania konieczne jest skorzystanie z tzw. pierwszej procedury rezerwowej. Wówczas inicjatywa powołania Rady Ministrów przysługuje Sejmowi, który w ciągu 14 dni dokonuje wyboru Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Następnie Prezydent RP powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków<sup>269</sup>. Natomiast w wypadku nieskuteczności tej procedury, stosowana jest tzw. druga procedura rezerwowa, w której inicjatywa powołania premiera należy ponownie do Prezydenta. W ciągu 14 dni Prezydent RP powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek Radę Ministrów, a także odbiera przysięgę od członków rządu. W ciągu kolejnych 14 dni Sejm podejmuje uchwałę o wyrażeniu Radzie Ministrów wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej poło-

---

<sup>267</sup> R. Mojak, *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce (prolegomena)*, „Przegląd Sejmowy”, 2002, z. 5, s. 77, 80.

<sup>268</sup> Art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji; R. Mojak, *Prawnoustrojowe i polityczne...*, s. 78; B. Opaliński, *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013, s. 62–75. Co warte podkreślenia, po nowelizacji regulaminu Sejmu z 28 października 1997 r. zlikwidowana została procedura przesłuchania ministrów przez właściwe komisje sejmowe, patrz: M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, z. 3, s. 26.

<sup>269</sup> Art. 154 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z regulaminem Sejmu wniosek w sprawie powołania premiera mogła zgłosić grupa 46 posłów. Również w tym wypadku dokonano likwidacji procedury oceny kandydatów na członków Rady Ministrów przez właściwe komisje sejmowe. Wniosek premiera w sprawie wyboru Rady Ministrów był głosowany łącznie; patrz: art. 61b ust. 1 i 5 regulaminu Sejmu w wersji obowiązującej od 28 października 1997 r. (obecnie art. 113 ust. 1 i 5 Regulaminu Sejmu w wersji tekstu jednolitego – M.P. z 2012 r., poz. 32). Likwidacja wspomnianej procedury spotkała się z negatywną oceną doktryny, patrz: M. Kudej, *op. cit.*, s. 26–27.

wy ustawowej liczby posłów. W wypadku nieskuteczności tej procedury, Prezydent obligatoryjnie zarządza skrócenie kadencji Sejmu i Senatu<sup>270</sup>.

Ponadto powołania nowej Rady Ministrów może nastąpić skutek złożenie wniosku o konstruktywne wotum nieufności wobec Rady Ministrów. Pomimo tego, że głównym celem wniosku o wyrażenie wotum nieufności jest odwołanie obecnie urzędującego premiera i Rady Ministrów, to jego uchwalenie oznacza również automatyczny wybór osoby zgłoszonej we wniosku na Prezesa Rady Ministrów<sup>271</sup>.

W dotychczasowej praktyce powołanie Rady Ministrów następowało prawie wyłącznie w trybie procedury podstawowej, zazwyczaj na skutek złożenia przez premiera dymisji na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu. Pierwszym rządem powołanym na podstawie przepisów Konstytucji RP był gabinet Jerzego Buzka, posła na Sejm z AWS. Jego utworzenie było możliwe dzięki osiągnięciu przez Akcję Wyborczą „Solidarność” (AWS) zwycięstwa w wyborach parlamentarnych z 21 września 1997 r. i stworzeniu koalicji z Unią Wolności (UW)<sup>272</sup>. Po upływie 14 dni od złożenia dymisji rządu W. Cimoszewicza Prezydent powołał Rady Ministrów J. Buzka 31 października 1997 r., zaś 10 listopada 1997 r. Rada Ministrów otrzymała wotum zaufania od Sejmu<sup>273</sup>.

W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych 23 września 2001 r. zwycięstwo odniósł komitet wyborczy SLD – Unia Pracy<sup>274</sup>. Po udanych rozmowach pomiędzy liderami zwycięskiego ugrupowania a PSL doszło do sformowania koalicji rządowej, która miała stworzyć nowy gabinet. Nie czekając na dymisję gabinetu J. Buzka (która ostatecznie została złożona na pierwszym posiedzeniu Sejmu w dniu 18 października 2001 r.), Prezydent A. Kwaśniewski już 4 października 2001 r. powierzył misję tworzenia nowego rządu posłowi na Sejm, liderowi SLD, Leszkowi Millerowi<sup>275</sup>. Następnie 19 października 2001 r.

<sup>270</sup> Art. 155 Konstytucji; B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 81–82.

<sup>271</sup> Art. 158 Konstytucji; S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 14–17.

<sup>272</sup> J. Marszałek-Kawa, D. Kawa, *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001)*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 195–199; A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 79–89.

<sup>273</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 1997 r., nr 82, poz. 792), J. Marszałek-Kawa, D. Kawa, *op. cit.*, s. 199, 204.

<sup>274</sup> A. K. Piasecki, *op. cit.*, s. 108–119.

<sup>275</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 4 października 2001 r. nr 113-12-01 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., nr 34, poz. 560); postanowienie Prezydenta RP z dnia 19 października 2001 r. nr 113-20-01 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., nr 37, poz. 591). Warto przy tym zaznaczyć, iż desygnowanie kandydata na premiera odbyło się jeszcze przed złożeniem dymisji przez J. Buzka. Zdaniem doktryny taka praktyka jest dozwolona na gruncie obecnej Konstytucji, patrz: M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 173–174.

nowy gabinet został zaprzysiężony przez Prezydenta, a 26 października 2001 r. otrzymał wotum zaufania od Sejmu<sup>276</sup>.

W dniu 2 maja 2004 r. premier L. Miller złożył na ręce Prezydenta RP dymisję rządu, w związku z rezygnacją z dalszego pełnienia funkcji Prezesa Rady Ministrów. Prezydent A. Kwaśniewski przyjął dymisję gabinetu L. Millera, a następnie desygnował na premiera swojego doradcę ekonomicznego Marka Belkę<sup>277</sup>. Jeszcze tego samego dnia Prezydent RP na wniosek premiera powołał Radę Ministrów wspieraną przez koalicję SLD – UP.

Ponieważ gabinet Marka Belki nie uzyskał wotum zaufania od Sejmu, w dniu 14 maja 2004 r. premier złożył dymisję rządu na ręce Prezydenta RP<sup>278</sup>. Podjęta następnie próba wyboru Rady Ministrów przez Sejm w trybie art. 154 ust. 3 Konstytucji zakończyła się niepowodzeniem. Stąd też 11 czerwca 2004 r. Prezydent A. Kwaśniewski ponownie desygnował M. Belkę na urząd premiera, a następnie na jego wniosek powołał skład Rady Ministrów. W dniu 24 czerwca 2004 r. gabinet Marka Belki otrzymał wotum zaufania od Sejmu<sup>279</sup>.

W wyborach parlamentarnych z 25 września 2005 r. zwycięstwa odniosły ugrupowania Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Platformy Obywatelskiej (PO)<sup>280</sup>. Po złożeniu przez Marka Belkę dymisji swojego gabinetu w dniu 19 października 2005 r., Prezydent Aleksander Kwaśniewski desygnował na premiera posła PiS Kazimierza Marcinkiewicza<sup>281</sup>. Ponieważ rozmowy koalicyjne toczone przez zwycięskie ugrupowania nie przyniosły rezultatu, w dniu 31 października 2005 r. K. Marcinkiewicz stwierdził brak możliwości utworzenia rządu koalicyjnego. Stąd też na jego wniosek Prezydent RP powołał rząd

---

<sup>276</sup> B. Michalak, M.S. Winclawska, *Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004)*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 224–230, 234.

<sup>277</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-13-04 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów, postanowienie Prezydenta RP z dnia 2 maja 2004 r. nr 113-14-04 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2004 r., nr 19, poz. 333–334); G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 257–260.

<sup>278</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 14 maja 2004 r. nr 113-20-04 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. z 2004 r., nr 22, poz. 388); G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki...*, s. 261–262.

<sup>279</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 11 czerwca 2004 r.: nr 113-23-04 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów, nr 113-24-04 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, nr 113-25-04 o powołaniu przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, nr 113-26-04 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2004 r., nr 27, poz. 453–456); uchwała Sejmu RP z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie udzielenia wotum zaufania (M.P. z 2004 r., nr 28, poz. 470).

<sup>280</sup> A. K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012, s. 190–204.

<sup>281</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 19 października 2005 r. nr 113-19-05 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów oraz nr 113-20-05 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 62, poz. 855–856); M. Bąkiewicz, *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005 – )*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 277–278.

mniejszościowy wspierany przez PiS. Następnie 10 listopada 2005 r. gabinet K. Marcinkiewicza otrzymał wotum zaufania od Sejmu<sup>282</sup>.

W dniu 10 lipca 2006 r. Kazimierz Marcinkiewicz złożył rezygnację ze sprawowanego urzędu<sup>283</sup>. Prezydent RP Lech Kaczyński przyjął dymisję rządu i desygnował na stanowisko premiera Jarosława Kaczyńskiego, posła na Sejm, prezesa PiS<sup>284</sup>. Następnie na wniosek premiera w dniu 14 lipca 2006 r. powołał Radę Ministrów, zaś 19 lipca 2006 r. Sejm udzielił Radzie Ministrów wotum zaufania<sup>285</sup>.

Przedterminowe wybory parlamentarne, które odbyły się w dniu 21 października 2007 r., zakończyły się zwycięstwem Platformy Obywatelskiej<sup>286</sup>. Następnie władze tego ugrupowania zawarły umowę koalicyjną z Polskim Stronictwem Ludowym. Po złożeniu dymisji przez rząd Jarosława Kaczyńskiego na pierwszym posiedzeniu Sejmu w dniu 5 listopada 2007 r., Prezydent RP Lech Kaczyński desygnował na stanowisko Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska, posła na Sejm, lidera PO<sup>287</sup>. Następnie 16 listopada 2007 r. Prezydent RP powołał Radę Ministrów, a następnie Sejm udzielił jej wotum zaufania w dniu 24 listopada 2007 r.<sup>288</sup>

Wybory parlamentarne 2011 r. przyniosły ponowne zwycięstwo Platformy Obywatelskiej, której liderzy wyrazili chęć utrzymania koalicji rządowej z PSL<sup>289</sup>. Stąd też w dniu 8 listopada 2011 r. premier D. Tusk złożył na ręce Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego dymisję swojego gabinetu, a następnie Prezydent ponownie desygnował D. Tuska na stanowisko premiera<sup>290</sup>. W dniu 18 listopada 2011 r. Prezydent powołał nowy skład Rady Ministrów, zaś 21 listopada 2011 r. Sejm uchwalił wotum zaufania dla rządu<sup>291</sup>.

<sup>282</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 70, poz. 963).

<sup>283</sup> J. Sadecki, *op. cit.*, s. 280–282.

<sup>284</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 10 lipca 2006 r. nr 113-30-06 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów i nr 113-31-06 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2006 r., nr 48, poz. 518–519).

<sup>285</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 19 lipca 2006 r. w sprawie wotum zaufania Radzie Ministrów (M.P. z 2006 r., nr 51, poz. 547).

<sup>286</sup> A. K. Piasecki, *Wybory w Polsce...*, s. 258–262.

<sup>287</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 5 listopada 2007 r. nr 1131-43-07 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów oraz z dnia 9 listopada 2007 r. nr 1131-44-07 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2007 r., nr 85, poz. 892, 902).

<sup>288</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2007 r. nr 1131-48-07 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2007 r., nr 86, poz. 945); uchwała Sejmu RP z dnia 24 listopada 2007 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 2007 r., nr 90, poz. 972).

<sup>289</sup> [http://pkw.gov.pl/437\\_Wybory\\_do\\_Sejmu\\_i\\_Senatu\\_w\\_2011\\_r](http://pkw.gov.pl/437_Wybory_do_Sejmu_i_Senatu_w_2011_r) (dostęp 14.10.2016).

<sup>290</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 8 listopada 2011 r. nr 1131-12-2011 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów oraz nr 1131-13-2011 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., nr 101, poz. 1022- 1023).

<sup>291</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r.: nr 1131-16-2011 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., nr 102, poz. 1026), uchwała Sejmu RP z dnia 21 listopada

W związku z zapowiedzią objęcia funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej, premier Donald Tusk w dniu 11 września 2014 r. złożył na ręce Prezydenta RP dymisję swojego gabinetu<sup>292</sup>. Następnie Prezydent desygnował na stanowisko premiera Ewę Kopacz, posłankę na Sejm z PO, zaś 22 września 2014 r. powołał rząd koalicyjny PO-PSL. W dniu 1 października 2014 r. gabinet E. Kopacz uzyskał wotum zaufania od Sejmu<sup>293</sup>.

Misja rządu Ewy Kopacz zakończyła się 12 listopada 2015 r., kiedy premier złożyła dymisję rządu na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu<sup>294</sup>. W wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w październiku 2015 r. zwyciężyła wspólna lista wyborcza PiS, Polski Razem Zjednoczonej Prawicy i Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobry, która uzyskała większość mandatów w Sejmie, tworząc wspólny klub poselski Prawo i Sprawiedliwość. Stąd też 13 listopada 2015 r. Prezydent RP Andrzej Duda desygnował na premiera posłankę PiS Beatę Szydło, zaś 16 listopada 2015 r. powołał nową Radę Ministrów. W dniu 18 listopada 2015 r. Sejm RP wyraził wotum zaufania dla nowego rządu<sup>295</sup>. Premier Beata Szydło złożyła dymisję swojego gabinetu w dniu 8 grudnia 2017 r. ze względu na swoją rezygnację, dymisja rządu została przyjęta przez Prezydenta<sup>296</sup>.

## 4.2. Skład Rady Ministrów

Zgodnie z art. 147 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów obligatoryjnie składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Brak któregoś z tych podmiotów stanowi zatem przeszkodę do powstania i działania rządu<sup>297</sup>. Fakultatywnie do składu Rady Ministrów mogą być powołani wiceprezesi Rady Mi-

---

2011 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., nr 105, poz. 1057).

<sup>292</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 11 września 2014 r. nr 1131-11-2014 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 803).

<sup>293</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 15 września 2014 r. nr 1131-12-2014 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 804); postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-13-2014 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 805); uchwała Sejmu RP z dnia 1 października 2014 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 892).

<sup>294</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 12 listopada 2015 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1089).

<sup>295</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 13 listopada 2015 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1089); postanowienia Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów oraz o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1090–1091); uchwała Sejmu RP z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1159).

<sup>296</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 8 grudnia 2017 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. z 2017 r., poz. 1143).

<sup>297</sup> Art. 147 ust. 1 Konstytucji; M. Grzybowski, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 115.

nistrów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów<sup>298</sup>. Ustawa zasadnicza milczy na temat możliwości łączenia funkcji przewodniczącego komitetu z funkcją ministra, premiera lub wicepremiera, zatem należy uznać to za dopuszczalne<sup>299</sup>. Ponadto Konstytucja wyraźnie stanowi, że premier i wicepremierzy mogą jednocześnie pełnić urząd ministra<sup>300</sup>. Stąd też w razie odwołania ministra kierującego działem administracji rządowej jego kompetencje przejmuje premier, ewentualnie przekazuje je innemu członkowi rządu<sup>301</sup>. Jednocześnie ustawa zasadnicza milczy na temat zastępstwa Prezesa Rady Ministrów w sytuacji, w której nie powołano wiceprezesa<sup>302</sup>.

W obecnej Konstytucji uwypuklona została rola premiera jako kierownika prac rządu i poszczególnych ministrów<sup>303</sup>. Zgodnie z art. 148 Konstytucji Prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów i kieruje jej pracami, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, jak również koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Wyrazem kierowniczej roli premiera w rządzie jest również przyjęty w Konstytucji tryb powoływania i odwoływania poszczególnych ministrów w trakcie funkcjonowania gabinetu. Art. 161 stanowi, iż zmian w składzie Rady Ministrów dokonuje Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wykładnia gramatyczna tego przepisu wskazuje, że w odróżnieniu od regulacji zawartych w Małej Konstytucji, wniosek Prezesa Rady Ministrów musi zostać uwzględniony przez Prezydenta. Odstępstwo od zasady ujętej w art. 161 zostało określone w art. 159 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent odwołuje ministra,

<sup>298</sup> Art. 147 ust. 2 i 4 Konstytucji, przy czym użycie liczby mnogiej „wiceprezesa” należy uznawać za pewien skrót stylistyczny i nie należy na tej podstawie uważać, że jest to wymóg powołania co najmniej dwóch wiceprezesów, patrz: P. Sarnecki, *Komentarz do art. 147 Konstytucji, uwaga 4*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 2. Podobne spostrzeżenie można rozciągnąć również na kategorię „przewodniczących komitetów”.

<sup>299</sup> B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 27–28.

<sup>300</sup> Art. 147 ust. 3 Konstytucji, Z natury rzeczy premier może pełnić jedynie funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, podczas gdy wiceprezesa Rady Ministrów mogą sprawować zarówno tę funkcję, jak i funkcję ministra wypełniającego zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. W praktyce sytuacje, w których premier pełni funkcję ministra resortowego należą do rzadkości i występują najczęściej w okresie po dymisji poprzedniego ministra, a przed powołaniem jego następcy, patrz: P. Sarnecki, *Komentarz do art. 147 Konstytucji, uwaga 7*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 3; B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 29; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 107.

<sup>301</sup> Obecna regulacja konstytucyjna nie zezwala zatem na powołanie kierownika ministerstwa, który tymczasowo kierowałby resortem do czasu powołania ministra, patrz: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 796.

<sup>302</sup> W tym wypadku art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity – Dz.U. z 2012 r., poz. 392) stanowi, iż zastępstwo Prezesa Rady Ministrów należy do jednego z ministrów.

<sup>303</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 142.



któremu Sejm wyraził wotum nieufności. W takiej sytuacji wniosek premiera nie jest konieczny<sup>304</sup>.

Podkreślić również należy, że w aktualnym stanie prawnym premier nie ma prawnego obowiązku konsultowania swoich decyzji personalnych z innymi organami, a w szczególności z Prezydentem. Zniesiony został zatem wymóg zasięgnięcia opinii Prezydenta odnośnie do wniosku o powołanie Ministrów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych<sup>305</sup>. Dla dopełnienia powyższego obrazu należy zauważyć, iż obecnie tylko do premiera należy dokonywanie kontrasygnaty niektórych aktów urzędowych Prezydenta RP<sup>306</sup>. Stąd też należy stwierdzić, że omówione wyżej rozwiązania nie tylko umacniają pozycje Prezesa Rady Ministrów w systemie organów państwowych, ale czynią go jedynym reprezentantem rządu w stosunkach z Prezydentem. W ten sposób więzi zależności pomiędzy ministrami a szefem rządu są silniejsze, gdyż ministrowie nie mają prawnej możliwości odwołania się do autorytetu głowy państwa. Jednocześnie Prezydent jest faktycznie pozbawiony możliwości wpływania na politykę rządu i poszczególnych ministrów. Wprawdzie w obecnej Konstytucji przewidziano instytucję Rady Gabinetowej, czyli Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem Prezydenta, jednakże organ ten nie posiada kompetencji Rady Ministrów i nie podejmuje żadnych decyzji<sup>307</sup>. W tej sytuacji zwołanie Rady Gabinetowej można traktować jako środek do uzyskania przez głowę państwa informacji na temat oficjalnego stanowiska rządu w istotnych sprawach polityki państwa, jak również do ewentualnego rozwiązania konfliktów pomiędzy dwoma członami egzekutywy<sup>308</sup>. Należy przy tym zauważyć, iż z formalnego punktu widzenia Prezydent jest przewodniczącym Rady Gabinetowej, zaś wszyscy członkowie rządu są równoprawnymi członkami Rady Gabinetowej, zatem pozycja ministra jest równa pozycji premiera. Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której na posiedzeniu Rady Gabinetowej minister próbowałby forsować stanowisko niezgodne z linią polityki szefa rządu. Praktyka funkcjonowania tej instytucji wskazuje na to, iż ma ona charakter doraźny i jest wykorzystywana przede wszystkim do rozpatrywania kluczowych spraw polityki państwa. Jednakże wpływ tej instytucji na politykę Rady Ministrów i poszczególnych ministrów jest trudny do uchwycenia. W szczególności należy podnieść, iż ministrowie nie będą re-

<sup>304</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 159 Konstytucji, uwaga 18*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 23.

<sup>305</sup> Praktyka funkcjonowania instytucji ministrów prezydenckich wskazuje, iż byli oni w pełni uzależnieni od Prezydenta i często przedkładali lojalność wobec głowy państwa nad lojalność wobec szefa rządu, co szczególnie było widoczne w okresie prezydentury L. Wałęsy i konfliktu między szefem MSW A. Milczanowskim a premierem J. Oleksym, patrz: R. Mojak, *Skład, organizacja...*, s. 323–324.

<sup>306</sup> Art. 144 ust. 2 Konstytucji.

<sup>307</sup> Art. 141 Konstytucji.

<sup>308</sup> B. Banaszak, *op. cit.* s. 772; B. Opaliński, *Rada Gabinetowa...*, s. 120–122.

alizować ustaleń podjętych na posiedzeniach Rady Gabinetowej, jeżeli byłyby one niezgodne z wolą premiera<sup>309</sup>.

Dodatkowo należy zauważyć, iż obecna Konstytucja powierza Prezesowi Rady Ministrów funkcję kierowania pracami gabinetu, jednakże nie wypowiada się na temat trybu jego pracy. W obecnej ustawie zasadniczej pominięto zasadę kolegiального działania Rada Ministrów, obowiązującą w poprzednim stanie prawnym. Bez wątpienia prowadzi to do wzmocnienia stanowiska premiera względem pozostałych członków rządu, jako kierownika i koordynatora prac gabinetu<sup>310</sup>. Pominięcie zasady kolegiального działania rządu oznacza bowiem, iż kwestia trybu działania rządu może być regulowana w aktach normatywnych niższego rzędu w sposób dosyć swobodny. Oczywistym jednak jest, że decydujący wpływ na treść tej regulacji będzie wywierał każdorazowy Prezes Rady Ministrów.

W tym miejscu należy zauważyć, iż sam fakt, że Rada Ministrów jest organem wieloosobowym, nie oznacza konieczności podejmowania decyzji w trybie kolegialnym, tj. na formalnych posiedzeniach i w drodze głosowania. Możliwe jest również załatwianie spraw np. w trybie obiegowym, czy też w trybie uzgodnień. Należy przy tym wspomnieć, że te tryby działania były wykorzystywane przez rząd w poprzednim stanie prawnym, kiedy zasada kolegialności działania Rady Ministrów była wyrażona w Konstytucji lipcowej i w Małej Konstytucji<sup>311</sup>. Nadto wskazać należy, iż zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 12 Konstytucji RP, w zakresie określonym w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów sama określa swoją organizację i tryb pracy. Wydaje się zatem, iż regulacja ustawowa w tej materii powinna mieć charakter ogólny, tak aby w możliwie najszerszym zakresie uwzględnić autonomię regulaminową Rady Ministrów<sup>312</sup>.

<sup>309</sup> B. Opaliński, *Rada Gabinetowa...*, s. 124–125.

<sup>310</sup> E. Gdulewicz, R. Mojak, *op. cit.*, s. 147.

<sup>311</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 147 Konstytucji, uwaga 8*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 4.

<sup>312</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146 Konstytucji, uwaga 35*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 30–32; poglądy P. Sarneckiego idą znacznie dalej, gdyż autor ten uważa, iż w świetle obecnego brzmienia przepisu art. 146 ust. 4 pkt 12) Konstytucji sprawy organizacji i trybu pracy Rady Ministrów nie mogą być w ogóle regulowane w drodze ustawy, bowiem należą do sfery „autonomii regulaminowej Rady Ministrów” (na wzór autonomii regulaminowej Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego). Pogląd ten wydaje się być zbyt daleko idący, bowiem nie uwzględnia pierwszej części tego przepisu „w **zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach** (podkreślenie moje – M. W.) Rada Ministrów określa organizację i tryb swojej pracy”. Zatem należy uznać, iż dopuszczalne jest ogólne uregulowanie pewnych aspektów organizacji Rady Ministrów w ustawie zwykłej. Tym niemniej wątpliwości odnośnie do zakresu dopuszczalnego ingerowania przez Sejm w autonomię regulaminową Rady Ministrów przyczyniły się do uchwalenia nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów (ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw

Stąd też rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>313</sup> oraz w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>314</sup> umacniają kierowniczą rolę premiera w rządzie. Wprawdzie zgodnie z art. 1 wspomnianej wyżej ustawy Rada Ministrów (Rząd) działa kolegialnie, jednak sytuacje, w których decyzje rządu podejmowane są w trybie kolegialnym na posiedzeniach poprzez głosowanie nie są jedyną formą działania gabinetu. Regulamin pracy Rady Ministrów przewiduje również możliwość podejmowania decyzji w trybie obiegowym, czyli w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk<sup>315</sup>.

Ponadto w trakcie posiedzenia Rady Ministrów decyzje powinny być podejmowane w drodze uzgodnień. W związku z tym jeszcze przed wniesieniem danej sprawy na posiedzenie Rady Ministrów członek Rady Ministrów powinien uzgodnić stanowisko z innymi członkami Rady Ministrów. Dopiero w przypadkach, w których osiągnięcie uzgodnienia nie jest możliwe, projekt rozstrzygnięcia może być poddany głosowaniu. Rozstrzygnięcia podejmowane w drodze głosowania zapadają zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów, a w razie równej liczby głosów rozstrzyga głos Prezesa Rady Ministrów. Nadto to do premiera należy decyzja, czy dana sprawa winna być rozstrzygana w tym trybie<sup>316</sup>. W praktyce zatem to szef rządu ma decydujący wpływ na tryb działania Rady Ministrów oraz podejmowane przez nią

---

– Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800) i uchyleneia znacznej liczby przepisów ustawy dotyczących organizacji i trybu pracy Rady Ministrów, patrz: *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 82, s. 2.

<sup>313</sup> Pierwotnie powyższa ustawa nosiła nazwę „ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów”, została opublikowana w Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 492. Tytuł tej ustawy od dnia 1 stycznia 2002 r. brzmi „ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów” (art. 1 pkt 1) ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw). Aktualny tekst jednolity ustawy został opublikowany w Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

<sup>314</sup> M.P. z 2013 r., poz. 979, cytowany dalej jako „Regulamin pracy RM”. Powyższa uchwała zastąpiła uchwałę nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r., nr 13, poz. 221), ta zaś – uchwałę nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 1997 r., nr 15, poz. 144).

<sup>315</sup> § 2 ust. 2 Regulaminu pracy RM.

<sup>316</sup> §3 oraz § 15 ust. 2–3 Regulaminu pracy RM.

decyzje<sup>317</sup>, jak również na obecność innych osób na posiedzeniach Rady Ministrów<sup>318</sup>.

Przepisy obecnej Konstytucji oraz aktów normatywnych niższej rangi podkreślają zatem naczelną pozycję Prezesa Rady Ministrów w rządzie. Z kolei regulacja konstytucyjna stanowiska wiceprezesów Rady Ministrów jest uboga. Poza stwierdzeniem, iż wiceprezesa Rady Ministrów są fakultatywnymi członkami Rady Ministrów, Konstytucja nie precyzuje ich pozycji, w szczególności nie przyznaje im żadnych kompetencji. Stąd też należy uznać, iż organ ten nie posiada żadnych własnych kompetencji. W ustawie o Radzie Ministrów wskazano, iż wiceprezes Rady Ministrów kieruje pracami rządu w razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków. Ponadto wiceprezes Rady Ministrów wykonuje, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów<sup>319</sup>. Zatem kompetencje wicepremiera są pochodną kompetencji Prezesa Rady Ministrów, mieszczą się w ich zakresie i są określane przez premiera<sup>320</sup>.

Ewentualne wzmocnienie pozycji wicepremiera może nastąpić na skutek powierzenia mu stanowiska ministra, co jest zwyczajową praktyką<sup>321</sup>. Nadto wpływ na faktyczne stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów w rządzie mają czynniki organizacyjne (znaczenie resortu kierowanego przez wicepremiera, zakres kompetencji powierzonych mu przez Prezesa Rady Ministrów), a przede wszystkim polityczne (pozycja ugrupowania politycznego, które reprezentuje wicepremier w ramach koalicji rządowej, poziom osobistego zaufania premiera do danego wicepremiera, itp.)<sup>322</sup>. Tym niemniej na gruncie

<sup>317</sup> Por. uwagi G. Rydlewskiego na tle regulaminów pracy Rady Ministrów z 1997 r. i 2002 r.: G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 135–144; także uwagę P. Sarneckiego: „rozstrzygnięcia rządowe zapadają pod dominującym wpływem premiera (...) zaprawdę trudno sobie wyobrazić sobie sytuację, w której premier nie byłby w stanie narzucić swojej woli ministrom, czy np. zostać «przegłosowany» w trakcie posiedzeń Rady Ministrów (...)”, patrz: P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji...*, s. 188–189.

<sup>318</sup> Do 2001 r. stałe upoważnienie do udziału w pracach Rady Ministrów mieli m.in. Prezes NIK i Prezes NBP. Po nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów osoby te mogą uczestniczyć w posiedzeniach rządu jedynie na podstawie zaproszenia premiera, patrz: S. Patyra, *Pozycja ustrojowa...*, s. 216.

<sup>319</sup> Art. 6 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>320</sup> B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 31; M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 124.

<sup>321</sup> Sytuacje, w których określony wicepremier nie otrzymuje stanowiska ministra resortowego należą do wyjątkowych. W omawianym okresie dotyczyło to tylko wicepremiera Izabeli Jarugi-Nowackiej (w rządzie Marka Belki) oraz wicepremiera Przemysława Gosiewskiego (w rządzie Jarosława Kaczyńskiego), którzy pełnili urząd ministra zadaniowego, patrz: B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 32; K. Leszczyńska, *Status członków Rady Ministrów w świetle rozwiązań prawnoustrojowych i praktyki ustrojowej (1997–2014)*, [w:] *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015, s. 113.

<sup>322</sup> G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 114.

obecnej Konstytucji nie można traktować wiceprezesów Rady Ministrów jako organów pośredniczących pomiędzy szefem rządu a poszczególnymi ministrami, co było praktykowane w okresie PRL.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. przewiduje istnienie dwóch kategorii ministrów – ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej („ministrów działowych”, czy też „ministrów resortowych”) oraz ministrów wykonujących zadania powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów („ministrów zadaniowych”, czy też „ministrów bez teki”)<sup>323</sup>. W wypadku ministrów resortowych zakres ich działania określają ustawy. Konstytucja nie precyzuje, czy wspomniane wyżej regulacje ustawowe mają mieć formę odrębnych ustaw tworzących urzędy ministrów i określających ich kompetencje, czy też jednej ustawy dotyczącej działów administracji rządowej<sup>324</sup>. Wydaje się, że dopuszczalne jest stosowanie obydwu tych metod regulacji, jak również określanie kompetencji ministrów w ustawach szczególnych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż obecne unormowanie konstytucyjne odstępuje od obowiązku tworzenia urzędów ministra w drodze ustawy, przewidzianego w Konstytucji lipcowej. Z tego też względu decydujący wpływ na kształt rządu i kompetencje poszczególnych ministrów uzyskał Prezesem Rady Ministrów, co jest zgodne z założeniami reformy centrum administracyjnego rządu z 1996 r., przewidującej tak zwaną elastyczną strukturę rządu<sup>325</sup>. Stąd też za słuszny należy uznać pogląd, iż wraz z przyjęciem obecnej Konstytucji nastąpiło zerwanie z dotychczasową tradycją tworzenia urzędów ministrów w drodze ustawy<sup>326</sup>.

Z kolei w stosunku do ministrów zadaniowych Konstytucja nie określa podstawy prawnej ich działania. Z istoty funkcji ministra i charakteru powierzonych mu zadań wynika jednak, iż ta podstawa prawna powinna mieć formę aktu normatywnego<sup>327</sup>. Nadto zakres kompetencji ministrów zadaniowych nie może na-

---

<sup>323</sup> Art. 149 ust. 1 Konstytucji. Warto jednak zaznaczyć, iż art. 149 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji brzmi „Ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Użycie w tym wypadku spójnika „lub” oznacza, iż teoretycznie jest możliwe wyodrębnienie trzeciej kategorii ministrów – tych, którzy kierują działem administracji rządowej i jednocześnie wypełniają zadania powierzone im przez premiera; patrz: P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji...*, s. 185–187.

<sup>324</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 149 Konstytucji, uwaga 4*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 2.

<sup>325</sup> G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 102.

<sup>326</sup> R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna...*, s. 287.

<sup>327</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 149 Konstytucji, uwaga 4*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz...*, s. 4–5; dyskusyjny jest pogląd tego autora, iż ministrowie zadaniowi nie mają możliwości wydawania nie tylko rozporządzeń, ale również zarządzeń. Taki zakaz nie wynika wprost ani z treści art. 149 ust. 2, ani 93 ust. 1 Konstytucji, trudno również wyprowadzić go na zasadach wykładni funkcjonalnej. Co więcej, gdyby uznać, iż ministrowie bez teki nie posiadają możliwości wydawania zarządzeń, to oznaczałoby to znaczące utrudnienie w wykonywaniu przez nich zadań zleconych przez premiera. Por. B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 44, wraz z przypisem 74.

ruszać kompetencji ministrów działowych. Zatem pomimo tego, że ze swej istoty zakres działania ministrów zadaniowych dotyczy spraw „ponaddziałowych” („ogólnorządowych”), nie należy ich traktować jako nadrzędnych w stosunku do ministrów działowych. Pozycja ministrów resortowych i ministrów bez teki jako członków Rady Ministrów jest zasadniczo taka sama. Jedyne istotne wyjątki dotyczą prawa wydawania rozporządzeń, które zostało przyznane jedynie ministrom działowym<sup>328</sup>. Warto wspomnieć, iż Rada Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra<sup>329</sup>.

Wskazać również należy, iż obecna Konstytucja zakłada możliwość łączenia funkcji członka rządu i sekretarza stanu z mandatem posła i senatora, co jest zgodne z założeniami parlamentarno-gabinetowego systemu rządów<sup>330</sup>. Jednocześnie wprowadza zasadę, że członek Rady Ministrów nie może prowadzić działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi<sup>331</sup>.

W przepisach ustawy zasadniczej uregulowano zasady ponoszenia przez Radę Ministrów i jej członków odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Solidarna odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem realizowana jest przede wszystkim poprzez możliwość wyrażenia przez Sejm konstruktywnego wotum nieufności wobec Rady Ministrów<sup>332</sup>. Sejm może wyrazić również indywidualne wotum nieufności poszczególnemu ministrowi, zarówno działowemu, jak zadaniowemu<sup>333</sup>. Formą kontroli Sejmu nad działalnością ministrów przewidzianą wprost w przepisach Konstytucji jest prawo zgłaszania interpelacji i zapytań poselskich oraz pytań w sprawach bieżących przez posłów<sup>334</sup>. Z kolei odpowiedzialność polityczna ministrów względem Prezesa Rady Ministrów jest realizowana poprzez możliwość występowania przez premiera z wnioskami o dokonanie zmiany w składzie Rady Ministrów<sup>335</sup>. Powyższe zagadnienia zostaną omówione szerzej w dalszej części pracy. Ponadto w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego, w obecnej Konstytucji uregulowane zostały podstawowe zagadnienia związane z zakresem odpowie-

---

<sup>328</sup> *Ibidem*, s. 5–6.

<sup>329</sup> Art. 149 ust. 2 Konstytucji.

<sup>330</sup> Art. 103 ust. 1 Konstytucji; patrz: M. Szydło, *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012, s. 90–93.

<sup>331</sup> Art. 150 Konstytucji.

<sup>332</sup> Przy czym wyrażenie wotum nieufności dla rządu zawsze ma charakter konstruktywny, czyli wiąże się z dokonaniem wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów (w odróżnieniu od regulacji zawartej w Małej Konstytucji, gdzie wybór nowego premiera przy wniosku o wotum nieufności miał charakter fakultatywny), patrz: art. 158 Konstytucji.

<sup>333</sup> Art. 66 ust. 1–3 w zw. z art. 67 Małej Konstytucji.

<sup>334</sup> Zgodnie z Konstytucją odpowiedź na interpelację i zapytanie poselskie powinna być udzielona w terminie 21 dni. Natomiast pytania w sprawach bieżących wymagają odpowiedzi ministra na każdym posiedzeniu Sejmu, patrz: art. 115 Konstytucji.

<sup>335</sup> Art. 161 Konstytucji.



działności konstytucyjnej członków rządu przed Trybunałem Stanu oraz trybem ponoszenia tej odpowiedzialności<sup>336</sup>.

Konstytucja nie reguluje liczby ministrów. Imiennie w przepisach Konstytucji wskazani są dwaj ministrowie – Obrony Narodowej oraz Sprawiedliwości. Wynika to z przyznania tym ministrom dodatkowych kompetencji określonych wprost w ustawie zasadniczej. W wypadku Ministra Obrony Narodowej kompetencje te dotyczą współpracy z Prezydentem w wykonywaniu przez głowę państwa funkcji Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie pokoju, jak również przedkładania Prezydentowi wniosków o nadanie określonych w ustawie stopni wojskowych<sup>337</sup>. Z kolei Minister Sprawiedliwości z racji pełnionego urzędu jest członkiem Krajowej Rady Sądownictwa<sup>338</sup>. Jednocześnie ustawa zasadnicza nie reguluje kwestii możliwości łączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości z urzędem Prokuratora Generalnego, pozostawiając to zagadnienie ustawodawcy zwykłemu<sup>339</sup>. Nadto Konstytucja wspomina o ministrze „właściwym do spraw zagranicznym”<sup>340</sup>, co jednak nie stanowi podstawy do stwierdzenia, iż w ustawie zasadniczej przewidziano istnienie urzędu Ministra Spraw Zagranicznych. Konieczne jest jednak utworzenie takiego działu administracji rządowej i przekazanie go jednemu z ministrów do kierowania<sup>341</sup>.

W praktyce gabinety utworzone po 1997 r. liczyły od 15 do 24 członków. W skład rządu Jerzego Buzka w momencie jego powołania weszły 23 osoby, w tym Prezes Rady Ministrów, 2 wiceprezesów będących jednocześnie ministrami resortowymi (jeden z UW, jeden z AWS), 13 ministrów resortowych, oraz przewodniczący Komitetu Badań Naukowych (KBN) oraz Komitetu Integracji Europejskiej (KIE)<sup>342</sup>. Ponadto powołano 5 ministrów – członków Rady

<sup>336</sup> Art. 156 i art. 198 ust. 1 Konstytucji.

<sup>337</sup> Art. 134 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji.

<sup>338</sup> Art. 187 ust. 1 pkt 1) Konstytucji.

<sup>339</sup> Charakterystyczne jest, iż w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oddzielnie wymienione są kompetencje Ministra Sprawiedliwości (wspomniany art. 187 ust. 1 pkt 1) i oddzielnie – kompetencje Prokuratora Generalnego (art. 191 ust. 1 pkt 1).

<sup>340</sup> Art. 133 ust. 3 Konstytucji.

<sup>341</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 147 Konstytucji, uwaga 3*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2..., s. 1–2; nieco odmiennie R. Mojak, *Konstrukcja prawnoustrojowa i pozycja ministra w polskim systemie ustrojowym w świetle regulacji Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Minikommentarz dla Maksyprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 676.

<sup>342</sup> Funkcję wiceprezesów Rady Ministrów sprawowali Leszek Balcerowicz (jednocześnie Minister Finansów) oraz Janusz Tomaszewski (jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji). Poszczególne resorty objęli: Mirosław Handke (Edukacji Narodowej), Janusz Steinhoff (Gospodarki), Joanna Wnuk-Nazarowa (Kultury i Sztuki), Marek Zdrojewski (Łączności), Janusz Onyszkiewicz (Obrony Narodowej), Jan Szyszko (Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), Longin Komołowski (Pracy i Polityki Socjalnej), Jacek Janiszewski (Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), Emil Wąsacz (Skarbu Państwa), Bronisław Geremek (Spraw Zagranicznych), Hanna Suchocka (Sprawiedliwości), Eugeniusz Morawski (Transportu i Gospodarki Morskiej), Wojciech Maksymowicz (Zdrowia i Opieki Społecznej). Przewod-

Ministrów. Dwie funkcje ministrów bez teki „wywodziły się” jeszcze z poprzedniego gabinetu W. Cimoszewicza (minister – koordynator służb specjalnych oraz minister ds. usuwania skutków powodzi). Stanowiska ministrów zadaniowych otrzymali również prezes RCSS oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo powołano ministra – członka Rady Ministrów ds. koordynacji reform społecznych, w związku z planem przeprowadzenia reform systemu edukacji, systemu emerytalnego i służby zdrowia<sup>343</sup>. W składzie Rady Ministrów znalazło się 16 przedstawicieli AWS oraz 5 UW, 2 członków rządu nie należało do żadnej partii politycznej; 13 osób sprawowało mandat poselski. Żaden z członków gabinetu W. Cimoszewicza nie znalazł się w rządzie J. Buzka<sup>344</sup>.

Gabinet Leszka Millera w momencie utworzenia liczył 16 osób, w tym Prezes Rady Ministrów (będący jednocześnie przewodniczącym KIE), 3 wiceprezesów Rady Ministrów (będących jednocześnie ministrami resortowymi, po jednym z SLD, PSL i UP) oraz 12 ministrów resortowych (w tym Minister Nauki – przewodniczący KBN). Nie powołano żadnego ministra bez teki<sup>345</sup>. W tym gronie było 11 przedstawicieli SLD, 2 PSL, 1 UP, 2 bezpartyjnych, każda z partii politycznych tworzących koalicję rządową posiadała „swojego” wicepremiera. Większość członków rządu (13 osób) sprawowało mandat poselski. Żaden z członków gabinetu L. Millera nie wchodził w skład rządu J. Buzka<sup>346</sup>.

---

niczającym Komitetu Integracji Europejskiej został Ryszard Czarnecki, zaś przewodniczącym Komitetu Badań Naukowych – Andrzej Wiszniewski, patrz: postanowienia Prezydenta RP z 31 października 1997 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów i powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 1997 r., nr 81, poz. 786–787).

<sup>343</sup> Ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. koordynacji działań służb specjalnych został Janusz Pałubicki, ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. usuwania skutków powodzi – Jerzy Widzyk, ministrem – prezesem RCSS – Jerzy Kropiwnicki, ministrem – szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Wiesław Walendziak, zaś ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. koordynacji reform społecznych – Teresa Kamińska, patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 i 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministrów – członków Rady Ministrów (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 921–925); P. Kaleta, *op. cit.*, s. 112.

<sup>344</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 110–112.

<sup>345</sup> Funkcje wiceprezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów objął Marek Belka, wiceprezesa i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Jarosław Kalinowski, wiceprezesa i Ministra Infrastruktury – Marek Pol. Poszczególne resorty objęli: Krystyna Łybacka (Edukacji Narodowej i Sportu), Jacek Piechota (Gospodarki), Andrzej Celiński (Kultury), Michał Kleiber (Nauki), Jerzy Szmajdziński (Obrony Narodowej), Jerzy Hausner (Pracy i Polityki Społecznej), Wiesław Kaczmarek (Skarbu Państwa), Krzysztof Janik (Spraw Wewnętrznych i Administracji), Włodzimierz Cimoszewicz (Spraw Zagranicznych), Barbara Piwnik (Sprawiedliwości), Stanisław Żelichowski (Środowiska), Mariusz Łapiński (Zdrowia); patrz: postanowienia Prezydenta RP z dnia 19 października 2001 r.: nr 113-21-01 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, nr 113-22-01 o powołaniu przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, nr 113-23-01 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., nr 37, poz. 602–604).

<sup>346</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 118.

W skład pierwszego gabinetu Marki Belki weszło 18 osób, w tym Prezes Rady Ministrów (jednocześnie przewodniczący KIE), 2 wiceprezesów Rady Ministrów (po jednym z SLD i z UP, przy czym wicepremier Jerzy Hausner był równocześnie Ministrem Gospodarki i Pracy, a wicepremier Izabela Jaruga-Nowacka – ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. polityki społecznej, równego statusu kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji), 14 ministrów resortowych oraz minister – członek Rady Ministrów – szef KPRM<sup>347</sup>. W tej grupie znalazło się 6 przedstawicieli SLD, 1 – UP oraz 11 osób bezpartyjnych; 6 członków rządu sprawowało mandaty poselskie. W rządzie M. Belki znalazło się 7 ministrów wchodzących w skład gabinetu L. Millera<sup>348</sup>. Z kolei skład drugiego rządu Marka Belki był tożsamy ze składem pierwszego gabinetu, zmienił się jedynie Minister Zdrowia<sup>349</sup>.

W skład rządu Kazimierza Marcinkiewicza wchodziło 18 osób, w tym Prezes Rady Ministrów, 16 ministrów resortowych oraz minister-członek Rady Ministrów ds. koordynacji służb specjalnych<sup>350</sup>. W tym gronie znalazło się 10

---

<sup>347</sup> Poszczególne resorty objęli: Mirosław Sawicki (Edukacji Narodowej i Sportu), Andrzej Raczek (Finansów), Krzysztof Opawski (Infrastruktury), Waldemar Dąbrowski (Kultury), Michał Kleiber (Nauki i Informatyzacji), Jerzy Szmajdziński (Obrony Narodowej), Krzysztof Pater (Pracy i Polityki Społecznej), Wojciech Olejniczak (Rolnictwa i Rozwoju Wsi), Jacek Socha (Skarbu Państwa), Ryszard Kalisz (Spraw Wewnętrznych i Administracji), Włodzimierz Cimoszewicz (Spraw Zagranicznych), Marek Sadowski (Sprawiedliwości), Jerzy Swatoń (Środowiska), Wojciech Rudnicki (Zdrowia); ministrem-członkiem Rady Ministrów, szefem KPRM został Sławomir Cytrycki; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Sławomira Cytryckiego (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1117); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra – członka Rady Ministrów Izabeli Jarugi-Nowackiej (Dz.U. z 2004 r., nr 109, poz. 1155); postanowienia Prezydenta RP z dnia 2 maja 2004 r.: nr 113-15-04 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, nr 113-16-04 o powołaniu w skład Rady Ministrów, nr 113-17-04 o powołaniu przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej (M.P. z 2004 r., nr 19, poz. 335–337).

<sup>348</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 121–122.

<sup>349</sup> Wojciech Rudnicki już w maju 2004 r. z uwagi na stan zdrowia zrezygnował z pełnienia funkcji ministra, zastąpił go Marian Czakański, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 123–124.

<sup>350</sup> Poszczególne resorty objęli: Michał Seweryński (Edukacji i Nauki), Teresa Lubińska (Finansów), Piotr Woźniak (Gospodarki), Kazimierz M. Ujazdowski (Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Radosław Sikorski (Obrony Narodowej), Krzysztof Michałekiewicz (Pracy i Polityki Społecznej), Krzysztof Jurgiel (Rolnictwa i Rozwoju Wsi), Grażyna Gęsicka (Rozwoju Regionalnego), Andrzej Mikosz (Skarbu Państwa), Tomasz Lipiec (Sportu), Ludwik Dorn (Spraw Wewnętrznych i Administracji), Stanisław Meller (Spraw Zagranicznych, równocześnie przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej), Zbigniew Ziobro (Sprawiedliwości), Jan Szyszko (Środowiska), Jerzy Polaczek (Transportu i Budownictwa), Zbigniew Religa (Zdrowia); ministrem-członkiem Rady Ministrów ds. koordynacji służb specjalnych został Zbigniew Wassermann; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna (Dz.U. z 2005 r., nr 221, poz. 1904); postanowienia Prezydenta RP z dnia 31 października 2005 r.: nr 113-21-05 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów i nr 113-22-05 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 67, poz. 928–929).

przedstawiciele PiS oraz 8 osób bezpartyjnych; 9 członków rządu pełniło mandat poselski. Żaden z członków rządu K. Marcinkiewicza nie wchodził w skład gabinetu M. Belki. Początkowo w składzie rządu nie został powołany wiceprezes Rady Ministrów, dopiero w dniu 21 listopada 2005 r. stanowisko to objął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Ludwik Dorn<sup>351</sup>.

Rada Ministrów kierowana przez Jarosława Kaczyńskiego liczyła 22 osoby, w tym Prezes Rady Ministrów (jednocześnie przewodniczący KIE), 3 wiceprezesów Rady Ministrów (pełniących jednocześnie funkcje ministrów resortowych, po jednym z PiS, Samoobrony RP i LPR), 16 ministrów resortowych oraz 2 ministrów – członków Rady Ministrów<sup>352</sup>. Do PiS należało 11 członków rządu, 2 do Samoobrony RP, 2 do LPR, 7 osób było bezpartyjnych; 11 osób piastowało mandat poselski. W rządzie J. Kaczyńskiego było aż 19 ministrów wchodzących w skład gabinetu K. Marcinkiewicza<sup>353</sup>.

W składzie gabinetu Donalda Tuska znalazło się 19 osób, w tym Prezes Rady Ministrów (będący jednocześnie przewodniczącym KIE), 2 wiceprezesów Rady Ministrów (będących jednocześnie ministrami resortowymi, jeden z PO i jeden z PSL), 15 ministrów resortowych oraz minister-członek Rady Ministrów, szef Komitetu Stałego Rady Ministrów<sup>354</sup>. W skład gabinetu D. Tu-

---

<sup>351</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 21 listopada 2005 r. nr 113-23-05 o zmianie w składzie Rady Ministrów; P. Kaleta, *op. cit.*, s. 126–127.

<sup>352</sup> Wicepremierem i Ministrem Edukacji Narodowej został Roman Giertych, funkcję wicepremiera i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi objął Andrzej Lepper, wicepremierem i Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji został Ludwik Dorn. Poszczególne resorty objęli: Antoni Jaszczak (Budownictwa), Stanisław Kluza (Finansów), Piotr Woźniak (Gospodarki), Rafał Wiechecki (Gospodarki Morskiej), Kazimierz M. Ujazdowski (Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Michał Seweryński (Nauki i Szkolnictwa Wyższego), Radosław Sikorski (Obrony Narodowej), Anna Kalata (Pracy i Polityki Społecznej), Grażyna Gęśicka (Rozwoju Regionalnego), Wojciech Jasiński (Skarbu Państwa), Tomasz Lipiec (Sportu), Anna Fotyga (Spraw Zagranicznych, przewodnicząca Komitetu Integracji Europejskiej), Zbigniew Ziobro (Sprawiedliwości), Jan Szyszko (Środowiska), Jerzy Polaczek (Transportu), Zbigniew Religa (Zdrowia); ministrem-członkiem Rady Ministrów ds. koordynacji służb specjalnych został Zbigniew Wassermann, zaś ministrem-członkiem Rady Ministrów, przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów został Przemysław Gosiewski; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana (Dz.U. z 2006 r., nr 141, poz. 998); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Przemysława Gosiewskiego (Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 962); postanowienia Prezydenta RP z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-32-06 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów i nr 113-33-06 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2006 r., nr 49, poz. 524–525).

<sup>353</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 129.

<sup>354</sup> Wicepremierem i Ministrem Gospodarki został Waldemar Pawlak, wicepremierem i Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji został Grzegorz Schetyna. Poszczególne resorty objęli: Katarzyna Hall (Edukacji Narodowej), Jan Vincent-Rostowski (Finansów), Cezary Grabarczyk (Infrastruktury), Bogdan Zdrojewski (Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Barbara Kudrycka (Nauki i Szkolnictwa Wyższego), Bogdan Klich (Obrony Narodowej), Jolanta Fedak (Pracy i Polityki Społecznej), Marek Sawicki (Rolnictwa i Rozwoju Wsi) Elżbieta Bienkowska

ska weszło 10 przedstawicieli PO, 3 PSL oraz 6 osób bezpartyjnych; 10 członków rządu sprawowało mandat poselski. Żaden z członków nowego rządu nie pełnił funkcji ministra w gabinecie J. Kaczyńskiego<sup>355</sup>. Z kolei w skład drugiego rządu D. Tuska weszło 20 osób, w tym Prezes Rady Ministrów, wiceprezes Rady Ministrów Waldemar Pawlak z PSL będący jednocześnie Ministrem Gospodarki, 16 ministrów resortowych oraz minister-członek Rady Ministrów<sup>356</sup>. W tej grupie było 12 członków PO, 3 członków PSL oraz 5 osób bezpartyjnych.; 12 członków rządu piastowało mandat poselski, a 1 osoba – senatorski. W porównaniu do pierwszego gabinetu D. Tuska, swoje stanowiska zachowało 9 członków rządu<sup>357</sup>.

W skład rządu Ewy Kopacz weszło 19 osób, w tym Prezes Rady Ministrów, 2 wiceprezesów Rady Ministrów (będących jednocześnie ministrami resortowymi, jeden z PO i jeden z PSL), 15 ministrów resortowych oraz minister-członek Rady Ministrów, szef KPRM, koordynator służb specjalnych<sup>358</sup>. W tej

---

(Rozwoju Regionalnego), Aleksander Grad (Skarbu Państwa), Mirosław Drzewiecki (Sportu i Turystyki), Radosław Sikorski (Spraw Zagranicznych), Zbigniew Cwiągalski (Sprawiedliwości), Maciej Nowicki (Środowiska), Ewa Kopacz (Zdrowia); ministrem-członkiem Rady Ministrów, przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów został Zbigniew Derdziuk; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Derdziuka (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1590); postanowienia Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2007 r.: nr 1131-48-07 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów, nr 1131-49-07 o powołaniu Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, nr 1131-50-07 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2007 r., nr 87, poz. 945–947), uchwała Sejmu RP z dnia 24 listopada 2007 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 2007 r., nr 90, poz. 972).

<sup>355</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 134.

<sup>356</sup> Poszczególne resorty objęli: Michał Boni (Administracji i Cyfryzacji), Krystyna Szumilas (Edukacji Narodowej), Jan Vincent-Rostowski (Finansów), Bogdan Zdrojewski (Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Barbara Kudrycka (Nauki i Szkolnictwa Wyższego), Tomasz Siemoniak (Obrony Narodowej), Władysław Kosiniak-Kamysz (Pracy i Polityki Społecznej), Marek Sawicki (Rolnictwa i Rozwoju Wsi) Elżbieta Bieńkowska (Rozwoju Regionalnego), Mikołaj Budzanowski (Skarbu Państwa), Joanna Mucha (Sportu i Turystyki), Radosław Sikorski (Spraw Zagranicznych), Jarosław Gowin (Sprawiedliwości), Marcin Korolec (Środowiska), Bartosz Arłukowicz (Zdrowia); ministrem-członkiem Rady Ministrów, szefem KPRM i przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów został Tomasz Arabski; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Tomasza Arabskiego (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1496); postanowienia Prezydenta RP z dnia 18 listopada 2011 r.: nr 1131-16-2011 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów i nr 1131-17-2011 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., nr 102, poz. 1026–1027), uchwała Sejmu RP z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów (M.P. z 2011 r., nr 105, poz. 1057).

<sup>357</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 137–138.

<sup>358</sup> Wicepremierem i Ministrem Gospodarki został Janusz Piechociński, zaś wicepremierem i Ministrem Obrony Narodowej został Tomasz Siemoniak. Poszczególne resorty objęli: Andrzej Halicki (Administracji i Cyfryzacji), Joanna Kluzik-Rostkowska (Edukacji Narodowej), Mateusz Szczurek (Finansów), Maria Wasiak (Infrastruktury i Rozwoju), Małgorzata Omilanowska (Kultury i Dziedzictwa Narodowego), Lena Kolarska-Bonińska (Nauki i Szkolnictwa Wyż-



grupie było 10 członków PO, 3 PSL oraz 6 osób bezpartyjnych. Aż 13 członków gabinetu E. Kopacz pełniło również funkcje ministrów w rządzie D. Tuska. Nadto 11 członków rządu sprawowało mandat poselski<sup>359</sup>.

W skład gabinetu Beaty Szydło weszły 24 osoby, w tym Prezes Rady Ministrów, 3 wiceprezesów Rady Ministrów (będących jednocześnie ministrami resortowymi, 2 z PiS i 1 z Polski Razem), 15 ministrów resortowych i 5 ministrów – członków Rady Ministrów<sup>360</sup>. W tym gronie było 17 członków PiS, 1 członek Polski Razem Zjednoczonej Prawicy, 2 członków Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobry oraz 4 osoby bezpartyjne. Mandat poselski sprawowało 17 członków rządu<sup>361</sup>.

---

szego), Władysław Kosiniak-Kamysz (Pracy i Polityki Społecznej), Marek Sawicki (Rolnictwa i Rozwoju Wsi), Włodzimierz Karpiński (Skarbu Państwa), Andrzej Biernat (Sportu i Turystyki), Cezary Grabarczyk (Sprawiedliwości), Teresa Piotrowska (Spraw Wewnętrznych), Grzegorz Schetyna (Spraw Zagranicznych), Maciej Grabowski (Środowiska), Bartosz Arłukowicz (Zdrowia); ministrem-członkiem Rady Ministrów, szefem KPRM i koordynatorem służb specjalnych został Jacek Cichocki, patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych oraz w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1276–1277); postanowienie Prezydenta RP z dnia 15 września 2014 r. nr 1131-12-2014 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 804); postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-13-2014 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów oraz nr 1131-14-2014 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 805–806).

<sup>359</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 350–352, 354.

<sup>360</sup> Wiceprezesem Rady Ministrów i Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego został Piotr Gliński, funkcję wicepremiera i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego objął Jarosław Gowin, zaś wicepremierem i Ministrem Rozwoju został Mateusz Morawiecki. Poszczególne resorty objęli: Anna Strażyńska (Cyfryzacji), Anna Zalewska (Edukacji Narodowej), Paweł Szałamacha (Finansów), Marek Gróbarczyk (Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej), Andrzej Adamczyk (Infrastruktury i Budownictwa), Antoni Macierewicz (Obrony Narodowej), Elżbieta Rafalska (Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), Krzysztof Jurgiel (Rolnictwa i Rozwoju Wsi), Dawid Jackiewicz (Skarbu Państwa), Witold Bańka (Sportu i Turystyki), Zbigniew Ziobro (Sprawiedliwości), Mariusz Błaszczak (Spraw Wewnętrznych i Administracji), Witold Waszczykowski (Spraw Zagranicznych), Jan Szyszko (Środowiska), Konstanty Radziwiłł (Zdrowia); ministrem-członkiem Rady Ministrów, szefem KPRM została Beata Kempa, ministrem-członkiem Rady Ministrów, szefem Gabinetu Politycznego premiera została Elżbieta Witek, funkcję ministra – członka Rady Ministrów, koordynatora służb specjalnych objął Mariusz Kamiński, ministrem-członkiem Rady Ministrów, przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów został Henryk Kowalczyk, natomiast stanowisko ministra – członka Rady Ministrów ds. organizacji resortu Energii objął Krzysztof Tchórzewski; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów – członków Rady Ministrów Beaty Kempy, Elżbiety Witek, Krzysztofa Tchórzewskiego; z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – koordynatora Służb Specjalnych oraz z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Henryka Kowalczyka (Dz.U. z 2015 r., poz. 1912–1914, 1921, 1927); postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1091).

<sup>361</sup> Obliczenia własne na podstawie danych zawartych na stronie internetowej Sejmu dotyczących klubu poselskiego Prawa i Sprawiedliwości: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/klubposlowie>.



Analizując powyższe informacje można stwierdzić istnienie kilku prawidłowości. Przede wszystkim istotny wpływ na liczbę ministrów (a także na liczbę wicepremierów) w rządzie mają czynniki polityczne związane z koalicyjnym charakterem kolejnych gabinetów powstałych po 1997 r.<sup>362</sup> Stąd też co do zasady rząd tworzony przez dwie partie polityczne liczy mniej członków niż gabinet popierany przez koalicję trzech lub więcej ugrupowań, gdyż w tym drugim przypadku istnieje potrzeba włączenia w skład rządu większej grupy osób. Wyjątkiem od tej reguły jest rząd L. Millera, wspierany przez koalicję SLD, UP i PSL, liczący jedynie 15 członków. Drugim wyjątkiem jest rząd J. Buzka, wspierany przez dwa ugrupowania (AWS i UW), liczący aż 23 osoby. Należy jednak zauważyć, iż AWS stanowiło koalicję NSZZ „Solidarność” i około 40 ugrupowań o rodowodzie solidarnościowym<sup>363</sup>, zatem gabinet J. Buzka był faktycznie wspierany przez koalicję wieloczłonową, a nie dwuczłonową. Stąd też zaistniała konieczność rozszerzenia składu gabinetu poprzez włączenie w prace rządu przedstawicieli różnych stronnictw wchodzących w skład AWS. Nadto na liczbę ministrów istotny wpływ ma dążenie premiera do takiego ukształtowania składu gabinetu, aby program działań rządu mógł zostać zrealizowany we właściwy sposób<sup>364</sup>. Mając na uwadze te czynniki premier może zmieniać zakres działania ministrów działowych i tworzyć lub likwidować poszczególne resorty, a także modyfikować liczbę ministrów zadaniowych i ich kompetencje<sup>365</sup>.

Należy również zauważyć, iż w większości wypadków funkcja ministra jest łączona z piastowaniem mandatu poselskiego (rządziej senatorskiego). Tylko w przypadku I i II rządu M. Belki liczba parlamentarzystów w składzie Rady Ministrów wynosiła zaledwie 33%, w wypadku innych gabinetów osoby piastujące mandat parlamentarny stanowiły około 50–60% składu Rady Ministrów, a w przypadku rządu L. Millera – ponad 80%. Z drugiej strony można wskazać na relatywnie znaczącą grupę osób bezpartyjnych powoływanych w skład kolejnych rządów. Zwykle do tej kategorii należało kilku członków rządu. Istotnym wyjątkiem w tej kwestii były gabinety M. Belki, gdzie osoby bezpartyjne stanowiły ponad 60% składu Rady Ministrów oraz rząd K. Marcinkiewicza, w którym prawie połowa członków nie należała do partii politycznych. Wydaje

---

xsp?klub=PiS (dostęp 14.10.2016).

<sup>362</sup> Por. R. Mojak, *Konstrukcja prawnoustrojowa i funkcjonowanie parlamentarnych rządów koalicyjnych w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Poślusznny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 216–222.

<sup>363</sup> A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 360–361; W. Jednaka, *Akcja Wyborcza Solidarność*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. III, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Zakamycze 1999, s. 10–11.

<sup>364</sup> Stąd też np. premier M. Belka doprowadził do utworzenia nowego resortu Polityki Społecznej, a premier K. Marcinkiewicz – resortu Rozwoju Regionalnego; patrz: G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki...*, s. 262; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 271.

<sup>365</sup> Szerzej na ten temat w kolejnym punkcie niniejszej pracy.

się, że było to spowodowane okolicznością, iż były to gabinety mniejszościowe. Powołanie w skład takiego rządu dużej grupy osób bezpartyjnych ma zapewnić mu szersze poparcie w Sejmie oraz wśród opinii publicznej jako rządu „fachowców”, a nie rządu „partyjnego”. Należy także wskazać na relatywnie niewielką liczbę przypadków, w której minister zachowywał swoje stanowisko w kolejnym gabinecie. Takie przypadki występowały jedynie w sytuacji, gdy dymisja rządu następowała w trakcie kadencji Sejmu, ewentualnie także w sytuacji, gdy dotychczasowa koalicja rządowa ponownie wygrała wybory parlamentarne<sup>366</sup>. Z kolei porażka dotychczasowej koalicji w wyborach oznaczała zmianę całego rządu. Dlatego też trudno sobie wyobrazić, aby w tych warunkach mógł powtórzyć się przypadek szefa MSZ Krzysztofa Skubiszewskiego, który w latach 1989–1993 sprawował swój urząd w czterech kolejnych rządach, w okresie dwóch kadencji Sejmu<sup>367</sup>.

### 4.3. Pozycja ustrojowa ministra jako członka rządu

Podstawowe kwestie związane z pozycją ustrojową ministra jako członka Rady Ministrów zostały uregulowane w przywołanych wyżej przepisach Konstytucji RP oraz w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>368</sup>. Ustawa w art. 7 przewiduje, że członek Rady Ministrów uczestniczy, na zasadach określonych w konstytucji, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc za treść i za realizację działań rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Członek Rady Ministrów jest obowiązany do inicjowania i opracowywania, w zakresie swojego działania, polityki rządu, przedkładania inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Nadto wyraźnie zaznaczono, że członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów. Z tą regulacją koresponduje zasada, iż członek Rady Ministrów reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów<sup>369</sup>. W ten sposób ustawowo zostały określone podstawy lojalności ministra wobec polityki rządu i wobec premiera jako szefa Rady Ministrów<sup>370</sup>.

<sup>366</sup> Jak już wskazano wyżej, 7 ministrów w rządzie L. Millera zasiadało w I i II rządzie M. Belki; aż 19 ministrów w rządzie K. Marcinkiewicza zachowało swoje funkcje w rządzie J. Kaczyńskiego; 9 ministrów I rządu D. Tuska znalazło się w II rządzie; nadto 13 ministrów II rządu D. Tuska utrzymało swoje urzędy w gabinecie E. Kopacz.

<sup>367</sup> K. Skubiszewski był szefem MSZ w rządzie T. Mazowieckiego i J. K. Bieleckiego (Sejm X kadencji) oraz J. Olszewskiego i H. Suchockiej (Sejm I kadencji).

<sup>368</sup> Tekst jednolity – Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

<sup>369</sup> Art. 8 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>370</sup> R. Mojak, *Skład, organizacja...*, s. 323.

Ustawa o Radzie Ministrów zezwala na tworzenie stałych komitetów Rady Ministrów jako organów pomocniczych i opiniodawczych. Początkowo były one tworzone w drodze rozporządzenia<sup>371</sup>. Takie rozporządzenia zostały wydane w trakcie funkcjonowania rządów W. Cimoszewicza<sup>372</sup> i J. Buzka<sup>373</sup>. Po nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów z 2001 r. stałe komitety są tworzone w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów<sup>374</sup>. Aktualnie funkcjonuje Komitet Stały Rady Ministrów, w skład którego wchodzi: przewodniczący powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów (często jest to minister zadaniowy, który jest powołany specjalnie do kierowania komitetem), członkowie, którymi są sekretarze stanu w ministerstwach, a także nie więcej niż dwóch przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, którymi są Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wyznaczeni przez niego sekretarze stanu lub podsekretarze stanu w Kancelarii Prezesa RM<sup>375</sup>. Jest to organ pomocniczy dla Rady Ministrów i jej Prezesa, zajmujący się inicjowaniem, przygotowywaniem i uzgadnianiem rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach należących do zadań i kompetencji

---

<sup>371</sup> Wydanego na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>372</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. z 1997 r., nr 13, poz. 70) przewidywało utworzenie czterech stałych komitetów. Skład komitetów został określony w § 1 rozporządzenia, natomiast decyzja w sprawie wyznaczenia przewodniczących komitetów oraz uzupełniania składu komitetów o innych ministrów została przekazana Prezesowi Rady Ministrów. W skład Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów weszli ministrowie: Finansów, Gospodarki, Łączności, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, przewodniczył mu wicepremier i Minister Finansów Marek Belka. W skład Komitetu Rozwoju Regionalnego weszli ministrowie: Łączności, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, komitetem kierował wicepremier i Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Roman Jagieliński (następnie zastąpiony na tych stanowiskach przez Jarosława Kalinowskiego). W skład Komitetu Społeczno-Politycznego weszli ministrowie: Edukacji Narodowej, Kultury i Sztuki, Pracy i Polityki Socjalnej, Sprawiedliwości, Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który kierował pracami komitetu (urząd ten pełnił Leszek Miller). Z kolei skład Komitetu Spraw Obronnych tworzyli ministrowie: Gospodarki, Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych, Przewodniczący KBN, Prezes RCSS oraz Minister Skarbu Państwa, który kierował jego pracami (urząd ten pełnił Mirosław Pietrewicz), patrz: K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 247–249.

<sup>373</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. z 1997 r., nr 143, poz. 953). W tym wypadku rozporządzenie tworzyło trzy stałe komitety: Ekonomiczny, Społeczno-Polityczny i Spraw Obronnych (we wrześniu 1998 r. powołano również Komitet do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju). Natomiast kwestia wyznaczenia przewodniczących i członków komitetów została pozostawiona w gestii premiera, co wzmocniło jego pozycję jako organizatora prac rządu.

<sup>374</sup> Wydawane na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>375</sup> Zarządzenie nr 77 Prezesa Rady Ministrów z 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2002 r., nr 27, poz. 447); następnie zastąpione przez zarządzenie nr 98 z 21 grudnia 2010 r. (M.P. z 2010 r., nr 99, poz. 1171). Obecnie obowiązuje zarządzenie nr 86 z dnia 28 listopada 2013 r. (M.P. z 2013 r., poz. 986).

tych organów<sup>376</sup>. Ponadto w latach 2004–2010 funkcjonował Komitet Europejski Rady Ministrów, który oprócz uprawnień o charakterze pomocniczym posiadał również kompetencje decyzyjne<sup>377</sup>. Z kolei we wrześniu 2016 r. ponownie powołano Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, funkcjonujący wcześniej do 2001 r. W jego skład wchodzi ministrowie kierujący resortami gospodarczymi pod przewodnictwem wicepremiera i Ministra Finansów i Rozwoju<sup>378</sup>. Zadaniem Komitetu jest zapewnienie koordynacji działań i sprawne podejmowanie decyzji w sprawach gospodarczych i rozwojowych oraz rekomendowanie ich Radzie Ministrów, a także zapewnienie warunków realizacji, przez właściwe organy, zadań związanych ze społeczno-gospodarczym rozwojem kraju oraz podejmuje działania mające na celu wdrażanie Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju i innych dokumentów programowych<sup>379</sup>.

Co istotne, premier posiada obecnie swobodę zarówno w kształtowaniu liczby komitetów, ich kompetencji, jak i składu osobowego, w tym obsadzania funkcji przewodniczącego<sup>380</sup>. Powyższe rozwiązania wzmacniają pozycję pre-

<sup>376</sup> W praktyce Komitet Stały jest nazywany „małą Radą Ministrów” i jest traktowany jako forum uzgadniania decyzji, które są następnie przyjmowane na posiedzeniach Rady Ministrów, patrz: M. Karnowski, P. Zaremba, *Marcinkiewicz. Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 36–37. Aktualnie faktyczna rola Komitetu Stałego została ograniczona wskutek ponownego powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

<sup>377</sup> Komitet Europejski był organem opiniodawczo-doradczym oraz pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a jego członkami byli sekretarze lub podsekretarze stanu w ministerstwach, do zakresu działania których należą sprawy integracji europejskiej. Zadaniem Komitetu Europejskiego było przygotowywanie, uzgadnianie lub opiniowanie projektów rozstrzygnięć albo stanowisk Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz wyrażanie opinii albo udzielanie rekomendacji projektom dokumentów rządowych, które były przedstawione Radzie Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów do rozpatrzenia. Ponadto Komitet był upoważniony do podejmowania rozstrzygnięć i zajmowania stanowisk w zakresie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, które nie zostały zastrzeżone dla wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów; patrz: zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (M.P. z 2004 r., nr 14, poz. 223).

<sup>378</sup> Wiceprzewodniczącym KERM jest minister – członek Rady Ministrów H. Kowalczyk, przewodniczącym Komitetu Stałego Rady Ministrów; zaś członkami KERM są szefowie resortów: Infrastruktury i Budownictwa, Energii, Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a także sekretarz do Spraw Europejskich, oraz pełnomocnik rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej; patrz: § 7 zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 946).

<sup>379</sup> § 2 i 3 zarządzenia nr 131.

<sup>380</sup> Do marca 2005 r. przewodniczącym Komitetu Stałego był z urzędu jeden z wicepremierów. Zmiana tej reguły, dokonana zarządzeniem nr 36 Prezesa Rady Ministrów z 30 marca 2005 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 18, poz. 297), polega na tym, iż obecnie przewodniczącym Komitetu Stałego może być każdy członek Rady Ministrów, co stanowi dalszy przejaw osłabiania pozycji wicepremierów. Z kolei w przypad-

mięra jako organizatora prac rządu, z drugiej strony jeszcze bardziej obniżają pozycję wicepremierów i ograniczają ich ewentualny wpływ na działalność poszczególnych ministrów. Równocześnie brak konieczności zasiadania w różnych komitetach zwiększa samodzielność ministrów.

Z kolei zagadnienie kompetencji ministrów zostało uregulowane nieco odmiennie w stosunku do ministrów resortowych i ministrów zadaniowych. W przypadku ministrów resortowych (działowych) należy pamiętać, iż są oni nie tylko członkami kolegiального rządu, ale także pełnią funkcję jednoosobowych naczelnych organów administracji rządowej<sup>381</sup>. Stąd też istotne znaczenie mają przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>382</sup>. Powyższa ustawa przewiduje podział spraw należących do kompetencji administracji rządowej na 36 działów administracji rządowej<sup>383</sup>.

---

ku Komitetu Europejskiego doszło do procesu odwrotnego – pierwotnie jego przewodniczącym był jeden z członków rządu wyznaczony przez premiera, zaś od stycznia 2005 r. na podstawie zarządzenia nr 9 Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2005 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 7, poz. 97), funkcja przewodniczącego Komitetu Europejskiego RM została przyznana przewodniczącemu Komitetu Integracji Europejskiej (którym był wówczas premier), co miało zapewnić lepszą koordynację prac Komitetu Ekonomicznego i urzędu KIE.

<sup>381</sup> R. Mojak, *Skład, organizacja...*, s. 324.

<sup>382</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943; tekst jednolity – Dz.U. z 2016 r., poz. 543.

<sup>383</sup> Pierwotnie w art. 5 ustawy o działach administracji rządowej wymieniono 28 działów administracji: 1) administracja publiczna, 2) budżet, 3) finanse publiczne, 4) gospodarka, 5) gospodarka morska, 6) gospodarka wodna, 7) instytucje finansowe, 8) integracja europejska, 9) kultura, 10) kultura fizyczna i turystyka, 11) łączność, 12) mieszkalnictwo i rozwój miast, 13) nauka, 14) obrona narodowa, 15) oświata i wychowanie, 16) praca, 17) rolnictwo, 18) rozwój wsi, 19) Skarb Państwa, 20) sprawiedliwość, 21) szkolnictwo wyższe, 22) transport, 23) środowisko, 24) sprawy wewnętrzne, 25) wyznania religijne, 26) zabezpieczenie społeczne, 27) sprawy zagraniczne, 28) zdrowie. W wyniku nowelizacji ustawy o działach administracji rządowej z października 1999 r. liczbę działów zwiększono do 32. Utworzono wówczas trzy nowe działy – 1) architektura i budownictwo, 2) rozwój regionalny oraz 3) rynki rolne. Ponadto dział „kultura fizyczna i turystyka” został podzielony na dwa – „kultura fizyczna i sport” oraz „turystyka”. Z kolei dział „kultura” został przemianowany na „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”; patrz: ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1999 r., nr 70, poz. 778). Kolejne zmiany w liczbie działów administracji rządowej i ich nazwach miały miejsce w latach 2002–2015, zostaną one opisane w dalszej części pracy. Aktualnie art. 5 ustawy o działach administracji rządowej wymienia 36 działów administracji rządowej: 1) administracja publiczna, 2) budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 3) budżet, 4) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 5) energia, 6) finanse publiczne, 7) gospodarka, 8) gospodarka morska, 9) gospodarka wodna, 10) gospodarka złożami kopalin, 11) instytucje finansowe, 12) informatyzacja, 13) kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, 14) kultura fizyczna, 15) łączność, 16) nauka, 17) obrona narodowa, 18) oświata i wychowanie, 19) praca, 20) rodzina, 21) rolnictwo, 22) rozwój wsi, 23) rozwój regionalny, 24) rybołówstwo, 25) rynki rolne, 26) sprawiedliwość, 27) sprawy wewnętrzne, 28) sprawy zagraniczne, 29) szkolnictwo wyższe, 30) środowisko, 31) transport, 32) turystyka, 33) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, 34) zabezpieczenie społeczne, 35) zdrowie, 36) żegluga śródlądowa.

Zgodnie z ustawą ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu. Minister kierujący działem administracji rządowej jest właściwy w sprawach z zakresu administracji rządowej określonych w ustawie, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych w odrębnych przepisach do kompetencji innego organu. Jednocześnie ministrowie działowi mogą wykonywać inne zadania i kompetencje, jeżeli przewidują to przepisy odrębne<sup>384</sup>.

Przydzielanie obowiązku kierowania określonym działem administracji rządowej poszczególnym ministrom następuje na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydawanego na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów<sup>385</sup>. Równocześnie z wydaniem wspomnianego wyżej rozporządzenia powinno nastąpić odpowiednie ukształtowanie struktury ministerstwa wspomaganego danego ministra. W tym celu konieczne jest wydanie rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie utworzenia lub przekształcenia określonego ministerstwa, zgodnie z art. 39 ustawy o Radzie Ministrów. W celu ułatwienia ewentualnych przekształceń organizacyjnych ustawa o działach administracji rządowej stanowi, iż podział ministerstw na poszczególne komórki organizacyjnie powinien zostać przeprowadzony w ten sposób, iż sprawy jednego działu administracji powinny być zarządzane za pośrednictwem jednego lub kilku departamentów<sup>386</sup>.

Prezes Rady Ministrów dysponuje przy tym dużą dowolnością w zakresie przydzielania określonych działów administracji rządowej poszczególnym ministrom, przez co ma decydujący wpływ zarówno na liczbę ministrów resortowych, jak i ich zakres działania. Premier może przydzielić każdemu ministrowi jeden lub kilka działów; może przekazywać kompetencje do kierowania określonym działem administracji rządowej zarówno w momencie kształtowania składu Rady Ministrów, jak i w trakcie jej działania. Istotne ograniczenia wprowadzone w ustawie o działach administracji rządowej dotyczą trzech działów związanych z polityką finansową państwa (budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe), które muszą być przekazane do kierowania jednemu ministrowi<sup>387</sup>. Podobne ograniczenia od 2010 r. dotyczą dwóch działów związanych z polityką zagraniczną (sprawy zagraniczne oraz członkostwo Polski w Unii Europejskiej), które również muszą być powierzone jednemu mini-

<sup>384</sup> Art. 4 ust. 1–3 ustawy o działach administracji rządowej.

<sup>385</sup> Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów przepisy takiego rozporządzenia, zwane w doktrynie „atrybucyjnym”, tracą moc z dniem powołania nowej Rady Ministrów bądź też z dniem powołania dla danego działu administracji rządowej nowego ministra, patrz: S. Patyra, *Prawounstrojowy status...*, s. 92–93, M. Grzybowski, *Konstytucyjne i ustawowe...*, s. 120, 126–127.

<sup>386</sup> Art. 3 ustawy o działach administracji rządowej.

<sup>387</sup> Art. 4 ust. 4 ustawy o działach administracji rządowej, w praktyce działami tymi kieruje zawsze Minister Finansów.



strowi<sup>388</sup>. Nadto pewnym ograniczeniem swobody Prezesa Rady Ministrów w zakresie kształtowania kompetencji poszczególnych ministrów jest obowiązywanie wspomnianej wyżej ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej<sup>389</sup>, w której uznano ministra za naczelny organem administracji państwowej w dziedzinie obronności Państwa<sup>390</sup>. W tej sytuacji za niemożliwe należy uznać powierzenie kierownictwa działem administracji rządowej – obrona narodowa innemu ministrowi, niż Minister Obrony Narodowej. Od 1 stycznia 2014 r. takie zastrzeżenie zostało wpisane wprost do wspomnianej wyżej ustawy<sup>391</sup>.

W rządzie J. Buzka początkowo funkcjonowało 15 resortów, istniejących już w trakcie urzędowania gabinetu W. Cimoszewicza<sup>392</sup>. Ich działalność była regulowana w drodze ustaw szczególnych. W październiku 1999 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>393</sup>. Wiązało się to z likwidacją dotychczasowych urzędów ministrów tworzonych w drodze ustawy oraz utworzeniem nowych urzędów ministrów na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, a także utworzeniem ministerstw jako urzędów pomocniczych dla ministra, w drodze rozporządzeń Rady Ministrów. Stąd też likwidacji uległy resorty: 1) Kultury i Sztuki, 2) Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, 3) Pracy i Polityki Socjalnej, 4) Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz 5) Zdrowia i Opieki Społecznej, w to miejsce utworzono urzędy ministrów: 1) Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 2) Środowiska, 3) Pracy i Polityki Społecznej, 4) Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz 5) Zdrowia<sup>394</sup>. Ponadto przewodniczący KBN

---

<sup>388</sup> Art. 4 ust. 5 ustawy o działach administracji rządowej, w praktyce działami tymi kieruje Minister Spraw Granicznych.

<sup>389</sup> Tekst jednolity – Dz.U. z 2013 r. poz. 189.

<sup>390</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej w wersji obowiązującej do 31 grudnia 2013 r.

<sup>391</sup> Na mocy art. 1 pkt 1) ustawy z dnia 23 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 852), od 1 stycznia 2014 r. art. 1 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej brzmi: „Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej obrona narodowa (...)”. Por. również art. 19 ustawy o działach administracji rządowej.

<sup>392</sup> Były to zatem resorty: 1) Edukacji Narodowej, 2) Finansów, 3) Gospodarki, 4) Kultury i Sztuki, 5) Łączności, 6) Obrony Narodowej, 7) Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, 8) Pracy i Polityki Socjalnej, 9) Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 10) Skarbu Państwa, 11) Spraw Wewnętrznych i Administracji, 12) Spraw Zagranicznych, 13) Sprawiedliwości, 14) Transportu i Gospodarki Morskiej, 15) Zdrowia i Opieki Społecznej.

<sup>393</sup> Tak późne wprowadzenie tych przepisów w życie wynikało ze znacznego oporu przeciwko założeniom nowej ustawy zarówno wśród polityków, jak i w doktrynie, patrz: G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 102–104.

<sup>394</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstw: Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Środowiska, Pracy i Opieki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Zdrowia (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1014–1018). Ministrowie ci objęli następujące działy administracji rządowej: Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Minister Środowiska – 1) gospodarka wodna, 2) środowisko; Mini-

otrzymał tytuł Ministra Nauki<sup>395</sup>. Pozostałe resorty otrzymały natomiast nowe podstawy prawne działania<sup>396</sup>. Kolejne reorganizacje ministerstw zostały dokonane w czerwcu 2000 r. (powołanie urzędu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa) i w lipcu 2001 r. (zniesienie urzędu Ministra Łączności)<sup>397</sup>.

W gabinecie Leszka Millera dokonano przekształcenia resortu Edukacji Narodowej w Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu oraz resortu Kultury

---

ster Pracy i Polityki Społecznej – 1) praca, 2) zabezpieczenie społeczne; Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 1) rolnictwo, 2) rozwój wsi, 3) rynki rolne; Minister Zdrowia – zdrowie, patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministrów: Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Środowiska, Pracy i Opieki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Zdrowia (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1031, 1033–1036).

<sup>395</sup> A co za tym idzie do jego kompetencji należało kierowanie działem administracji rządowej – nauka, patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1032).

<sup>396</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z 12 października 1999 r. oraz 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstw: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Łączności, Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości oraz Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1999 r., nr 85, poz. 940 oraz nr 91, poz. 1019–1026). Ministrowie ci objęli następujące działy administracji rządowej: Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – 1) administracja publiczna, 2) architektura i budownictwo, 3) sprawy wewnętrzne, 4) wyznania religijne; Minister Edukacji Narodowej – 1) kultura fizyczna i sport, 2) oświata i wychowanie, 3) szkolnictwo wyższe; Minister Finansów – 1) budżet, 2) finanse publiczne, 3) instytucje finansowe; Minister Gospodarki – 1) gospodarka, 2) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 3) rozwój regionalny; Minister Łączności – łączność, Minister Skarbu Państwa – Skarb Państwa; Minister Spraw Zagranicznych – sprawy zagraniczne, Minister Sprawiedliwości – sprawiedliwość; Minister Transportu i Gospodarki Morskiej – 1) gospodarka morska, 2) transport, 3) turystyka; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 1999 r. i 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Łączności, Skarbu Państwa, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości oraz Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1999 r., nr 85, poz. 941 oraz nr 96, poz. 1117–1124); co warte podkreślenia urząd Ministra Obrony Narodowej oraz podległe mu Ministerstwo nadal działały na podstawie ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426).

<sup>397</sup> Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa kierował działami administracji rządowej: 1) architektura i budownictwo (wydzielony z MSWiA), 2) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 3) rozwój regionalny (wydzielone z Ministerstwa Gospodarki). Ministrem Rozwoju został Jerzy Kropiwnicki, prezes RCSS, który jednocześnie został odwołany ze stanowiska ministra – członka Rady Ministrów patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z 13 czerwca 2000 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Dz.U. z 2000 r., nr 50, poz. 585 i 589); rozporządzenie Rady Ministrów z 24 lipca 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki i zniesienia Ministerstwa Łączności (Dz.U. z 2001 r., nr 76, poz. 814); postanowienia Prezydenta RP z dnia 16 czerwca 2000 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2000 r., nr 17, poz. 364) oraz postanowienie Prezydenta RP z dnia 19 lipca 2001 r. nr 113-9-01 o odwołaniu ze składu Rady Ministrów (M.P. z 2001 r., nr 23 poz. 400).

i Dziedzictwa Narodowego w Ministerstwo Kultury<sup>398</sup>. Likwidacji uległ urząd Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, jego kompetencje zostały rozdzielone pomiędzy resort Gospodarki oraz resort Transportu i Gospodarki Morskiej (przekształcony w Ministerstwo Infrastruktury)<sup>399</sup>. Zakres działania pozostałych ministrów nie uległ istotnym zmianom<sup>400</sup>. Ponadto w związku z uchynieniem ustawy o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych i przekształceniem tego urzędu w organ podległy bezpośrednio premierowi, prezes RCSS przestał być członkiem rządu<sup>401</sup>.

W styczniu 2003 r. nastąpiło utworzenie „superministerstwa” Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (powstałego z połączenia resortu Gospodarki i Rozwoju Regionalnego oraz resortu Pracy i Polityki Społecznej), a także po-

---

<sup>398</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2001 r. nr 122 poz. 1328) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2001 r., nr 122 poz. 1329).

<sup>399</sup> Minister Infrastruktury kierował działami administracji rządowej: 1) architektura i budownictwo, 2) gospodarka morską, 3) gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 4) łączność, 5) transport; z kolei Minister Gospodarki kierował działami: 1) gospodarka, 2) rozwój regionalny, 3) turystyka, patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1326); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1327); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1335–1336). Zakres działania Ministra Infrastruktury uległ zmianie już w 2002 r., na skutek zmiany ustawy o działach administracji rządowej polegającej na połączeniu dwóch działów administracji rządowej – architektura i budownictwo oraz gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa w dział – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa. Kierowanie tym działem objął Minister Infrastruktury, patrz: art. 2 pkt 1) ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2002 r. i 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2002 r., nr 24, poz. 247 i nr 32, poz. 302).

<sup>400</sup> Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej i Sportu, Finansów, Kultury, Nauki, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1333–1334, 1337–1346). Ponadto w lipcu 2002 r. doszło do utworzenia nowego działu administracji rządowej – informatyzacji i przekazania go do dyspozycji Ministra Nauki, patrz: art. 2 pkt 1) ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki (Dz.U. z 2002 r., nr 96, poz. 852).

<sup>401</sup> Art. 1 pkt 16) oraz art. 52 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 154, poz. 1800).

wołanie ministra – członka Rady Ministrów odpowiedzialnego za przygotowanie referendum ogólnokrajowego dotyczącego ratyfikacji traktatu ateńskiego o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej<sup>402</sup>. Doszło również do likwidacji urzędu Komitetu Badań Naukowych i przekształcenia go w Ministerstwo Nauki i Informatyzacji<sup>403</sup>.

Premier M. Belka doprowadził do podziału „superministerstwa” Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwo Polityki Społecznej<sup>404</sup>. Wydzielenie oddzielnego ministerstwa do spraw zabezpieczenia społecznego miało wskazywać na prospołeczny charakter nowego rządu<sup>405</sup>. Zakres działania pozostałych ministrów resortowych nie uległ istotnym zmianom<sup>406</sup>. W drugim gabinecie M. Belki utrzymano dotychczasowe rozwiązania dotyczące ministrów resortowych<sup>407</sup>.

<sup>402</sup> Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, kierującego aż pięcioma działami administracji rządowej: 1) gospodarka, 2) praca, 3) rozwój regionalny, 4) turystyka, 5) zabezpieczenie społeczne; patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z 7 stycznia 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz.U. z 2003, nr 1, poz. 2); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2003 r., nr 1, poz. 5).

<sup>403</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Informatyzacji i zniesienia urzędu Komitetu Badań Naukowych (Dz.U. z 2003 r., nr 51, poz. 443).

<sup>404</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1115–1116). Minister Gospodarki i Pracy kierował działami administracji: 1) gospodarka, 2) praca, 3) rozwój regionalny, 4) turystyka, natomiast Minister Polityki Społecznej – działem zabezpieczenie społeczne, patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Gospodarki i Pracy oraz Polityki Społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1120, 1124).

<sup>405</sup> G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki...*, s. 262.

<sup>406</sup> Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej i Sportu, Finansów, Infrastruktury, Kultury, Nauki i Informatyzacji, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1118–1119, 1121–1123, 1125–1131).

<sup>407</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra – członka Rady Ministrów Izabeli Jarugi-Nowackiej (Dz.U. z 2004 r., nr 134, poz. 1424); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Sławomira Cytryckiego (Dz.U. z 2004 r., nr 134, poz. 1425); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej i Sportu, Finansów, Gospodarki i Pracy, Infrastruktury, Kultury, Nauki i Informatyzacji, Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2004 r., nr 134, poz. 1426–1439). Nadto wskutek zmiany ustawy o działach administracji rządowej od stycznia 2005 r. dział kierowany przez Ministra Spraw We-

Do poważniejszych zmian zakresów działania ministrów doszło w okresie urzędowania gabinetu K. Marcinkiewicza. W październiku 2005 r. resorty Edukacji Narodowej oraz Nauki i Informatyzacji zostały połączone w Ministerstwo Edukacji i Nauki<sup>408</sup>. Likwidacji uległy resorty Gospodarki i Pracy oraz Polityki Społecznej, w ich miejsce utworzono Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej<sup>409</sup>. Ponadto z kompetencji Ministra Gospodarki wydzielono dział administracji rządowej – rozwój regionalny, tworząc urząd Ministra Rozwoju Regionalnego, w celu lepszego wydatkowania funduszy europejskich<sup>410</sup>. Dodatkowo resort Infrastruktury został przekształcony w Ministerstwo Transportu i Budownictwa, a resort Kultury – w Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego<sup>411</sup>. Zakres działania pozostałych ministrów nie uległ istotnym zmianom<sup>412</sup>. Do kolejnej poważnej rekonstruk-

---

wewnętrznych i Administracji – wyznania religijne został przekształcony w dział – wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne, patrz: art. 36 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r., nr 17, poz. 141).

<sup>408</sup> Minister Edukacji i Nauki kierował działami administracji rządowej: 1) nauka, 2) oświata i wychowanie, 3) szkolnictwo wyższe; patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1879); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1886).

<sup>409</sup> Minister Gospodarki kierował działami administracji rządowej: 1) gospodarka, 2) turystyka, z kolei Minister Pracy i Polityki Społecznej kierował działami administracji rządowej: 1) praca, 2) zabezpieczenie społeczne; patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1880; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1881); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1888, 1891).

<sup>410</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1882). Minister Rozwoju Regionalnego kierował działem administracji rządowej – rozwój regionalny; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1893); J. Sadecki, *op. cit.*, s. 271.

<sup>411</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r.: zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1884–1885). Kompetencje ministrów nie uległy zmianie, patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Budownictwa (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1889 i 1900).

<sup>412</sup> Do najważniejszych zmian należało rozszerzenie kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o kierowanie działem administracji rządowej – informatyzacja; patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie przekształcenia



cji rządu doszło w maju 2006 r., w związku z zawarciem porozumienia koalicyjnego pomiędzy PiS a Samoobroną RP i Ligą Polskich Rodzin (LPR). Wówczas premier dokonał podziału resortu Edukacji i Nauki, tworząc urzędy Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także podziału resortu Transportu i Budownictwa, tworząc trzy urzędy ministrów: Transportu, Budownictwa oraz Gospodarki Morskiej<sup>413</sup>. Ustalona wówczas struktura resortów obowiązywała także w trakcie urzędowania gabinetu J. Kaczyńskiego<sup>414</sup>. Zaznaczyć jedynie należy, iż w lipcu 2007 r. dokonano przekształcenia Ministerstwa Sportu w Ministerstwo Sportu i Turystyki<sup>415</sup>.

---

Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1883); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1897). Nadto po raz pierwszy Prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej na podstawie ustawy o Radzie Ministrów określając, iż Minister Obrony Narodowej kieruje działem administracji rządowej – obrona narodowa, patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1890). Zakres działania pozostałych ministrów uregulowany został w rozporządzeniach Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów: Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Sportu, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1887, 1892, 1894–1896, 1898–1899, 1901).

<sup>413</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r.: w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji i Nauki, w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu oraz zniesienia Ministerstwa Transportu i Budownictwa, w sprawie utworzenia Ministerstwa Budownictwa oraz w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 532–536). Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego kierował działami administracji rządowej – 1) nauka, 2) szkolnictwo wyższe; Minister Edukacji Narodowej – działem: oświata i wychowanie, Minister Gospodarki Morskiej – działem: gospodarka morską, resort Budownictwa – działem: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa; Minister Transportu – działami: 1) łączność, 2) transport; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Budownictwa, Gospodarki Morskiej, Edukacji Narodowej, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Transportu (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 537–541).

<sup>414</sup> Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Budownictwa, Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Gospodarki Morskiej, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Transportu, Zdrowia (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 906–924).

<sup>415</sup> Minister Sportu i Turystyki kierował działami administracji rządowej: 1) kultura fizyczna i sport; 2) turystyka. Dział „turystyka” kierowany był dotychczas przez Ministra Gospodarki; patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 952); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 953); rozporządzenie Prezesa Rady



W pierwszym rządzie D. Tuska doszło do połączenia resortów Transportu, Gospodarki Morskiej oraz Budownictwa w Ministerstwo Infrastruktury<sup>416</sup>. Zakres działania pozostałych ministrów początkowo nie uległ istotnym zmianom<sup>417</sup>. Dopiero 2010 r. doszło do niewielkich zmian w tej dziedzinie, w związku z kolejną nowelizacją ustawy o działach administracji rządowej<sup>418</sup>. Ponadto z dniem 31 marca 2010 r. dokonano rozdzielenia funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego<sup>419</sup>. Dodatkowo od 1 stycznia 2010 r. zlikwidowany został Urząd Komitetu Integracji Europejskiej<sup>420</sup>. W drugim rządzie D. Tuska doszło do utworzenia nowego urzędu Ministra Administracji i Cyfryzacji kosztem przekształcenia resortu Infrastruktury w Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz przekształcenia resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych<sup>421</sup>.

---

Ministrów z dnia 25 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 954).

<sup>416</sup> Minister Infrastruktury kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 2) gospodarka morską, 3) łączność, 4) transport; patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Transportu (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1589); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1594).

<sup>417</sup> Do najważniejszych zmian należało przejście kierownictwa nad działem administracji rządowej – rybołówstwo, przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Edukacji Narodowej, Gospodarki, Finansów, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1591–1593, 1595–1607).

<sup>418</sup> Dział – sprawy rodziny, kierowany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, został przemianowany na dział „rodzina”, natomiast dział – kultura fizyczna i sport, kierowany przez Ministra Sportu i Turystyki, został przemianowany na dział – kultura fizyczna; patrz: art. 1 pkt 1) ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2010 r., nr 155, poz. 1035); art. 63 pkt 1) ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2010 r., nr 127, poz. 857).

<sup>419</sup> W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 178, poz. 1375).

<sup>420</sup> W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie ds. Europejskich (Dz.U. z 2009 r., nr 161, poz. 1277). Od 1 stycznia 2010 r. utworzony został nowy dział administracji rządowej – członkostwo RP w Unii Europejskiej, który był kierowany przez Ministra Spraw Zagranicznych, patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 220, poz. 1725).

<sup>421</sup> Minister Administracji i Cyfryzacji kierował działami administracji rządowej: 1) administracja publiczna, 2) informatyzacja, 3) łączność, 4) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, 2) gospodarka morską, 3) transport. Minister Spraw Wewnętrznych kierował działami administracji rządowej

Zakres działania pozostałych ministrów nie uległ istotnym zmianom<sup>422</sup>. Dopiero w listopadzie 2013 r. w ramach rekonstrukcji rządu dokonano połączenia urzędów Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Rozwoju Regionalnego w urząd Ministra Infrastruktury i Rozwoju, sprawowany przez E. Bieńkowską, która dodatkowo otrzymała stanowisko wicepremiera<sup>423</sup>. Ustalona w ten sposób struktura 17 resortów została również utrzymana w gabinecie E. Kopacz<sup>424</sup>.

W momencie powoływania Rady Ministrów kierowanej przez premier B. Szydło dokonano likwidacji dotychczasowych resortów Gospodarki oraz Infrastruktury i Rozwoju. Na ich podstawie utworzono nowe urzędy Ministra

---

– sprawy wewnętrzne; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1479, 1491, 1494); rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie: zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury, utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2011 r., nr 250, poz. 1500–1503). Od 1 stycznia 2013 r. dział – budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa został przemianowany na dział - budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; patrz: art. 1 pkt 1) ustawy z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 951); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 1396).

<sup>422</sup> Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Gospodarki, Edukacji Narodowej, Finansów, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1478, 1480–1490, 1492–1493, 1495).

<sup>423</sup> Minister Infrastruktury i Rozwoju kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, 2) gospodarka morska, 3) rozwój regionalny, 4) transport; patrz: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U. z 2013 r., poz. 1390–1391); postanowienie Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r. nr 1131-24-2013 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1005).

<sup>424</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r., nr 1131-14-2014, o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 806); Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Gospodarki, Obrony Narodowej, Administracji i Cyfryzacji, Edukacji Narodowej, Finansów, Infrastruktury i Rozwoju, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Środowiska, Zdrowia (Dz.U. z 2014 r., poz. 1252–1268).

Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Rozwoju<sup>425</sup>. Nadto resort Pracy i Polityki Społecznej przekształcono w urząd Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, resortu Spraw Wewnętrznych w urząd Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz resortu Administracji i Cyfryzacji w urząd Ministra Cyfryzacji<sup>426</sup>. Zakres działania pozostałych ministrów początkowo nie uległ istotnym zmianom<sup>427</sup>. W grudniu 2015 r. utworzono nowy urząd Ministra Energii<sup>428</sup>. W związku z utworzeniem nowego resortu oraz zmianą ustawy o działach administracji rządowej zmianie uległ zakres działania niektórych ministrów<sup>429</sup>. Nadmienić

---

<sup>425</sup> Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej kierował działami administracji rządowej: 1) gospodarka morską, 2) rybołówstwo. Minister Infrastruktury i Budownictwa kierował działami administracji rządowej: 1) budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; 2) transport. Minister Rozwoju kieruje działami administracji rządowej: 1) gospodarka, 2) rozwój regionalny; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Rozwoju, Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1895, 1907, 1909).

<sup>426</sup> Minister Cyfryzacji kierował działami administracji rządowej: 1) informatyzacja, 2) łączność. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej kieruje działami administracji rządowej: 1) rodzina, 2) praca, 3) zabezpieczenie społeczne. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji kierował działami administracji rządowej: 1) administracja publiczna; 2) sprawy wewnętrzne; 3) wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Cyfryzacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1897, 1905, 1910).

<sup>427</sup> Do najważniejszych zmian należy wydzielenie z zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działu administracji rządowej – rybołówstwo i przekazanie go do zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministrów: Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych, Finansów, Sprawiedliwości, Skarbu Państwa, Edukacji Narodowej, Środowiska, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zdrowia, Gospodarki Morskiej i Żeglugi, Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2015 r., poz. 1894, 1896, 1898–1904, 1906, 1908–1909, 1911).

<sup>428</sup> Minister Energii kieruje nowo utworzonymi działami administracji rządowej: 1) energia, 2) gospodarka złożami kopalni; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 2087).

<sup>429</sup> Trzy nowe działy administracji rządowej – żegluga śródlądowa, gospodarka złożami kopalni oraz energia, zostały utworzone na mocy art. 1 pkt 2) ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1960). Ponadto na mocy powyższego przepisu nazwa działu administracji rządowej – „budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo” została zmieniona na „budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo”. W związku z powyższym zakres działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej został rozszerzony o dział administracji rządowej – żegluga śródlądowa. Z kolei zakres działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa został rozszerzony o dział administracji rządowej – łączność, dotychczas kierowany przez Ministra Cyfryzacji; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniające: rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji, rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania

również należy, że od dnia 4 marca 2016 r. Minister Sprawiedliwości ponownie pełni urząd Prokuratora Generalnego<sup>430</sup>. Nadto we wrześniu 2016 r. doszło do likwidacji urzędów Ministra Rozwoju oraz Ministra Finansów. Dotychczasowy zakres działania tych ministrów przejął nowy urząd Ministra Finansów i Rozwoju<sup>431</sup>. Z kolei z dniem 1 stycznia 2017 r. zlikwidowano urząd Ministra Skarbu Państwa, co wynikało z usunięcia działu administracji rządowej – skarb państwa oraz przekazaniem tzw. „kompetencji właścicielskich” nad poszczególnymi spółkami Skarbu Państwa właściwym ministrom działowym<sup>432</sup>. Według stanu na koniec listopada 2017 roku funkcjonowało 17 urzędów ministrów resortowych<sup>433</sup>.

Z powyższego wynika, iż kolejni premierzy dosyć chętnie korzystają z uprawnień do zmiany zakresów działania ministrów resortowych. Można przyjąć, iż większość tych zmian miała przede wszystkim podłoże polityczne, natomiast kwestie usprawnienia działania administracji rządowej miały tu drugorzędne znaczenie. Typowym przykładem zmian politycznych było utworzenie nowych resortów w gabinecie K. Marcinkiewicza w maju 2006 r., bowiem z uwagi na zawarcie porozumienia koalicyjnego z Samoobroną RP i LPR konieczne było wprowadzenie przedstawicieli tych dwóch ugrupowań w skład rządu. Czasami o wyodrębnieniu nowego resortu decyduje polityka personalna premiera, który chce wprowadzić konkretną osobę w skład gabinetu<sup>434</sup>. Niekiedy zdarza się również, iż powołanie nowego urzędu ministra sta-

---

Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 2090–2091, 2094).

<sup>430</sup> Art 1 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177), art. 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 178).

<sup>431</sup> Minister ten kieruje działami administracji rządowej: 1) budżet, 2) finanse publiczne, 3) gospodarka, 4) instytucje finansowe, 5) rozwój regionalny. Co ciekawe, jako organy obsługujące ministra zostały wskazane dwa ministerstwa: Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju, które jak dotąd nie zostały połączone w jeden urząd; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Rozwoju (Dz.U. z 2016 r., poz. 1595).

<sup>432</sup> Na podstawie art. 23 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2260) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz.U. z 2017 r., poz. 10).

<sup>433</sup> Są to resorty: 1) Cyfryzacji, 2) Edukacji Narodowej, 3) Energii, 4) Finansów i Rozwoju, 5) Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, 6) Kultury i Dziedzictwa Narodowego, 7) Infrastruktury i Budownictwa, 8) Nauki i Szkolnictwa Wyższego, 9) Obrony Narodowej, 10) Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 11) Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 12) Sportu i Turystyki, 13) Sprawiedliwości, 14) Spraw Wewnętrznych i Administracji, 15) Spraw Zagranicznych, 16) Środowiska, 17) Zdrowia.

<sup>434</sup> Dotyczyło to np. Michała Boniego, który w pierwszym rządzie D. Tuska był ministrem członkiem Rady Ministrów, w drugim rządzie D. Tuska został Ministrem Administracji i Cyfryzacji;

nowi wypełnienie zobowiązań wyborczych partii rządzącej<sup>435</sup>. Z drugiej strony negatywna ocena działalności ministra może stać się powodem nie tylko jego dymisji, ale też likwidacji kierowanego przez niego resortu<sup>436</sup>.

Sprawy nieobjęte zakresem działań administracji rządowej przyporządkowane są poszczególnym urzędom centralnym, które co do zasady podlegają nadzorowi ze strony Prezesa Rady Ministrów. Co warte podkreślenia, od czasu uchwalenia ustawy o działach administracji rządowej wyraźnemu zmniejszeniu uległa liczba urzędów centralnych podporządkowanych bezpośrednio premierowi<sup>437</sup>. Świadczy to o chęci uwolnienia Prezesa Rady Ministrów od konieczności osobistego zajmowania się sprawami związanymi z nadzorem nad większością urzędów centralnych i przekazaniu tych spraw ministrom resortowym. To rozwiązanie, podobnie jak inne regulacje przyjęte w ustawie o działach administracji rządowej uwidaczniają rolę ministrów resortowych jako swojego rodzaju „pełnomocników” premiera w dziedzinie zarządzania określoną kategorią spraw państwowych.

Podobną rolę pełnią również ministrowie zadaniowi, przy czym z natury rzeczy w ich wypadku charakter „pełnomocników premiera” do zajmowania się określonymi sprawami państwa jest wyraźniejszy, a więź łącząca ich z premierem jest jeszcze silniejsza. Do powołania ministra bez teki konieczne jest wydanie przez Prezesa Rady Ministrów rozporządzenia atrybucyjnego, które personalnie przyznaje konkretnej osobie określone kompetencje<sup>438</sup>. W praktyce decyzja o powołaniu tej kategorii ministrów, ich liczby oraz zakresu działania zależy wyłącznie od szefa rządu. W rządzie J. Buzka powołano aż 5 ministrów zadaniowych, jednakże z czasem ich liczba uległa zmniejszeniu do jednego

---

patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 134–138.

<sup>435</sup> Dotyczyło to np. utworzenia urzędu Ministra Energii w rządzie Beaty Szydło; patrz: <http://www.newsweek.pl/biznes/gornictwo-zadluzenie-kopalni-obietnice-pis-dla-gornikow-artykuly,371050,1.html> (dostęp 13.03.2017).

<sup>436</sup> Dymisja Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Sławomira Nowaka spowodowana była przede wszystkim oskarżeniami o podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym przez ministra oraz błędami w kierowaniu resortem. Tym niemniej po jego dymisji premier zdecydował o połączeniu kierowanego przez niego resortu z resortem Rozwoju Regionalnego, tworząc urząd Ministra Infrastruktury i Rozwoju; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 138–139; <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1561593,1,slawomir-nowak-odwolany-przez-premiera.read> (dostęp 13.03.2017).

<sup>437</sup> W 1999 r. nadzorowi premiera podlegało 12 urzędów centralnych, obecnie jest ich 9: Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Kosmonautyki i Polska Agencja Kosmonautyki; patrz: art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej; G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 104.

<sup>438</sup> B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 43–44.



(ministra – koordynatora służb specjalnych)<sup>439</sup>. Premier L. Miller początkowo nie powołał żadnego ministra bez teki. Jednakże w styczniu 2003 r. premier utworzył stanowisko ministra – członka Rady Ministrów ds. organizacji referendum akcesyjnego<sup>440</sup>, a w lipcu 2003 r. powołał ministra – członka Rady Ministrów ds. przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej<sup>441</sup>. W I i II rządzie M. Belki ministrem bez teki był szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, nadto funkcję ministra zadaniowego pełniła także wicepremier I. Jaruga-Nowacka<sup>442</sup>. W kolejnych gabinetach ustalili się zwyczaj, iż stanowisko ministra – członka Rady Ministrów pełni szef KPRM lub przewodniczący Komitetu Stałego RM, ewentualnie także koordynator służb specjalnych<sup>443</sup>. Je-

---

<sup>439</sup> Ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. koordynacji działań służb specjalnych został Janusz Pałubicki, ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. usuwania skutków powodzi – Jerzy Widzyk, ministrem – prezesem Rządowego Centrum Studiów Strategicznych – Jerzy Kropiwnicki, ministrem – szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Wiesław Walendziak, zaś ministrem – członkiem Rady Ministrów ds. koordynacji reform społecznych – Teresa Kamińska. Nadto w lipcu 1998 r. Ryszard Czarnecki został powołany na stanowisko ministra – członka Rady Ministrów ds. integracji europejskiej. Jednakże już w marcu 1999 r. swoje stanowiska utracili R. Czarnecki, T. Kamińska, W. Walendziak oraz J. Widzyk, zaś w czerwcu 2000 r. – J. Kropiwnicki; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 i 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministrów – członków Rady Ministrów (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 921–925); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 1998 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Ryszarda Czarneckiego (Dz.U. z 1998 r., nr 120, poz. 775); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Jerzego Widzyka (Dz.U. z 1999 r., nr 18, poz. 164); postanowienie Prezydenta RP z 26 marca 1999 r. w sprawie odwołania ze składu Rady Ministrów (M.P. z 1999 r., nr 11, poz. 157); postanowienia Prezydenta RP z dnia 16 czerwca 2000 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2000 r., nr 17, poz. 364).

<sup>440</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Lecha Nikolskiego (Dz.U. z 2003 r., nr 1, poz. 6).

<sup>441</sup> Ponadto kompetencje ministra L. Nikolskiego zostały zmienione, od lipca 2003 r. pełnił on funkcję ministra ds. reorganizacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w Narodowe Centrum Studiów Strategicznych), Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2003 r. i 10 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Lecha Nikolskiego oraz w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Danuty Hübner (Dz.U. z 2003 r., nr 116, poz. 1091, nr 121, poz. 1136).

<sup>442</sup> Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Sławomira Cytryckiego (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1117 oraz nr 134, poz. 1425); rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. oraz 11 czerwca 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra – członka Rady Ministrów Izabeli Jarugi-Nowackiej (Dz.U. z 2004 r., nr 109, poz. 1155 oraz nr 134, poz. 1424).

<sup>443</sup> W gabinecie K. Marcinkiewicza powołano tylko ministra – koordynatora służb specjalnych. Trzej ministrowie zadaniowi o wspomnianych kompetencjach zostali powołani w rządzie J. Kaczyńskiego. W pierwszym rządzie D. Tuska ministrem bez teki był tylko przewodniczący Komitetu Stałego RM, zaś w drugim rządzie D. Tuska minister – członek Rady Ministrów, przewodniczący Komitetu Stałego RM został również szefem Kancelarii Prezesa RM. Z kolei w ga-



dynie sporadycznie powoływano innych ministrów bez teki<sup>444</sup>. Z kolei w rządzie B. Szydło istniały 4 stanowiska ministrów zadaniowych<sup>445</sup>.

W praktyce zatem minister – członek Rady Ministrów jest powoływany najczęściej w celu realizacji określonego działania, wymagającego koordynacji różnych organów administracji rządowej (np. minister ds. zwalczania skutków powodzi, minister ds. referendum akcesyjnego), bądź też w celu wspomagania Prezesa Rady Ministrów w wypełnianiu jego obowiązków (np. występujący w wielu gabinetach minister-członek Rady Ministrów ds. koordynacji służb specjalnych)<sup>446</sup>. Nie brakuje jednak przykładów wykorzystywania tej instytucji jako możliwości kreowania dodatkowych stanowisk w rządzie dla osób, które ze względów politycznych powinny znaleźć się w składzie Rady Ministrów, lecz zabrakło dla nich stanowiska ministra resortowego. Krytykowane w doktrynie jest zwłaszcza powierzanie funkcji ministra zadaniowego osobie piastu-

---

bincie E. Kopacz powołano ministra – koordynatora służb specjalnych, będącego jednocześnie szefem KPRM; por. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna (Dz.U. z 2005 r., nr 221, poz. 1904); z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermanna (Dz.U. z 2006 r., nr 141, poz. 998); z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Przemysława Gosiewskiego (Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 962); z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Błaszczaka (Dz.U. z 2007 r., nr 76, poz. 504); z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Derdziaka (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1590); z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Michała Boniego (Dz.U. z 2009 r., nr 23, poz. 130); z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Tomasz Arabzkiego (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1496); z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichońskiego w zakresie koordynacji służb specjalnych oraz w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichońskiego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1276–1277).

<sup>444</sup> Jak dotąd jedynym przykładem takiej decyzji po 2005 r. było utworzenie stanowiska ministra – członka Rady Ministrów ds. organizacji resortu Energii oraz ministra – członka Rady Ministrów, szefa Gabinetu Politycznego premiera; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów – członków Rady Ministrów Elżbiety Witek i Krzysztofa Tchórzewskiego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1913–1914).

<sup>445</sup> Ministrem – szefem KPRM jest Beata Kempa; ministrem – szefem Gabinetu Politycznego premiera Elżbieta Witek; ministrem – koordynatorem służb specjalnych Mariusz Kamiński; ministrem – przewodniczącym Komitetu Stałego RM Henryk Kowalczyk; patrz: rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów – członków Rady Ministrów Beaty Kempy, Elżbiety Witek; z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – koordynatora Służb Specjalnych oraz z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Henryka Kowalczyka (Dz.U. z 2015 r., poz. 1912–1913, 1921, 1927).

<sup>446</sup> G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny...*, s. 114–115.

jącej urząd Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, bowiem jest to niezgodne z założeniami reformy centrum administracji rządu z 1996 r.<sup>447</sup> Podkreślić przy tym należy, iż pomimo nieco innego sposobu określania kompetencji ministrów resortowych i ministrów zadaniowych, ich pozycja w ramach Rady Ministrów pod względem formalnym jest taka sama. Podobne są również zasady ponoszenia odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej przez ministrów należących do obydwu tych kategorii.

## 5. Uwagi końcowe

Analiza zmian konstytucyjnych regulacji dotyczących trybu powoływania Rady Ministrów, jej składu oraz prawnoustrojowego statusu ministrów w okresie III Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi do szeregu wniosków natury ogólnej. Przede wszystkim należy zauważyć, iż w omawianym okresie udział w procesie powoływania Rady Ministrów miały dwa organy państwa – Sejm i Prezydent, przy czym rola izby pierwszej parlamentu miała decydujące znaczenie jedynie w okresie do uchwalenia Małej Konstytucji z 1992 r. Natomiast po uchwaleniu tego aktu normatywnego kwestia powoływania Rady Ministrów znalazła się wśród kompetencji Prezydenta RP, zaś Sejmowi została przyznana możliwość wyrażenia wotum zaufania rządowi, przy czym brak wotum zaufania oznaczał dymisję Rady Ministrów. Takie rozwiązanie zostało następnie przyjęte w obecnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. Przez cały omawiany okres decydujący wpływ na skład Rady Ministrów zarówno w momencie jej powoływania, jak i w trakcie funkcjonowania miał Prezes Rady Ministrów. O ile jednak do 1997 r. przy konstruowaniu składu rządu premier musiał do pewnego stopnia liczyć się ze stanowiskiem Sejmu i Prezydenta, o tyle obecnie skład rządu może w pełni odzwierciedlać autorską wizję Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto o ile do 1992 dokonywanie zmian na stanowiskach członków rządu było uzależnione od woli Sejmu, a w okresie 1992–1997 od woli Prezydenta, o tyle na tle obecnego stanu prawnego jest to wyłączna kompetencja premiera (pomijając odwołanie ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności). Oczywiście nie wyklucza to stosowanie różnego rodzaju nacisków politycznych na szefa rządu w sprawach personalnych przez jego macierzystą partię polityczną, partię koalicyjną, Prezydenta czy nawet innych członków rządu, jednak działania takie nie mają podstaw normatywnych<sup>448</sup>. Przy czym

---

<sup>447</sup> *Ibidem*, s. 111, 115.

<sup>448</sup> Stąd też naciski te cechują się różnym stopniem skuteczności. W sytuacji, gdy premier posiada silną pozycję w macierzystej partii, tworzącej główny człon koalicji rządowej, to jego skuteczność w forsowaniu swoich kandydatur na członków rządu jest większa. Stąd też np. premier L. Miller potrafił oprzeć się wnioskowi personalnym Prezydenta A. Kwaśniewskiego w 2001 r., gdy był liderem SLD, najważniejszego ugrupowania w koalicji rządowej. Natomiast w 2004 r.

w wypadku wpływu Prezydenta zauważalne jest, że jego rola w ustalaniu składu personalnego gabinetu zwiększa się w momencie, gdy rząd wywodzi się z tego samego obozu politycznego co premier<sup>449</sup>. Nawet złożenie przez ministra rezygnacji z zajmowanego stanowiska nie rodzi po stronie premiera prawnego obowiązku jej przyjęcia<sup>450</sup>.

Dla omówienia pozycji ustrojowej ministrów istotny jest również fakt przeprowadzenia w latach 1996–1997 reformy centrum administracyjnego rządu. Od tego momentu do uprawnień Prezesa Rady Ministrów należy nie tylko decydowanie o personalnym składzie Rady Ministrów, ale również o kompetencjach poszczególnych członków rządu. Ponadto premier ma obecnie większe możliwości w zakresie ustalania liczby członków Rady Ministrów. Ma również decydujący wpływ na tryb pracy Rady Ministrów, tworzone w niej komitety stałe oraz inne organy pomocnicze, a także ich skład. W związku z powyższym można stwierdzić, iż obecnie skład i sposób działania Rady Ministrów w jeszcze większym stopniu niż kiedyś odzwierciedla autorską wizję każdego kolejnego premiera. W ten sposób normy ustaw o Radzie Ministrów i ustawy o działach administracji rządowej stanowią swego rodzaju zwieńczenie procesu wzmacniania pozycji szefa rządu, rozpoczętego w 1989 r. Oczywiście nie oznacza to, iż wspomniany proces zakończył się. Obserwowane w latach 2001–2004 i 2007–2010 spory pomiędzy Prezydentem a premierem odnośnie do przede wszystkim zagadnień prowadzenia polityki zagranicznej państwa (w zasadniczej części wygrane przez Prezesa Rady Ministrów) oraz styl sprawowania urzędu premiera przez L. Millera czy D. Tuska wskazują na próbę dalszego wzmacniania pozycji premiera, który niekiedy czuje się uprawniony do podejmowania arbitralnych decyzji w sprawach należących do kompetencji ministrów czy Rady Ministrów, co powoduje marginalizację znaczenia tych organów<sup>451</sup>. Oczywiście w tym wypadku istotne znaczenie miały nie tyle kwestie normatywne, ile raczej osobowość poszczególnych szefów rządów i uwarunkowania polityczne towarzyszące ich działalności.

---

musiał je uwzględnić, gdy bowiem wówczas stał na czele rządu mniejszościowego, a jego pozycja polityczna w SLD słabła. Z kolei D. Tusk jako lider głównego ugrupowania koalicyjnego w 2007 r. oparł się zastrzeżeniom Prezydenta L. Kaczyńskiego co do kandydatur na stanowiska Z. Cwiąkalskiego i R. Sikorskiego, patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...* s. 446, 602–603; S. Patyra, *Pozycja ustrojowa...*, s. 222.

<sup>449</sup> Np. w toku prac nad utworzeniem rządu SLD–UP–PSL w 2001 r. Prezydent A. Kwaśniewski był nazywany przez polityków SLD „najtrudniejszym z koalicjantów”, patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 444–446.

<sup>450</sup> Np. premier K. Marcinkiewicz wielokrotnie odmawiał przyjęcia dymisji Ministra Zdrowia Z. Religi, patrz: M. Karnowski, P. Zaremba, *op. cit.*, s. 250.

<sup>451</sup> To zjawisko doczekało się w publicystyce określenia „peronizacja”, patrz: M. Kruk, *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka, [w:] 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 46–47.

Aktualnie to premier jest głównym organizatorem prac rządu, decydującym o jego strukturze organizacyjnej i personalnej. Przyczynia się to do znaczącego zwiększenia liczby zmian na stanowiskach ministrów<sup>452</sup>. Zauważalna jest przy tym pewna prawidłowość, z powodu której w każdym kolejnym rządzie pewne stanowiska ministrów podlegają częstszym zmianom<sup>453</sup>, a pewne stanowiska charakteryzują się dużą stabilizacją<sup>454</sup>. Można również zauważyć pewną prawidłowość odnośnie do zmian organizacyjnych dotyczących zakresu działania poszczególnych ministrów resortowych. O ile do 1997 r. w tej dziedzinie panowała względna stabilizacja<sup>455</sup>, o tyle po tej dacie każdy kolejny premier dokonywał pewnych zmian w zastanej strukturze resortów. Rekordzistą pod tym względem był premier K. Marcinkiewicz, który w czasie swojego krótkiego urzędowania utworzył 9 nowych urzędów ministrów. O ile niektóre z dokonywanych zmian miały na celu usprawnienie działania poszczególnych działów administracji rządowej, czy też kwestią realizacji obietnic przedwyborczych, o tyle większość z nich była motywowana koniecznością znalezienia odpowiedniej liczby stanowisk dla przedstawicieli ugrupowań koalicyjnych. Co istotne, zazwyczaj zmiany zakresów działania ministrów dokonywane przez jednego premiera była następnie odwoływana przez jego następcę<sup>456</sup>. Oczywiście takie sytuacje są zgodne z koncepcją elastycznej struktury rządu, jednak mimo to trudno jest uznać, aby były one korzystne dla działalności działów administracji rządowej objętych tak znacznymi zmianami.

Aktualnie obowiązujące rozwiązania konstytucyjne i ustawowe wzmacniają więź łączącą premiera i poszczególnych ministrów, co również wpisuje się w model rządów premierowskich. Towarzyszy temu dalsze osłabianie znaczenia wicepremierów, jak również roli stałych komitetów Rady Ministrów procesie podejmowania decyzji rządowych. W pewnym stopniu wzmacnia to również samodzielność ministrów w zakresie wykonywania powierzonych im

---

<sup>452</sup> Wystarczy wspomnieć, iż w latach 1993–1997 doszło do 13 zmian na stanowiskach ministrów, podczas gdy w latach 1997–2001 było tych zmian aż 30.

<sup>453</sup> Przede wszystkim resorty Finansów, Rolnictwa, Skarbu Państwa, Sprawiedliwości oraz Zdrowia, czyli te resorty, których działalność podlega największej krytyce ze strony opozycji i opinii publicznej.

<sup>454</sup> Dosyć dużą stabilnością cechują się resorty Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Edukacji Narodowej czy Środowiska, czyli resorty, które zazwyczaj mają mniejsze znaczenie polityczne.

<sup>455</sup> W 1989 r. utworzono urząd Ministra Łączności, w 1990 r. – Ministra Przekształceń Własnościowych, zaś w 1991 – Ministra Przemysłu i Handlu.

<sup>456</sup> Szczególnym polem eksperymentów dla poszczególnych premierów stały się resorty zajmujące się sprawami szeroko pojętej infrastruktury – od 1997 r. w prawie każdym kolejnym rządzie dochodziło do zmian nazwy urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej na Ministra Infrastruktury i odwrotnie, co wiązało się zazwyczaj (choć nie zawsze) ze zmianą jego kompetencji. W 2006 r. doszło nawet do podziału tego resortu pomiędzy trzech ministrów, z których każdy kierował tylko jednym działem administracji. W nieco mniejszej skali dochodziło do zmian nazw urzędów i kompetencji osób kierujących działami gospodarka oraz rozwój regionalny.

zadań. Aktualne rozwiązania w zakresie trybu powoływania i odwoływania członków rządu, ich kompetencji oraz kontroli ich działalności sprawiają, że w praktyce ministrowie są w pełni zależni od premiera. Wpływ Prezydenta na działalność ministrów jest obecnie znikomym. Nieco większe możliwości w tym zakresie ma Sejm, dysponując pewnymi mechanizmami kontroli tej działalności oraz instytucją indywidualnego wotum nieufności. Jednakże, jak pokazuje praktyka, nawet w sytuacji złożenia wniosku o wotum nieufności premier potrafi go obronić, wykorzystując zarówno swoją pozycję polityczną, jak i unormowania konstytucyjne. Powyższe założenia, przyjęte w Konstytucji RP z 1997 r. i twórczo rozwijane w praktyce ustrojowej ostatnich lat wskazują na istnienie tendencji do dalszego wzmocnienia pozycji premiera w kierunku zbliżonym do rozwiązań niemieckich (system kanclerski) czy też brytyjskich (system premierowski).





## Rozdział III

# Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów

### 1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze

W początkowym okresie rozwoju nowożytnego państwa obowiązywała zasada, iż ministrowie podlegają bezpośrednio monarsze i tylko przed nim ponoszą odpowiedzialność polityczną. Kompetencje pierwszego ministra ograniczały się przede wszystkim do przewodniczenia obradom gabinetu pod nieobecność monarchy. Niekiedy urząd pierwszego ministra w ogóle nie występował, bądź też przez długie lata nie był obsadzany. Stąd też w XVIII i XIX wiecznych konstytucjach stanowisko premiera (kanclerza) występowało stosunkowo rzadko. Urząd ten nie pojawił się ani w konstytucji amerykańskiej, ani w polskiej Konstytucji 3 Maja, ani też w licznych konstytucjach francuskich epoki rewolucyjno-napoleońskiej<sup>1</sup>.

Na tym tle wyraźnie oryginalny charakter miała praktyka ustrojowa Wielkiej Brytanii, w której urząd premiera funkcjonował nieprzerwanie od XVIII wieku (choć formalnie został ustanowiony dopiero w początkach XX wieku)<sup>2</sup>. Specyfika parlamentaryzmu angielskiego, opartego na rywalizacji dwóch głównych stronnictw politycznych, doprowadziła do powstania praktyki powoływania na premiera lidera zwycięskiego ugrupowania w Izbie Gmin<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Można zauważyć, że jedną z pierwszych konstytucji przewidujących istnienie urzędu Prezesa Rady Ministrów była Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., por. art. 8 Konstytucji Księstwa Warszawskiego, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. I, s. I–XLVII.

<sup>2</sup> S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2001, s. 13.

<sup>3</sup> Ostatni przypadek odstąpienia od tego zwyczaju miał miejsce w latach 30. XIX wieku, kiedy to król Wilhelm IV zdymisjonował z funkcji premiera lidera wigów lorda Melbourne'a i na premiera powołał Roberta Peela, lidera stronnictwa torysów, które nie posiadało większości w parlamencie. W związku z powyższym konieczne stało się przeprowadzenie przedterminowych wyborów, które zakończyły się zwycięstwem wigów. W tej sytuacji król ponownie powołał lorda Melbourne'a na premiera; patrz: K. Wronecki, *Ewolucja urzędu premiera w Wielkiej Brytanii*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, nr 430, Wrocław 1979, s. 66–67.

Wiązało się to ze znacznym wzmocnieniem pozycji premiera, który z pierwszego ministra stał się rzeczywistym szefem egzekutywy i najważniejszą osobą w państwie, jako szef rządu i lider największej partii w parlamencie<sup>4</sup>. Stąd też za trafną należy uznać tezę, że partia jest początkiem i końcem władzy szefa rządu<sup>5</sup>. Przywództwo w partii jest bowiem warunkiem objęcia funkcji premiera, zaś porażka premiera w walce o stanowisko lidera macierzystej partii politycznej wiąże się zazwyczaj z koniecznością złożenia przez niego rezygnacji ze stanowiska<sup>6</sup>. Wzmocnienie pozycji premiera sprawiło, że uzyskał on decydujący wpływ na skład gabinetu w momencie jego tworzenia, jak również na dokonywanie zmian w jego składzie. W ten sposób ostatecznie w połowie XIX wieku ukształtowała się w Wielkiej Brytanii zasada politycznej odpowiedzialności ministrów względem premiera. Stąd też w razie zaistnienia konfliktu w gabinecie pomiędzy premierem a jednym z ministrów, minister ten jest zmuszany przez premiera do złożenia dymisji, ewentualnie premier występuje o jego odwołanie<sup>7</sup>. Teoretycznie może się okazać, iż wspomniany minister posiada większe poparcie w macierzystej partii politycznej, niż premier i z tego powodu nie zamierza rezygnować. Wówczas jedynym wyjściem z sytuacji jest złożenie przez premiera dymisji całego gabinetu. W praktyce jednak takie sytuacje nie mają miejsca<sup>8</sup>.

Obecnie zatem w ustroju brytyjskim odpowiedzialność polityczna przed premierem ma pierwszorzędne znaczenie i w pewnym sensie zastąpiła odpowiedzialność ministrów przed parlamentem<sup>9</sup>. W typowej sytuacji, w której gabinet tworzony jest przez największą partię w parlamencie, ministrowie są podwójnie podporządkowani względem premiera (jako szefa gabinetu i jako szefa partii politycznej, z której wywodzą się ministrowie). Premier może za-

<sup>4</sup> S. Buckley, *Prime Minister and the Cabinet*, Edinburg 2006, s. 91 i n.; S. Patyra, *Przywództwo polityczne premiera a jego pozycja ustrojowa – doświadczenia dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesaora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 691–693.

<sup>5</sup> K. Wronecki, *op. cit.*, s. 178.

<sup>6</sup> Przykładem takiej sytuacji jest złożenie rezygnacji przez premierów N. Chamberlaina (w 1940 r.), A. Edena (w 1957 r.), H. MacMillana (w 1963 r.), M. Thatcher (w 1990 r.) i T. Blaira (w 2007 r.), patrz: S. Patyra, *op. cit.*, s. 22; J. Szymanek, *System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 74; S. Buckley, *op. cit.*, s. 101. Jako wyjątek należy wymienić sytuację premiera R. McDonalda, który w 1931 r. stracił poparcie Partii Pracy, jednak utrzymał stanowisko premiera wskutek utworzenia rządu koalicji narodowej (National Government) z konserwatystami i liberałami, patrz: C. F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions*, New York 1964, s. 241–242. Należy również zauważyć, że podobny mechanizm jest stosowany w innych krajach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, np. w Australii, patrz: D. J. Samuels, M. S. Shugart, *Presidents, Parties and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge 2010, s. 97–98.

<sup>7</sup> S. Buckley, *op. cit.*, s. 43–44.

<sup>8</sup> C. F. Strong, *op. cit.*, s. 242.

<sup>9</sup> J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 32.

tem spowodować odwołanie każdego ministra z każdego powodu, zarówno ze względów politycznych<sup>10</sup>, jak i osobistych<sup>11</sup>. Czasami odwołanie ministra jest wymuszone przez nacisk innych polityków rządzącej partii<sup>12</sup>. Ponadto minister może zrezygnować ze stanowiska ze względu na sprzeciw wobec polityki rządu<sup>13</sup>. Dodatkowo premier w ramach egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu może przenosić ministrów na mniej ważne stanowiska, ma również decydujący wpływ na określanie kompetencji poszczególnych ministrów i liczbę ministerstw<sup>14</sup>. Stąd też pozycja premiera jako osoby ustalającej skład personalny gabinetu i podział zadań pomiędzy ministrów jest niepodważalna, szczególnie w warunkach rządu jednopartyjnego. Natomiast w przypadku rządu koalicyjnego premier zazwyczaj nie może swobodnie odwoływać ministrów rekomendowanych przez partnera koalicyjnego<sup>15</sup>. Tym niemniej w brytyjskim systemie rządów ministrowie są w pełni odpowiedzialni przed premierem, choć w praktyce szef rządu nie zawsze egzekwuje tę odpowiedzialność<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Przy czym powody polityczne mogą dotyczyć zarówno błędów danego ministra w polityce określonego resortu (np. odejście Ministra Spraw Zagranicznych R. Carringtona w 1982 r. w reakcji na wybuch wojny o Falklandy), jak i stanowić reakcję premiera na niekorzystne oceny całego gabinetu albo wyniki wyborów lokalnych (np. reorganizacja gabinetu T. Blaira w 2006 r.), patrz: S. Buckley, *op. cit.*, s. 44–45.

<sup>11</sup> Powodem rezygnacji brytyjskich ministrów stosunkowo często są skandale obyczajowe o podłożu seksualnym lub finansowym. Dla przykładu C. Parkinson, Minister Handlu i Przemysłu w gabinecie M. Thatcher, musiał w 1983 r. zrezygnować z urzędu po ujawnieniu jego długoletniego romansu z sekretarką; podobnie D. Morrel, Minister Dziedzictwa Narodowego w gabinecie J. Majora, zrezygnował w 1992 r. z urzędu po ujawnieniu jego romansu z aktorką, nadto wpływ na jego rezygnację miały pojawiające się oskarżenia o przyjęcie łapówki od M. Bowasy, córki jednego z liderów Organizacji Wyzwolenia Palestyny oraz emira Abu Dhabi, patrz: *Ibidem*, s. 45; [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/14/newsid\\_2534000/2534615.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/14/newsid_2534000/2534615.stm) (dostęp 14.10.2016); [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/24/newsid\\_2529000/2529115.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/24/newsid_2529000/2529115.stm) (dostęp 14.10.2016).

<sup>12</sup> Za wymuszoną przez własną partię uznaje się np. rezygnację w 2002 r. S. Byersa, Ministra Transportu, Samorządów Lokalnych i Regionów w gabinecie T. Blaira, patrz: S. Buckley, *op. cit.*, s. 45.

<sup>13</sup> Dla przykładu C. Short i R. Cook zrezygnowali w 2003 r. ze swoich funkcji w gabinecie T. Blaira w związku z zaangażowaniem Wielkiej Brytanii w wojnę w Iraku, patrz: *Ibidem*, s. 44.

<sup>14</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland, Oregon, 2016, s. 168–170. Stąd też np. premier John Mayor spotykając się z opozycją ze strony Naczelnego Sekretarza Skarbu M. Portillo nie zdecydował się na usunięcie go z rządu, lecz przesunął go na stanowisko Ministra ds. Zatrudnienia, patrz: S. Buckley, *op. cit.*, s. 44.

<sup>15</sup> Umowa koalicyjna zawarta w 2010 r. między liderem Partii Konserwatystów i przyszłym premierem D. Cameronem a liderem Partii Liberalnych Demokratów i przyszłym wicepremierem N. Gleggiem zakładała, że premier nie będzie mógł odwołać żadnego z ministrów rekomendowanych przez Partię Liberalnych Demokratów bez zgody N. Glegga, patrz: P. Leyland, *op. cit.*, s. 161. Nadmienić jednak należy, iż rząd koalicyjny w 2010 r. był pierwszym takim gabinetem po II wojnie światowej, patrz: A. King, *Ministerial Autonomy in Britain*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver i K. S. Shepsle, Cambridge 2009, s. 209.

<sup>16</sup> Stąd też w brytyjskiej doktrynie można znaleźć pogląd, iż obecnie relacje pomiędzy ministrem a premierem można określić jako „rozliczalność” (*accountability*), która dotyczy wszyst-

Co istotne, odwołanie ministra z gabinetu zazwyczaj oznacza dla niego koniec kariery politycznej na szczeblu rządowym<sup>17</sup>. Można w tym wypadku zauważyć różnicę między praktyką brytyjską a francuską, zwłaszcza z okresu III i IV Republiki, gdzie dochodziło do częstych zmian rządów. Jednakże grono polityków, których kandydatury na stanowiska ministrów były brane pod uwagę, było ograniczone. Ponadto premier, powołując członków gabinetu i dokonując zmian w jego składzie, musiał uwzględniać układ sił w parlamencie i życzenia poszczególnych ugrupowań. Wskutek tego niektóre osoby zajmowały stanowiska ministrów w kilku, a nawet kilkunastu gabinetach<sup>18</sup>. Stąd też w Konstytucji V Republiki Francuskiej dokonano zasadniczej zmiany systemu rządów w celu wzmocnienia władzy wykonawczej w relacjach z parlamentem. Jednym z fundamentów ustroju V Republiki Francuskiej jest silna pozycja prezydenta, który między innymi powołuje premiera i ministrów<sup>19</sup>. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej<sup>20</sup> prezydent na wniosek premiera powołuje i odwołuje członków rządu. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje na to, że prezydent republiki jest związany wnioskiem premiera. Jednakże, jak słusznie zauważył W. Skrzydło, wszelkie mechanizmy ustrojowe V Republiki należy oceniać również poprzez obserwację ich rzeczywistego stosowania, które nierzadko odbiega od stanu zadekretowanego w przepisach konstytucji<sup>21</sup>. W praktyce należy pamiętać o tym, że premier jest mianowany przez prezydenta, zatem otrzymuje swoje stanowisko na zasadzie zaufania głowy państwa. W tej sytuacji również ministrowie powoływani przez prezydenta na wniosek premiera muszą cieszyć się i zaufaniem szefa rządu, i głowy państwa. Dlatego też premier nie może prowadzić w pełni samodzielnej polityki perso-

---

kich spraw, którymi zajmuje się minister i opiera się na przekazywaniu premierowi informacji o funkcjonowaniu resortu. Natomiast odpowiedzialność (responsibility), przejawiająca się w rezygnacji z urzędu, dotyczy jedynie poważnych zaniedbań, które są uznane za takie przez premiera, patrz: *Ibidem*, s. 175–176. Ponadto niekiedy w grę wchodzi popularność poszczególnych ministrów, którzy mają na tyle silną pozycję w macierzystej partii, iż premier nie może sobie pozwolić na ich odwołanie, nawet gdy ci ministrowie prezentują inne poglądy niż szef rządu. Warto jednak zaznaczyć, że są to pojedyncze przypadki, zazwyczaj bowiem premier konstruuje swój gabinet w taki sposób, iż wchodzi do niego przede wszystkim drugorzędni politycy rządzącej partii politycznej, którzy nie będą stanowili dla niego konkurencji w walce o przywództwo partyjne, patrz: A. King, *op. cit.*, s. 210, 219–222.

<sup>17</sup> S. Buckley, *op. cit.*, s. 43.

<sup>18</sup> Rekordzistą był A. Briand, który w okresie III Republiki zasiadał w 25 rządach, patrz: M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1999, s. 391–392; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 72, 153; F. Petry, *The Role of Cabinet Ministers in the French Fourth Republic*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 132; C. F. Strong, *op. cit.*, s. 246–247.

<sup>19</sup> J. Wawrzyniak, *O niektórych osobliwościach Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Studia Iuridica Lubliniensia” nr 22, *Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz*, Lublin 2014, s. 155–156.

<sup>20</sup> Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., tłumaczenie polskie, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 274.

<sup>21</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 104–105.

nalnej, więc nie może pociągać ministrów do odpowiedzialności politycznej bez uzgodnienia tego z prezydentem<sup>22</sup>.

Ponadto należy pamiętać o tym, że to prezydent jest szefem władzy wykonawczej i nominalnym przewodniczącym Rady Ministrów, do niego należy również określanie kompetencji niektórych ministrów<sup>23</sup>. Zależność ministrów od premiera nie jest zatem całkowita, w razie konfliktu między ministrem a premierem członek rządu może próbować odwołać się do autorytetu głowy państwa. Powyższe stwierdzenie jest w pełni aktualne w sytuacji, gdy większość w Zgromadzeniu Narodowym posiada ten sam obóz polityczny, z którego wywodzi się głowa państwa. Natomiast w okresach kohabitacji premier może w większym stopniu realizować swoją politykę personalną, jednakże przy konstruowaniu składu rządu i występowaniu z wnioskami o odwołanie ministrów musi z kolei uwzględniać układ sił politycznych w parlamencie<sup>24</sup>. W praktyce zarówno w okresach kohabitacji, jak i „tożsamości” prezydenta i premiera zmiany na stanowiskach ministrów są dosyć częste, zaś ich przyczynami są zarówno względy polityczne, jak i organizacyjne czy osobiste<sup>25</sup>. Równocześnie brakuje regulacji dotyczących zakresu spraw, za które ministrowie ponoszą odpowiedzialność. Należy zatem przyjąć, że odpowiedzialność ta dotyczy zarówno działania ministra, jak i podległych mu urzędów. Inspiracją do odwołania ministra może być zarówno osobista decyzja ministra o rezygnacji, jak i decyzja premiera lub prezydenta<sup>26</sup>. Co istotne, ministrowie we Francji nie mogą być deputowanymi, stąd też ich zależność od poszczególnych partii politycznych jest niewielka. Tym samym premier przy egzekwowaniu odpowie-

<sup>22</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 172, 180–182; J. L. Thiérbault, *The Political Autonomy of Cabinet Ministers in the French Fifth Republic*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 144.

<sup>23</sup> Dotyczy to tzw. ministrów delegowanych, którzy kierują szczególnymi wycinkami administracji, w oparciu o dekret prezydenta, kontrasygnowany przez premiera i właściwego ministra, patrz: E. Gdulewicz, *Struktura rządu we Francji V Republiki*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej 1994”, nr 2, s. 153.

<sup>24</sup> J. L. Thiérbault, *op. cit.*, s. 141–142, 144; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i w V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 229–230. Warto jednak zaznaczyć, że nawet w okresie kohabitacji prezydent oddziałuje w pewnym stopniu na skład personalny gabinetu, np. w 1986 r. prezydent F. Mitterand skutecznie sprzeciwił się powołaniu J. Lecanueta i F. Leotarda w skład rządu J. Chiraca, patrz: S. Patyra, *op. cit.*, s. 23. Ponadto w ciągu prawie 60 lat istnienia V Republiki Francuskiej okresy kohabitacji trwały jedynie 9 lat, patrz: Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie ustrojowym V Republiki Francuskiej*, Kraków 2010, s. 149 i n.

<sup>25</sup> Przykładowo w czasie prezydentury C. de Gaulle’a (1959–1969) urzędowały trzy gabinety, w tym czasie doszło do 25 zmian na stanowiskach ministrów; w pierwszym rządzie J. Chiraca (1974–1976) doszło do 8 zmian ministrów, patrz: J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 183, 193.

<sup>26</sup> Oczywiście rezygnacja ministra może być efektem nacisków ze strony głowy państwa czy szefa rządu. Dla przykładu oficjalnym powodem odwołania minister sprawiedliwości C. Taubiry w styczniu 2016 r. była jej rezygnacja, nieoficjalnie natomiast wskazuje się, że powodem tej rezygnacji była otwarta krytyka polityki prezydenta F. Hollande’a, patrz: <http://www.france24.com/en/20160127-french-justice-minister-christiane-taubira-resigns-hollande> (dostęp 14.10.2016).

działności politycznej ministrów zazwyczaj nie musi uwzględniać stanowiska parlamentu<sup>27</sup>.

W ustroju niemieckim odpowiedzialność polityczna ministrów przed kanclerzem ma zasadnicze znaczenie dla przyjętej formy rządów. W Niemczech eksponuje się rolę kanclerza jako kierownika rządu, odpowiedzialnego za kształtowanie polityki państwa. To on ustala wytyczne polityki i jest za nie odpowiedzialny<sup>28</sup>. Minister w ramach tych wytycznych samodzielnie kieruje powierzonym resortem i jest odpowiedzialny za sprawy związane z funkcjonowaniem tego resortu<sup>29</sup>. O ile jednak odpowiedzialność kanclerza jest egzekwowana przez Bundestag poprzez ewentualne uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności, o tyle ministrowie nie ponoszą indywidualnej odpowiedzialności przed parlamentem. Zatem to kanclerz jest organem egzekwującym odpowiedzialność polityczną ministra z tytułu realizacji przez niego wytycznych polityki państwa. Do kanclerza należy wybór kandydatów na stanowiska ministrów, określanie liczby ministrów i ich kompetencji, a także kontrolowanie ich publicznych wypowiedzi<sup>30</sup>. Parlament nie ma formalnie żadnego wpływu na obsadę gabinetu, która zależy jedynie od decyzji kanclerza<sup>31</sup>. Aktu powołania i odwołania ministrów dokonuje prezydent federalny, jednak czyni to zawsze na wniosek kanclerza. Ponadto prezydent nie może odmówić uwzględnienia takiego wniosku<sup>32</sup>.

Należy jednak zauważyć, iż swoboda kanclerza w określaniu składu personalnego gabinetu jest najszerza wtedy, gdy jest on wspierany przez jedną partię polityczną. Wówczas mamy do czynienia z rządem „hierarchicznym”, w którym ministrowie są w dużym stopniu podporządkowani kanclerzowi. Tymczasem w Niemczech najczęściej istnieje potrzeba utworzenia rządu

<sup>27</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 182–183, 192–193; B. Dziemidok-Olszewska, *op. cit.*, s. 230; C. F. Strong, *op. cit.*, s. 250.

<sup>28</sup> S. Patyra, *Przywództwo polityczne...*, s. 693–695.

<sup>29</sup> Art. 65 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 534.

<sup>30</sup> Pewnym wyjątkiem od tej zasady jest umieszczenie wprost w konstytucji stanowisk i niektórych kompetencji ministra obrony, ministra sprawiedliwości i ministra finansów, patrz: S. Patyra, *op. cit.*, s. 67; F. Müller-Rommel, *The Role of German Ministers in Cabinet Decision Making*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 152–153, 162; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 332.

<sup>31</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 331.

<sup>32</sup> Art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r.; należy zauważyć, że w doktrynie niemieckiej prezentowane są również poglądy, iż prezydent może odrzucić wniosek kanclerza, jeżeli wniosek ten nie respektuje woli większości parlamentarnej. Praktyka nie potwierdza jednak prawdziwości tej tezy, patrz: U. Mager, *Komentarz do art. 64 i 65 Ustawy zasadniczej RFN*, [w:] *Grundgesetz kommentar*, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 2012, t. I, s. 2760–2762, 2771–2773; K. Nowak, *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 321–322, 345–348; E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 108–110, idem, *Kanclerz a rząd federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 399–400.



koalicyjnego. Wybory do Bundestagu zazwyczaj kończą się względny zwycięstwem jednej z dwóch dominujących partii: chrześcijańskich demokratów (CDU/CSU) albo socjaldemokratów (SPD), a następnie zwycięska partia tworzy koalicję z jednym z mniejszych ugrupowań. Ewentualnie możliwe jest także utworzenie „wielkiej koalicji” CDU/CSU z SPD. W przypadku powołania gabinetu koalicyjnego rząd działa bardziej kolektywnie, a kanclerz jest ograniczony treścią umowy koalicyjnej<sup>33</sup>. Ponadto zazwyczaj członkami rządu są najważniejsi politycy partii koalicyjnych, dlatego są oni dla kanclerza partnerami, a nie podwładnymi<sup>34</sup>. Stąd też kanclerz decydując się na odwołanie członka rządu musi uwzględniać aktualny układ sił politycznych w parlamencie. Ewentualna próba odwołania ministrów koalicyjnych może się bowiem skończyć wystąpieniem ich partii z koalicji i upadkiem rządu<sup>35</sup>. Dlatego też w praktyce odwołania ministrów w trakcie urzędowania rządu w Niemczech są stosunkowo rzadkie i następują najczęściej w związku z rezygnacją ministra, wynikającą z powodów osobistych, organizacyjnych czy politycznych<sup>36</sup>. Można zatem stwierdzić, że konieczność tworzenia rządów koalicyjnych w pewnym stopniu ogranicza zwierzchnictwo kanclerza i możliwość efektywnego egzekwowania przez niego odpowiedzialności politycznej ministrów.

Z kolei w ustroju włoskim pozycja premiera jest dosyć słaba. Wprawdzie w świetle Konstytucji Republiki Włoskiej jest on kierownikiem prac rządu oraz inspiratorem i koordynatorem prac ministrów, jednak autonomia poszczególnych ministrów w kierowaniu resortami jest dość duża. Premier włoski nadal jest traktowany bardziej jako *primus inter pares*, niż jako zwierzchnik ministrów<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> F. Müller-Rommel, *op. cit.*, s. 153; S. Patyra, *op. cit.*, s. 67–69; E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000, s. 147–151.

<sup>34</sup> S. Patyra, *op. cit.* s. 69, J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 339.

<sup>35</sup> Do takich sytuacji doszło w 1962 r. (upadek IV rządu K. Adenauera) i w 1966 r. (upadek II rządu L. Erharda), patrz: J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 333.

<sup>36</sup> Np. w wypadku drugiego rządu A. Merkel (2009–2013) doszło do odwołania pięciu ministrów. Minister pracy F.J. Jung zrezygnował ze stanowiska po opublikowaniu informacji o ofiarach cywilnych nalotów w Afganistanie w czasie, gdy Jung był ministrem obrony. Odwołanie ministra gospodarki R. Brüderle wynikało z wewnętrznych rozgrywek w ramach koalicyjnej FDP. Rezygnacja ministra środowiska N. Röttgena wynikała z porażki CDU w wyborach lokalnych w Nadrenii Północnej-Westfalii, w których minister był liderem partii. Z kolei rezygnacje ministra obrony K. T. zu Guttenberga oraz minister oświaty i badań A. Schavan wynikały z oskarżenia ich o popełnienie plagiatów w pracach doktorskich, patrz: <http://www.rp.pl/artykul/876515-Minister-ochrony-srodowiska-Roettgen-ustapil-ze-stanowiska.html?template=restricted> (dostęp 14.10.2016), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/jungs-erklaerung-ich-uebernehme-die-politische-verantwortung-a-663844.html> (dostęp 14.10.2016), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/verteidigungsministerium-guttenberg-geht-de-maiziere-kommt-a-748804.html> (dostęp 14.10.2016), <http://www.dw.com/pl/kolejnazmiana-w-rz%C4%85dzie-niemiec-minister-o%C5%9Bwiaty-poda%C5%82a-si%C4%99-dydymisji/a-16588449> (dostęp 14.10.2016).

<sup>37</sup> A. Criscitiello, *The Political Role of Cabinet Ministers in Italy*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 189.

Co istotne, zgodnie z ustawą zasadniczą powołania ministrów dokonuje prezydent na wniosek premiera, jednakże nie ma przepisu regulującego procedurę odwołania ministra ze stanowiska. Stąd też uznaje się, że wniosek w sprawie odwołania ministra może być złożony przez premiera w sytuacji, gdy minister zrezygnuje ze stanowiska (z własnej inicjatywy lub wskutek nalegań premiera), natomiast szef rządu nie może złożyć takiego wniosku z własnej inicjatywy<sup>38</sup>. Ewentualnie premier może próbować odwołać ministra poprzez złożenie wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności przez jedną z izb parlamentu. W praktyce jednak ten mechanizm nie jest wykorzystywany, bowiem ministrowie krytykowani za swoją politykę składają dobrowolnie rezygnację z urzędu<sup>39</sup>.

Powyższe rozwiązania ustrojowe stały się wzorcami dla tworzenia regulacji konstytucyjnych w innych państwach europejskich. Zasada odpowiedzialności politycznej ministrów przed szefem rządu zazwyczaj przejawia się obowiązkiem odwołania ministra przez prezydenta (króla) na wniosek premiera. W tej formule odpowiedzialność ta obecna jest między innymi w ustawach zasadniczych Republiki Czeskiej<sup>40</sup>, Estonii<sup>41</sup>, Grecji<sup>42</sup> czy Hiszpanii<sup>43</sup>. Specyficznie uregulowana została procedura odwołania członka rządu w ustroju Irlandii, gdzie przewiduje się możliwość złożenia dymisji przez ministra z własnej inicjatywy oraz złożenie dymisji przez ministra na żądanie premiera (Taoiseacha). Jeżeli minister nie zastosuje się do takiego żądania, wówczas Prezydent odwołuje ministra za radą Taoiseacha<sup>44</sup>. Natomiast w Szwecji to premier samodzielnie powołuje i odwołuje ministrów<sup>45</sup>. Z kolei w ustawie zasadniczej Węgier zamieszczono przepis, w którym wprost stwierdza się, że ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed premierem<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> F. di Camillo i in., *The Italian Civil Security System*, Roma 2014, s. 29–30; A. D'Andrea, *Komentarz do art. 92 Konstytucji Republiki Włoskiej*, [w:] *Commentario alla Costituzione*, red. R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, t. II, Torino 2006, s. 1779–1780; G. Rolla, *Il Sistema costituzionale Italiano*, vol. I, *L'organizzazione dello Stato*, Milano 2014, s. 343.

<sup>39</sup> A. Criscitiello, *op. cit.*, s. 189; teoretycznie premier mógłby doprowadzić do odwołania nieposłusznego ministra poprzez złożenie dymisji całego gabinetu, patrz: S. Bartole, *Ciągłość i zmiana Konstytucji Republiki Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6, s. 84–85.

<sup>40</sup> Art. 73 i 74 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 201.

<sup>41</sup> § 90 Konstytucji Republiki Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r., patrz: *Ibidem*, s. 239.

<sup>42</sup> Art. 37 ust. 1 Konstytucji Grecji z dnia 9 stycznia 1975 r., patrz: *Ibidem*, s. 311.

<sup>43</sup> Art. 62 pkt e) i art. 100 Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., patrz: *Ibidem*, s. 351, 357.

<sup>44</sup> Art. 28 ust. 9 pkt 3–4 Konstytucji Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r., patrz: *Ibidem*, s. 407; w praktyce ta procedura jest stosowana dosyć rzadko, ponieważ ministrowie dobrowolnie składają rezygnację na żądanie Taoiseacha, patrz: B. Farrell, *The Political Role of Cabinet Ministers in Ireland*, [w:] *Cabinets Ministers...*, s. 80.

<sup>45</sup> Rozdział 6 § 1 i § 8 Aktu o formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r., patrz: *Konstytucje państw...*, s. 763–764.

<sup>46</sup> Art. 18 ust. 4 ustawy zasadniczej Węgier z 25 kwietnia 2011 r., patrz: *Ibidem*, s. 833.

Niekiedy możliwość odwołania ministra na wniosek premiera jest uzależniona od zgody prezydenta, np. w Finlandii<sup>47</sup>. Czasami w procesie odwoływania ministrów w pewnym stopniu uczestniczy parlament, np. na Litwie<sup>48</sup> oraz w Rumunii<sup>49</sup>. Ewentualnie to parlament jest organem decydującym o odwołaniu ministrów na wniosek premiera (np. w Bułgarii<sup>50</sup> i Słowenii<sup>51</sup>). W niektórych państwach natomiast kwestia odpowiedzialności politycznej ministrów przed szefem rządu nie jest regulowana w konstytucji<sup>52</sup>.

W polskiej tradycji ustrojowej kwestia odpowiedzialności politycznej ministrów przed premierem przez długi okres czasu była nieuregulowana. W Małej Konstytucji z 1919 r. premier („Prezydent Ministrów”) został wymieniony jedynie jako jeden z członków Rady Ministrów (Rządu), bez precyzowania jego kompetencji. Również postanowienia Konstytucji marcowej z 1921 r. były w tym zakresie dosyć lakoniczne. Funkcja Prezesa Rady Ministrów została sprowadzona formalnie do roli przewodniczącego Rady Ministrów, który w gabinecie był *primus inter pares*<sup>53</sup>. Konstytucja marcowa wprowadzała zatem zasadę formalnej równości członków gabinetu, a jednocześnie milczała na temat ewentualnej podległości ministrów względem Rady Ministrów lub premiera. Tym niemniej minister musiał podporządkować się uchwałom Rady Ministrów, a w wypadku odmiennego poglądu na daną sprawę musiałby liczyć się z dymisją<sup>54</sup>. W takiej sytuacji decydujące znaczenie miało stanowisko premiera, bowiem to do niego należało zwracanie się z wnioskiem do Prezydenta

---

<sup>47</sup> § 64 Konstytucji Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r., patrz: *Ibidem*, s. 261. W praktyce premier musi również konsultować swoje decyzje personalne z władzami partii politycznej, która rekomendowała ministra, patrz: J. Nousiainen, *Finland: Ministerial Autonomy, Constitutional Collectivism, and Party Oligarchy*, [w:] *Cabinet Ministers...*, s. 98.

<sup>48</sup> Zasadniczo według art. 92 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej z dnia 25 października 1992 r. ministrowie są powoływani i odwoływani przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Jednakże zgodnie z art. 101 ust. 2 Konstytucji odwołanie więcej niż połowy ministrów skutkuje koniecznością złożenia przez premiera wniosku o wyrażenie aprobaty dla rządu przez Seimas, w innym wypadku rząd jest obowiązany podać się do dymisji, patrz: *Ibidem*, s. 432–433.

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 85 Konstytucji Rumunii z dnia 21 listopada 1991 r. prezydent na wniosek premiera odwołuje oraz powołuje członków rządu. Jeżeli jednak propozycja zmian w składzie rządu powoduje zmianę jego struktury lub składu politycznego, wówczas na dokonanie zmiany na stanowisku ministra konieczna jest zgoda parlamentu udzielona na wniosek premiera, patrz: *Ibidem*, s. 680.

<sup>50</sup> Art. 84 pkt 6 Konstytucji Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 r., patrz: *Ibidem*, s. 124.

<sup>51</sup> Art. 112 Konstytucji Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., patrz: *Ibidem*, s. 740.

<sup>52</sup> Dotyczy to przede wszystkim państw monarchicznych, takich jak Belgia czy Dania, ale także np. Republiki Łotewskiej, patrz: *Ibidem*, s. 98–99, 215–217, 465.

<sup>53</sup> Art. 55 Konstytucji marcowej.

<sup>54</sup> Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 67.

w sprawie powołania i odwołania ministrów. Warto zauważyć, iż przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji marcowej nie dawał Prezydentowi możliwości odmowy podpisania takiego aktu nominacyjnego. W praktyce zatem Prezydent czuł się związany wnioskiem premiera<sup>55</sup>. Swoboda szefa rządu w tym zakresie była jednak hamowana przez czynniki polityczne, związane z koalicyjnym charakterem poszczególnych gabinetów. Premier nie zawsze mógł pozwolić sobie na dymisję ministra, nawet jeżeli ten odmawiał realizowania programu rządu, bowiem taka decyzja mogła skutkować rozpadem koalicji rządzącej i upadkiem gabinetu. W tej sytuacji praktyczne funkcjonowanie mechanizmów odpowiedzialności politycznej ministrów przed premierem na gruncie Konstytucji marcowej było w dużej mierze uzależnione od aktualnej sytuacji politycznej oraz cech osobowościowych poszczególnych premierów<sup>56</sup>.

W Konstytucji kwietniowej nastąpiło znaczące wzmocnienie pozycji premiera, który był nie tylko przewodniczącym Rady Ministrów, ale także kierował pracami rządu i ustalał ogólne zasady polityki państwowej<sup>57</sup>. Miał również decydujący wpływ na personalny skład rządu, bowiem Prezydent powoływał ministrów wyłącznie na wniosek premiera<sup>58</sup>. Jednakże Prezydent mógł w każdym czasie odwołać każdego ministra, nie musiał w tym wypadku konsultować się z szefem rządu. W tej sytuacji trudno jest mówić o istnieniu odpowiedzialności politycznej ministrów względem premiera na gruncie Konstytucji kwietniowej. Wprawdzie ministrowie byli zobowiązani do wykonywania poleceń szefa rządu, jednak w wypadku odmowy wykonania takiego polecenia, premier nie mógł odwołać ministra. Spory pomiędzy szefem gabinetu a ministrami rozstrzygał wyłącznie Prezydent jako zwierzchnik rządu<sup>59</sup>.

W okresie istnienia Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego brak było jednoznacznych norm określających kwestię odpowiedzialności politycznej kierowników resortów względem przewodniczącego PKWN. Pierwszy skład PKWN wynikał wprost z ustawy wydanej przez KRN 22 lipca 1944 r. Dalsze zmiany w składzie personalnym tego organu były jednak dokonywane nie w drodze ustawy, lecz uchwał podejmowanych przez KRN, decyzją PKWN

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 59–61.

<sup>56</sup> S. Patyra, *op. cit.*, s. 17. W tym kontekście można wskazać na silną pozycję premiera Władysława Grabskiego, który w swoim drugim gabinetcie (19 XII 1923 – 13 XI 1925) często wnioskował o odwołanie ministra zarówno ze względów taktyki politycznej (próba uzyskania jak największego poparcia dla gabinetu w Sejmie ze strony różnych ugrupowań *politycznych*), jak i z uwagi na negatywną ocenę polityki ministra (np. odwołanie w lipcu 1924 Ministra Spraw Zagranicznych Maurycego Zamoyskiego); patrz: H. Walczak, *Drugi gabinet Władysława Grabskiego, 19 XII 1922 – 13 XI 1925*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011, s. 162–166.

<sup>57</sup> Art. 25 ust. 3 i art. 26 Konstytucji kwietniowej.

<sup>58</sup> Art. 12 pkt a) Konstytucji kwietniowej.

<sup>59</sup> Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 76.

lub jego przewodniczącego<sup>60</sup>. Nie powoływano się przy tym na żadne przepisy określające tryb odwoływania kierowników resortów. Dopiero w ustawie o powołaniu Rządu Tymczasowego RP nastąpiło odwołanie do art. 45 Konstytucji marcowej. Przyjęty wówczas schemat stosunków między parlamentem, rządem i głową państwa nawiązywał wyraźnie do systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>61</sup>. Stąd też w omawianym okresie zasady odpowiedzialności politycznej ministrów przed premierem odpowiadały formalnie rozwiązaniom przyjętym w Konstytucji marcowej. Również Mała Konstytucja z 1947 r. formalnie utrzymywała te reguły, eksponując w pewnym stopniu funkcję premiera, jako stojącego na czele rządu<sup>62</sup>. W praktyce jednak w ówczesnej sytuacji politycznej decydujące znaczenie miała pozycja Prezydenta RP, który pełnił jednocześnie funkcję szefa największej partii koalicyjnej (PPR, a od grudnia 1948 PZPR). Prezydent B. Bierut stale ingerował w działalność Rady Ministrów, między innymi poprzez częste przewodniczenie obradom Prezydium Rządu, choć formalnie funkcja ta należała do premiera. Prezydent uzyskał również decydujący wpływ na kształt personalny Rady Ministrów<sup>63</sup>. W tej sytuacji w praktyce ustrojowej omawianego okresu nie występowało zagadnienie odpowiedzialności politycznej ministrów względem szefa rządu, zastąpionej odpowiedzialnością względem Prezydenta. Ponadto po reformach lat 1949–1950 zaistniały podstawy do zwiększenia roli wicepremierów jako pośredników pomiędzy premierem a ministrami.

Wraz z przyjęciem Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. doszło do likwidacji urzędu Prezydenta. Wiązało się to ze wzmocnieniem pozycji Prezesa Rady Ministrów w systemie organów państwowych oraz w samym rządzie. Wprawdzie w tekście Konstytucji PRL rola premiera została ograniczona do funkcji przewodniczącego Rady Ministrów<sup>64</sup>, zatem ustrojodawca hołdował koncepcji premiera jako *primus inter pares* w rządzie. W praktyce już od 1952 r. istniały tendencje do zwiększania znaczenia premiera jako faktycznego kierownika Rady Ministrów i Prezydium Rządu, które zostały zwieńczone nowelizacją Konstytucji PRL w 1976 r.<sup>65</sup> Ponadto wzmocnienie znaczenia urzędu premiera

---

<sup>60</sup> W. Skrzydło, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja...*, s. 88.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 89.

<sup>62</sup> Art. 17–19 Małej Konstytucji z 1947 r. Z kolei w art. 19 ust. 1 Małej Konstytucji zamieszczono odwołanie do art. 45 Konstytucji marcowej.

<sup>63</sup> W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 94; Z. Szelięga, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, „Annales UMCS”, Sectio K, Vol. I, 12, 1994, s. 173.

<sup>64</sup> Art. 31 Konstytucji PRL w wersji pierwotnej (art. 38 ust. 2 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.).

<sup>65</sup> Dodano wówczas art. 31a (art. 40 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.), w którym wprowadzono zasadę, iż Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i Prezydium Rządu oraz może wydawać rozporządzenia i zarządzenia na podstawie ustaw i w celu ich wykonania.

w ówczesnym systemie politycznym wynikało z pozakonstytucyjnych zwyczajów i realiów politycznych.

Przepisy Konstytucji PRL zakładały zatem, że kompetencje do powoływania i odwoływania Prezesa Rady Ministrów i ministrów należą do Sejmu (art. 29 ust. 1 Konstytucji PRL<sup>66</sup>). Zgodnie z tym przepisem Sejm zarówno przy powoływaniu, jak i odwoływaniu członków rządu nie był związany wnioskiem premiera. Jednak już od 1952 r. ukształtował się zwyczaj, zgodnie z którym w procedurze powoływania rządu Sejm najpierw wybierał Prezesa Rady Ministrów, a następnie na jego wniosek powoływał członków Rady Ministrów. Zwyczaj ten następnie został potwierdzony w Regulaminie Sejmu z 1957 r.<sup>67</sup> Z kolei przy odwoływaniu poszczególnych członków Rady Ministrów, wnioski premiera miały być rozpatrywane oddzielnie<sup>68</sup>. Natomiast w okresach, w których Sejm nie obradował, odwołanie członka Rady Ministrów mogło nastąpić na mocy uchwały Rady Państwa, podjętej na wniosek premiera<sup>69</sup>. Rada Państwa mogła uwzględnić wspomniany wniosek lub go oddalić, nie mogła natomiast działać bez takiego wniosku. Ponadto jej uchwała podlegała zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższej sesji.

Należy również zauważyć, że w okresie PRL stanowisko premiera było piastowane przez najważniejszych polityków PZPR. Przejściowo (w latach 1952–1954 i 1981–1985) premierem był przewodniczący (pierwszy sekretarz) partii, w pozostałych przypadkach poszczególni premierzy zawsze byli członkami ścisłego kierownictwa partii (Biura Politycznego KC PZPR)<sup>70</sup>. W ten sposób uczestniczyli oni w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących polityki państwa, które następnie były realizowane przez Radę Ministrów i inne organy administracji (w myśl zasady „partia kieruje, a rząd rządzi”)<sup>71</sup>. Wobec powyższego również decyzje personalne premiera podlegały uzgodnieniom na forum ścisłego kierownictwa partii komunistycznej. W tej sytuacji niemożliwym było, aby wniosek personalny Prezesa Rady Ministrów nie został zaakceptowany przez Sejm albo Radę Państwa. Rola tych organów sprowadzała się zatem do „ratyfikowania” wniosków Prezesa Rady Ministrów, co w praktyce czyniło z premiera główny organ decydujący o powoływaniu i odwoływaniu członków rządu<sup>72</sup>.

<sup>66</sup> Art. 37 ust. 1 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.

<sup>67</sup> Art. 48 ust. 2 uchwały Sejmu z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1957 r., nr 19, poz. 145).

<sup>68</sup> Art. 48 ust. 3 Regulaminu Sejmu PRL.

<sup>69</sup> Art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL w wersji pierwotnej (art. 38 ust. 2 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.).

<sup>70</sup> M. Rybicki, *Pozycja ustrojowa rządu w systemie ustrojowym PRL*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985, s. 18–19, 21; J. Stembrowicz, *O koncepcji i roli rządu*, [w:] *Studia nad rządem PRL...*, s. 74–75.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 11–12.

<sup>72</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 76 – 81.



Pozycję Prezesa Rady Ministrów wzmocniała również rozbudowana struktura rządu. Istotne znaczenie miały szerokie kompetencje wicepremierów jako ogniw pośredniczących pomiędzy szefem rządu a ministrami resortowymi. Każdy z wicepremierów kierował pracą danego „działu” spraw państwowych i nadzorował działalność podległych mu ministrów. W ten sposób premier był w dużym stopniu odciążony od bezpośredniego nadzorowania poszczególnych resortów, ponadto mógł być szybciej informowany o nieprawidłowościach w pracy ministrów. Należy również zauważyć, że w związku ze znacznym powiększeniem liczby ministrów i uszczegółowieniem ich kompetencji, koniecznością stosowania się do dyrektyw formułowanych przez Prezydium Rządu i aparat partyjny, samodzielność ministrów w kierowaniu resortami była znacznie ograniczona<sup>73</sup>.

Z powyższego wynika, że premier posiadał decydujący wpływ na skład personalny Rady Ministrów w momencie jej powoływania. Również zmiany na stanowiskach ministrów były w praktyce uzależnione od wniosku premiera. Uchwały Rady Państwa oraz Sejmu miały charakter formalnej „ratyfikacji” tego wniosku. Dlatego należy wysnuć wniosek, iż w okresie PRL odpowiedzialność polityczna ministrów względem premiera miała pierwszorzędne znaczenie. Dodać jednak należy, iż w ówczesnej sytuacji politycznej decyzja o obsadzie poszczególnych stanowisk ministerialnych należała faktycznie nie do Prezesa Rady Ministrów, lecz do ścisłego kierownictwa PZPR, którego premier był członkiem. Wobec powyższego w praktyce możliwość pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności politycznej przed premierem była wykorzystywana nie tylko w sytuacji, w której minister nieudolnie kierował resortem lub w swej działalności nie respektował linii politycznej rządu. Występowały również przypadki, w których negatywna ocena działalności ministra była formułowana przez członków Biura Politycznego KC PZPR, wówczas rola premiera sprowadzała się do realizacji decyzji władz partyjnych poprzez wystąpienie z formalnym wnioskiem o odwołanie danego ministra. W praktyce często wpływ na odwołanie ministrów z zajmowanych stanowisk miały walki frakcyjne w łonie PZPR lub partii satelickich<sup>74</sup>. Natomiast formalnie wnioski premiera o dokonanie zmiany w składzie Rady Ministrów były najczęściej uzasadniane przeniesieniem danej osoby do innej pracy w aparacie państwowym lub partyjnym, zmianami organizacyjnymi w rządzie, albo względami oso-

---

<sup>73</sup> M. Rybicki, *op. cit.*, s. 13–14.

<sup>74</sup> Co charakterystyczne, zmiany na stanowisku I sekretarza KC PZPR w 1970 r. (Władysława Gomułkę zastępuje Edward Gierek) i 1980 r. (E. Gierka zastępuje Stanisław Kania) skutkowały dymisjami całej Rady Ministrów. Kolejna zmiana na stanowisku I sekretarza (w 1981 r. S. Kanię zastąpił Wojciech Jaruzelski) takiego skutku już nie przyniosła, bowiem w tym czasie to W. Jaruzelski był premierem.

bistymi. Przyczyny natury politycznej wymieniane były stosunkowo rzadko. Zdarzały się również wnioski bez uzasadnienia<sup>75</sup>.

## **2. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów w okresie transformacji ustrojowej (1989–1997)**

### **2.1. Przesłanki odpowiedzialności politycznej ministra przed Prezesem Rady Ministrów i tryb jej realizacji w latach 1989–1992**

W okresie III Rzeczypospolitej Polskiej normy dotyczące odpowiedzialności politycznej ministrów przed premierem ulegały pewnym modyfikacjom. Rozwiązania przyjęte w noweli kwietniowej z 1989 r. zasadniczo nie ingerowały w przyjęty model struktury rządu. Po nowelizacji Konstytucji przepis art. 37 ust. 1 stanowił, iż powoływanie i odwoływanie Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków należy do Sejmu. Sejm w tym wypadku mógł działać na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem, jak również z własnej inicjatywy. Z kolei w okresach między kadencjami Sejmu powoływanie i odwoływanie członków Rady Ministrów należało do Prezydenta, który podejmował swe czynności na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Akt o powołaniu lub odwołaniu członka Rady Ministrów podjęty w tym trybie musiał być przedstawiony Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia (art. 37 ust. 2)<sup>76</sup>.

Konstytucja lipcowa nie precyzowała przesłanek, jakimi powinien kierować się premier przy składaniu wniosku o odwołanie członka Rady Ministrów. W ten sposób premier posiadał dużą dozę swobody przy formułowaniu takiego wniosku. Praktyka lat 1989–1992 wskazuje, iż zmiany na stanowiskach ministrów były podejmowane przez premiera z własnej inicjatywy, bądź były wynikiem rezygnacji ministra z zajmowanego stanowiska. W tym pierwszym wypadku chodziło przede wszystkim o zmiany organizacyjne w strukturze ministerstw<sup>77</sup>, podtekst polityczny tych wniosków nie był eksponowany. Podobnie było w przypadku odwołania ministra ze stanowiska z powodu jego własnej

<sup>75</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 80–81; S. Gebert, *Rząd a inne naczelnne organy władzy państwowej*, [w:] *Studia nad rządem PRL...*, s. 120–121.

<sup>76</sup> Powyższy przepis stracił na aktualności w 1991 r., kiedy ustawą z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., nr 41, poz. 176) zlikwidowany został okres pomiędzy kadencjami Sejmu.

<sup>77</sup> W tej grupie należy wymienić utworzenie w grudniu 1989 r. urzędu Ministra Łączności, co wiązało się z odwołaniem Marka Kucharskiego z urzędu ministra – członka Rady Ministrów ds. organizacji resortu łączności i powołaniem go na urząd Ministra Łączności, patrz: uchwała

rezygnacji, bowiem określenie przyczyn złożenia tej rezygnacji jest utrudnione. Zazwyczaj w takim przypadku wniosek premiera przedkładany Sejmowi ograniczał się do lakonicznego stwierdzenia, iż minister złożył dymisję na ręce szefa rządu i ta dymisja została przyjęta. Analiza okoliczności towarzyszących składaniu rezygnacji przez poszczególnych ministrów w omawianym okresie prowadzi do wniosku, iż przyczyną takiej decyzji było najczęściej: 1) objęcie innego stanowiska<sup>78</sup>, 2) upadek znaczenia ugrupowania politycznego, z którego wywodzili się ministrowie<sup>79</sup>, 3) występowanie rozbieżności pomiędzy polityką ministra a polityką Prezesa Rady Ministrów lub innych ministrów<sup>80</sup>. Jedynie ten ostatni przypadek można traktować jako egzekwowanie przez premiera odpowiedzialności politycznej członków rządu.

Jednocześnie należało pamiętać, że zasadność wniosku o odwołanie członka Rady Ministrów podlegała ocenie Sejmu. Do uwzględnienia wnio-

---

Sejmu PRL z 20 grudnia 1989 r. w sprawie powołania ministra łączności i odwołania ministra – członka Rady Ministrów (M.P. z 1989 r., nr 43, poz. 344)

<sup>78</sup> Minister – członek Rady Ministrów Aleksander Hall zrezygnował ze stanowiska w październiku 1990 r., z uwagi na zaangażowanie w organizowanie kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta RP, patrz: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 204. Z kolei Minister Sprawiedliwości Wiesław Chrzanowski w listopadzie 1991 r. został wybrany Marszałkiem Sejmu I kadencji, patrz: P. Kaleta, *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy publicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r.*, Łódź 2014, s. 93.

<sup>79</sup> Utrata znaczenia PZPR i wpływów tej partii w strukturach siłowych umożliwiła odwołanie ministrów Czesława Kiszczaka (MSW), Floriana Siwickiego (MON) i Franciszka Wielądka (Transportu i Gospodarki Morskiej) w lipcu 1990 r., patrz: Sprawozdanie stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 5 i 6 lipca 1990 r., Warszawa 1990, łam 144–240, 244–248.

<sup>80</sup> W rządzie Tadeusza Mazowieckiego doszło do odwołania Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Czesława Janickiego w lipcu 1990 r. z powodu sporu pomiędzy nim a premierem odnośnie reakcji rządu na protesty rolników, które wybuchły w czerwcu 1990 r., patrz: A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 1997, s. 78. W rządzie Jana Krzysztofa Bieleckiego nastąpiło odwołanie Ministra Przemysłu i Handlu Andrzeja Zawisłaka w lipcu 1991 r., z uwagi na jego konflikt z Ministrem Finansów Leszkiem Balcerowiczem, patrz: sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu RP X kadencji z 21–24 sierpnia 1991 r., Warszawa 1991, łam 523–532; sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu RP X kadencji z 29, 30 i 31 sierpnia 1991 r., Warszawa 1991, łam 283–284. W rządzie Jana Olszewskiego Minister Finansów Krzysztof Lutkowski podał się do dymisji z powodu braku aprobaty dla koncepcji zwiększenia emisji pieniądza i łagodzenia rygorów finansowych, lansowanej przez ministra – kierownika CUP Jerzego Eysmontta i popieranej przez premiera J. Olszewskiego. Zastąpił go na tym stanowisku Andrzej Olechowski, który złożył dymisję z powodu przyjęcia przez Sejm orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zwiększających deficyt budżetowy państwa, patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998, s. 83–84; W. Jednaka, *op. cit.*, s. 219–222. Z kolei odwołanie ministra Artura Balazsa wynikało z faktu, iż został on powołany w celu poszerzenia koalicji popierającej rząd, lecz z tego zadania się nie wywiązał. W związku z powyższym pod wpływem narastającej krytyki ze strony parlamentu i premiera minister złożył rezygnację. Natomiast rezygnacja Ministra Obrony Narodowej Jana Parysa była związana z jego konfliktem z Prezydentem RP i członkami Biura Bezpieczeństwa Narodowego, patrz: A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 205–207.

sku konieczne było uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>81</sup>. Istotne znaczenie miało rozbić polityczne pierwszą izbę parlamentu po 1989 r., które powodowało, iż Prezes Rady Ministrów nie zawsze mógł być pewien, że Sejm zaakceptuje jego propozycję. Mogło to prowadzić do sytuacji, w której działalność danego ministra byłaby negatywnie oceniana przez Prezesa Rady Ministrów, a mimo to minister ten nadal zasiadałby w Radzie Ministrów, ponieważ posiadałby zaufanie większości sejmowej (ewentualnie w Sejmie nie udało się stworzyć koalicji). Taka sytuacja miała miejsce w lipcu 1990 r., kiedy to Sejm nie uwzględnił wniosku premiera Tadeusza Mazowieckiego o odwołanie Ministra Łączności Marka Kucharskiego<sup>82</sup>.

Ponadto należy wskazać, iż po odwołaniu ministra wszczynana była odrębna procedura powołania jego następcy. Również w tym wypadku wniosek premiera był niewystarczający, konieczne było jego zaakceptowanie przez Sejm. Ponieważ obie wspomniane procedury miały charakter rozłączny, Sejm mógł uwzględnić wniosek o odwołanie konkretnego ministra, a następnie mógł odmówić zaakceptowania kandydata na to stanowisko zgłoszonego przez szefa rządu. Taka sytuacja miała miejsce w lipcu 1990, kiedy Sejm zaakceptował wniosek premiera o odwołanie Czesława Jankowskiego z funkcji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, lecz nie zgodził się z zaproponowanym kandydatem na jego następcę w osobie Artura Balazsa<sup>83</sup>.

Podkreślić należy, iż opisane wyżej osłabienie pozycji premiera w procedurze egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów, które zaistniało po 1989 r., nie wynikało z nowelizacji tekstu Konstytucji. Przepisy ustaw konstytucyjnych z 5 kwietnia 1989 r. i 29 grudnia 1989 r. w niewielkim stopniu zmieniały dotychczasowe reguły powoływania i odwoływania członków Rady Ministrów. Istotne natomiast było przełamanie dotychczasowego układu politycznego i utworzenie rządu kierowanego przez niekomunistycznego premiera. Oznaczało to zerwanie z utrwaloną zasadą kierowniczej roli partii komunistycznej oraz zasadą trwałej koalicji sejmowej PZPR – ZSL – SD<sup>84</sup>. Wo-

<sup>81</sup> Art. 31 uchwały Sejmu PRL z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu PRL (M.P. z 1986 r., nr 21, poz. 151), od 25 lipca 1991 r. zwany Tymczasowym Regulaminem Sejmu RP (M.P. z 1991 r., nr 43, poz. 296).

<sup>82</sup> Co skłoniło premiera do złożenia oświadczenia, w którym wyraził zdumienie, że Sejm „zmusza premiera i ministra do współpracy” wbrew wnioskowi szefa rządu, patrz: Sprawozdanie Stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 5 i 6 lipca 1990 r., Warszawa 1990, łam 246.

<sup>83</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 5 i 6 lipca 1990 r., Warszawa 1990, łam 245–247.

<sup>84</sup> Zasada kierowniczej roli partii komunistycznej, wyrażona w art. 3 Konstytucji PRL, została usunięta z polskiego porządku prawnego wskutek uchwalenia nowelizacji Konstytucji z 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444). Jednakże symboliczne odstępstwo od tej zasady nastąpiło już po objęciu urzędu premiera przez T. Mazowieckiego, a wyrażało się w usunię-

bec powyższego nie musiała istnieć jedność poglądów pomiędzy parlamentem a rządem, Sejm przestał być organem „ratyfikującym” decyzje premiera i Komitetu Centralnego PZPR. Było to szczególnie dostrzegalne w okresie Sejmu w okresie X (1989–1991) i I kadencji (1991–1993), kiedy rozdrobnienie polityczne pierwszej izby parlamentu utrudniało utworzenie i funkcjonowanie koalicji popierającej rząd. W tej sytuacji możliwość decydowania przez premiera o składzie personalnym rządu była ograniczona, bowiem próba odwołania nielojalnego ministra mogła skutkować upadkiem całego gabinetu<sup>85</sup>.

## **2.2. Przesłanki odpowiedzialności politycznej ministra przed Prezesem Rady Ministrów i tryb jej realizacji w Małej Konstytucji z 1992 r.**

Uchwalenie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym bez wątpienia prowadziło do wzmocnienia pozycji premiera jako szefa rządu. Zgodnie z art. 55 ust. 1 Małej Konstytucji premier nie tylko kierował pracami Rady Ministrów, ale także koordynował i kontrolował pracę poszczególnych ministrów, czyli wykonywał zadania dotychczas przypisane Radzie Ministrów. Wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów było powiązane z dekonstytucjonalizacją instytucji Prezydium Rządu oraz faktycznym zmniejszeniem znaczenia wiceprezesów Rady Ministrów.

Zwiększenie kompetencji kontrolnych premiera wiązało się ze zmianą zasad ustalania składu personalnego Rady Ministrów. W świetle Małej Konstytucji co do zasady desygnowanie Prezesa Rady Ministrów należało do Prezydenta, następnie Prezydent na wniosek premiera powoływał Radę Ministrów. Inicjatywa Prezydenta przewidziana była również w tak zwanej drugiej procedurze rezerwowej. W pierwszej i trzeciej procedurze rezerwowej Sejm wybierał premiera, a następnie na jego wniosek wybierał skład Rady Ministrów. Zatem zgodnie z przepisami Małej Konstytucji premier miał istotny wpływ na skład Rady Ministrów w momencie jej powoływania, choć ostateczna decyzja co do składu rządu należała do innego organu (przede wszystkim Prezydenta). Zaznaczyć należy, iż w świetle Małej Konstytucji decyzja ta miała charakter formalnego zatwierdzenia składu rządu proponowanego przez premiera.

---

ciu z biurka premiera czerwonego aparatu telefonicznego, połączonego bezpośrednio z biurem I sekretarza KC PZPR patrz: J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 14.

<sup>85</sup> Przykładem takiej sytuacji było funkcjonowanie rządu H. Suchockiej, w którym premier musiała nieustannie zmagać się z „wewnętrzną opozycją” w rządzie w osobach ministra G. Janowskiego czy wicepremiera H. Goryszewskiego. Jednakże próba ich odwołania oznaczałaby rozpad koalicji rządowej, co wiązałoby się z upadkiem rządu, patrz: J. Sadecki, *op. cit.*, s. 94–95.

Zatem w tej kwestii przepisy Małej Konstytucji nie różniły się zasadniczo od poprzednio obowiązujących unormowań Konstytucji lipcowej, zmianie uległ jedynie podmiot powołujący Radę Ministrów. Wyjątkiem był szczególnie tryb powoływania trzech ministrów kierujących tzw. resortami siłowymi, gdyż propozycję obsady tych stanowisk premier musiał skonsultować z Prezydentem<sup>86</sup>.

Podobnej zmianie uległy przepisy dotyczące odwołania członków Rady Ministrów. Inicjatywa w tym zakresie należała do premiera, który swój wniosek kierował nie do Sejmu, lecz na ręce Prezydenta. Prezydent (podobnie jak we wcześniejszym okresie Sejm) nie był jednak zobowiązany do uwzględnienia tego wniosku. O ile zatem w latach 1989–1992 egzekwowanie przez premiera odpowiedzialności politycznej ministrów było utrudnione z uwagi na konieczność uwzględniania opinii Sejmu, o tyle po uchwaleniu Małej Konstytucji premier musiał liczyć się z opinią Prezydenta. W praktyce stanowisko głowy państwa miało decydujące znaczenie przy obsadzie resortów siłowych, wnioski dotyczące odwołania innych ministrów były co do zasady akceptowane przez Prezydenta bez większych zastrzeżeń<sup>87</sup>.

Zauważyć należy, iż w art. 68 Małej Konstytucji literalnie określono dwa przypadki, w których może dojść do zmiany na stanowisku ministra – rezygnację ministra ze sprawowanego urzędu (ust. 1), czyli dymisja ministra na jego prośbę oraz wniosek premiera o odwołanie ministra (ust. 2), czyli odwołanie ministra z inicjatywy premiera. Jednakże z formalnego punktu widzenia wniosek premiera był konieczny również w wypadku rezygnacji ministra z zajmowanego stanowiska. Samo zaś wpisanie do ustawy konstytucyjnej przepisu zezwalającego ministrowi na zrzeczenie się urzędu należy uznać za swego rodzaju błąd legislacyjny, bowiem przepis ten należy uznać za zbędny. Brak takiego przepisu w tekście Konstytucji lipcowej nie stanowił przecież nigdy przeszkody do składania przez ministrów dymisji z własnej inicjatywy.

---

<sup>86</sup> Art. 61 Małej Konstytucji.

<sup>87</sup> Formalnie Prezydent nigdy nie odmówił podpisania wniosku o odwołanie ministra, jednak przed złożeniem takiego wniosku prowadzone były konsultacje pomiędzy szefem rządu a głową państwa, w czasie których Prezydent mógł wyrazić swoją opinię na temat kandydatur proponowanych przez Prezesa Rady Ministrów oraz wywierać w tej sprawie naciski na szefa rządu. Dla przykładu w lutym 1994 r. Prezydent Lech Wałęsa nie wyraził zgody na odwołanie Ministra Finansów Marka Borowskiego, jeżeli jego następcą miałby być proponowany przez premiera Dariusz Rosati. Stąd też zarządzenie Prezydenta RP z 8 lutego 1994 r. dotyczyło jedynie odwołania M. Borowskiego, jego następcą (Grzegorz Kołodko), został powołany dopiero w kwietniu 1994 r., patrz: zarządzenie Prezydenta RP z 8 lutego 1994 r. w sprawie odwołania ze składu Rady Ministrów (M.P. z 1994 r., nr 11, poz. 85), zarządzenie Prezydenta RP z 28 kwietnia 1994 r. w sprawie powołania do składu Rady Ministrów (M.P. z 1994 r., nr 25, poz. 204); A. Antoszewski, *Pomiędzy semiprezydencałizmem i parlamentaryzmem. Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r.*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa w sześćdziesięciolecie profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999, s. 31.



Praktyka stosowania postanowień Małej Konstytucji wskazuje, iż w porównaniu do poprzedniego okresu zwiększyła się liczba wniosków o odwołanie ministra składanych przez premiera z własnej inicjatywy. Rozszerzony został również katalog przyczyn usprawiedliwiających odwołanie ministra. Do przyczyn natury organizacyjnej należy zaliczyć tzw. reformę centrum administracyjnego kraju z 1996 r., która wiązała się z redukcją liczby ministrów w rządzie<sup>88</sup>. W omawianym okresie nie doszło natomiast do dymisji ministra spowodowanej objęciem przez niego innego stanowiska, choć w jednym wypadku konieczna była dymisja ministra z uwagi na niedozwolone łączenie stanowisk<sup>89</sup>. Ponadto raz zdarzył się przypadek śmierci ministra w trakcie sprawowania urzędu<sup>90</sup>.

Wśród przyczyn natury politycznej należy wymienić przede wszystkim: 1) występowanie rozbieżności pomiędzy polityką ministra a polityką Prezesa Rady Ministrów lub innych ministrów<sup>91</sup>, 2) podjęcie przez ugrupowania poli-

---

<sup>88</sup> Z dniem 1 października 1996 r. zlikwidowano urząd Ministra Przekształceń Własnościowych, w jego miejsce utworzono urząd Ministra Skarbu Państwa. Następnie z dniem 1 stycznia 1997 r. zlikwidowano urzędy Ministrów: Przemysłu i Handlu, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa, Spraw Wewnętrznych, a także Urząd Rady Ministrów oraz Centralny Urząd Planowania. Ich rolę przejęły urzędy Ministra Gospodarki oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a także Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Z ministrów stojących na czele likwidowanych resortów swoje kompetencje utrzymał jedynie Leszek Miller, dotychczasowy minister – szef Urzędu Rady Ministrów, który objął Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (resort ten przejął znaczną część kompetencji URM). Dotychczasowy Minister Przekształceń Własnościowych Wiesław Kaczmarek został Ministrem Gospodarki, a szef CUP Mirosław Pietrewicz – Ministrem Skarbu Państwa; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 106–109.

<sup>89</sup> Przypadek ten dotyczył rezygnacji złożonej przez Ministra Spraw Zagranicznych Andrzeja Olechowskiego. W czasie tzw. akcji „czyste ręce” ustalono, że minister A. Olechowski zasiada we władzach spółki prawa handlowego, co zostało uznane za niezgodne z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. W tej sytuacji minister A. Olechowski złożył rezygnację ze stanowiska, patrz: G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000, s. 34–35.

<sup>90</sup> W listopadzie 1996 r. zmarł Minister Pracy i Polityki Socjalnej Andrzej Bączkowski. Jego następcą od stycznia 1997 r. został Tadeusz Zieliński, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 108–109.

<sup>91</sup> W wypadku odwołania Gabriela Janowskiego z funkcji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej powodem tej decyzji były spory polityczne pomiędzy ministrem a premier Hanną Suchocką w sprawach polityki rolnej (przede wszystkim cen minimalnych na produkty rolne), co zakończyło się rezygnacją G. Janowskiego z zajmowanego stanowiska i jego odwołaniem w kwietniu 1993 r. Z kolei w wypadku Ministra Sprawiedliwości Zbigniewa Dyki powodem jego dymisji była negatywna ocena jego pracy przez premier H. Suchocką, przede wszystkim „karygodnego przypadku włączenia w postępowanie w sprawie dotyczącej sporu pomiędzy Mieczysławem Wachowskim i Jarosławem Kaczyńskim prokuratora, który zaangażowany był w procesy polityczne lat 80”. Minister został odwołany w marcu 1993 r. patrz: W. Jednaka, *op. cit.*, s. 226–227; P. Kaleta, *op. cit.*, s. 100. W rządzie Waldemara Pawlaka spór polityczny z premierem doprowadził do dymisji Ministra Finansów Marka Borowskiego. Minister złożył rezygnację po tym, jak premier W. Pawlak bez konsultacji z nim odwołał ze stanowiska wiceministra finansów

tyczne, z którego wywodzili się ministrowie, decyzji o wycofaniu się z koalicji rządowej<sup>92</sup>, 3) walki wewnętrzne w ramach ugrupowania politycznego, które rekomendowało ministra<sup>93</sup>. Jedynie przypadki wymienione wyżej w punkcie pierwszym można uznać za formę egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów względem premiera. Zauważyć należy, iż w okresie obowiązywania Małej Konstytucji, podobnie jak w latach ubiegłych, odpowiedzialność ta była egzekwowana przede wszystkim w ten sposób, iż minister, powiadomiony o negatywnej ocenie swojej pracy, składał rezygnację ze stanowiska, a premier ją przyjmował. Jednakże występowały również sytuacje, w których szef rządu z własnej inicjatywy występował z wnioskiem o odwołanie ministra. Należy przyjąć, iż wybór pomiędzy tymi dwoma „trybami” odwołania ministra zależał w równej mierze od cech osobowościowych premiera i konkretnego ministra, jak i od aktualnej sytuacji politycznej<sup>94</sup>. Podkreślić również należy, iż złożenie rezygnacji przez ministra nie miało charakteru wiążącego, bowiem szef rządu mógł odmówić jej przyjęcia<sup>95</sup>.

---

Stefana Kawalca, w związku z zarzutami o popełnienie błędów przy prywatyzacji Banku Śląskiego; patrz: W. Sokół, *Rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 149–151, wraz z przypisem 59, W. Jednaka, *op. cit.*, s. 234–235; G. Rydlewski, *op. cit.*, s. 34–35. W rządzie Włodzimierza Cimoszewicza negatywna ocena działalności ministrów przyczyniła się do odwołania we wrześniu 1996 r. Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą Jacka Buchacza oraz Ministra Przekształceń Własnościowych Wiesława Kaczmarka (w tym drugim wypadku oficjalnym powodem odwołania ministra było przekształcenie resortu Przekształceń Własnościowych w resort Skarbu Państwa). W lutym 1997 r. dymisję z funkcji wicepremiera Ministra Finansów złożył Grzegorz Kołodko, będący w ostrym konflikcie z premierem i koalicyjnym PSL z uwagi na krytykę decyzji rządu w przedmiocie podniesienia ceł na zboże; patrz: W. Jednaka, *op. cit.*, s. 241; A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 355; G. Rydlewski, *op. cit.*, s. 42–43; B. Dziemidok, B. Szmulik, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996 – XI 1998)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 182, 187–188.

<sup>92</sup> W związku z rezygnacją Gabriela Janowskiego i wyjściem z koalicji rządowej kierowanego przez niego stronnictwa PSL – PL, w maju 1993 r. rezygnację z funkcji ministrów złożyli dwaj pozostali członkowie tej partii: Zbigniew Hortmanowicz (Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa) oraz Jerzy Kamiński (minister – członek Rady Ministrów ds. kontaktów z parlamentem i partiami politycznymi); patrz: W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1993 – 26 X 1993)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 126–127.

<sup>93</sup> W kwietniu 1997 r. z funkcji Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej odwołany został Roman Jagieliński. Powodem odwołania był fakt, iż R. Jagieliński jako minister popierał przede wszystkim interesy właścicieli większych gospodarstw rolnych, co nie podobało się prezesowi PSL Waldemarowi Pawlakowi i jego frakcji w PSL. Istotny był również fakt, iż R. Jagieliński stanowił zagrożenie dla przywództwa W. Pawlaka w partii; patrz: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 243–244.

<sup>94</sup> Dla przykładu odwołanie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą Jacka Buchacza we wrześniu 1996 r. wynikało nie tylko z negatywnej oceny jego pracy, ale miało stanowić także „pokaz siły” premiera Włodzimierza Cimoszewicza, który w ten sposób chciał świadomie zaostrzyć konflikt z koalicyjnym PSL na tle sposobu rekonstrukcji rządu; patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 355; G. Rydlewski, *op. cit.*, s. 42–43.

<sup>95</sup> Na przykład premier Hanna Suchocka nie przyjęła rezygnacji złożonej przez Jerzego Kamińskiego, ministra – członka Rady Ministrów ds. kontaktów z parlamentem i partiami polityczny-

Praktyka funkcjonowania rządów Hanny Suchockiej, Waldemara Pawłaka, Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza wskazuje, iż szefowie rządów dość oszczędnie korzystali z możliwości dokonywania zmian na stanowiskach ministrów z przyczyn politycznych. Należy przyjąć, że wpływ na to miał przede wszystkim fakt, iż w ówczesnej sytuacji politycznej kolejni premierzy prowadząc swoją politykę personalną musieli uwzględniać szereg czynników, takich jak: rywalizacja pomiędzy poszczególnymi frakcjami we własnej partii, opinia kierownictwa partii koalicyjnej (koalicyjnych) i troska o stabilność koalicji rządowej, wreszcie opinia Prezydenta, która w myśl postanowień Małej Konstytucji miała decydujące znaczenie dla uwzględnienia wniosku personalnego premiera. Stanowisko Prezydenta było istotne również z tego powodu, iż zgodnie z postanowieniami Małej Konstytucji mógł on występować jako arbiter polityczny i „obrońca rządu” w sytuacjach konfliktu gabinetu z parlamentem<sup>96</sup>. Charakterystyczne jest to, iż najwięcej przypadków egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów względem szefa rządu miało miejsce w trakcie funkcjonowania gabinetu Hanny Suchockiej (mającego poparcie Prezydenta Lecha Wałęsy) oraz gabinetu Włodzimierza Cimoszewicza (popieranego przez Aleksandra Kwaśniewskiego). Należy sądzić, iż w omawianych przypadkach przekonanie o poparciu ze strony głowy państwa wpływało na wzmocnienie pozycji szefów rządów i dawało im możliwość podejmowania decyzji personalnych bez uwzględniania stanowiska własnego ugrupowania partii koalicyjnej. Natomiast w okresie kohabitacji premierów Waldemara Pawłaka i Józefa Oleksego z Prezydentem L. Wałęsą, aktywność szefów rządów w zakresie dokonywania zmian personalnych na stanowiskach ministrów była mniejsza. W tym wypadku można wysnuć wniosek, iż wspomniani premierzy nie chcieli włączać Prezydenta w wewnętrzne sprawy koalicji rządowej i umożliwiać mu wywieranie wpływu na skład personalny gabinetu<sup>97</sup>.

Osobno należy traktować dymisje ministrów kierujących tzw. resortami siłowymi (Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych oraz Obrony Narodowej), które zazwyczaj wynikały z ich zależności od głowy państwa. Formalnie

---

mi; patrz: W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej...*, s. 127.

<sup>96</sup> Zgodnie z art. 66 Małej Konstytucji Sejm mógł uchwalić wobec Rady Ministrów zwykłe albo konstruktywne wotum nieufności. Jeżeli Sejm uchwaliby zwykłe wotum nieufności, to Prezydent mógł albo poprzeć stanowisko Sejmu (wówczas przyjmował dymisję rządu), albo też poprzeć rząd (w takim wypadku zarządzał rozwiązaniem Sejmu). Podczas kryzysu politycznego w maju 1993 r. Prezydent L. Wałęsa wystąpił w obronie rządu, wskutek tego nastąpiło rozwiązanie Sejmu i Senatu i konieczne było przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych, patrz: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 230–231.

<sup>97</sup> Jako potwierdzenie tej tezy należy uznać sam sposób odwołania rządu W. Pawłaka i powołania rządu J. Oleksego, poprzez wykorzystanie procedury konstruktywnego wotum nieufności (w której Prezydent jedynie dokonywał formalnego aktu powołania Rady Ministrów, wybranej wcześniej przez Sejm), patrz: W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 156–159.

wspomniani ministrowie podlegali kierownictwu premiera na tych samych zasadach, co pozostali członkowie rządu i na tych samych zasadach ponosili odpowiedzialność polityczną przed premierem. Faktycznie jednak premier nie miał możliwości odwołania szefów MSW, MON oraz MSZ, jeżeli cieszyli się oni poparciem głowy państwa<sup>98</sup>. Stąd też wszystkie przypadki zmian na stanowiskach tych ministrów, do jakich doszło w omawianym okresie, były uzasadnione albo konfliktem między Prezydentem a ministrem, albo zakończeniem kadencji przez dotychczas urzędującego Prezydenta (oczywiście pomijając opisany wyżej przypadek dymisji Ministra Spraw Zagranicznych A. Olechowskiego)<sup>99</sup>. Wspomnieć należy, iż sytuacja, w której premier miał ograniczoną możliwość wpływania na obsadę resortów siłowych i egzekwowania odpowiedzialności politycznej od ministrów kierujących tymi resortami spotkała się z krytyką w doktrynie<sup>100</sup>.

### 2.3. Geneza aktualnych rozwiązań konstytucyjnych

Podstawą prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego było 7 projektów nowej Konstytucji, złożonych przez grupy posłów i senatorów, grupę obywateli, Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji oraz Prezydenta RP<sup>101</sup>. W zakresie trybu powołania i odwołania ministrów omawiane projekty charakteryzowały się dosyć zbliżonymi rozwiązaniami. W projektach: prezydenckim, senackim, obywatelskim, UD oraz w pierwszej wersji projektu SLD

<sup>98</sup> Co mogło prowadzić do sytuacji, w której wspomniani ministrowie mogli prowadzić politykę sprzeczną z polityką szefa rządu, nie obawiając się utraty swojego stanowiska. W praktyce z otwartym wystąpieniem ministra przeciwko premierowi mieliśmy do czynienia w grudniu 1995 r., kiedy szef MSW Andrzej Milczanowski oskarżył Prezesa Rady Ministrów Józefa Oleksego o bycie agentem wywiadu rosyjskiego. Warto jednak zaznaczyć, iż wspomniane oskarżenie zostało sformułowane na dzień przed zakończeniem kadencji Prezydenta L. Wałęsy i związanej z tym rezygnacji ministra A. Milczanowskiego. Niewątpliwie fakt, iż minister był już pewny swojej dymisji, wpłynął na podjęcie decyzji o rozpoczęciu otwartego konfliktu z szefem rządu; patrz: *Ibidem*, s. 169.

<sup>99</sup> W listopadzie 1994 r. Piotr Kołodziejczyk został odwołany z funkcji Ministra Obrony Narodowej z uwagi na narastający konflikt między ministrem, a Szefem Sztabu Generalnego WP i grupą generałów, którzy zyskali poparcie Prezydenta L. Wałęsy. W tej sytuacji premier wystąpił z wnioskiem o odwołanie ministra, który został zaakceptowany przez Prezydenta. Z kolei w grudniu 1995 r. po porażce L. Wałęsy w wyborach prezydenckich, rezygnację złożyli ministrowie Andrzej Milczanowski (resort Spraw Wewnętrznych), Władysław Bartoszewski (Spraw Zagranicznych) oraz Zdzisław Okoński (Obrony Narodowej), a ich następcy zostali powołani po porozumieniu z nowo wybranym Prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim, patrz: *Ibidem*, s. 169, W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 235, 239–240.

<sup>100</sup> M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Władza wykonawcza*, [w:] M. Kruk (red.), *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, Warszawa 1994, s. 35.

<sup>101</sup> R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997, cz. I*, Warszawa 1997, s. 13–23.

zachowana zostało reguła wyrażona w Małej Konstytucji, iż to Prezydent powołuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Podkreślić jednak należy, że w omawianych projektach rezygnowano z formuły wyrażonej w art. 68 ust. 2, iż Prezydent „może” dokonać zmiany w składzie Rady Ministrów. W to miejsce przyjęto sformułowanie, iż Prezydent „odwołuje” członków Rady Ministrów na wniosek premiera, zatem jest związany tym wnioskiem. Niewątpliwie powyższe propozycje wzmacniały pozycję premiera w procedurze egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów. Wzmocnienie pozycji premiera przewidywała również druga wersja projektu SLD, w której prawo powoływania i odwoływania ministrów przysługiwało wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów. Oryginalne rozwiązanie zaproponowano natomiast w projekcie PSL–UP, w którym rola Prezydenta została zredukowana do desygnowania Prezesa Rady Ministrów. Następnie premier przedstawiał propozycję składu Rady Ministrów, a Sejm mógł ją przyjąć albo 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<sup>102</sup>. Skrajną koncepcję wyrażono również w projekcie KPN, gdzie prawo powołania i odwołania Kanclerza Rzeczypospolitej i ministrów należało wyłącznie do Prezydenta RP. Kanclerz nie miał w tej kwestii żadnych uprawnień, zatem możliwość egzekwowania przez niego odpowiedzialności politycznej ministrów była znacznie utrudniona<sup>103</sup>.

Podkreślić zatem należy, iż w omawianych projektach niemalże zgodnie reprezentowany był pogląd o konieczności wzmocnienia pozycji premiera jako szefa rządu, mającego decydujący wpływ na skład personalny gabinetu. Świadczy o tym również fakt, iż w żadnym z projektów nie znalazło się rozwiązanie zbliżone do art. 61 Małej Konstytucji, zgodnie z którym obsada resortów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych była uzależniona od opinii Prezydenta<sup>104</sup>. Również inne propozycje zawarte w projektach nowej Konstytucji miały na celu wzmocnienie pozycji premiera jako kierownika Rady Ministrów (a nawet twórcy polityki rządu), koordynatora prac ministrów oraz zwierzchnika administracji państwowej<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Należy zatem przyjąć, iż w tym wypadku Prezes Rady Ministrów mógł swobodnie odwołać konkretnego ministra, jednak kwestia powołania jego następcy była uzależniona od zgody Sejmu, który mógł nie zaakceptować kandydata na ministra przedstawionego przez premiera.

<sup>103</sup> M. Woźnicki, *Prawnoustrojowy status ministra w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesionych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 3, s. 218–219.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 218. Powyższa uwaga nie dotyczy oczywiście projektu KPN, zgodnie z którym obsada wszystkich stanowisk ministerialnych była dokonywana przez Prezydenta, bez uwzględnienia opinii Kanclerza.

<sup>105</sup> R. Chruściak, *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 2, s. 168–170.



W pracach Komisji Konstytucyjnej ZN kwestia odpowiedzialności politycznej ministra przed premierem w zasadzie nie budziła wątpliwości<sup>106</sup>. Dyskusje w ramach Komisji koncentrowały się wokół pewnych aspektów zwierzchnictwa premiera nad ministrami. Początkowo postulowane było ograniczenie swobody premiera w kształtowaniu składu rządu poprzez przyjęcie zasady, iż urzędy ministrów tworzone są w drodze ustawy<sup>107</sup>. Istniały również wątpliwości co do potrzeby wpisania do Konstytucji zasady kolegiального działania rządu oraz co do przyznania uprawnień do koordynacji i kontroli pracy ministrów Radzie Ministrów, czy też jej Prezesowi<sup>108</sup>. Kwestią problemową była również rola Prezydenta RP w procedurze powoływania i odwoływania ministrów<sup>109</sup>. W tym kontekście niemalże jednomyślnie zaakceptowano rezygnację z określonych w Małej Konstytucji uprawnień prezydenckich odnośnie opiniowania kandydatów na ministrów kierujących resortami Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej (tzw. ministrów prezydenckich)<sup>110</sup>.

Głosowania w przedmiocie ustalenia tekstu jednolitego projektu Konstytucji odbyły się 5 lipca 1995 r.<sup>111</sup> W przyjętych regulacjach przyznano premierowi decydujący wpływ na skład rządu w chwili jego powoływania, jak i na dokonywanie zmian na stanowiskach członków rządu. Ustalono wówczas, iż Prezydent jest związany propozycją składu Rady Ministrów złożoną przez premiera w momencie jej powoływania. Ponadto Prezydent jest również związany wnioskiem premiera w sprawie dokonania zmian w składzie Rady Ministrów<sup>112</sup>.

<sup>106</sup> Por. wypowiedź posła W. Majewskiego „Przyznam, że nie bardzo rozumiem, na czym miała by polegać odpowiedzialność ministra przed premierem. Zwierzchnictwo premiera nad ministrem nie budzi wątpliwości”, „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, z. X, Warszawa 1995, s. 35.

<sup>107</sup> Wypowiedzi S. Gebethnera i J. Jaskierni, Biuletyn X, s. 51. Następnie jednak zrezygnowano z tego pomysłu, patrz: „Komisja Konstytucyjna...”, z. XI, s. 36–41; z. XXII, s. 33–37, 46–47.

<sup>108</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. X, s. 216–221; z. XI, s. 21–22, 32–36.

<sup>109</sup> Postulowano między innymi wprowadzenie przepisu, że w sytuacji, gdy Prezydent nie dokonuje powołania osoby wskazanej przez premiera na stanowisku ministra, to wówczas premier może zwrócić się do Sejmu o jego powołanie, patrz: „Komisja Konstytucyjna...”, z. XI, s. 74–75. W toku dalszych prac uznano jednak, że pozostawienie takiego przepisu stanowiłoby przyzwolenie dla Prezydenta na łamanie prawa i dlatego zdecydowano o jego wykreśleniu z jednolitego projektu Konstytucji (*opinia P. Winczorka*, „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXII, s. 80).

<sup>110</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXI, s. 40–41.

<sup>111</sup> R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001, s. 271.

<sup>112</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXII, s. 49–59, 79–81, 89–93, 98.



### **3. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.**

#### **3.1. Konstytucyjne i ustawowe podstawy zwierzchnictwa Prezesa Rady Ministrów nad ministrami**

Przepisy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. znacznie rozszerzyły kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie zwierzchnictwa nad członkami Rady Ministrów. Zgodnie z art. 148 Konstytucji Prezes Rady Ministrów reprezentuje Radę Ministrów i kieruje jej pracami, zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, jak również koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Uprawnienia koordynujące i kontrolne premiera zostały doprecyzowane w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>113</sup> oraz w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>114</sup>. Z treści tych aktów normatywnych wynika, iż do kompetencji premiera w zakresie koordynacji i kontroli pracy ministrów zaliczyć można: 1) wyznaczanie ministrowi zakresu spraw, w których minister ten działa z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów; 2) żądanie od ministra informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw; 3) możliwość przekazania sprawy należącej do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika centralnego urzędu do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi; 4) rozstrzyganie o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami<sup>115</sup>. Ponadto to do Prezesa Rady Ministrów należy wyznaczanie, w drodze rozporządzenia, zakresu działania ministrów kierujących działami administracji rządowej (w tym także wskazanie działów, którymi kieruje minister, określenie zakresu uprawnień ministra jako dysponenta części budżetu państwa oraz wyznaczenie ministerstwa obsługującego ministra) oraz ministrów – członków Rady Ministrów<sup>116</sup>.

Premier ma zatem decydujący wpływ na zakres spraw powierzonych poszczególnym ministrom, może je modyfikować w sposób niemalże dowolny<sup>117</sup>,

<sup>113</sup> Tekst jednolity – Dz.U. z 2012, poz. 392.

<sup>114</sup> M.P. z 2013 r., poz. 979.

<sup>115</sup> Art. 5 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>116</sup> Art. 33 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>117</sup> Możliwość ta jest ograniczona w wypadku ministrów resortowych przez przepisy ustawy o działach administracji rządowej, które określają w sposób precyzyjny zakres spraw przekazanych do kompetencji ministra kierującego danym działem administracji. Stąd też premier w rozporządzeniu atrybucyjnym może jedynie przekazać dział administracji rządowej do kierowania innemu ministrowi, nie może natomiast przekazywać tylko części spraw z danego działu. Ponadto zgodnie z ustawą niektóre działy administracji są przypisane odpowiednim ministrom

jak również w każdym momencie może żądać od ministra sprawozdań z jego działalności. Ponadto na ministrach spoczywa szereg obowiązków o charakterze organizacyjnym i służbowym. W szczególności ministrowie obowiązani są do uczestniczenia w inicjowaniu i opracowywaniu, a następnie w realizowaniu polityki rządu, między innymi poprzez współdziałanie z innymi członkami rządu, nadzorowanie działalności terenowych organów administracji rządowej, czy też współdziałanie z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych. Realizacja polityki rządu wiąże się również z obowiązkiem uzgadniania stanowiska w sprawie przed jej wniesieniem pod obrady rządu, czy też powstrzymania się od działań osłabiających wewnętrzną spójność polityki ustalonej przez Radę Ministrów<sup>118</sup>. Ponadto w swoich wystąpieniach każdy członek rządu powinien przedstawiać stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów. Dotyczy to w szczególności wystąpień ministra przed Sejmem, podczas których minister posiadający odpowiednie upoważnienie od Rady Ministrów, reprezentuje rząd przed Wysoką Izbą. W takiej sytuacji minister składa, po porozumieniu się z Prezesem Rady Ministrów, wszelkie oświadczenia w imieniu rządu<sup>119</sup>.

Wspomniany wyżej obowiązek lojalności rozwijany jest w postanowieniach regulaminu pracy Rady Ministrów, zgodnie z którymi członek rządu nie może podejmować publicznej krytyki rządu oraz projektów wnoszonych przez innych członków Rady Ministrów albo decyzji podjętych przez nich w zakresie ich właściwości. Nadto wypowiedzi publiczne członka Rady Ministrów dotyczące istotnych spraw z zakresu działania innego członka Rady Ministrów powinny być z nim uzgodnione<sup>120</sup>. Dodatkowo w regulaminie zawarto postulat, aby członkowie Rady Ministrów w swoim działaniu kierowali się interesem publicznym, oddzielając sprawy osobiste od obowiązków służbowych<sup>121</sup>. Do obowiązków o charakterze ściśle służbowym należy zaliczyć obligatoryjne uczestnictwo ministrów w posiedzeniach gabinetu, konieczność zachowania tajemnicy na temat przebiegu tych posiedzeń, czy też konieczność informowania premiera o dłuższych wyjazdach poza siedzibę urzędu<sup>122</sup>.

---

(dział obrona narodowa musi być kierowany przez Ministra Obrony Narodowej, działy budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe muszą być kierowane przez jednego ministra, podobnie działy sprawy zagraniczne i członkostwo Polski w UE, patrz: art. 1 ust. 1 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (t.j. – Dz.U. z 2013 r. poz. 189); art. 4 ust. 4 i 5 ustawy o działach administracji rządowej (t. j. – Dz.U. z 2016 r., poz. 543). Nadmienić należy, że dużo większą swobodę posiada premier przy ustalaniu kompetencji ministrów – członków Rady Ministrów.

<sup>118</sup> Art. 7 ustawy o Radzie Ministrów; § 3 i 6 regulaminu pracy RM.

<sup>119</sup> Art. 8–9 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>120</sup> § 8 ust. 2 i 3 regulaminu pracy RM.

<sup>121</sup> § 7 regulaminu pracy RM.

<sup>122</sup> § 9, 13 i 18 regulaminu pracy RM.

Nałożenie wspomnianych wyżej obowiązków na ministrów ogranicza ich swobodę w sprawowaniu powierzonego im urzędu. Dodać należy, iż ministrowie mają ograniczony wpływ na dobór swoich bezpośrednich współpracowników. Osoby piastujące urzędy sekretarza stanu i podsekretarza stanu w ministerstwie są powoływane przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra. Równocześnie jednak sekretarz i podsekretarz stanu są odwoływani przez premiera bez konieczności przedłożenia odpowiedniego wniosku przez ministra. Ponadto zakres ich obowiązków jest ustalany przez ministra, ale minister musi zawiadomić premiera o tych ustaleniach<sup>123</sup>. W tej sytuacji premier może w pewnych wypadkach zakwestionować ustalenia ministra<sup>124</sup>. Podobne zastrzeżenie dotyczy innych aktów wewnętrznych podejmowanych przez ministra w zakresie organizacji ministerstwa<sup>125</sup>.

Należy przyjąć, iż w wypadku ustalenia, że minister nie realizuje polityki rządu lub narusza inne wspomniane wyżej obowiązki, Prezes Rady Ministrów posiada kilka możliwości działania, zarówno o charakterze nieformalnym (jak np. rozmowy dyscyplinujące), jak i formalnym. Wśród działań o charakterze formalnym należy wymienić określoną w Konstytucji RP możliwość uchylania rozporządzeń i zarządzeń ministrów przez Radę Ministrów, która w tym wypadku działa na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przepis ten należy interpretować rozszerzająco w ten sposób, iż dotyczy on także innych aktów normatywnych wydawanych przez ministra<sup>126</sup>. Procedura określona w art. 149 ust. 2 Konstytucji powinna być stosowana przede wszystkim w sytuacji, gdy rozporządzenie ministra lub inny akt normatywny jest niezgodne z prawem.

---

<sup>123</sup> Art. 37 ustawy o Radzie Ministrów.

<sup>124</sup> Jest to możliwe przede wszystkim w przypadku, gdy powyższe ustalenia są dokonywane w formie zarządzenia. Wówczas zgodnie z art. 149 ust. 2 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów może wystąpić z wnioskiem do Rady Ministrów o uchylenie tego zarządzenia. Praktyka wskazuje jednak na to, iż niekiedy ustalenia ministra dotyczące kompetencji sekretarza i podsekretarza stanu przybierają formę decyzji, co budzi pewne wątpliwości. Treścią tej decyzji bowiem nie jest rozstrzygnięcie indywidualnej, konkretnej sprawy, lecz ustanowienie reguł postępowania o charakterze abstrakcyjnym i generalnym (choć z przypisaniem kompetencji imiennie wskazanym sekretarzom i podsekretarzom stanu), a zatem taka decyzja jest de facto aktem normatywnym, który również podlega kontroli Rady Ministrów w trybie art. 149 ust. 2 Konstytucji (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 1994 r., U 6/93). Warto jednak zauważyć, że w orzecznictwie za dopuszczalne uznano udzielanie przez ministra upoważnień w każdej formie, także ustnej, por. uchwałę pełnego składu SN z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I-4110-5/07, OSNC 2008/4/42.

<sup>125</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 5 i 6 ustawy o Radzie Ministrów statut ministerstwa, w którym określa się jego szczegółową strukturę organizacyjną, jest nadawany bezpośrednio przez Prezesa Rady Ministrów. Natomiast minister ustala w formie zarządzenia regulamin organizacyjny ministerstwa określający zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych ministerstwa. Powyższe zarządzenie może zostać zakwestionowane przez premiera w trybie art. 149 ust. 2 Konstytucji.

<sup>126</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 1994 r., U 6/93.

Wówczas należy przyjąć, że Prezes Rady Ministrów ma obowiązek złożyć taki wniosek, a Rada Ministrów jest obowiązana uchylić akt normatywny ministra<sup>127</sup>. Tym niemniej powyższa procedura może być stosowana także w sytuacji, gdy premier formułuje wobec aktu normatywnego ministra zarzuty o charakterze merytorycznym<sup>128</sup>.

### 3.2. Przesłanki odpowiedzialności politycznej ministra przed Prezesem Rady Ministrów i tryb jej egzekwowania

Podstawą normatywną prawa premiera do wystąpienia z wnioskiem o odwołanie ministra w trakcie funkcjonowania gabinetu jest obecnie art. 161 Konstytucji. Przepis ten stanowi, iż zmian w składzie Rady Ministrów dokonuje Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje, że w odróżnieniu od regulacji zawartych w art. 68 Małej Konstytucji, wniosek Prezesa Rady Ministrów musi zostać uwzględniony przez Prezydenta<sup>129</sup>. Ponadto w porównaniu do Małej Konstytucji, w art. 161 Konstytucji RP nie znalazło się unormowanie dotyczące składania rezygnacji przez ministra. Oczywiście nie znaczy to, iż w aktualnym stanie prawnym ministrowie są pozbawieni prawa do składania rezygnacji ze stanowiska. Uprawnienie to wynika zarówno z utrwalonych zwyczajów konstytucyjnych, jak i z wyrażonej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wolności wyboru zawodu i miejsca pracy. Rezygnacja ministra może być zatem złożona w każdym czasie i z każdego

<sup>127</sup> B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 124–126.

<sup>128</sup> Dotychczas możliwość uchylenia rozporządzenia ministra w trybie art. 149 ust. 2 Konstytucji została wykorzystana tylko raz, w wypadku rozporządzenia ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2007 r., nr 123, poz. 853), które zostało uchylone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. (Dz.U. z 2007 r., nr 136, poz. 960). Powodem uchylenia tego rozporządzenia był wzrastający konflikt między premierem Jarosławem Kaczyńskim a ministrem Romanem Giertychem oraz brak zgody premiera na zmiany w zakresie wykazu lektur obowiązkowych, zaproponowane przez ministra; patrz: <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,64490,rada-ministrow-uchylila-rozporzadzenie-ws-lektur-giertych-chce-zaskarzyc-rozporzadzenie-rm-do-tk.html> (dostęp 14.10.2016).

<sup>129</sup> Tak np. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 293; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 174; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2004, s. 193. Odmienne stanowisko prezentuje W. Sokolewicz wskazując, że w pewnych sytuacjach Prezydent może odmówić uwzględnienia wniosku szefa rządu, patrz: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 161 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 9–10. Zagadnienie to zostanie omówione w dalszej części pracy.

powodu. Jednakże zaznaczyć należy, iż złożenie przez ministra rezygnacji nie rodzi po stronie premiera prawnego obowiązku jej przyjęcia<sup>130</sup>.

W tej sytuacji wniosek premiera o odwołanie ministra w trybie art. 161 Konstytucji RP może być złożony przez premiera z własnej inicjatywy, albo może być rezultatem zaakceptowania rezygnacji złożonej przez ministra. Oczywiście możliwa jest sytuacja, w której minister składa rezygnację ze stanowiska po tym, jak zostanie powiadomiony przez premiera o negatywnej ocenie swojej pracy<sup>131</sup>. Ponadto w praktyce ustrojowej występuje instytucja „oddania się ministra do dyspozycji premiera”, jako swego rodzaju łagodniejszej, „nieostatecznej” formy rezygnacji. Oddanie się do dyspozycji premiera oznacza bowiem, że minister prosi premiera o podjęcie decyzji odnośnie jego dalszego losu w rządzie – albo potwierdzenia jego przydatności na zajmowanym stanowisku, albo wystąpienia z wnioskiem o odwołanie ministra ze składu rządu<sup>132</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, iż powyższe sformułowanie jest w pewnym stopniu mylące, gdyż w świetle obecnej Konstytucji ministrowie znajdują się stale „w dyspozycji” szefa rządu. Tym niemniej zastosowanie tej instytucji ma dla ministra i gabinetu duże znaczenie wizerunkowe, gdyż z jednej strony oznacza, że minister przynajmniej częściowo przyznaje się do błędów swojej polityki, a z drugiej strony nie przesądza o jego pozostaniu w rządzie, dając premierowi czas na ocenę sytuacji i podjęcie właściwej politycznie decyzji. Co równie ważne, instytucja ta może być wykorzystana przez ministra również w sytuacji, gdy wywierane są na niego naciski w sprawie opuszczenia rządu. Praktyka wskazuje, że wpływ na decyzję ministra o złożeniu rezygnacji lub o oddaniu się do dyspozycji premiera mogą mieć różne czynniki, tak natury osobistej, jak i politycznej<sup>133</sup>. Jeżeli zatem minister odczuwa naciski ze strony swojego środowiska politycznego w sprawie złożenia dymisji, lecz nie jest przekonany co do zasadności tego kroku, to wyjściem z sytuacji może być oddanie się do dyspozycji premiera, który ostatecznie rozstrzygnie o jego pozostaniu w rządzie<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> Odmienne twierdzi W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 16, a także cytujący go L. Garlicki, *op. cit.*, s. 173. Pogląd ten nie znajduje jednak odzwierciedlenia ani w treści przepisu art. 161 Konstytucji, ani w praktyce jego stosowania. Dla przykładu premier Kazimierz Marcinkiewicz wielokrotnie odmawiał przyjęcia dymisji Ministra Zdrowia Zbigniewa Religi, patrz: M. Karnowski, P. Zaremba, *Marcinkiewicz. Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 250.

<sup>131</sup> W tym wypadku mówi się o „kurtuazyjnej procedurze odwołania członka rządu”, patrz: W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 15. R. Mojak określa takie zachowanie premiera jako „miękką» formę egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu”, R. Mojak, *Parlament i rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 597.

<sup>132</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 15–16.

<sup>133</sup> R. Mojak, *op. cit.*, s. 596–597.

<sup>134</sup> Przykładem takiego zachowania jest postawa Ministra Budownictwa A. Jaszczaka, który po ogłoszeniu wyjścia Samoobrony RP z koalicji rządowej we wrześniu 2006 r. nie złożył rezygna-

Należy przy tym pamiętać, że formalną przesłanką odwołania ministra ze stanowiska jest wyłącznie wniosek Prezesa Rady Ministrów złożony na ręce Prezydenta RP. Obecna ustawa zasadnicza, podobnie jak Mała Konstytucja z 1992 r. i Konstytucja lipcowa, nie zawiera żadnych regulacji dotyczących przesłanek materialnych wniosku o odwołanie ministra, nie wymaga również, aby ten wniosek był opatrzony uzasadnieniem<sup>135</sup>. Również postanowienie Prezydenta RP dotyczące zmiany na stanowisku ministra nie zawiera uzasadnienia.

W ten sposób ustrojodawca przyznaje premierowi swobodę w składaniu wniosków o odwołanie ministra. W praktyce skutkuje to częstym korzystaniem z tego uprawnienia przez kolejnych szefów rządów. Spośród 23 członków gabinetu J. Buzka powołanych 31 października 1997 r. przez Prezydenta, tylko 7 osób (w tym premier) pozostało w rządzie do dnia złożenia dymisji przez Prezesa Rady Ministrów w październiku 2001 r. Łącznie w ciągu 4 lat z rządu odwołano 30 osób, a powołano 25<sup>136</sup>. W toku działalności rządu L. Millera doszło do odwołania 16 ministrów, skutkiem czego tylko 6 osób (w tym premier) pozostało w rządzie w dniu 2 maja 2004 r. W przypadku kolejnych gabinetów wnioski o odwołanie ministrów dotyczyły zazwyczaj mniej niż 50% składu Rady Ministrów. W II rządzie M. Belki odwołano 9 ministrów, w rządzie K. Marcinkiewicza – 8, w rządzie J. Kaczyńskiego – 11<sup>137</sup>, w I gabinecie D. Tuska – 9<sup>138</sup>. Z kolei w II gabinecie D. Tuska – odwołano aż 14 ministrów spośród 19 powołanych w listopadzie 2011 r.<sup>139</sup> W toku funkcjonowania gabinetu Ewy

---

cji, lecz oddał się do dyspozycji premiera J. Kaczyńskiego. Ostatecznie premier zdecydował o pozostawieniu ministra w rządzie, patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 574–575.

<sup>135</sup> B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 829–830.

<sup>136</sup> Przy czym J. Marszałek-Kawa i D. Kawa podają, iż tylko trzech ministrowie: J. Steinhoff i L. Komołowski oraz przewodniczący KBN A. Wiszniewski zachowali swoje stanowiska przez cały czas trwania rządu J. Buzka, patrz: J. Marszałek-Kawa, D. Kawa, *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 205; w rzeczywistości, gdyby brać pod uwagę formalne kryterium niezmienionego „stanowiska”, to od momentu powołania rządu do jego dymisji swoje stanowisko w niezmienionym kształcie utrzymał jedynie J. Pałubicki, minister – koordynator służb specjalnych. W tym czasie premier J. Buzek objął funkcję przewodniczącego KIE, minister J. Steinhoff otrzymał stanowisko wicepremiera, minister L. Komołowski również otrzymał stanowisko wicepremiera, a jego resort został przekształcony w urząd Ministra Pracy i Opieki Społecznej, zaś A. Wiszniewski otrzymał tytuł Ministra Nauki, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 117.

<sup>137</sup> Liczba ta nie uwzględnia sytuacji z września 2007 r., kiedy to premier złożył wnioski o odwołanie 15 członków rządu, a następnie wystąpił o powołanie tych samych osób na te same stanowiska. Takie zachowanie wynikało z chęci uniemożliwienia Sejmowi rozpatrzenia wniosków o wyrażenie tym ministrom wotum nieufności w trybie art. 159 Konstytucji. Ten przypadek będzie omówiony szczegółowo w dalszej części pracy.

<sup>138</sup> *Ibidem*, s. 117–140.

<sup>139</sup> *Ibidem*, s. 137–140.



Kopacz doszło do 4 zmian na stanowiskach ministrów<sup>140</sup>, zaś w rządzie Beaty Szydło doszło do odwołania 2 ministrów<sup>141</sup>.

Analiza praktyki wskazuje, że przyczynami odwołania ministra ze stanowiska mogą być wszelkie okoliczności, zarówno natury organizacyjnej (przede wszystkim likwidacja resortu<sup>142</sup>, zakończenie działań realizowanych przez ministra)<sup>143</sup> czy osobistej (np. objęcie przez ministra innego stanowiska<sup>144</sup>, rezy-

<sup>140</sup> Postanowienia Prezydenta RP z dnia 30 kwietnia 2015 r. nr 1131.3.2015, z dnia 4 maja 2015 r. nr 1131.4.2015 oraz z dnia 15 czerwca 2014 r. nr 1131.5.2015, nr 1131.6.2015, nr 1131.7.2015, nr 1131.8.2015, nr 1131.9.2015, nr 1131.10.2015 o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 414, 432, 583–588).

<sup>141</sup> Postanowienia Prezydenta RP nr 1131.14.2016 z dnia 14 września 2016 r. i nr 1131.15.2016 z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., nr 915 i 940). Dodatkowo minister – członek Rady Ministrów K. Tchórzewski został Ministrem Energii, a Minister Rozwoju M. Morawiecki objął urząd Ministra Finansów i Rozwoju patrz: postanowienia Prezydenta RP nr 1131.45.2015 i 1131.46.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r. oraz nr 1131.16.2016 i 1131.17.2016 z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1197–1198; z 2016 r., poz. 941–942).

<sup>142</sup> W tej grupie należy wymienić przypadki: przekształcenia resortu Ochrony Środowiska w Ministerstwo Środowiska w 1999 r. (co wiązało się z dymisją ministra J. Szyszki), likwidacją resortu Gospodarki i połączenia go z resortem Pracy i Polityki Społecznej w Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r. (co wiązało się z dymisją Ministra Gospodarki J. Piechoty), połączenie resortu Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz resortu Rozwoju Regionalnego w Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w 2013 r. (co wiązało się z dymisją szefa MTBiGM S. Nowaka), czy też planowanej likwidacji resortu Skarbu Państwa, co było powodem odwołania ministra D. Jackiewicza w 2016 r.; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 113, 119, 139–140, postanowienie nr 1131.14.2016 Prezydenta RP z dnia 14 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 915).

<sup>143</sup> Dotyczyło to przede wszystkim ministrów zadaniowych, którzy byli powoływani w skład gabinetu na czas potrzebny do wykonania konkretnego zadania. Stąd też w rządzie J. Buzka przez pewien czas zasiadali J. Widzyk (jako minister ds. usuwania skutków powodzi) i T. Kamińska (jako minister ds. wprowadzenia reform społecznych), zaś w rządzie L. Millera czasowo istniało stanowisko ministra ds. organizacji referendum akcesyjnego (zajmowane przez L. Nikolskiego) oraz ministra ds. przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej (zajmowane przez D. Hübner); patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 112–113, 119–120.

<sup>144</sup> Objęcie innego stanowiska mogło dotyczyć zarówno stanowiska w rządzie, jak i w innych instytucjach państwa albo w partii politycznej. W tej pierwszej grupie należy wymienić: odwołanie ministra R. Czarneckiego z funkcji przewodniczącego KIE i powołanie go na stanowisko ministra – członka Rady Ministrów ds. integracji europejskiej w 1998 r., odwołanie ministra J. Widzyka z funkcji ministra – członka Rady Ministrów ds. usuwania skutków powodzi i objęcie przez niego stanowiska ministra – szefa KPRM w 1999 r., odwołanie J. Hausnera ze stanowiska szefa MPiPS i objęcie przez niego kierownictwa nowego resortu Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r., odwołanie I. Jarugi-Nowackiej z funkcji ministra – członka Rady Ministrów ds. polityki społecznej, równego statusu kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji i objęcie przez nią stanowiska Ministra Polityki Społecznej w 2004 r., odwołanie szefa MENiS M. Sawickiego i powołanie go na urząd Ministra Edukacji Narodowej we wrześniu 2005 r., odwołanie M. Seweryńskiego z urzędu Ministra Nauki i Edukacji i powołanie go na urząd Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w maju 2006 r., odwołanie T. Syryjczyka z urzę-

gnacja ze względu na stan zdrowia lub inne przyczyny, śmierć<sup>145</sup>), jak i politycznej. Wśród przyczyn natury politycznej należy wymienić przede wszystkim: 1) występowanie rozbieżności pomiędzy polityką ministra a polityką Prezesa Rady Ministrów lub innych ministrów, 2) podjęcie przez ugrupowanie polityczne, z którego wywodzi się minister, decyzji o wycofaniu się z koalicji rządowej<sup>146</sup>, 3) walki wewnętrzne w ramach ugrupowania politycznego, które rekomendowało ministra<sup>147</sup>, a także 4) chęć uniknięcia pociągnięcia ministra do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem<sup>148</sup>. Można wskazać, iż są to niemalże dokładnie te same przyczyny, które decydowały o odwołaniu ministrów na wniosek premiera w okresie obowiązywania Małej Konstytucji. Bez

---

du Ministra Transportu i Budownictwa i powołanie go na urząd Ministra Transportu w maju 2006 r., odwołanie Minister Rozwoju Regionalnego E. Bieńkowskiej i powołanie jej na urząd Ministra Infrastruktury i Rozwoju w październiku 2013 r., jak również odwołanie K. Tchórzewskiego z funkcji ministra – członka Rady Ministrów i jego powołanie na urząd Ministra Energii w grudniu 2015 r. oraz odwołanie M. Morawieckiego z urzędu Ministra Rozwoju i powołanie go na urząd Ministra Rozwoju i Ministra Finansów we wrześniu 2016 r. W drugiej grupie należy wymienić odwołania ministrów wynikające z objęcia przez nich urzędu Marszałka Sejmu, co dotyczyło: odwołania szefa MSWiA J. Oleksego w kwietniu 2004 r., odwołanie szefa MSZ W. Cimoszewicza w styczniu 2005 r., a także odwołanie Minister Zdrowia E. Kopacz w listopadzie 2011 r. W trzeciej grupie należy wymienić dymisję W. Olejniczaka z urzędu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w maju 2005 r., motywowaną objęciem przez niego funkcji przewodniczącego SLD, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 113–140, 170, postanowienia Prezydenta RP nr 1131.45.2015 i 1131.46.2015 z dnia 1 grudnia 2015 r. oraz nr 1131.16.2016 i 1131.17.2016 z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1197–1198; z 2016 r., poz. 941–942).

<sup>145</sup> W lutym 2000 r. zmarł Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego A. Zakrzewski, a w listopadzie 2000 r. Minister Zdrowia F. Cegielska. Z kolei w lutym 2010 r. rezygnację z urzędu Ministra Środowiska złożył M. Nowicki, argumentując tę decyzję chęcią przejścia na emeryturę, patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 114, 116, 136.

<sup>146</sup> W czerwcu 2000 r. Unia Wolności wystąpiła z koalicji z AWS, co skutkowało odwołaniem 4 ministrów wywodzących się z UW. W marcu 2003 r. koalicję z SLD i UP opuściło PSL (odwołano 2 ministrów), we wrześniu 2006 r. Samoobrona RP wystąpiła z koalicji z PiS i LPR (odwołano 1 ministra), we wrześniu 2007 r. Samoobrona RP i LPR wystąpiły z koalicji z PiS (odwołano 4 ministrów), patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 115, 119–120, 130, 131–132.

<sup>147</sup> Taki charakter bez wątpienia miała dymisja Ministra Łączności M. Srebro przez premiera J. Buzka ze względu na cofnięcie mu rekomendacji przez ZChN. Podobnie należy traktować dymisję K. Janika z funkcji szefa MSWiA w styczniu 2004 r. i powołanie na to stanowisko J. Oleksego, bowiem zmiana ta miała na celu uniknięcie rozłamu w szeregach SLD. Do tej kategorii należy zaliczyć także rezygnację W. Pawlaka z funkcji wicepremiera i Ministra Gospodarki, która była spowodowana porażką w wyborach na szefa PSL z J. Piechocińskim. Co istotne, po przyjęciu tej rezygnacji przez premiera to właśnie J. Piechociński objął stanowiska wicepremiera i szefa MG, patrz: G. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 252; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 146–147; <http://forsal.pl/artykuly/664923,waldemar-pawlak-oficjalnie-odwolany-ze-skladu-rzadu.html> (dostęp 14.10.2016).

<sup>148</sup> Do tej grupy należą „wyrzedzające” dymisje ministrów M. Handke i E. Wąsacza w sierpniu 2000 r. oraz wszystkich ministrów gabinetu J. Kaczyńskiego we wrześniu 2007 r., patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 115 – 116, 132–133; G. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 262–263.

wątpienia za formę egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów względem premiera można uznać przypadki wymienione wyżej w punkcie pierwszym. Zaznaczyć należy, iż rozbieżności pomiędzy polityką ministra a polityką premiera mogły dotyczyć zarówno celowości czy zasadności pracy całego resortu, jak i pojedynczej decyzji ministra w konkretnej sprawie. Ponadto w tym punkcie mieszczą się również przypadki pociągnięcia ministra do odpowiedzialności za nieprawidłowości w jego działaniu lub działaniu podległych mu organów<sup>149</sup>. Zdarzały się również sytuacje, w których odwołanie przez premiera jednego z ministrów skutkowało tym, iż inny członek gabinetu, sprzeciwiając się polityce personalnej szefa rządu, również składał dymisję<sup>150</sup>. Ponadto również w przypadku zmian personalnych wywołanych przekształceniami ministerstw istotne były czynniki polityczne, związane z oceną pracy ministrów, których resorty były likwidowane lub łączone<sup>151</sup>.

Analizując poszczególne przypadki dymisji ministrów można sformułować kilka wniosków natury ogólnej. W omawianym okresie widoczne jest przede wszystkim zróżnicowanie poszczególnych resortów w zakresie częstotliwości zmian na stanowiskach ministrów. Od 1997 r. najczęściej dochodziło do zmian na stanowiskach ministrów: Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi,

---

<sup>149</sup> Dla przykładu oficjalnym powodem rezygnacji Ministra Sprawiedliwości M. Sadowskiego we wrześniu 2004 r., była seria niepochlebnych artykułów prasowych dotyczących spowodowania przez niego wypadku samochodowego w 1995 r., za który nie poniósł odpowiedzialności. Odwołania Ministra Sportu T. Lipca oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi A. Leppera w lipcu 2007 r. wynikały z ciężących na nich zarzutów o charakterze korupcyjnym. Z kolei powodem rezygnacji Ministra Sprawiedliwości Z. Cwiakalskiego w styczniu 2009 r. był fakt, iż minister nie sprawował odpowiedniego nadzoru nad Służbą Więzienną i nie zareagował na samobójstwo w zakładzie karnym popełnione przez R. Pazika, jednego ze skazanych w głośnej sprawie porwania i zabójstwa K. Olewnika, patrz: G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 264–265; A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 587–589; [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6189864,Cwiakalski\\_\\_Musialem\\_odejsc\\_\\_bo\\_nie\\_\\_uderzyłem\\_piescia.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6189864,Cwiakalski__Musialem_odejsc__bo_nie__uderzyłem_piescia.html) (dostęp 14.10.2016).

<sup>150</sup> Taki charakter miała np. rezygnacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego K. M. Ujazdowskiego, złożona w proteście przeciwko odwołaniu z rządu Ministra Sprawiedliwości L. Kaczyńskiego, patrz: G. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 264.

<sup>151</sup> Przykładem takiej sytuacji było odwołanie J. Szyszki z urzędu Ministra Ochrony Środowiska przez premiera J. Buzka. Formalnie ta dymisja była związana z zmianą podstawy prawnej działania resortu i jego przekształceniem w Ministerstwo Środowiska. Faktycznie jednak powodem odwołania J. Szyszki były względy polityczne – minister należał do tych członków PC, którzy nie zgłosili akcesu do nowego ugrupowania w ramach AWS o nazwie Polska Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (PPChD). W ten sposób minister znalazł się w opozycji do własnego rządu i dlatego konieczne było jego odwołanie; patrz: G. Jednaka, *Gabinety...*, s. 252. Podobnie w przypadku rządu L. Millera, wraz z likwidacją Ministerstwa Gospodarki dokonano odwołania ministra J. Piechoty, jednak za tą dymisją przemawiały także względy polityczne (negatywna ocena jego polityki w zarządzaniu resortem, brak pomysłów na rozwiązanie problemów związanych ze Stoczną Szczecińską, czy restrukturyzacją hutnictwa), patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 468–469, 484; B. Michalak, M.S. Winclawska, *Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004)*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 236–237.

Skarbu Państwa, Sprawiedliwości oraz Zdrowia<sup>152</sup>. Bez wątplenia wynika to z faktu, iż praca tych resortów podlega największej krytyce ze strony opozycji parlamentarnej oraz opinii publicznej, ze względu na liczne bolączki i kryzysy trapiące te dziedziny aktywności państwa. Ponadto szczególna rola Ministra Finansów jako głównej postaci zarządzającej finansami publicznymi i konstruującej budżet państwa powoduje, iż jest on obiektem nacisków ze strony premiera i członków gabinetu. Stąd też tylko w wypadku pierwszego rządu Donalda Tuska oraz rządu Ewy Kopacz nie doszło do zmiany na tym stanowisku. Niejako na drugim biegunie znajdują się urzędy ministrów: Gospodarki, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Pracy i Polityki Społecznej, czyli resorty o mniejszym znaczeniu politycznym. Przypadki odwołania wymienionych wyżej ministrów w trakcie funkcjonowania gabinetu występują stosunkowo rzadko<sup>153</sup>. Co ciekawe, w tej grupie znajdują się także szefowie bardzo istotnych resortów Obrony Narodowej (trzy przypadki odwołania) i Spraw Zagranicznych (również trzy przypadki odwołania w trakcie funkcjonowania gabinetu)<sup>154</sup>.

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy wpływ na odwołanie poszczególnych ministrów ma ich przynależność partyjna lub bezpartyjność. Zauważyć należy, iż wszystkie gabinety, jakie funkcjonowały w latach 1997–2015, były gabinetami koalicyjnymi<sup>155</sup>. Dodatkowo spośród 145 ministrów, którzy byli

---

<sup>152</sup> W okresie od uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. do dnia dzisiejszego w trakcie funkcjonowania kolejnych gabinetów doszło do 10 zmian na stanowisku Ministra Finansów, 9 zmian na stanowisku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 9 zmian na stanowisku Ministra Skarbu Państwa, 8 zmian na stanowisku Ministra Sprawiedliwości, 8 zmian na stanowisku Ministra Zdrowia oraz 6 zmian na stanowisku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wśród tych zmian nie uwzględniono dymisji wszystkich ministrów, jakiej dokonał premier J. Kaczyński we wrześniu 2007 r. będącej reakcją na złożenie wobec tych ministrów wniosków o wyrażenie wotum nieufności przez Sejm.

<sup>153</sup> W omawianym okresie doszło do 2 zmian na stanowisku Ministra Gospodarki, 1 zmiany na stanowisku Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz 3 zmian na stanowisku Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Należy przy tym zaznaczyć, że dymisja Ministra Gospodarki i Pracy J. Hausnera w 2005 r. związana była z chęcią zaangażowania się w tworzenie nowej formacji politycznej, zaś dymisja Ministra Gospodarki W. Pawłaka w 2012 r. wynikała z porażki w wyborach na prezesa PSL; patrz: G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki...*, s. 264–265; <http://forsal.pl/artykuly/664923,waldemar-pawlak-oficjalnie-odwolany-ze-skladu-rzadu.html> (dostęp 14.10.2016).

<sup>154</sup> Jednakże zauważyć należy, że dymisje szefa MSZ B. Geremka i szefa MON J. Onyszkiewicza w czerwcu 2000 r. wynikały z rozpadu koalicji AWS – UW, nie zaś z politycznej oceny ich pracy na stanowiskach ministrów. Podobnie odwołanie szefa MSZ W. Cimoszewicza w styczniu 2005 r. było związane z jego wyborem na Marszałka Sejmu. Z kolei odwołanie Ministra Spraw Zagranicznych S. Mellerę w maju 2006 r. było efektem jego rezygnacji ze stanowiska, spowodowanej utworzeniem koalicji rządowej z Samoobroną RP; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 49, 115; M. Karnowski, P. Zaremba, *op. cit.*, s. 161.

<sup>155</sup> Przy czym rząd J. Buzka był gabinetem o tyle specyficznym, iż faktycznie przez cały czas oparty był na koalicji partii politycznych i stowarzyszeń wchodzących w skład AWS, a dodatkowo do czerwca 2000 r. drugą siłą koalicyjną była UW. Podobnie należy traktować rząd L. Millera wspierany przez koalicję wyborczą partii SLD i UP oraz drugą siłą koalicyjną w postaci PSL. W tym kontekście rząd J. Buzka od czerwca 2000 r. do złożenia dymisji w październiku 2001 r.

powołani w skład tych gabinetów w momencie ich utworzenia, 77 ministrów (czyli przeciętnie 53,1%) stanowili ministrowie należący do większościowego partnera w koalicji, 22 (przeciętnie 15,2%) do mniejszościowego, a 46 ministrów było osobami bezpartyjnymi (31,7%)<sup>156</sup>. Z tej grupy odwołanych zostało 38 ministrów należących do partii „większościowej”, 14 ministrów partii „mniejszościowej” oraz 22 ministrów bezpartyjnych. Zauważyć przy tym należy, iż większość dymisji ministrów partii „mniejszościowej” (aż 11) wynikało z decyzji o wyjściu tej partii z koalicji. Z kolei stosunkowo duża liczba dymisji ministrów bezpartyjnych wynikała z faktu, iż często powierzano im stanowiska w resortach Finansów, Skarbu Państwa, Sprawiedliwości i Zdrowia<sup>157</sup>. Stąd też w tym wypadku można zaryzykować hipotezę, iż na odwołanie tych ministrów istotny wpływ miał charakter tych resortów oraz niezadowolenie z pracy konkretnego ministra, a nie fakt ich bezpartyjności<sup>158</sup>.

Oczywiście okoliczność, iż dany minister jest osobą nienależącą do żadnej partii politycznej, może osłabiać jego pozycję w rządzie<sup>159</sup>. W razie konfliktów politycznych pomiędzy członkami rządu lub w partii rządzącej łatwiej jest premierowi „poświęcić” taką osobę, niż członka własnego ugrupowania. Z drugiej strony, jeżeli premier posiada silną pozycję we własnym ugrupowaniu, to wówczas może z powodzeniem prowadzić autorską politykę perso-

---

oraz rząd L. Millera od marca 2003 r. do dymisji w maju 2004 r. był rządem mniejszościowym jednej koalicji wyborczej. Z kolei gabinet K. Marcinkiewicza w okresie od października 2005 do maja 2006, oraz gabinet J. Kaczyńskiego w okresie od września 2007 do listopada 2007 r. były rządami mniejszościowymi jednej partii politycznej. Specyficzny charakter miał również rząd Beaty Szydło, wspierany przez trzy ugrupowania polityczne: Prawo i Sprawiedliwość, Solidarną Polskę Zbigniewa Ziobry i Polskę Razem Zjednoczoną Prawicę. Ugrupowania te w wyborach do Sejmu RP tworzyły wspólną listę wyborczą, a posłowie tych partii zasiadają wspólnie w klubie poselskim PiS. Stąd też ten rząd w dużej mierze przypomina rząd wspierany przez klub poselski AWS w latach 2000–2001, z tą różnicą, że klub poselski PiS posiada większość głosów w Sejmie; patrz: K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 136; <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/klubposlowie.xsp?klub=PiS> (dostęp 14.10.2016).

<sup>156</sup> Te i dalsze liczby stanowią obliczenia własne, na podstawie informacji zawartych w pracy P. Kalety, *op. cit.*, s. 110–140.

<sup>157</sup> W latach 1997–2015 spośród 14 Ministrów Finansów aż 12 było osobami bezpartyjnymi, spośród 15 Ministrów Skarbu Państwa – 7, spośród 15 Ministrów Sprawiedliwości – 4, spośród 13 Ministrów Zdrowia – 4.

<sup>158</sup> Można wskazać, że odwołania ministrów kierujących tymi resortami występują dość często, niezależnie od faktu, czy odwoływany minister jest osobą bezpartyjną, czy też należy do partii politycznej tworzącej koalicję rządową. Jednakże częste zmiany na stanowiskach niektórych ministrów mogą świadczyć także o niezbyt dokładnym sprawdzaniu kwalifikacji kandydatów na ministrów przez premiera i jego otoczenie.

<sup>159</sup> W tym kontekście należy przytoczyć przykład odwołania Barbary Piwnik, bezpartyjnego Ministra Sprawiedliwości w rządzie L. Millera. Dymisja B. Piwnik w lipcu 2002 r. i zastąpienie jej przez Grzegorza Kurczuka, jednego z ważniejszych polityków SLD, stanowiła wyraźny ukłon wobec członków SLD (tzw. „dołów partyjnych”), którzy od początku nie zgadzali się na powierzenie tak ważnego resortu osobie bezpartyjnej; patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 483; <http://www.tygodnikprzeglad.pl/sedzia-po-przejsciach/> (dostęp 14.10.2016).



nalną, bez oglądania się na opinię pozostałych członków kierownictwa swojej partii politycznej. Praktyka wskazuje, iż kolejni szefowie rządów z równą łatwością odwoływali ministrów wywodzących się z szeregów własnej partii, jak i ministrów bezpartyjnych. Co więcej, nawet szczególnie silna pozycja danego ministra w partii rządzącej, podkreślona objęciem przez niego funkcji wicepremiera, nie stanowiła dla premiera przeszkody do złożenia wniosku o jego odwołanie<sup>160</sup>. Paradoksalnie, najmocniejszą pozycję w gabinecie posiadają ministrowie rekomendowani przez partię koalicyjną: w tym wypadku premier nie może sobie pozwolić na złożenie wniosku o odwołanie takiego ministra bez uprzedniego porozumienia z przedstawicielami partii koalicyjnej, inaczej ryzykuje rozpad koalicji rządowej. Stąd też w zdecydowanej większości wypadków dymisja ministrów należących do mniejszej partii koalicyjnej wiązała się z wystąpieniem tej partii z koalicji. Jedynie trzykrotnie doszło do sytuacji, w której uzasadnieniem dymisji takiego ministra były inne względy<sup>161</sup>.

Należy również pamiętać o tym, że przy podjęciu decyzji o wystąpieniu z wnioskiem o odwołanie ministra, Prezes Rady Ministrów zazwyczaj bierze pod uwagę opinię swoich współpracowników, najważniejszych polityków własnej partii politycznej oraz partii koalicyjnej, a także opinię Prezydenta RP, jednak z formalnego punktu widzenia nie musi ich uwzględniać. W praktyce najważniejsze znaczenie ma stanowisko liderów partii politycznej, z której wywodzi się premier. W tym kontekście zauważyć należy, iż w odróżnieniu od praktyki lat 1989–1997, obecnie regułą jest piastowanie urzędu premiera przez

<sup>160</sup> Premier J. Buzek zdymisjonował wicepremiera J. Tomaszewskiego we wrześniu 1999 r., premier L. Miller – wicepremiera M. Belkę w lipcu 2002 r., premier J. Kaczyński – wicepremiera L. Dorna w kwietniu 2007 r., a premier D. Tusk – wicepremiera G. Schetynę w październiku 2009 r. Ponadto często dochodziło również do odwołania wicepremierów bezpartyjnych: premier L. Miller odwołał wicepremiera G. Kołodkę w czerwcu 2003 r., premier M. Belka – wicepremiera J. Hausnera w marcu 2005 r., a premier D. Tusk – wicepremiera J. V. Rostowskiego w październiku 2013 r., patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 110–140.

<sup>161</sup> Rezygnacja wicepremiera i Ministra Gospodarki W. Pawłaka w listopadzie 2012 r. wynikała z jego porażki w wyborach na prezesa PSL, odwołanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi M. Sawickiego w lipcu 2012 r. było efektem tzw. afery taśmowej PSL, z kolei odwołanie jego następcy S. Kalemby w marcu 2014 r. było związane zarówno z brakiem realizacji przez Radę Ministrów zgłoszonych przez niego propozycji, jak i z negatywną oceną jego działalności w kontekście sytuacji kryzysowej na rynku trzody chlewnej (epidemią tzw. afrykańskiego pomoru świń we wschodniej Polsce). Co istotne, według informacji medialnych rezygnacja ministra S. Kalemby miała zostać wymuszona przez prezesa PSL J. Piechocińskiego. Zatem w tym wypadku rola premiera D. Tuska ograniczyła się de facto do zaakceptowania decyzji podjętej przez kierownictwo partii koalicyjnej; patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 643; <http://forsal.pl/artykuly/664923,waldemar-pawlak-oficjalnie-odwolany-ze-skladu-rzadu.html> (dostęp 14.10.2016); <http://www.newsweek.pl/polska/prezydent-odwolal-sawickiego-z-funkcji-ministra-rolnictwa,94385,1,1.html> (dostęp 14.10.2016); [http://wyborcza.pl/1,76842,15615550,Minister\\_rolnictwa\\_Stanislaw\\_Kalamba\\_podal\\_sie\\_do.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,76842,15615550,Minister_rolnictwa_Stanislaw_Kalamba_podal_sie_do.html?disableRedirects=true) (dostęp 14.10.2016).



przedstawiciela największego ugrupowania parlamentarnego<sup>162</sup>. Nie zawsze jest to lider tego ugrupowania, może być to jeden z członków kierownictwa zwycięskiej partii politycznej, możliwe jest również powierzenie urzędu premiera osobie dotąd nieznannej, która nie posiada zaplecza politycznego nawet we własnej partii<sup>163</sup>. Bez wątplenia najsilniejszą pozycję posiadają premierzy będący jednocześnie liderami swoich ugrupowań politycznych. W takiej konfiguracji szczególnie silne więzi łączą premiera z ministrami wywodzącymi się z jego macierzystego ugrupowania politycznego, bowiem wówczas premier jest ich zwierzchnikiem zarówno jako szef rządu, jak i szef partii. W tej sytuacji premier może prowadzić samodzielną politykę również w kwestiach personalnych, a jego jedynym ograniczeniem jest troska o trwałość koalicji rządowej i wewnętrzną spójność własnego ugrupowania politycznego<sup>164</sup>. Natomiast premierzy, którzy nie są liderami największego ugrupowania koalicyjnego, muszą w swojej polityce uwzględniać nie tylko opinię szefa partii koalicyjnej, ale także szefa własnego ugrupowania politycznego. W skrajnych sytuacjach wszelkie kluczowe decyzje muszą być konsultowane przez premiera z liderem jego partii (*casus* J. Buzka), bądź z Prezydentem (*casus* M. Belki)<sup>165</sup>. Ewentualne próby prowadzenia przez premiera samodzielnej polityki (w tym personalnej) mogą

---

<sup>162</sup> We wcześniejszym okresie zdarzało się, iż premierem zostawał przedstawiciel mniejszego ugrupowania koalicyjnego (Jan Olszewski w latach 1991–1992 oraz W. Pawlak w latach 1993–1995).

<sup>163</sup> Z objęciem urzędu premiera przez lidera największego ugrupowania parlamentarnego mieliśmy do czynienia w wypadku rządu L. Millera (2001–2004), J. Kaczyńskiego (2006–2007), dwóch rządów D. Tuska (2007–2011 i 2011–2014) oraz rządu E. Kopacz (2014–2015). Powierzenie urzędu premiera jednemu z czołowych polityków głównego ugrupowania koalicyjnego albo drugiego ugrupowania koalicyjnego było stałą praktyką tworzenia rządów w latach 1989–1997. Do tej grupy należy zaliczyć powołanie na stanowisko premiera T. Mazowieckiego (1989–1990), J. K. Bieleckiego (1991), J. Olszewskiego (1991–1992), W. Pawlaka (1993–1995), J. Oleksego (1995–1996) i W. Cimoszewicza (1996–1997). Do trzeciej grupy należy zaliczyć powierzenie urzędu premiera H. Suchockiej (1992–1993), M. Belce (2004–2005), K. Marcinkiewiczowi (2005–2006) oraz B. Szydło (2015–2017). W tej grupie jedynie M. Belka był osobą szerzej znaną opinii publicznej jako wicepremier i Minister Finansów w rządzie W. Cimoszewicza oraz L. Millera, jednak w momencie powołania na urząd premiera nie posiadał zaplecza w swojej macierzystej partii. Swoją desygnację na szefa rządu zawdzięczał poparciu Prezydenta A. Kwaśniewskiego. Charakterystyczne jest to, że w wypadku H. Suchockiej czy J. Buzka pełnienie funkcji premiera wpłynęło na wzmocnienie ich pozycji w ramach własnego ugrupowania i umożliwiło prowadzenie dosyć samodzielnej polityki, choć J. Buzek przez cały okres swojego urzędowania pozostawał w cieniu lidera AWS M. Krzaklewskiego. Z kolei w wypadku K. Marcinkiewicza próby prowadzenia przez premiera samodzielnej polityki, w tym również personalnej, zakończyły się zmuszeniem go do złożenia dymisji w lipcu 2006 r.; patrz: K. Zuba, *op. cit.*, s. 131–132; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 279–282.

<sup>164</sup> Co jednak nie stanowiło przeszkody do tego, aby w sytuacji kryzysowej premier przeforsował swoje zdanie i doprowadził do zerwania porozumienia koalicyjnego i odwołania ministrów rekomendowanych przez partnerów koalicyjnych (tak jak L. Miller w marcu 2003 r. oraz J. Kaczyński we wrześniu 2006 r. i w sierpniu 2007 r.).

<sup>165</sup> S. Patyra, *Przywództwo polityczne...*, s. 700–703.

zakończyć się zmuszeniem go przez kierownictwo macierzystego ugrupowania do złożenia dymisji (*casus* K. Marcinkiewicza)<sup>166</sup>.

Dużo mniejsze znaczenie dla premiera ma opinia polityków partii koalicyjnej. W praktyce podział resortów pomiędzy partnerów koalicyjnych dokonany przy okazji zawierania umowy koalicyjnej stanowi również swego rodzaju wyznacznik „stref wpływów”. Resorty kierowane przez ministrów bezpartyjnych oraz rekomendowanych przez większościowego partnera koalicyjnego stanowią wyłączną „strefę wpływów” premiera, a co za tym idzie premier nie musi konsultować obsady tych resortów z kierownictwem mniejszościowej partii koalicyjnej. Natomiast obsada resortów zarezerwowanych dla drugiej partii koalicyjnej musi odbywać się w porozumieniu z liderami tej partii. Jak już wskazano wyżej, dotyczy to również złożenia wniosku o odwołanie ministra rekomendowanego przez mniejszą z partii koalicyjnych<sup>167</sup>.

Odnosząc się do wpływu opinii Prezydenta na decyzję premiera w sprawie wystąpienia z wnioskiem o odwołanie ministra można stwierdzić, iż wpływ ten jest w dużej mierze uzależniony od tego, czy głowa państwa i szef rządu wywodzą się z tego samego obozu politycznego, czy też mamy do czynienia z sytuacją tzw. kohabitacji<sup>168</sup>. W tym pierwszym przypadku aktywność Prezy-

<sup>166</sup> W wypadku rezygnacji K. Marcinkiewicza za bezpośredni powód tego kroku uznaje się dymisję Z. Gilowskiej z urzędu Ministra Finansów w czerwcu 2006 r., która nie została skonsultowana z kierownictwem PiS. Ponadto K. Marcinkiewicz podaje, iż prezes PiS J. Kaczyński obawiał się tworzenia „oboza premiera Marcinkiewicza” wewnątrz PiS i prób dokonania rozłamu w partii (oraz ewentualnej koalicji nowego ugrupowania z PO); patrz: J. Sadecki, *op. cit.*, s. 280–281; M. Karnowski, P. Zaremba, *Marcinkiewicz. Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 175–179, 267.

<sup>167</sup> Co warte podkreślenia, decyzja o zakwalifikowaniu danego resortu do strefy wpływów mniejszej z partii koalicyjnych ma zazwyczaj charakter trwały. Stąd też premier, decydując się na złożenie wniosku o odwołanie takiego ministra, jednocześnie wyraża zgodę na powołanie jako jego następcy osoby wskazanej przez kierownictwo partnera koalicyjnego. Dlatego w 2012 r. minister M. Sawicki i wicepremier W. Pawlak zostali zastąpieni przez klubowych kolegów, odpowiednio S. Kalembę i J. Piechocińskiego.

<sup>168</sup> W latach 1989–2015 częściej mieliśmy do czynienia z okresami, gdy Prezydent i premier pochodzą z tego samego obozu politycznego. Taka sytuacja miała miejsce przez cały okres urzędowania gabinetów: J. K. Bieleckiego, J. Olszewskiego, H. Suchockiej (łącznie 2 lata i 10 miesięcy prezydentury L. Wałęsy); W. Cimoszewicza, L. Millera, M. Belki oraz częściowo J. Oleksego (łącznie 5 lat i 10 miesięcy prezydentury A. Kwaśniewskiego); J. Kaczyńskiego oraz częściowo K. Marcinkiewicza (łącznie 1 rok i 11 miesięcy prezydentury L. Kaczyńskiego), drugiego gabinetu D. Tuska oraz częściowo pierwszego gabinetu D. Tuska i gabinetu E. Kopacz (łącznie 5 lat prezydentury B. Komorowskiego). Łącznie zatem był to okres 15 lat i 7 miesięcy. Do tego czasu należy doliczyć okres pełnienia obowiązków Prezydenta RP przez Marszałków Sejmu B. Komorowskiego i G. Schetnyń oraz Marszałka Senatu B. Borusewicza (od kwietnia 2010 do sierpnia 2010). Okresy kohabitacji występowały w trakcie urzędowania gabinetów: T. Mazowieckiego (1 rok i 3 miesiące prezydentury W. Jaruzelskiego); W. Pawlaka i częściowo J. Oleksego (łącznie 2 lata i 2 miesiące prezydentury L. Wałęsy); J. Buzka i częściowo K. Marcinkiewicza (łącznie 4 lata i 2 miesiące prezydentury A. Kwaśniewskiego); częściowo pierwszego gabinetu D. Tuska (2 lata i 5 miesięcy prezydentury L. Kaczyńskiego) oraz częściowo gabinetu E. Kopacz (3 miesiące prezydentury A. Dudy). W sumie okresy kohabitacji trwały 10 lat i 3 miesiące. Zauważyć

denta jest zazwyczaj większa, uczestniczy on zarówno w powoływaniu rządu, jak i próbuje uzyskać wpływ na jego skład personalny<sup>169</sup>. Z kolei w okresach kohabitacji relacje Prezydent – Prezes Rady Ministrów stają się bardziej „formalne”, zbliżone do wzorca konstytucyjnego, zgodnie z którym Prezydent nie posiada możliwości ingerowania w skład personalny gabinetu. Nie stanowi to wprawdzie przeszkody do podejmowania przez głowę państwa prób wywierania presji na premiera w sprawie składu rządu<sup>170</sup>, jednakże premier może ignorować propozycje Prezydenta<sup>171</sup>.

Z kolei odnośnie do wpływu parlamentu na decyzje personalne Prezesa Rady Ministrów należy wskazać, iż jest on niewielki. Całokształt rozwiązań co do relacji parlament – rząd, przyjętych w obecnie obowiązującej Konstytucji powoduje, iż możliwość oddziaływania Sejmu na skład personalny gabinetu występuje właściwie jedynie w momencie udzielania nowemu rządowi wotum zaufania<sup>172</sup>. Wówczas to skład nowego gabinetu może być przedmiotem debaty sejmowej i może mieć (przynajmniej teoretycznie) wpływ na decyzję Sejmu co do wyrażenia wotum zaufania rządowi. Jednakże z chwilą wyrażenia wotum zaufania zmiany personalne i organizacyjne w rządzie mogą odbywać się poza kontrolą parlamentu. Premier w zakresie ustalonym przez ustawę o działach administracji rządowej może dowolnie zmieniać kompetencje ministrów. Teoretycznie możliwe jest, że w trakcie kadencji Sejmu dojdzie do odwołania wszystkich członków rządu, poza premierem<sup>173</sup>. W tym kontekście należy

---

jednak należy, iż fakt przynależności prezydenta i premiera do tego samego obozu politycznego nie zawsze oznaczał, że ich współpraca będzie odbywała się bez problemów (należy tu wspomnieć choćby o konflikcie między L. Wałęsą a J. Olszewskim, czy „szorstkiej przyjaźni” między A. Kwaśniewskim a L. Millerem), patrz: K. Zuba, *op. cit.*, s. 139; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 75–80, 237–238.

<sup>169</sup> Szczególna aktywność Prezydenta A. Kwaśniewskiego w procesie tworzenia rządu L. Millera doczekała się żartobliwego komentarza, iż w koalicji SLD–UP i PSL jest on „trzecim” (i do tego najtrudniejszym) „koalicjantem”. Podobnej skali zaangażowanie w skład personalny gabinetów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego prezentował Prezydent L. Kaczyński.

<sup>170</sup> Przykładowo Prezydent L. Kaczyński przy powoływaniu rządu D. Tuska miał zastrzeżenia do kandydatur na stanowiska Ministra Sprawiedliwości (Z. Cwiągalskiego) oraz Ministra Obrony Narodowej (R. Sikorskiego), jednak zastrzeżenia te zostały zignorowane przez szefa rządu. Ostatecznie obaj ministrowie zostali powołani w skład pierwszego gabinetu D. Tuska; patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 602–603.

<sup>171</sup> Co znalazło swój wydzźwięk w prywatnej rozmowie L. Millera i A. Kwaśniewskiego, w której przyszły premier wprost stwierdził „Olek, ty nic nie mozesz”, patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...* s. 446.

<sup>172</sup> Powyższa uwaga nie dotyczy możliwości wyrażenia członkowi rządu wotum nieufności przez Sejm, co stanowi wyraz specyficznego, „negatywnego” wpływu Sejmu na skład personalny gabinetu.

<sup>173</sup> Rekord w liczbie zmian w składzie Rady Ministrów należy aktualnie do premiera J. Buzka: jego gabinet rozpoczynał urzędowanie w składzie 23 osób, a zakończył w składzie 18 osób, z czego tylko 7 osób zasiadało w składzie pierwotnym, w tym tylko 1 osoba (minister – koordynator służb specjalnych J. Pałubicki) zachowała swoje stanowisko w niezmiennym kształcie przez

wskazać, iż w świetle przepisów obecnej Konstytucji Prezes Rady Ministrów dysponuje tak silną pozycją, że kwestia posiadania przez rząd zaufania parlamentu jest istotna jedynie w momencie powołania gabinetu, nie jest natomiast niezbędna dla bytu gabinetu w trakcie jego funkcjonowania<sup>174</sup>. Domniemywa się bowiem, iż wotum nieufności, które zostało raz wyrażone rządowi w momencie jego powołania, trwa aż do momentu jego odwołania<sup>175</sup>.

Praktyka pokazuje, że nawet rozpad koalicji rządowej i przekształcenie gabinetu w rząd mniejszościowy nie stwarza podstaw do ubiegania się przez premiera o ponowne uzyskanie wotum zaufania w trybie art. 160 Konstytucji, tym bardziej zatem taką podstawą nie są nawet poważne zmiany w składzie Rady Ministrów<sup>176</sup>. Wobec powyższego nawet premier kierujący gabinetem mniejszościowym może swobodnie prowadzić swoją politykę personalną, bez uwzględniania zdania większości sejmowej<sup>177</sup>. W praktyce swoboda premiera w prowadzeniu polityki personalnej jest w dużej mierze uzależniona od jego pozycji w ramach własnej partii politycznej. Premier będący liderem swojej partii (przykładowo L. Miller, J. Kaczyński, D. Tusk) posiada dominującą pozycję w relacjach z parlamentem i partią koalicyjną, może zatem ustalać skład gabinetu zgodnie ze swoją wolą<sup>178</sup>. Z kolei premier posiadający słabszą pozycję we własnej partii, ewentualnie premier kierujący rządem mniejszościowym musi w większym stopniu liczyć się ze zdaniem liderów partyjnych oraz większości sejmowej, chyba że opiera się na autorytecie Prezydenta (*casus* M. Belki)<sup>179</sup>. Jednakże niezależnie od pozycji politycznej premiera, możliwość przeciwstawienia się jego polityce personalnej przez parlament jest znikoma. Jeżeli bowiem Prezes Rady Ministrów nie chce wystąpić z wnioskiem o odwołanie

---

cały okres urzędowania gabinetu. Łącznie w ciągu 4 lat premier J. Buzek złożył wnioski o odwołanie 30 ministrów i powołanie 25 ministrów.

<sup>174</sup> P. Sarnecki, *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przeгляд Sejmowy” 2007, z. 4, s. 44. Por. również wypowiedź M. Belki: „w gruncie rzeczy premier w Polsce ma tyle władzy, że jeśli tylko chce z niej korzystać, to nawet bez wsparcia parlamentu może wiele zrobić”; J. Sadecki, *op. cit.*, s. 256.

<sup>175</sup> Co może nastąpić albo poprzez wyrażenie Radzie Ministrów konstruktywnego wotum nieufności w trybie art. 158 Konstytucji, albo poprzez nieudzielenie przez Sejm wotum zaufania rządowi w trybie art. 160 Konstytucji; patrz: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 156–157.

<sup>176</sup> P. Sarnecki, *Funkcjonowanie Konstytucji...*, s. 43–45.

<sup>177</sup> Dla porównania od momentu powstania rządu mniejszościowego J. Buzek złożył wnioski o dokonanie zmian na 7 stanowiskach ministerialnych (przy czym w jednym wypadku konieczne było zastąpienie Minister Zdrowia F. Cegielskiej, zmarłej w październiku 2000 r.), a L. Miller złożył wnioski o odwołanie 8 ministrów (w tym w wypadku ministra J. Oleksego jego odwołanie było konsekwencją wybrania go na stanowisko Marszałka Sejmu). Z kolei M. Belka, który od początku kierował rządem mniejszościowym, wystąpił o odwołanie 8 ministrów, przy czym w wypadku ministra W. Cimoszewicza jego odwołanie było konsekwencją wybrania go na stanowisko Marszałka Sejmu.

<sup>178</sup> S. Patyra, *Przywództwo polityczne...*, s. 702–705.

<sup>179</sup> K. Zuba, *op. cit.*, s. 140–141.

ministra, którego praca jest krytykowana przez Sejm, to jedynymi formami nacisku Sejmu na premiera są uchwalenie wotum nieufności wobec ministra albo konstruktywnego wotum nieufności wobec Rady Ministrów. Podobnie jeżeli premier złożył wniosek o odwołanie ministra, który cieszy się zaufaniem większości sejmowej, to jedyną formą „protestu” Sejmu w tej sprawie jest uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności wobec Rady Ministrów<sup>180</sup>, ewentualnie indywidualnego wotum nieufności wobec osoby „nowego” ministra<sup>181</sup>.

### 3.3. Skutki pociągnięcia ministra do odpowiedzialności politycznej przed Prezesem Rady Ministrów

Wystąpienie przez premiera z wnioskiem o odwołanie członka Rady Ministrów stanowi przesłankę do wydania przez Prezydenta RP postanowienia o odwołaniu tej osoby ze składu Rady Ministrów. Postanowienie podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów<sup>182</sup>, jest wydawane według ustalonej formuły i nie zawiera uzasadnienia<sup>183</sup>. Zauważyć przy tym należy, że brakuje jednolitej praktyki dotyczącej postępowania z wnioskami o odwołanie kilku członków rządu. Niekiedy podstawą odwołania wszystkich tych osób jest jedno postanowienie<sup>184</sup>, innym razem każdy z członków Rady Ministrów jest odwoływany osobnym postanowieniem<sup>185</sup>. Postanowienie Prezydenta RP wchodzi w życie z dniem podpisania i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym RP – „Monitor Polski”<sup>186</sup>.

<sup>180</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zakresu swobody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu z wnioskami ministrów o dymisję*, „Przegląd Sejmowy” 2000, r. VIII, z. 6, s. 72–73.

<sup>181</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 142.

<sup>182</sup> Wniosek *a contrario* z treści art. 144 ust. 3 Konstytucji.

<sup>183</sup> Treść postanowienia o zmianie w składzie Rady Ministrów jest tworzona według wzoru: „Na podstawie art. 161 Konstytucji RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, z dniem... odwołuje się NN ze składu Rady Ministrów, z urzędu Ministra...”

<sup>184</sup> Np. odwołanie 4 ministrów rządu J. Buzka na podstawie postanowienia Prezydenta RP z 26 marca 1999 r. w sprawie odwołania ze składu Rady Ministrów (M.P. z 1999 r., nr 11, poz. 157); odwołanie 7 ministrów rządu D. Tuska na podstawie postanowienia Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r. nr 1131-23-2013, o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1004).

<sup>185</sup> Np. odwołanie ministra S. Nowaka z gabinetu D. Tuska na podstawie postanowienia Prezydenta RP z dnia 27 listopada 2013 r. nr 1131-22-2013, o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1003); odwołanie ministrów P. Szałamachy i M. Morawieckiego w gabinecie B. Szydło na podstawie postanowień nr 1131.15.2016 i 1131.16.2016 Prezydenta RP z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., nr 940–941).

<sup>186</sup> Na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 4 pkt f) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2000 r., nr 62, poz. 718, ze zm.,

Skutki prawnoustrojowe odwołanie ministra ze składu Rady Ministrów koncentrują się przede wszystkim wokół sprawy wyznaczenia jego następcy. Czasami zmiana na stanowisku ministra jest przygotowana przez szefa rządu w ten sposób, iż w tym samym dniu następuje odwołanie danego ministra i powołanie jego następcy. Możliwe jest zatem zamieszczenie tych dwóch decyzji w jednym postanowieniu Prezydenta RP<sup>187</sup>. Niekiedy jednak okres pomiędzy odwołaniem ministra a powołaniem jego następcy trwa kilka – kilkanaście dni<sup>188</sup>, wówczas konieczne jest wyznaczenie osoby, której należy powierzyć tymczasowe kierownictwo resortu do czasu powołania nowego ministra. Na mocy art. 36 ustawy o Radzie Ministrów w razie nieobsadzenia stanowiska ministra lub jego czasowej niezdolności do wykonywania obowiązków, ministra zastępuje Prezes Rady Ministrów lub inny wskazany przez Prezesa Rady Ministrów członek Rady Ministrów. Taką samą kompetencję otrzymuje premier w sytuacji, w której nastąpiłoby uchYLENIA rozporządzenia atrybucyjnego, wydane na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o RM, dotyczącego kompetencji ministra (art. 33 ust. 3 ustawy o RM). W tym kontekście zaznaczyć należy, iż w okresie urzędowania rządu J. Buzka praktykowano stosowanie instytucji „tymczasowego kierownika ministerstwa”, występującej w poprzednim stanie

---

najnowszy tekst jednolity – Dz.U. 2016, poz. 296).

<sup>187</sup> Np. w przypadku odwołania 3 ministrów w rządzie L. Millera każde z postanowień Prezydenta RP zostało sporządzone według wzoru: ” Na podstawie art. 161 Konstytucji RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, z dniem 6 lipca 2002 r.: 1) odwołuję NN ze składu Rady Ministrów, z urzędu Ministra X, 2) powołuję XY do składu Rady Ministrów, na urząd Ministra X”, patrz: postanowienia Prezydenta RP z dnia 6 lipca 2001 r., nr 113-03-02, nr 113-04-02, nr 113-05-02 o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2002 r., nr 30, poz. 466–468).

<sup>188</sup> Jak wynika z informacji podanych przez P. Kaletę, *op. cit.*, s. 112–140, 368–398, zazwyczaj powołanie następcy odwołanego ministra następowało tego samego dnia lub po kilku dniach. Wyjątki od tej zasady dotyczyły przede wszystkim sytuacji związanych ze śmiercią ministra (po śmierci Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego A. Zakrzewskiego 10 lutego 2000 r. jego następcą został powołany 16 marca 2000 r.; po śmierci Minister Zdrowia F. Cegielskiej 22 października 2000 r. jej następcą został powołany 7 listopada 2000 r.) albo odwołania ministra w trybie nagłym (np. odwołanie szefa MSWiA J. Tomaszewskiego w dniu 3 września 1999 r. w związku z zarzutem tzw. kłamstwa lustracyjnego – jego następcą został powołany 7 października 1999 r.; odwołanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi A. Leppera oraz Ministra Sportu T. Lipca w dniu 9 lipca 2007 r. w związku z zarzutami korupcyjnymi – ich następcy zostali powołani odpowiednio 31 lipca 2007 r. i 23 lipca 2007 r.). Ponadto czasami brak niezwłocznego powołania następcy ministra wynika z planów likwidacji resortu (odwołanie T. Szyszko ze stanowiska Ministra Łączności 19 lipca 2001 r. – likwidacja resortu nastąpiła 25 lipca 2001 r.; odwołanie D. Jackiewicza ze stanowiska Ministra Skarbu Państwa 15 września 2016 r. – likwidacja resortu ma nastąpić 31 grudnia 2016 r.) albo z planów dymisji rządu (po odwołaniu szefa MSWiA J. Oleksego w dniu 21 kwietnia 2004 r. premier L. Miller nie wystąpił o powołanie jego następcy, gdyż planował złożenie dymisji gabinetu w dniu 2 maja 2004 r.; podobnie po odwołaniu Ministra Środowiska J. Swatonia w dniu 25 kwietnia 2005 r. premier M. Belka nie wystąpił o powołanie jego następcy, gdyż planował złożenie dymisji gabinetu w dniu 6 maja 2005 r.; ponieważ jednak Prezydent RP nie przyjął dymisji Rady Ministrów, ostatecznie w dniu 24 maja 2005 r. premier wystąpił o powołanie T. Podgajnika na stanowisko Ministra Środowiska).



prawnym, lecz nieznaną ustawie o Radzie Ministrów<sup>189</sup>. Tymczasowy kierownik ministerstwa był powoływany przez premiera do bieżącego kierowania resortem do czasu powołania nowego ministra. Na to stanowisko powoływano dotychczasowego sekretarza stanu<sup>190</sup>. Od 2001 r. szefowie rządów nie kontynuowali tej praktyki, stąd też w razie dłuższego vacatu na stanowisku ministra upoważniali innego członka Rady Ministrów do zastępczego kierowania resortem<sup>191</sup>, zaś od 2005 r. utrzymała się praktyka sprawowania tej funkcji osobiście przez premiera<sup>192</sup>.

Powołanie następcy odwołanego ministra następuje również poprzez wydanie postanowienia Prezydenta RP na wniosek premiera, które podlega kontrasygnacie szefa rządu<sup>193</sup>. Decyzja o wyborze osoby następcy odwołanego ministra należy więc do premiera, jednakże wpływ na tę decyzję mają uzgodnienia

---

<sup>189</sup> Co ciekawe, kategoria „osób, którym tymczasowo powierzono kierowanie ministerstwem” jest przewidziana w art. 198 Konstytucji, określających krąg podmiotów odpowiedzialnych przed Trybunałem Stanu. Można stwierdzić, iż w świetle ustawy o Radzie Ministrów przepis ten nie ma racji bytu, bowiem stanowisko kierownika ministerstwa uległo dezaktualizacji, patrz: R. Mojak, *op. cit.*, s. 149.

<sup>190</sup> Premier J. Buzek powołał tymczasowych kierowników ministerstw: w resorcie Transportu i Gospodarki Morskiej (kierownik urzędował w okresie 24 XI 1998 – 8 XII 1998), Spraw Wewnętrznych i Administracji (3 IX 1999 – 7 X 1999), Kultury i Dziedzictwa Narodowego (7 II 2000 – 16 III 2000), Finansów, Sprawiedliwości oraz Transportu i Gospodarki Morskiej (wszyscy trzech kierownicy urzędowali w okresie 8 VI 2000 – 12 VI 2000). Zaznaczyć należy, iż w pierwszym wypadku tymczasowy kierownik ministerstwa został powołany jeszcze przed odwołaniem Ministra TiGM E. Morawskiego, co oznaczało odsunięcie ministra od bieżącego kierowania resortem. Z kolei w wypadku kierownika resortu Kultury i Dziedzictwa Narodowego powołanie tymczasowego kierownika już 7 II 2000, ze względu na pogorszenie stanu zdrowia ministra A. Zakrzewskiego, patrz: P. Kalita, *op. cit.*, s. 112–115.

<sup>191</sup> Po odwołaniu Ministra Łączności T. Szyszko premier J. Buzek powierzył kierowanie resortem wicepremierowi J. Steinhoffowi (sprawował tę funkcję przez 6 dni, do czasu likwidacji resortu); premier L. Miller po odwołaniu Ministra Skarbu Państwa P. Czyżewskiego powierzył kierowanie resortem wicepremierowi J. Hausnerowi (sprawował tę funkcję przez 7 dni), a po odwołaniu szefa MSWiA J. Oleksego powierzył kierowanie resortem szefowi MON J. Szmajdzińskiemu (sprawował tę funkcję przez 11 dni); *Ibidem*, s. 116–121.

<sup>192</sup> Premier M. Belka w okresie 25 IV 2005 – 24 V 2005 osobiście kierował Ministerstwem Środowiska; premier K. Marcinkiewicz w okresie 3 I 2006 – 15 II 2006 osobiście kierował Ministerstwem Skarbu Państwa; premier J. Kaczyński w okresie 22 IX 2006 – 16 X 2006 oraz 9 VII 2007 – 31 VII 2007 osobiście kierował Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w okresie 9 VII 2007 – 23 VII 2007 Ministerstwem Sportu. Naddo w dniu 7 IX 2007 osobiście kierował Ministerstwem Spraw Zagranicznych, w okresie 7 IX 2007 – 8 IX 2007 Ministerstwem Transportu, w okresie 7 IX 2007 – 10 IX 2007 resortami: Finansów, Obrony Narodowej oraz Zdrowia, a w okresie 7 IX 2007 – 11 IX 2007 resortami: Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Środowiska, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Gospodarki oraz Sprawiedliwości. Z kolei premier D. Tusk w okresie 20 I 2009 – 23 I 2009 osobiście kierował Ministerstwem Sprawiedliwości, w okresie 7 XI 2011 – 8 XI 2011 Ministerstwami Zdrowia oraz Infrastruktury, w okresie 26 VII 2012 – 31 VII 2012 Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a w okresie 27 XI 2012 – 6 XII 2012 Ministerstwem Gospodarki, patrz: *Ibidem*, s. 125–139.

<sup>193</sup> Wniosek *a contrario* z treści art. 144 ust. 3 Konstytucji.

między liderami partii koalicyjnych oraz konsultacje między premierem a jego współpracownikami. Co do zasady uznaje się, że podział resortów pomiędzy partie koalicyjne dokonany w momencie tworzenia rządu obowiązuje przez cały okres trwania koalicji. Stąd też regułą jest, że w wypadku odwołania ministra rekomendowanego przez mniejszościowego partnera koalicyjnego jego następcę wskazuje ta partię koalicyjną<sup>194</sup>. W pozostałych przypadkach następcą odwołanego ministra może być zarówno osoba należąca do macierzystego ugrupowania politycznego premiera, jak i osoba bezpartyjna. Możliwe jest także powierzenie stanowiska ministra innemu członkowi Rady Ministrów, co najczęściej wiąże się z połączeniem resortów<sup>195</sup>. Występują również przypadki powierzenie urzędu ministra resortowego osobie, która do tej pory pełniła funkcję ministra zadaniowego<sup>196</sup>. W praktyce zatem o wyborze następcy na stanowisku ministra decydują nie tylko kwalifikacje merytoryczne kandydata, ale również chęć zapewnienia stabilności koalicji rządowej i spójności macierzystego ugrupowania politycznego premiera oraz sprawności funkcjonowania gabinetu, a także określona przez premiera wizja prowadzenia polityki państwa.

Oдноśnie osoby odwołanej z funkcji ministra należy stwierdzić, iż z chwilą wydania przez Prezydenta RP postanowienia o odwołaniu tej osoby ze składu Rady Ministrów traci ona wszelkie uprawnienia i obowiązki związane z pełnionym urzędem. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na problem możliwości zaistnienia zbiegu odpowiedzialności politycznej ministra przed Prezesem Rady Ministrów oraz odpowiedzialności politycznej ministra przed Sejmem. Osoba, która została odwołana z urzędu ministra, nie może być adresatem wniosku o wyrażeniu wotum nieufności przez Sejm. W takiej sytuacji należy zatem przyjąć, iż złożenie przez premiera wniosku o odwołanie ministra i w konse-

---

<sup>194</sup> Dlatego w 2012 r. minister M. Sawicki i wicepremier W. Pawlak zostali zastąpieni przez klubowych kolegów, odpowiednio S. Kalembę i J. Piechocińskiego; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 138–139.

<sup>195</sup> Np. w czerwcu 2003 r. po odwołaniu Ministra Gospodarki J. Piechoty doszło do połączenia resortów Gospodarki oraz Pracy i Polityki Społecznej w Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, które objął dotychczasowy szef MPiPS J. Hausner; podobnie po odwołaniu S. Nowaka w listopadzie 2013 r. z urzędu Ministra Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej resort ten został połączony z resortem Rozwoju Regionalnego w Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które objęła dotychczasowa szefowa MRR E. Bieńkowska. Za wyjątek należy uznać przypadek odwołania Ministra Finansów P. Szałamachy we wrześniu 2016 r., gdyż jego następcą został dotychczasowy Minister Rozwoju M. Morawiecki, powołany na nowy urząd Ministra Finansów i Rozwoju. Jednakże obsługą ministra zajmują się częściowo Ministerstwo Finansów, a częściowo Ministerstwo Rozwoju, które jak dotąd nie zostały ze sobą połączone w jeden urząd; patrz: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów i Rozwoju (Dz.U. 2016, poz. 1595); P. Kaleta, *op. cit.*, s. 119, 138–139.

<sup>196</sup> Dla przykładu w listopadzie 2004 r. Ministra Polityki Społecznej K. Patera zastąpiła I. Jaruga-Nowacka, dotychczasowa wicepremier i minister – członek Rady Ministrów ds. polityki społecznej, równego statusu kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 124.

kwencji wydanie przez Prezydenta RP postanowienia o odwołaniu danej osoby ze składu Rady Ministrów w trybie art. 161 Konstytucji czyni taki wniosek bezprzedmiotowym. Stąd też w praktyce odwołanie ministra przez Prezydenta na wniosek szefa rządu stanowi podstawę do rezygnacji z prowadzenia dalszego postępowania w Sejmie w sprawie wyrażenia ministrowi wotum nieufności<sup>197</sup>.

Z praktyki funkcjonowania rządów utworzonych po 1997 r. wynika, że pięciokrotnie doszło do sytuacji, w której premier musiał złożyć wniosek o odwołanie ministrów niejako w odpowiedzi na negatywną ocenę ich działalności przez Sejm (przy czym w czterech przypadkach złożone już były wnioski o wyrażenie wotum nieufności dla ministrów). Trzy z czterech tych przypadków dotyczyły premierów kierujących rządem mniejszościowym<sup>198</sup>. Należy przyjąć, iż wpływ na podjęcie przez premiera takiej decyzji miała realna groźba uchwalenia przez Sejm wotum nieufności wobec tych ministrów. Z punktu widzenia politycznego prestiżu Prezesa Rady Ministrów taka sytuacja byłaby niedopuszczalna, bowiem wzmocniłaby opozycję parlamentarną i mogłaby ośmielić posłów opozycji do złożenia wniosku o konstruktywne wotum nieufności wobec Rady Ministrów. Stąd też dla premiera korzystniejsze jest wystąpienie z wnioskiem o odwołanie takiego ministra, bowiem wówczas „wytrąca z rąk” opozycji argumenty do krytyki rządu i unika dyskusji nad wnioskiem na forum Sejmu.

Warto przy tym zwrócić uwagę na precedensową sytuację, do której doszło we wrześniu 2007 r., polegającą na odwołaniu 15 członków Rady Ministrów przez premiera J. Kaczyńskiego w reakcji na złożenie w Sejmie przez posłów

---

<sup>197</sup> Zaznaczyć należy, iż art. 116 Regulaminu Sejmu nie określa trybu postępowania w takiej sytuacji, jednak przyjęło się, iż wraz z odwołaniem ministra ze stanowiska wniosek o wyrażenie mu nieufności oznaczany jest jako „nieaktualny” i nie jest dalej procedowany; por. druk Sejmu III kadencji nr 2092 – poselski wniosek w sprawie wyrażenia wotum nieufności dla Ministra Skarbu Państwa E. Wąsacza, druk Sejmu VII kadencji nr 1241 – poselski wniosek w sprawie wyrażenia wotum nieufności dla Ministra Skarbu Państwa M. Budzanowskiego.

<sup>198</sup> Premier J. Buzek wystąpił do Prezydenta z wnioskiem o odwołanie Ministra Edukacji Narodowej M. Handke w lipcu 2000 r. oraz Ministra Skarbu Państwa E. Wąsacza w sierpniu 2000 r., reagując w ten sposób na złożone w Sejmie wnioski o wyrażenie tym ministrom wotum nieufności. Premier L. Miller złożył wniosek o odwołanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi A. Tańskiego w lipcu 2003 r. z uwagi na jego rezygnację, która była reakcją na negatywną ocenę pracy ministra dokonaną przez sejmową komisję rolnictwa. Z kolei premier J. Kaczyński we wrześniu 2007 r. złożył wnioski o odwołanie wszystkich ministrów swojego rządu, w reakcji na złożenie w Sejmie wniosków o wyrażenie tym ministrom wotum nieufności. Szczególną sytuacją było odwołanie Ministra Skarbu Państwa M. Budzanowskiego w kwietniu 2013 r., dokonane w sytuacji, gdy złożony był już wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, lecz prawdopodobieństwo podjęcia takiej uchwały było nikłe. Jednakże premier D. Tusk podzielił zarzuty sformułowane przez posłów wobec ministra i postanowił go zdymisjonować, patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 408–409, <http://wyborcza.pl/1,75248,1527346.html> (dostęp 14.10.2016); <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4470673.html> (dostęp 14.10.2016); <http://www.forbes.pl/budzanowski-odwolany-premier-zdymisjonowal-ministra-skarbu,artykuly,153609,1,1.html> (dostęp 14.10.2016).

opozycji wniosków o wyrażenie tym ministrom wotum nieufności. Spowodowało to usunięcie z porządku obrad Sejmu punktu dotyczącego rozpatrywania tych wniosków przez pierwszą izbę parlamentu. Co równie istotne, w ciągu kolejnych kilku dni Prezydent na wniosek premiera powołał ponownie te same osoby na zajmowane wcześniej stanowiska w Radzie Ministrów. Wydarzenie to było związane z kryzysem politycznym w Sejmie zakończonym podjęciem uchwały o skróceniu kadencji, a obie strony sporu politycznego wzajemnie oskarżały się o naruszenie Konstytucji, czy też próbę obejścia jej przepisów<sup>199</sup>. Bez wątplenia próba odwołania wszystkich ministrów danego rządu w drodze indywidualnego wotum nieufności mogła być odbierana jako próba obejścia przepisów o konstruktywnym wotum nieufności, jednakże żaden przepis Konstytucji nie zabrania takiego postępowania<sup>200</sup>. Podobnie brakuje podstaw prawnych do odmawiania premierowi możliwości odwołania każdego ministra w każdym czasie, w tym również prawa do dokonania rekonstrukcji całego rządu oraz do złożenia wniosku o odwołanie ministrów, wobec których złożone zostały wnioski o wyrażenie wotum nieufności. Natomiast poważne wątpliwości budzi fakt powołania tej samej osoby na stanowisko, z którego została odwołana. Takie zachowanie jest bowiem sprzeczne z językową wykładnią pojęcia „zmiana w składzie Rady Ministrów”, użytego w art. 161 Konstytucji<sup>201</sup>. Stąd też zachowanie premiera i aprobującego jego wnioski Prezydenta można traktować jako naruszenie Konstytucji mające na celu ograniczenie kompetencji kontrolnych Sejmu<sup>202</sup>. W tym kontekście narzuca się analogia do przepisów prawa cywilnego, przewidującej nieważność pozornej czynności prawnej. Taką czynnością pozorną jest bez wątplenia odwołanie ministra po

<sup>199</sup> <http://opolskie.naszemiasto.pl/archiwum/kampania-wyborcza-ruszyła-pelna-para,1528164,art,t,id,tm.html> (dostęp 14.10.2016); <http://wyborcza.pl/1,76842,4470906.html> (dostęp 14.10.2016).

<sup>200</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 210; także wypowiedź P. Winczorka w wywiadzie prasowym, <http://wyborcza.pl/1,76842,4470906.html> (dostęp 14.10.2016); A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 337–339; odmiennie B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 827; D. Dudek, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 861.

<sup>201</sup> Tak np. R. Piotrowski, *Opinia w sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3, s. 212–213; A. Szmyt, *op. cit.*, s. 341–342. Natomiast w ocenie W. Sokolewicz każda zmiana na stanowisku ministra wypełnia dyspozycję art. 161 Konstytucji RP; patrz: W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3, s. 205.

<sup>202</sup> R. Piotrowski, *op. cit.*, s. 211–214; W. Sokolewicz, *Opinia...*, s. 204–207; A. Rzepliński <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/rokita-polska-staje-sie-krajem-zlych-precendensow,33778.html> (dostęp 14.10.2016). Odmienny pogląd prezentuje B. Banaszak, patrz: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 832.

to, by po kilku dniach powołać go ponownie na to samo stanowisko (a nawet po kilku godzinach – *casus* szefowej MSZ A. Fotygi)<sup>203</sup>. W takiej sytuacji należałoby uznać powyższe czynności za nieważne i na tej podstawie poddać pod głosowanie wnioski o wyrażenie wotum nieufności „pozornie odwołanym” ministrom. Nadmienić należy, iż ostatecznie z powodu skrócenia kadencji Sejmu i porażki Prawa i Sprawiedliwości w przedterminowych wyborach parlamentarnych powyższa sprawa straciła swoje znaczenie polityczne i nie była analizowana przez judykaturę. Tym niemniej ukazuje ona mankamenty wynikające z nieprecyzyjnych przepisów Konstytucji, jak i niedostatki kultury politycznej w Polsce.

#### 4. Uwagi końcowe

W polskiej tradycji ustrojowej odpowiedzialność polityczna ministrów przed Prezesem Rady Ministrów zawsze stanowiła ważny element ustroju państwa, niezależnie od przyjmowanego systemu rządów. Zwierzchnictwo premiera nad członkami rządu było zasadą ustrojową zarówno w okresach przewagi parlamentu, jak i w okresach przewagi prezydenta w systemie organów państwa. Formalnie kwestie ustalania składu personalnego rządu oraz dokonywania zmian w jego składzie zawsze były uznawane za należące do kompetencji premiera, choć równocześnie kompetencje szefa rządu były zazwyczaj ograniczane wskutek przyznania pewnych uprawnień Sejmowi lub głowie państwa. Ponadto do stałej praktyki należały różne nieformalne naciski na premiera odnośnie obsady poszczególnych resortów, formułowane przez głowę państwa, parlament, partie polityczne. Nie bez znaczenia dla tej kwestii pozostawała tradycja tworzenia stanowisk ministrów w drodze ustawy. W tej sytuacji swoboda premiera w zakresie kształtowania składu rządu była ograniczona. Można również przyjąć, iż zależność ministrów od szefa rządu także była w praktyce ograniczana przez różne czynniki. Poszczególni członkowie rządu często przedkładali wierność wobec własnej partii politycznej czy prezydenta nad lojalność wobec premiera.

Aktualnie obowiązujące rozwiązania konstytucyjne ustanawiają niekwestionowany prymat odpowiedzialności politycznej ministrów przed premierem, co jest elementem koniecznym w przyjętym systemie rządów<sup>204</sup>. W świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy o Radzie Ministrów Prezes

<sup>203</sup> Na taką ewentualność wskazywał J. Stępień, ówczesny Prezes TK, <http://wyborcza.pl/1,75398,4480424.html> (dostęp 14.10.2016). Odmienne W. Sokolewicz, który uznaje, że cywilnoprawna instytucja nieważności pozornej czynności prawnej nie może być przenoszona na grunt prawa publicznego, patrz: W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie niektórych problemów...*, s. 207.

<sup>204</sup> Por. pogląd S. Gebethnera: „żaden premier nie może rządzić krajem skutecznie, jeżeli nie ma tego instrumentu podporządkowania sobie ministrów”, patrz: *wypowiedź prof. S. Gebethne-*



Rady Ministrów jest kierownikiem rządu i koordynatorem pracy ministrów, to on zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania. To do premiera należy określanie kompetencji ministrów w trybie rozporządzeń atrybucyjnych. Skoro więc premier jest zwierzchnikiem ministrów, to musi mieć możliwość pociągania ich do odpowiedzialności za błędy w zarządzaniu resortem lub odmowę realizacji polityki rządu. Uczynienie z premiera jedynego inspiratora wniosku o odwołanie ministra przy jednoczesnym pozbawieniu Prezydenta prawa do odmowy uwzględnienia takiego wniosku upraszcza procedurę dokonywania zmian w rządzie, a także wzmacnia pozycję premiera w systemie organów państwowych. Zależność łącząca ministrów z Prezesem Rady Ministrów jest bardziej klarowna, dzięki czemu następuje definitywne zerwanie z koncepcją premiera jako *primus inter pares* pośród ministrów.

W ten sposób premier jest niekwestionowanym szefem rządu, zaś ministrowie muszą dostosowywać swoją działalność do wytycznych polityki rządu, formułowanych przede wszystkim przez premiera. Co ważne, ministrowie pozostający w konflikcie z Prezesem Rady Ministrów nie mogą podważać jego autorytetu poprzez „odwołanie się” do innych organów państwowych (Prezydenta, Sejmu)<sup>205</sup>. Nie mogą również lekceważyć poleceń i wytycznych premiera. Aktualnie zatem niemożliwa byłaby sytuacja, w której minister zachowywałby się nielojalnie wobec premiera, realizując np. polecenia polityczne Prezydenta RP<sup>206</sup>. Przyjęcie zasady nieograniczonej odpowiedzialności ministrów przed premierem prowadzi zatem do większego zdyscyplinowania ministrów, jest więc korzystne dla spójności wewnętrznej gabinetu, wpływa na jego trwałość i pozwala premierowi na sprawne realizowanie polityki rządu.

Powyższe przekłada się na zwiększenie politycznego znaczenia urzędu premiera. Stanowisko to coraz częściej obejmują liderzy zwycięskich ugrupowań politycznych, ewentualnie osoby przez nich wyznaczone. Począwszy od wyborów parlamentarnych 2001 r. mamy do czynienia z personalizacją kampanii wyborczej na wzór brytyjski czy niemiecki. Już w trakcie kampanii wyborczej kierownicze gremia najsilniejszych partii politycznych wyznaczają kandydatów na premiera na urząd premiera, którzy stają się następnie tzw. „lokomotywy wyborczy” tych partii<sup>207</sup>. W ten sposób starcia setek kan-

---

ra, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 86.

<sup>205</sup> Co oczywiście nie wyklucza prób szukania poparcia politycznego przez ministra zagrożonego dymisją, np. we własnej partii politycznej, jednak w praktyce trudno podać przykład, aby jakiś minister w ten sposób „uratował się” przed odwołaniem ze składu Rady Ministrów.

<sup>206</sup> *Wypowiedź prof. M. Grzybowski*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 67.

<sup>207</sup> W 2001 r. SLD proponowało kandydaturę swojego lidera L. Millera, w 2005 r. kandydatem PO był współlider partii J. Rokita, w 2007 r. i 2011 r. lider tej partii D. Tusk, a w 2015 r. kandydatem PiS była B. Szydło, członek władz partii. Tylko w wypadku J. Rokity zapowiedzi przedwyborcze się nie spełniły, bowiem PO osiągnęło słabszy wynik wyborczy niż PiS i ostatecznie przeszło



dydatów poszczególnych partii politycznych na posłów i senatorów sprowadzone są do pojedynku dwóch – trzech kandydatów na przyszłego premiera. Nadaje to swego rodzaju „rys prezydencki” wyborom parlamentarnym, które w skrajnych wypadkach mogą stać się swoistym plebiscytem popularności lidera dotychczasowej koalicji i lidera (liderów) dotychczasowej opozycji<sup>208</sup>. Ekspozowaniu osoby kandydata na premiera w kampanii wyborczej towarzyszy praktyka polegająca na unikaniu prezentowania kandydatów na stanowiska ministrów<sup>209</sup>. To na przyszłym premierze skupia się największa uwaga polityków, mediów i opinii publicznej. Jednocześnie urzędujący premier w trakcie kampanii wyborczej jest rozliczany przez opozycję z dotychczasowej polityki całego rządu i wszystkich jego członków. W efekcie w oczach opinii publicznej premier staje się uosobieniem rządu i główną osobą odpowiedzialną za stan państwa, zaś ministrowie są jego współpracownikami. Dlatego prawo premiera do odwołania każdego ministra w każdym czasie w praktyce nie budzi żadnych wątpliwości.

W tej sytuacji można stwierdzić, że rozwiązania ustrojowe zawarte w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz w ustawie o Radzie Ministrów umacniają w Polsce system rządów parlamentarno-gabinetowy w wersji zrationalizowanej, wprowadzając pewne elementy systemu premierowskiego. Wzorce brytyjskie czy też niemieckie są widoczne zwłaszcza w konstrukcji uprawnień premiera w rządzie i wobec ministrów. Również praktyka stosowania tych uprawnień umacnia dominującą pozycję Prezesa Rady Ministrów w rządzie, a tym samym w systemie organów państwowych. Jednakże z drugiej strony istnieją dość znaczące różnice między „polskim systemem premierowskim”, a systemem brytyjskim. Premier w Polsce nie posiada tak szerokich kompetencji jak premier brytyjski czy kanclerz niemiecki, bowiem przy konstrukcji „systemu polskiego” przyznano dość szerokie kompetencje Prezydentowi RP. Ponadto Prezes Rady Ministrów w Polsce nie ma możliwości szachowania parlamentu

---

do opozycji, patrz: A. K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012, s. 154–155, 196, 247–249, 328; S. Patyra, *Przywództwo polityczne...*, s. 692–693.

<sup>208</sup> Wybory parlamentarne w 2007 r. były pojedynkiem premiera J. Kaczyńskiego z liderami opozycyjnych partii: PO (D. Tuskiem) i LiD (A. Kwaśniewskim). W 2011 r. ogniskowały się wokół rywalizacji między premierem D. Tuskiem a liderem opozycyjnego PiS J. Kaczyńskim. W 2015 r. premier E. Kopacz rywalizowała z B. Szydło, kandydatką na urząd premiera rekomendowaną przez PiS, patrz *Ibidem*, s. 253–254, 328–333.

<sup>209</sup> A jeżeli nawet są prezentowane, to nie zawsze są zgodne z powyborczym kształtem rządu. Przykładowo w czasie kampanii wyborczej w wyborach parlamentarnych 2007 r. zapowiadano, że kandydatem PO na objęcie urzędu Ministra Obrony Narodowej jest B. Zdrojewski, ostatecznie został on powołany na urząd Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Podobnie w 2015 r. kandydatem PiS na urząd Ministra Obrony Narodowej był J. Gowin, ostatecznie objął on stanowisko Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego; patrz: <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/93533,klich-miecki-szef-twardych-facetow.html> (dostęp 14.10.2016), <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/jaroslaw-gowin-kim-jest-nowy-minister-szkolnictwa-wyzszego/mz47ys> (dostęp 14.10.2016).

prawem skrócenia jego kadencji (w odróżnieniu od premiera Wielkiej Brytanii)<sup>210</sup>, a także nie jest jedynym podmiotem uprawnionym do egzekwowania odpowiedzialności politycznej od ministrów (w odróżnieniu od kanclerza Niemiec). Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, iż polska scena polityczna nie jest ukształtowana w taki sposób, aby można było mówić o stałej rywalizacji dwóch wielkich partii politycznej czy bloków partyjnych. Co za tym idzie, nie istnieje zwyczaj obejmowania urzędu premiera przez lidera zwycięskiego ugrupowania politycznego. Nadto kompetencje premiera są ograniczane w praktyce przez koalicyjny skład gabinetu. W tej sytuacji na możliwość egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministra przed szefem rządu największy wpływ ma pozycja polityczna premiera oraz konkretnego ministra w ramach partii koalicyjnych.

---

<sup>210</sup> Należy jednak nadmienić, iż od 2011 r. prawo do skrócenia kadencji Izby Gmin zostało ograniczone, patrz: T. Wiecech, *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 3, s. 79–94.

## Rozdział IV

# Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem RP

### 1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze

Odpowiedzialność przed głową państwa stanowi najstarszy typ odpowiedzialności politycznej ministrów. Urząd ministra pojawił się w nowożytnym państwie po przekształceniu urzędu królewskiego sekretarza, zależnego wyłącznie od monarchy. Stąd też zasada odpowiedzialności politycznej ministrów względem głowy państwa została ujęta w tekstach pierwszych pisanych konstytucji, w szczególności konstytucji amerykańskiej z 1787 r. i konstytucji francuskiej z 1791 r.

W tym miejscu warto zauważyć, iż ukształtowany wówczas model amerykański prezydenckiego systemu rządów przetrwał bez większych zmian do czasów współczesnych. W modelu tym władza wykonawcza należy w całości do prezydenta. Jest on nie tylko głową państwa, ale jednocześnie pełni funkcję szefa administracji i z tego tytułu dysponuje wyłącznym prawem do powoływania i odwoływania szefów departamentów i innych pracowników federalnych<sup>1</sup>. Prawo to jest w pewnym zakresie ograniczone wskutek tego, iż konstytucja przewiduje powoływanie wysokich urzędników państwowych „za radą i zgodą Senatu”. Wobec powyższego Senat może zablokować nominację określonej osoby na członka gabinetu<sup>2</sup>. Nadto przy ustalaniu składu gabinetu prezydent musi uwzględnić układ sił politycznych wewnątrz własnego ugrupowania oraz relacje pomiędzy kandydatami. Stąd też zdarza się, że prezydent powołuje w skład gabinetu także osoby należące do tego samego ugrupowa-

---

<sup>1</sup> P. Deszczyński, *System prezydencki Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, [w:] *Demokratyczne systemy polityczne*, Poznań 2000, s. 33–34.

<sup>2</sup> M. Tushnet, *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland, Oregon, 2015, s. 94; R. Fenno, *The President's Cabinet. An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*, Cambridge, Massachusetts, 1959, s. 59–62; P. Laidler, *Podstawowe założenia systemu prezydenckiego na przykładzie USA*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 234, 236.

nia politycznego, lecz będące dotychczas w opozycji do prezydenta<sup>3</sup>. Aktualnie w grę wchodzi również konieczność odzwierciedlenia w składzie gabinetu różnych grup interesów i środowisk<sup>4</sup>. Tym niemniej prezydent USA dysponuje dużą swobodą w kwestii powoływania i odwoływania szefów departamentów<sup>5</sup>. W tej sytuacji można stwierdzić, że w ustroju amerykańskim odpowiedzialność polityczna członków gabinetu przed prezydentem jest jedną z podstawowych zasad przyjętego systemu rządów<sup>6</sup>.

Zasady prezydenckiego systemu rządów nie zostały recypowane w ustrojach współczesnych państw europejskich. Większość z tych państw przyjęło bowiem zasady parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, w którym kompetencje głowy państwa są ograniczone. W ustroju brytyjskim monarcha jest formalnie szefem władzy wykonawczej i to do jego kompetencji należy powoływanie i odwoływanie premiera oraz ministrów. Jednakże w praktyce korzystanie z tych uprawnień jest uzależnione od politycznej woli premiera oraz większości parlamentarnej. Choć zatem ministrowie brytyjscy wchodzi w skład rządu „Jej Królewskiej Mości”, to nie ponoszą bezpośredniej odpowiedzialności politycznej przed królową. Charakterystyczne dla brytyjskiego systemu politycznego jest bowiem to, iż kompetencje formalnie przypisane monarsze wykonywane są w praktyce przez premiera<sup>7</sup>. Dlatego historycznie występująca odpowiedzialność polityczna ministrów przed monarchą została zastąpiona odpowiedzialnością polityczną ministrów przed premierem. Można stwierdzić, iż wobec przyjęcia koncepcji nieograniczonej odpowiedzialności ministrów przed szefem rządu, wprowadzenie dodatkowej odpowiedzialności członków rządu przed monarchą byłoby zbędne, nadto byłoby sprzeczne ze szczególną pozycją premiera w ustroju brytyjskim. Stąd też królowa brytyjska jest właściwie pozbawiona wpływu na skład personalny gabinetu „Jej Królewskiej Mości”<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Wymownym przykładem takiej praktyki jest powołanie Hillary Clinton na urząd sekretarza stanu przez prezydenta Baracka Obamę (H. Clinton była przeciwnikiem prezydenta w prawyborach prezydenckich w Partii Demokratycznej w 2008 r.), patrz: M. Tushnet, *op. cit.*, s. 95; R. Fenno, *op. cit.*, s. 62–81.

<sup>4</sup> Zgodnie z założeniem sformułowanym przez prezydenta Billa Clintona, że gabinet ma „wyglądać tak, jak Ameryka”, patrz: M. Tushnet, *op. cit.*, s. 95.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 95–96; R. Fenno, *op. cit.*, s. 29–50, 54–58; D. Acheson, *The President and the Secretary of State*, [w:] *The Secretary of State*, red. D. K. Price, Englewood Cliffs, New Jersey, 1960, s. 33–35.

<sup>6</sup> Nie wyklucza to prób wpływania na działalność członków gabinetu przez Kongres, który decyduje o budżecie poszczególnych departamentów, patrz: W. Y. Elliott, *The Secretary and Congress*, [w:] *The Secretary of State*, red. D. K. Price, Englewood Cliffs, New Jersey, 1960, s. 131–134.

<sup>7</sup> J. Szymanek, *System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 73–74.

<sup>8</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland, Oregon, 2016, s. 87–92. O ile wyjątkowo zdarza się, iż monarcha w sytuacji kryzysu parlamentarnego angażuje się w wybór nowego premiera (np. w 1931 r. Jerzy V poparł premiera MacDonalda, zaś w 1957 r. Elżbieta II poparła H. Macmillana), o tyle trudno znaleźć przykład za-

Również w ustroju niemieckim brakuje miejsca na odpowiedzialność polityczną ministrów przed prezydentem, bowiem odpowiedzialność taka byłaby sprzeczna ze szczególną pozycją kanclerza jako najważniejszego organu władzy wykonawczej (*Kanzlerprinzip*). Ponadto jest to zgodne z niemiecką tradycją, w której kanclerz jest ogniwem pośredniczącym między głową państwa a ministrami. W oczywisty sposób nie wyklucza to możliwości formułowania przez prezydenta nieformalnych żądań w sprawie zdymisjonowania poszczególnych członków rządu, tym niemniej wspomniane żądania nie muszą być uwzględnione przez kanclerza. Stąd też w Niemczech uznaje się, że kanclerz jest jedynym organem, który może złożyć wniosek o odwołanie ministra, zaś prezydent powinien ten wniosek uwzględnić<sup>9</sup>. W doktrynie podnosi się, że prezydent może ewentualnie odmówić uwzględnienia wniosku kanclerza w sytuacji, gdy wniosek nie spełnia wymogów formalnych, nie powinien natomiast czynić tego z powodów politycznych<sup>10</sup>. W praktyce tylko raz zdarzyło się, że prezydent odmówił powołania ministra wnioskowanego przez prezydenta<sup>11</sup>.

W innych państwach europejskich przyjęte zostały podobne rozwiązania ustrojowe. Stąd też zazwyczaj prezydent (król) nie może odwołać ministra z własnej inicjatywy. Może to uczynić jedynie na wniosek premiera, ponadto nie może odmówić uwzględnienia tego wniosku. Takie rozwiązania są przyjęte między innymi w ustawach zasadniczych Republiki Czeskiej<sup>12</sup>, Estonii<sup>13</sup>, czy Irlandii<sup>14</sup>. Niekiedy natomiast głowa państwa jest całkowicie wykluczona z uczestnictwa w procedurze powoływania rządu i dokonywania w nim zmian. W systemie politycznym Szwecji król nie uczestniczy w procesie powoływania oraz odwoływania premiera i członków rządu. Tradycyjne uprawnienia głowy państwa są wykonywane przez przewodniczącego Riksdagu oraz przez premiera<sup>15</sup>.

---

angażowania się monarchy w sprawę obsady stanowiska ministra, patrz: J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 28.

<sup>9</sup> U. Mager, *Komentarz do art. 64 i 65 Ustawy zasadniczej RFN*, [w:] *Grundgesetz kommentar*, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 2012, t. I, s. 2760–2762, 2771–2773; K. Nowak, *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 321–322, 345–348; E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 107–110; L. Garlicki, *Ustrój polityczny RFN*, Warszawa 1985, s. 200.

<sup>10</sup> L. Janicki, *Prezydent federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 446.

<sup>11</sup> Dotyczyło to nominacji T. Delera z FDP na ministra w rządzie K. Adenauera w 1953 r., patrz: *Ibidem*.

<sup>12</sup> Art. 73 i 74 Konstytucji Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011, s. 201; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 250.

<sup>13</sup> § 90 Konstytucji Republiki Estonii z dnia 28 czerwca 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 239.

<sup>14</sup> Art. 28 ust. 9 pkt 3–4 Konstytucji Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r., patrz: *Ibidem*, s. 407.

<sup>15</sup> Rozdział 6 § 1 i § 8 Aktu o formie Rządu z dnia 28 lutego 1974 r., patrz: *Ibidem*, s. 763–764.

Jednakże w praktyce stosowania modelu parlamentarno-gabinetowego w państwach europejskich można zaobserwować przypadki szerokiego interpretowania uprawnień prezydenta. Interpretacja ta prowadzi do uznania, iż głowa państwa nie jest bezwzględnie związana wnioskiem personalnym premiera. Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej stanął na stanowisku, iż prezydent jest uprawniony do odmowy uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie ministra<sup>16</sup>. Podobnie Sąd Konstytucyjny Republiki Węgierskiej przyjął, że prezydent może sprzeciwić się wnioskowi premiera o powołanie lub odwołanie ministra w sytuacji, gdy nie zostały wymagania proceduralne, kandydat jest niekompetentny, albo nominacja stworzyłaby zagrożenie dla demokracji<sup>17</sup>. Można przyjąć, iż w tym wypadku sprzeciw prezydenta stanowi instrument politycznego nacisku na szefa rządu, nie jest natomiast wyrazem istnienia odpowiedzialności politycznej członków rządu przed głową państwa. Zaznaczyć należy, iż prezydent nie może samodzielnie wszczynać procedury odwołania członka rządu, zasadniczo nie posiada również żadnych możliwości narzucania ministrowi swojej wizji politycznej.

Drugim rozpowszechnionym w Europie rozwiązaniem ustrojowym jest system rządów półprezydenckich, zwany też parlamentarno-prezydenckim. W systemie tym pozycja ustrojowa prezydenta jest silniejsza niż w ustroju parlamentarno-gabinetowym, co przejawia się między innymi wzmocnieniem roli prezydenta w relacjach z Radą Ministrów. W ustroju V Republiki Francuskiej prezydent jest organem dominującym w relacjach z rządem. Jego zwierzchnictwo nad gabinetem widoczne jest między innymi w procedurze powoływania Rady Ministrów. Premier jest powoływany i odwoływany przez prezydenta, zaś ministrowie są powoływani i odwoływani przez prezydenta na wniosek premiera<sup>18</sup>. W tej sytuacji ministrowie muszą cieszyć się zarówno zaufaniem szefa rządu, jak i głowy państwa. W razie utraty tego zaufania mogą być pociągnięci do odpowiedzialności politycznej przez prezydenta, jak i przez premiera<sup>19</sup>. Wprawdzie formalnie prezydent nie może odwołać ministra bez wniosku premiera, jednak trudno wyobrazić sobie sytuację, w której premier odmówiłby złożenia takiego wniosku, wówczas bowiem prezydent mógłby doprowadzić do odwołania całego rządu. Inspiracją do odwołania

<sup>16</sup> K. Skotnicki, *Republika Słowacka*, [w:] *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, red. W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, J. Szymczak, Łódź 1996, s. 150–151.

<sup>17</sup> A. M. Ludwikowska, *Sądowictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 1997, s. 165.

<sup>18</sup> Art. 8 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., tłumaczenie polskie, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 274.

<sup>19</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 172, 180–182; J. L. Thièlbault, *The Political Autonomy of Cabinet Ministers in the French Fifth Republic*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009, s. 144.



ministra może być zatem zarówno osobista decyzja ministra o rezygnacji, jak i decyzja premiera lub prezydenta<sup>20</sup>.

Ponadto należy pamiętać o tym, że to prezydent jest szefem władzy wykonawczej i nominalnym przewodniczącym Rady Ministrów, do niego należy również określanie kompetencji niektórych ministrów<sup>21</sup>. Można zatem stwierdzić, iż zwierzchnictwo prezydenta nad członkami rządu w systemie francuskim ma pierwszorzędne znaczenie. W praktyce poszczególni prezydenci aktywnie uczestniczą zarówno w kreowaniu składu personalnego gabinetu, jak i w ustalaniu polityki rządu, szczególnie w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej państwa<sup>22</sup>. Stąd też istnienie odpowiedzialności politycznej ministrów przed prezydentem stanowi logiczne uzupełnienie powyższego systemu rządów. Zależność ministrów od premiera jest mniej istotna, bowiem w razie konfliktu między ministrem a premierem członek rządu może próbować odwołać się do autorytetu głowy państwa<sup>23</sup>.

Podobne rozwiązania są obecne w ustrojach innych państw europejskich. Przykładowo w Finlandii według konstytucji z 1919 r. prezydent stał na czele władzy wykonawczej, co wyrażało się między innymi w tym, iż przewodniczył obradom Rady Państwa (rządu), jak również powoływał i odwoływał premiera oraz ministrów. Zwyczajowo przyjęło się, iż premier składał rezygnację rządu z chwilą wyboru nowego prezydenta. Nadto Prezydent mógł spowodować dymisję ministra z powodu odmowy udzielenia kontrasygnaty aktu prezydenta<sup>24</sup>. Aktualnie w nowej konstytucji z 1999 r. wpływ prezydenta na wybór rządu został ograniczony, zaś jego pozycja w systemie organów państwowych zbliży-

---

<sup>20</sup> Oczywiście rezygnacja ministra może być efektem nacisków ze strony głowy państwa lub szefa rządu. Przykładowo oficjalnym powodem odwołania minister sprawiedliwości C. Taubiry w styczniu 2016 r. była jej rezygnacja, nieoficjalnie natomiast wskazuje się, że powodem tej rezygnacji była otwarta krytyka polityki prezydenta F. Hollande'a, patrz: <http://www.france24.com/en/20160127-french-justice-minister-christiane-taubira-resigns-hollande> (dostęp 14.10.2016).

<sup>21</sup> Dotyczy to tzw. ministrów delegowanych, którzy kierują szczególnymi wycinkami administracji, w oparciu o dekret prezydenta, kontrasygnowany przez premiera i właściwego ministra, patrz: E. Gdulewicz, *Struktura rządu we Francji V Republiki*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej 1994”, nr 2, s. 153.

<sup>22</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 155–158; E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 148–167.

<sup>23</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 182–183, 192–193; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i w V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2 –3, s. 230; C. F. Strong, *A History of Modern Political Constitutions*, New York 1964, s. 250.

<sup>24</sup> J. Osiński, *Prezydent Republiki Finlandii*, [w:] *Prezydent w państwach...*, s. 51–54; idem, *Wstęp do Konstytucji Finlandii*, Warszawa 1997, s. 32–36; M. Grzybowski, *Prezydent Republiki Finlandii: arbiter czy moderator?*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł-Rzeszów 2009, s. 153–154.

ła się do rozwiązań obecnych w systemie parlamentarno-gabinetowym<sup>25</sup>. Na Litwie członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność polityczną przed prezydentem (oraz parlamentem) za kierowanie powierzonymi im działami administracji państwowej<sup>26</sup>. Odpowiedzialność ta jest realizowana również w ten sposób, iż rząd jest zobowiązany do złożenia dymisji po wyborach prezydenckich. Ponadto prezydent przyjmuje rezygnację ministra i rozstrzyga ewentualne spory na linii premier – minister<sup>27</sup>. Z kolei w Portugalii przepisy konstytucji wyraźnie stanowią, że rząd oraz premier ponoszą odpowiedzialność polityczną przed prezydentem, jednakże poszczególni ministrowie ponoszą odpowiedzialność tylko przed premierem<sup>28</sup>. W portugalskiej praktyce ustrojowej wpływ głowy państwa na działalność rządu i ministrów jest niewielki, nie można również mówić o zwierzchnictwie prezydenta nad rządem<sup>29</sup>.

W polskiej tradycji ustrojowej zasada odpowiedzialności politycznej ministrów przed głową państwa nie zawsze była przewidziana w przepisach rangi konstytucyjnej. Najogólniej można stwierdzić, iż zasada ta występowała tylko wówczas, kiedy intencją ustrojodawcy było wzmocnienie pozycji głowy państwa w systemie organów państwowych. Jeżeli natomiast ustrojodawca w systemie organów państwowych stawiał na pierwszym miejscu parlament lub rząd, to wówczas odpowiedzialność polityczna ministrów przed Prezydentem nie istniała.

Stąd też odpowiedzialność polityczna ministrów względem głowy państwa pojawiła się po raz pierwszy już w okresie odbudowy Państwa Polskiego w latach 1918–1921, kiedy konieczne było przyjęcie modelu silnej władzy głowy państwa. Formalnie już w dekreście o tymczasowej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 listopada 1918 r. i w Małej Konstytucji z 19 lutego 1919 r. przewidziano możliwość wpływania przez Naczelnika Państwa na skład Rady Ministrów. W dekreście stwierdzono wprost, iż Prezydent Ministrów i ministrowie są mianowani przez Naczelnika Państwa i przed nim odpowiedzialni<sup>30</sup>. Z kolei w Małej Konstytucji postanowiono, iż Rząd miał być powoływany

<sup>25</sup> J. Osiński, *Wstęp do Konstytucji Republiki Finlandii z 1999 r.*, Warszawa 2003, s. 43–44; M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 161.

<sup>26</sup> Art. 96 ust. 2 Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 432; B. Dziemidok, *Odpowiedzialność władzy wykonawczej w państwach Europy Wschodniej*, [w:] *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989–2014*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2015, s. 100–101.

<sup>27</sup> J. Zieliński, *Prezydent Republiki Litewskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000, s. 173–175.

<sup>28</sup> Art. 190 i 191 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 643.

<sup>29</sup> Głównie z tego powodu, iż prawo prezydenta do dymisji rządu, niegdyś bardzo szerokie, zostało obecnie ograniczone do wyjątkowych przypadków, patrz: A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002, s. 49–55.

<sup>30</sup> Art. 2 dekretu o tymczasowej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 listopada 1918 r.

przez Naczelnika Państwa w porozumieniu z Sejmem<sup>31</sup>. Początkowo sformułowanie to interpretowano jako wymóg konsultacji obsady każdego resortu z Sejmem. Natomiast w drodze praktyki wytworzył się mechanizm konsultacji między Naczelnikiem Państwa a Marszałkiem Sejmu (który przekazywał Naczelnikowi opinie klubów poselskich wyrażone na Konwencji Seniorów) odnośnie do nominacji poszczególnych osób na stanowiska ministrów, zaś Sejm przyjmował to porozumienie do wiadomości. Głowa państwa posiadała zatem decydujący wpływ na skład personalny Rady Ministrów<sup>32</sup>.

W związku z przyjęciem w Konstytucji marcowej z 1921 r. rozwiązań obecnych we francuskim modelu rządów parlamentarno-gabinetowych zdecydowano się na przyznanie Prezydentowi RP dosyć niewielkich uprawnień w stosunkach z Radą Ministrów. Stąd też Prezydent dokonywał powołań i odwołania premiera oraz na jego wniosek ministrów<sup>33</sup>. Formalnie zatem Prezydent dysponował znaczną swobodą w zakresie wyboru kandydata na premiera, jak również mógł odwołać premiera w każdym czasie<sup>34</sup>. W praktyce jednak musiał uwzględniać układ sił w Sejmie. Odwołanie premiera cieszącego się zaufaniem większości sejmowej narażałoby bowiem Prezydenta na konflikt z parlamentem. Natomiast w wypadku powoływania i odwoływania ministrów, Prezydent był związany wnioskiem premiera w tej materii. W praktyce Prezydent musiał uwzględnić stanowisko klubów poselskich delegujących „swoich” ministrów w skład gabinetu<sup>35</sup>. Stąd też w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej nie występowała odpowiedzialność ministrów przed Prezydentem.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r. przyjęto odmienne reguły dotyczące usytuowania Prezydenta w systemie organów państwowych. W związku z zasadą jednolitej władzy państwowej skupionej w rękach Prezydenta RP i co za tym idzie nadrzędności Prezydenta nad innymi organami państwa, Konstytucja przewidywała, iż Rada Ministrów solidarnie i poszczególni ministrowie indywidualnie ponosili odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed głową państwa. Stąd też mogli być odwołani przez niego w każdym czasie<sup>36</sup>. W terminologii konstytucyjnej odpowiedzialność ta odróżniała się od odpowiedzialności

<sup>31</sup> Art. II pkt 3. Małej Konstytucji z 1919 r.

<sup>32</sup> Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 54. W praktyce mogło to prowadzić do sytuacji, w której krytyka polityki rządu lub ministra dokonana przez Naczelnika skutkowałą ich rezygnacją, por. przyczyny upadku II gabinetu Antoniego Ponikowskiego w czerwcu 1922 r.; patrz: M. Faryś, *Drugi gabinet Antoniego Ponikowskiego, 10 III – 6 VI 1922*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011, s. 107–109.

<sup>33</sup> Art. 45 Konstytucji marcowej.

<sup>34</sup> Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 58–59.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 60–61.

<sup>36</sup> Art. 28 Konstytucji kwietniowej.

przed parlamentem, która określana była prawem kontroli parlamentarnej<sup>37</sup>, czy też odpowiedzialności parlamentarnej<sup>38</sup>. W tym wypadku również do Prezydenta należało ostateczne rozstrzygnięcie o losach rządu lub ministra, wobec którego Sejm wyraził wotum nieufności. Prezydent mógł bowiem w ciągu trzech dni albo odwołać Radę Ministrów bądź ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, albo rozwiązać Izby Ustawodawcze. W razie przekroczenia tego terminu sprawę rozpatrywał Senat. Jeżeli ta izba przyłączyła się do stanowiska Sejmu, wówczas ponownie decyzja należała do Prezydenta, który mógł albo odwołać Radę Ministrów bądź ministra, albo rozwiązać Sejm i Senat<sup>39</sup>. Zatem w ostateczności do Prezydenta należało rozstrzygnięcie o losach ministrów, wobec których uchwalone zostało wotum nieufności<sup>40</sup>. Ponadto Prezydent był arbitrem również w przypadku konfliktów między ministrami a premierem. Tym samym w okresie obowiązywania Konstytucji kwietniowej zależność ministrów od głowy państwa miała pierwszorzędne znaczenie. W praktyce Prezydent Ignacy Mościcki nie korzystał z prawa do odwołania ministra. Tym niemniej sprawował nad rządem nie tylko kontrolę polityczną, ale także, wbrew literze Konstytucji, narzucał premierom swoich kandydatów na ministrów<sup>41</sup>.

Po II wojnie światowej nastąpiło odejście od modelu zależności członków rządu od głowy państwa. Zarówno w manifestie PKWN z 1944 r., jak i w Małej Konstytucji z 1947 r. odwołano się do reguł systemu parlamentarnego ustalonego w Konstytucji marcowej. Stąd też relacje pomiędzy przewodniczącym KRN (od 31 grudnia 1944 – Prezydentem KRN), a następnie Prezydentem Rzeczypospolitej i członkami rządu w dużym stopniu odpowiadały regułom wprowadzonym w Konstytucji marcowej<sup>42</sup>. W praktyce jednak istniejąca sytuacja polityczna, a zwłaszcza fakt łączenia przez B. Bieruta funkcji Prezydenta RP z funkcją lidera najważniejszej partii w Sejmie (sekretarza generalnego PPR, a od 1948 r. – przewodniczącego KC PZPR), z której rekrutowali się premier i większość członków gabinetu sprawiała, że odpowiedzialność polityczna ministrów względem Prezydenta, formalnie nie przewidziana w tekście Małej Konstytucji, faktycznie miała decydujące znaczenie. W omawianym okresie

<sup>37</sup> Art. 29 ust. 1 Konstytucji kwietniowej.

<sup>38</sup> Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 74.

<sup>39</sup> Art. 29 ust. 2–4 Konstytucji kwietniowej.

<sup>40</sup> W praktyce w omawianym okresie nie doszło do uchwalenia wotum nieufności wobec rządu czy ministra, patrz: A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 322.

<sup>41</sup> Co było szczególnie widoczne przy powołaniu rządu F. Sławoja-Składkowskiego, patrz: D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 167–168.

<sup>42</sup> Art. 1–3 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. z 1944 r., nr 5, poz. 23); art. 1 ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. z 1944 r., nr 19, poz. 23); art. 13 Małej Konstytucji z 1947 r.

Prezydent uzyskał decydujący wpływ na działalność rządu, jak i na jego skład personalny<sup>43</sup>.

W Konstytucji PRL z 1952 r. nie przewidziano dalszego istnienia urzędu Prezydenta. Funkcję kolegiąlną głowy państwa pełniła Rada Państwa, organ stanowiący swoistą emanację Sejmu, działający zazwyczaj w zastępstwie Sejmu<sup>44</sup>. Skutkiem tego, w okresach między sesjami Sejmu to do Rady Państwa należało dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów, przy czym Rada Państwa działała zawsze na wniosek premiera, a jej uchwała musiała być zatwierdzona na najbliższym posiedzeniu Sejmu<sup>45</sup>. Ponadto w okresach, kiedy Sejm nie obradował, Rada Ministrów ponosiła odpowiedzialność przed Radą Państwa<sup>46</sup>. Konstytucja PRL nie precyzowała, czy jest to odpowiedzialność indywidualna czy solidarna, choć literalna wykładnia tego przepisu wskazywałaby na przyjęcie, iż jest to wyłącznie odpowiedzialność solidarna<sup>47</sup>. W praktyce jednak ze względu na istniejący układ stosunków politycznych, odpowiedzialność ta nie była realizowana. Zmiany w składzie rządu, dokonywane przez Radę Państwa na wniosek premiera, były efektem wcześniejszych ustaleń w gronie ścisłego kierownictwa PZPR. Stąd też nie występowała sytuacja, w której Rada Państwa odmówiłaby akceptacji wniosku premiera. Również zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów, dokonane przez Radę Państwa w 1954 r. (odwołanie B. Bieruta) oraz w 1980 r. (odwołanie E. Babiucha), miały swoje źródło we wcześniejszych decyzjach KC PZPR<sup>48</sup>. W tej sytuacji można stwierdzić, iż w okresie PRL odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów względem Rady Państwa,

---

<sup>43</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji i roli rządu*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985, s. 45; W. Skrzydło, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 94.

<sup>44</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 50–51.

<sup>45</sup> Art. 29 ust. 2 Konstytucji PRL w wersji pierwotnej (art. 37 ust. 2 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.).

<sup>46</sup> Art. 30 ust. 2 Konstytucji PRL w wersji pierwotnej (art. 38 ust. 2 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.). Należy zauważyć, iż sformułowanie tego przepisu było nieprecyzyjne, bowiem wskazywał on, iż Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Radą Państwa „gdy Sejm nie obraduje”. Natomiast w wypadku kompetencji do dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów wskazano, iż Rada Państwa działa „w okresach między sesjami Sejmu”. Wobec powyższego istnieje możliwość interpretacji ograniczającej odpowiedzialność gabinetu przed Radą Państwa tylko do okresu między sesjami Sejmu (jeśli uznamy, że określenia „między sesjami” i „gdy Sejm nie obraduje” należy traktować synonimicznie) bądź też interpretacji rozszerzającej, według której gabinet ponosi odpowiedzialność przed Radą Państwa stale, z wyjątkiem dni, kiedy trwają obrady Sejmu. Jak wskazuje J. Stembrowicz, doktryna stanęła powszechnie na tym pierwszym stanowisku, patrz: J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 52–53. W praktyce Rada Państwa wykonywała swoje kompetencje w przedmiocie odwoływania ministrów jedynie w okresach między sesjami Sejmu, patrz: T. Mołdawa, *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991, s. 107–157.

<sup>47</sup> J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 56–57.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 78, 80.

choć zapisana w przepisach Konstytucji, nie miała w praktyce istotnego znaczenia.

## **2. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem w okresie transformacji ustrojowej (1989–1997)**

### **2.1. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem w latach 1989–1992**

Instytucja Prezydenta w systemie ustrojowym Polski została przywrócona w 1989 r. wraz z uchwaleniem w dniu 7 kwietnia 1989 r. nowelizacji Konstytucji PRL<sup>49</sup>. Rozwiązania przyjęte w noweli kwietniowej dotyczące prawnoustrojowej pozycji Prezydenta przyznawały temu organowi dość istotne kompetencje w relacjach z Radą Ministrów. Przede wszystkim głowa państwa pełniła istotną rolę w procesie powoływania rządu. Podobnie jak w poprzednim okresie, organem dokonującym powołania Rady Ministrów był Sejm, jednakże to Prezydent proponował kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Ponadto wniosek w sprawie powołania Rady Ministrów był przedstawiany przez premiera po porozumieniu z Prezydentem, stąd też głowa państwa mogła wywierać pewne naciski co do personalnego składu Rady Ministrów<sup>50</sup>. W praktyce możliwość realizacji tego uprawnienia, podobnie jak uprawnienia do desygnowania kandydata na premiera, była ściśle związana z aktualną sytuacją polityczną. Prezydent Wojciech Jaruzelski dystansował się od rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego i nie ingerował w jego skład. Natomiast w wypadku Prezydenta Lecha Wałęsy silne poparcie społeczne, jakim dysponował Prezydent (wybrany w wyborach powszechnych) oraz rozbitcie polityczne Sejmu X i I kadencji powodowało, że miał on dużą swobodę w desygnowaniu swojego kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów<sup>51</sup>. W ten sposób Prezydent zyskiwał również możliwość ingerowania w skład Rady Ministrów<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101).

<sup>50</sup> R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 233; W. Sokolewicz, *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 18.

<sup>51</sup> A. Kulig, *Zagadnienia podstawowe formowania Rządu*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 1, s. 56–57; R. Alberski, *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002, s. 114.

<sup>52</sup> W praktyce Prezydent L. Wałęsa wywierał naciski w sprawie obsady poszczególnych resortów zarówno w przypadku rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego, jak i Jana Olszewskiego. W wypadku rządu J. Olszewskiego między innymi nie zgodził się na powierzenie funkcji ministra – szefa



Innym środkiem oddziaływania Prezydenta na członków rządu i ich politykę mogły być wspólne posiedzenia Rady Ministrów. Zgodnie z nowelą kwietniową z 1989 r. Prezydent miał możliwość zwoływania w sprawach szczególnej wagi posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia tym posiedzeniom<sup>53</sup>. W praktyce ani Wojciech Jaruzelski, ani Lech Wałęsa nie korzystali z tej możliwości, co wynikało z ówczesnej sytuacji politycznej i relacji pomiędzy głową państwa a premierem<sup>54</sup>. Co równie istotne, Konstytucja czyniła z Prezydenta najwyższego przedstawiciela Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, jak również organ stojący na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych<sup>55</sup>. W tym kontekście Prezydent uzyskał m.in. prawo do mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli Polski w innych państwach, a także był zwierzchnikiem Sił Zbrojnych<sup>56</sup>. Jednakże Konstytucja nie określała jak powinna wyglądać współpraca między głową państwa a szefami resortów Obrony Narodowej i Spraw Zagranicznych przy realizacji tych uprawnień głowy państwa. Formalnie potrzeba ewentualnych kontaktów między głową państwa a ministrami została zredukowana do minimum, bowiem instytucja kontrasygnaty aktów prezydenckich miała dotyczyć jedynie aktów urzędowych o istotnym znaczeniu, ponadto kontrasygnaty dokonywał wyłącznie Prezes Rady Ministrów<sup>57</sup>.

Jednocześnie w świetle Konstytucji Prezydent miał możliwość złożenia wniosku o odwołanie Prezesa Rady Ministrów, który był rozpatrywany przez Sejm. Można zatem uznać, że Prezydent w ten sposób mógł egzekwować odpowiedzialność polityczną rządu jako całości, choć jego wniosek mógł być od-

---

Urzędu Rady Ministrów Lechowi Kaczyńskiemu, jak również nalegał na powierzenie resortu spraw zagranicznych Krzysztofowi Skubiszewskiemu, patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998, s. 83; R. Mojak, *op. cit.*, s. 237–238; J. Wrona, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 71; J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 64; W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 207, 210; A. Antoszewski, *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. wybrane problemy*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1999, s. 111; chociaż sam J. K. Bielecki twierdzi, iż Prezydent niczego mu nie narzucał, patrz: J. Sadecki, *op. cit.*, s. 40.

<sup>53</sup> Art. 32f ust. 1 pkt 8) Konstytucji lipcowej; R. Mojak, *op. cit.*, s. 235–236.

<sup>54</sup> B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 1, s. 115–116.

<sup>55</sup> Art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji lipcowej.

<sup>56</sup> Art. 32f ust. 1 pkt 2) – 4) Konstytucji lipcowej.

<sup>57</sup> Art. 32f ust. 2 Konstytucji, przy czym rodzaje aktów urzędowych wymagających kontrasygnaty miały być określone w ustawie, która jednak ostatecznie nie została wydana. W związku z tym instytucja kontrasygnaty aktów Prezydenta w omawianym okresie nie była stosowana.

zrzucony przez pierwszą izbę parlamentu<sup>58</sup>. Natomiast Prezydent nie miał możliwości egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności politycznej poszczególnych ministrów. W ówczesnie obowiązujących regulacjach kompetencje do dokonywania zmian na stanowiskach ministrów należały do Sejmu, który działał na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wprawdzie Konstytucja lipcowa przewidywała, że Prezydent w okresach między kadencjami Sejmu dokonuje zmian członków rządu, jednakże w tym wypadku działał wyłącznie na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo akt dotyczący powołania lub odwołania członka Rady Ministrów musiał być przedstawiony Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia<sup>59</sup>. W praktyce przepis ten stracił znaczenie z chwilą uchwalenia ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji RP, która likwidowała okres między kadencjami Sejmu<sup>60</sup>.

W tym kontekście można stwierdzić, iż w okresie 1989–1992 Prezydent nie miał prawnych możliwości egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności członków rządu, mógł jedynie spowodować dymisję całego gabinetu. W praktyce nie wykluczało to prób wywierania nacisków na Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie spowodowania dymisji ministra. Jednakże w ówczesnej sytuacji politycznej takie działania nie były konieczne, gdyż w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego obowiązywała niepisana zasada „neutralności” między głową państwa a szefem rządu. Natomiast w okresie prezydentury L. Wałęsy aktywne uczestnictwo Prezydenta w procesie formowania rządu i nieformalne uzgadnianie z nim kandydatur na ministrów stanowiło niejako wystarczające „zabezpieczenie interesów” głowy państwa. W tym miejscu warto wspomnieć, że przy okazji konstruowania składów kolejnych gabinetów zaczęła się kształtować instytucja resortów prezydenckich, o czym świadczy fakt objęcia urzędu Ministra Spraw Zagranicznych przez K. Skubiszewskiego w czterech kolejnych rządach, dzięki poparciu Prezydenta L. Wałęsy<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> W praktyce Prezydent skorzystał z tej możliwości tylko w czerwcu 1992 r., składając wniosek o odwołanie rządu J. Olszewskiego, patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998, s. 92–93.

<sup>59</sup> Art. 32f ust. 1 pkt 6) oraz art. 37 ust. 2 Konstytucji lipcowej.

<sup>60</sup> Ponieważ kadencja Sejmu miała kończyć się w dzień poprzedzający zebranie się posłów na pierwsze posiedzenie Sejmu kolejnej kadencji, patrz: Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 14.

<sup>61</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 89–95.

## 2.2. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Prezydentem w Małej Konstytucji z 1992 r.

Jednym z głównych założeń ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym było wzmocnienie pozycji Prezydenta RP w systemie organów państwowych. W Małej Konstytucji Prezydent RP wraz z Radą Ministrów został zaliczony do grona organów władzy wykonawczej<sup>62</sup>. W świetle dalszych przepisów ustawy konstytucyjnej stosunki pomiędzy tymi organami zostały uregulowane w ten sposób, aby zapewnić Prezydentowi silną pozycję w relacjach z Radą Ministrów, zbliżoną do rozwiązań przyjętych w systemie rządów półprezydenckich. Przede wszystkim Prezydent odgrywał istotną rolę w procesie powoływania rządu. To do niego należało desygnowanie kandydata na premiera w tzw. pierwszym i trzecim trybie powołania Rady Ministrów. Nadto Prezydent mógł powołać tzw. rząd prezydencki w sytuacji, gdyby cztery kolejne próby utworzenia rządu zakończyły się niepowodzeniem<sup>63</sup>. W odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego Prezydent nie miał możliwości spowodowania dymisji gabinetu, jednakże w sytuacji kryzysu w relacjach między Sejmem a Radą Ministrów pełnił funkcję arbitra między tymi organami. Stąd też jeżeli Sejm uchwalił zwykłe wotum nieufności wobec Rady Ministrów, wówczas Prezydent mógł dokonać wyboru pomiędzy rozwiązaniem parlamentu a dymisją rządu<sup>64</sup>.

Ponadto w świetle przepisów Małej Konstytucji Prezydent RP utracił formalne prawo do uczestnictwa w ustalaniu składu Rady Ministrów. O ile art. 37 ust. 1 Konstytucji lipcowej stanowił, że członkowie Rady Ministrów są powoływani przez Sejm na wniosek premiera przedstawiony w porozumieniu z Prezydentem, o tyle art. 57 Małej Konstytucji wprowadzał zasadę, iż członków Rady Ministrów powołuje Prezydent na wniosek premiera. Zatem z przepisów konstytucyjnych usunięty został wymóg „porozumienia” między szefem rządu a głową państwa co do składu gabinetu. W tej sytuacji Prezydent miał obowiązek powołania Rady Ministrów w składzie proponowanym przez premiera. Możliwość wpływania przez Prezydenta na skład rządu została więc ograniczona do działań nieformalnych, przy czym skuteczność tych działań była uzależniona od aktualnej sytuacji politycznej<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Art. 1 Małej Konstytucji.

<sup>63</sup> Art. 57–60 i 62 Małej Konstytucji.

<sup>64</sup> Art. 66 ust. 5 Małej Konstytucji.

<sup>65</sup> Można w tym wypadku zauważyć pewną prawidłowość polegającą na aktywnym uczestnictwie Prezydenta L. Wałęsy w procesie formowania rządu H. Suchockiej oraz Prezydenta A. Kwaśniewskiego przy formowaniu rządu W. Cimoszewicza. Wynikało to z tożsamości politycznej między Prezydentem a większością parlamentarną. Natomiast w okresie kohabitacji L. Wałęsy

Powyższa uwaga nie dotyczy uprawnień Prezydenta przewidzianych w art. 61 Małej Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem premier przed złożeniem wniosku w przedmiocie powołania Ministrów Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Obrony Narodowej musiał uzyskać opinię Prezydenta co do kandydatów na te stanowiska. Genezy tego uprawnienia należy upatrywać przede wszystkim w koncepcji silnej prezydentury, lansowanej przez ówczesnego Prezydenta L. Wałęsę i jego otoczenie<sup>66</sup>. Skoro zatem zgodnie z art. 28 Małej Konstytucji Prezydent był najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych, to konieczne jest, żeby Prezydent miał wpływ na dobór ministrów zajmujących się tymi sprawami, bowiem jedynie wtedy będzie mógł wykonywać swoje konstytucyjne obowiązki. Ponadto praktyka ustrojowa poprzedniego okresu wskazywała na szczególny związek Prezydenta z ministrami kierującymi wspomnianymi resortami (tzw. resortami „siłowymi”)<sup>67</sup>. Stąd też w art. 61 Małej Konstytucji przyjęto regulę, iż wniosek w sprawie powołania szefów tych resortów jest przedstawiany przez Prezesa Rady Ministrów po wcześniejszym zasięgnięciu opinii Prezydenta. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż wspomniana opinia nie miała dla premiera charakteru wiążącego. Jednakże praktyka stosowania tej instytucji poszła w zupełnie innym kierunku, bowiem przyjęto, że premier musi uzgadniać z Prezydentem obsadę tych stanowisk. Oczywiście sposób dokonywania tych uzgodnień zależał od aktualnej sytuacji politycznej i relacji pomiędzy Prezydentem a szefem rządu<sup>68</sup>.

---

z rządami W. Pawlaka i J. Oleksego, wspieranymi przez koalicję SLD – PSL, udział Prezydenta w formowaniu rządu był niewielki; patrz: G. Jednaka, *op. cit.*, s. 158–159; W. Sokół, *Rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 129–143, 147–152; B. Dziemidok, B. Szmulik, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996 – XI 1998)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 173–175.

<sup>66</sup> Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 33; W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w Małej Konstytucji*, „*Studia Iuridica*” t. XXVIII, *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, 1995, s. 152.

<sup>67</sup> Można tutaj wskazać fakt powołania w rządzie T. Mazowieckiego na stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych gen. Czesława Kiszczaka, a na stanowisko Ministra Obrony Narodowej – gen. Floriana Siwickiego. Obaj politycy byli członkami kierownictwa PZPR i bliskimi współpracownikami Prezydenta W. Jaruzelskiego. Podobnie fakt zajmowania stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych przez Krzysztofa Skubiszewskiego w czterech kolejnych gabinetach wynikał w dużej mierze z poparcia, jakie udzielił mu Prezydent L. Wałęsa. Ponadto w procesie formowania rządu H. Suchockiej L. Wałęsa przeforsował swoje kandydatury na szefów resortów MSW, MON i MSZ, patrz: G. Jednaka, *op. cit.*, s. 158.

<sup>68</sup> Dla przykładu w rządzie W. Pawlaka ministrowie kierujący resortami siłowymi zostali wyznaczeni przez Prezydenta L. Wałęsę. Z kolei przy tworzeniu rządu J. Oleksego premier poprosił Prezydenta o wskazaniu po trzech kandydatów na stanowiska szefów resortów siłowych, z których następnie premier wybrał ministrów; patrz: J. Sadecki, *op. cit.*, s. 144–145; B. Opaliński,

W ten sposób, wskutek przyjęcia wskazanej wyżej interpretacji przepisów Małej Konstytucji, nastąpiło faktyczne przekształcenie MSZ, MSW i MON w tzw. resorty prezydenckie. Ministrowie kierujący tymi resortami formalnie podlegali zwierzchnictwu premiera na takich samych zasadach, jak inni członkowie rządu. Jednakże w praktyce widoczna była zależność wspomnianych ministrów od głowy państwa. Zasadą stało się obejmowanie tych urzędów przez osoby rekomendowane przez Prezydenta, zatem posiadające jego „zaufanie”. W konsekwencji utrata zaufania Prezydenta oznaczała konieczność odwołania ministra. W takim wypadku Prezydent konsultował się z Prezesem Rady Ministrów, a następnie premier składał na ręce Prezydenta formalny wniosek o odwołanie ministra<sup>69</sup>. Za cofnięcie „zaufania” głowy państwa uznawano również fakt zakończenia kadencji przez dotychczasowego Prezydenta. Dlatego w grudniu 1995 r. trzech ministrowie kierujący resortami siłowymi złożyli dymisję, jako powód podając zakończenie urzędowania przez Prezydenta L. Wałęsę<sup>70</sup>.

Należy zatem przyjąć, iż fakt istnienia „resortów prezydenckich” osłabiał spójność gabinetu i pozycję premiera w rządzie. Było to szczególnie odczuwalne w okresie kohabitacji Prezydenta L. Wałęsy i premiera J. Oleksego, kiedy ministrowie kierujący resortami siłowymi wyraźnie wskazywali, iż przedkładają wierność wobec Prezydenta nad lojalność wobec szefa rządu. Potwierdzeniem tego była tzw. sprawa A. Milczanowskiego, Ministra Spraw Wewnętrznych, który na kilka dni przed planowanym ustąpieniem ze stanowiska oskarżył w Sejmie premiera J. Oleksego o powiązania z wywiadem rosyjskim. Oskarżenia ostatecznie okazały się bezpodstawne, lecz przyczyniły się do upadku rządu J. Oleksego<sup>71</sup>, jak również spowodowały wszczęcie postępowania przeciwko ministrowi w kierunku pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyj-

---

*Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 53.

<sup>69</sup> Dowodzi tego sprawa odwołania Ministra Obrony Narodowej Piotra Kołodziejczyka w 1994 r. z uwagi na narastający konflikt między ministrem a Szefem Sztabu Generalnego WP i grupą generałów, którzy zyskali poparcie Prezydenta. W tych okolicznościach Prezydent poinformował premiera W. Pawłaka o cofnięciu swojego zaufania wobec ministra, a premier w dniu 10 listopada 1994 r. wystąpił z formalnym wnioskiem do Prezydenta o odwołanie ministra, patrz: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 235.

<sup>70</sup> Byli to ministrowie A. Milczanowski (resort Spraw Wewnętrznych), W. Bartoszewski (resort Spraw Zagranicznych) oraz Z. Okoński (resort Obrony Narodowej). Co równie ważne, decyzja wspomnianych ministrów zapadła po ogłoszeniu wyników II tury wyborów prezydenckich, jednak została odroczone w czasie do ostatniego dnia urzędowania Prezydenta L. Wałęsy (22 grudnia 1995 r.). Zatem można stwierdzić, że uznawali oni swój mandat do sprawowania funkcji ministra za związany nieodłącznie z osobą odchodzącego Prezydenta, patrz: G. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 239.

<sup>71</sup> W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 169–171; A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 350–352.

nej<sup>72</sup>. Ta sprawa wykazała, iż poprzez instytucję ministrów „prezydenckich” głowa państwa uzyskała nadmierny wpływ na funkcjonowanie rządu i mogła wykorzystać tę instytucję jako jeden z elementów walki politycznej z większością parlamentarną popierającą rząd. Nadto akceptacja tzw. resortów prezydenckich stanowiła zerwanie z zasadą równego statusu ministrów w ramach Rady Ministrów. Stąd też te rozwiązania spotkały się z krytyką doktryny i praktyki<sup>73</sup>.

W kwestii relacji między głową państwa a pozostałymi członkami rządu szczególnie istotne znaczenie miały przepisy art. 67 i 68 Małej Konstytucji. Przyjęte w tych przepisach rozwiązania ustrojowe przewidywały, że Prezydent musi odwołać ministra w sytuacji, gdy Sejm uchwalił wobec niego wotum nieufności. Natomiast jeżeli odwołanie ministra następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, wówczas Prezydent mógł nie uwzględnić takiego wniosku. Dyskusyjna natomiast była kwestia uprawnień Prezydenta w wypadku dymisji ministra podjętej z własnej inicjatywy<sup>74</sup>. Przyznanie głowie państwa możliwości odmowy uwzględnienia wniosku szefa rządu stanowiło znaczące odstępstwo od dotychczasowej polskiej tradycji ustrojowej (z wyłączeniem Konstytucji kwietniowej). W literaturze pojawił się pogląd, iż w intencji twórców Małej Konstytucji to rozwiązanie miało prawdopodobnie na celu zapewnienie konstytucyjnej ochrony tzw. ministrom „prezydenckim”<sup>75</sup>. Jednakże art. 68 Małej Konstytucji odnosił się do każdej zmiany na stanowisku ministra, a nie tylko do zmian dotyczących szefów resortów siłowych. Również praktyka stosowania tej instytucji dotyczyła zarówno ministrów „prezydenckich”, jak i pozostałych członków rządu. Stąd też należy przypuszczać, że *ratio legis* art. 68 Małej Konstytucji było umożliwienie Prezydentowi odgrywania istotnej roli w procesie rekonstrukcji rządu. Głowa państwa uzyskała wpływ na skład personalny gabinetu oraz miała możliwość pełnienia funkcji arbitra politycznego w ewentualnych sporach między ministrami a premierem<sup>76</sup>. W literaturze wskazuje

<sup>72</sup> J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004, s. 240–253.

<sup>73</sup> J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 290; M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Władza wykonawcza*, [w:] M. Kruk (red.) *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, Warszawa 1994, s. 35.

<sup>74</sup> Zdaniem A. Szmyta przyjęcie takiej rezygnacji było obowiązkiem Prezydenta, bowiem odmienna interpretacja „byłaby ograniczeniem wyraźnie przyznanego ministrowi prawa do złożenia rezygnacji”, patrz: A. Szmyt, *Opinia w sprawie wotum nieufności dla ministra, który złożył rezygnację*, [w:] *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998, s. 128.

<sup>75</sup> R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w Małej Konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, z. 2, s. 100.

<sup>76</sup> Można również zauważyć, iż wspomniana wyżej interpretacja art. 61 Małej Konstytucji zmierzala w kierunku wzmocnienia uprawnień Prezydenta w procesie powoływania ministrów kierujących resortami siłowymi. Dlatego nawet gdyby art. 68 ustawy konstytucyjnej nakładał na Prezydenta obowiązek uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie ministra, to Prezydent



się, że miało to szczególne znaczenie w sytuacji rządu koalicyjnego, w którym próba odwołania kilku ministrów mogła spowodować upadek rządu. W ten sposób, poprzez odmowę uwzględnienia wniosku o dymisję ministrów, Prezydent mógł przeciwdziałać próbom rozbicia rządu<sup>77</sup>.

Z drugiej strony możliwość odmowy uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie ministra czyniła z Prezydenta swoistą „II instancję” rozstrzygającą spór na linii minister – premier<sup>78</sup>. W ten sposób Prezydent mógł ingerować w skład personalny rządu, a przez to w jego politykę. Mógł również próbować uzależnić niektórych ministrów od siebie, tworząc swoistą „grupę prezydencką” w rządzie. Sprzyjał temu również przyjęty mechanizm kontrasygnaty, pozwalający na dokonywanie jej przez premiera lub ministra<sup>79</sup>. W oparciu o wskazanie mechanizmu Prezydent miał możliwość kontaktowania się z ministrami bez pośrednictwa Prezesa Rady Ministrów. Zwyczaj takich kontaktów był szczególnie popularny w okresie prezydentury L. Wałęsy, w trakcie urzędowania gabinetów H. Suchockiej i W. Pawlaka<sup>80</sup>. Było to niezgodne z duchem innych przepisów Małej Konstytucji, zakładających wzmocnienie pozycji premiera w rządzie<sup>81</sup>. Ponadto otwierało to sposobność do wpływania przez Prezydenta na politykę poszczególnych ministrów i ich uzależnianie od głowy państwa<sup>82</sup>. Ostatecznie bowiem nawet gdyby akt prawny Prezydenta RP kontrasygnowany przez ministra był niezgodny z polityką rządu, to minister mógł liczyć na to, że nie poniesie z tego tytułu poważniejszych konsekwencji politycznych, bowiem Prezydent miał możliwość zablokowania próby odwołania wspomnianego ministra.

W ten sposób Prezydent mógł traktować swoje uprawnienia wynikające z art. 68 Małej Konstytucji jako jeszcze jeden z argumentów w ewentualnym sporze politycznym z rządem lub jego członkami. Mógł zatem rozstrzygać ewentualne konflikty między ministrami a premierem albo biorąc stronę szefa rządu, albo broniąc ministra. Szafując tymi możliwościami, Prezydent mógł na przykład uzależnić uwzględnienie wniosku personalnego premiera od zrealizowania swoich postulatów politycznych, dzięki czemu uzyskiwał przewagę w relacjach z premierem i Radą Ministrów. W tym kontekście należy zauważyć, iż w okresie obowiązywania Małej Konstytucji poszczególni premierzy

---

nadal posiadałby istotną pozycję w ustalaniu obsady tych resortów. Stąd też można przypuszczać, że kwestia ochrony „ministrów prezydenckich” nie była jedynym powodem takiego sformułowania treści art. 68 Małej Konstytucji.

<sup>77</sup> J. Ciapała, *op. cit.*, s. 287.

<sup>78</sup> Pierwszą instancją był premier, który mógł albo spór załagodzić, albo wystąpić z wnioskiem o odwołanie ministra.

<sup>79</sup> Art. 46 Małej Konstytucji.

<sup>80</sup> J. Ciapała, *op. cit.*, s. 297–298.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 340–341.

<sup>82</sup> P. Sarnecki, *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy” 1996, z. 2, s. 36–38.

nadzwyczaj rzadko korzystali z możliwości dokonywania zmian w rządzie. Zarówno premier H. Suchocka<sup>83</sup>, jak i premier W. Pawlak<sup>84</sup> w czasie swojego urzędowania doprowadzili z własnej inicjatywy do odwołania tylko jednego ministra, natomiast premier J. Oleksy z własnej inicjatywy nie złożył wniosku o odwołanie żadnego z ministrów swojego rządu<sup>85</sup>. Można przypuszczać, iż jednym z powodów takiego postępowania była niechęć partii koalicyjnych do angażowania Prezydenta jako arbitra w sporach wewnątrzrządowych i wewnątrzkoalicyjnych<sup>86</sup>. Potwierdza to również fakt stosunkowo częstych zmian w składzie rządu w trakcie urzędowania gabinetu W. Cimoszewicza. Zmiany te wynikały przede wszystkim z konieczności dostosowania składu Rady Ministrów do nowych zasad wprowadzonych w związku z tzw. reformą centrum administracyjnego rządu. Nie można jednak zapominać o tym, że premier W. Cimoszewicz miał dużo większą swobodę w prowadzeniu polityki personalnej, bowiem mógł liczyć na wsparcie ze strony Prezydenta RP, który wywodził się z tego samego ugrupowania politycznego co premier<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> W toku działalności rządu H. Suchockiej doszło do trzech zmian na stanowiskach ministrów (Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Ministra Sprawiedliwości), jednak dwie pierwsze wynikały z rozpadu koalicji rządowej. Jedynie Minister Sprawiedliwości Zbigniew Dyka został odwołany z inicjatywy premier H. Suchockiej, powodem jego dymisji była negatywna ocena jego pracy, patrz: W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1993 – 26 X 1993)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 126–127; eadem, *Gabinety koalicyjne...*, s. 226–227.

<sup>84</sup> W toku działalności rządu W. Pawlaka doszło również do trzech zmian na stanowiskach ministrów, jednak inicjatywa premiera dotyczyła jedynie odwołania Marka Borowskiego z funkcji Ministra Finansów. Dymisja szefa MSZ Andrzeja Olechowskiego wynikała z jego własnej rezygnacji związanej z tzw. akcją „czyste ręce”, z kolei dymisja szefa MON Piotra Kołodziejczyka była wymuszona przez Prezydenta L. Wałęsę, patrz: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 234–235; G. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000, s. 34–35.

<sup>85</sup> W toku działalności rządu J. Oleksego doszło jedynie do trzech zmian na stanowiskach szefów resortów siłowych. Ich powodem była porażka L. Wałęsy w wyborach prezydenckich; patrz: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 239–240.

<sup>86</sup> Wskazuje na to również fakt, iż odwołanie premiera W. Pawlaka i zastąpienie go J. Oleksym zostało przeprowadzone w trybie konstruktywnego wotum nieufności po to, by ograniczyć udział Prezydenta w tej procedurze do minimum, patrz: W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995–26 I 1996)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 156–159. Ponadto należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż w latach 1992–1997 dochodziło do częstych zmian całych rządów, czas urzędowania gabinetu wahał się od niespełna 11 miesięcy trwania rządów J. Oleksego oraz H. Suchockiej do niespełna 1 roku i 9 miesięcy rządu W. Cimoszewicza. Wobec powyższego zmiany na stanowiskach ministrów następowały „naturalnie” z chwilą powołania nowego gabinetu. Był to kolejny powód rzadkiego występowania przypadków odwołania ministra w trakcie urzędowania rządu.

<sup>87</sup> B. Dziemidok, B. Szmulik, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996 – XI 1998)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 173–175.

W efekcie możliwość odmowy uwzględnienia wniosku premiera o powołanie lub odwołanie ministra była stosowana wyjątkowo<sup>88</sup>. We wszystkich tych przypadkach uzasadnieniem decyzji Prezydenta była jego negatywna opinia o przedstawionym kandydacie na ministra, motywowana zazwyczaj brakiem zaufania do jego kwalifikacji merytorycznych. Nie można jednak wykluczyć, iż Prezydent podejmując takie decyzje miał na uwadze cele polityczne, związane choćby z rozgrywanym dla własnych potrzeb walk frakcyjnych wewnątrz partii koalicyjnych<sup>89</sup>. Tym niemniej praktyczne zastosowanie tej instytucji miało marginalne znaczenie.

W tej sytuacji można stwierdzić, iż z treści przepisów Małej Konstytucji oraz praktyki ich stosowania wynikało istnienie w Rzeczypospolitej Polskiej pewnych namiastek odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezydentem RP. Szczególnie silne było podporządkowanie głowie państwa szefów resortów siłowych, natomiast ewentualne próby podporządkowania innych ministrów były dużo mniej skuteczne, zwłaszcza w okresie kohabitacji w latach 1993–1995. Nie można natomiast przyjąć, aby pod rządami Małej Konstytucji istniała w Polsce odpowiedzialność ministrów przed Prezydentem porównywalna do odpowiedzialności znanej z państw o ustroju półprezydenckim. Główną przeszkodą do przyjęcia takiej tezy jest fakt, iż przepisy ustawy konstytucyjnej nie przyznawały Prezydentowi prawa do inicjowania procedury odwołania ministra. Zatem pod rządami Małej Konstytucji jeżeli Prezydent chciał doprowadzić do odwołania ministra, to musiał podejmować nieformalne naciski na premiera, aby ten złożył wniosek o odwołanie ministra. Ewentualnie Prezydent mógł próbować wpłynąć na ministra, aby sam złożył rezygnację. Możliwe było także szukanie przez Prezydenta wsparcia ugrupowań parlamentarnych, które mogłyby złożyć wniosek o uchwalenie przez Sejm indywidualnego wotum nieufności wobec ministra. Jednakże skuteczność takich działań była ograniczona, gdyż Prezydent nie posiadał zbyt wielu in-

---

<sup>88</sup> W literaturze podawanych jest jedynie kilka przypadków, w których Prezydent RP nie uwzględnił wniosku personalnego premiera. W lutym 1993 r. nie zgodził się z kandydaturą Zbigniewa Klajnerta na urząd Ministra Kultury i Sztuki, zaś w listopadzie 1994 r. nie zgodził się na powołanie Longina Pastusiaka na urząd Ministra Obrony Narodowej. Natomiast w lutym 1994 r. Prezydent Lech Wałęsa odmówił uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie urzędującego Ministra Finansów (Marka Borowskiego), bowiem jego następcą miał być Dariusz Rosati. Ostatecznie premier Waldemar Pawlak złożył jedynie wniosek o odwołanie M. Borowskiego, który został zaakceptowany przez Prezydenta. Powołanie nowego Ministra Finansów (Grzegorza Kołodko) nastąpiło dopiero w kwietniu 1994 r., patrz: *Ibidem*, s. 286–287; A. Antoszewski, *Pomiędzy semiprezydenjalizmem i parlamentaryzmem. Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r.*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa w sześćdziesiątolecie profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999, s. 31; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 127; P. Kaleta, *op. cit.*, s. 103.

<sup>89</sup> J. Ciapała, *op. cit.*, s. 287.

strumentów nacisku na premiera czy parlament<sup>90</sup>. Z praktyki wynika, że nawet w wypadku otwartego konfliktu pomiędzy Prezydentem L. Wałęsą a ministrem P. Kołodziejczykiem, premier W. Pawlak przez dłuższy czas potrafił zwlekać ze złożeniem wniosku o odwołanie ministra, mimo nacisków głowy państwa w tej sprawie<sup>91</sup>. Jednocześnie trudno jest wskazać inne przypadki, w których dymisja ministra byłaby wywołana naciskami ze strony Prezydenta RP.

Dlatego też art. 68 Małej Konstytucji przyznający Prezydentowi prawo do decydowania o uwzględnieniu bądź o odmowie uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie ministra należy traktować jako jeden z elementów arbitrażu politycznego głowy państwa, nie zaś jako ustanowienie zasady odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Prezydentem. Wydaje się, że intencją twórców Małej Konstytucji było ustanowienie zasady odpowiedzialności politycznej rządu tylko przed Sejmem (w przypadku ministrów – także przed premierem), zgodnie z klasycznymi rozwiązaniami systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>92</sup>.

### 2.3. Geneza aktualnych rozwiązań konstytucyjnych

Podstawą prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego było 7 projektów nowej Konstytucji, złożonych przez grupy posłów i senatorów, grupę obywateli, Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji oraz Prezydenta RP<sup>93</sup>. W zakresie trybu powołania i odwołania ministrów omawiane projekty charakteryzowały się dosyć zbliżonymi rozwiązaniami. W projektach: prezydenckim, obywatelskim, UD, senackim oraz w pierwszej wersji projektu SLD zachowana została reguła wyrażona w Małej Konstytucji, iż Prezydent mianuje i odwołuje członków Rady Ministrów na wniosek premiera. Podkreślić jednak należy, że w omawianych projektach rezygnowano z formuły wyrażonej w art. 68 ust. 2, iż Prezydent „może” dokonać zmiany w składzie Rady Ministrów. W to miejsce przyjęto sformułowanie, iż Prezydent „odwołuje” członków Rady

<sup>90</sup> Głównym instrumentem nacisku Prezydenta na rząd oraz ugrupowania parlamentarne było prawo odmowy podpisania ustawy (art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji). Tylko w wyjątkowych sytuacjach Prezydent dysponował prawem rozwiązania parlamentu (art. 21 ust. 4, art. 62, art. 66 ust. 5). Ponadto w relacjach z poszczególnymi ministrami Prezydent mógł np. odmówić ratyfikacji umowy międzynarodowej, podpisania nominacji ambasadorów, nominacji generalskich, itp. patrz: art. 32 ust. 2, art. 33, art. 35 Małej Konstytucji; J. Ciapała, *op. cit.*, s. 183, 215–216, 225–228, 259, 272–276

<sup>91</sup> Tzw. obiad drawski, podczas którego Prezydent cofnął swoje zaufanie wobec ministra miał miejsce na przełomie września i października 1994 r., natomiast odwołanie P. Kołodziejczyka z urzędu Ministra Obrony Narodowej na wniosek premiera nastąpiło dopiero 10 listopada 1994 r., patrz: G. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 235–236.

<sup>92</sup> R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 318, J. Ciapała, *op. cit.*, s. 285–286.

<sup>93</sup> R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997, cz. I*, Warszawa 1997, s. 13–23.

Ministrów na wniosek premiera, zatem jest związany tym wnioskiem. Z kolei w drugiej wersji projektu SLD prawo powoływania i odwoływania ministrów przysługiwało wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów, Prezydent nie posiadał w tej kwestii żadnych kompetencji. Rozwiązania wykluczające udział głowy państwa w procedurze dokonywania zmian w rządzie znalazły się również w projekcie PSL-UP, zgodnie z którym 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<sup>94</sup>. Skrajną koncepcję wyrażono również w projekcie KPN, gdzie prawo powołania i odwołania Kanclerza Rzeczypospolitej i ministrów należało wyłącznie do Prezydenta RP<sup>95</sup>. Podkreślić również należy, iż w żadnym z projektów nie znalazło się rozwiązanie zbliżone do art. 61 Małej Konstytucji, zgodnie z którym obsada resortów Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych byłaby uzależniona od opinii Prezydenta<sup>96</sup>.

Zasadniczo zatem w przedłożonych projektach zarysowały się dwie główne tendencje. Według pierwszej z nich proponowano ograniczenie kompetencji Prezydenta RP i uczynienie z rządu głównego ośrodka władzy wykonawczej (projekty: SLD, PSL-UP, UD), bez jakichkolwiek formalnych podstaw do egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów przez Prezydenta<sup>97</sup>. Według drugiego poglądu istniała potrzeba utrzymania silnej pozycji szefa państwa w systemie organów państwowych, a nawet do jej wzmocnienia. Stąd też w projekcie KPN oraz w projekcie prezydenckim to Prezydent był zwierzchnikiem rządu. Mógł on egzekwować odpowiedzialność polityczną członków rządu poprzez odwołanie ich w każdym czasie<sup>98</sup>.

W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego kwestia odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezydentem oraz relacji po-

---

<sup>94</sup> Należy zatem przyjąć, iż w tym wypadku Prezes Rady Ministrów mógł swobodnie odwołać konkretnego ministra, jednak kwestia powołania jego następcy była uzależniona od zgody Sejmu, który mógł nie zaakceptować kandydata na ministra przedstawionego przez premiera.

<sup>95</sup> M. Woźnicki, *Prawnoustrojowy status ministra w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesionych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3 (19)/2014, s. 218–219.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 218. Powyższa uwaga nie dotyczy oczywiście projektu KPN, zgodnie z którym obsada wszystkich stanowisk ministerialnych była dokonywana przez Prezydenta, bez uwzględnienia opinii Kanclerza.

<sup>97</sup> Wyjątkowo w pierwszej wersji projektu SLD znalazł się przepis odpowiadający art. 62 Małej Konstytucji, który przewidywał powołanie tzw. rządu prezydenckiego odpowiedzialnego przed głową państwa, patrz: *Ibidem*, s. 227–228.

<sup>98</sup> Przy czym według projektu KPN Prezydent miał działać samodzielnie, natomiast w projekcie prezydenckim do odwołania ministra konieczny był wniosek premiera. Gdyby premier nie chciał złożyć takiego wniosku, wówczas Prezydent mógł odwołać cały rząd, patrz: J. Wawrzyniak, *Pozycja konstytucyjna rządu*, [w:] *Jaka Konstytucja?...*, red. M. Kruk, s. 174–178; także S. Gebethner, *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej”, 1995, 3, s. 43–46.

między głową państwa, szefem rządu i ministrami budziła pewne wątpliwości. Początkowo w pracach Komisji ścierały się poglądy zmierzające do ograniczenia kompetencji Prezydenta RP kosztem zwiększenia roli Rady Ministrów i premiera, z postulatami dotyczącymi wzmocnienia pozycji Prezydenta. Stąd też w pracach Komisji występowały wątpliwości odnośnie do zakresu kontrasygnaty i sensu tej instytucji, podnoszone zwłaszcza przez przedstawicieli Prezydenta RP w Komisji Konstytucyjnej<sup>99</sup>. W szczególności na początkowym etapie prac widziano potrzebę utrzymania zasady dokonywania kontrasygnaty przez premiera lub właściwego ministra<sup>100</sup>. Proponowano również, aby w przyszłej Konstytucji znalazł się przepis wskazujący na to, iż Prezydent stoi na czele władzy wykonawczej<sup>101</sup>. W związku z tym w toku dyskusji nad poszczególnymi przepisami Konstytucji zgłaszano propozycje, aby powodem dymisji rządu był także wybór nowego Prezydenta<sup>102</sup>, aby Prezydent mógł składać wnioski do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności<sup>103</sup>, a także aby w przypadku niepowodzenia trzeciej próby powołania rządu Prezydent miał możliwość powołania rządu mniejszościowego odpowiedzialnego przed głową państwa<sup>104</sup>. Ostatecznie jednak żaden z tych pomysłów nie został zaakceptowany przez Komisję.

Co warto podkreślić, członkowie Komisji Konstytucyjnej byli zgodni co do potrzeby rezygnacji z instytucji tzw. resortów prezydenckich<sup>105</sup>. Poważnym problemem okazało się natomiast określenie roli Prezydenta RP w procedurze powoływania i odwoływania ministrów, bowiem część członków Komisji opowiadało się za utrzymaniem w tym zakresie rozwiązań przyjętych w Małej Konstytucji, pomimo nienajlepszych doświadczeń w tym zakresie<sup>106</sup>. Ponadto wiele miejsca poświęcono kwestiom współpracy Prezydenta z premierem i właściwym ministrem w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej<sup>107</sup> oraz w zakresie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi<sup>108</sup>. Przyjęte rozwiązania zmierzały do ograniczenia swobody Prezydenta w tych dziedzinach. Dodat-

<sup>99</sup> „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, z. X, Warszawa 1995, s. 31–33; J. Ciapała, *op. cit.*, s. 335.

<sup>100</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. X, s. 211–213; z. XXI, Warszawa 1996, s. 41–48, 73–83; S. Patyra, *op. cit.*, s. 121–122.

<sup>101</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. X, s. 200–201

<sup>102</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXII, Warszawa 1996, s. 59–60.

<sup>103</sup> *Ibidem*, s. 75–79; J. Ciapała, *op. cit.*, s. 290–291.

<sup>104</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XI, Warszawa 1995, s. 70–71.

<sup>105</sup> Symboliczne znaczenie ma fakt, że propozycję rezygnacji z tej instytucji zgłosił przedstawiciel Prezydenta RP w Komisji Konstytucyjnej, prof. L. Falandysz, który wcześniej był głównym twórcą wykładni art. 61 Małej Konstytucji w kierunku zwiększenia uprawnień głowy państwa, patrz: „Komisja Konstytucyjna...”, z. X, s. 35, 49; G. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 236.

<sup>106</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XI, s. 74–75.

<sup>107</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. X, s. 205; z. XXI, s. 27–28.

<sup>108</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. X s. 208–209; z. XXI, s. 30–31.



kowo normując relacje między Prezydentem a Radą Ministrów postanowiono zrezygnować z możliwości zwoływania posiedzeń rządu przez głowę państwa i zamiast tego wprowadzić instytucję Rady Gabinetowej. Ustalono również, że Rada Gabinetowa nie będzie posiadała kompetencji Rady Ministrów. Rozwiązania przeciwnie byłyby niezgodne z koncepcją nieodpowiedzialnej głowy państwa, jak również nadmiernie wzmacniałyby pozycję Prezydenta w relacjach z rządem. Ponadto byłyby niezgodne z przyjętą w Konstytucji pozycją ustrojową Rady Ministrów jako głównego organu władzy wykonawczej w państwie, niezależnego od Prezydenta<sup>109</sup>.

### 3. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezydentem RP w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Przepisy obecnej ustawy zasadniczej nie przewidują istnienia w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jakichkolwiek form odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów przed Prezydentem RP. Wydaje się, że ustawodawca konstytucyjny w tej kwestii miał na uwadze zarówno polską tradycję ustrojową, koncepcję systemu rządów przyjętą w Konstytucji, jak i doświadczenia lat 1989–1997<sup>110</sup>. Stąd też w przepisach konstytucyjnych nie znalazły się regulacje wskazujące na istnienie stosunku zależności czy podległości członków rządu względem głowy państwa. Ponadto ustrojodawca dokonał dość istotnych zmian w zakresie unormowań dotyczących wzajemnych relacji między Prezydentem RP a Radą Ministrów. Choć w tej dziedzinie obecne przepisy opierają się w dużej mierze na regulacjach zawartych w Małej Konstytucji, tym niemniej ustrojodawca korzystając z doświadczeń poprzedniego okresu dokonał ich doprecyzowania, eliminując wszelkie sformułowania będące dotychczas podstawą sporu między dwoma członami egzekutywy. Powyższe zmiany realizowały cel twórców Konstytucji, jakim było zmniejszenie kompetencji szefa państwa w relacjach z Radą Ministrów i jej członkami, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli Prezesa Rady Ministrów<sup>111</sup>.

Stąd też rozwiązania przyjęte w aktualnie obowiązującej Konstytucji RP sprowadzają udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów do wymiaru formalnego. Swoboda Prezydenta w tej dziedzinie dotyczy jedynie kwestii desygnowania Prezesa Rady Ministrów, bowiem stanowisko to może objąć każda osoba, która zdaniem głowy państwa będzie w stanie utworzyć rząd i uzyskać wotum zaufania od większości sejmowej. W praktyce jednak

<sup>109</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXI, s. 35–38.

<sup>110</sup> L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 155.

<sup>111</sup> *Ibidem*, s. 117–118.

Prezydent musi uwzględniać polityczne szanse na powodzenie takiej misji, stąd też akt desygnacji dotyczy zazwyczaj osoby wskazanej przez liderów ugrupowań politycznych posiadających większość w Sejmie<sup>112</sup>. Od tego momentu wpływ Prezydenta RP na skład Rady Ministrów jest minimalny, bowiem kwestia ustalenia kandydatur na stanowiska poszczególnych resortów podlega negocjacom pomiędzy liderami partii koalicyjnych a premierem. Ewentualne uczestnictwo głowy państwa w tych negocjacjach ma charakter nieformalny i zależy od tego, czy Prezydent wywodzi się z tego samego ugrupowania politycznego co premier, czy też szef państwa i szef rządu należą do przeciwnych obozów politycznych. W tym pierwszym wypadku nieformalny wpływ Prezydenta na skład Rady Ministrów jest dosyć znaczny<sup>113</sup>. Natomiast w okresie kohabitacji Prezydent nie posiada realnych możliwości oddziaływania na skład rządu<sup>114</sup>. Rola głowy państwa ogranicza się zatem w takiej sytuacji do formalnego powołania członków Rady Ministrów zgodnie z wnioskiem premiera. Nie wyklucza to jednak prawa Prezydenta do dokonania oceny tego wniosku pod kątem spełnienia wymogów formalnych<sup>115</sup>. Ponadto na podstawie praktyki ustrojowej można wskazać, iż udział Prezydenta w kształtowaniu składu Rady Ministrów jest dużo większy w przypadku powołania rządu mniejszościowego w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji<sup>116</sup>.

Trudno jednak wyobrazić sobie sytuację, w której głowa państwa odmówiłaby powołania ministra ze względu na negatywną ocenę jego działalności

<sup>112</sup> Pewne odstępstwo od tej zasady zaistniało w 2004 r., kiedy to Prezydent A. Kwaśniewski dokonał desygnacji M. Belki niejako narzucając tą kandydaturę ugrupowaniom sejmowym. Następnie szef państwa aktywnie uczestniczył w kształtowaniu składu rządu i próbach uzyskania przez rząd poparcia większości sejmowej, patrz: A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 121–124.

<sup>113</sup> Np. w toku prac nad utworzeniem rządu SLD-UP i PSL w 2001 r. udział Prezydenta A. Kwaśniewskiego w ustalaniu składu rządu był tak znaczący, iż doczekało się to komentarza ze strony polityków SLD, że Prezydent jest „trzecim koalicyjantem” i do tego „najtrudniejszym”; patrz: A. Dudek, *Historia polityczna...*, s. 444–446.

<sup>114</sup> Nie wyklucza to oczywiście prób wpływania na skład rządu, np. podczas nieformalnych konsultacji pomiędzy Prezydentem a liderami zwyciężkich partii politycznych na temat obsady stanowiska premiera, bądź też przy okazji złożenia przez premiera wniosku o powołanie Rady Ministrów. Skuteczność tych nacisków jest jednak w dużej mierze uzależnione od siły i wewnętrznej spójności koalicji rządowej oraz od autorytetu szefa państwa.

<sup>115</sup> W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zastrzeżenia Prezydenta A. Kwaśniewskiego, który w okresie urzędowania gabinetu J. Buzka domagał się, aby we wniosku o powołanie ministra znajdowało się określenie powierzonych mu zadań (w przypadku ministrów bez teki) albo działu lub działów administracji rządowej (w przypadku ministra resortowego). Od czasu powołania rządu L. Millera praktyka ta uległa pewnym modyfikacjom w ten sposób, iż obecnie wystarczające jest określenie we wniosku nazwy urzędu ministra, a w przypadku ministrów bez teki – jedynie określenie, że dana osoba będzie „ministrem – członkiem Rady Ministrów”; patrz: A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 128–130.

<sup>116</sup> Por. *casus* rządu M. Belki, patrz: *Ibidem*, s. 121–124; M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 170–172.

politycznej czy kwalifikacji merytorycznej. Dotychczasowa praktyka nie pozwala na wskazanie sytuacji, w których Prezydentowi udałoby się zablokować nominację ministerialną<sup>117</sup>. Ponadto regulacje art. 154–155 Konstytucji zakładają powołanie składu Rady Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów w formie jednego aktu (*en bloc*). Dlatego za niedopuszczalną należałoby uznać próbę powołania rządu w sposób wybiórczy, z pominięciem pewnych ministrów. Stąd też jeżeli Prezydent nie zgadza się z proponowanym przez Prezesa Rady Ministrów składem gabinetu, to wówczas może odmówić powołania Rady Ministrów<sup>118</sup>. Oznaczałoby to jednak w praktyce porażkę misji stworzenia rządu w trybie tzw. procedury podstawowej i konieczność wyboru premiera przez Sejm zgodnie z art. 154 ust. 3 Konstytucji. Taka sytuacja wiązałaby się z podważeniem autorytetu Prezydenta, który przecież był odpowiedzialny za desygnowanie premiera. Dlatego trudno wskazać przyczyny, które skłoniłyby Prezydenta do odmowy powołania członków Rady Ministrów na wniosek premiera<sup>119</sup>.

W tej sytuacji należy uznać, że w praktyce akt powołania ministra przez Prezydenta ma charakter czysto formalny i stanowi realizację woli Prezesa Rady Ministrów. Zewnętrznym potwierdzeniem tej zasady jest obowiązek złożenia przez premiera kontrasygnaty na postanowieniu Prezydenta RP o powołaniu Rady Ministrów<sup>120</sup>.

Podobny charakter ma udział Prezydenta RP w procedurze odwołania członków Rady Ministrów. Obecnie rola głowy państwa w tej procedurze ogranicza się do wydania postanowienia o odwołaniu danej osoby z urzędu ministra. Powyższe postanowienie jest wydawane bądź na wniosek Prezesa Rady Ministrów, bądź też jest rezultatem uchwalenia przez Sejm wotum nieufności wobec ministra. Wydaje się, iż w obydwu wypadkach rolę Prezydenta jest dokonanie formalnego aktu odwołania członka rządu zgodnie z wolą organu wnioskującego. Zarówno z art. 159 ust. 2, jak i art. 161 Konstytucji RP można wywnioskować istnienie po stronie Prezydenta obowiązku dokonania takiej zmiany. Ograniczenie swobody Prezydenta w tej dziedzinie jest dodatkowo

---

<sup>117</sup> W okresie tworzenia pierwszego rządu D. Tuska Prezydent L. Kaczyński formułował zastrzeżenia wobec kandydatur R. Sikorskiego na Ministra Obrony Narodowej oraz Z. Cwiągalskiego na Ministra Sprawiedliwości, jednak ostatecznie uznał, iż jest zmuszony do powołania Rady Ministrów zgodnie z wnioskiem premiera, patrz: B. Opaliński, *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 72; <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Prezydent-nie-bedzie-przeszkadzal-polskiemu-rzadowi,wid,9386377,wiadomosc.html?ticaid=118343>

<sup>118</sup> B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 73–74.

<sup>119</sup> Stąd też do chwili obecnej nie zdarzył się przypadek, w którym Prezydent odmówiłby powołania Rady Ministrów zgodnie z wnioskiem premiera, patrz: *Ibidem*, s. 75.

<sup>120</sup> W ten sposób premier może niejako skontrolować postanowienie Prezydenta, dzięki czemu ma pewność, iż w składzie rządu nie znajdą się osoby przez niego niewskazane, patrz: *Ibidem*, s. 72.

podkreślone poprzez fakt, iż postanowienie szefa państwa dotyczące zmiany w składzie Rady Ministrów podjęte na podstawie art. 161 Konstytucji wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów<sup>121</sup>.

W tym kontekście szczególne wątpliwości w doktrynie dotyczą możliwości odmowy uwzględnienia przez Prezydenta RP wniosku Prezesa Rady Ministrów o dokonanie zmiany w składzie Rady Ministrów. Zgodnie z przeważającym poglądem, Prezydent jest związany treścią wniosku Prezesa Rady Ministrów. Pogląd ten wynika z wykładni gramatycznej art. 161 Konstytucji („dokonuje zmian”) skonfrontowanego z art. 68 ust. 2 Małej Konstytucji („może dokonać zmian”). Wobec powyższego obecne regulacje konstytucyjne nakładają na Prezydenta obowiązek uwzględnienia wniosku personalnego premiera<sup>122</sup>.

Odmienny pogląd opiera się na zaakcentowaniu roli Prezydenta RP jako organu stojącego na straży Konstytucji, suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności jego terytorium i nienaruszalności granic (art. 126 Konstytucji RP). W tym kontekście wskazuje się, że Prezydent może odmówić uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie członka Rady Ministrów, jeżeli dokonanie tej czynności kolidowałoby z tymi konstytucyjnymi wartościami. Gdyby bowiem Prezydent uwzględnił taki wniosek, wówczas naraziłby się na odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu<sup>123</sup>. Stąd też w takiej sytuacji Prezydent powinien w pierwszej kolejności podjąć nieformalne działania w celu wpłynięcia na premiera w kierunku modyfikacji lub wycofania wadliwego wniosku. W razie niepowodzenia tych starań, Prezydent może od-

<sup>121</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 161, uwaga 6*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 92. Wspomniani wyżej autorzy wskazują, iż wymóg dokonania kontrasygnaty jest w tym wypadku zbędny, gdyż Prezydent działa w tej sprawie na podstawie wniosku organu dokonującego kontrasygnaty. Nie negując tego poglądu można jednak przyjąć, iż zachowanie wymogu kontrasygnaty postanowienia Prezydenta wydanego na podstawie art. 161 Konstytucji stanowi wyraz troski ustrojodawcy, który chce zabezpieczyć kompetencje premiera do ustalania składu Rady Ministrów. Ponadto wymóg ten jest logiczną konsekwencją reguły kontrasygnowania postanowienia Prezydenta w sprawie powołania Rady Ministrów. Zatem skoro postanowienie Prezydenta wymaga kontrasygnaty szefa rządu, to brak podpisu premiera czyni je nieważnym od samego początku i nie wymaga wszczynania postępowania w sprawie. Hipotetycznie można sobie wyobrazić sytuację, w której wymóg kontrasygnaty postanowienia Prezydenta byłby zniesiony; wówczas postanowienie Prezydenta o odwołaniu ministra wydane bez wniosku premiera lub w sprzecznie z wnioskiem również byłoby nieważne, jednak tę nieważność należałoby stwierdzić w odpowiednim postępowaniu.

<sup>122</sup> Tak np. J. Ciapała, *op. cit.*, s. 293; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 174; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2004, s. 193; M. Kruk, *System rządów Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 35.

<sup>123</sup> B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 113; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 92.

mówić uwzględnienia wniosku premiera, obszernie uzasadniając swoje stanowisko<sup>124</sup>.

Wydaje się, iż drugi z opisanych wyżej poglądów jest zbyt daleko idący, stoi bowiem w sprzeczności z literalną wykładnią art. 161 Konstytucji. Należy wskazać, iż trudno wskazać przypadek, w którym wniosek premiera o odwołanie ministra naruszałby Konstytucję<sup>125</sup>. Teoretycznie można natomiast przyjąć założenie, iż w konkretnym przypadku odwołanie ministra może przyczynić się do naruszenia bezpieczeństwa państwa<sup>126</sup>. Jednakże przyjęcie takiej wykładni art. 161 Konstytucji oznaczałoby, że Prezydent może w sposób dość swobodny oceniać decyzje premiera o dokonaniu zmian na stanowiskach ministrów, co kłóciłoby się z intencjami twórców Konstytucji oraz z przyjętym systemem rządów. Nadto należy zauważyć, iż kompetencje do zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego, a także sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa należą do Rady Ministrów<sup>127</sup>. Dlatego wydaje się, że nawet gdyby w ocenie głowy państwa odwołanie konkretnego ministra mogło stanowić np. zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, to wówczas Prezydent powinien dokonać odwołania ministra zgodnie z wnioskiem, zaś ewentualne skutki tego aktu mogłyby być rozpatrywane w kontekście odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem.

Tym niemniej trudno jest stwierdzić, aby powyższe rozważania miały istotne przełożenie na praktykę dokonywania rekonstrukcji rządu. Jak dotąd bowiem pomimo relatywnie częstego występowania okresów kohabitacji i związanych z tym napięć politycznych pomiędzy Prezydentem a szefem rządu nigdy nie zdarzyło się, aby głowa państwa odmówiła uwzględnienia wniosku o odwołanie ministra. W praktyce o wiele więcej zastrzeżeń może wywołać kwestia powołania konkretnej osoby w skład Rady Ministrów w miejsce odwołanego ministra. W tym wypadku może dojść zarówno do próby naruszenia Konstytucji i innych przepisów prawa (np. złożenie przez premiera wniosku o powołanie osoby, która nie jest obywatelem polskim albo nie korzysta z pełni praw publicznych), jak i do zagrożenia bezpieczeństwa państwa (np. złożenie wniosku o powołanie na stanowisko ministra osoby, która jest powiązana z obcym wywiadem). Należy jednak uznać, iż taka sytuacja ma charakter teo-

---

<sup>124</sup> B. Opaliński, *Udział Prezydenta...*, s. 112; A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 131.

<sup>125</sup> Konstytucja nie precyzuje żadnych warunków dotyczących złożenia przez premiera wniosku o odwołanie ministra. Oczywiście sprzeczne z ustawą zasadniczą byłoby złożenie takiego wniosku przez wicepremiera lub innego członka rządu, nawet działającego z upoważnienia premiera (por. W. Sokolewicz, *Uwaga 5 do art. 161 Konstytucji...*, s. 5).

<sup>126</sup> Za sprzeczne z bezpieczeństwem państwa można byłoby uznać np. złożenie wniosku o odwołanie Ministra Obrony Narodowej czy Ministra Spraw Wewnętrznych w czasie wprowadzenia stanu wojennego albo wyjątkowego.

<sup>127</sup> Art. 146 ust. 4, pkt 7–8, 11 Konstytucji RP.

retyczny. Jeżeli bowiem doszłoby do ujawnienia podobnych okoliczności, to wówczas należałoby się spodziewać, że premier wycofa wniosek o powołanie takiej osoby na stanowisko ministra<sup>128</sup>.

Stąd też należy stwierdzić, że Prezydent jest związany wnioskami Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie powołania i odwołania ministra. Wobec tego z perspektywy kandydata na ministra to premier jest tą osobą, która faktycznie decyduje o jego powołaniu w skład Rady Ministrów, zaś postanowienie Prezydenta RP ma charakter czysto formalny. Dlatego też brakuje podstaw do istnienia jakichkolwiek więzi zależności pomiędzy ministrem a głową państwa. Można stwierdzić, że w systemie rządów ustalonym w Konstytucji RP najważniejsze dla ministra jest posiadanie zaufania ze strony premiera. Jest to warunek niezbędny do sprawowania przez niego swojego urzędu. Nieco mniejsze znaczenie praktyczne ma dla ministra posiadanie zaufanie większości sejmowej<sup>129</sup>. Natomiast kwestia zaufania głowy państwa jest dla ministra właściwie nieistotna. Poszczególni ministrowie w ramach wykonywania swoich kompetencji mają obowiązek realizowania poleceń Prezesa Rady Ministrów, a także uchwał Rady Ministrów. Jednakże nie dotyczy to poleceń formułowanych przez głowę państwa. Obecnie co do zasady brakuje podstaw prawnych do wpływania przez Prezydenta na działalność poszczególnych ministrów. Ponadto w strukturze władzy wykonawczej nastąpiło wyraźne odseparowanie Prezydenta i Rady Ministrów zarówno poprzez dokonanie ścisłego podziału kompetencji, jak i ograniczenie przypadków wzajemnej współpracy tych organów. Poza nielicznymi wyjątkami Konstytucja nie wprowadza podstaw do podejmowania przez Prezydenta udziału w kreowaniu polityki rządu czy poszczególnych resortów. Stąd też potrzeba istnienia osobistych kontaktów pomiędzy głową państwa a członkami rządu została obecnie ograniczona do minimum<sup>130</sup>. Koresponduje to ze wzmocnieniem roli Prezesa Rady Ministrów jako kierownika rządu i koordynatora prac ministrów, a co za tym idzie – głównego reprezentanta Rady Ministrów i jej członków w stosunkach z innymi organami państwa, w tym także z Prezydentem RP.

Jednym z przejawów tej funkcji jest przyznanie Prezesowi Rady Ministrów wyłącznego prawa do kontrasygnowania aktów urzędowych Prezydenta RP<sup>131</sup>. Powyższe rozwiązanie jest również konsekwencją przyjętej konstrukcji

<sup>128</sup> A. Proksa, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 194–196.

<sup>129</sup> Teoretycznie minister może sprawować swój urząd nawet mimo braku poparcia większości sejmowej. W takim wypadku konieczne jest jednak, aby w Sejmie nie uformowała się większość negatywna, która mogłaby przeforsować jego odwołanie w trybie indywidualnego wotum nieufności.

<sup>130</sup> Nie wyklucza to oczywiście istnienia takich nieformalnych kontaktów między szefem państwa a poszczególnymi członkami rządu. Kontakty tego typu były szczególnie częste w okresie prezydentury A. Kwaśniewskiego, patrz: A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 139–142.

<sup>131</sup> Art. 144 ust. 2 Konstytucji RP.



kontrasygnaty jako czynności, przez którą organ dokonujący współpodpisu przejmuje odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za treść aktu. Stąd też przyznanie premierowi prawa do dokonywania kontrasygnaty oznacza, iż odpowiedzialność za akt urzędowy głowy państwa obarcza solidarnie wszystkich członków Rady Ministrów<sup>132</sup>. Mimo to decyzja o dokonaniu kontrasygnaty jest podejmowana samodzielnie przez premiera, bowiem aktualne regulacje konstytucyjne wykluczają ministrów z uczestnictwa w tej procedurze. W ten sposób swoboda działania głowy państwa przy wydawaniu aktów urzędowych została ograniczona, jednocześnie Prezydent utracił możliwość oddziaływania na politykę poszczególnych ministrów. Prezes Rady Ministrów stał się zatem jedynym pośrednikiem w relacjach między Prezydentem a Radą Ministrów i jej członkami. Powyższa regulacja zapobiega więc możliwości tworzenia „stronnictwa prezydenckiego” wśród członków Rady Ministrów, a ponadto eksponuje pozycję Prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu<sup>133</sup>. Ponadto wykluczone jest zaistnienie sytuacji występującej na gruncie Małej Konstytucji, polegającej na możliwości pociągnięcia ministra do indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem za akt urzędowy Prezydenta<sup>134</sup>. Tym samym przyjęta w obecnej ustawie zasadniczej konstrukcja kontrasygnaty ogranicza znacznie możliwość tworzenia nieformalnych relacji między Prezydentem a ministrami.

Kolejnym przykładem ograniczenia wpływu Prezydenta RP na działalność ministrów jest wprowadzenie instytucji Rady Gabinetowej. Należy zauważyć, iż przepisy Małej Konstytucji przewidywały możliwość zwoływania przez Prezydenta posiedzeń Rady Ministrów w sprawach szczególnej wagi dla Państwa. Ponadto Prezydent miało prawo przewodniczyć tym posiedzeniom<sup>135</sup>. Tym samym przynajmniej teoretycznie Prezydent RP mógł w niektórych sytuacjach wpływać na politykę rządu<sup>136</sup>. Tymczasem art. 141 Konstytucji RP ustanawiając instytucję Rady Gabinetowej zdecydowanie ograniczył jej znaczenie poprzez wprowadzenie zasady, iż Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów. W ten sposób określono wyraźnie, że Rada Gabinetowa nie jest organem decyzyjnym, lecz jedynie doradczo-konsultacyjnym. Poprzez tę instytucję Prezydent może więc próbować zwrócić uwagę Rady Ministrów na pewne kwestie i wskazać kierunki polityki, natomiast nie może jej niczego narzucić. To Rada Ministrów jest bowiem organem prowadzącym politykę

<sup>132</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 317.

<sup>133</sup> P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 187–190.

<sup>134</sup> *Ibidem*, s. 289; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta...*, s. 82.

<sup>135</sup> Art. 38 ust. 2 Małej Konstytucji.

<sup>136</sup> W praktyce bowiem ani L. Wałęsa, ani A. Kwaśniewski nie korzystali z tego uprawnienia, zadowolając się nieformalnymi kontaktami z członkami rządu, patrz: J. Ciapała, *op. cit.*, s. 296–298.

państwa i ponoszącym z tego tytułu odpowiedzialność przed Sejmem<sup>137</sup>. Tym samym Prezydent nie może również narzucać określonych kierunków działań poszczególnym ministrom. Trudno również wyobrazić sobie, aby w trakcie posiedzeń Rady Gabinetowej ministrowie próbowali wykorzystać obecność Prezydenta do poddawania w wątpliwość polityki premiera. Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż w trakcie obrad Rady stanowisko strony rządowej jest formułowane zazwyczaj przez premiera. Toteż wszelka krytyka tego stanowiska przez ministra może oznaczać jego odwołanie.

Stąd też należy przyjąć, że posiedzenia Rady Gabinetowej stanowią jedynie instrument współpracy między dwoma członami egzekutywy w celu ustalenia wspólnego stanowiska w istotnych sprawach z zakresu polityki państwa<sup>138</sup>. Poprzez tę instytucję Prezydent nie uzyskuje formalnie żadnego wpływu na politykę Rady Ministrów i poszczególnych jej członków. Tym niemniej sugestie Prezydenta mogą mieć istotny wpływ na późniejsze decyzje rządu, szczególnie w sferze polityki zagranicznej oraz polityki obronnej i bezpieczeństwa państwa. Należy zauważyć, iż art. 146 ust. 1 czyni z Rady Ministrów organ kompetentny do prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa. W tej sytuacji prowadzenie polityki zagranicznej należy zasadniczo do Ministra Spraw Zagranicznych, a polityki obronnej – do Ministra Obrony Narodowej, przy czym ich działalność podlega koordynacji i kontroli ze strony premiera. Równocześnie jednak Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 1) oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 2). W tej sytuacji istotne znaczenie dla relacji głowy państwa z szefem resortu Spraw Zagranicznych ma art. 133 ust. 3 Konstytucji, który przewiduje, iż w zakresie polityki zagranicznej Prezydent RP współdziała z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem. Wobec powyższego Prezydent może w pewnym zakresie korygować plany polityki zagranicznej rządu. Co do zasady, korekta ta jest dokonywana w drodze nieformalnych konsultacji czy też na posiedzeniach Rady Gabinetowej i ogranicza się do sugerowania pewnych rozwiązań<sup>139</sup>. Tym niemniej Konstytucja RP wyposaża szefa państwa w szereg kompetencji władczych, które mogą być wykorzystywane w celu zmuszenia ministra do zmiany prowadzonej polityki. Należą do nich prawo do skierowania umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją do Trybunału Konstytucyj-

<sup>137</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 330–333.

<sup>138</sup> Należy przy tym zauważyć, iż jak dotąd instytucja Rady Gabinetowej była wykorzystywana dosyć rzadko. Łącznie od 1997 r. Rada była zwoływana 18 razy, w tym 10 razy przez A. Kwaśniewskiego, 4 przez L. Kaczyńskiego i 4 przez B. Komorowskiego, patrz: A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 147–158, B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 1., s. 124, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1025897,title,Prezydentura-Bronislaw-Komorowskiego-23-projekty-ustaw-4-weta-28-posiedzen-RBN,wid,17237246,wiadomosc.html> (dostęp 8.12.2016).

<sup>139</sup> A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 160.

nego celem zbadania jej zgodności z Konstytucją (art. 133 ust. 2)<sup>140</sup>, prawo do odmowy ratyfikacji umowy międzynarodowej<sup>141</sup> oraz prawo do powoływania i odwoływania ambasadorów (art. 133 ust. 1)<sup>142</sup>. Jednakże praktyka dowodzi, iż możliwość skorzystania tych instrumentów następuje wyjątkowo, bowiem kolejni Prezydenci RP co do zasady respektują regułę współdziałania z premierem i właściwym ministrem w sferze kształtowania polityki zagranicznej państwa<sup>143</sup>. Stąd też nie sposób jest uznać, aby na tle aktualnych rozwiązań konstytucyjnych Minister Spraw Zagranicznych był zobowiązany do podporządkowania swojej działalności decyzjom Prezydenta RP.

<sup>140</sup> W odniesieniu do tego uprawnienia w doktrynie wyrażono pogląd, iż Prezydent powinien korzystać z tej kompetencji tylko w sytuacji, w której powźmie uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności umowy międzynarodowej. Natomiast skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego tylko w celu opóźnienia ratyfikacji umowy należałoby uznać za sprzeczne z wolą ustrojodawcy, patrz: P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 133*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2–3. Należy również wspomnieć, iż powyższe uprawnienie jak dotąd nie było stosowane w praktyce ustrojowej III RP, patrz: B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 108.

<sup>141</sup> Prezydent posiada nie tylko możliwość odmowy ratyfikacji umowy międzynarodowej przedłożonej mu przez premiera, ale także może zastosować weto ustawodawcze wobec ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej w trybie art. 89 i art. 90 Konstytucji, bądź też skierować taką ustawę do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania jej zgodności z Konstytucją; patrz: L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 61; M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 55; B. Szczerkowski, *Komentarz do art. 133 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 637–638; M. Zubik, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1, s. 151–155; częściowo odmiennie P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 133...*, s. 2–3; W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1, s. 175. Prawo to nie dotyczy jedynie ratyfikacji umowy międzynarodowej jeżeli zgoda na ratyfikację została wyrażona przez Naród w referendum zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji, patrz: K. Kubuj, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1, s. 161–162; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 119; odmiennie M. Zubik, *op. cit.*, s. 155. W praktyce nie doszło do sytuacji, w której Prezydent odmówiłby ratyfikacji umowy międzynarodowej. Tym niemniej np. ratyfikacja Traktatu lizbońskiego została dokonana przez Prezydenta L. Kaczyńskiego dopiero półtorej roku po wejściu w życie ustawy zezwalającej na ratyfikację, bowiem Prezydent uzależnił swoją zgodę na ratyfikację od akceptacji Traktatu w innych państwach UE; patrz: B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 122–129, 133.

<sup>142</sup> Zaznaczyć należy, iż w praktyce konstytucyjnej po 1997 r. utrwaliła się zasada, iż zwrot „Prezydent mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej” nie oznacza, że Prezydent jest zobowiązany do uwzględnienia wniosku ministra o mianowanie ambasadora, patrz: B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 130–131; M. Kruk, *System rządów...* s. 40; B. Szczerkowski, *op. cit.*, s. 641.

<sup>143</sup> A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 161–169; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 144–148.

Trudno jest również stwierdzić, aby obecnie istniała jakaś forma podporządkowania Ministra Obrony Narodowej względem głowy państwa. Zgodnie z art. 134 ust. 1 i 2 Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP i w czasie pokoju sprawuje swoje zwierzchnictwo poprzez Ministra Obrony Narodowej. Powyższe zwierzchnictwo ma charakter symboliczny, ideowo-polityczny<sup>144</sup> i wobec tego koncentruje się wokół uprawnień nominacyjnych Prezydenta (art. 134 ust. 3–5). W wypadku nominacji na stopnie wojskowe Konstytucja wyraźnie stanowi, iż dokonywane są one na wniosek Ministra Obrony Narodowej. Natomiast mianowanie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych formalnie jest swobodną decyzją głowy państwa, w praktyce jednak jest ona konsultowana z szefem MON i premierem. Ponadto decyzje personalne Prezydenta podlegają kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów<sup>145</sup>. Oczywiście Prezydent może nie zgodzić się z propozycjami personalnymi szefa MON<sup>146</sup>, tym niemniej jego możliwość wpływania na politykę ministra jest niewielka i ogranicza się głównie do działań nieformalnych.

W tej sytuacji można stwierdzić, iż na gruncie obecnych rozwiązań konstytucyjnych brakuje podstaw do istnienia podporządkowania Ministrów Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej względem Prezydenta RP. Podobny wniosek dotyczy Ministra Spraw Wewnętrznych, którego urząd nie został wprost ujęty w przepisach konstytucyjnych. Tym samym można wskazać, iż ustrojodawca wyraźnie zerwał z zasadą zależności szefów resortów siłowych od głowy państwa, formułowaną na gruncie przepisów Małej Konstytucji. Wobec powyższego w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej nie ma regulacji, które przewidywałyby odpowiedzialność polityczną ministrów przed Prezydentem RP.

#### 4. Uwagi końcowe

Analiza norm prawnych określających relacje pomiędzy Prezydentem RP a ministrami oraz praktyki ich stosowania prowadzi do kilku istotnych wniosków. Można zatem stwierdzić, iż w polskiej tradycji ustrojowej funkcjonują zasadniczo dwa, odmienne poglądy dotyczące określenia roli głowy państwa w systemie organów państwa. Pierwszy z omawianych poglądów, który można określić mianem

---

<sup>144</sup> J. Ciapała, *op. cit.*, s. 183.

<sup>145</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 174–178. Z kolei inne kompetencje Prezydenta dotyczące spraw bezpieczeństwa państwa w postaci mianowania Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4), zarządzenie mobilizacji Sił Zbrojnych oraz ich użycia do obrony państwa (art. 136), czy wydawania w zastępstwie Sejmu postanowienia o stanie wojny (art. 116 ust. 2) są realizowane na wniosek premiera i również podlegają kontrasygnacie, patrz: *Ibidem*, s. 195.

<sup>146</sup> J. Czajowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne...*, s. 67–69.

„prezydentury ograniczonej”, opiera się na interpretacji rozwiązań normatywnych zawartych w kolejnych aktach rangi konstytucyjnej. Mając zatem na uwadze jedynie treść przepisów kolejnych konstytucji i ustaw konstytucyjnych można przyjąć, iż w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej rola Prezydenta w systemie organów państwowych jest zazwyczaj ograniczona. Dotyczy to w szczególności wpływu głowy państwa na politykę Rady Ministrów i jej członków oraz na skład personalny rządu. Poza pewnymi wyjątkami przewidzianymi w Konstytucji kwietniowej oraz w Małej Konstytucji z 1992 r., Prezydent zazwyczaj nie posiadał wpływu na skład personalny Rady Ministrów w momencie jej powołania, nie mógł również samodzielnie dokonywać zmian w jej składzie, ani nawet decydować o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku Prezesa Rady Ministrów o dokonanie zmiany w składzie gabinetu.

W tej sytuacji, próby wprowadzenia w aktualnej Konstytucji zasady odpowiedzialności politycznej członków rządu przed głową państwa, formułowane w niektórych projektach Konstytucji RP z lat 1989–1993 i w toku prac konstytucyjnych, należało uznać za sprzeczne z polską tradycją ustrojową. W Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. również została przyjęta koncepcja prezydentury ograniczonej, która zakłada między innymi brak odpowiedzialności politycznej członków rządu przed głową państwa. Ponadto Prezydent zasadniczo nie posiada wpływu na skład personalny Rady Ministrów, jedynie teoretycznie może odmówić powołania Rady Ministrów w składzie zaproponowanym przez premiera.

Należy jednak zauważyć, iż o systemie ustrojowym danego państwa nie decyduje jedynie treść norm konstytucyjnych, ale także praktyka ich stosowania<sup>147</sup>. Mając powyższe na uwadze można sformułować pogląd, iż zarówno w okresie obowiązywania konstytucji marcowej oraz Małej Konstytucji z 1947 r., jak i w praktyce ustrojowej lat 1989–1997 istniała tendencja do interpretowania kompetencji Prezydenta RP w sposób rozszerzający. Próby takiej interpretacji są również widoczne w procesie stosowania przepisów aktualnej Konstytucji RP, co wydaje się być niezgodne z przyjętą w ustawie zasadniczej ideą demokratycznego państwa prawnego<sup>148</sup>. Można wskazać, iż dotyczy to przede wszystkim uprawnień nominacyjnych głowy państwa, takich jak np. prawo mianowania ambasadorów czy powoływania sędziów<sup>149</sup>. Stąd też należałoby

<sup>147</sup> Uwagę prof. W. Skrzydły, dotyczącą ustroju politycznego V Republiki Francuskiej (W. Skrzydło, *Ustrój polityczny...*, s. 10); można w zasadzie odnieść do systemów ustrojowych wszystkich państw świata.

<sup>148</sup> A zwłaszcza z zasadą legalizmu ujętą w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

<sup>149</sup> Można wskazać, że z literalnego brzmienia art. 133 ust. 1 pkt 2) i art. 179 Konstytucji RP i użytych tam sformułowań „mianuje” i „powołuje” wynika obowiązek dokonania przez Prezydenta tej czynności na wniosek organu, który złożył wniosek. W praktyce jednak już od 1997 r. utrwaliła się zasada, iż Prezydent nie jest związany wnioskiem Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie mianowania ambasadorów, zaś od 2007 r. zaistniała praktyka, iż szef państwa może

oczekiwać, iż podobna interpretacja będzie stosowana w przypadku procedury powoływania i odwoływania członków rządu. Co jednak charakterystyczne, pomimo pewnych prób podejmowanych przez Prezydenta L. Kaczyńskiego, nie udało się rozszerzyć kompetencji głowy państwa w procesie powoływania ministrów. Choć bowiem część doktryny uznaje prawo Prezydenta do odmowy powołania w skład rządu osoby zaproponowanej przez premiera, to taka sytuacja nigdy nie miała miejsca w praktyce<sup>150</sup>. Tym niemniej można wskazać na istotną rolę nieformalnego wpływu szefa państwa na proces kształtowania składu rządu, przede wszystkim w sytuacji, gdy Prezydent i premier wywodzą się z tego samego obozu politycznego.

Zasadniczo jednak Prezydent nie ma możliwości wpływania na skład personalny gabinetu czy na politykę ministrów, jeżeli nie jest to zgodne z wolą premiera. Podobnie w kwestii odwoływania członków rządu Prezydent w praktyce nie może działać ani bez wniosku Prezesa Rady Ministrów, ani wbrew takiemu wnioskowi<sup>151</sup>. Ewentualne prawo do odmowy uwzględnienia wniosku premiera o odwołanie ministra, uznawane przez część doktryny, ma w wysokim stopniu charakter teoretyczny. W tym kontekście można zauważyć, iż Konstytucja RP konsekwentnie nie przyznaje Prezydentowi RP prawa do jakiegokolwiek kontroli działalności rządu. Wynika to z faktu, iż w świetle obecnej Konstytucji Prezydent RP jest wyraźnie odseparowany od Rady Ministrów, która stanowi główny organ władzy wykonawczej w państwie. Zgodnie z przyjętymi regułami systemu parlamentarno-gabinetowego kontrola działalności rządu należy do Sejmu, a kontrola działalności członków rządu – także do premiera. Zatem z perspektywy ministrów „brakuje miejsca” na jeszcze jeden rodzaj odpowiedzialności, bowiem odpowiedzialność polityczna członków rządu przed Prezesem Rady Ministrów w pewnym sensie konsumuje ich ewentualną odpowiedzialność przed Prezydentem, jako organem należącym również do władzy wykonawczej. Można powiedzieć, że dla członka rządu najważniejsze jest realizowanie kierunków polityki wyznaczonych przez premiera. To premier jest organem, który na bieżąco koordynuje i kontroluje działalność ministra oraz

---

odmówić powołania sędziego wskazanego przez Krajową Radę Sądownictwa, patrz: P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne...*, s. 83–84; J. Karp, P. Mikuli, *Realizacja uprawnień nominacyjnych Prezydenta RP*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne...*, s. 104–106.

<sup>150</sup> Należy uznać, iż stało się tak dzięki twardej postawie premiera D. Tuska, który nie uznał za stosowne uwzględnić zastrzeżeń Prezydenta L. Kaczyńskiego do zgłoszonych kandydatur ministrów. Ostatecznie Prezydent zrezygnował z dalszego podtrzymywania swoich zastrzeżeń i powołał Radę Ministrów w składzie wnioskowanym przez premiera, co zapobiegło stworzeniu precedensu konstytucyjnego, możliwego do wykorzystania w przyszłości.

<sup>151</sup> Pozycja Prezesa Rady Ministrów w procedurze odwoływania członków rządu jest zabezpieczona również dzięki temu, iż postanowienie Prezydenta wydane na podstawie art. 161 Konstytucji wymaga kontrasygnaty szefa rządu.



wyciąga konsekwencje w stosunku do członka rządu, którego pracę ocenia negatywnie. Natomiast Prezydent nie jest w żadnym stopniu zwierzchnikiem ministrów, jego relacje z nimi są ograniczone do minimum. Dlatego szef państwa nie może ani samodzielnie egzekwować odpowiedzialności politycznej członków rządu, ani też składać w tej sprawie wniosków do Sejmu czy do premiera.

Faktycznie zatem Prezydent może domagać się odwołania ministra tylko na drodze nieformalnych nacisków na premiera lub ugrupowania polityczne w Sejmie. Takie działania mogą być skuteczne w przypadku, gdy Prezydent wywodzi się z tego samego ugrupowania co większość parlamentarna. Sugestie Prezydenta co do składu Rady Ministrów są również istotne w okresie funkcjonowania rządu mniejszościowego, a w szczególności rządu powołanego „pod patronatem” Prezydenta w trybie art. 155 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w okresie kohabitacji Prezydenta z rządem posiadającym poparcie stabilnej większości parlamentarnej możliwość ingerencji głowy państwa w skład personalny Rady Ministrów jest niewielka. Jedyny przypadek, kiedy szef państwa może samodzielnie wszcząć procedurę usunięcia danej osoby ze składu Rady Ministrów dotyczy możliwości złożenia wniosku w sprawie pociągnięcia członka rządu odpowiedzialności konstytucyjnej. Jednakże wniosek ten musi być oparty na podejrzeniu, iż taka osoba naruszyła Konstytucję lub ustawy, albo popełniła przestępstwo w związku z zajmowanym stanowiskiem. Ponadto do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Stanu konieczne jest podjęcie stosownej uchwały przez Sejm<sup>152</sup>. Zatem swoboda Prezydenta w tym przypadku jest ograniczona poprzez konieczność wskazania wspomnianego deliktu konstytucyjnego lub przestępstwa, a ponadto wymaga akceptacji ze strony innego organu, w tym wypadku pierwszej izby parlamentu.

Można zatem stwierdzić, że z perspektywy ministra nie jest konieczne ubieganie się o zaufanie Prezydenta. Ewentualna negatywna ocena jego pracy przez szefa państwa nie ma dla ministra istotnego znaczenia dopóty, dopóki nie przekłada się to na pogorszenie relacji członka rządu z premierem. Tym samym z punktu widzenia ministra za bezzasadne należałoby uznać wszelkie próby zabiegania o poparcie Prezydenta, czy też próby tworzenia jakiegokolwiek „opozycji” przeciwko premierowi w oparciu o autorytet głowy państwa. Rezygnacja z jakichkolwiek form zależności ministrów od Prezydenta znacząco upraszcza relacje pomiędzy organami władzy wykonawczej, wzmacniając pozycję premiera, Rady Ministrów oraz jej poszczególnych członków. Jednocześnie takie unormowanie wzmacnia powiązania między ministrami a szefem rządu. Stąd też można stwierdzić, iż brak odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezydentem RP jest rozwiązaniem korzystnym dla prawidłowego funkcjonowania rządu, nadto jest logiczną konsekwencją przyjęcia parlamentarno-gabinetowego systemu rządów z elementami systemu premierowskiego.

---

<sup>152</sup> Art. 156 Konstytucji RP.



## Rozdział V

### Odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem

#### 1. Uwagi wstępne i prawnoporównawcze

Możliwość pociągania członków gabinetu do odpowiedzialności politycznej przed parlamentem pojawiła się po raz pierwszy w ustroju brytyjskim w XVIII wieku. Prawo do kontroli poczynań członków rządu przez parlament, a zwłaszcza przez Izbę Gmin, oraz do żądania ich ustąpienia ze stanowiska zostało ukształtowane jako alternatywa dla odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów. Istotne znaczenie miało również osłabienie pozycji politycznej króla, który przy określaniu składu gabinetu musiał liczyć się ze stanowiskiem większości parlamentarnej. Nastąpiło wówczas ukształtowanie się zasady odpowiedzialności indywidualnej ministrów przed parlamentem za ich działalność, jak również solidarnej odpowiedzialności członków rządu za politykę całego gabinetu<sup>1</sup>.

W ustroju brytyjskim zasadniczo przyjmuje się, że wotum nieufności dla gabinetu może być wyrażone zarówno wprost, poprzez podjęcie stosownej uchwały<sup>2</sup>, jak i pośrednio, poprzez odmowę uchwalenia projektu ustawy złożonego przez gabinet. Ta druga forma tzw. dorozumianego wotum nieufności ukształtowała się ostatecznie w latach 30. XIX w.<sup>3</sup>, choć jeszcze do lat 40. XIX

---

<sup>1</sup> M. Rakowski, *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016, s. 84–88.

<sup>2</sup> Przy czym w systemie brytyjskim występują zarówno wnioski o wotum nieufności w ścisłym tego słowa znaczeniu (*motion of no confidence*), jak i wnioski o podjęcie uchwały w przedmiocie krytyki rządu bez obowiązku złożenia dymisji (*censure motions*). W praktyce właściwe zaklasyfikowanie wniosku może być utrudnione i w dużej mierze zależy od tego, jak dany projekt uchwały zostanie potraktowany przez rząd i opozycję, patrz: T. Wiecech, *Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, z. 6, s. 88–90.

<sup>3</sup> W 1830 r. nastąpiła dymisja rządu A. Wellingtona z uwagi na odrzucenie projektu ustawy w sprawie listy cywilnej, w 1835 r. dymisję złożył premier R. Peel po przegraniu 6 głosowań w Izbie Gmin; patrz: M. Rakowski, *op. cit.*, s. 202–203.

w. była kwestionowana<sup>4</sup>. Od tego momentu „dorozumiane” wotum nieufności stało się podstawą dochodzenia odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Tym niemniej w praktyce zasada ta była ograniczana poprzez przyjęcie interpretacji, iż nie każda porażka rządu w głosowaniu nad ustawą oznacza obowiązek jego dymisji<sup>5</sup>. Z kolei „bezpośrednie” wotum nieufności było stosowane niezmiernie rzadko<sup>6</sup>. Należy przyjąć, iż wynikało to z faktu, że odwołanie rządu było łatwiejsze w trybie „dorozumianego” wotum nieufności. Ponadto jeżeli gabinet wygrywał głosowania nad poszczególnymi ustawami to stanowiło to dowód na to, że dysponował stabilną i zdyscyplinowaną większością w Izbie Gmin. W tej sytuacji opozycja nie występowała z takim wnioskiem uznając, że nie ma szansy na jego uchwalenie. Ponadto pod koniec XIX w. nastąpiło utrwalenie systemu dwupartyjnego i zasady tworzenia gabinetu przez jedną partię polityczną, która posiadała większość w Izbie Gmin. Z tego powodu wyrażenie rządowi wotum nieufności w Wielkiej Brytanii stało się mało prawdopodobne<sup>7</sup>.

Dodatkowym czynnikiem ograniczającym stosowanie wotum nieufności wobec rządu był fakt, iż dymisja rządu mogła pociągać za sobą rozwiązanie parlamentu i przedwczesne wybory. W tej sytuacji posłowie, którzy nie chcieli dopuścić do wcześniejszych wyborów, będą głosowali za propozycjami rządowymi i przeciwko ewentualnemu wnioskowi o wotum nieufności<sup>8</sup>. Nadmienić należy, iż według aktualnego stanu prawnego forma „bezpośredniego” wotum nieufności wobec rządu jest ustalona przez prawo stanowione<sup>9</sup>. Wotum jest uchwalane przez Izbę Gmin zwykłą większością głosów i oznacza skrócenie kadencji parlamentu, chyba że w ciągu kolejnych 14 dni Izba uchwali wotum

<sup>4</sup> P. Sarnecki, *Procedury odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojoznawcze. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułko”, red. A. Szmyt, t. XXXI, 2014, s. 135.

<sup>5</sup> M. Rakowski, *op. cit.*, s. 207, 280–281; I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1969, s. 493.

<sup>6</sup> Skuteczne uchwalenie wotum nieufności nastąpiło w 1782 r. (gabinet lorda Northa), 1841 r. (gabinet lorda Melbourne’a) oraz w 1979 r. (gabinet J. Callaghana); niektóre źródła podają również przypadek uchwalenia wotum nieufności rządowi J. Ramsaya MacDonalda w 1924 r., patrz: I. Bokszczanin w pracy *Rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii*, [w:] *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, J. Zieliński, t. I, Warszawa 2003, s. 287; M. Rakowski, *op. cit.*, s. 290; T. Wiecech, *op. cit.*, s. 87.

<sup>7</sup> J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 31–33. Tym niemniej w latach 1965–2010 złożono 7 wniosków o wyrażenie wotum nieufności, które nie zostały uwzględnione przez Izbę Gmin; patrz: T. Wiecech, *op. cit.*, s. 87; S. Buckley, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburg 2006, s. 76–80.

<sup>8</sup> M. Rakowski, *op. cit.* s. 204–205.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 15 sierpnia 2011 r. o kadencji parlamentarnej (*Fixed-term Parliamentary Act*) wskazuje, iż Izba Gmin może przyjąć uchwałę o treści: „ta Izba nie posiada zaufania do Rządu Jej Królewskiej Mości” (*“That this House has no confidence in Her Majesty’s Government”*), patrz: art. 2 ust. 4 *Fixed-term Parliamentary Act*, [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga\\_20110014\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga_20110014_en.pdf) (dostęp 1.02.2017).

zaufania wobec gabinetu<sup>10</sup>. Nie wyklucza to jednak możliwości uchwalenia „dorozumianego” wotum nieufności zgodnie z dotychczasowymi konwensami konstytucyjnymi, tyle tylko, że wówczas premier nie może wystąpić z wnioskiem o rozwiązanie parlamentu<sup>11</sup>.

Zaznaczyć również należy, iż do lat 30. XIX w. odpowiedzialność polityczna gabinetu przed parlamentem mogła być egzekwowana także przez Izbę Lordów<sup>12</sup>. Jednakże od tego czasu w drodze zwyczajowej druga izba parlamentu utraciła prawo do domagania się dymisji rządu. Wprawdzie Izba Lordów nadal może uchwalić wotum nieufności gabinetowi, jednakże taka uchwała nie skutkuje obowiązkiem dymisji rządu<sup>13</sup>.

Z kolei indywidualna odpowiedzialność ministrów przed Izbą Gmin miała dużo mniejsze znaczenie. W praktyce jeszcze w XIX w. zdarzały się przypadki składania *censure motions* wobec pojedynczych ministrów, których uchwalenie skutkowało ich dymisją<sup>14</sup>. Jednakże w późniejszym okresie przyjęta została interpretacja, iż wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi uderza w cały rząd i jest w istocie wnioskiem o odwołanie gabinetu. Stąd też w warunkach systemu dwupartyjnego odwołanie ministra w trybie indywidualnego wotum nieufności jest właściwie niemożliwe. Należy jednak wskazać, iż w drodze zwyczajowej przyjęto również możliwość wymuszenia dymisji ministra bez przegłosowania formalnego wniosku o wyrażenie wotum nieufności, jeżeli minister dopuści się niewłaściwego zachowania lub wypowiedzi, jak również błędów w kierowaniu resortem<sup>15</sup>. W ostatnich latach dostrzegalne jest

---

<sup>10</sup> Art. 2 ust. 5 w zw. z art. 2 ust. 3 przywołanej wyżej ustawy. Wątpliwości natomiast budzi fakt, czy wotum zaufania ma być udzielone dotychczasowemu gabinetowi, czy też nowemu gabinetowi utworzonemu przez nową większość uformowaną w Izbie Gmin. Wydaje się, że właściwa jest druga interpretacja; patrz: T. Wicciech, *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 3, s. 85–89.

<sup>11</sup> W doktrynie wskazuje się, że dorozumiane wotum nieufności może być wyrażone gabinetowi poprzez odrzucenie głównej ustawy budżetowej, odrzucenie adresu dziękczynnego w odpowiedzi na mowę tronową czy też odrzucenie przez Izbę Gmin przedłożenia rządowego uznanego przez premiera za „kwestię zaufania”; patrz: T. Wicciech, *Rozwiązanie parlamentu...*, s. 87; także: idem, *Wotum nieufności...*, s. 92–99.

<sup>12</sup> I. Jennings, *op. cit.*, s. 472.

<sup>13</sup> T. Wicciech, *Wotum nieufności...*, s. 83–84.

<sup>14</sup> M. Rakowski, *op. cit.*, s. 297–300; T. Wicciech, *Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Sejmowy” 2010, z. 2, s. 118.

<sup>15</sup> Do pierwszej grupy można zaliczyć np. rezygnację wiceminister zdrowia E. Currie po tym, jak w wywiadzie stwierdziła, że większość jaj produkowanych w Wielkiej Brytanii jest zarażona salmonellą (co doprowadziło do gwałtownego załamania ich sprzedaży), do drugiej np. odejście Ministra Spraw Zagranicznych R. Carringtona w 1982 r. w reakcji na wybuch wojny o Falklandy. Nadmienić należy, że czasami dymisja jest składana przez ministra z własnej inicjatywy, a czasami jest wymuszana przez premiera. W tym kontekście można zauważyć na przenikanie się odpowiedzialności politycznej ministrów przed premierem i przed parlamentem; patrz: T. Wicciech, *Zasada indywidualnej...*, s. 123–128; S. Buckley, *op. cit.*, s. 44–45.

również chęć nowego zdefiniowania pojęcia odpowiedzialności ministrów<sup>16</sup>. Specyficzne dla ustroju brytyjskiego jest także to, iż odpowiedzialność polityczna obejmuje także tzw. *junior ministers*, czyli wiceministrów<sup>17</sup>.

Zasady solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządów przed parlamentem zostały przyjęte we wszystkich państwach recypujących parlamentarno-gabinetowy system rządów. Tym niemniej, w toku dalszej ewolucji, doszło do wprowadzenia pewnych modyfikacji przyjętych rozwiązań, w kierunku racjonalizacji systemu rządów<sup>18</sup>. We Francji odpowiedzialność na niedostatki parlamentarno-gabinetowego systemu rządów okresu III i IV Republiki było przyjęcie systemu parlamentarno-prezydenckiego (pół-prezydenckiego) w konstytucji V Republiki. Do jego założeń należy między innymi ograniczenie odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Stąd też Rada Ministrów jest powoływana wyłącznie przez Prezydenta i nie ma obowiązku ubiegania się o wotum zaufania parlamentu. Art. 49 ust. 3 konstytucji V Republiki wskazuje, że premier może postawić wobec Zgromadzenia Narodowego wnioski o wotum zaufania w związku z głosowaniem nad projektem ustawy finansowej lub ustawy o finansowaniu ubezpieczeń społecznych. W takim przypadku projekt uważa się za przyjęty, chyba że w ciągu 24 godzin po postawieniu kwestii zaufania, zostanie złożony wniosek o udzielenie wotum nieufności i zostanie on przegłosowany<sup>19</sup>. Wniosek o wyrażenie

<sup>16</sup> Ministrowie nie tylko ponoszą odpowiedzialność polityczną (*responsibility*) powiązaną z posiadaniem zaufania większości w Izbie Gmin, ale także są obarczeni obowiązkiem rozliczenia (*accountability*), czyli złożenia wyjaśnień z działalności resortu. W efekcie tych wyjaśnień minister może być zmuszony do złożenia rezygnacji, jeżeli zostanie wykazane, iż osobiście uczestniczył w podjęciu krytykowanej decyzji. Jeżeli natomiast nie miał wpływu na jej wydanie, to wówczas opozycja nie będzie oczekiwała jego dymisji. W tym kontekście można zauważyć zjawisko polegające na próbie odseparowania ważniejszych decyzji resortu („politycznych”) od mniej ważnych („administracyjnych”); jedynie decyzje z tej pierwszej grupy powinny skutkować dymisją ministra; patrz: P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland, Oregon, 2016, s. 171–173; P. Mikuli, *Zasada podziału władzy a ustroj brytyjski*, Warszawa 2006, s. 100; T. Wiecech, *Zasada indywidualnej...*, s. 119–120, 128.

<sup>17</sup> T. Wiecech, *Zasada indywidualnej...*, s. 123.

<sup>18</sup> P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 134–138.

<sup>19</sup> Ponadto premier może zastosować tę procedurę w związku z innym rządowym lub parlamentarnym projektem ustawy raz w ciągu sesji Zgromadzenia Narodowego. Do 2008 r. powyższy przepis przewidywał możliwość związania kwestii zaufania z każdym projektem rządowym. W praktyce często zdarza się, że opozycja nie zgadza się propozycją rządową i składa wniosek o wotum nieufności, jednak jak dotąd nie udało się takiego wniosku przegłosować i odrzucić ustawy proponowanej przez rząd. W ten sposób instytucja wotum zaufania, pierwotnie pomyślana jako narzędzie egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, stała się instrumentem nacisku egzekutywy na legislaturę; patrz: P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 143–144; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i w V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, z. 2–3, s. 235–236; A. Sulikowski, *Odpowiedzialność polityczna rządu we Francji. Geneza i specyfika pod rządami V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2002, z. 3, s. 61–62; 75–76.



wotum nieufności może być zgłoszony przez 1/10 składu izby, zaś głosowanie nie może się odbyć przed upływem 48 godzin od złożenia wniosku. Wniosek może być przyjęty tylko większością głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia<sup>20</sup>. Ponadto w świetle art. 49 ust. 1 konstytucji premier może wystąpić o udzielenie wotum zaufania dla Rady Ministrów w związku z programem rządu, albo deklaracją dotyczącą ogólnej polityki. Wówczas możliwe jest odrzucenie programu albo deklaracji, co wiąże się z obowiązkiem podania się rządu do dymisji<sup>21</sup>. W praktyce nigdy nie doszło do sytuacji, w której rząd nie uzyskałby wotum zaufania z uwagi na odrzucenie jego programu działania albo deklaracji polityki, czy też propozycji ustawodawczej. Natomiast wyrażenie wotum nieufności nastąpiło raz (w 1962 r. wobec I rządu G. Pompidou), a w jego efekcie prezydent de Gaulle zarządził rozwiązanie parlamentu i przedterminowe wybory<sup>22</sup>.

W ustroju francuskim przewiduje się jedynie solidarną odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem Narodowym. Druga izba parlamentu, czyli Senat, nie dysponuje prawem wyrażenia wotum nieufności rządowi<sup>23</sup>. Ponadto ministrowie nie ponoszą indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed żadną z izb parlamentu. W tej sytuacji członkowie rządu odpowiadają politycznie wyłącznie przed premierem i prezydentem<sup>24</sup>.

Z kolei w ustroju niemieckim racjonalizacja systemu parlamentarno-gabinetowego wiąże się z instytucją konstruktywnego wotum nieufności, wywodzącą się z okresu Republiki Weimarskiej<sup>25</sup>. W momencie powołania kanclerz

---

<sup>20</sup> Ponadto ten sam deputowany może podpisać w ciągu jednej sesji zwyczajnej najwyżej trzy wnioski o wotum nieufności i tylko jeden w ciągu sesji nadzwyczajnej (nie licząc sytuacji określonej w art. 49 ust. 3 konstytucji; patrz: art. 49 ust. 2 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r., tłumaczenie polskie, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Stańkiewicz, Warszawa 2011, s. 283.

<sup>21</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *op. cit.*, s. 233–234.

<sup>22</sup> R. Ghevontian, *Czy Prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 6, s. 62; S. Bożyk, *Model ustrojowy V Republiki Francuskiej a system rządów w Federacji Rosyjskiej*, „Studia Iuridica Lubliniensia” nr 22, *Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz*, Lublin 2014, s. 38.

<sup>23</sup> Art. 49 ust. 4 konstytucji przewiduje możliwość zwrócenia się przez premiera do Senatu z wnioskiem o aprobatę rządowej deklaracji dotyczącej ogólnej polityki, jednak odrzucenie takiej deklaracji nie powoduje żadnych konsekwencji dla rządu. Jak dotychczas Senat zawsze udzielał poparcia rządowi; patrz: B. Dziemidok-Olszewska, *op. cit.*, s. 236–237; W. Skrzydło, *Senat Republiki Francuskiej*, [w:] *Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009, s. 256–257.

<sup>24</sup> W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 188; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 172, 180–182; J. L. Thiérbault, *The Political Autonomy of Cabinet Ministers in the French Fifth Republic*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009, s. 144.

<sup>25</sup> M. Bożek, *Geneza konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2011, z. 5, s. 81–99; G. Pastuszko, *Instytucja konstruktywnego wotum nieufności w systemach ustrojowych państw europejskich – analiza prawno-porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 3, s. 29–30.

federalny otrzymuje inwestyturę ze strony Bundestagu, zatem funkcjonuje domniemanie posiadania przez kanclerza zaufania ze strony pierwszej izby parlamentu. Obalenie tego domniemanie może nastąpić jedynie w ten sposób, iż Bundestag większością głosów uchwali wotum nieufności wobec kanclerza federalnego jednocześnie wybierając jego następcę. W takiej sytuacji kanclerz jest zobowiązany do złożenia dymisji, a prezydent musi ją przyjąć. W konsekwencji do dymisji podają się również ministrowie<sup>26</sup>. Wobec powyższego kwestia solidarnej odpowiedzialności Rządu Federalnego przed parlamentem koncentruje się na osobie kanclerza, ministrowie są niejako „wyłączeni” z tej procedury. Od losów kanclerza zależą zatem losy całego rządu, zaś indywidualna odpowiedzialność polityczna kanclerza jest nierozzerwalnie połączona z solidarną odpowiedzialnością gabinetu<sup>27</sup>. Dodać należy, że druga izba parlamentu, Bundesrat, nie uczestniczy w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu. Nadto należy wskazać, iż poza wyrażeniem kanclerzowi konstruktywnego wotum nieufności Bundestag nie ma możliwości odwołania kanclerza<sup>28</sup>.

Wniosek w sprawie uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności może być zgłoszony przez grupę deputowanych w liczbie co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby członków Bundestagu, albo przez frakcję parlamentarną zrzeczającą co najmniej taką liczbę deputowanych. Nadto wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 48 godzin od zgłoszenia<sup>29</sup>. Wotum nieufności jest uchwalane większością ustawowej liczby deputowanych<sup>30</sup>. Uchwalenie wotum nieufności oznacza równocześnie powołanie nowego

<sup>26</sup> Art. 67 ust. 1 i art. 69 ust. 2 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., tłumaczenie polskie, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 535; E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 207–208.

<sup>27</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 235.

<sup>28</sup> Art. 68 Ustawy Zasadniczej RFN przewiduje instytucję wotum zaufania dla kanclerza federalnego, uchwalanego przez Bundestag większością ustawowej liczby deputowanych na wniosek kanclerza. Odrzucenie takiego wniosku nie oznacza obowiązku złożenia dymisji przez kanclerza, taki efekt wystąpi jedynie wtedy, gdy parlament jednocześnie dokona wyboru nowego kanclerza. W przeciwnym razie kanclerz zwraca się do prezydenta federalnego, który w ciągu 21 dni może rozwiązać Bundestag i zarządzić przedterminowe wybory. W praktyce ta instytucja była stosowana dotychczas czterokrotnie, w dwóch wypadkach zakończyła się udzieleniem wotum zaufania, zaś w dwóch – rozwiązaniem parlamentu; patrz: S. Pawłowski, *Upadek rządu mniejszościowego – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, z. 4, s. 67–70.

<sup>29</sup> Art. 67 ust. 2 Ustawy Zasadniczej RFN; M. Pach, *Recepcja konstruktywnego wotum nieufności. Artykuł 67 Ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec w konfrontacji z rozwiązaniami ustrojowymi Hiszpanii, Belgii, Słowenii, Węgier i Polski*, „Studia Iuridica Toruniensia” t. XIV, 2014, s. 267–268; U. Mager, *Komentarz do art. 67 Ustawy zasadniczej RFN*, [w:] *Grundgesetz kommentar*, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 2012, t. I, s. 2802–2804.

<sup>30</sup> E. Zwierzchowski w swoim opracowaniu nieprecyzyjnie podaje, iż do podjęcia uchwały potrzebna jest „bezwzględna większość głosów”, liczona wszakże nie od liczby obecnych, lecz od

kanclerza. W ten sposób instytucja konstruktywnego wotum nieufności pozwala na uniknięcie kryzysów związanych z utworzeniem nowego rządu po odwołaniu dotychczasowego gabinetu. Z drugiej strony instytucja ta ogranicza możliwość dochodzenia odpowiedzialności politycznej rządu, gdyż wymaga, aby ugrupowania opozycyjne zbudowały „większość pozytywną”, skupioną wokół nowego kandydata na kanclerza. Zatem ta instytucja stabilizuje działalność Rządu Federalnego<sup>31</sup>.

Ustawa zasadnicza RFN nie przewiduje natomiast indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem. Wynika to z faktu, iż tylko kanclerz otrzymuje zaufanie ze strony parlamentu, toteż tylko jemu to zaufanie może być odebrane poprzez uchwalenie wotum nieufności. Bundestag może podjąć uchwałę wyrażającą niezadowolenie z polityki ministra, a nawet wzywającą kanclerza do odwołania ministra. Takie uchwały nie mają jednak mocy wiążącej<sup>32</sup>.

Należy dodać, iż instytucja konstruktywnego wotum nieufności została włączona do porządków konstytucyjnych szeregu państw europejskich, takich jak Hiszpania, Belgia, Węgry i Słowenia (a także Polska). Należy przy tym zaznaczyć, iż często dokonywano pewnych modyfikacji rozwiązań niemieckich w zakresie liczby wnioskodawców, terminu rozpatrywania wniosku i wymaganej większości<sup>33</sup>. Ponadto w niektórych państwach występuje dodatkowe odstępstwo od wzorca niemieckiego w postaci możliwości pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności politycznej przed parlamentem poprzez uchwalenie indywidualnego wotum nieufności<sup>34</sup>.

---

ustawowej liczby członków Bundestagu. Stąd też właściwe jest określenie „większość ustawowej liczby deputowanych”; patrz: E. Zwierzchowski, *op. cit.*, s. 207; S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 62.

<sup>31</sup> Jak dotąd instytucja konstruktywnego wotum nieufności została wykorzystana dwukrotnie – w 1972 głosowanie przeciwko kanclerzowi Willy’emu Brandtowi zakończyło się porażką opozycji, natomiast w 1982 r. opozycji udało się obalić rząd Helmuta Schmidta i wybrać na kanclerza Helmuta Kohla; patrz: S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 63.

<sup>32</sup> Można dodać, iż w latach 50. XX w. podejmowano próby wyrażenia wotum nieufności poszczególnym ministrom, jednak zwyczaj ten nie został przyjęty; patrz: K. Nowak, *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967, s. 345–346; E. Zwierzchowski, *op. cit.*, s. 212–216.

<sup>33</sup> M. Pach, *op. cit.*, s. 277–287; G. Pastuszko, *op. cit.*, s. 31–42.

<sup>34</sup> Konstytucje Hiszpanii i Węgier milczą na temat indywidualnej odpowiedzialności ministrów, przewidując jedynie solidarną odpowiedzialność gabinetu. Istnienie odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem potwierdza konstytucja Belgii, choć nie precyzuje sposobu jej egzekwowania, a także konstytucja Słowenii, która wiąże uchwalenie wotum nieufności ministrowi z dyskusją nad odpowiedzią na interpelację poselską. Wotum nieufności może być uchwalone większością głosów ustawowej liczby posłów; patrz: art. 108 i 113 Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 358; art. 96 i 101 Konstytucji Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 98; art. 114, 116 i 118 Konstytucji Republiki Słowenii z 3 grudnia 1991 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 740–741; art. 20 i 21 Konstytucji Republiki Węgierskiej z 25 kwietnia 2011 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 833–834.

W innych państwach europejskich przepisy konstytucyjne przewidują możliwość egzekwowania solidarnej odpowiedzialności członków rządu poprzez wyrażenie rządowi „zwykłego” wotum nieufności. Zazwyczaj jest ono uchwalane przez pierwszą izbę parlamentu bezwzględną większością głosów i może być wyrażone z każdego powodu i w każdym czasie<sup>35</sup>. Wyjątkowo w Rumunii wotum nieufności jest uchwalane na wspólnym posiedzeniu Senatu i Izby Deputowanych<sup>36</sup>, z kolei we Włoszech wotum nieufności dla rządu może być uchwalone przez obie izby parlamentu<sup>37</sup>.

Nadto, obok solidarnej odpowiedzialności całego gabinetu w niektórych państwach istnieje również indywidualna odpowiedzialność poszczególnych ministrów<sup>38</sup>. Odpowiedzialność ta obejmuje przede wszystkim działalność ministra jako szefa konkretnego resortu<sup>39</sup>. Co jednak charakterystyczne, przepisy dotyczące trybu egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności politycznej

<sup>35</sup> Pewnym wyjątkiem jest tu konstytucja Portugalii, która przewiduje ponoszenie przez rząd solidarnej odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, jednak wotum nieufności musi być związane z realizacją programu rządu lub ze sprawą o znaczeniu ogólnonarodowym; patrz: art. 191 i 194 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 643–644; P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 138–142; D. Dudek, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 854–856.

<sup>36</sup> Art. 113 Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 684.

<sup>37</sup> Art. 94 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 858.

<sup>38</sup> Odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem jest przewidziana np. w konstytucjach Austrii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Słowacji, Szwecji czy Włoch; patrz: art. 74 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z 1 października 1920 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 55; art. 64 Konstytucji Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 261; art. 101 ust. 4 Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 433; art. 59 Konstytucji Republiki Łotwy z 15 lutego 1922 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 465; art. 88 i 116 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 708, 714; § 7 rozdziału 6 Aktu o formie Rządu Królestwa Szwecji z 28 lutego 1974 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 764; art. 95 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 858. Natomiast milczą na ten temat np. konstytucje Czech, Irlandii, Portugalii, Rumunii, które przewidują jedynie istnienie solidarnej odpowiedzialności członków rządu; patrz: art. 72 Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 201; art. 28 ust. 4 Konstytucji Irlandii z 1 lipca 1937, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 407; art. 191 i 194 Konstytucji Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 643–644; art. 113 Konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 684; A. Czyż, *Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014, s. 166–167; W. Sokolewicz, M. Laskowska, *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego”, Seria: Prawo, 2002, nr 6, s. 179–182.

<sup>39</sup> Interesująca konstrukcja została przyjęta w konstytucji Finlandii, zgodnie z którą minister ponosi odpowiedzialność nie tylko za własne czynności urzędowe, ale także za decyzje podejmowane przez rząd (Radę Państwa), chyba że zgłosi zdanie odrębne do protokołu; patrz: art. 60 Konstytucji Republiki Finlandii, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 260.

ministrów są zazwyczaj sformułowane w sposób ogólnikowy. Jeżeli natomiast w danym państwie procedura odwołania ministra jest określona szczegółowo w przepisach konstytucyjnych, to wówczas tryb wyrażenia wotum nieufności ministrowi nie różni się zbytnio od trybu uchwalania wotum nieufności rządu<sup>40</sup>.

W polskiej tradycji ustrojowej zasada odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów przed parlamentem właściwie nigdy nie była kwestionowana. Już w momencie tworzenia ustroju państwa polskiego w latach 1918–1921 w świadomy sposób nawiązano do wzorców systemu parlamentarno-gabinetowego. Stąd też w Małej Konstytucji z 1919 r. przewidziano, iż Rząd jest odpowiedzialny przed Sejmem za sprawowanie swojego urzędu<sup>41</sup>. Jednakże poza tym ogólnym sformułowaniem, w Małej Konstytucji nie zawarto żadnych przepisów regulujących kwestię zasad ponoszenia tej odpowiedzialności. Dopiero w Konstytucji marcowej z 1921 r. określono szczegółowo zarówno podstawy ponoszenia tej odpowiedzialności, jak również jej tryb. Ministrowie ponosili zatem przed Sejmem zarówno odpowiedzialność polityczną (określoną w Konstytucji mianem „parlamentarnej”), jak i konstytucyjną. Obydwa te rodzaje odpowiedzialności mogły mieć postać odpowiedzialności solidarnej lub indywidualnej. Odpowiedzialność polityczna w postaci solidarnej ponoszona była przez wszystkich członków gabinetu za ogólny kierunek polityki oraz akty podjęte kolegialnie (w tym kontrasygnowane akty rządowe Prezydenta)<sup>42</sup>. Indywidualna odpowiedzialność polityczna dotyczyła działalności poszczególnych ministrów w ramach sprawowania ich urzędu, tj. dotyczyła kierunku ich polityki<sup>43</sup> oraz działania podległych im organów<sup>44</sup>, a także kontr-

---

<sup>40</sup> Np. konstytucjach Włoch i Łotwy ustawodawca przyjmuje jedynie zasadę, iż minister ponosi odpowiedzialność przed parlamentem, nie precyzując sposobu egzekwowania tej odpowiedzialności. Tymczasem np. art. 88 Konstytucji Republiki Słowackiej stanowi, iż wotum nieufności dla ministra jest uchwalane w tym samym trybie co wotum nieufności dla rządu, to jest większością ustawowej liczby członków Rady Narodowej na wniosek co najmniej 1/5 członków Rady Narodowej; podobnie zgodnie z art. 101 ust. 4 Konstytucji Republiki Litewskiej wotum nieufności dla ministra (jak i dla rządu) jest uchwalane większością ustawowej liczby członków Seimasu; z kolei w Szwecji odwołanie członka rządu następuje na wniosek 1/10 Riksdagu, wymagana jest zgoda co najmniej połowy członków Riksdagu; patrz: art. 101 ust. 4 Konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 433; art. 59 Konstytucji Republiki Łotwy z 15 lutego 1922 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 465; art. 88 i 116 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 708, 714; § 4 rozdziału 13 Aktu o formie Rządu Królestwa Szwecji z 28 lutego 1974 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 774; art. 95 ust. 2 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r., [w:] *Konstytucje państw...*, s. 858; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 224–242.

<sup>41</sup> Art. II ust. 5 Małej Konstytucji z 1919 r.

<sup>42</sup> Art. 56 ust. 1 i art. 57 Konstytucji marcowej.

<sup>43</sup> Art. 56 ust. 2 Konstytucji marcowej.

<sup>44</sup> Art. 45 ust. 2 Konstytucji marcowej.



asygnowanych przez ministra aktów urzędowych Prezydenta RP<sup>45</sup>. Zarówno odpowiedzialność indywidualna, jak i solidarna, była ponoszona przez ministrów wyłącznie przed Sejmem, Senat nie brał udziału w tej procedurze. Sejm egzekwował odpowiedzialność ministrów w drodze uchwały podejmowanej zwykłą większością głosów, w obecności 1/3 ustawowej liczby posłów. W razie podjęcia takiej uchwały Rada Ministrów i każdy minister z osobna musieli ustąpić na żądanie Sejmu<sup>46</sup>. Ani Prezydent RP, ani inne organy państwa nie miały możliwości zakwestionowania stanowiska Sejmu, co oznaczało, iż w omawianym okresie Sejm był organem dominującym w systemie organów państwowych. Zatem żaden rząd nie mógł funkcjonować, jeżeli nie posiadał poparcia większości sejmowej<sup>47</sup>. Z drugiej strony przyjęte rozwiązania oznaczały, że rząd może być obalony przez przypadkową większość<sup>48</sup>. Dopiero po uchwaleniu noweli sierpniowej z 1926 r. prawo Sejmu do żądania ustąpienia rządu zostało zrównoważone prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem ich kadencji<sup>49</sup>. Ponadto wprowadzono zasadę, iż wniosek o odwołanie Rady Ministrów bądź ministra nie mógł być głosowany na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony<sup>50</sup>.

W praktyce w omawianym okresie dosyć często dochodziło do sytuacji, w których gabinet podawał się do dymisji ze względu na brak możliwości przeprowadzenia w Sejmie istotnego projektu ustawy lub uchwały<sup>51</sup>. Natomiast formalny wniosek o wotum nieufności został przegłosowany w lipcu 1922 r. przeciwko rządowi Artura Śliwińskiego oraz w październiku 1929 r. wobec rządu Kazimierza Świtalskiego<sup>52</sup>. Możliwa była również sytuacja, w której opozycja składała wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, a wówczas premier działając w obronie ministra stwierdzał, iż wniosek o wyrażenie wo-

<sup>45</sup> Art. 44 ust. 4 i art. 57 Konstytucji marcowej.

<sup>46</sup> Art. 58 Konstytucji marcowej.

<sup>47</sup> Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 62.

<sup>48</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 346–347. Np. w lipcu 1922 za wyrażeniem wotum nieufności rządowi kierowanemu przez Artura Śliwińskiego głosowało 201 posłów, 195 było przeciw, a 3 wstrzymało się od głosu, patrz: J. Faryś, *Gabinet Artura Śliwińskiego*, 28 VI 1922 – (31) 7 VII 1922, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Poznań 1991, s. 97.

<sup>49</sup> Art. 4 noweli sierpniowej.

<sup>50</sup> Art. 6 noweli sierpniowej.

<sup>51</sup> Np. w marcu 1922 r. ustąpił I gabinet Antoniego Ponikowskiego, ponieważ Sejm nie zgodził się na jego propozycję dotyczącą warunków włączenia Wileńszczyzny do Rzeczypospolitej; patrz: M. Faryś, *Pierwszy gabinet Antoniego Ponikowskiego*, 19 IX 1921 – 5 III 1922, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011, s. 99–100.

<sup>52</sup> A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. 2, *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 147.



tum nieufności ministrowi traktuje jako wniosek przeciwko całemu gabinetowi. Uchwalenie takiego wniosku skutkowało zatem dymisją całego gabinetu<sup>53</sup>.

Jak już wspomniano w rozdziale I, w praktyce politycznej II Rzeczypospolitej egzekwowanie indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem poprzez uchwalenie im wotum nieufności występowało stosunkowo rzadko, wobec powstania innych formy oddziaływania parlamentu na ministrów. Ministrowie często składali rezygnację gdy orientowali się, że nie mają poparcia większości sejmowej lub nie potrafią przeforsować swoich pomysłów w Radzie Ministrów czy w macierzystym klubie parlamentarnym. Dotyczyło to przede wszystkim odrzucenia projektu ustawy zgłoszonego przez ministra<sup>54</sup>. Również krytyka polityki ministra, wyrażona czy to w czasie obrad plenarnych, czy na posiedzeniach komisji sejmowych, mogła być powodem jego rezygnacji<sup>55</sup>. Zdarzały się wypadki, w których powodem ustąpienia ministra ze stanowiska było zmniejszenie przez Sejm budżetu jego resortu o symboliczne 100 zł<sup>56</sup>. W takich sytuacjach ministrowie decydowali się na złożenie

<sup>53</sup> Uczynił tak premier Kazimierz Bartel w marcu 1930 r. z uwagi na fakt, iż w Sejmie złożono wnioski o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej Aleksandrowi Prystorowi oraz Ministrowi Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Sławomirowi Czerwińskiemu. Ostatecznie rząd przegrał to głosowanie (197 głosów za wnioskiem, 120 przeciw) co zmusiło premiera do złożenia dymisji całego gabinetu; patrz: A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 149. Do nieco innej sytuacji doszło we wrześniu 1926 r., kiedy najpierw Sejm uchwalił wotum nieufności wobec dwóch ministrów, a następnie premier K. Bartel złożył dymisję całego rządu. Co warte podkreślenia, Prezydent Ignacy Mościcki po przyjęciu dymisji dotychczasowego gabinetu powołał nowy rząd z K. Bartlem na czele. Skład Rady Ministrów nie zmienił się, znaleźli się w nim również ministrowie, którym Sejm wyraził wotum nieufności. Było to zatem manifestacyjne podważenie prawa Sejmu do dochodzenia odpowiedzialności politycznej członków rządu; patrz: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1999, s. 497; A. A. Urbanowicz, *Drugi gabinet Kazimierza Bartla, 8 VI – 24 IX 1926*, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 208, 214.

<sup>54</sup> Przykładowo rezygnacja Władysława Grabskiego, Ministra Skarbu w II rządzie Wincentego Witosa była spowodowana brakiem poparcia ze strony innych członków rządu dla planu reformy finansów publicznych i „sanacji waluty” proponowanych przez ministra; z kolei rezygnacja Jędrzeja Moraczewskiego, Ministra Robót Publicznych w rządzie Aleksandra Skrzyńskiego, wynikała z braku poparcia dla jego projektu nowelizacji ustawy o podatku majątkowym ze strony rządu oraz PPS; patrz: J. Faryś, *Drugi gabinet Wincentego Witosa...*, s. 147–148; H. Walczak, *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego...*, s. 183–184.

<sup>55</sup> Z powodu krytyki na posiedzeniu komisji sejmowej w maju 1921 r. rezygnację złożył Eustachy Sapieha, szef MSZ w I rządzie W. Witosa. Podobnie postąpił Leon Karliński, Minister Kolei w II rządzie W. Witosa, który złożył rezygnację we wrześniu 1923 r. po krytyce sejmowej Komisji Komunikacji. Należy zauważyć, iż komisje sejmowe w ten sposób usiłowały uzyskać wpływ na działalność ministrów, co było niezgodne z regulaminem Sejmu. Stąd też drugi rząd Władysława Grabskiego przyjął, iż obecność ministrów na posiedzeniu komisji sejmowej i wygłaszanie przez niego *exposé* zależy od dobrej woli członków rządu; patrz: A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 50, 108–109; H. Walczak, *Karliński Leon*, [w:] *Ministrowie...*, s. 177–178.

<sup>56</sup> Dotyczyło to na przykład Bolesława Miklaszewskiego, Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego w II rządzie W. Grabskiego, który złożył rezygnację w grudniu 1924 r. po skreśleniu w budżecie jego resortu kwoty 100 zł. Warto zaznaczyć, iż w czerwcu 1924 r. na zło-

rezygnacji na ręce premiera, bowiem traktowali taką uchwałę jako wyraz nieufności parlamentu wobec swojej osoby i chcieli uniknąć zgłoszenia wobec nich formalnego wniosku o wyrażenie wotum nieufności<sup>57</sup>.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r. kompetencje Sejmu do pociągania członków rządu do odpowiedzialności uległy ograniczeniu. Co prawda Sejm nadal posiadał prawo do uchwalenia wniosku z żądaniem ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnego ministra zwykłą większością głosów, w obecności 1/3 ustawowej liczby posłów, jednakże podjęcie takiej uchwały przez Sejm nie obligowało członków rządu do ustąpienia. W takiej sytuacji ostateczna decyzja o ich losie należała do Prezydenta, który mógł w ciągu trzech dni albo zaakceptować stanowisko Sejmu i odwołać Radę Ministrów bądź ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, albo wystąpić w obronie gabinetu i rozwiązać Izby Ustawodawcze. Natomiast w razie przekroczenia tego terminu sprawę rozpatrywał Senat. Jeżeli ta izba przyłączyła się do stanowiska Sejmu, wówczas ponownie decyzja należała do Prezydenta, który mógł albo odwołać Radę Ministrów bądź ministra, albo rozwiązać Sejm i Senat<sup>58</sup>. Jeżeli natomiast Senat opowiedział się przeciw wnioskowi Sejmu, to wówczas wniosek upadał. Sejm nie posiadał zatem wyłączności w pociąganiu członków rządu do odpowiedzialności parlamentarnej, bowiem jego działalność w tym zakresie podlegała swoiście rozumianej kontroli ze strony Senatu. Ponadto jeżeli rząd lub minister nie posiadali poparcia większości sejmowej, to ostateczna decyzja o ich losach należała do Prezydenta. W ten sposób twórcy Konstytucji kwietniowej czynili z Rady Ministrów i poszczególnych ministrów organy w dużym stopniu niezależne od parlamentu, zastępując dotychczasowy wymóg posiadania przez członków gabinetu poparcia większości sejmowej wymogiem posiadania akceptacji ze strony Prezydenta<sup>59</sup>. W praktyce politycznej tego okresu wobec wyeliminowania opozycji z Sejmu egzekwowanie odpowiedzialności parlamentarnej było w zasadzie niemożliwe<sup>60</sup>,

---

zenie rezygnacji zdecydował się Zygmunt Hübner, Minister Spraw Wewnętrznych w II rządzie W. Grabskiego, ze względu na skreślenie w budżecie Policji Państwowej kwoty 100 zł. Wówczas jednak premier po porozumieniu z Prezydentem nie przyjął rezygnacji ministra, patrz: M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 294–296. W. Sokolewicz określił przypadek skreślenia w budżecie resortu B. Miklaszewskiego kwoty 100 zł jako uchwalenie ministrowi wotum nieufności, patrz: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993, s. 114.

<sup>57</sup> M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 296–300.

<sup>58</sup> Art. 29 ust. 2–4 Konstytucji kwietniowej.

<sup>59</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1935, s. 71–72.

<sup>60</sup> Taka sytuacja byłaby możliwa właściwie jedynie w przypadku zaistnienia poważnego konfliktu w obozie sanacji. Do takiej zdarzenia doszło w październiku 1935 r., kiedy grupa posłów sanacyjnych skupionych wobec byłego premiera W. Sławka zamierzała złożyć wniosek o wotum nieufności wobec rządu M. Zyndrama-Kościałkowskiego. Ostatecznie jednak W. Sławek zrezygnował z walki o wpływy w obozie sanacji i wniosek w tej sprawie nie trafił pod obrady Sejmu; patrz: A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 207–208.

stąd też w latach 1935–1939 nie doszło nawet do próby zainicjowania procedury z art. 29 ust. 2–4 Konstytucji<sup>61</sup>.

W okresie powojennym formalnie powrócono do tradycyjnych zasad odpowiedzialności członków rządu przed Sejmem. W manifestie PKWN z 1944 r. oraz w przepisach Małej Konstytucji z 1947 r. wprost odwołano się do podstawowych norm Konstytucji marcowej. Tym niemniej już w okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego zaczęły ujawniać się tendencje do podkreślania nadrzędności parlamentu względem rządu<sup>62</sup>. Ponadto kwestionowano klasyczną formułę odpowiedzialności politycznej członków rządu przed parlamentem z uwagi na „jedność klasową” parlamentu i gabinetu<sup>63</sup>. Ukoronowaniem tych tendencji było wprowadzenie zasady nadrzędności Sejmu w systemie organów państwowych w Konstytucji PRL z 1952 r. W związku z tym Sejm nie tylko sprawował kontrolę nad rządem w ramach ogólnej kompetencji do kontrolowania działalności innych organów władzy i administracji (art. 15 ust. 3 Konstytucji PRL<sup>64</sup>), ale również posiadał kompetencje do woływania i odwoływania Prezesa Rady Ministrów i ministrów (art. 29 ust. 1 Konstytucji PRL<sup>65</sup>). Ponadto w Konstytucji zastrzeżono, że Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Sejmem (art. 30 ust. 2<sup>66</sup>). Konstytucja PRL nie precyzowała, czy jest to odpowiedzialność indywidualna czy solidarna, choć literalna wykładnia tego przepisu wskazywałaby na przyjęcie, iż jest to wyłącznie odpowiedzialność solidarna<sup>67</sup>. Tym niemniej w praktyce zdarzały się przypadki egzekwowania odpowiedzialności indywidualnej członków rządu<sup>68</sup>. Ponieważ jednak Sejm pracował na sesjach, jego możliwość oddziaływania na skład personalny rządu oraz pociągania jego członków do odpowiedzialności politycznej była w naturalny sposób ograniczona do czasu trwania poszczególnych sesji.

---

<sup>61</sup> W tym okresie nie doszło do żadnego przypadku odwołania ministra ze składu rządu; patrz: E. Krasucki, *Gabinet Mariana Zyndrama-Kościółkowskiego*, 13 X 1935 – 15 V 1936, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 358; J. Faryś, *Gabinet Felicjana Sławoja-Składkowskiego*, 16 V 1936 – 30 IX 1939, [w:] *Od Moraczewskiego...*, s. 378.

<sup>62</sup> W. Skrzydło, *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja...*, s. 89–90.

<sup>63</sup> S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 395–396; K. Nowak, *Sejm a rząd PRL*, Warszawa 1973, s. 93–94.

<sup>64</sup> Według numeracji artykułów zamieszczonej w wersji pierwotnej tekstu Konstytucji PRL, w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r. był to art. 20 ust. 3.

<sup>65</sup> Art. 37 ust. 1 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.

<sup>66</sup> Art. 38 ust. 2 w wersji tekstu jednolitego Konstytucji PRL z 1976 r.

<sup>67</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji i roli rządu*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985, s. 56–57.

<sup>68</sup> Przejawem możliwości egzekwowania odpowiedzialności indywidualnej członków rządu była sytuacja z 1970 r., kiedy doszło do odwołania premiera Józefa Cyrankiewicza bez odwoływania całego gabinetu; patrz: A. Rurak, *Pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów po zmianie Konstytucji w 1976 roku*, „Annales UMCS” 1979, t. XXVI, s. 222–223.

W praktyce natomiast, ze względu na dominację PZPR w ówczesnym systemie politycznym, rola Sejmu w procesie dokonywania zmian personalnych w składzie Rady Ministrów miała charakter wtórny. Na forum parlamentu dokonywano formalnego zatwierdzenia decyzji podjętych wcześniej w gronie ścisłego kierownictwa PZPR. Taki charakter miały uchwały o odwołaniu Prezesów Rady Ministrów: Józefa Cyrankiewicza z grudnia 1970 r., Piotra Jaroszewicza z lutego 1980 r. i Józefa Pińkowskiego z lutego 1981 r., formalnie akceptujące dymisje złożone przez premierów, faktycznie uzasadnione krytyką ich pracy przez kierownictwo PZPR<sup>69</sup>. Podobnie w przypadku zmian na stanowiskach ministrów, Sejm ograniczał się do akceptowania wniosków premiera w tej materii, bowiem kwestia ta była już przedmiotem wcześniejszych ustaleń w łonie partii rządzącej lub partii satelickich. Wobec braku realnej opozycji parlamentarnej właściwie niemożliwe było działanie Sejmu w zakresie zmian w składzie rządu bądź egzekwowanie odpowiedzialności politycznej członków rządu z własnej inicjatywy<sup>70</sup>. Również w wypadku zmian w składzie Rady Ministrów dokonywanych przez Radę Państwa w okresach pomiędzy sesjami Sejmu, regułą było zatwierdzanie tych zmian bez dyskusji na forum parlamentu<sup>71</sup>. Sytuacja ta uległa pewnej zmianie po nowelizacji Regulaminu Sejmu w 1980 r., na podstawie której komisje sejmowe uzyskały możliwość wyrażania opinii na temat kandydatów na ministrów proponowanych przez premiera. Dzięki temu powstał zwyczaj konsultowania wniosków personalnych premiera na forum właściwej komisji. Jednakże ewentualna negatywna opinia komisji na temat kandydata zaproponowanego przez premiera na urząd ministra nie wiązała Sejmu<sup>72</sup>.

Warto również zauważyć, iż obok pojęcia „odpowiedzialności” Rady Ministrów względem Sejmu, Konstytucja PRL operowała również pojęciem „zdawania sprawy ze swej działalności”. Pojęcie to zakładało zatem istnienie po stronie gabinetu obowiązku składania parlamentowi sprawozdań z działalności, jednak w praktyce ten obowiązek nie był realizowany, poza corocznymi sprawozdaniami z wykonania budżetu i planu społeczno-gospodarczego<sup>73</sup>. Ponadto od 1980 r. wprowadzono możliwość udzielania Radzie Ministrów absolutorium z wyłączeniem poszczególnych członków rządu<sup>74</sup>. Równocześnie ani przepisy Konstytucji lub Regulaminu Sejmu, ani też praktyka nie określa-

<sup>69</sup> J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 78, 80.

<sup>70</sup> Choć należy zauważyć, iż szczególnie w latach 70. i 80. wzrastała liczba przypadków, kiedy posłowie głosowali przeciwko uwzględnieniu wniosku premiera o dokonanie zmiany w składzie rządu, albo wstrzymywali się od głosu w tej sprawie, patrz: J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 81–82.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>72</sup> Art. 20 ust. 3 Regulaminu Sejmu PRL; J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 82, 92.

<sup>73</sup> K. Nowak, *Sejm a rząd...*, s. 183.

<sup>74</sup> Art. 40 ust. 5 Regulaminu Sejmu PRL; J. Stembrowicz, *O koncepcji...*, s. 92.

ły konsekwencji odmowy udzielenia absolutorium z wykonania budżetu czy planu społeczno-gospodarczego. W związku z powyższym za słuszny należy uznać pogląd, iż zasięg efektywnej działalności Sejmu, również w dziedzinie egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu, był wyraźnie determinowany poprzez praktykę działania partyjnego<sup>75</sup>. Dlatego w okresie PRL odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem nie miała istotnego znaczenia.

## **2. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem w okresie transformacji ustrojowej (1989–1997)**

### **2.1. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem w latach 1989–1992**

Nowela kwietniowa do Konstytucji PRL z 5 kwietnia 1989 r. wprowadziła pewne zmiany w zakresie kompetencji Sejmu dotyczących powoływania i odwoływania premiera oraz członków rządu. Według nowych unormowań w procesie powoływania rządu izba pierwsza parlamentu współpracowała z głową państwa. Stąd też Sejm powoływał i odwoływał Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem, jak również na podstawie samodzielnego wniosku Prezydenta<sup>76</sup>. Ponadto Sejm mógł odwołać Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków również z własnej inicjatywy<sup>77</sup>. Dodatkowo Konstytucja przewidywała, że Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem<sup>78</sup>. Nie precyzowała natomiast, w jakim trybie następuje powoływanie i odwoływanie członków rządu oraz pociąganie ich do odpowiedzialności. Regulamin Sejmu stanowił, iż uchwały w przedmiocie powołania i odwołania członków rządu miały zapadać bezwzględną większością głosów. Zastrzeżono również, iż powołanie składu Rady Ministrów następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów, który głosowany był łącznie wobec

---

<sup>75</sup> W. Zakrzewski, *Aktywność i funkcje Sejmu*, [w:] *Sejm PRL*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa 1975, s. 379.

<sup>76</sup> W tym miejscu należy przypomnieć przypadek odwołania rządu J. Olszewskiego w czerwcu 1992 r. na wniosek Prezydenta L. Wałęsy; patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998, s. 92–93.

<sup>77</sup> Art. 37 ust. 1 Konstytucji.

<sup>78</sup> Art. 238 ust. 2 Konstytucji.

wszystkich członków rządu. Z kolei w toku funkcjonowania Rady Ministrów wnioski o odwołanie poszczególnych członków rządu były głosowane oddzielnie<sup>79</sup>. Ponadto kandydaci na ministrów podlegali ocenie komisji sejmowych. Jednakże ewentualna negatywna ocena nie miała wpływu na decyzję Sejmu<sup>80</sup>.

W Konstytucji brak było regulacji dotyczących powodów, które upoważniały Sejm do podjęcia uchwały o odwołaniu rządu lub poszczególnych jego członków. W szczególności nie określono, czy odmowa udzielenia absolutorium z wykonania budżetu skutkuje odwołaniem Rady Ministrów, względnie obowiązkiem złożenia dymisji rządu przez premiera<sup>81</sup>. Nie ustalono również, ilu posłów powinno złożyć podpisy pod wnioskiem o odwołanie Rady Ministrów albo członka rządu oraz czy wniosek powinien zawierać uzasadnienie<sup>82</sup>. W doktrynie wskazuje się, iż odwołanie rządu lub poszczególnych jego członków mogło nastąpić wskutek negatywnej oceny ich działalności (w tym także wyrażającej się poprzez odmowę udzielenia absolutorium z wykonania budżetu), albo wskutek złożenia rezygnacji<sup>83</sup>.

W ten sposób odpowiedzialność polityczna członków rządu przed Sejmem w latach 1989–1992 mogła mieć charakter albo odpowiedzialności „bezpośredniej”, egzekwowanej na wniosek posłów, albo odpowiedzialności „pośredniej”, w przypadku której Sejm decydował o uwzględnieniu wniosku innego organu (Prezesa Rady Ministrów lub Prezydenta RP)<sup>84</sup>. Teoretycznie

<sup>79</sup> Art. 29 i art. 31 uchwały Sejmu PRL z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu PRL (M.P. z 1986 r., nr 21, poz. 151), od 25 lipca 1991 r. zwany Tymczasowym Regulaminem Sejmu RP (M.P. z 1991 r., nr 43, poz. 296).

<sup>80</sup> Art. 17 ust. 2 pkt 7) i art. 86 ust. 1 pkt 8) Regulaminu Sejmu; w praktyce kilkakrotnie zdarzyło się, iż komisja negatywnie zaopiniowała kandydata na ministra, nie było to jednak przeszkodą w powołaniu tej osoby na stanowisko, patrz: K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2007, s. 47–49, 53–55, 59–61, 64–66.

<sup>81</sup> Art. 24 ust. 3 Konstytucji lipcowej stwierdzał jedynie, że Sejm udziela Rządowi absolutorium z wykonania budżetu za rok poprzedni.

<sup>82</sup> Wydaje się zatem, że w takim wypadku należało stosować ogólne przepisy regulaminu Sejmu dotyczące postępowania z projektami uchwał. Art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu z 1986 r. stanowił, że projekt uchwały wymagał poparcia przynajmniej 15 posłów. Podobnie art. 30 regulaminu Sejmu z 1992 r. stanowił, że projekt uchwały wymaga podpisu 15 posłów. Odrębnie uregulowano kwestię odwołania Rady Ministrów – wniosek w tej sprawie był składany przez co najmniej 35 posłów; patrz: art. 23 ust. 2 uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 1992 r., nr 26, poz. 185; tekst jednolity – M.P. z 2012 r., poz. 32).

<sup>83</sup> Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 17. Można nadmienić, iż art. 23 ust. 2 regulaminu Sejmu z 1992 r. przewidywał, że Prezes Rady Ministrów składa rezygnację na ręce Marszałka Sejmu.

<sup>84</sup> W tym miejscu wskazać należy na istnienie nieścisłości w tekście Konstytucji. Art. 37 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji lipcowej stanowił, że Sejm może dokonać odwołania Rady Ministrów z własnej inicjatywy. Jednakże zdanie pierwsze tego przepisu mówiło o tym, że odwołanie Prezesa Rady Ministrów następuje na wniosek Prezydenta. Praktyka ustrojowa krajów o parlamentarno-gabinetowym systemie rządów wskazuje, że nie można odwołać Rady Ministrów bez



czyniło to z Sejmu organ decydujący o składzie Rady Ministrów i dominujący w relacjach z rządem. Należy zauważyć, że Sejm mógł oddziaływać na politykę rządu w ten sposób, iż miał prawo podejmowania wiążących dla rządu uchwał określających podstawowe kierunki działalności państwa<sup>85</sup>.

Z drugiej strony, skoro to Sejm określał wytyczne polityki rządu, to pociąganie ministrów do odpowiedzialności za realizację tej polityki było utrudnione<sup>86</sup>. Ponadto faktyczna możliwość egzekwowania przez Sejm odpowiedzialności politycznej członków rządu była ograniczona z uwagi na ówczesne uwarunkowania polityczne. W Sejmie X kadencji zaistniała dosyć osobliwa sytuacja, w której pierwszą koalicję rządową tworzyły trzy ugrupowania (OKP, ZSL i SD), jednak w gabinecie Tadeusza Mazowieckiego do lipca 1990 r. zasiadali także ministrowie rekomendowani przez opozycyjną PZPR. Brakowało zatem wyraźnego podziału na koalicję rządową i opozycję, wszystkie ugrupowania parlamentarne wzięły odpowiedzialność za reformę państwa<sup>87</sup>. Dopiero pod koniec urzędowania tego gabinetu doszło do pewnych konfliktów z ugrupowaniami politycznymi, jednak nie przełożyło się to na żądanie odwołania członków rządu<sup>88</sup>. Z kolei w przypadku gabinetu Jana Krzysztofa Bieleckiego rząd nie posiadał wyraźnie określonego zaplecza politycznego w Sejmie. W skład gabinetu weszli przedstawiciele KLD, PC, ZChN oraz SD, ale ponad połowa ministrów była bezpartyjna. Powstanie tego rządu było w głównej mierze wynikiem poparcia Prezydenta Lecha Wałęsy, a także czynników pozaparlamentarnych ze związkami zawodowymi „Solidarność” na czele. Ponadto gabinet J. K. Bieleckiego był traktowany jako rząd „przejściowy”, urzędujący do czasu przyspieszonych wyborów parlamentarnych. Stąd też wnioski o odwołanie rządu, złożone w maju i w sierpniu 1991 r. nie miały szans na uwzględnienie<sup>89</sup>.

---

odwołania premiera. Dlatego za słuszny należy uznać pogląd R. Mojaka, że na gruncie przepisów Konstytucji lipcowej (po uchwaleniu noweli kwietniowej) odwołanie rządu bez wniosku Prezydenta nie było możliwe, patrz: R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 233–235; odmiennie Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 15. Warto zaznaczyć, że art. 23 ust. 2 regulaminu Sejmu z 1992 r. przewidywał, że odwołanie Rady Ministrów następuje na wniosek Prezydenta lub grupy 35 posłów.

<sup>85</sup> Art. 20 ust. 3 Konstytucji lipcowej.

<sup>86</sup> Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 231–232.

<sup>87</sup> W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 123–124.

<sup>88</sup> We wrześniu 1990 r. koalicyjne PSL (dawne ZSL) cofnęło rekomendację dla swoich ministrów i wystąpiło z koalicji rządowej, jednak nie przełożyło się to ani na odwołanie tych ministrów, ani na upadek rządu, patrz: *Ibidem*, s. 207.

<sup>89</sup> Przy czym w tym drugim wypadku wniosek grupy posłów o odwołanie Rady Ministrów został połączony z rezygnacją Prezesa Rady Ministrów, patrz: *Ibidem*, s. 208–210; M. Podolak, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1990)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998, s. 66–67; sprawozdanie stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 23, 24 i 25 maja 1991 r., Warszawa 1991, łam 299–300,

Nieco odmienna sytuacja zaistniała w przypadku Sejmu I kadencji i rządu Jana Olszewskiego. Po wyborach z 1991 r. powstała wyraźna koalicja rządowa w postaci ugrupowań ZChN, PC, PL, PChD, NSZZ „Solidarność”, popierana przez Prezydenta L. Wałęsę, która wszakże nie posiadała większości w Sejmie<sup>90</sup>. Równocześnie utworzone zostało porozumienie partii opozycyjnych (tzw. mała koalicja UD-KLD-PPG), które wraz z PSL starało się uzgodnić warunki utworzenia trwałej koalicji i w ten sposób starało się wpływać na politykę rządu. Ponieważ jednak powyższe rozmowy zakończyły się niepowodzeniem, a Prezydent L. Wałęsa cofnął swoje poparcie dla rządu, w dniu 27 maja 1992 r. posłowie tzw. małej koalicji złożyli wniosek o odwołanie rządu<sup>91</sup>. Następnie wniosek ten został „wzmocniony” poprzez złożenie przez Prezydenta wniosku o odwołanie premiera w dniu 4 czerwca 1992 r. Uchwała o odwołaniu rządu została podjęta 5 czerwca 1992 r., a na jej przyjęcie wpłynęła również atmosfera związana z podjęciem przez Sejm tzw. uchwały lustracyjnej oraz sposobu, w jaki ta uchwała została wykonana przez Ministra Spraw Wewnętrznych Antoniego Macierewicza<sup>92</sup>. W tej sytuacji należy stwierdzić, iż odwołanie gabinetu J. Olszewskiego można traktować zarówno jako efekt egzekwowania solidarnej odpowiedzialności politycznej gabinetu przed Sejmem, jak i odpowiedzialności politycznej rządu przed Prezydentem, a także jako skutek walk politycznych pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi.

Zauważyć należy, iż choć jedną z przyczyn podjęcia uchwały z 5 czerwca 1992 r. była działalność szefa resortu Spraw Wewnętrznych A. Macierewicza, to Sejm zdecydował się na odwołanie całego rządu, a nie ministra. Wydaje się, iż w ówczesnej sytuacji politycznej brak było dążenia do odróżniania indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych ministrów od solidarnej odpowiedzialności Rady Ministrów. Krytyka poczynań rządu koncentrowała się głównie na osobie premiera. Jednocześnie Sejm respektował kompetencje premiera odnośnie do dokonywania zmian na stanowiskach ministrów. Tylko w jednym przypadku Sejm nie zgodził się na powołanie ministra zgodnie z wnioskiem premiera<sup>93</sup>. Stąd też w latach 1989–1992 odpowiedzialność polityczna człon-

325; sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 29, 30 i 31 sierpnia 1991 r., Warszawa 1991, łam 35–36, 134, 229.

<sup>90</sup> Powołanie rządu było możliwe dzięki postawie posłów PSL, którzy zagłosowali za powołaniem rządu, choć ostatecznie nie weszli w skład koalicji rządowej, patrz: S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 80–81.

<sup>91</sup> W. Jednaka, *op. cit.*, s. 212–219.

<sup>92</sup> S. Patyra, *op. cit.*, s. 90–93; uchwała Sejmu RP z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 17, poz. 125).

<sup>93</sup> Dotyczyło to wniosku premiera T. Mazowieckiego o powołanie Artura Balazsa na stanowisko Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, który został odrzucony przez Sejm, m.in. z uwagi na negatywną opinię właściwej komisji sejmowej, patrz: Sprawozdanie stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu RP X kadencji z dnia 5 i 6 lipca 1990 r., Warszawa 1990, łam 244, 246–247.

ków rządu przed Sejmem w praktyce miała postać solidarnej odpowiedzialności gabinetu.

## 2.2. Odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem w Małej Konstytucji z 1992 r.

Wraz z uchwaleniem Małej Konstytucji z 1992 r. doszło do istotnych zmian w zakresie relacji pomiędzy Sejmem a Radą Ministrów. Zasadniczym powodem wprowadzenia nowych regulacji w tej materii było wprowadzenie zasady podziału władzy w art. 1 Małej Konstytucji. Zrezygnowano zatem z dotychczasowej formuły nadrzędności Sejmu nad Radą Ministrów, zastępując ją zasadą równorzędności obydwu organów. W konsekwencji doprecyzowane zostały przepisy dotyczące trybu powoływania Rady Ministrów. Zgodnie z tzw. procedurą podstawową inicjatywa w zakresie desygnowania Prezesa Rady Ministrów należała do Prezydenta RP, to również Prezydent powoływał skład Rady Ministrów na wniosek premiera. Rola Sejmu została ograniczona do możliwości wyrażenia wobec Rady Ministrów wotum zaufania. W związku z powyższym w ciągu 14 dni od powołania Prezesa Rady Ministrów był zobowiązany do przedstawienia Sejmowi programu działania rządu i złożenia wniosku o udzielenie wotum zaufania. Uchwała o udzieleniu wotum zaufania zapadała bezwzględną większością głosów<sup>94</sup>. Przed podjęciem takiej uchwały Prezydium Sejmu kierowało wnioskiem premiera do odpowiednich komisji sejmowych w celu wydania opinii oceniającej, czy członkowie Rady Ministrów, z wyłączeniem Prezesa Rady Ministrów, zapewniają wykonanie przedstawionego Sejmowi programu działania<sup>95</sup>. W razie nieudzielenia wotum zaufania Prezes Rady Ministrów składał dymisję rządu na ręce Prezydenta, zaś inicjatywa wyboru premiera przechodziła na Sejm. Pierwsza izba parlamentu wybierała Prezesa Rady Ministrów oraz proponowany przez niego skład Rady Ministrów bezwzględną większością głosów. Prezydent powoływał tak wybrany rząd i odbierał od niego przysięgę<sup>96</sup>. Była to tzw. pierwsza procedura rezerwowa. W razie jej niepowodzenia kolejne procedury miały przebieg analogiczny, inicjatywa w zakresie wyboru premiera należała bądź do Prezydenta (tzw. druga procedura rezerwowa), bądź do Sejmu (tzw. trzecia procedura rezerwowa),

<sup>94</sup> Art. 57 Małej Konstytucji; A. Kulig, *Powoływanie i odpowiedzialność rządu*, [w:] *Zarys ustroju państwowego. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993, s. 61.

<sup>95</sup> Art. 61a uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP w wersji po zmianie dokonanej uchwałą Sejmu RP z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP (M.P. z 1993 r., nr 13, poz. 89). W praktyce wszyscy ministrowie rządów powoływanych w tym trybie (Waldemara Pawłaka i Włodzimierza Cimoszewicza) uzyskali opinie pozytywne, patrz: K. Leszczyńska, *op. cit.*, s. 72–74, 83–85.

<sup>96</sup> Art. 58 Małej Konstytucji.

a wotum zaufania było udzielane zwykłą większością głosów. Niepowodzenie trzeciej procedury rezerwowej, czyli de facto czwartej próby powołania rządu, skutkowało albo rozwiązaniem Sejmu, albo stworzeniem tzw. rządu prezydenckiego<sup>97</sup>.

Można zatem zauważyć, iż w systemie ustrojowym ukształtowanym w Małej Konstytucji funkcja powoływania rządu należała wyłącznie do Prezydenta, zaś rola Sejmu ograniczała się do wyrażenia wotum zaufania Radzie Ministrów. W związku z powyższym Sejm utracił prawo do ingerencji w skład Rady Ministrów, bowiem zmiany na stanowiskach ministrów były dokonywane przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów z pominięciem parlamentu<sup>98</sup>. W Małej Konstytucji określono również, że Rada Ministrów jest organem prowadzącym politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa<sup>99</sup>. Sejm utracił zatem prawo do formułowania wytycznych polityki państwa, które wiązały rząd. Było to jednym z elementów umacniających zasadę podziału i równowagi władz, zawartą w art. 1 Małej Konstytucji. Sejm zachował natomiast prawo do kontroli działalności Rady Ministrów, choć nie zostało ono wyraźnie wskazane w ustawie konstytucyjnej<sup>100</sup>.

W związku z powyższym uznawano, że wotum zaufania udzielone rządowi przez Sejm w momencie powoływania gabinetu trwa aż do czasu jego wyraźnego odwołania. Stąd też Mała Konstytucja przewidywała, iż egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem następowało poprzez podjęcie uchwały o wyrażeniu wotum nieufności. Istniała przy tym możliwość wyrażenia tzw. zwykłego wotum nieufności, jak również konstruktywnego wotum nieufności. W obydwu wypadkach wniosek o uchwalenie wotum nieufności mógł być zgłoszony przez grupę co najmniej 46 posłów i poddany głosowaniu nie wcześniej niż po upływie 7 dni od daty jego zgłoszenia. Dodatkowo w przypadku konstruktywnego wotum nieufności konieczne było wskazanie kandydatury nowego premiera, któremu byłaby powierzona misja utworzenia rządu<sup>101</sup>. Wotum nieufności było uchwalane bezwzględną większością głosów,

---

<sup>97</sup> Art. 59–60 i 62 Małej Konstytucji.

<sup>98</sup> Art. 68 Małej Konstytucji.

<sup>99</sup> Art. 51 Małej Konstytucji.

<sup>100</sup> M. Kowalska, *Z zagadnień sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów (uwagi de lege lata)*, „Annales UMCS”, Sectio K, vol. VIII, 2001, s. 94; S. Patyra, *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizowania funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojoznawcze” t. XXXI, *Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2014, s. 947.

<sup>101</sup> W praktyce istotnym zagadnieniem stało się określenie terminu, w jakim należy zgłosić kandydaturę nowego premiera. W maju 1993 r. doszło do uchwalenia zwykłego wotum nieufności wobec rządu H. Suchockiej, a następnie zgłoszone zostały kandydatury nowego premiera. Jednakże Prezydium Sejmu nie uwzględniło tych wniosków wskazując, iż zgłoszenie kandydatury nowego premiera powinno nastąpić przed głosowaniem nad wotum nieufności, patrz: W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 57–62.

w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>102</sup>. Regulamin Sejmu stanowił, iż możliwe było zgłoszenie kilku wniosków, wówczas były one rozpatrywane łącznie; jednak poddanie ich pod głosowanie następowało oddzielnie według kolejności zgłoszenia. W wypadku uchwalenia jednego wniosku pozostałe wnioski nie podlegały głosowaniu<sup>103</sup>. Warto zaznaczyć, iż w przepisach ustawy konstytucyjnej oraz w Regulaminie Sejmu nie określono przesłanek, które stanowiłyby podstawę do złożenia wniosku o wotum nieufności. Wydaje się, że taką podstawą mogły być zarówno konkretne działania rządu, premiera lub nawet poszczególnych ministrów, jak również ogólne przeświadczenie, iż rząd w tym składzie nie jest w stanie realizować linii politycznej wytyczonej przez większość parlamentarną<sup>104</sup>.

Skutki uchwalenia wotum nieufności były uzależnione od jego rodzaju. W wypadku uchwalenia zwykłego wotum nieufności Prezes Rady Ministrów składał dymisję na ręce Prezydenta, zaś Prezydent mógł albo dymisję przyjąć i wszcząć procedurę powołania nowego rządu, albo odmówić przyjęcia dymisji i rozwiązać Sejm<sup>105</sup>. Natomiast w przypadku uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności dotychczasowy Prezes Rady Ministrów składał dymisję na ręce Prezydenta, zaś Prezydent musiał powołać na urząd Prezesa Rady Ministrów osobę wybraną przez Sejm<sup>106</sup>. W razie gdyby dotychczasowy premier odmówił złożenia dymisji, wówczas ponosiłby odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu<sup>107</sup>. Natomiast w przypadku nieuchwalenia wotum nieufności powtórny wniosek w tej sprawie mógł być zgłoszony po upływie 3 miesięcy od daty głosowania poprzedniego wniosku. Termin ten nie miał zastosowania, jeżeli z wnioskiem takim wystąpiłoby co najmniej 115 posłów<sup>108</sup>.

W praktyce lat 1992–1997 doszło do dwóch przypadków skutecznego zgłoszenia wniosku o wotum nieufności dla rządu. W maju 1993 r. grupa posłów NSZZ „Solidarność”, dotychczas popierających rząd, zgłosiła wniosek o wyrażenie zwykłego wotum nieufności wobec gabinetu Hanny Suchockiej<sup>109</sup>.

<sup>102</sup> Art. 66 ust. 1, 2, 4 Małej Konstytucji; A. Kulig, *op. cit.*, s. 66–67.

<sup>103</sup> Ponadto Regulamin Sejmu stanowił, iż kandydatura nowego premiera mogła być zgłoszona albo we wniosku, albo bezpośrednio po uchwaleniu wotum nieufności (przez 46 posłów). W takim wypadku na tym samym posiedzeniu odbywał się wybór nowego Prezesa Rady Ministrów bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, patrz: art. 61g ust. 1–3, 5 Regulaminu Sejmu w wersji obowiązującej po nowelizacji z dnia 6 marca 1993 r. (M.P. z 1993 r., nr 13, poz. 89).

<sup>104</sup> M. Kowalska, *op. cit.*, s. 98.

<sup>105</sup> Art. 66 ust. 5 Małej Konstytucji; rozwiązanie Sejmu oznaczało również rozwiązanie Senatu, patrz: art. 4 ust. 7 Małej Konstytucji.

<sup>106</sup> Art. 66 ust. 4 Małej Konstytucji.

<sup>107</sup> A. Szmyt, *Niektóre konsekwencje tzw. konstruktywnego wotum nieufności*, [w:] *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998, s. 120–121.

<sup>108</sup> Art. 66 ust. 3 Małej Konstytucji.

<sup>109</sup> Druk nr 940 Sejmu I kadencji; M. Kowalska, M. Żmigrodzki, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 116–119.

Powodem złożenia wniosku było przede wszystkim niezadowolenie z polityki gospodarczej rządu. Był on również reakcją na falę strajków w państwie i postulaty odwołania rządu, formułowane przez organizacje związkowe. Dodatkowo w grę wchodziły konflikty w łonie koalicji rządowej oraz nienajlepsze relacje rządu z opozycją i z Prezydentem<sup>110</sup>. W efekcie 28 maja 1993 r. Sejm podjął uchwałę o udzieleniu wotum nieufności Radzie Ministrów. W odpowiedzi na tę uchwałę Prezydent L. Wałęsa zarządził rozwiązanie Sejmu i Senatu<sup>111</sup>.

Z kolei w lutym 1995 r. został zgłoszony wniosek o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu Waldemara Pawłaka. Jako kandydat na nowego premiera został wskazany Józef Oleksy. Wniosek ten miał specyficzny charakter, bowiem został zgłoszony przez posłów koalicji rządowej. Ponadto nie był on wyrazem dążenia do pociągnięcia premiera do odpowiedzialności politycznej przed parlamentem w ścisłym tego słowa znaczeniu. Powodem złożenia tego wniosku była bowiem nie tylko negatywna ocena pracy premiera W. Pawłaka, ale również chęć uniknięcia udziału Prezydenta L. Wałęsy w procesie tworzenia nowego rządu<sup>112</sup>. Stąd też zdecydowano się skorzystać z konstruktywnego wotum nieufności po to, aby to Sejm wybrał nowego premiera<sup>113</sup>. 1 marca 1995 r. Sejm wyraził Radzie Ministrów wotum nieufności i jednocześnie wybrał J. Oleksego na nowego premiera<sup>114</sup>.

Ponadto w sierpniu 1997 r. został złożony wniosek o udzielenie wotum nieufności wobec rządu Włodzimierza Cimoszewicza<sup>115</sup>. Został on zgłoszony przez posłów koalicyjnego PSL, który w ten sposób chciał wyrazić swój sprzeciw wobec polityki rządu i premiera, który nie realizował postulatów ludowców. Ponadto w grę wchodziły zbliżające się wybory parlamentarne, w któ-

<sup>110</sup> W. Jednaka, *op. cit.*, s. 229–230.

<sup>111</sup> Warto dodać, iż za wnioskiem opowiedziało się 223 posłów spośród 445 posłów biorących udział w głosowaniu. Zatem za uwzględnieniem wniosku oddano dokładnie tyle głosów, ile było potrzebne było do uzyskania większości bezwzględnej w tym głosowaniu, patrz: uchwała Sejmu RP z 28 maja 1993 r. o udzieleniu wotum nieufności Radzie Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 27, poz. 283); zarządzenie Prezydenta RP z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie rozwiązania Sejmu RP (M.P. z 1993 r., nr 27, poz. 285); W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 57.

<sup>112</sup> Wybór innej formy dokonania zmiany na stanowisku premiera, tj. poprzez złożenie rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów lub Radę Ministrów, albo poprzez przeprowadzenie przedterminowych wyborów oznaczałby, iż należy wszcząć procedurę powołania rządu na podstawie art. 57 Małej Konstytucji, zatem Prezydent desygnowałby nowego premiera; patrz: W. Sokół, *Rząd Waldemara Pawłaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 151–152; W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 156–157.

<sup>113</sup> Warto przy tym dodać, że w debacie sejmowej przed głosowaniem nad wotum nieufności były prezentowane również negatywne oceny rządu W. Pawłaka, głównie przez posłów koalicyjnego SLD, patrz: W. Skrzydło, *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 158–159.

<sup>114</sup> Druk nr 877 Sejmu II kadencji; uchwała Sejmu RP z 1 marca 1993 r. w sprawie wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów i wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 12, poz. 138).

<sup>115</sup> Druk nr 2625 Sejmu II kadencji.



rych PSL chciał startować z pozycji partii opozycyjnej wobec SLD<sup>116</sup>. W tej sytuacji wnioski o wotum nieufności wobec rządu miały charakter działania obliczonego na doraźny efekt polityczny. Ostatecznie nawet posłowie PSL nie głosowali jednomyślnie za wnioskiem, który został poparty przez zaledwie 79 posłów<sup>117</sup>.

Można zatem stwierdzić, iż intencją ustrojodawcy było uczynienie z wotum nieufności wobec Rady Ministrów głównego instrumentu dochodzenia odpowiedzialności politycznej gabinetu przed parlamentem. Z założenia inicjatorem takiego wniosku powinna być opozycja parlamentarna. Natomiast w praktyce politycznej lat 1992–1997 wotum nieufności wobec rządu było wykorzystywane przez ugrupowania koalicyjne dla realizacji własnych celów politycznych<sup>118</sup>. Wydaje się, iż wpływ na ukształtowanie takiej praktyki miała ówczesna sytuacja polityczna. Zarówno w I kadencji, jak i w II kadencji Sejmu opozycja parlamentarna była w znacznym stopniu podzielona, a przez to niezdolna do wskazania wspólnego kandydata na premiera. Z kolei złożenie zwykłego wniosku o wotum nieufności i jego uchwalenie przez Sejm mogło spowodować rozwiązanie parlamentu przez Prezydenta. Dlatego w omawianym okresie instytucja wotum nieufności wobec rządu nie była wykorzystywana przez opozycję.

Na gruncie Małej Konstytucji zaistniała natomiast praktyka dochodzenia przez opozycję parlamentarną indywidualnej odpowiedzialności politycznej poszczególnych członków rządu przed Sejmem, poprzez złożenie wniosku o wotum nieufności wobec ministra. Zgodnie z art. 67 Małej Konstytucji taki wniosek mógł być zgłoszony przez grupę co najmniej 46 posłów i poddany głosowaniu nie wcześniej niż po upływie 7 dni od daty jego zgłoszenia. Wotum nieufności było uchwalane bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>119</sup>. Wprawdzie w tekście ustawy konstytucyjnej użyto jedynie słowa „minister”, lecz należy uznać, iż powyższy przepis mógł być zastosowany także w stosunku do wicepremiera, który nie pełnił stanowiska ministra, jak również do przewodniczących komitetów, którzy na mocy ustaw szczególnych wchodziłi w skład Rady Ministrów<sup>120</sup>. Nadto w opinii doktryny powyższy przepis nie mógł być użyty w przypadku tzw. rzą-

<sup>116</sup> B. Dziemidok, B. Szmulik, *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996 – XI 1998)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 189.

<sup>117</sup> Patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/D56FDB12125B8898C125745800219F43?OpenDocument> (dostęp 7.01.2017).

<sup>118</sup> S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 163.

<sup>119</sup> Art. 66 ust. 1, 2 Małej Konstytucji w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 13 Małej Konstytucji. Przed podjęciem uchwały wniosek był kierowany przez Prezydium Sejmu do właściwej komisji sejmowej, celem wydania opinii; patrz: art. 61h ust. 1 Regulaminu Sejmu w wersji obowiązującej po nowelizacji z dnia 6 marca 1993 r.

<sup>120</sup> Art. 53 ust. 1 pkt 4) Małej Konstytucji; Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 184.

du prezydenckiego, powołanego w trybie art. 62 Małej Konstytucji. W takiej bowiem sytuacji Sejm miał jedynie możliwość uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności wobec całego rządu<sup>121</sup>.

Nadmienić należy, iż w odróżnieniu od wotum nieufności wobec Rady Ministrów, w przypadku egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów przewidywano istnienie jedynie zwykłego wotum nieufności. Hipotetyczne wprowadzenie instytucji konstruktywnego wotum nieufności wobec ministra byłoby ewenementem na skalę światową i w sposób istotny godziłoby w kompetencje kierownicze premiera jako kierownika Rady Ministrów, odpowiedzialnego za skład personalny rządu. Stąd też we wniosku o wyrażenie wotum nieufności znajdowało się jedynie żądanie odwołania ministra, bez nazwiska jego następcy.

Skutkiem uchwalenia indywidualnego wotum nieufności było zaistnienie po stronie ministra prawnego obowiązku złożenia dymisji na ręce Prezesa Rady Ministrów, który z kolei przekazywał Prezydentowi tę dymisję wraz z wnioskiem o odwołanie ministra. Z kolei po stronie Prezydenta Rzeczypospolitej istniał obowiązek przyjęcia tej dymisji i odwołania ministra z zajmowanego stanowiska<sup>122</sup>. Premier nie posiadał prawnie żadnej możliwości przeciwstawienia się uchwale Sejmu, żądającej odwołania ministra. Mógł jedynie zabiegać o sformowanie odpowiedniej większości w izbie, w celu uchronienia ministra przed uchwaleniem wotum nieufności<sup>123</sup>. Ewentualnie premier chcąc uniknąć głosowania nad wnioskiem o wotum nieufności mógł doprowadzić do odwołania ministra przez Prezydenta w trybie art. 68 Małej Konstytucji<sup>124</sup>.

Natomiast gdyby uchwała o wyrażeniu wotum nieufności nie została podjęta, to wówczas kolejny wniosek w tej sprawie mógłby zostać zgłoszony dopiero po upływie trzech miesięcy od daty głosowania poprzedniego wniosku. Termin ten nie miał zastosowania, jeżeli z wnioskiem takim wystąpiłoby co najmniej 115 posłów<sup>125</sup>. Nie można przy tym wykluczyć sytuacji, w której po-

<sup>121</sup> W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 70–71.

<sup>122</sup> Art. 67 ust. 2 Małej Konstytucji; Z. Szeliga, *op. cit.*, s. 185.

<sup>123</sup> Co było o tyle ułatwione, że wniosek o wyrażenie wotum nieufności wymagał bezwzględnej większości głosów. Zatem ugrupowania opozycyjne, które nie chciały odwołania ministra nie musiały głosować przeciw wnioskowi, bowiem wystarczyło, że w przedmiotowym głosowaniu wstrzymały się od głosu. W praktyce postawa poszczególnych klubów i kół poselskich podczas głosowania w sprawie uchwalenia wotum nieufności mogła być przedmiotem różnych przetargów politycznych (np. w marcu 1993 r. SLD zobowiązało się, iż nie poprze wniosku o wyrażeniu wotum nieufności dla ministra Janusza Lewandowskiego, w zamian za to KLD, z którego wywodził się minister, zobowiązało się do poparcia kandydata SLD Marka Siwca na członka KRRiT), patrz: *Lewandowski wybronił*, „Gazeta Wyborcza” nr 79 z 3.04.1993 r.

<sup>124</sup> Taka możliwość została wykorzystana w 1997 r. kiedy premier W. Cimoszewicz doprowadził do odwołania Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Romana Jagielińskiego przed rozpatrzeniem wniosku o wotum nieufności wobec ministra.

<sup>125</sup> Art. 66 ust. 3 w zw. z art. 67 ust. 1 Małej Konstytucji. Taka sytuacja wystąpiła w styczniu 1996 r., kiedy opozycja ponowiła swój wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Spra-

mimo „zwycięskiego” dla ministra głosowania w Sejmie premier zdecydowałby się złożyć wniosek o jego odwołanie, albo też minister sam złożyłby rezygnację na ręce premiera. Co do zasady jednak odrzucenie przez Sejm wniosku o wyrażenie wotum nieufności wzmocniało pozycję ministra w rządzie, jak również umacniało spoistość koalicji rządowej.

W I kadencji Sejmu złożono trzy wnioski dotyczące członków rządu H. Suchockiej. Pierwszy wniosek z marca 1993 r. dotyczył żądania odwołania Ministra Przekształceń Własnościowych, z uwagi na negatywną ocenę jego polityki prywatyzacyjnej<sup>126</sup>. Wniosek ten został jednak odrzucony przez Sejm<sup>127</sup>. Z kolei wnioski o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Przemysłu i Handlu<sup>128</sup> oraz Ministra Edukacji Narodowej<sup>129</sup>, złożone w maju 1993 r., stały się nieaktualne wskutek uchwalenia wotum nieufności wobec gabinetu H. Suchockiej.

W II kadencji Sejmu złożono siedem wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności, przy czym dwa wnioski uległy dezaktualizacji wskutek odwołania ministra przez Prezydenta na wniosek premiera, zaś pięć wniosków zostało odrzuconych przez Sejm. Zauważyć można, iż wnioski o wyrażenie wotum nieufności dotyczyły przede wszystkim ministrów kierujących resortami gospodarczymi (dwukrotnie Ministra Przekształceń Własnościowych<sup>130</sup>, raz Ministra Finansów<sup>131</sup> oraz Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>132</sup>). Ponadto dwukrotnie żądanie odwołania dotyczyło szefa resortu Sprawiedliwości<sup>133</sup>, a raz – Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej<sup>134</sup>. Argumentacja znajdująca się w uzasadnieniu powyższych wniosków wskazywała, iż podstawą dochodzenia odpowiedzialności politycznej ministrów była zarówno nieprawidłowa działalność kierowanych przez nich resortów<sup>135</sup>, jak i zachowanie

---

wiedliwości Jerzego Jaskierni. Ponieważ poprzedni wniosek był złożony w listopadzie 1995 r., pod drugim wnioskiem podpisał się 118 posłów; patrz: *Nieufność wobec Jaskierni*, „Gazeta Wyborcza” nr 10 z 12.01.1996 r.

<sup>126</sup> Wniosek został złożony przez grupę posłów opozycyjnego KPN, patrz: druk nr 767 Sejmu I kadencji; *Lewandowski wybroniony*, „Gazeta Wyborcza” nr 79 z 3.04.1993 r.

<sup>127</sup> Za wnioskiem głosowało 145 posłów, przeciw 175, przy większości bezwzględnej 186 posłów, <http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/0/ECEB1D23C5159841C125745F003148FB?OpenDocument>, (dostęp 7.01.2017).

<sup>128</sup> Druk nr 926 Sejmu I kadencji.

<sup>129</sup> Druk nr 927 Sejmu I kadencji.

<sup>130</sup> Druki nr 1322 i 1755 Sejmu II kadencji.

<sup>131</sup> Druk nr 911 Sejmu II kadencji.

<sup>132</sup> Druk nr 2192 Sejmu II kadencji.

<sup>133</sup> Druki nr 1378 i 1467 Sejmu II kadencji.

<sup>134</sup> Druk nr 2160 Sejmu II kadencji.

<sup>135</sup> Podstawą wniosku o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Finansów Grzegorza Kołodki były nieprawidłowości w przyjęciu ustawy budżetowej na 1995 r., stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny; w wypadku Ministra Przekształceń Własnościowych Wiesława Kaczmarska podstawą wniosków były ogólne zarzuty o przebieg procesu prywatyzacji, jak i poszczególne

wanie ministrów, nieakceptowane przez posłów<sup>136</sup>. Jednakże zdyscyplinowanie posłów koalicji SLD – PSL (choć w wypadku tej drugiej partii porozumienie koalicyjne nie zawsze było przestrzegane)<sup>137</sup> powodowało, iż we wszystkich omawianych przypadkach wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrom zostały ocenione negatywnie przez właściwe komisje sejmowe, a następnie zostały odrzucone przez Sejm znaczną przewagą głosów<sup>138</sup>.

Wobec powyższego można stwierdzić, że w latach 1992–1997 ukształtowana została praktyka składania przez posłów opozycji wniosków o wyrażenie wotum nieufności wobec ministrów. W ten sposób posłowie opozycji mogli nie tylko publicznie napiętnować działalność wybranego członka rządu, a przy okazji skrytykować politykę premiera i całego gabinetu, budując jednocześnie

---

decyzje (np. o ogłoszeniu upadłości Stoczni Gdańskiej); w wypadku Ministra Sprawiedliwości Jerzego Jaskierni – upolitycznienie prokuratury i likwidacja małych sądów rejonowych; Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej Ryszarda Żochowskiego – afera w resorcie zdrowia dotycząca niegospodarności i braku nadzoru nad szpitalami; patrz: *Kołodko godzin zaufania*, „Gazeta Wyborcza” nr 78 z 01.04.1995 r.; *Cisza nad czystkami*, „Gazeta Wyborcza” nr 5 z 5.01.1996 r.; *Trudny Kaczmarek do zgryzienia*, „Gazeta Wyborcza” nr 150 z 29.06.1996 r.; *Gdzie jest polski Di Pietro?*, „Gazeta Wyborcza” nr 85 z 11.04.1997 r.

<sup>136</sup> Np. podstawą wniosku o wyrażenie wotum nieufności wobec Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego J. Jaskierni był fakt jego zaangażowania w kampanię prezydencką Aleksandra Kwaśniewskiego, co zdaniem autorów wniosku kłóciło się z zasadą bezstronności prokuratora; patrz: *Panie prokuratorze, proszę ustąpić*, „Gazeta Wyborcza” nr 288 z 12.12.1995.

<sup>137</sup> W tym kontekście wspomnieć należy o dwóch wnioskach o odwołanie Ministra Przekształceń Własnościowych W. Kaczmarka. Wnioski te były podpisane także przez grupę posłów PSL, którzy następnie głosowali za wyrażeniem wotum nieufności ministrowi; patrz: *Pęk znów obala Kaczmarka*, „Gazeta Wyborcza” nr 251 z 27.10.1995 r.; *Kaczmarek ocalał*, „Gazeta Wyborcza” z 29.06.1996 r.

<sup>138</sup> W poszczególnych głosowaniach wyglądało to następująco: wniosek o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Finansów G. Kołodce – za wnioskiem głosowało 85 posłów, przeciw 269 (przy większości bezwzględnej 197 głosów); wniosek o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Przekształceń Własnościowych W. Kaczmarkowi z października 1995 r. – za 46 posłów, przeciw 188 (przy większości bezwzględnej 154 głosów), natomiast wniosek z czerwca 1996 r. – za 124 posłów, przeciw 187 (przy większości 204 głosów); wniosek o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Sprawiedliwości J. Jaskierni – za 125 posłów, przeciw 215 (przy większości bezwzględnej 176 głosów); wniosek o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej Ryszardowi Żochowskiemu – za 77 posłów, przeciw 252 (większość bezwzględna 186 głosów). Faktycznie zatem jedynie w przypadku drugiego wniosku o odwołanie W. Kaczmarka zaistniała realna możliwość odwołania ministra, bowiem aż 95 posłów wstrzymało się od głosu, podczas gdy do osiągnięcia większości bezwzględnej zabrakło 80 głosów. Gdyby więc posłowie „wstrzymujący się” zagłosowali za wnioskiem, wówczas wniosek zostałby uchwalony; patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/0D4B9152B379C966C12574580021A968?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/57AEB01A3D4C0410C12574580021901D?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/54B7E91ABC33DD43C1257458002195B9?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/05A0035BC88AB45DC1257458002190F3?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/552A490BCEBC3253C125745800219A42?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

wizerunek własnego ugrupowania. Ta swoista „popularność” wniosków o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra w porównaniu do wniosków o wyrażenie wotum nieufności wobec całego gabinetu wynikała przede wszystkim z faktu, iż przegłosowanie indywidualnego wotum nieufności było bardziej prawdopodobne (zwłaszcza wskutek nie zawsze jednoznacznej postawy posłów PSL). Ponadto wyrażenie przez Sejm wotum nieufności wobec ministra nie wiązało się z ryzykiem skrócenia kadencji parlamentu. Stanowiło zatem dla opozycji dogodny oręż, który mógł być stosowany jako instrument nacisku na rząd i partie koalicyjne, jak również do zwiększenia sondażowego poparcia dla partii politycznej składającej wniosek.

Za wyjątkowy należy uznać przypadek wniosku o wotum nieufności wobec Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej R. Jagielińskiego, który został złożony przez posłów jego macierzystego ugrupowania, tj. PSL, w lutym 1997 r. Intencją posłów było, aby minister mógł podczas debaty sejmowej odpowiedzieć na formułowane wobec niego zarzuty. Wówczas zdaniem wnioskodawców wniosek o wotum nieufności zostałby odrzucony przez Sejm, dzięki czemu premier W. Cimoszewicz miałby podstawę do odmowy odwołania ministra<sup>139</sup>. Ostatecznie w kwietniu 1997 r. Prezydent na wniosek premiera odwołał ministra przed rozpatrzeniem przez Sejm wniosku o wyrażenie wotum nieufności, wobec czego wniosek stał się bezprzedmiotowy<sup>140</sup>.

### 2.3. Geneza aktualnych rozwiązań konstytucyjnych

Zagadnienie odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów przed parlamentem było obecne we wszystkich projektach nowej konstytucji, złożonych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>141</sup>. Omawiane projekty charakteryzowały się dosyć zbliżonymi rozwiązaniami dotyczącymi udziału parlamentu w powoływaniu Rady Ministrów. W większości z nich zaproponowano regulacje analogiczne do przepisów Małej Konstytucji. Stąd też w procedurze powoływania rządu rola Sejmu polegała na możliwości udzielenia wotum zaufania dla Rady Ministrów powołanej przez Prezydenta

<sup>139</sup> Powyższa sytuacja była wynikiem konfliktu wewnętrznego w PSL, bowiem kierownictwo tej partii w lutym 1997 r. cofnęło swoją rekomendację wobec ministra i wystąpiło do premiera W. Cimoszewicza o jego odwołanie, z czym nie zgodziła się frakcja zwolenników R. Jagielińskiego, patrz: „Poker z Pawlakiem”, *Gazeta Wyborcza* nr 44 z 21.02.1997 r.; *Jagieliński: czekam na Sejm*, „*Gazeta Wyborcza*” nr 53 z 4.03.1997 r.

<sup>140</sup> W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne...*, s. 243–244.

<sup>141</sup> Były to projekty złożone przez grupy posłów i senatorów (SLD, UD, PSL–UP, KPN), grupę obywateli (projekt „obywatelski”), Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji („senacki”) oraz Prezydenta RP („prezydencki”); patrz: R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997, cz. I*, Warszawa 1997, s. 13–23; *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji*, Warszawa 1993.

RP<sup>142</sup>. Istnienie rządu było zatem uzależnione od posiadania zaufania niższej izby parlamentu. Dlatego w złożonych projektach Konstytucji RP egzekwowanie odpowiedzialności politycznej członków rządu przed parlamentem opierało się na możliwości wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów i poszczególnym ministrom.

Większość projektów przewidywała zatem, iż ministrowie ponoszą 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 mieli ponosić odpowiedzialność solidarną lub indywidualną za kontrasygnowane akty urzędowe Prezydenta. Wyjątkami od tych zasad był projekt PSL–UP, który nie przewidywał indywidualnej odpowiedzialności ministrów, oraz projekt KPN, zgodnie z którym Senat mógł żądać ustąpienia ministra i całego Rządu, lecz o ich odwołaniu decydował Prezydent<sup>143</sup>.

Zgodnie zatem z propozycjami zawartymi w złożonych projektach, wotum nieufności wobec Rady Ministrów było uchwalane zazwyczaj na wniosek 46 posłów (1/10 ustawowej liczby posłów)<sup>144</sup>, większością ustawowej liczby posłów (projekt SLD i prezydencki<sup>145</sup>) albo bezwzględną większością głosów (pozostałe projekty). Przewidywano możliwość uchwalenia tylko konstruktywnego wotum nieufności (projekty SLD, PSL–UP, obywatelski), bądź tylko zwykłego (projekt senacki) albo też obydwu typów (projekt UD)<sup>146</sup>. Z kolei wotum nieufności dla ministra mogło być wyrażone na wniosek 46 posłów (projekt SLD, senacki, obywatelski) albo 111 posłów (projekt prezydencki), większością ustawowej liczby posłów (projekt SLD, prezydencki) albo bezwzględ-

---

<sup>142</sup> Wyjątkiem był projekt KPN, zgodnie z którym w procesie powoływania rządu uczestniczył jedynie Prezydent; patrz: M. Woźnicki, *Prawnoustrojowy status ministra w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesionych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 3, s. 218–219.

<sup>143</sup> Zgodnie z art. 62 projektu KPN wniosek w sprawie ustąpienia rządu lub 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 Senatu.

<sup>144</sup> Wyjątkowo w przypadku projektu prezydenckiego było to 111 posłów (1/4 ustawowej liczby posłów), patrz: art. 77 i 17 projektu prezydenckiego.

<sup>145</sup> Przy czym w projekcie prezydenckim użyto dosyć oryginalnego sformułowania, iż wotum nieufności jest uchwalane „bezwzględną większością konstytucyjnej liczby posłów”, patrz: art. 77 projektu prezydenckiego.

<sup>146</sup> J. Wawrzyniak *Pozycja konstytucyjna rządu*, [w:] *Jaka Konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych do komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 178–180.



ną większością głosów (projekt PSL-UP, UD, obywatelski)<sup>147</sup>. Należy również wspomnieć, że w niektórych projektach określono jedynie tryb udzielania wotum nieufności dla Rady Ministrów, nie opisano natomiast trybu udzielania wotum nieufności ministrom (projekty: senacki i UD). Ponadto zgodnie z projektem SLD, Prezes Rady Ministrów miał możliwość „obrony” ministra w ten sposób, iż mógł związać głosowanie nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra z kwestią zaufania dla całej Rady Ministrów. Wówczas konieczne było złożenie wniosku o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności wobec Rady Ministrów. Jeżeli taki 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 wystąpiłoby 115 posłów (czyli  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów)<sup>148</sup>. Oprócz wotum nieufności wobec rządu i wobec ministra proponowano inne rozwiązania umożliwiające egzekwowanie odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem, takie jak instytucja wniosku Prezesa Rady Ministrów o udzielenie wotum zaufania (projekt UD). Odmowa udzielenia wotum zaufania oznaczała bowiem konieczność złożenia dymisji rządu, zatem w ten sposób Sejm mógł wyrazić swoją dezaprobatę wobec polityki rządu.

W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego zagadnienie odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów nie budziło większych wątpliwości<sup>149</sup>. Rozważano jedynie pewne szczegółowe rozwiązania, np. kwestię czy premier wybrany wskutek uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności powinien wystąpić o wotum zaufania do Sejmu<sup>150</sup>, a także czy w razie uchwalenia wotum nieufności Prezydent może rozwiązać Sejm<sup>151</sup>. Ostatecznie przyjęto instytucję konstruktywnego wotum nieufności w wersji proponowanej w projekcie SLD, jak również instytucję wotum zaufania przedłożoną w projekcie UD<sup>152</sup>. Ustalono, że do uchwalenia wotum zaufania wystarczy zwykła większość głosów, bowiem taki wniosek stanowił sprawdzenie, czy rząd ma zaufanie parlamentu. Przy wymogu zwykłej większości głosów część

<sup>147</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 1, s. 12.

<sup>148</sup> M. Woźnicki, *op. cit.*, s. 227.

<sup>149</sup> Istniały natomiast rozbieżności terminologiczne dotyczące samej nazwy wniosku o wyrażenie wotum nieufności (początkowo proponowano „o wyrażenie nieufności”, albo „o wyrażenie zaufania”), patrz: „Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn”, z. XI, Warszawa 1995, s. 72–73; także S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 13–14.

<sup>150</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXII, s. 65–71; z. XLI, s. 7–14; z. XLV, s. 20–22.

<sup>151</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XLVI, s. 35–36.

<sup>152</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XLVI, s. 96–100; z. XLI, s. 7–18.

posłów mogła wstrzymać się od głosu i w ten sposób zademonstrować, że nie są przeciwko rządowi<sup>153</sup>.

Natomiast w przypadku indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem należy stwierdzić, iż w początkowym etapie prac w Komisji występowały wątpliwości co do zasadności wprowadzenia tej instytucji. Argumentowano, iż większość członków Komisji jest za przyjęciem rozwiązań systemu kanclerskiego, czyli możliwości wyrażenia Radzie Ministrów wyłącznie konstruktywnego wotum nieufności. Zatem należy przyjąć kolejną regułę systemu kanclerskiego, iż odwołanie ministra może nastąpić tylko za zgodą premiera lub całego rządu<sup>154</sup>. Jeszcze wśród poprawek zgłoszonych po II czytaniu projektu Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe pojawiały się propozycje likwidacji odpowiedzialności indywidualnej ministrów, jako kolidującej z uprawnieniami Prezydenta do odwołania ministra na wniosek premiera oraz naruszającej spójność rządu. Przeważył jednak pogląd, że przy przyjęciu utrudnionej formuły odwołania całego rządu (wyłącznie w formule konstruktywnego wotum nieufności) wskazane jest pozostawienie Sejmowi możliwości domagania się odwołania poszczególnego członka rządu<sup>155</sup>.

Z drugiej strony pojawiały się pomysły, aby rozszerzyć odpowiedzialność niektórych członków rządu (np. Ministra Obrony Narodowej za akty Prezydenta związane z obronnością państwa i kierownictwa Sił Zbrojnych<sup>156</sup> oraz Ministra Spraw Zagranicznych za realizację polityki zagranicznej państwa<sup>157</sup>. Ponadto postulowano, aby wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi zgłaszała nie tylko grupa posłów (46 albo 111 bądź 115)<sup>158</sup>, ale także komisja sejmowa. Pomysł ten został jednak odrzucony z uwagi na fakt, iż komisje sejmowe, jako organy wewnętrzne Sejmu, nie powinny posiadać uprawnień „zewnętrznych”<sup>159</sup>. Ostateczne rozstrzygnięcia co do indywidualnego wotum nieufności zapadły podczas rozpatrywania projektu Konstytucji przez Zgro-

<sup>153</sup> *Opinia P. Sarneckiego*, „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXII, s. 71.

<sup>154</sup> *Opinia S. Gebethnera*, „Komisja Konstytucyjna...” z. VIII, Warszawa 1994, s. 81.

<sup>155</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XLV, s. 22–23, 33–34; sprawozdanie stenograficzne z 21 marca 1997, poprawka nr 275 <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=zn3&dzien=6&wyp=0&kad=2>; (dostęp 1.02.2017); sprawozdanie stenograficzne z 2 kwietnia 1997, poprawka nr 28 zgłoszona przez Prezydenta RP, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=zn4&dzien=1&wyp=0&kad=2> (dostęp 1.02.2017).

<sup>156</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. X, s. 208–209, przy czym ta regulacja została wykreślona przy uchwalaniu przez Komisję tekstu jednolitego projektu Konstytucji, patrz: „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXI, Warszawa 1996, s. 62

<sup>157</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXI, s. 27–28, przy czym ta regulacja również została wykreślona przy uchwalaniu przez Komisję tekstu jednolitego projektu Konstytucji, patrz: „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXI, s. 65–66.

<sup>158</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XI, s. 78

<sup>159</sup> *Ibidem*, s. 76. Ponadto należało wziąć pod uwagę fakt, iż zgodnie z regulaminem Sejmu komisje podejmowały swoje uchwały większością głosów w obecności co najmniej 1/3 składu komisji. Stąd też zauważono, że w warunkach Sejmu II kadencji najmniejsza komisja sejmowa liczy

madzenie Narodowe, kiedy przegłosowano poprawkę posła Jerzego Ciemnińskiego, zgodnie z którą do złożenia takiego wniosku konieczne jest poparcie co najmniej 69 posłów<sup>160</sup>. Ponadto zrezygnowano z możliwości połączenia wniosku o wotum dla ministra z wnioskiem o wotum dla Rady Ministrów<sup>161</sup>.

### 3. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

#### 3.1. Uwagi ogólne

W obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej przyjęto reguły parlamentarno-gabinetowego systemu rządów w wersji zbliżonej do rozwiązań obowiązujących w Małej Konstytucji. W konsekwencji jednym z podstawowych założeń ustrojowych zawartych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. stało się przyjęcie zasady, że relacje pomiędzy Radą Ministrów a Sejmem opierają się na istnieniu zaufania pierwszej izby względem gabinetu. Rząd może zatem funkcjonować tylko wtedy, gdy posiada zaufanie większości sejmowej. Jednocześnie Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za swoją działalność, zarówno w wymiarze solidarnym, jak i indywidualnym. Zaznaczyć należy, iż Senat nie uczestniczy ani w powoływaniu Rady Ministrów, ani w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu<sup>162</sup>. Również Prezydent RP nie dysponuje ani prawem dymisjonowania rządu, ani też prawem zainicjowania stosownej procedury w Sejmie<sup>163</sup>. Można zatem stwierdzić, iż żaden inny organ państwowy nie ma możliwości ingerowania w bilateralne

---

21 osób, zatem decyzję o wystąpieniu z wnioskiem o wotum nieufności mogłyby podjąć 4 osoby, patrz: „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXII, Warszawa 1996, s. 81.

<sup>160</sup> B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 4, s. 105.

<sup>161</sup> „Komisja Konstytucyjna...”, z. XXII, s. 81; z. XLV, s. 23–25.

<sup>162</sup> Senat jest również pozbawiony kompetencji kontrolnych wobec Rady Ministrów, patrz: L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 145–146; odmienny pogląd prezentuje P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, z. 6, s. 9 i n.

<sup>163</sup> Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest możliwość uczestnictwa Prezydenta w egzekwowaniu odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu na podstawie art. 156 ust. 2 Konstytucji RP. Uprawnienie to jest logiczną konsekwencją przyznania Prezydentowi RP w art. 126 ust. 2 Konstytucji kompetencji do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP, patrz: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 179.

relacje pomiędzy pierwszą izbą parlamentu a gabinetem<sup>164</sup>. Istnienie konkretnego rządu zależy zatem formalnie od woli większości sejmowej. Co za tym idzie Sejm, egzekwując odpowiedzialność polityczną rządu albo poszczególnych jego członków, może w każdej chwili cofnąć swoje zaufanie wobec gabinetu lub ministra, powodując jego dymisję.

Wspomniane zaufanie jest udzielane Radzie Ministrów w momencie jej powoływania. W tak zwanej procedurze podstawowej (art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) powołania Rady Ministrów dokonuje Prezydent, a następnie Prezes Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia powołania przedstawia Sejmowi program działania rządu wraz z wnioskiem o wyrażenie wotum zaufania. Wotum zaufania jest udzielane bezwzględną większością głosów w obecności połowy ustawowej liczby posłów<sup>165</sup>. Natomiast w razie nieuzyskania przez Radę Ministrów wotum zaufania albo w razie niepowołania Rady Ministrów przez Prezydenta w konstytucyjnym terminie konieczne jest skorzystanie z tzw. pierwszej procedury rezerwowej. Wówczas inicjatywa powołania Rady Ministrów przysługuje Sejmowi, który w ciągu 14 dni dokonuje wyboru Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Następnie Prezydent RP powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków<sup>166</sup>. Z kolei w przypadku niepowodzenia tej procedury, stosowana jest tzw. druga procedura rezerwowa, w której inicjatywa powołania premiera i Rady Ministrów należy ponownie do Prezydenta. W tym wypadku wotum zaufania jest udzielane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>167</sup>.

W tym kontekście zauważyć należy, iż w przypadku tzw. pierwszej procedury rezerwowej nie mamy do czynienia z wotum zaufania *sensu stricto*. Tym niemniej uważa się, że wybór Prezesa Rady Ministrów przez Sejm konsumuje wotum zaufania. Dlatego też Prezes Rady Ministrów wybrany przez Sejm na podstawie art. 154 ust. 3 Konstytucji nie musi ubiegać się o wotum zaufania dla rządu<sup>168</sup>. Ponadto w tzw. pierwszej procedurze rezerwowej Prezes Rady Mi-

---

<sup>164</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 71.

<sup>165</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 130–131.

<sup>166</sup> Art. 154 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z regulaminem Sejmu wniosek w sprawie powołania premiera może zgłosić grupa 46 posłów. patrz: art. 61b ust. 1 i 5 regulaminu Sejmu w wersji obowiązującej od 28 października 1997 r. (obecnie art. 113 ust. 1 i 5 Regulaminu Sejmu w wersji tekstu jednolitego – M.P. z 2012 r., poz. 32).

<sup>167</sup> Art. 155 ust. 1 Konstytucji.

<sup>168</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 134; A. Szymt, *Opinia w sprawie czy powołanie Rady Ministrów w trybie art. 158 ust. 2 Konstytucji wymaga przeprowadzenia kolejnego głosowania, przewidzianego w art. 154 ust. 2 Konstytucji, w celu uzyskania wotum zaufania?*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 3, s. 57; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 154–155 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 13.

nistrów jest zobowiązany do przedstawienia Sejmowi proponowanego składu Rady Ministrów przed podjęciem uchwały w sprawie wyboru Rady Ministrów. Tym samym w omawianej procedurze Sejm zachowuje pewien wpływ na skład personalny gabinetu, bowiem przynajmniej w teorii może odmówić wyboru Prezesa Rady Ministrów, jeżeli nie zgadza się z proponowanym przez niego składem Rady Ministrów<sup>169</sup>.

Z drugiej strony należy zaznaczyć, że zgodnie z aktualnymi przepisami regulaminu Sejmu, kandydaci na członków Rady Ministrów nie podlegają już ocenie komisji sejmowych<sup>170</sup>. Sejm podejmuje uchwałę o wyrażeniu wotum zaufania Radzie Ministrów (albo o wyborze Rady Ministrów) łącznie w stosunku do całego gabinetu, nie może zatem uchwalić „częściowego” wotum zaufania, z pominięciem niektórych członków rządu<sup>171</sup>. Jeżeli zatem Sejm chciałby wyrazić swój sprzeciw wobec powołania konkretnej osoby na stanowisko ministra, to wówczas musiałby odrzucić wniosek o wyrażenie wotum zaufania dla całego gabinetu. W praktyce takie sytuacje nie mają miejsca, bowiem skład Rady Ministrów jest zazwyczaj wynikiem ustaleń pomiędzy partiami koalicyjnymi, posiadającymi większość w parlamencie. Głosowanie nad wnioskiem o wotum zaufania jest zatem „pierwszą próbą” koalicji rządzącej, toteż osiągnięcie wymaganej większości głosów jest niemal pewne. Jedyny jak dotąd przypadek odrzucenia wniosku o wyrażenie wotum zaufania dotyczył pierwszego rządu Marka Belki i był spowodowany ogólnym brakiem poparcia dla nowego premiera oraz osłabieniem koalicji partii SLD–UP, która po odejściu części posłów i rozpadzie koalicji z PSL nie posiadała odpowiedniej większości w Sejmie. Skład personalny rządu ani plan jego polityki miał w tym wypadku niewielkie znaczenie<sup>172</sup>.

Głosowanie nad wnioskiem o wotum zaufania przede wszystkim odzwierciedla poparcie dla osoby nowego premiera i planów jego polityki, w tym także personalnej. Udzielając zatem inwestytury nowemu rządowi Sejm niejako pośrednio akceptuje także jego skład personalny<sup>173</sup>. Z punktu widzenia ministra trudno zatem mówić o istnieniu więzi bezpośredniej zależności pomiędzy nim a Sejmem. Minister swoją obecność w rządzie zawdzięcza jedynie decyzji premiera, to premier jest jego zwierzchnikiem oraz kierownikiem prac Rady

<sup>169</sup> W praktyce możliwość skorzystania z tej procedury powołania rządu nastąpiła w maju 2004 r., kiedy Sejm nie udzielił wotum zaufania rządowi M. Belki. Jednakże wówczas Sejm nie zgłosił żadnej kandydatury na urząd premiera.

<sup>170</sup> Likwidacja procedury oceny kandydatów na członków Rady Ministrów nastąpiła w październiku 1997 r., co spotkało się z negatywną oceną doktryny, patrz: M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, z. 3, s. 26–27.

<sup>171</sup> Art. 112 ust. 2 i art. 113 ust. 5 regulaminu Sejmu.

<sup>172</sup> Patrz: <https://www.pb.pl/w-piatek-glosowanie-nad-wotum-zaufania-dla-rzadu-marka-belki-217596> (dostęp 1.02.2017); <https://www.wprost.pl/kraj/60185/Sejm-nie-poparl-Belki-aktl.html> (dostęp 1.02.2017).

<sup>173</sup> W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 15.

Ministrów. Tym niemniej zaufanie udzielone przez Sejm Radzie Ministrów obejmuje nie tylko politykę całego gabinetu, lecz także indywidualną działalność poszczególnych ministrów.

Wychodząc z tych założeń należy stwierdzić, iż odpowiedzialność polityczna członków rządu przed Sejmem została wyraźnie sformułowana w art. 157 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje istnienie zarówno solidarnej, jak i indywidualnej odpowiedzialności członków rządu przed niższą izbą parlamentu. Zgodnie z tym przepisem członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów, jak również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez premiera. Egzekwowanie tej odpowiedzialności polega na możliwości cofnięcia zaufania pierwszej izby parlamentu do całego gabinetu, poprzez podjęcie uchwały o wyrażeniu wotum nieufności Radzie Ministrów, albo odrzucenie wniosku o wyrażeniu jej wotum zaufania. Natomiast w przypadku ministra cofnięcie zaufania Sejmu następuje poprzez podjęcie uchwały o wyrażeniu mu wotum nieufności.

Zaznaczyć przy tym należy, iż podjęcie wspomnianych uchwał jest konieczne, bowiem w polskim systemie ustrojowym funkcjonuje domniemanie, iż Rada Ministrów posiada zaufanie Sejmu. Zgodnie z tym domniemaniem uznaje się, że zaufanie udzielone rządowi w momencie jego powoływania jest trwałe, dopóki nie zostanie wyraźnie cofnięte. Równocześnie należy podkreślić, iż aktualna ustawa zasadnicza przyznała Sejmowi w sposób wyraźny prawo do sprawowania kontroli nad działalnością Rady Ministrów<sup>174</sup>. W związku z powyższym Sejm, komisje sejmowe oraz poszczególni posłowie mają możliwość stosowania różnego rodzaju instrumentów kontroli, począwszy od interpelacji i zapytań poselskich, na uchwale w przedmiocie absolutorium skończywszy<sup>175</sup>. Skorzystanie z tych instrumentów może powodować atmosferę „braku zaufania” pomiędzy Sejmem a rządem<sup>176</sup>. Jednakże nie może być traktowane jako egzekwowanie odpowiedzialności politycznej członków rządu, bowiem nie skutkuje obowiązkiem złożenia dymisji przez Prezesa Rady Ministrów czy przez ministra<sup>177</sup>. Podobnie jako formy egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem nie można traktować sytuacji, w której Sejm odrzuca projekt ustawy zgłoszonej przez rząd, czy też

<sup>174</sup> Art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>175</sup> R. Mojak, *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3, s. 160–161.

<sup>176</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 169.

<sup>177</sup> Co oczywiście nie wyklucza sytuacji, w której krytyka działalności Rady Ministrów oraz jej poszczególnych członków przez Sejm doprowadzi do złożenia przez nich rezygnacji z zajmowanego stanowiska. Na przykład w 2003 r. Premier Leszek Miller złożył wniosek o odwołanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Adama Tańskiego w lipcu 2003 r. z uwagi na jego rezygnację, która była reakcją na negatywną ocenę pracy ministra dokonaną przez sejmową komisję rolnictwa; patrz: <http://wyborcza.pl/1,75248,1527346.html> (dostęp 14.10.2016).



podejmuje uchwałę krytykującą politykę rządu<sup>178</sup>. Jedynie podjęcie uchwały o wotum nieufności dla rządu (ministra), ewentualnie odmowa uchwalenia wotum zaufania dla gabinetu stanowi prawnie skuteczny sposób wyrażenia przez Sejm żądania ustąpienia Rady Ministrów (ministra)<sup>179</sup>.

Ponadto z kwestią odpowiedzialności Rady Ministrów przed parlamentem nie należy łączyć przypadków składania dymisji na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu oraz składania dymisji z powodu rezygnacji Prezesa Rady Ministrów. Dymisja rządu składana na pierwszym posiedzeniu Sejmu nowej kadencji jest obowiązkiem konstytucyjnym, mającym uzasadnienie w wymogu posiadania zaufania Sejmu przez Radę Ministrów. Stąd też rozpoczęcie kadencji przez nowy Sejm wiąże się z ustąpieniem dotychczasowej Rady Ministrów, niezależnie od politycznej oceny jej działalności<sup>180</sup>, gdyż wraz z zakończeniem kadencji parlamentu ustaje domniemanie zaufania Sejmu względem Rady Ministrów<sup>181</sup>. Z kolei u podstaw rezygnacji premiera skutkującej dymisją Rady Ministrów może leżeć wiele różnego rodzaju czynników, na przykład zły stan zdrowia premiera, chęć objęcia innej funkcji<sup>182</sup>, jak również naciski polityczne ze strony Prezydenta RP, posłów, kierownictwa własnej partii, czy wreszcie opinii publicznej<sup>183</sup>. Jednakże te naciski nie muszą spowodować rezygnacji premiera, nadto w tym przypadku Prezydent RP nie ma obowiązku przyjmowania dymisji rządu. Stąd też złożenie rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów skutkujące dymisją gabinetu nie może być traktowane jako forma egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem.

---

<sup>178</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, s. 70; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 39.

<sup>179</sup> W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 33–34.

<sup>180</sup> Obowiązek ustąpienia rządu istnieje nawet w sytuacji, w której wybory parlamentarne przyniosły zwycięstwo dotychczasowej koalicji rządzącej. Por. przypadek wyborów parlamentarnych 2011 r., patrz: P. Kaleta, *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy publicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r.*, Łódź 2014, s. 137.

<sup>181</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 156.

<sup>182</sup> Dla przykładu rezygnacja premiera Donalda Tuska we wrześniu 2014 r. była związana z jego wyborem na przewodniczącego Rady Europejskiej; patrz: <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/premier-donald-tusk-podal-sie-do-dymisji/d3b49> (dostęp 25.01.2017).

<sup>183</sup> Z takich przyczyn doszło do rezygnacji premiera Leszka Millera w maju 2004 r. oraz rezygnacji premiera Kazimierza Marcinkiewicza w lipcu 2006 r.; patrz: G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 257–258; M. Karnowski, P. Zaremba, *Marcinkiewicz. Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 175–179, 267.

## 3.2. Solidarna odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Sejmem

### 3.2.1. Przesłanki i tryb wyrażania wotum nieufności Radzie Ministrów

Jak już wspomniano, egzekwowanie solidarnej odpowiedzialności członków rządu może nastąpić poprzez uchwalenie wotum nieufności, albo odmowę uchwalenia wotum zaufania. Instytucja wotum nieufności wobec Rady Ministrów uregulowana została w art. 158 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 158 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów.

Przepis ten nie określa zatem przesłanek, na których powinien opierać się wniosek o wyrażenie wotum nieufności. W związku z tym można stwierdzić, iż wniosek może być złożony z każdej przyczyny. Zaznaczyć należy, że regulamin Sejmu wspomina jedynie o tym, że wniosek ma być zgłoszony w formie pisemnej, natomiast nie wymaga, aby został on opatrzone uzasadnieniem<sup>184</sup>. W praktyce wnioski o wyrażenie wotum nieufności posiadają zwykle uzasadnienia, w których autorzy przedstawiają ocenę prac rządu i poszczególnych ministrów, wytykają popełnione błędy oraz przedstawiają dorobek osoby będącej ich kandydatem na urząd Prezesa Rady Ministrów. Nadto do uzasadnienia wniosku dołączana jest pisemna zgoda kandydata na urząd premiera na objęcie tego stanowiska<sup>185</sup>.

Można zatem stwierdzić, że regulacje konstytucyjne oraz regulaminowe nie wprowadzają żadnego katalogu przesłanek stanowiących podstawę do złożenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla Rady Ministrów. Ogólnie określoną przyczyną złożenia wniosku jest zatem utrata zaufania przez posłów w stosunku do rządu. Ta utrata zaufania może wynikać zarówno z negatywnej oceny całokształtu działalności Rady Ministrów, jak i z negatywnej ocenie decyzji premiera lub rządu w poszczególnych sprawach<sup>186</sup>. Nie ma przeciwwskazań do tego, aby wniosek był uzasadniany takimi okolicznościami, jak brak nadzoru premiera nad działalnością ministrów albo podległych mu centralnych urzędów administracji rządowej, czy też innymi przyczynami obciążającymi

<sup>184</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, s. 77.

<sup>185</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 33, 34–35.

<sup>186</sup> *Ibidem*, s. 18–19; D. Dudek, *op. cit.*, s. 848–849; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 554–555; J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017, s. 408.

premiera „osobiście”. Wynika to z faktu, iż Prezes Rady Ministrów, w odróżnieniu od innych członków rządu, nie ponosi indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Nie jest zatem możliwe wystąpienie z żądaniem odwołania Prezesa Rady Ministrów bez odwołania całej Rady Ministrów. W tym aspekcie wniosek o wotum nieufności dla rządu pochłania ewentualną indywidualną odpowiedzialność premiera<sup>187</sup>. Podobnie w sytuacji, gdy większość sejmowa straci zaufanie dla kilku członków rządu, to wówczas istnieje możliwość odwołania ich w trybie wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności albo też odwołania całego gabinetu<sup>188</sup>. W ten sposób uwidacznia się solidarny charakter odpowiedzialności członków rządu, którzy na gruncie art. 157 ust. 1 i art. 158 Konstytucji RP mogą być odwołani na skutek okoliczności, na które nie mieli żadnego wpływu. Odpowiedzialność polityczna członków rządu ma bowiem charakter obiektywny, nie łączy się zatem z kategorią winy<sup>189</sup>. Nadto jest ona logiczną konsekwencją zasady jednolitości stanowiska rządu<sup>190</sup>.

Wydaje się również, iż procedura pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem może być wszczęta także w sytuacji, gdy Prezesowi Rady Ministrów lub kilku członkom Rady Ministrów zarzuca się popełnienie deliktu konstytucyjnego lub przestępstwa<sup>191</sup>. Odwołanie rządu na skutek wyrażenia mu wotum nieufności nie stanowi bowiem przeszkody do pociągnięcia premiera i członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej lub karnej przed Trybunałem Stanu, czy też do odpowiedzialności karnej przed sądem powszechnym.

Należy przyjąć, iż nie ma ograniczeń czasowych dotyczących możliwości wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności. Generalnie zatem taki wniosek może być złożony w każdym czasie. Wyjątkiem jest sytuacja nowego rządu w okresie od jego powołania przez Prezydenta do otrzymania wotum zaufania od Sejmu. Ponieważ taki gabinet nie posia-

---

<sup>187</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158 Konstytucji...*, s. 29–30.

<sup>188</sup> Przykładowo w związku z tzw. aferą taśmową z czerwca 2014 r. opozycja sejmowa złożyła wniosek o wotum nieufności wobec Ministra Spraw Wewnętrznych Bartłomieja Sienkiewicza, zaś po porażce tego wniosku – wystąpiła z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec rządu Donalda Tuska, patrz: druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 2498 i 2528; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=32031647EA56AABEC1257CFB002BA362> (dostęp 1.02.2017).

<sup>189</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 170.

<sup>190</sup> Art. 8 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów nakazuje, aby członek Rady Ministrów reprezentował w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów. Członek rządu jest zatem zobowiązany do realizowania polityki rządu nawet w sytuacji, gdy się z nią nie zgadza.

<sup>191</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158 Konstytucji...*, s. 24–27; Por. uzasadnienie wniosku o konstruktywne wotum nieufności wobec drugiego rządu Donalda Tuska z czerwca 2014 r. (druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2528), w którym m. in. zarzucono niektórym ministrom działania mogące wypełniać znamiona przestępstwa.

da jeszcze zaufania parlamentu, to wyrażanie mu wotum nieufności byłoby co najmniej przedwczesne. Nadto taki gabinet jest zobowiązany do uzyskania wotum zaufania ze strony Sejmu, zatem składanie odrębnego wniosku o wyrażenie mu wotum nieufności jest zbędne. Drugim wyjątkiem jest sytuacja, w której Prezes Rady Ministrów składa dymisję rządu, a następnie Prezydent powierza mu dalsze pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego gabinetu<sup>192</sup>. W tym wypadku dotychczasowy premier i jego rząd uzyskują status gabinetu „tymczasowego”, sprawującego swą funkcję jedynie przez krótki okres czasu. Niezasadnym jest zatem występowanie z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności, czyli z żądaniem ustąpienia wobec gabinetu, który formalnie już został odwołany<sup>193</sup>.

Konstytucja stanowi, iż wniosek powinien być poparty podpisami co najmniej 46 posłów oraz wskazywać imiennie kandydaturę nowego premiera. Próg minimalnego poparcia dla wniosku określony na poziomie 1/10 ustawowego składu Sejmu stanowi gwarancję, iż wniosek nie będzie wynikiem działań niewielkiej grupy posłów opozycji, przez co wniosek będzie z góry pozbawione szans na uchwalenie<sup>194</sup>. Co ważne, raz złożonego podpisu nie można wycofać, nie można się też dołączyć do złożonego wniosku<sup>195</sup>. W związku z powyższym, gdyby na skutek wygaśnięcia mandatu posła liczba sygnatariuszy wniosku zmniejszyła się poniżej 46, to wówczas wniosek nie będzie procedowany. Poza tym wypadkiem nie można wycofać wniosku<sup>196</sup>.

Z kolei wymóg wskazania imiennie kandydatury nowego premiera oznacza, iż obecna ustawa zasadnicza przewiduje istnienie jedynie konstruktywnego wotum nieufności. Zaznaczyć należy, iż obowiązujące przepisy nie wskazują kwalifikacji kandydata na premiera, zatem zastosowanie mają ogólne regulacje dotyczące piastowania funkcji publicznych. W szczególności kandydat na premiera nie musi piastować mandatu poselskiego czy senatorskiego<sup>197</sup>. Należy

<sup>192</sup> Art. 162 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>193</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 22; K. Wojtyczek, *Status prawny rządu, który złożył rezygnację. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 34 i n. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 46.

<sup>194</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 163.

<sup>195</sup> Art. 115 ust. 2 regulaminu Sejmu. Należy zgodzić się z W. Sokolewiczem, iż przepis ten chroni posła przed różnego rodzaju naciskami, które mogłyby zmusić go do wycofania podpisu, patrz: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 44.

<sup>196</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 163–164; S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 15; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158 Konstytucji...*, s. 32–33.

<sup>197</sup> D. Dudek, *op. cit.*, s. 856. We wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla rządu Jarosława Kaczyńskiego z sierpnia 2007 r. kandydatem na premiera był Janusz Kaczmarek, były Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, niebędący posłem. Podobnie w przypadku dwóch wniosków o wyrażenie wotum nieufności dla drugiego rządu Donalda Tuska z lutego 2013 r. i czerwca 2014 r. jako kandydat na premiera został wskazany Piotr Gliński, również niebędący posłem. Spowodowało to pewne problemy natury regulaminowej dotyczące debaty sejmowej nad wnioskiem, o których niżej.

jednak przyjąć, iż istnieje konieczność uzyskania zgody danej osoby na zgłoszenie jej kandydatury na stanowisko premiera<sup>198</sup>. W związku z tym ewentualne wycofanie tej zgody czyni wniosek bezprzedmiotowym<sup>199</sup>.

Wymóg formułowania wyłącznie konstruktywnego wotum nieufności niesie ze sobą wiele konsekwencji natury politycznej. Przede wszystkim wnioskodawcy muszą zaproponować takiego kandydata, który będzie mógł być zaakceptowany zarówno przez wszystkie partie opozycyjne, jak i przez część posłów partii koalicyjnych. Musi zatem powstać „większość pozytywna”, która będzie chciała nie tylko doprowadzić do obalenia dotychczasowego rządu, ale też do wyboru nowego premiera. To sprawia, że z grona potencjalnych kandydatów na premiera zazwyczaj wyklucza się liderów poszczególnych partii opozycyjnych, proponując w to miejsce osoby mniej „kontrowersyjne”<sup>200</sup>. Mimo to zebranie odpowiedniej liczby posłów popierających kandydaturę nowego premiera jest nadal utrudnione. Praktyka pokazuje, iż nawet zaproponowanie jako kandydata na premiera osoby bezpartyjnej, niepowiązanej bezpośrednio z żadną partią opozycyjną, nie pozwala na uzyskanie dla niego szerokiego poparcia<sup>201</sup>.

---

<sup>198</sup> W doktrynie pojawia się wprawdzie opinia, iż zgoda na kandydaturę jest domniemana; patrz: B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność polityczna rządu...*, s. 222; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 564. Tym niemniej z dotychczasowej praktyki wynika, iż zgoda kandydata na premiera jest zawsze dołączana do wniosku, a jej brak oznacza konieczność wycofania wniosku (patrz kolejny przypis). Stąd też przytoczony wyżej pogląd należy uznać za co najmniej dyskusyjny.

<sup>199</sup> Dłatego wycofanie swojej kandydatury przez Janusza Kaczmarka w dniu 7 września 2007 r. spowodowało konieczność wycofania wniosku przeciwko rządowi Jarosława Kaczyńskiego przed rozpoczęciem debaty sejmowej, patrz: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4467217.html> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/E78686AEFE570396C125733D004BF9C0?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

<sup>200</sup> Choć w przypadku dwóch wniosków skierowanych przeciwko rządowi Beaty Szydło przez posłów PO inicjatorzy wniosku zdecydowali, aby kandydatem na premiera był lider ich ugrupowania Grzegorz Schetyna. Jak się okazało, zyskał on poparcie posłów tylko trzech spośród czterech klubów opozycyjnych – posłowie Kukiz'15 w pierwszym głosowaniu nie brali udziału, w drugim wstrzymali się od głosu, patrz: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=39&NrGlosowania=9> (dostęp 8.12.2017); <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=53&NrGlosowania=23> (dostęp 8.12.2017).

<sup>201</sup> O czym świadczą wyniki głosowania nad wnioskami o wyrażenie wotum nieufności gabinetowi Donalda Tuska, zgłoszonym przez posłów PiS. Mimo że kandydatem na premiera był osobą bezpartyjną, nie znalazł on uznania innych partii opozycyjnych. Ostatecznie za wnioskami głosowali przede wszystkim jego inicjatorzy, tj. posłowie PiS, a także niektórzy posłowie niezależni oraz (w przypadku drugiego wniosku) także posłowie ugrupowania Solidarna Polska; patrz:

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=35&NrGlosowania=14> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=71&NrGlosowania=61> (dostęp 1.02.2017).

Wprowadzenie formuły wyłącznie konstruktywnego wotum nieufności w stosunku do Rady Ministrów powoduje, iż wnioski tego rodzaju są składane wyjątkowo rzadko. W ciągu 5 lat obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., która dopuszczała stosowanie zarówno konstruktywnego, jak i „zwykłego” wotum nieufności, złożono trzy wnioski o odwołanie rządu (1 konstruktywny i 2 zwykłe), średni odstęp pomiędzy wnioskami wynosił 2 lata. Natomiast w okresie 20 lat obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. złożono pięć wniosków o wyrażeniu konstruktywnego wotum nieufności: grupy posłów LPR i Samoobrony przeciwko rządowi Jarosława Kaczyńskiego z sierpnia 2007 r. (kandydatem na premiera był Janusz Kaczmarek), grupy posłów PiS przeciwko rządowi Donalda Tuska z lutego 2013 r. i z czerwca 2014 r. (kandydatem na premiera był Piotr Gliński), a także grupy posłów PO przeciwko rządowi Beaty Szydło z marca 2017 r. oraz listopada 2017 r. (kandydatem na premiera był Grzegorz Schetyna)<sup>202</sup>. Brak tego typu wniosków w odniesieniu do innych gabinetów nie wynikał z dobrej oceny ich polityki przez opozycję (czemu przeczą liczne wnioski o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności poszczególnym ministrom), lecz z braku możliwości zbudowania choćby tymczasowego porozumienia wszystkich partii opozycyjnych skupionego wokół wspólnego kandydata na premiera. Dlatego przyjęcie formuły wyłącznie konstruktywnego wotum nieufności stabilizuje rząd, chroniąc go przed przypadkową negatywną większością w Sejmie. Z drugiej strony brak możliwości uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności tworzy możliwość istnienia sytuacji patowych w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą<sup>203</sup>. Teoretycznie zatem możliwe jest trwanie rządu mniejszościowego, który prowadzenie swojej polityki opiera na tworzeniu doraźnych koalicji dla przegłosowania w Sejmie poszczególnych ustaw. Jeżeli w Sejmie nie zostanie sformowana „większość pozytywna” dążąca do utworzenia gabinetu większościowego, rząd mniejszościowy może w praktyce funkcjonować aż do kolejnych wyborów parlamentarnych<sup>204</sup>.

Procedura rozpatrywania wniosku o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności określona jest szczegółowo w regulaminie Sejmu. Art. 158 ust. 2 Konstytucji RP stanowi jedynie, iż wniosek może być poddany pod głosowa-

<sup>202</sup> Druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 2009; druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 1096 i nr 2528; druki sejmowe Sejmu VIII kadencji nr 1436 i 2075; J. Kuciński, *op. cit.*, s. 431–436.

<sup>203</sup> A. Antoszewski, *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. wybrane problemy*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1999, s. 105.

<sup>204</sup> S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 60. Rządami mniejszościowymi były gabinety Jerzego Buzka (w okresie od czerwca 2000 r. do października 2001 r.), Leszka Millera (od marca 2003 r. do maja 2004 r.), Marka Belki (od maja 2004 do października 2005 r.), Kazimierza Marcinkiewicza (od października 2005 r. do maja 2006 r.) oraz Jarosława Kaczyńskiego (od sierpnia 2007 r. do listopada 2007 r.). Tylko w przypadku rządu L. Millera i K. Marcinkiewicza sytuacja polityczna zmusiła szefów rządów do złożenia rezygnacji ze swojego stanowiska przed końcem kadencji Sejmu; patrz: G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki...*, s. 257–258; M. Karnowski, P. Zaremba, *Marcinkiewicz. Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 175–179, 267; W. Jednaka, *op. cit.*, s. 258–261, 265–266.



nie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Termin ten jest podyktowany chęcią uspokojenia nastrojów i uniknięciem sytuacji, w której głosowanie odbywałoby się pod wpływem emocji, a rząd byłby „zaskoczony” wnioskiem<sup>205</sup>. Regulamin precyzuje, iż wnioskodawcy składają wniosek o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności na ręce Marszałka Sejmu, który niezwłocznie zawiadamia o tym Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów. Rozpatrzenie wniosku następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu<sup>206</sup>. Teoretycznie pozwala to Marszałkowi Sejmu na dość swobodne decydowanie o terminie rozpatrzenia wniosku i odwołanie głosowania nad wnioskiem nawet o kilka tygodni. W praktyce dotychczasowe wnioski o wotum nieufności były rozpatrywane dość szybko: wniosek o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu J. Kaczyńskiego z dnia 13 sierpnia 2007 r. w dniu 28 sierpnia 2007 r. został skierowany do rozpatrzenia przez Sejm na posiedzeniu w dniach 5, 6 i 7 września 2007 r., wniosek o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu D. Tuska z 11 lutego 2013 r. został rozpatrzony 8 marca 2013 r., zaś wniosek złożony 26 czerwca 2014 r. został rozpatrzony na posiedzeniu w dniu 11 lipca 2014 r. Z kolei wniosek o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu B. Szydło zgłoszony 24 marca 2017 r. został rozpatrzony 7 kwietnia 2017 r., zaś wniosek z 24 listopada 2017 r. rozpatrzono 7 grudnia 2017 r.<sup>207</sup>

Możliwe jest zgłoszeniu kilku wniosków o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności, wówczas podczas debaty są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie według kolejności zgłoszenia. W wypadku wyrażenia wotum nieufności na podstawie jednego wniosku, pozostałe wnioski nie podlegają głosowaniu. W debacie nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności Marszałek Sejmu, poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, udziela głosu wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów. Ponadto po wyczerpaniu listy mówców, głos może zabrać tylko Prezes

<sup>205</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 164. Nadto ten czas jest potrzebny premierowi do przeprowadzenia konsultacji wśród ugrupowań sejmowych w celu zdobycia poparcia dla rządu oraz do zadbania o dyscyplinę wśród posłów koalicji rządzącej, patrz: S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 20.

<sup>206</sup> Art. 115 ust. 1, 3 i 4 regulaminu Sejmu; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158 Konstytucji...*, s. 38–40; B. Szepietowska, *Opinia w sprawie ustalania terminu rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 542–544.

<sup>207</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/E78686AEFE570396C125733D004BF9C0?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); [http://www.sejm.gov.pl/archiwum/2007r\\_5/pos047p.htm](http://www.sejm.gov.pl/archiwum/2007r_5/pos047p.htm) (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2629FBBF449710A2C1257B11003441BB> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=61713472B1768CA4C-1257D0300424A32> (dostęp 1.02.2017); <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=041A-7E3805070526C12580F30034ACBD> (dostęp 30.11.2017); <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9151E72FBFE094604C12581EC005BA971> (dostęp 8.12.2017).

Rady Ministrów<sup>208</sup>. Ma to zapobiec przedłużaniu dyskusji przed głosowaniem. Oznacza to również, że kwestia „obrony” rządu przed opozycją sejmową należy do obowiązków premiera. Poszczególni ministrowie nie uczestniczą w takiej debacie<sup>209</sup>. Niewątpliwym mankamentem takiej regulacji jest fakt, iż prawo głosu w debacie przysługuje kandydatowi na premiera tylko wtedy, gdy jest jednocześnie posłem i zgłosi chęć swojego wystąpienia. W innych wypadkach kandydat na premiera nie może zabrać głosu w debacie<sup>210</sup>, co może prowadzić do kuriozalnych sytuacji<sup>211</sup>. Stąd też można mówić o swoistym „wyborze w ciemno” nowego premiera<sup>212</sup>.

Wotum nieufności dla Rady Ministrów jest uchwalane większością głosów ustawowej liczby posłów. Należy zaznaczyć, iż jest to większość rzadko stosowana. Konstytucja RP przewiduje taką większość jedynie w wypadku wniosków o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów oraz ministrowi. Natomiast Mała Konstytucja stanowiła, iż podjęcie uchwały o wyrażeniu wotum nieufności bezwzględną większością głosów w obecności połowy ustawowej liczby posłów. Uzasadnieniem tej regulacji jest chęć uniknięcia sytuacji, w której uchwalenie wniosku nastąpi wskutek stworzenia przypadkowej większości w Sejmie. W świetle przepisów Małej Konstytucji możliwe było uchwalenie wotum nieufności zaledwie przez 116 posłów. Obecnie natomiast poparcia

<sup>208</sup> Art. 115 ust. 5–6 regulaminu Sejmu.

<sup>209</sup> Por. przebieg debaty nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności dla rządu D. Tuska: *Sprawozdanie Stenograficzne z 71. posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 lipca 2014 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2014, s. 5–33.

<sup>210</sup> Por. *Opinie w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów* autorstwa P. Chybalskiego, A. Szymta, P. Sarneckiego, Z. Witkowskiego, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 4, s. 111–124.

<sup>211</sup> W marcu 2013 r. Marszałek Sejmu nie zgodził się na dopuszczenie Piotra Glińskiego do uczestnictwa w debacie nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności rządowi Donalda Tuska uzasadniając to tym, że kandydat zgłoszony przez wnioskodawców nie jest posłem. W związku z tym przedstawiciel wnioskodawców Jarosław Kaczyński w trakcie swojego wystąpienia odtworzył przemówienie P. Glińskiego z tabletu; patrz: *Sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Sejmu VII kadencji w dniach 6, 7 i 8 marca 2013 r., (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2013, łam 168–171; <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/797007,Kaczynski-z-tabletem-Puscil-Glin-skiego> (dostęp 1.02.2017).

<sup>212</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 15–16. Nadmienić należy, iż w lipcu 2014 r. podjęto próby zmiany przepisów regulaminu Sejmu w kierunku umożliwienia kandydatowi na premiera zabrania głosu w debacie nawet w sytuacji, gdy nie jest posłem. Ostatecznie jednak projekty uchwał w tej materii nie zostały rozpatrzone przez właściwą komisję do końca VII kadencji Sejmu; patrz: druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 2560 i 2561; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8CFB5185C67BB5AEC1257D0F002CF00F> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=0D986B2F256EF95BC1257D0F002CF018> (dostęp 1.02.2017); *Opinie w sprawie zmiany regulaminu Sejmu w celu umożliwienia kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów udziału w debacie nad wnioskiem w sprawie wyrażenia wotum nieufności wobec Rady Ministrów w trybie art. 158 ust. 1 Konstytucji*, autorstwa K. Kubuj i A. Szymta, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 6, s. 93–103.

takiemu wnioskowi musi udzielić co najmniej 231 posłów. W ten sposób aktualna ustawa zasadnicza gwarantuje, że większość popierająca wniosek o wyrażenie wotum nieufności dotychczasowemu rządowi będzie mogła następnie wspierać nowy rząd, kierowany przez kandydata na premiera wskazanego we wniosku. Jednocześnie unika się sytuacji, w której wniosek byłby przegłosowany przez Sejm dzięki temu, że część posłów koalicji rządowej nie uczestniczyła w głosowaniu<sup>213</sup>. Według obecnie obowiązujących przepisów frekwencja w głosowaniu nie ma istotnego znaczenia, bowiem niezależnie od tego, ilu posłów będzie uczestniczyło w głosowaniu, wniosek musi być poparty przez 231 posłów. Przy tak określonej większości nie jest zatem konieczne dodawanie wymogu kworum w postaci połowy ustawowej liczby posłów<sup>214</sup>.

### 3.2.2. Skutki wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów

Dotychczas wniosek o wyrażenie rządowi wotum nieufności w trybie art. 158 Konstytucji był składany pięciokrotnie, w tym czterokrotnie dochodziło do głosowania nad wnioskiem<sup>215</sup>. Za każdym razem wniosek był odrzucany znaczną większością głosów, co było spowodowane z jednej strony zdyscyplinowaniem posłów koalicji rządowej, z drugiej – brakiem takiego zdyscyplinowania wśród posłów opozycji<sup>216</sup>. Sporadycznie zdarza się, że posłowie opozy-

---

<sup>213</sup> W tym miejscu należy wspomnieć przypadek uchwalenia wotum nieufności rządowi H. Suchockiej w maju 1993 r., do czego doszło m.in. dlatego, że poseł koalicji rządowej Zbigniew Dyka nie przyszedł na głosowanie (uchwała przeszła jednym głosem); patrz: M. Kowalska, M. Zmigrodzki, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*, [w:] *Gabinety koalicyjne...*, s. 116–119.

<sup>214</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 165.

<sup>215</sup> Jedynie w przypadku wniosku przeciwko rządowi J. Kaczyńskiego z 2007 r. nie doszło do głosowania, gdyż kandydat na premiera J. Kaczmarek wycofał swoją zgodę na objęcie tego stanowiska, patrz: patrz: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4467217.html> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/E78686AEFE570396C125733D004BF9C0?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

<sup>216</sup> Pierwszy wniosek przeciwko II rządowi D. Tuska został poparty przez 137 posłów (136 posłów PiS i 1 Solidarnej Polski), przeciw było 236 posłów, drugi wniosek został poparty przez 155 posłów (135 posłów PiS, 12 Solidarnej Polski oraz 8 niezrzeszonych), przeciw było również 236 posłów. W przypadku wniosków przeciwko rządowi B. Szydło pierwszy wniosek został poparty przez 174 posłów (129 posłów PO, 28 Nowoczesnej, 13 PSL i 4 posłów koła Unia Europejskich Demokratów), przeciw było 238 posłów, zaś drugi wniosek poparło 168 posłów (129 posłów PO, 21 Nowoczesnej, 13 PSL, 4 koła UED oraz 1 niezrzeszony), przeciw było 239 posłów, patrz: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=35&NrGlosowania=14> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=71&NrGlosowania=61> (dostęp 1.02.2017). <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=39&NrGlosowania=9> (dostęp 8.12.2017); <http://>

cyjni głosują przeciw wnioskowi. W szczególności dotyczy to posłów niezrzeszonych oraz posłów skupionych w kołach poselskich<sup>217</sup>.

Skutkiem wyrażenia wotum nieufności jest dymisja urzędującej Rady Ministrów wraz z jednoczesnym wyborem nowego Prezesa Rady Ministrów. Stąd też Marszałek Sejmu jest zobowiązany do niezwłocznego przesłania uchwały o wyrażeniu wotum nieufności Prezydentowi RP oraz Prezesowi Rady Ministrów<sup>218</sup>. Premier jest zobowiązany do niezwłocznego złożenia dymisji gabinetu, zaś Prezydent jest zobowiązany do przyjęcia dymisji Rady Ministrów oraz do powołania wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów i odebrania od nich przysięgi<sup>219</sup>. Przyjęcie dymisji Rady Ministrów jest prerogatywą Prezydenta, zatem nie wymaga kontrasygnaty<sup>220</sup>. Wątpliwości budzi fakt, czy powołanie Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów powinno nastąpić w tym samym dniu, czy też Prezydent powinien niezwłocznie powołać Prezesa Rady Ministrów, a dopiero po kilku dniach pozostałych członków rządu na wniosek premiera<sup>221</sup>. Wydaje się, iż prawidłowe jest drugie stanowisko. Można dodać, iż pod rządami Małej Konstytucji konstruktywne wotum nieufności wobec rządu Waldemara Pawlaka zostało uchwalone 1 marca 1995 r., powołanie Józefa Oleksego na premiera nastąpiło 2 marca 1995 r., zaś 6 marca 1995 r. Prezydent powołał pozostałych członków Rady Ministrów<sup>222</sup>. Odstęp czasowy pomiędzy wyrażeniem wotum nieufności dotychczasowemu gabinetowi a powołaniem nowej Rady Ministrów nie jest określony. Wydaje się, że nie powinien trwać dłużej niż kilka dni. Do czasu powołania nowej Rady Ministrów jej obowiązki pełni dotychczasowy gabinet, zgodnie z zasadami ogólnymi<sup>223</sup>.

Zaznaczyć przy tym należy, że przy uchwalaniu konstruktywnego wotum nieufności Sejm dokonuje wyboru nowego premiera, natomiast nie ma wpły-

---

sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=53&NrGlosowania=23 (dostęp 8.12.2017).

<sup>217</sup> Za odrzuceniem pierwszego wniosku przeciwko II rządowi D. Tuska oprócz posłów PO i PSL głosowało 2 posłów niezrzeszonych, za odrzuceniem drugiego wniosku – 4 posłów niezrzeszonych. Z kolei za odrzuceniem pierwszego wniosku przeciwko rządowi B. Szydło oprócz posłów klubu PiS głosowało 2 posłów niezrzeszonych i 3 posłów koła Wolni i Solidarni, zaś za odrzuceniem drugiego wniosku – 4 posłów niezrzeszonych i 4 posłów koła WiS, patrz: *Ibidem*.

<sup>218</sup> Art. 115 ust. 8 regulaminu Sejmu.

<sup>219</sup> Art. 162 ust. 2 Konstytucji RP i art. 158 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W razie odmowy złożenia dymisji premier naraża się na odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunał Stanu, patrz: S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 20–21.

<sup>220</sup> Art. 144 ust. 3 pkt 12 Konstytucji RP.

<sup>221</sup> S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 58–59; M. Zubik, *Opinia prawna w sprawie konieczności uzyskania wotum zaufania przez rząd wyłoniony na skutek zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 3, s. 54.

<sup>222</sup> P. Kaleta, *op. cit.*, s. 103–104.

<sup>223</sup> Art. 162 ust. 3 Konstytucji RP; S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 21–22; A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 324–325.

wu na wybór pozostałych członków Rady Ministrów. W tym wypadku obecna procedura różni się od procedury przewidzianej w Małej Konstytucji, w świetle której pierwsza izba parlamentu dokonywała również wyboru składu Rady Ministrów na wniosek premiera<sup>224</sup>. Natomiast zgodnie z aktualnymi regulacjami powołania ministrów dokonuje Prezydent na wniosek premiera, zaś Sejm jest pozbawiony możliwości ingerowania w skład personalny nowego rządu. Ponadto nowa Rada Ministrów nie musi ubiegać się o wotum zaufania, gdyż uchwała w przedmiocie konstruktywnego wotum nieufności stanowi jednocześnie uchwałę o udzieleniu wotum zaufania nowemu premierowi i stworzonemu przez niego w przyszłości rządowi<sup>225</sup>. W tym sensie jest to wotum zaufania udzielone „na kredyt”, bowiem w momencie jego udzielania nie jest znany nawet skład nowego rządu. Potwierdza to tezę, iż w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej pierwotnym adresatem uchwały Sejmu o udzieleniu rządowi wotum zaufania albo wyrażeniu wotum nieufności jest premier<sup>226</sup>. Pozostali członkowie gabinetu są adresatami „wtórnymi”, bowiem objęcie ich zaufaniem czy nieufnością Sejmu jest wtórną konsekwencją decyzji premiera o włączeniu tych osób w skład Rady Ministrów.

Natomiast w wypadku, gdy wniosek nie zostanie przyjęty, wówczas nie rodzi to żadnych negatywnych konsekwencji dla rządu. W wymiarze politycznym wynik głosowania korzystny dla rządu stanowi wzmocnienie pozycji premiera w koalicji, będąc potwierdzeniem, iż premier i jego gabinet posiadają zaufanie Sejmu. Skala sukcesu rządu jest oczywiście mierzona liczbą głosów przeciwnych wnioskowi. Z kolei dla opozycji porażka w głosowaniu stanowi także pewien prognostyk co do powodzenia dalszych wniosków. Ważna jest również postawa ugrupowań opozycyjnych, czy poszczególnych posłów. W szczególności ugrupowania, które chciałyby współpracować z rządem mogą to okazać

---

<sup>224</sup> W przypadku powołania rządu J. Oleksego stosowna uchwała została podjęta przez Sejm 4 marca 1995 r.; patrz: uchwała Sejmu RP z dnia 4 marca 1995 r. w sprawie wyboru Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 13, poz. 158).

<sup>225</sup> M. Zubik, *op. cit.*, s. 53–55; A. Szmyt, *Opinia w sprawie czy powołanie Rady Ministrów...*, s. 56–59.

<sup>226</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum...*, s. 17, 19. Można przy tym wskazać, iż istnieje dysonans pomiędzy regulacją art. 154–155 Konstytucji, w których Sejm udziela wotum zaufania Radzie Ministrów, a art. 158 ust. 2 Konstytucji, w którym Sejm, wyrażając wotum nieufności dotychczasowej Radzie Ministrów i wybierając nowego premiera *de facto* udziela wotum zaufania „tylko” szefowi rządu (choć to zaufanie rozciąga się również na pozostałych członków nowej Rady Ministrów). Wynika to z faktu przyjęcia przez ustrojodawcę założeń tworzenia rządu zgodnych z regułami systemu parlamentarno-gabinetowego oraz reguł wyrażania wotum nieufności rządowi z systemu kanclerskiego; patrz: E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 153.

w ten sposób, że podczas głosowania nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności zagłosują przeciw wnioskowi bądź wstrzymają się od głosu<sup>227</sup>.

Zauważyć również należy, iż w razie niepowodzenia wniosku, powtórne żądanie wyrażenia rządowi konstruktywnego wotum nieufności może być zgłoszone nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem tego terminu, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów<sup>228</sup>. Zachowanie tego obostrzenia, obecnego już w przepisach Małej Konstytucji, ma stanowić gwarancję, iż ugrupowania opozycyjne nie będą nękały rządu poprzez częste składanie wniosków o wotum nieufności pozbawionych szansy powodzenia. Wspomniany okres „ochronny” dla rządu nie jest jednak istotną przeszkodą dla opozycji, skoro dla skutecznego zgłoszenia wniosku o wotum nieufności przed upływem tego okresu wystarczy poparcie 115 posłów. Nadto dyskusyjne może być sformułowanie „powtórny wniosek”. Wydaje się, że to wyrażenie należy rozumieć jako każdy ponowny wniosek o wyrażenie rządowi wotum nieufności niezależnie od tego, kto byłby kandydatem na premiera. Odmienne interpretacje, iż „powtórny wniosek” oznacza wniosek złożony przez tę samą grupę posłów lub z tym samym kandydatem na premiera należy uznać za błędne, ze względu na sprzeczność z opisanym wyżej celem tej instytucji<sup>229</sup>. Nadmienić należy, iż dotychczas nie doszło do sytuacji, w której powtórny wniosek o wyrażenie wotum nieufności rządowi zostały zgłoszony przed upływem trzech miesięcy od daty rozpatrzenia poprzedniego wniosku<sup>230</sup>.

<sup>227</sup> O takiej „dwuznacznej” postawie można mówić w przypadku ugrupowania Kukiz'15, które w nie poparło żadnego z dwóch wniosków o wyrażenie wotum nieufności rządowi B. Szydło. W pierwszym głosowaniu posłowie tego ugrupowania nie brali udziału, w drugim wstrzymali się od głosu, patrz:

<http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=39&NrGlosowania=9> (dostęp 8.12.2017); <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=53&NrGlosowania=23> (dostęp 8.12.2017).

<sup>228</sup> Art. 158 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>229</sup> W. Sokolewicz (*Komentarz do art. 158 Konstytucji...*, s. 34) wyraził pogląd, iż powtórny wniosek oznacza wniosek zawierający wskazanie tego samego kandydata na premiera. Wydaje się jednak, iż słuszny jest pogląd przeciwny S. Patry ( *Konstruktywne wotum...*, s. 16–17), iż w tym wypadku chodzi o każdy kolejny wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów, niezależnie od osoby kandydata na premiera. Patrz także: L. Garlicki, *op. cit.*, s. 166.

<sup>230</sup> Dwa wnioski o wyrażenie wotum nieufności rządowi Donalda Tuska zostały złożone w odstępie 1 roku i 3 miesięcy, z kolei dwa wnioski o wyrażenie wotum nieufności rządowi Beaty Szydło zostały złożone w odstępie 7 i pół miesiąca; patrz: druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 1096 i 2528; druki sejmowe Sejmu VIII kadencji nr 1436 i 2075.



### 3.2.3 Nieuchwalenie Radzie Ministrów wotum zaufania jako sposób egzekwowania solidarnej odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem

Obok konstruktywnego wotum nieufności obecna Konstytucja RP przewiduje drugą możliwość obalenia domniemania posiadania przez Radę Ministrów zaufania ze strony Sejmu. Tym sposobem jest instytucja wniosku premiera o udzielenie rządowi wotum zaufania na podstawie art. 160 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Autorem takiego wniosku nie może być zatem wicepremier albo inny członek rządu, nie może być to również grupa posłów<sup>231</sup>. W ten sposób to premier pozostaje jedynym dysponentem wniosku o udzielenie gabinetowi wotum zaufania. Konstytucja nie wskazuje, jakie mogą być przesłanki złożenia takiego wniosku. Można uznać, że premier może wystąpić z wnioskiem w każdej sytuacji, gdy ma wątpliwości co do posiadania zaufania Sejmu. Takie postępowanie jest wskazane przede wszystkim w przypadku rządu mniejszościowego, który może wykorzystać wniosek o wotum nieufności w celu sprawdzenia, czy posiada poparcie Sejmu. Skorzystanie z tej instytucji może być szczególnie wskazane w przypadku, gdy mniejszościowy charakter gabinetu wynika z rozpadu koalicji rządzącej<sup>232</sup>. Może też stanowić instrument w grze politycznej z opozycją. Zwycięstwo w głosowaniu w sprawie udzielenia wotum zaufania stanowi najlepszą odpowiedź na głosy krytyki wobec gabinetu, formułowane przez opozycję.

W odróżnieniu od regulacji spotykanych w systemach ustrojowych innych państw, wystąpienie z wnioskiem o wotum zaufania nie musi być powiązane z dokonaniem przez premiera rekonstrukcji rządu. Oczywiście takiej sytuacji nie można wykluczyć, tym niemniej premier nie ma prawnego ani politycznego obowiązku występowania z takim wnioskiem w przypadku dokonania zmian na stanowiskach ministrów<sup>233</sup>. Ponadto w odróżnieniu np. od rozwią-

<sup>231</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 159; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 160 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 11–13.

<sup>232</sup> Pierwszy wypadek zastosowania tej instytucji dotyczył rządu Leszka Millera, który od marca 2003 r. był rządem mniejszościowym. W tej sytuacji wniosek o udzielenie wotum zaufania był podjęty chęcią sprawdzenia, czy rząd posiada poparcie większości sejmowej dla prowadzenia swojej polityki, patrz: druk nr 1672 Sejmu IV kadencji.

<sup>233</sup> Por. art. 101 ust. 2 konstytucji Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r., tekst polski, [w:] *Konstytucje państw...*, s. 433. Pogląd P. Sarneckiego, iż „założenia konstytucyjne w tym względzie wydają się bowiem sugerować konieczność ubiegania się przez Radę Ministrów o wotum zaufania (art. 160) w każdym przypadku dokonywania bardziej istotnych przekształceń w jej składzie, tak w aspekcie merytorycznym, jak i personalnym” (P. Sarnecki, *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 4, s. 44) wydaje się zbyt daleko idący.

zań francuskich, wniosek o wotum zaufania nie może być powiązany z projektem konkretnej ustawy<sup>234</sup>. Wątpliwości budzi także kwestia kolizji pomiędzy wnioskiem premiera o udzielenie wotum zaufania z wnioskiem grupy posłów o wyrażenie wotum nieufności. W takiej sytuacji należałoby się spodziewać, iż premier wycofa swój wniosek, bowiem w razie wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności wniosek o udzielenie jej wotum zaufania będzie bezprzedmiotowy<sup>235</sup>. Natomiast w wypadku odrzucenia wniosku o wyrażenie rządowi wotum nieufności poddawanie pod głosowanie wniosku o wyrażenie mu wotum zaufania wydaje się zbędne. Skoro bowiem Sejm nie odebrał rządowi swojego zaufania, to nadal pozostaje w mocy domniemanie posiadania przez gabinet zaufania parlamentu. Tym niemniej przepisy regulaminu Sejmu nie nakładają w tej kwestii żadnych obowiązków na premiera. Szef rządu pozostaje więc jedynym dysponentem wniosku o udzielenie rządowi wotum zaufania<sup>236</sup>.

Regulamin Sejmu stanowi, iż wniosek o wyrażenie wotum zaufania jest rozpatrywany na najbliższym posiedzeniu Sejmu, natomiast jeżeli wniosek został zgłoszony w trakcie posiedzenia, to wówczas jego rozpoznanie powinno nastąpić w czasie jego trwania. Debata nad wnioskiem obejmuje wyłącznie zadawanie pytań Prezesowi Rady Ministrów i jego odpowiedzi na pytania<sup>237</sup>. Członkowie Rady Ministrów nie uczestniczą więc w tej debacie. Podobnie jak w przypadku wniosku o konstruktywne wotum nieufności premier występuje w roli jedynego reprezentanta Rady Ministrów w relacjach z Sejmem. W gruncie rzeczy to premier jest zarówno autorem wniosku o udzieleniu wotum zaufania, jak i jego głównym adresatem. Jednakże Sejm udziela wotum zaufania nie tylko Prezesowi Rady Ministrów, ale też wszystkim ministrom. Wyrażenie wotum zaufania Radzie Ministrów z wykluczeniem niektórych jej członków jest niemożliwe<sup>238</sup>.

Wniosek o wyrażenie rządowi wotum zaufania jest składany do Marszałka Sejmu w formie pisemnej i nie musi zawierać uzasadnienia, zwłaszcza że powody, dla których został złożony, będą wyjaśnione przez premiera podczas jego wystąpienia w trakcie debaty nad wnioskiem<sup>239</sup>. W praktyce wnioski w tej sprawie są składane w trakcie posiedzenia Sejmu lub bezpośrednio przed nim,

<sup>234</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 158; W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Kraków 1999, s. 170–171.

<sup>235</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 160...*, s. 19.

<sup>236</sup> D. Dudek, *op. cit.*, s. 866–867.

<sup>237</sup> Art. 117 ust. 1–2 regulaminu Sejmu.

<sup>238</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 160 Konstytucji...*, s. 8–10.

<sup>239</sup> Krótkie uzasadnienie zostało zamieszczone we wniosku premiera L. Millera z 10 czerwca 2003 r. (druk nr 1672 Sejmu IV kadencji). Wniosek premiera M. Belki z 10 października 2004 r. nie zawierał uzasadnienia poza sformulowaniem, iż wniosek o udzielenie wotum zaufania jest realizacją zapowiedzi zawartej w expose premiera (druk nr 3337 Sejmu IV kadencji). Z kolei wnioski D. Tuska z 12 października 2012 r. (druk nr 799 Sejmu VII kadencji) oraz z 25 czerwca 2014 r. (druk nr 2525 Sejmu VII kadencji) nie zawierały uzasadnienia.

stąd też głosowanie nad wnioskiem następuje albo w dniu jego złożenia, albo po kilku dniach od złożenia<sup>240</sup>.

Udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wymagana większość głosów jest zatem dużo niższa niż w przypadku wotum zaufania udzielanego rządowi przy jego utworzeniu w trybie art. 154 ust. 2 Konstytucji RP, gdzie wymagana jest bezwzględna większość głosów. Wystarczy zatem, że grupa posłów popierających rząd będzie liczniejsza niż grupa posłów mu przeciwnych, głosy wstrzymujące się nie mają w tym wypadku większego znaczenia. Wobec tego również rząd mniejszościowy ma szansę na uzyskanie wotum zaufania od Sejmu w tym trybie, wystarczy bowiem, aby część posłów opozycji wstrzymała się od głosu albo nie uczestniczyła w głosowaniu<sup>241</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, iż dla ważności głosowania konieczne jest kworum, które zgodnie z przepisami ogólnymi wynosi co najmniej połowę ustawowej liczby posłów. Ewentualny brak kworum oznacza, że uchwała nie została podjęta, zatem nie rodzi żadnych skutków prawnych. W praktyce wymagana większość nie jest trudna do osiągnięcia, w dotychczasowych głosowaniach nad udzieleniem wotum zaufania Radzie Ministrów w trybie art. 160 Konstytucji RP poparcie dla rządu przewyższało dość wyraźnie liczbę głosów negatywnych i każdorazowo przekraczało liczbę 230 głosów<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> Wniosek premiera L. Millera z 10 czerwca 2003 r. został poddany głosowaniu w dniu 13 czerwca 2003 r., wniosek premiera M. Belki z 10 października 2004 r. został poddany głosowaniu w dniu 12 października 2004 r., z kolei wnioski premiera D. Tuska z 12 października 2012 r. i 25 czerwca 2014 r. były poddane głosowaniu w dniu ich złożenia; patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&50&154> (dostęp 31.01.2017) <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&86&9> (dostęp 31.01.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=23&NrGlosowania=74> (dostęp 31.01.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=70&NrGlosowania=2> (dostęp 31.01.2017).

<sup>241</sup> Dla przykładu głosowanie nad wnioskiem o udzielenie wotum zaufania rządowi L. Millera w czerwcu 2003 r. zakończyło się zwycięstwem strony rządowej (236 do 203), gdyż rząd zyskał poparcie kilku posłów partii opozycyjnych, ale także kilkunastu posłów niezrzeszonych oraz należących do koła poselskiego Polski Blok Ludowy. Ponadto część posłów opozycyjnych ugrupowań PSL i Samoobrony nie uczestniczyło w głosowaniu, patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&50&154> (dostęp 31.01.2017).

<sup>242</sup> Głosowanie nad wnioskiem w sprawie wotum zaufania dla Rady Ministrów kierowanej przez premiera L. Millera zakończyło się wynikiem 236 do 203, w sprawie wotum zaufania dla rządu M. Belki – 234 do 218, w sprawie wotum zaufania dla rządu D. Tuska w październiku 2012 r. – 233 do 219, a w czerwcu 2014 r. – 237 do 203; patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&50&154> (dostęp 31.01.2017) <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&86&9> (dostęp 31.01.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=23&NrGlosowania=74> (dostęp 31.01.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=70&NrGlosowania=2> (dostęp 31.01.2017).

Dotychczas wnioski o wyrażenie rządowi wotum zaufania w trybie art. 160 Konstytucji był składany czterokrotnie. W przypadku rządów L. Millera i M. Belki wnioski były składane przez premierów kierujących gabinetami mniejszościowymi w celu sprawdzenia, czy rząd posiada zaufanie większości parlamentarnej, a nadto jako odpowiedź na głosy krytyki rządu ze strony opozycji. Wnioski te zostały uchwalone dzięki uzyskaniu przez rząd poparcia ze strony części posłów ugrupowań pozostających formalnie w opozycji<sup>243</sup>. Podobnie dwa wnioski złożone przez D. Tuska stanowiły reakcję premiera na krytykę rządu ze strony opozycji, przy czym wniosek z października 2012 r. był konsekwencją wygłoszenia przez premiera tzw. drugiego *expose*, zaś wniosek z czerwca 2014 r. był odpowiedzią na wybuch tzw. afery podsłuchowej<sup>244</sup>. W obydwu wypadkach zwycięstwo rządu było możliwe dzięki zdyscyplinowaniu posłów koalicji rządowej PO-PSL, ponadto rząd uzyskał poparcie pojedynczych posłów opozycji<sup>245</sup>.

Pozytywny wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania Radzie Ministrów stanowi potwierdzenie domniemania istnienia zaufania dla rządu ze strony parlamentu. Jest zatem osobistym sukcesem premiera, a w dalszej kolejności ministrów, których praca została pozytywnie oceniona przez Sejm. W wymiarze politycznym pozytywny wynik głosowania stanowi potwierdzenie trwania koalicji rządowej i zdyscyplinowania posłów koalicji. Jednocześnie może wskazywać, iż część posłów opozycji jest skłonna popierać rząd, albo przynajmniej nie jest mu przeciwna<sup>246</sup>. W związku z tym efektem głosowania

---

<sup>243</sup> W przypadku wotum zaufania dla rządu L. Millera poparcie dla rządu zadeklarowali nie tylko posłowie SLD, UP i PLD, ale także 1 poseł PSL, 1 Samoobrony RP, 4 spośród 5 posłów koła Polski Blok Ludowy oraz 13 spośród 15 posłów niezrzeszonych. W przypadku rządu M. Belki za poparciem dla rządu głosowali nie tylko posłowie SLD i UP, ale też wszyscy posłowie SdPL i PLD, 18 spośród 22 posłów niezrzeszonych oraz 1 poseł SKL, patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&50&154> (dostęp 31.01.2017) <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&86&9> (dostęp 31.01.2017); R. Chruściak, *Wotum zaufania dla rządu sprawującego władzę – uwagi na tle art. 160 Konstytucji RP*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 382–385; J. Kuciński, *op. cit.*, s. 452–453.

<sup>244</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Po-glosowaniu-nad-wotum-zaufania-Tusk-wciaz-premierem,wid,15004906,wiadomosc.html?> (dostęp 31.01.2017). <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Sejm-zaglosowal-nad-wotum-zaufania-dla-rzadu-Dona-lda-Tuska,wid,16710276,wiadomosc.html?ticaid=1188ac> (dostęp 31.01.2017).

<sup>245</sup> W przypadku głosowania nad wotum zaufania dla rządu D. Tuska w październiku 2012 r. za poparciem dla rządu oprócz posłów PO i PSL głosował także 1 poseł niezrzeszony, zaś w czerwcu 2014 r. 4 posłów niezrzeszonych i 1 poseł ugrupowania Twój Ruch, patrz: *Ibidem*; J. Kuciński, *op. cit.*, s. 453–456.

<sup>246</sup> Było to szczególnie istotne w przypadku rządu M. Belki, który nie opierał się na zdeklarowanej koalicji rządowej, choć większość członków rządu należała do SLD lub UP. W głosowaniu nad udzieleniem wotum zaufania Radzie Ministrów za poparciem dla rządu głosowali nie tylko posłowie SLD i UP, ale też SdPL, PLD, 18 spośród 22 posłów niezrzeszonych oraz 1 poseł SKL, patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&86&9> (dostęp 31.01.2017).

nad wnioskiem o wotum zaufania może być rozszerzenie koalicji rządowej, jak również konflikty wewnętrzne w ugrupowaniach opozycyjnych. Pozytywny wynik głosowania jest zatem w pewnym stopniu porażką opozycji parlamentarnej i środowisk krytykujących rząd. Należy zatem oczekiwać, iż po udzieleniu rządowi wotum zaufania głosy krytyczne wobec rządu umilkną na pewien czas. Nie jest to jednak regułą, tym bardziej że pozytywny wynik głosowania nad udzieleniem wotum zaufania nie oznacza, iż posłowie są pozbawieni prawa do złożenia wniosku w sprawie wyrażenia rządowi konstruktywnego wotum nieufności<sup>247</sup>.

Natomiast w wypadku, gdy wniosek o udzielenie wotum zaufania nie zostanie uwzględniony, Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do złożenia dymisji rządu, a Prezydent RP musi taką dymisję przyjąć. W związku z tym Marszałek Sejmu ma obowiązek przesłania uchwały w sprawie wotum zaufania dla rządu premierowi oraz Prezydentowi. Co warto podkreślić, w wypadku niewyrażenia rządowi wotum zaufania Prezydent nie dysponuje prawem rozwiązania parlamentu, co jest obecne w niektórych systemach ustrojowych. Jego rola ogranicza się zatem do przyjęcia dymisji Rady Ministrów i powierzenia jej dalszego sprawowania funkcji. Ponadto od momentu przyjęcia dymisji rządu rozpoczyna się bieg terminu określonego w art. 154 ust. 1 Konstytucji do powołania nowego Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek Rady Ministrów. Należy zaznaczyć, że uchwała w sprawie niewyrażenia rządowi wotum zaufania nie rodzi żadnych skutków konstruktywnych dotyczących składu przyszłego rządu. Prezydent zatem może powołać na premiera zarówno osobę wskazaną przez dotychczasową opozycję, jak i przez dotychczasową koalicję rządową, albo też poszukiwać rozwiązania w postaci tzw. „rządu technicznego”, „rządu fachowców”. Nie jest wykluczone, iż nowym premierem może zostać osoba będąca członkiem dotychczasowej Rady Ministrów<sup>248</sup>.

W tej sytuacji można stwierdzić, iż niewyrażenie rządowi wotum zaufania jest przejawem egzekwowania odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem<sup>249</sup>. Dzięki tej procedurze pierwsza izba parlamentu może stwierdzić, iż nie odpowiada jej polityka prowadzona przez obecny rząd i konieczna jest zmiana na stanowiskach premiera i ministrów. W odróżnieniu jednak od procedury konstruktywnego wotum nieufności, w przypadku niewyrażenia

---

<sup>247</sup> Co dobitnie potwierdził przypadek drugiego rządu D. Tuska, który 25 czerwca 2014 r. otrzymał wotum zaufania od Sejmu, a następnego dnia posłowie opozycyjnego klubu PiS złożyli wniosek o wyrażenie rządowi wotum nieufności.

<sup>248</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 160 Konstytucji...*, s. 21.

<sup>249</sup> Odmienne B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 829, który uważa, że brak uchwalenia wotum zaufania nie powoduje bezpośredniego skutku w postaci dymisji rządu. Dodać należy, że ten autor zakłada dalej w komentarzu, iż art. 162 ust. 2 pkt 1) Konstytucji dotyczy tylko niewyrażenia wotum zaufania tworzącemu się rządowi; patrz: *Ibidem*, s. 833. Patrz także krytyka tego stanowiska: D. Dudek. *op. cit.*, s. 867.

rządowi wotum zaufania Sejm ujawnia swoją wolę tylko w znaczeniu „negatywnym”, nie może bowiem podjąć „pozytywnej” uchwały o wyborze nowego Prezesa Rady Ministrów. Decydując się zatem na obalenie dotychczasowego rządu większość sejmowa musi liczyć z tym, że wkrótce będzie musiała zdecydować o udzieleniu wotum zaufania Radzie Ministrów powołanej przez Prezydenta. Ponadto wniosek o udzielenie wotum zaufania jest składany wyłącznie przez Prezesa Rady Ministrów. Zatem ta instytucja nie stanowi konkurencji dla wniosku o konstruktywne wotum nieufności wobec rządu. Nie stanowi również konkurencji dla wniosku o indywidualne wotum nieufności wobec ministra, bowiem zarówno wyrażenie, jak i odmowa wyrażenia wotum zaufania ma charakter kolegialny i obejmuje cały rząd. Nie można zatem podjąć uchwały o wyrażeniu wotum zaufania z wykluczeniem niektórych członków Rady Ministrów<sup>250</sup>.

Należy również odróżnić wotum zaufania z art. 160 od wotum zaufania z art. 154 ust. 2 i art. 155 ust. 1 Konstytucji, udzielanego rządowi w momencie jego powołania. W tym drugim wypadku trudno jest mówić, aby niewyrażenie wotum zaufania rządowi w momencie jego tworzenia było wyrazem egzekwowania odpowiedzialności politycznej gabinetu przed Sejmem. Skoro bowiem odpowiedzialność polityczna przed parlamentem stanowi element oceny działalności Rady Ministrów, to nie sposób jest dokonać takiej oceny w przypadku rządu, który dopiero rozpoczyna swoje urzędowanie. Ponadto skoro egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem polega na uchyleniu domniemania posiadania przez gabinet zaufania ze strony Sejmu, to nie może ono dotyczyć rządu, który dopiero stara się o uzyskanie tegoż zaufania<sup>251</sup>. Stąd też w doktrynie o odpowiedzialności solidarnej rządu przed parlamentem mówi się w kontekście wniosku o wotum zaufania dla Rady Ministrów w trybie art. 160 Konstytucji, nie zaś w trybie art. 154 ust. 2 i art. 155 ust. 1 Konstytucji<sup>252</sup>. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której odmowa udzielenia rządowi wotum zaufania może być wynikiem dezaprobaty dla składu Rady Ministrów, a nawet powołania konkretnej osoby na stanowisko ministra. Tym niemniej wobec odmienności celów instytucji inwestytury dla rządu tworzonego (art. 154–155) i wotum zaufania dla rządu już funkcjonującego (art. 160) nie sposób jest uznać, aby odmowa udzielenia rządowi wotum zaufania w trybie art. 154 ust. 2 i 155 ust. 1 mogła być traktowana jako

<sup>250</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 160 Konstytucji...*, s. 8–10, 20–21.

<sup>251</sup> *Ibidem*, s. 3–7.

<sup>252</sup> Tak np. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 156–157; odmiennie Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentaryzistów...*, s. 64, także R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 569, który jednak przyznaje, iż odmowa udzielenia wotum zaufania na gruncie art. 154–155 Konstytucji RP nie wiąże się z negatywną oceną prowadzonej polityki, lecz wynika z układów politycznych w Sejmie lub relacji politycznych między Prezydentem a Sejmem.



egzekwowanie odpowiedzialności politycznej członków rządu w rozumieniu art. 157 ust. 1 Konstytucji<sup>253</sup>.

### 3.3. Indywidualna odpowiedzialność polityczna ministra przed Sejmem

#### 3.3.1. Przesłanki i tryb wyrażania wotum nieufności ministrowi

Indywidualna odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem stanowi uzupełnienie odpowiedzialności solidarnej członków rządu. Jako taka budzi szereg dyskusji na płaszczyźnie teoretycznej, zwłaszcza w kontekście kierowniczej roli Prezesa Rady Ministrów w rządzie<sup>254</sup>. W szczególności można wskazać, iż w związku z przyjęciem koncepcji podporządkowania ministrów premierowi precyzyjne rozgraniczenie zakresu odpowiedzialności solidarnej i indywidualnej stanowi istotny problem<sup>255</sup>.

Tym niemniej można przyjąć, że w zamyśle autorów ustawy zasadniczej możliwość odwołania pojedynczych członków rządu bez konieczności odwoływania całej Rady Ministrów została utrzymana jako swoista przeciwwaga i dopełnienie dla instytucji konstruktywnego wotum nieufności. Ponieważ dochodzenie solidarnej odpowiedzialności członków rządu zostało znacznie utrudnione, to konieczne było zachowanie możliwości odwołania ministra w trybie zwykłego wotum nieufności, jako „urealnienie” parlamentarnej odpowiedzialności rządu<sup>256</sup>. Dlatego art. 157 ust. 2 Konstytucji przewiduje, iż członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Egzekwowanie tej odpowiedzialności następuje poprzez wyrażenie członkowi Rady Ministrów wotum nieufności na podstawie art. 159 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów.

Pierwsza wątpliwość, jaka wynika z porównania tych przepisów, dotyczy kwestii zakresu podmiotowego indywidualnego wotum nieufności. Art. 157 ust. 2 Konstytucji mówi bowiem o „członku Rady Ministrów”, zaś art. 159 ust. 1 – o „ministrze”. Tymczasem w świetle art. 147 Konstytucji w skład Rady Mi-

<sup>253</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 160 Konstytucji...*, s. 5–7.

<sup>254</sup> B. Opaliński, *op. cit.*, s. 115; E. Gdulewicz, R. Mojak, *op. cit.*, s. 153–154; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 545–548; P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 51.

<sup>255</sup> S. Patyra, *Prawounstrojowy status...*, s. 164–165; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 545–546.

<sup>256</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 546–547.

nistrów wchodzi Prezes Rady Ministrów i ministrowie, a ponadto wiceprezisi Rady Ministrów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. W tej sytuacji należy przyjąć, iż termin użyty w art. 157 ust. 2 Konstytucji RP oznacza wszystkich członków Rady Ministrów, z wyłączeniem premiera. Powyższe wyłączenie wynika z językowej analizy tego przepisu, który stwierdza, że członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność m.in. za sprawy powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Logicznym zatem wydaje się, iż art. 157 ust. 2 nie może dotyczyć odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów, lecz odpowiedzialności pozostałych osób wchodzących w skład rządu i wykonujących zadania zlecone przez premiera<sup>257</sup>. Ponadto wniosek ten wynika ze szczególnej pozycji Prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu. Ponieważ głównym zadaniem premiera jest kierowanie pracami gabinetu, to trudno jest oddzielić indywidualną odpowiedzialność premiera od solidarnej odpowiedzialności całego rządu. Dodatkowo przyjęcie możliwości odwołania premiera w trybie indywidualnego wotum nieufności oznaczałoby, że większość sejmowa może doprowadzić do dymisji rządu w inny sposób, niż przez wyrażenie rządowi konstruktywnego wotum nieufności. Wyrażenie wotum nieufności premierowi wiązałoby się więc z obowiązkiem dymisji szefa rządu, a co za tym idzie – dymisją całej Rady Ministrów, bez konieczności wskazywania kandydata na stanowisko premiera. Taka interpretacja prowadziłaby zatem nie tylko do obejścia art. 158 Konstytucji, ale także do naruszenia reguł zrjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego, przyjętych w aktualnej ustawie zasadniczej. Dlatego uznaje się, że premier nie ponosi indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem w trybie art. 159 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 157 ust. 2 Konstytucji. Indywidualna odpowiedzialność polityczna premiera przed Sejmem jest zatem pochłonięta przez solidarną odpowiedzialność całego rządu i może być dochodzona wyłącznie w trybie konstruktywnego wotum nieufności<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> B. Opaliński, *op. cit.*, s. 100; E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej Konstytucji i praktyce lat 1997–2007*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załučka, Rzeszów 2007, s. 69.

<sup>258</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 169. Wątpliwości natomiast budzi sytuacja, w której premier pełni równocześnie funkcję ministra czy też przewodniczącego komitetu, który zgodnie z ustawą jest członkiem Rady Ministrów. W dotychczasowej praktyce regułą było zajmowanie przez kolejnych premierów urzędu przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej, aż do czasu jego likwidacji w 2010 r. (Wyjątkowo w rządzie Jerzego Buzka funkcję tę pełnił początkowo jeden z ministrów zadaniowych, z kolei w rządach Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego funkcja przewodniczącego KIE była przez pewien okres łączona z urzędem Ministra Spraw Zagranicznych). Ponadto premier Marek Belka w okresie od 1 września do 31 października 2005 r. pełnił urząd Ministra Sportu. W takiej sytuacji za słuszny należy uznać pogląd, iż istnieje możliwość wyrażenia indywidualnego wotum nieufności osobie, która równocześnie sprawuje urząd premiera i ministra lub przewodniczącego komitetu, ale tylko w zakresie dotyczącym pełnienia funkcji ministra lub przewodniczącego komitetu; patrz: M. Pach, *Zakres*

Druą wątpliwość interpretacyjna dotyczy treści art. 159 ust. 1 Konstytucji, który głosi, że wotum nieufności może być wyrażone ministrowi. Pod pojęciem „minister” w tym przypadku należy rozumieć także innych członków rządu, takich jak wicepremierzy oraz przewodniczący wskazanych w ustawach komitetów<sup>259</sup>. Przyjęcie odmiennej interpretacji oznaczałoby, iż te osoby wprawdzie ponoszą indywidualną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, ale tryb jej dochodzenia jest nieuregulowany. Nadto w przypadku przewodniczących komitetów ich pozycja ustrojowa jest zbliżona do pozycji ministrów, zatem brakuje argumentów, które przemawiałyby za niedopuszczalnością wyrażenia im wotum nieufności przez Sejm. Podobnie wygląda status ustrojowych wicepremierów, którzy również są członkami Rady Ministrów wykonującymi zadania zlecone przez premiera. Dodatkowo regułą jest, iż wicepremierzy pełnią także urząd ministra, toteż w praktyce kwestia trybu egzekwowania odpowiedzialności wicepremierów nie ma większego znaczenia<sup>260</sup>.

Jednocześnie stwierdzić należy, iż odpowiedzialność członków rządu przed Sejmem przewidziana w art. 157 ust. 2 Konstytucji obejmuje jedynie osoby tworzące konstytucyjny skład Rady Ministrów w myśl art. 147 Konstytucji, czyli wicepremierów, ministrów oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów. W związku z tym nie jest dopuszczalne jej rozszerzenie na inne kategorie osób uczestniczących w pracach rządu czy też należących do administracji rządowej. Dlatego też odpowiedzialności politycznej przed Sejmem nie ponoszą wiceministrowie (sekretarze stanu), podsekretarze stanu, kierownicy departamentów w ministerstwach i inne osoby w nich pracujące, jak również wojewodowie i wicewojewodowie<sup>261</sup>. Odpowiedzialność ta nie obejmuje także kierowników urzędów centralnych podległych Prezesowi Rady Ministrów lub ministrom. Co istotne, Sejm nie może również domagać się odwołania pełnomocników Prezesa Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i sekretarzy stanu zatrudnionych w Kancelarii, a także innych

---

*indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej osoby powołanej w skład Rady Ministrów na więcej niż jeden urząd*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 6, s. 67–72; idem, *Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2015, z. 4, s. 50–51; S. Patyra, *Wotum nieufności...*, s. 949.

<sup>259</sup> B. Opaliński, *op. cit.*, s. 100; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 71–73.

<sup>260</sup> B. Opaliński, *op. cit.*, s. 101–102; M. Pach, *Zakres indywidualnej...*, s. 62–67; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 159 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 6–9; Z. Szeliga, *Rada Ministrów...*, s. 69. W jednym wypadku doszło do sytuacji, w której wicepremier nie piastował urzędu ministra. Dotyczyło to wicepremiera Ludwika Dorna (w okresie 7 II 2007 r. – 27 IV 2007 r.) w rządzie Jarosława Kaczyńskiego. Ponadto dwukrotnie wicepremier był ministrem zadaniowym (Izabela Jaruga-Nowacka w rządzie Marka Belki w okresie 2 V 2004 – 24 XI 2004 r. i Przemysław Gosiewski w rządzie Jarosława Kaczyńskiego w okresie 8 V 2007 r. – 7 IX 2007 r. i ponownie 11 IX 2007 r. – 5 XI 2007 r.). W pozostałych przypadkach wicepremierzy zajmowali stanowisko ministra resortowego; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 121–124; 131–133.

<sup>261</sup> B. Opaliński, *op. cit.*, s. 101; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 73–75.

urzędników KPRM, chyba że są to osoby powołane w skład Rady Ministrów jako ministrowie bez teki<sup>262</sup>.

Dodać należy, iż art. 157 ust. 2 Konstytucji dotyczy odpowiedzialności za sprawy należące do kompetencji członków Rady Ministrów lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Powyższe rozróżnienie należy odczytywać także przez pryzmat art. 149 Konstytucji, przewidującego istnienie dwóch kategorii ministrów: kierujących działami administracji rządowej (ministrów „działowych”, „resortowych”) oraz ministrów – członków Rady Ministrów (ministrów „bez teki”, „zadaniowych”). Zatem możliwość wyrażenia wotum nieufności dotyczy zarówno ministrów działowych, jak i ministrów bez teki<sup>263</sup>.

Wspomniany przepis odnosi się także przedmiotowego zakresu odpowiedzialności ministrów. Ministrowie resortowi odpowiadają zatem za sprawy należące do ich kompetencji wynikających z kierowania określonym resortem. Odpowiedzialność ta dotyczy zarówno ogólnej oceny polityki ministra w zakresie kierowania określonym działem czy działami administracji rządowej, jak i jego indywidualnych decyzji w poszczególnych sprawach. Zazwyczaj jako uzasadnienie poszczególnych wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrowi podawane są argumenty obydwu rodzajów<sup>264</sup>. Ponadto do kompetencji ministrów resortowych należy nadzór nad szeregiem urzędów administracji rządowej, przedsiębiorstw państwowych oraz innych jednostek organizacyjnych, wobec czego również niewłaściwa działalność tych jednostek może skutkować pociągnięciem ministra do odpowiedzialności przed Sejmem<sup>265</sup>. Dla-

---

<sup>262</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 160 Konstytucji...*, s. 12–14. Dodać należy, że częstą praktyką jest powoływanie Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na stanowisko ministra zadaniowego. Takie rozwiązania obowiązywały w gabinecie Jerzego Buzka, Marka Belki, Jarosława Kaczyńskiego (od marca 2007 r.), w drugim rządzie Donalda Tuska oraz w rządzie Ewy Kopacz. W gabinecie Beaty Szydło ministrami – członkami Rady Ministrów byli zarówno Szef KPRM Beata Kempa, jak i sekretarze stanu w KPRM Henryk Kowalczyk, Elżbieta Witek i Mariusz Kamiński; patrz: *Ibidem*, s. 111–112; 122–124, 131–133, 138; postanowienie Prezydenta RP z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-14-2014 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2014 r., poz. 806); postanowienie Prezydenta RP z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2015 r., poz. 1091).

<sup>263</sup> J. Juchniewicz, *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, z. 5, s. 42.

<sup>264</sup> Na przykład wniosek o wyrażenie wotum nieufności szefowi MEN Mirosławowi Handke z kwietnia 1998 r. uzasadniony był zarówno ogólną oceną pracy ministra w resorcie, jak i jego decyzją o obniżeniu wysokości planowanej podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli; podobnie wniosek wobec szefa MEN Romana Giertycha uzasadniony był przede wszystkim decyzją o wprowadzeniu amnestii maturalnej, a dodatkowo ogólną negatywną oceną jego działalności. Z kolei w wypadku Ministra Finansów Mirosława Gronickiego podstawą wniosku była decyzja ministra dotycząca zwiększenia akcyzy na olej opałowy; patrz: druk 320 Sejmu III kadencji; druki nr 4061 i 4115 Sejmu IV kadencji; druk nr 845 Sejmu V kadencji.

<sup>265</sup> Dla przykładu wniosek o wyrażenie wotum nieufności Minister Sprawiedliwości Hannie Suchockiej w rządzie J. Buzka był uzasadniony m.in. jej brakiem reakcji na wypowiedzi sekretarza stanu w ministerstwie Leszka Piotrowskiego; patrz: druk nr 321 Sejmu III kadencji.

tego też minister ponosi również odpowiedzialność polityczną za czynności podjęte w zastępstwie przez sekretarza czy podsekretarza stanu<sup>266</sup>. Wydaje się, że ministrowie resortowi mogą również ponosić indywidualną odpowiedzialność za swoją działalność w ramach zadań powierzonych im dodatkowo przez Prezesa Rady Ministrów<sup>267</sup>.

Z kolei ministrowie zadaniowi ponoszą odpowiedzialność wyłącznie w ramach wykonywania zadań powierzonych im przez premiera, gdyż każdy minister zadaniowy posiada tylko takie kompetencje, które wynikają z rozporządzeń atrybucyjnych wydanych przez szefa rządu i adresowanych imiennie do poszczególnych ministrów bez teki. Zadania te mogą być określone w szerszy bądź węższy sposób, w związku z tym również odpowiedzialność polityczna ministra może mieć różny zakres. W wypadku np. ministra – członka Rady Ministrów będącego koordynatorem służb specjalnych mamy do czynienia zarówno z odpowiedzialnością za politykę ministra, jak i za działalność podległych mu jednostek. Zatem jej zakres jest zbliżony do odpowiedzialności ministrów resortowych<sup>268</sup>. Z kolei w wypadku ministra bez teki powołanego np. do spraw przygotowania referendum akcesyjnego czy organizacji resortu energetyki siłą rzeczy zakres tej odpowiedzialności jest mniejszy i ogranicza się do odpowiedzialności za wykonanie zadania powierzonego ministrowi.

---

<sup>266</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; W. Sokolewicz, M. Laskowska, *op. cit.*, s. 175.

<sup>267</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów pozwala premierowi na wyznaczenie ministrowi zakresu spraw, w których minister ten działa z jego upoważnienia. Przykładowo takie upoważnienie może być przyznane jednemu z ministrów kierujących resortem gospodarczym w celu opracowywania wieloletniej strategii rozwoju i planu gospodarczego. Choć ostatecznie decyzja o przyjęciu proponowanych rozwiązań jest podejmowana przez całą Radę Ministrów, to autor przyjętego planu musi liczyć się z możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności przed Sejmem za jego treść oraz sposób wprowadzania w życie. Dla przykładu wnioski o wyrażenie wotum nieufności wobec Jerzego Hausnera, Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w rządzie Leszka Millera oraz Ministra Gospodarki i Pracy w rządzie Marka Belki motywowane był przede wszystkim opracowaniem przez ministra „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków państwowych”, zwanego „planem Hausnera” i sposobem wprowadzenia go w życie, patrz: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 2104 i 3787; także P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, z. 3, s. 63–64.

<sup>268</sup> Minister – koordynator służb specjalnych na mocy przepisów ustawowych i rozporządzenia atrybucyjnego może sprawować m.in. kontrolę nad Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencją Wywiadu, ale także wykonywać inne zadania dotyczące działalności służb specjalnych powierzone mu przez premiera na podstawie odpowiedniego upoważnienia. Wobec powyższego minister – koordynator służb specjalnych ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem za działalność tych służb; patrz: art. 13 ust. 2 i 7 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity – Dz.U. z 2016 r., poz. 1897); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – koordynatora służb specjalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1921); P. Sarnecki, *Kierownicze...*, s. 63–64; M. Bożek, *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, z. 1, s. 18–19.



W efekcie regułą jest, iż praca ministrów bez teki rzadko jest obiektem krytyki ze strony Sejmu (poza ministrem – koordynatorem służb specjalnych), a co za tym idzie – ministrowie należący do tej kategorii zazwyczaj nie są pociągani do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem<sup>269</sup>.

Należy zaznaczyć, iż ani Konstytucja, ani regulamin Sejmu nie precyzują bliżej przesłanek, które mają uzasadniać wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Regulamin stanowi, iż wniosek powinien być złożony na piśmie, lecz nie wprowadza wymogu jego uzasadnienia<sup>270</sup>. Tym niemniej regułą jest, iż wniosek w sprawie wyrażenia wotum nieufności ministrowi opatruje się uzasadnieniem, w którym wskazane są zarzuty formułowane przeciwko ministrowi. Ponadto podobnie jak w przypadku odpowiedzialności solidarnej, odpowiedzialność ta jest niczym nie ograniczona i może być dochodzona z każdego powodu i w każdym czasie<sup>271</sup>. Nie można wykluczyć sytuacji, w któ-

---

<sup>269</sup> W omawianym okresie wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra zadaniowego został zgłoszony trzykrotnie. Pierwszy przypadek dotyczył minister – członka Rady Ministrów ds. przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej Danuty Hübner w rządzie premiera Leszka Millera, której zarzucono wyrażenie zgody na niekorzystne dla Polski postanowienia traktatu tzw. „europejskiej konstytucji”. Wniosek został odrzucony dość wyraźną większością głosów we wrześniu 2003 r. Z kolei w lipcu 2007 r. złożone zostały wnioski o wyrażenie wotum nieufności wobec ministrów – członków Rady Ministrów w gabinecie Jarosława Kaczyńskiego: szefa KPRM Mariusza Błaszczaka oraz koordynatora służb specjalnych Zbigniewa Wassermana. Należy jednak zauważyć, iż w tym samym czasie posłowie opozycji złożyli wnioski o wyrażenie wotum nieufności wobec wszystkich członków Rady Ministrów. Ostatecznie wnioski te nie były poddane głosowaniu z uwagi na odwołanie ministrów w trybie art. 161 Konstytucji; patrz: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 1984, drugi sejmowe Sejmu V kadencji nr 1964 i 1975.

<sup>270</sup> Można jednak uznać, iż wymóg sporządzenia uzasadnienia wniosku wynika z faktu, że podlega on ocenie właściwej komisji sejmowej; patrz: B. Opaliński, *op. cit.*, s. 105; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 587. Odmienne J. Mordwiłko, którego zdaniem żądanie dołączenia uzasadnienia do wniosku byłoby ograniczeniem uprawnień Sejmu do egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów; patrz: J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra wywołuje skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm*, [w:] *Regulamin Sejmu...*, s. 545.

<sup>271</sup> J. Kuciński, *op. cit.*, s. 409. Należy podkreślić, iż nie istnieje żaden „okres ochronny” dla ministrów, w czasie którego nie można by było złożyć takiego wniosku. Teoretycznie wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności może być złożony już w dniu jego zaprzysiężenia przez Prezydenta. W praktyce pierwsze wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrom pojawiają się w ciągu kilku pierwszych miesięcy pracy gabinetu. W Sejmie III kadencji pierwsze wnioski wobec ministrów Hanny Suchockiej i Mirosława Handke w rządzie Jerzego Buzka zostały złożone w kwietniu 1998 r. (po 6 miesiącach pracy gabinetu), w IV kadencji: w przypadku ministra Włodzimierza Cimoszewicza w rządzie Leszka Millera już w listopadzie 2001 r. (po nieco ponad miesiącu działalności), zaś w przypadku ministra Marka Balickiego w drugim rządzie Marka Belki we wrześniu 2004 r. (po 3 miesiącach działalności); w V kadencji: w przypadku ministra Krzysztofa Jurgieła w rządzie Kazimierza Marcinkiewicza w marcu 2006 r. (po nieco ponad 4 miesiącach działalności), a w przypadku ministrów Wojciecha Jasińskiego i Romana Giertycha w rządzie J. Kaczyńskiego – już w lipcu 2006 r., czyli po kilku dniach działalności (do tego czasu należy jednak doliczyć okres ich urzędowania w gabinecie K. Marcinkiewicza, od-



rej powodem złożenia wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności jest dopuszczenie się przez ministra naruszenia Konstytucji lub ustawy, czy też popełnienie przestępstwa. Skuteczne odwołanie ministra ze stanowiska w trybie indywidualnego wotum nieufności nie stanowi przeszkody do pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej czy karnej. Trzeba przy tym podkreślić, iż indywidualna odpowiedzialność ministra ma charakter obiektywny, nie musi łączyć się w jakikolwiek sposób z zawinieniem<sup>272</sup>.

Wymogi formalne wniosku o wyrażenie wotum nieufności członkowi Rady Ministrów nieco różnią się od wymogów przewidzianych dla wotum nieufności dla Rady Ministrów. Po pierwsze wniosek może być złożony przez grupę co najmniej 69 posłów, czyli 15% ustawowego składu Sejmu. Zatem liczba ta jest wyższa niż w przypadku wniosku o wotum nieufności wobec rządu, który wymaga poparcia co najmniej 46 posłów, czyli 10% ustawowego składu Sejmu. Ta regulacja może dziwić, bowiem wniosek o wotum nieufności wobec ministra wydaje się mieć mniejszy ciężar gatunkowy, zatem z tego punktu widzenia taki wniosek powinien być obwarowany łagodniejszymi rygorami, niż wniosek o wyrażenie wotum nieufności całej Radzie Ministrów. Stąd też wydaje się, iż wymóg wyższej liczby sygnatariuszy wniosku o wyrażenie wotum nieufności członkowi Rady Ministrów można uzasadniać okolicznością, iż wniosek o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności ma wyłącznie skutek destruktywny, gdyż jego uchwalenie powoduje konieczność odwołania ministra<sup>273</sup>. W ten sposób Sejm ingeruje w skład Rady Ministrów, ograniczając

---

powiednio 5 miesięcy i 2 miesiące); w VI kadencji wniosek wobec ministra Jana Rostowskiego w pierwszym rządzie Donalda Tuska został złożony w czerwcu 2008 r. (po ponad 7 miesiącach działalności); w VII kadencji wniosek wobec ministra Radosława Sikorskiego w drugim rządzie D. Tuska został złożony już po kilkunastu dniach od jego zaprzysiężenia (ale do tego okresu należy doliczyć okres sprawowania przez niego urzędu ministra w pierwszym rządzie D. Tuska); w VIII kadencji Sejm wniosek wobec ministra Mariusza Błaszczaka w rządzie Beaty Szydło został złożony w lutym 2016 r. (po 3 miesiącach działalności). Jedynie w wypadku ministrów rządu Ewy Kopacz posłowie nie zgłaszali wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności; patrz: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 320 i 321; Sejmu IV kadencji nr 105 i 3254; Sejmu V kadencji nr 446, 844 i 845; Sejmu VI kadencji nr 583; Sejmu VII kadencji nr 43; Sejmu VIII kadencji nr 281. Wydaje się przy tym oczywiste, że wniosek o wotum nieufności wobec ministra nie może być zgłaszany w sytuacji, gdy minister został już odwołany ze stanowiska w trybie art. 161 Konstytucji lub ze względu na uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu; patrz: A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej...*, s. 328–329. Nieco odmiennie W. Sokolewicz, dopuszczający uchwalenie wotum nieufności wobec ministra zasiadającego w rządzie zdymisjonowanym, który pełni dalej swoje obowiązki do czasu powołania nowego gabinetu; patrz: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 69–70. Obecna Konstytucja literalnie nie wyklucza możliwości złożenia takiego wniosku, jednakże wydaje się, że byłoby to niezasadne, zważywszy na fakt, iż powołanie nowego gabinetu powinno nastąpić w ciągu 14 dni od przyjęcia dymisji poprzedniego rządu. Trudno zatem sobie wyobrazić, aby w tym czasie Sejm zdołałby rozpatrzyć złożony wniosek.

<sup>272</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 170; J. Kuciński, *op. cit.*, s. 445.

<sup>273</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 172.

swobodę premiera w tej kwestii. Zatem wniosek o wyrażenie wotum nieufności członkowi Rady Ministrów jest pewnym wyjątkiem w odniesieniu do ogólnych założeń systemu rządów przyjętego w obecnej Konstytucji. Można stwierdzić, iż jest to swoisty relik z czasów, kiedy obowiązywała zasada jednolitości władzy państwowej oraz nadrzędnej roli Sejmu w stosunku do Rady Ministrów<sup>274</sup>. Z kolei z punktu widzenia premiera jest to wręcz naganna ingerencja Sejmu w działalność gabinetu<sup>275</sup>. Dlatego też konieczne jest zastosowanie szczególnych obostrzeń, aby posłowie nie nadużywali swego prawa i nie dezorganizowali prac rządu. Ponadto takie obostrzenie eliminuje inicjatywy niewielkich grup posłów, które są z góry skazane na niepowodzenie.

Praktyka wskazuje jednak, iż powyższy wymóg nie stanowi przeszkody do składania nawet kilkudziesięciu wniosków o wyrażenie ministrom wotum nieufności w trakcie jednej kadencji Sejmu<sup>276</sup>. Ponadto, podobnie jak w przypadku wniosku o wyrażenie wotum nieufności całej Radzie Ministrów, przyjęcie takiego wymogu należy odczytywać łącznie z regulacjami regulaminowymi, które przewidują, iż raz złożonego podpisu nie można wycofać, nie można również przyłączyć się do wniosku<sup>277</sup>. W tej sytuacji, w wypadku zmniejszenia się liczby sygnatariuszy wniosku poniżej konstytucyjnego progu (na skutek wygaśnięcia mandatu posła), wniosek nie będzie mógł być procedowany. W każdym innym przypadku wniosek posłów musi być rozpatrzony przez Sejm, chyba że minister zostanie odwołany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 161 Konstytucji<sup>278</sup>, ewentualnie nastąpi

<sup>274</sup> W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 65–68.

<sup>275</sup> M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 36.

<sup>276</sup> W III kadencji Sejmu złożono 10 wniosków o wyrażenie ministrom wotum nieufności (druki nr 320, 321, 753, 869, 929, 1620, 1786, 2075, 2092, 3011), w IV kadencji – 20 wniosków (druki nr 105, 190, 419, 885, 1126, 1403, 1413, 1419, 1464, 1984, 2058, 2104, 2808, 3254, 3296, 3632, 3786, 3787, 4061, 4115) w V kadencji – aż 27 (druki nr 446, 725, 844, 845, 1311, 1442, 1478, 1930, 1960–1978), w VI kadencji – 11 (druki nr 583, 761, 2027, 2164, 3726, 3784, 3945, 4043, 4060, 4199, 4597), w VII kadencji – 9 (druki nr 43, 100, 407, 960, 1169, 1241, 1720, 2015, 2498), w VIII kadencji (wg stanu na 8.12.2017 r.) – 8 wniosków (druki nr 281, 662, 934, 1320, 1520, 1629, 1690, 1838).

<sup>277</sup> Art. 115 ust. 2 w zw. z art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu.

<sup>278</sup> W takiej sytuacji wniosek grupy posłów o wyrażenie ministrowi wotum nieufności staje się bezprzedmiotowy, dlatego nie jest on rozpatrywany przez Sejm. Bez znaczenia jest, czy odwołania ministra następuje na skutek jego rezygnacji złożonej Prezesowi Rady Ministrów, czy też wynika z decyzji premiera. Można wskazać, iż zazwyczaj korzystniejsze ze względów politycznych jest odwołanie ministra w tym trybie, niż narażanie się na debatę sejmową nad wnioskiem, podczas której opozycja może swobodnie atakować ministra oraz cały rząd. Nadto ewentualne zwycięstwo opozycji w głosowaniu nad wnioskiem może w konsekwencji doprowadzić nawet do upadku rządu. Stąd też dotychczasowa praktyka wskazuje, że zwłaszcza w przypadku rządu mniejszościowego dochodzi do „prewencyjnego” odwołania ministra w trybie art. 161 Konstytucji, w celu uniknięcia debaty nad wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności.

dymisja całego rządu<sup>279</sup>. W szczególności rezygnacja przedstawiciela wnioskodawców nie stanowi przeszkody do rozpatrzenia wniosku<sup>280</sup>. Odmienny pogląd, wskazujący na możliwość wycofania wniosku przed jego głosowaniem należy uznać za błędny, tym niemniej warto odnotować odmienną praktykę w Sejmie VIII kadencji<sup>281</sup>.

Druga różnica wynika z faktu, iż jak już wspomniano, wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi ma wyłącznie charakter destruktywny i oznacza w istocie żądanie odwołania tegoż ministra ze stanowiska. Dlatego też wnioskodawcy są zwolnieni z konieczności wskazania imiennej kandydatury nowego ministra. Jeżeli zatem wniosek zostanie przegłosowany, to wówczas powołania nowego ministra dokonuje Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ani autorzy wniosku, ani Sejm nie mogą narzucić premierowi kandydatury nowego ministra. Zatem nawet gdyby Sejm po wyrażeniu

---

Z tego powodu Sejm nie rozpatrywał wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrom Emiłowowi Wąsaczowi i Mirosławowi Handke w rządzie Jerzego Buzka złożonych z lipca 2000 r. oraz wszystkim ministrom rządu Jarosława Kaczyńskiego złożonych w lipcu 2007 r., a także wniosku skierowanego przeciwko ministrowi Mikołajowi Budzanowskiemu w drugim rządzie Donalda Tuska złożonego w kwietniu 2013 r.; patrz: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 2075 i 2092; Sejmu V kadencji nr 1930, 1960–1978; Sejmu VII kadencji nr 1241; postanowienia Prezydenta RP z dnia 20 lipca 2000 r. i 16 sierpnia 2000 r. w sprawie zmiany w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2000 r., nr 23, poz. 470; nr 25, poz. 519); postanowienia Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2007 r. nr 1131-20-07 i nr 1131-22-07, z dnia 13 sierpnia 2007 r. nr 1131-23-07 i nr 1131-24-07, z dnia 7 września 2007 r. nr 1131-27-07 i nr 1131-28-07 oraz z dnia 24 kwietnia 2013 r., nr 1131-11-13 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2007 r., nr 50, poz. 574–575, nr 52, poz. 593–594, nr 60, poz. 691–692, z 2013 r. poz. 387). Z kolei w wypadku wniosku z lutego 2005 r. o wyrażenie wotum nieufności ministrowi Jerzemu Hausnerowi w drugim rządzie Marka Belki minister sam złożył rezygnację z urzędu, gdyż zaangażował się w tworzenie nowego ugrupowania politycznego; patrz: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 3787; postanowienie Prezydenta RP z dnia 31 marca 2005 r. nr 113-7-05 o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 21, poz. 327); G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki...*, s. 264–265.

<sup>279</sup> Do takiej sytuacji doszło w przypadku wniosku o wyrażenie wotum nieufności Wojciechowi Jasińskiemu, Ministrowi Skarbu Państwa w rządzie Kazimierza Marcinkiewicza. Wniosek został złożony 22 czerwca 2006 r., nie został jednak rozpatrzony przez Sejm, gdyż premier K. Marcinkiewicz złożył dymisję 10 lipca 2006 r.; patrz: druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 725; postanowienie Prezydenta RP z dnia 10 lipca 2006 r. nr 113-30-06 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. z 2006 r., nr 48, poz. 518).

<sup>280</sup> J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie czy rezygnacja...*, s. 544–546; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zmiany przedstawiciela wnioskodawców przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach...*, s. 547–548.

<sup>281</sup> Wniosek posłów PSL i PO złożony przeciwko Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krzysztofowi Jurgielowi w czerwcu 2017 r. (druk sejmowy nr 1690) został następnie wycofany przez wnioskodawców na 46. posiedzeniu Sejmu w dniu 20 lipca 2017 r. Ostatecznie odbyło się głosowanie Sejmu nad przyjęciem wniosku o wycofanie wniosku o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra, w którym 363 posłów opowiedziało się za wycofaniem wniosku; patrz: *Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 20 lipca 2017 r. (trzeci dzień obrad)*, Warszawa 2017, s. 333–337); <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=46&NrGlosowania=82> (dostęp 30.11.2017).

ministrowi wotum nieufności podjął uchwałę zobowiązującą szefa rządu do powołania konkretnej osoby w skład Rady Ministrów, to taka uchwała byłaby prawnie niewiążąca. Przyjęcie odmiennej interpretacji oznaczałoby poważne naruszenie zasady podziału władzy oraz kierowniczej roli Prezesa Rady Ministrów w rządzie i stanowiłoby powrót do stanu prawnego obowiązującego w latach 1989–1992<sup>282</sup>.

Procedura rozpatrywania wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi jest zbliżona do procedury obowiązującej w przypadku wniosku o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów. Stąd też po złożeniu wniosku Marszałek Sejmu niezwłocznie zawiadamia o tym fakcie Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów. Następnie wniosek jest kierowany do odpowiednich komisji sejmowych, celem przedstawienia opinii<sup>283</sup>. Opinia ta nie jest jednak wiążąca dla Sejmu<sup>284</sup>. Rozpatrzenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności przez Sejm i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu<sup>285</sup>. W praktyce wnioski o wyrażenie ministrowi wotum nieufności rozpatrywane są przeciętnie w okresie od jednego do trzech tygodni od daty ich złożenia. Sporadycznie termin ten wydłuża się do jednego miesiąca<sup>286</sup>.

<sup>282</sup> B. Opaliński, *op. cit.*, s. 106; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 77–78.

<sup>283</sup> Rozpatrzenie wniosku przez komisję może wiązać się z wezwaniem ministra na posiedzenie komisji, celem przedstawienia informacji na temat jego dotychczasowej działalności, patrz: art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu; S. Patyra, *Wotum nieufności...*, s. 951.

<sup>284</sup> Zazwyczaj opinia komisji sejmowej jest negatywna. Wyjątkowo w przypadku wniosków o odwołanie ministrów w rządzie J. Kaczyńskiego z lipca 2007 r. w kilku przypadkach opinie komisji były pozytywne. Ponadto pozytywna opinia została sformułowana w wypadku wniosku o dymisję Ministra Gospodarki i Pracy Jerzego Hausnera w rządzie M. Belki, patrz: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 3801; E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 76;

<http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/2830D4C12AF77066C1257316003FC709?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/5D0360802C271D79C1257316003FC71F?OpenDocument>

(dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/B8D054C358FCD3F0C1257316003FC72A?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017 r.), <http://orka.sejm.gov.pl/proc5nsf/0/41C79B64708819C8C1257316003FC734?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/F54076E3D30F9668C12573150046D954?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017),

<http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/FC9BE517AE843E95C12573150046D9BD?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/52A3036AF86C2B32C12573150046D9E2?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/6891D2CE617D7E7BC1257316003FC786?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017),

<http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/79D66BA8F9225117C12573150046D9FB?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

<sup>285</sup> Art. 115 ust. 3 i 4 w zw. z art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu; E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 76–77.

<sup>286</sup> E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 73–74. Wyjątkiem w tej kwestii był przypadek złożenia wniosków o wyrażenie wotum nieufności wszystkim ministrom rządu Jarosława Kaczyńskiego w dniach 4 i 10 lipca 2007 r., które miały być rozpatrywane przez Sejm dopiero 7 i 8 września

Jeżeli zgłoszono więcej niż jeden wniosek o wyrażenie wotum nieufności, są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie według kolejności zgłoszenia. W wypadku wyrażenia wotum nieufności na podstawie jednego wniosku, pozostałe wnioski nie podlegają głosowaniu. W debacie nad wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności Marszałek Sejmu, poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, udziela głosu wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi, którego wniosek dotyczy<sup>287</sup>. Tym samym minister ma możliwość obrony przed zarzutami autorów wniosku<sup>288</sup>. Ponadto wsparcie udzielane ministrowi przez premiera sprawia, że posłowie koalicji rządowej są jeszcze bardziej zmotywowani do głosowania przeciwko wnioskowi, nawet jeżeli nie popierają działań ministra. Z drugiej strony niekiedy obecność premiera może zaszkodzić ministrowi, bowiem wówczas głosowanie nad wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności może się przerodzić w swoisty plebiscyt poparcia dla całego rządu i jego szefa<sup>289</sup>. Tym niemniej praktyka wskazuje, iż koalicja rządowa potrafi obronić swoich ministrów przed żądaniami opozycji.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku żądania wyrażenia wotum nieufności ministrowi większość potrzebna do podjęcia takiej uchwały jest identyczna jak w wypadku uchwały o wyrażeniu wotum nieufności Radzie

---

2007 r., lecz ostatecznie zostały usunięte z porządku obrad wskutek odwołania ministrów przez Prezydenta na wniosek premiera; patrz: druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1930, 1960–1978; planowany porządek obrad 47. posiedzenia Sejmu V kadencji w dniach 5, 6, 7 i 8 września 2007 r. [http://www.sejm.gov.pl/archiwum/2007r\\_5/pos047p.htm](http://www.sejm.gov.pl/archiwum/2007r_5/pos047p.htm) (dostęp 1.02.2017); postanowienia Prezydenta RP z dnia 7 sierpnia 2007 r. nr 1131-20-07 i nr 1131-22-07, z dnia 13 sierpnia 2007 r. nr 1131-23-07 i nr 1131-24-07, z dnia 7 września 2007 r. nr 1131-27-07 i nr 1131-28-07 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2007 r., nr 50, poz. 574–575, nr 52, poz. 593–594, nr 60, poz. 691–692).

<sup>287</sup> Art. 115 ust. 5 w zw. z art. 116 ust. 2 oraz art. 116 ust. 1a regulaminu Sejmu. Należy nadmienić, iż możliwość udziału ministra w debacie sejmowej nad wnioskiem pojawiła się dopiero od nowelizacji regulaminu Sejmu w 2008 r. Wcześniej jedynym przedstawicielem rządu zabierającym głos w debacie i swoistym „obrońcą” ministra był premier; patrz: S. Patyra, *Wotum nieufności...*, s. 952.

<sup>288</sup> Pojawia się jednak problem dotyczący dozwolonego zakresu tej obrony, zwłaszcza w sytuacji, gdy minister sprawuje mandat poselski albo senatorski. W szczególności dotyczy to kwestii, czy minister będąc posłem albo senatorem może w swoim wystąpieniu formułować oskarżenia wobec innych osób, a następnie skorzystać z immunitetu materialnego. Opinie w doktrynie na ten temat są podzielone, wydaje się jednak, iż w tej sytuacji minister nie jest chroniony immunitetem; patrz: K. Kubuj, *Opinia w sprawie zakresu obowiązywania immunitetu materialnego przysługującego posłowi Bartoszowi Arłukowiczowi w kontekście jego wystąpienia podczas rozpatrywania wotum nieufności wobec niego jako urzędującego ministra*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 5, s. 109–114; odmiennie J. Mordwilko, *Opinia w sprawie zakresu obowiązywania immunitetu materialnego przysługującego posłowi Bartoszowi Arłukowiczowi w kontekście jego wystąpienia podczas rozpatrywania wotum nieufności wobec niego jako urzędującego ministra*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 5, s. 115–118.

<sup>289</sup> R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Ustrój polityczny...*, s. 73.



Ministrów. Jest to większość ustawowej liczby posłów, czyli co najmniej 231 głosów. Ustalenie wymaganej większości na takim poziomie oznacza, iż nie jest konieczne dodawanie wymogu kworum w wysokości co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W praktyce zatem wniosek musi uzyskać poparcie wszystkich posłów opozycyjnych oraz części posłów koalicji rządowej. Jest to niezmiernie trudne zważywszy na fakt, iż głosowanie przeciwko „własnemu” ministrowi jest postrzegane jako głosowanie przeciwko rządowi. Stąd też poseł koalicji rządzącej głosujący za wyrażeniem ministrowi wotum nieufności musi liczyć się z konsekwencjami w postaci wykluczenia z klubu poselskiego i partii politycznej. W efekcie takie przypadki są niezmiernie rzadkie, co przekłada się na nieskuteczność wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności. Teoretycznie łatwiejsze jest wyrażenie wotum nieufności ministrowi rządu mniejszościowego, lecz w tym wypadku poważną przeszkodą jest często spotykany brak dyscypliny wśród posłów ugrupowań opozycyjnych. Wystarczy bowiem, iż część posłów nie będzie uczestniczyła w głosowaniu albo wstrzyma się od głosu i w ten sposób wniosek nie uzyska wymaganej większości.

W tym aspekcie widoczna jest zmiana wprowadzona w obecnej ustawie zasadniczej w porównaniu do Małej Konstytucji. Zgodnie z wcześniejszym stanem prawnym do uchwalenia wotum nieufności ministrowi wystarczająca była bezwzględna większość głosów, zatem przynajmniej teoretycznie istniało większe prawdopodobieństwo uwzględnienia takiego wniosku. Aktualnie natomiast obostrzenia co do wymaganej większości są na tyle duże, iż odwołanie ministra w tym trybie jest bardzo utrudnione. W ten sposób ustrojodawca uczynił z instytucji indywidualnego wotum nieufności wyjątek od generalnej zasady, iż o składzie Rady Ministrów decyduje premier. Na tej podstawie można również przyjąć, iż ustrojodawca preferuje sytuację, w której ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed Prezesem Rady Ministrów. Odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem ma natomiast znaczenie drugorzędne i w pewnym sensie uzupełniające. Jeżeli bowiem premier podziela negatywną ocenę pracy ministra, formułowaną przez posłów, to może doprowadzić do jego odwołania w trybie art. 161 Konstytucji. Może to uczynić zarówno wtedy, gdy posłowie złożą wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności, jak i bez takiego wniosku. Natomiast jeżeli premier nie zgadza się z opinią posłów, to szanse na odwołanie ministra poprzez wyrażenie mu wotum nieufności są niewielkie, nawet w przypadku rządu mniejszościowego.

Należy również zaznaczyć, iż ze swej natury wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności jest narzędziem w rękach opozycji. Jednakże dopuszczalna jest sytuacja, w której wniosek zostanie złożony przez posłów ugrupowania rządzącego, np. w sytuacji, gdy premier nie chce uwzględnić ich żądania od-



wołania danego ministra. Takie sytuacje należą jednak do rzadkości<sup>290</sup>. Mimo to potwierdzają tezę o „uzupełniającym” charakterze odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem w stosunku do „pierwszorzędnej” odpowiedzialności ministrów przed premierem.

Dotychczas wnioski o wyrażenie ministrom wotum nieufności były składane 84 razy, przy czym Sejm rozpatrzył 58 wniosków. Najbliżej uchwalenia były wnioski o wyrażenie wotum nieufności Ministrom Skarbu Państwa: Emilowi Wąsaczowi w styczniu 2000 r. oraz Zbigniewowi Kaniewskiemu w kwietniu 2004 r. W obydwu przypadkach wniosek poparło ponad 220 posłów, zaś o odrzuceniu wniosku zadecydował fakt, iż kilku posłów wstrzymało się od głosu<sup>291</sup>. Ponadto jeszcze w 15 przypadkach zwolennicy odwołania ministra zebrali ponad 200 głosów za wyrażeniem wotum nieufności<sup>292</sup>. Można przyjąć, iż wyniki poszczególnych głosowań odzwierciedlają skalę negatywnej oceny

---

<sup>290</sup> Do tej kategorii można zaliczyć wniosek posłów rządzącego AWS przeciwko Ministrowi Skarbu Państwa Emilowi Wąsaczowi z grudnia 1999 r.; patrz: L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 286; S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 121.

<sup>291</sup> W wypadku ministra E. Wąsacza za wyrażeniem wotum nieufności głosowało 229 posłów, 2 wstrzymało się od głosu, a 176 było przeciw; natomiast w przypadku ministra Z. Kaniewskiego za wyrażeniem wotum nieufności głosowało 226 posłów, 6 wstrzymało się od głosu, a 188 było przeciw; patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/DC5109FE49D7DF1EC1257456004D-4B50?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/884A-5AAA1EA72F4FC12570C700301A48?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

<sup>292</sup> Ponad 200 głosów uzyskały: wniosek przeciwko Ministrowi Skarbu Państwa E. Wąsaczowi z listopada 1998 r.; dwa wnioski przeciwko Ministrowi Infrastruktury Markowi Polowi z marca 2003 r.; dwa wnioski przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztofowi Janikowi z marca i października 2003 r.; wniosek przeciwko Ministrowi Zdrowia Markowi Balickiemu z września 2004 r.; wniosek przeciwko szefowi MSZ Włodzimierzowi Cimoszewiczowi z września 2004 r., dwa wnioski przeciwko Ministrowi Finansów Mirosławowi Gronickiemu z maja i czerwca 2005 r.; trzy wnioski przeciwko Ministrowi Zdrowia Bartoszowi Arłukowiczowi ze stycznia i grudnia 2012 r. oraz grudnia 2013 r.; wniosek przeciwko szefowej MEN Krystynie Szumilas z maja 2012 r.; wniosek przeciwko Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Sławomirowi Nowakowi z marca 2013 r. oraz przeciwko szefowi MSW Bartłomiejowi Sienkiewiczowi z czerwca 2014 r., patrz: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/286C03FAC4A740B6C1257456004D73BD?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/D21B1F3A36026B-4BC12570C7002FF734?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/E8114C9D616A0F75C12570C7002FF762?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/F49850D1F0C747B3C12570C7003007CE?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/39EBC21A6CBD64D8C-12570C7002FF84C?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/2D389E5C975326A8C12570C7003024D6?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/861262B12A35AF54C12570C7003025D7?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/078AEEDCAA28C1D4C12570C700303B-D8?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/1178D77A640C-CFCDC12570C8003FF870?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=0E4107588C87291BC125797B00524C87> (dostęp 1.02.2017); <http://>

polityki danego ministra przez opozycję. Tym niemniej zdyscyplinowanie posłów koalicji powoduje, iż uchwalenie wotum nieufności jest szczególnie utrudnione. Stąd też do chwili obecnej żaden z wniosków nie uzyskał wymaganej większości głosów.

Warto przy tym zwrócić uwagę na sytuację, do której doszło w lipcu 2007 r., która polegała na złożeniu w Sejmie przez posłów opozycji wniosków o wyrażenie wotum nieufności wobec wszystkich członków Rady Ministrów (oczywiście poza premierem). Bez wątpienia próba odwołania wszystkich ministrów danego rządu w drodze indywidualnego wotum nieufności powinna być traktowana jako próba obejścia przepisów o konstruktywnym wotum nieufności dla rządu. Z drugiej strony należy przytoczyć pogląd niektórych przedstawicieli doktryny, którzy wskazują, że żaden przepis Konstytucji nie zabrania takiego postępowania<sup>293</sup>. Tym niemniej przyjąć należy, iż istotą wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności jest przekonanie, że polityka konkretnego ministra jest niewłaściwa, dlatego konieczna jest jego dymisja. Jeżeli opozycja sejmowa dochodzi do przekonania, iż uzasadnione jest odwołanie większości albo wszystkich członków rządu, powinna wystąpić z wnioskiem o konstruktywne wotum nieufności wobec rządu. Dlatego też zachowanie polegające na złożeniu w tym samym terminie 19 wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności musi być oceniane negatywnie jako nadużycie prawa opozycji i naganna próba obejścia przepisów o konstruktywnym wotum nieufności wobec Rady Ministrów<sup>294</sup>. Wskazać należy, iż wyżej opisana sytuacja miała charakter jednorazowy, tym niemniej nie można wykluczyć, iż podobne działania nie zostaną podjęte w przyszłości. Jest to jeden z poważniejszych argumentów przemawiających za likwidacją instytucji indywidualnego wotum nieufności.

---

[www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1F153C09D99B88A0C1257AD1002895BE](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1F153C09D99B88A0C1257AD1002895BE) (dostęp 1.02.2017);

<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=554AAAC2C471431CC1257C4A005323D3> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BBB0055ADCF76987C12579FF00325670> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=41977A82612EF3B4C1257B2D0046BA3F> (dostęp 1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=32031647EA56AABEC1257CFB002BA362> (dostęp 1.02.2017).

<sup>293</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 210; także wypowiedź P. Winczorka w wywiadzie prasowym, <http://wyborcza.pl/1,76842,4470906.html> (dostęp 14.10.2016); A. Szymt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 337–339; odmiennie B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 827; D. Dudek, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 861.

<sup>294</sup> Por. L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 182–185.

### 3.3.2. Skutki wyrażenia wotum nieufności ministrowi

Skutkiem podjęcia uchwały o wyrażeniu wotum nieufności ministrowi jest jego odwołanie przez Prezydenta RP<sup>295</sup>. Nie jest konieczne ani złożenie dymisji przez ministra, ani wystąpienie ze stosownym wnioskiem przez Prezesa Rady Ministrów. Podstawą decyzji Prezydenta jest uchwała Sejmu, przesyłana niezwłocznie Prezydentowi przez Marszałka Sejmu<sup>296</sup>. Co istotne, odwołanie ministra w tym trybie należy do prerogatyw prezydenckich, wobec czego Prezes Rady Ministrów nie może w żaden sposób sprzeciwić się tej decyzji<sup>297</sup>. Odwołanie powinno nastąpić niezwłocznie po otrzymaniu przez Prezydenta uchwały Sejmu. Natomiast kwestia powołania następcy odwołanego ministra nie jest uregulowana. Jak już zaznaczono, Sejm nie ma wpływu na wybór nowego ministra. Decyzja w tej sprawie należy wyłącznie do Prezesa Rady Ministrów, zaś powołanie nowego ministra – do Prezydenta<sup>298</sup>. Nie ma przeszkód ku temu, aby powołanie nowego ministra nastąpiło bezpośrednio po odwołaniu dotychczasowego. Możliwe jest także powołanie nowego ministra po kilku, a nawet po kilkudziesięciu dniach. Nie można również wykluczyć sytuacji, w której po odwołaniu ministra w trybie art. 159 ust. 2 Konstytucji Prezes Rady Ministrów podejmie decyzję o likwidacji urzędu ministra i przekazaniu jego kompetencji innym członkom Rady Ministrów zgodnie z ustawą o Radzie Ministrów.

Ubocznym skutkiem odwołania ministra poprzez wyrażenie mu wotum nieufności w trybie art. 159 Konstytucji może być dokonanie zmian personalnych na stanowiskach sekretarza i podsekretarza stanu oraz innych pracowników ministerstwa. Jednakże jak już wspomniano, Sejm w swojej uchwale może żądać jedynie odwołania ministra i nie może formułować żadnych zaleceń co do obsady personalnej stanowisk w ministerstwie. Wotum nieufności jest wyrażane personalnie ministrowi, nie zaś całemu kierownictwu resortu. W praktyce oznacza to, że następcą odwołanego ministra może być dotychczasowy sekretarz albo podsekretarz stanu w ministerstwie.

Kontrowersje budzi natomiast fakt, czy premier może wnioskować, aby odwołany minister został ponownie powołany przez Prezydenta na to samo stanowisko. Biorąc pod uwagę językową wykładnię przepisów Konstytucji i ustawy o Radzie Ministrów brakuje norm zakazujących takiego postępowania. O ile w przypadku procedury odwołania ministra dokonywanej w trybie art. 161 Konstytucji RP można wnioskować, że z użytego tam wyrażenia „zmiana na stanowisku ministra” wynika zakaz ponownego powołania tej sa-

<sup>295</sup> Art. 159 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>296</sup> Art. 115 ust. 7 w zw. z art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 171; J. Juchiewicz, *op. cit.*, s. 44–45.

<sup>297</sup> Art. 144 ust. 3 pkt 14 Konstytucji RP; E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 79.

<sup>298</sup> Art. 161 Konstytucji RP.

mej osoby na to samo stanowisko<sup>299</sup>, o tyle art. 159 Konstytucji nie zawiera takiego zastrzeżenia. Tym niemniej wydaje się, że interpretacja dopuszczająca taką możliwość byłaby niezgodna z celem instytucji indywidualnego wotum nieufności<sup>300</sup>.

Z kolei wśród skutków politycznych uchwalenia wotum nieufności ministrowi w pierwszej kolejności należy wymienić poważne naruszenie prestiżu premiera. Jeżeli bowiem opozycji uda się doprowadzić do odwołania ministra to znak, że premier nie sprawuje należytej kontroli nad posłami ugrupowań koalicyjnych. W efekcie odwołanie ministra w trybie indywidualnego wotum nieufności może wiązać się z rozpadem koalicji rządzącej i upadkiem gabinetu<sup>301</sup>. Z kolei dla autorów wniosku zwycięstwo w głosowaniu stanowi niewątpliwym sukces polityczny. Może on stanowić zachętę do składania kolejnych wniosków wobec innych ministrów, albo do złożenia wniosku o konstruktywne wotum nieufności wobec Rady Ministrów.

Natomiast w wypadku, gdy wniosek nie zostanie przyjęty, wówczas nie rodzi to żadnych negatywnych konsekwencji dla ministra oraz dla rządu. W wymiarze politycznym wynik głosowania korzystny dla ministra powinien stanowić podstawę do wzmocnienia jego pozycji w macierzystej partii politycznej oraz w Radzie Ministrów, skoro głosowanie w Sejmie potwierdziło, iż minister posiada zaufanie większości sejmowej. Skala sukcesu ministra jest mierzona liczbą głosów opowiadających się przeciwko wnioskowi. Tym niemniej nie można wykluczyć sytuacji, w której pomimo zwycięstwa w głosowaniu premier postanowi o odwołaniu ministra w trybie art. 161 Konstytucji, jeżeli uzna, iż takie działanie będzie korzystniejsze dla rządu. Będzie to szczególnie wskazane w sytuacji, gdy uchwała o wyrażeniu ministrowi wotum nieufności została poparta znaczną liczbą głosów<sup>302</sup>.

---

<sup>299</sup> R. Piotrowski, *Opinia w sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3, s. 212–213. Natomiast w ocenie W. Sokolewiczka każda zmiana na stanowisku ministra wypełnia dyspozycję art. 161 Konstytucji RP; patrz: W. Sokolewicz, *Opinia w sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3, s. 205.

<sup>300</sup> Por. dyskusję na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, podczas której wykluczono możliwość ponownego powołania ministra, który został odwołany na podstawie art. 159 Konstytucji; „Komisja Konstytucyjna...” nr XXXVIII, Warszawa 1997, s. 104–105.

<sup>301</sup> S. Patyra, *Wotum nieufności...*, s. 953.

<sup>302</sup> Zazwyczaj jednak decyzja o odwołaniu takiego ministra jest odkładana w czasie i dokonywana np. przy okazji rekonstrukcji rządu. Przykładowo odwołanie krytykowanego przez opozycję Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Sławomira Nowaka nastąpiło w listopadzie 2013 r. przy okazji rekonstrukcji drugiego rządu Donalda Tuska, zatem osiem miesięcy po odrzuceniu przez Sejm wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Podobnie odwołanie Ministra Skarbu Państwa Emila Wąsacza nastąpiło na wniosek premiera Jerzego Buzka w sierpniu 2000 r., zatem siedem miesięcy po odrzuceniu przez Sejm wniosku przeciwko ministrowi. Jednak w tym wypadku premier został niejako zmuszony do działania

Z kolei dla opozycji porażka w głosowaniu stanowi pewien prognostyk co do powodzenia ewentualnych wniosków o odwołanie innych ministrów. Ważny jest również wynik głosowania, który może stanowić podstawę do potwierdzenia jedności ugrupowań opozycyjnych lub jej braku. Niekiedy porażka w głosowaniu może być również traktowana jako swoisty sukces opozycji: dzieje się tak w sytuacji, gdy wniosek dotyczy szczególnie niepopularnego i krytykowanego ministra. W takim przypadku koalicja rządowa jest niejako zmuszona przez opozycję do obrony tego ministra i w efekcie negatywne oceny pracy ministra w większym stopniu zaczynają obciążać całą formację rządzącą. Ponadto już samo złożenie wniosku sprawia, iż wyborcy są zapewniani, że opozycja kontroluje działalność ministrów i reaguje na dostrzeżone nieprawidłowości w ich pracy<sup>303</sup>. Zatem złożenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności przynosi doraźny efekt polityczny klubom opozycyjnym, stanowiąc dla nich okazję, żeby „wykazać się” przed własnym elektoratem, nawet jeżeli szanse powodzenia takiego wniosku są niewielkie.

Zauważyć również należy, iż w razie niepowodzenia wniosku, powtórny wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem tego terminu, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów<sup>304</sup>. Zachowanie tego obostrzenia, obecnego już w przepisach Małej Konstytucji, ma stanowić gwarancję, iż ugrupowania opozycyjne nie będą nękały poszczególnych ministrów poprzez częste składanie wniosków o wotum nieufności pozbawionych szansy powodzenia. Należy jednak zaznaczyć, że biorąc pod uwagę sejmową arytmetykę w przypadku wotum nieufności wobec ministra wspomniany okres „ochronny” nie jest istotną przeszkodą dla opozycji, skoro dla skutecznego zgłoszenia wniosku o wotum nieufności przed upływem tego okresu wystarczy poparcie 115 posłów<sup>305</sup>. Wyrażenie „powtórny wniosek” należy rozumieć jako każdy

---

przez opozycję, która złożyła kolejny wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Ponieważ w styczniu 2000 r. do wyrażenia ministrowi wotum nieufności zabrakło dwóch głosów należało przyjąć, iż w kolejnym głosowaniu wotum nieufności może zostać uchwalone. Dlatego premier J. Buzek postanowił odwołać ministra w trybie art. 161 Konstytucji; patrz: P. Kaleta, *op. cit.*, s. 113, 139–140; R. Mojak, *Prawnoustrojowe mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 156; <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=41977A82612EF3B4C1257B2D0046BA3F> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/DC5109FE49D7DF1EC1257456004D4B50?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

<sup>303</sup> J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016, s. 124.

<sup>304</sup> Art. 158 ust. 2 w zw. z art. 159 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>305</sup> J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 45–46.



ponowny wniosek o wyrażenie temu samemu ministrowi wotum nieufności niezależnie od tego, kto byłby autorem tegoż wniosku<sup>306</sup>.

W praktyce często dochodzi do sytuacji, w której wnioski o wyrażenie wotum nieufności są kierowane kilkakrotnie wobec tego samego ministra<sup>307</sup>. Zazwyczaj odstęp pomiędzy poszczególnymi wnioskami wynosi kilka – kilkanaście miesięcy, choć zdarzało się, iż takie wnioski były składane w odstępie kilku dni<sup>308</sup>. Natomiast nigdy nie doszło do sytuacji, w której po odrzuceniu

<sup>306</sup> Przy czym powyższa regulacja dotyczy tylko sytuacji, w której wniosek został odrzucony przez Sejm. Zatem jeżeli wniosek nie został poddany głosowaniu z uwagi na dymisję ministra albo całego rządu, to wówczas termin trzymiesięczny nie obowiązuje (por. wnioski przeciwko Ministrowi Skarbu Państwa Wojciechowi Jasińskiemu w rządach Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego, druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 725 i 844). Natomiast wątpliwości budzi sytuacja, w której po odrzuceniu wniosku o wyrażeniu ministrowi wotum nieufności Rada Ministrów składa dymisję, a w nowym gabinecie ta sama osoba zajmuje to samo stanowisko. Wydaje się, że wówczas termin trzymiesięczny nie obowiązuje, ze względu na fakt zmiany rządu, a zatem zmiany podmiotu posiadającego zaufanie rządu.

<sup>307</sup> W okresie III kadencji Sejmu trzykrotnie zgłoszono wnioski o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Skarbu Państwa Emilowi Wąsaczowi oraz dwukrotnie Ministrowi Edukacji Narodowej Mirosławowi Handke; w okresie IV kadencji: trzykrotnie Ministrowi Infrastruktury Markowi Polowi oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztofowi Janikowi, a także dwukrotnie wobec Jerzego Hausnera (Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w rządzie Leszka Millera oraz Ministra Gospodarki i Pracy w drugim rządzie Marka Belki). Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza oraz Ministra Finansów Mirosława Gronickiego; w okresie VI kadencji trzykrotnie przeciwko Ministrowi Finansów Janowi Rostowskiemu i Ministrowi Infrastruktury Cezaremu Grabarczykowi oraz dwukrotnie przeciwko Ministrowi Zdrowia Ewie Kopacz; w okresie VII kadencji trzykrotnie przeciwko Ministrowi Zdrowia Bartoszowi Arłukowiczowi; w okresie VIII kadencji (do 31.05.2017) dwukrotnie wobec Ministra Obrony Narodowej Antoniego Macierewicza; patrz: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 753, 1620, 2045 oraz nr 320 i 2075; Sejmu IV kadencji nr 885, 1403 i 1413, nr 1419, 1464 i 2058, nr 105 i 3296, nr 2104 i 3787 oraz nr 4061 i 4115; Sejmu VI kadencji nr 583, 2027 i 4043, nr 2164, 3726 i 4597 oraz nr 761 i 4199; Sejmu VII kadencji nr 100, 960 i 2015; Sejmu VIII kadencji nr 662 i 1520. Osobnego omówienia wymaga V kadencja Sejmu, w której trzykrotnie zgłoszono wniosek o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Skarbu Państwa Wojciechowi Jasińskiemu. Wynikało to jednak z faktu, iż pierwszy wniosek nie został rozpatrzony przez Sejm z uwagi na dymisję całego rządu, z kolei trzeci wniosek był efektem taktyki opozycji, która złożyła wnioski o wyrażenie wotum nieufności wszystkim ministrom rządu Jarosława Kaczyńskiego. W związku z powyższym można przyjąć, iż dwukrotne wystąpienie z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności dotyczyło również: Ministra Edukacji Narodowej Romana Giertycha, Ministra Transportu Jerzego Polaczka oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej Anny Kalaty, patrz: druki sejmowe Sejmu VI kadencji nr 725, 844 i 1966, 845 i 1961, 1442 i 1969 oraz 1478 i 1968.

<sup>308</sup> Jak już wskazano wyżej, szczególnie w IV kadencji Sejmu częstą praktyką było kilkukrotne składanie wniosków o wyrażenie wotum nieufności tym samym ministrom. Przeciwko Ministrowi Infrastruktury Markowi Polowi zgłoszono dwa wnioski w dniach 5 i 11 marca 2003 r., obydwa wnioski zostały odrzucone w dniu 27 marca 2003 r.. W przypadku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztofa Janika pierwszy wniosek został zgłoszony 27 lutego 2003 r., zaś drugi 28 marca 2003 r. Obydwa wnioski zostały odrzucone w głosowaniu w dniu 9 kwietnia 2003 r. Z kolei w przypadku Ministra Finansów Mirosława Gronickiego pierwszy wniosek został złożony 24 maja 2005 r., a drugi 2 czerwca 2005 r. Obydwa wnioski zostały odrzucone w głosowaniu w dniu



wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności przez Sejm kolejny wniosek zostałby złożony przed upływem trzymiesięcznego terminu, przewidzianego w art. 159 ust. 1 Konstytucji<sup>309</sup>. Należy również zauważyć, iż niektórzy ministrowie byli poddawani szczególnej krytyce ze strony Sejmu. Niechlubny rekord w tej dziedzinie należy do osób kierujących resortem Skarbu Państwa, wobec których złożono łącznie 12 wniosków o wyrażenie wotum nieufności<sup>310</sup>. W dalszej kolejności należy wymienić osoby sprawujące urząd Ministra Infrastruktury (względnie Ministra Transportu – łącznie 10 wniosków), Ministra Zdrowia (9 wniosków), Ministra Finansów (8 wniosków), Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (względnie Ministra Spraw Wewnętrznych – łącznie 8 wniosków) oraz Ministra Edukacji Narodowej (6 wniosków). Niejako na drugim biegunie znajdują się resorty Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego czy Sportu i Turystyki, gdzie nie zgłoszono wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrom kierującym tymi resortami<sup>311</sup>. Należy przyjąć, że powyższe statystyki można uzasadnić polityczną rangą poszczególnych resortów. Praca Ministra Skarbu Państwa podlega zawsze krytyce ze strony opozycji parlamentarnej, która często formułuje zarzuty dotyczące sprzedaży majątku państwowego oraz obsady spółek Skarbu Państwa. Negatywną oceną opozycji oraz opinii publicznej dotyka również takie dziedziny funkcjonowania państwa, jak działalność służby zdrowia, Policji i służb specjalnych, decydowanie o inwestycjach infrastrukturalnych, w tym o budowie autostrad i dróg ekspresowych, wprowadzanie reform edukacji, a także funkcjonowanie systemu podatkowego i finansów publicznych w ogólności. Stąd też ministrowie zajmujący się tymi dziedzinami polityki państwa muszą liczyć się z częstą krytyką ze strony opozycji parlamentarnej, w tym również z wnio-

---

28 czerwca 2005 r. Patrz: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1403 i 1413, 1419 i 1464 oraz 4061 i 4115; <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/D21B1F3A36026B4BC12570C7002FF734?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/E8114C9D616A0F75C12570C7002FF762?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/B8A0322A27BB7DFCC12570C7002FF798?OpenDocument>, (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/39EBC21A6CBD64D8C12570C7002FF84C?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/078AEEDCAA28C1D4C12570C700303BD8?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/1178D77A640CFCDC12570C8003FF870?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

<sup>309</sup> J. Juchniewicz, *op. cit.*, s. 50.

<sup>310</sup> W III kadencji Sejmu złożono 3 wnioski przeciwko Emilowi Wąsaczowi i 1 przeciwko Aldonie Kameli-Sowińskiej (druki nr 753, 1620, 2092 i 3011); w IV kadencji – po 1 wniosku wobec Wiesława Kaczmarka, Zbigniewa Kaniewskiego i Jacka Sochy (druki nr 190, 2808, 3786); w V kadencji – 3 wnioski dotyczące Wojciecha Jasińskiego (druki nr 725, 844, 1966); w VI kadencji – 1 wniosek przeciwko Aleksandrowi Gradowi (druk nr 4060); w VII kadencji – 1 wniosek przeciwko Mikołajowi Budzanowskiemu (druk nr 1241).

<sup>311</sup> Pominąć w tym wypadku należy zgłoszenie wniosków przeciwko tym ministrom (z wyjątkiem Ministra Sportu i Turystyki) w lipcu 2007 r., bowiem wynikało to z taktyki opozycji, która złożyła wnioski wobec wszystkich ministrów rządu Jarosława Kaczyńskiego.

skami o wyrażenie im wotum nieufności. Ponadto na częstotliwość składania wniosków może wpływać również osobiste cechy ministra i jego zachowanie w relacjach z posłami opozycji<sup>312</sup>. Istotne znaczenie ma także taktyka opozycji, która często występuje o wyrażenie wotum nieufności tym ministrom, którzy są najgorzej oceniani przez opinię publiczną. W tej sytuacji „obrona” ministra przez posłów koalicji rządzącej w dłuższej perspektywie będzie czynnikiem obciążającym ocenę rządu<sup>313</sup>.

Można przy tym wskazać, że lista resortów, których szefowie byli najczęściej pociągani do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem w dużej mierze pokrywa się z listą resortów, których szefowie byli najczęściej pociągani do odpowiedzialności politycznej przez samego Prezesa Rady Ministrów. Wynika to z faktu, iż krytyka działalności poszczególnych ministrów na forum Sejmu nie zawsze kończy się złożeniem wniosku o wyrażenie im wotum nieufności. Czasami Prezes Rady Ministrów, niejako uprzedzając opozycję, samodzielnie podejmuje decyzję o wystąpieniu do Prezydenta z wnioskiem o odwołanie ministra. Ewentualnie minister pod wpływem tej krytyki składa rezygnację ze stanowiska, a premier ją przyjmuje. Dlatego też można stwierdzić, iż odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem ma charakter pomocniczy, uzupełniający w stosunku do odpowiedzialności przed premierem, mającej pierwszorzędne znaczenie. Dopiero w sytuacji, gdy premier nie zgadza się ze stanowiskiem opozycji sejmowej, zasadne jest wystąpienie z wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Jednakże, jak pokazuje praktyka, szanse powodzenia takiego wniosku są niewielkie<sup>314</sup>.

#### 4. Uwagi końcowe

Jednym z fundamentalnych założeń systemu rządów parlamentarno-gabinetowych jest istnienie odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem. Może ona przybierać postać odpowiedzialności solidarnej, która

---

<sup>312</sup> W tej kwestii można wskazać np. przypadek Bartosza Arłukowicza, Ministra Zdrowia w drugim rządzie D. Tuska, który uzyskał szczególną niepopularność wśród posłów partii opozycyjnych swoimi wypowiedziami na forum Sejmu i w mediach; patrz: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/981614,Boguslaw-Szacki-problemem-Tuska-jest-sam-Tusk> (dostęp 1.02.2017); <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1459516,Kto-odszedl-z-rzadu-Bartosz-Arlukowicz-minister-zdrowia-sylwetka> (dostęp 1.02.2017); [http://wyborcza.pl/1,76842,15326951,\\_Arlukowicz\\_show\\_w\\_Sejmie\\_o\\_wyjazdach\\_do\\_Dubaju\\_.html](http://wyborcza.pl/1,76842,15326951,_Arlukowicz_show_w_Sejmie_o_wyjazdach_do_Dubaju_.html) (dostęp 1.02.2017)

<sup>313</sup> O takiej sytuacji można mówić np. w odniesieniu do wniosków składanych przez posłów PiS przeciwko ministrowi B. Arłukowiczowi, Ministrowi Zdrowia w drugim rządzie D. Tuska, patrz: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1459516,Kto-odszedl-z-rzadu-Bartosz-Arlukowicz-minister-zdrowia-sylwetka> (dostęp 1.02.2017); <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/981614,Boguslaw-Szacki-problemem-Tuska-jest-sam-Tusk> (dostęp 1.02.2017).

<sup>314</sup> S. Patyra, *Wotum nieufności...*, s. 957.

dotyczy wszystkich członków Rady Ministrów, jak i odpowiedzialności indywidualnej. Odpowiedzialność solidarna ministrów jako członków Rady Ministrów wydaje się być obecnie podstawową formułą egzekwowania zależności rządu od parlamentu, zarówno w klasycznej odmianie rządów parlamentarno-gabinetowych, jak i w systemach kanclerskim, premierowskim czy półprezydenckim. Natomiast odpowiedzialność indywidualna ministrów przed parlamentem, chronologicznie starsza, aktualnie jest uznawana za swoisty relikw i jako taka kwestionowana w ustrojach wielu państw europejskich<sup>315</sup>.

W polskiej tradycji ustrojowej odpowiedzialność solidarna i indywidualna członków rządu była zawsze jednym z nieodłącznych elementów kolejnych ustaw zasadniczych. Stąd też w 1997 r. ustrojodawca podjął decyzję o pozostawieniu obydwu rodzajów odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem. Należy uznać, że pierwszoplanowe znaczenie ma solidarna odpowiedzialność Rady Ministrów przed pierwszą izbą parlamentu. Wdrożenie procedury wyrażenia rządowi konstruktywnego wotum nieufności może bowiem skutkować dymisją dotychczasowej Rady Ministrów i powołaniem nowego gabinetu. Również odmowa udzielenia rządowi wotum zaufania skutkuje jego dymisją. O ile jednak wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności następuje na wniosek grupy posłów, o tyle wniosek o uchwalenie wotum zaufania może złożyć jedynie Prezes Rady Ministrów. W tym sensie możliwość wyrażenia wotum nieufności rządowi ma podstawowe znaczenie dla dochodzenia odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem w ścisłym tego słowa znaczeniu, jest to bowiem instytucja pozwalająca opozycji sejmowej na wyrażenie swojego sprzeciwu wobec polityki rządu. Jest to również kluczowy element systemu rządów wprowadzonego w obowiązującej Konstytucji.

Jak pokazuje praktyka, wprowadzenie wyłącznie konstruktywnego wotum nieufności zapewnia większą stabilność poszczególnym gabinetom, gdyż opozycja stosunkowo rzadko korzysta z tego narzędzia. Zarówno wymagana większość do uchwalenia wniosku, jak i jego konstruktywny charakter powodują, iż uzyskanie odpowiedniego poparcia dla wniosku jest mało prawdopodobne, nawet gdy wniosek został złożony przeciwko gabinetowi mniejszościowemu. Stąd też posłowie opozycji korzystają z tego instrumentu dosyć oszczędnie i tylko wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie uzyskania dla wniosku poparcia różnych ugrupowań sejmowych. Również nieuzyskanie wotum zaufania przez rząd w trybie art. 160 Konstytucji jest mało prawdopodobne. Skoro wniosek w tej sprawie może być złożony wyłącznie przez premiera, to oczywistym jest, iż szef rządu skorzysta z tego instrumentu tylko w sytuacji, gdy będzie miał pewność co do otrzymania poparcia Sejmu. Także w tym

---

<sup>315</sup> J. Stembrowicz, *Rząd w systemie...*, s. 29; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 65; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 164.

przypadku praktyka stosowania tego instrumentu wskazuje, iż rząd nie ma trudności z uzyskaniem potwierdzenia posiadania zaufania ze strony Sejmu.

Z perspektywy ministra można stwierdzić, iż solidarna odpowiedzialność Rady Ministrów przed parlamentem ma charakter obiektywny i jako taka jest oddzielona od oceny pracy poszczególnych członków rządu. Odpowiedzialności tej podlegają zarówno ministrowie krytykowani przez opozycję, jak i ministrowie oceniani pozytywnie. Podstawą ich odpowiedzialności jest bowiem obiektywny fakt powołania ministrów w skład organu kolegialnego w postaci Rady Ministrów, którego dokonuje Prezydent RP na wniosek premiera. Od momentu powołania ministrowie stają się w pewnym sensie współpracownikami premiera i z tego tytułu ponoszą odpowiedzialność polityczną przed Sejmem niezależnie od stopnia swojego udziału w kształtowaniu polityki rządu. Dodać należy, że ministrowie ponoszą również odpowiedzialność za osobiste decyzje premiera, bowiem rozwiązania konstytucyjne nie przewidują rozdzielania indywidualnej odpowiedzialności politycznej Prezesa Rady Ministrów od solidarnej odpowiedzialności całego rządu. W tej sytuacji można stwierdzić, iż solidarna odpowiedzialność Rady Ministrów, przewidziana w art. 157 ust. 1 Konstytucji RP, jest w swej istocie odpowiedzialnością premiera przed Sejmem, która wtórnie obejmuje również ministrów dlatego, że są bezpośrednimi, konstytucyjnymi współpracownikami premiera. Choć ustawa zasadnicza mówi o wyrażeniu wotum nieufności albo wotum zaufania Radzie Ministrów, to jednak głównym adresatem wniosku z art. 158 Konstytucji oraz autorem wniosku z art. 160 Konstytucji jest Prezes Rady Ministrów. Ponadto podmiotem, który jest wybierany przez Sejm w świetle art. 158 Konstytucji jest premier, a nie Rada Ministrów. Również premier reprezentuje rząd w procedurze uzyskiwania wotum zaufania na podstawie art. 154 ust. 2 i 155 ust. 1 Konstytucji, choć wotum zaufania jest udzielane Radzie Ministrów. Można zatem przychylić się do poglądu, iż ustrojodawca nie był w tym wypadku konsekwentny, wprowadzając zarówno rozwiązania systemu parlamentarno-gabinetowego w wersji klasycznej, jak i systemu kanclerskiego czy premierowskiego<sup>316</sup>. Uważam, że *de lege ferenda* należałoby rozważyć zasadność zmiany unormowań art. 154–155 oraz art. 157 Konstytucji RP w kierunku wyeksponowania pozycji premiera jako organu, który otrzymuje zaufanie ze strony Sejmu.

W konsekwencji należałoby rozważyć zasadność utrzymania indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem, a co za tym idzie, instytucji indywidualnego wotum nieufności. Analiza dotychczasowej praktyki wskazuje, iż nie potwierdziły się obawy zgłaszane w doktrynie, iż indywidualna odpowiedzialność ministrów będzie sposobem omijania przepisów o konstruktywnym wotum nieufności dla rządu<sup>317</sup>. Tym niemniej należy

<sup>316</sup> E. Gdulewicz, R. Mojak, *op. cit.*, s. 152–153.

<sup>317</sup> *Ibidem*, s. 153–154.

stwierdzić, iż w ciągu ostatnich 20 lat wnioski o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności było składane stosunkowo często, gdyż dla opozycji stały się wygodnym sposobem atakowania działalności poszczególnych ministrów, a pośrednio – również premiera. Zwłaszcza w okresie Sejmu IV kadencji można było zaobserwować dosyć instrumentalne traktowanie wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrom jako sposobu na zwiększenie poparcia dla ugrupowań opozycyjnych wśród opinii publicznej. Dodać należy, iż żaden z tych wniosków nie został uwzględniony przez Sejm z uwagi na wymagany wysoki próg poparcia (większość ustawowej liczby posłów). Można przypuszczać, iż obniżenie tego progu np. do poziomu bezwzględnej większości głosów głosujących posłów spowodowałoby, iż przynajmniej w kilku przypadkach Sejm podjąłby stosowną uchwałę. Natomiast w aktualnym stanie prawnym wyrażenie ministrowi wotum nieufności jest niemalże równie mało prawdopodobne, co uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu.

Z perspektywy ministra można stwierdzić, iż głosowanie nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności jest nie tylko sprawdzianem w przedmiocie oceny polityki ministra przez poszczególne ugrupowania sejmowe, lecz również pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy minister posiada poparcie posłów koalicji rządowej, a przede wszystkim – poparcie premiera. Jeżeli bowiem szef rządu nie chce dymisji ministra, to jest w stanie „obronić” ministra przed żądaniami opozycji, nawet jeżeli kieruje gabinetem mniejszościowym. Jeżeli zaś premier podziela zarzuty opozycji, to los ministra jest przesądzony, a jego dymisja (jeszcze przed debatą na temat wniosku) w trybie art. 161 Konstytucji jest kwestią czasu.

W świetle powyższych argumentów uważam, iż istnieją poważne wątpliwości w kwestii, czy dalsze obowiązywanie tej instytucji jest zasadne. Z punktu widzenia klarowności przyjętego systemu rządów wskazana byłaby rezygnacja z tej instytucji i ograniczenie odpowiedzialności politycznej członków rządu jedynie do odpowiedzialności przed Sejmem. Z drugiej strony za słuszny należy uznać pogląd, iż debata nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności ministrowi przeradza się zazwyczaj w debatę dotyczącą oceny polityki całego rządu i w ten sposób może stanowić narzędzie dla opozycji, dzięki któremu możliwa jest realizacja jej prawa do krytyki rządu na forum parlamentu. W ten sposób również realizowane jest parlamentarne prawo kontroli działalności ministra oraz rządu<sup>318</sup>. Tym niemniej wydaje się, że w wypadku rezygnacji z instytucji indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem oraz związanej z tym możliwości uchwalenia indywidualnego wotum nieufności opozycja sejmowa mogłaby nadal korzystać z innych możliwości

---

<sup>318</sup> S. Patyra, *Wotum zaufania...*, s. 956–957.

kontroli działalności ministrów i wyrażania im braku swojego zaufania<sup>319</sup>. Należy przypuszczać, iż opozycja, pozbawiona prawa do składania wniosków o wyrażenie ministrowi wotum nieufności, zaczęłaby korzystać np. z przewidzianego w regulaminie Sejmu prawa do zgłoszenia projektu rezolucji. W tym wypadku byłaby to rezolucja wzywająca premiera do zdymisjonowania ministra lub wzywająca ministra do złożenia rezygnacji<sup>320</sup>. Oczywiście taka rezolucja byłaby prawnie niewiążąca, tym niemniej stanowiłaby dla opozycji istotne narzędzie umożliwiające krytykę prac rządu i ministra, zaś debata toczona przy okazji rozpatrywania projektu takiej uchwały mogłaby z powodzeniem zastąpić debatę nad wnioskiem o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności.

Stąd też uważam, że instytucja indywidualnego wotum nieufności mogłaby zostać zniesiona i zastąpiona przez możliwość składania przez posłów wniosku o przyjęcie rezolucji adresowanej do premiera w przedmiocie żądania zdymisjonowania ministra. Rozwiązanie takie byłoby bardziej uzasadnione z punktu widzenia logiki przyjętego systemu rządów oraz eksponowałoby pozycję ustrojową Prezesa Rady Ministrów. Nadto likwidacja indywidualnego wotum nieufności stanowiłoby swego rodzaju „uzgodnienie” treści Konstytucji RP z praktyką ustrojową, która pokazuje, iż uchwalenie takiego wniosku jest faktycznie niemożliwe ze względu na układ sił politycznych w Sejmie. Wydaje się jednak, iż w takim wypadku konieczne byłoby wprowadzenie w regulaminie Sejmu unormowań wprowadzających obligatoryjność rozpatrzenia wniosku przez Sejm oraz poddanie go głosowaniu w ściśle określonym terminie, analogicznie do aktualnych unormowań art. 115 i 116 regulaminu Sejmu. Istnieje bowiem obawa, iż Marszałek Sejmu korzystając ze swoich regulaminowych uprawnień mógłby opóźniać rozpatrzenie wniosku, pozbawiając opozycję możliwości przeprowadzenia debaty nad wnioskiem<sup>321</sup>. W tym kontekście można stwierdzić, iż zaletą obecnych unormowań jest fakt ich ujęcia w przepisach rangi konstytucyjnej, co uniemożliwia większości sejmowej zignorowanie wniosku o wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów i przejście nad takim wnioskiem „do porządku dziennego”. Stąd też przy ewentualnych zmianach ustawy zasadniczej i likwidacji indywidualnego wotum nieufności należałoby wprowadzić rozwiązania zabezpieczające prawa opozycji sejmowej do wszczynania debaty w przedmiocie krytyki poczynań rządu i poszczególnych ministrów.

<sup>319</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 551; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 169.

<sup>320</sup> Por. art. 69 ust. 1 regulaminu Sejmu; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent...*, s. 131–132. Można wskazać, że próba zastosowania tej instytucji miała miejsce w 2003 r., kiedy to grupa posłów PiS złożyła projekt uchwały wzywającej premiera Leszka Millera do złożenia dymisji, jednakże nie został on włączony do porządku obrad Sejmu, patrz: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 1398; <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&43&1> (dostęp 1.02.2017).

<sup>321</sup> Co znajduje potwierdzenie w opisaney w poprzednim przypisie sytuacji z marca 2003 r., kiedy projekt rezolucji wzywającej premiera L. Millera do złożenia rezygnacji nie został włączony do porządku obrad Sejmu.



## ZAKOŃCZENIE

Jak wynika z analizy przeprowadzonej w pracy, odpowiedzialność polityczna ministra w Polsce ukształtowana została według klasycznych reguł parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. W związku z tym Konstytucja RP na plan pierwszy wysuwa odpowiedzialność polityczną członków rządu przed parlamentem (w wymiarze solidarnym i indywidualnym). Odpowiedzialność ta jest egzekwowana wyłącznie przez Sejm, Senat nie uczestniczy w tej procedurze. Ustawa zasadnicza w dość szczegółowy sposób reguluje tryb pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, ustalając precyzyjnie wymogi formalne wniosków o wyrażenie wotum nieufności (względnie udzielenie wotum zaufania) oraz większość niezbędną do ich uchwalenia. Niejako na drugim planie znajduje się odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów, która oczywiście ma wyłącznie wymiar indywidualny. W tym wypadku regulacja konstytucyjna ma charakter ogólny. Z kolei Prezydent RP jest pozbawiony możliwości pociągania ministra do odpowiedzialności politycznej, nie może również inicjować procedury pociągania członków rządu do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem czy premierem. Obecna Konstytucja RP przewiduje, iż Prezydent wydaje postanowienie o odwołaniu ministra na wniosek premiera albo w przypadku uchwalenia ministrowi wotum nieufności przez Sejm. Zatem głowa państwa jedynie formalnie potwierdza decyzję podjętą przez pierwszą izbę parlamentu albo szefa rządu<sup>1</sup>.

Wszelako praktyka stosowania przepisów obecnej ustawy zasadniczej wskazuje na to, że pierwszorzędne znaczenie ma odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów. Do premiera należy decyzja o obsadzie stanowisk ministerialnych oraz o zakresach działania poszczególnych ministrów. Szef rządu jest pierwszym i głównym recenzentem pracy ministra.

---

<sup>1</sup> W tym kontekście stosowane jest określenie Prezydenta jako „notariusza” i wykonawcy woli premiera, patrz: D. Dudek, *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 275.

Zatem naturalnym jest, że premier decyduje swobodnie także o odwołaniu ministra ze stanowiska. W świetle praktyki ustrojowej III RP można stwierdzić, że Prezes Rady Ministrów jest jedynym organem, który może faktycznie egzekwować od ministra odpowiedzialność za sprawowanie przez niego urzędu. Możliwość wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej ministra przed Sejmem ma bowiem charakter czysto hipotetyczny. Przy istnieniu zdyscyplinowanej większości sejmowej każdy wniosek w takiej sprawie zawsze zostanie odrzucony, niezależnie od oceny pracy ministra przez partie koalicyjne. „Obrona” własnego ministra jest bowiem sprawą prestiżową dla koalicji rządzącej i dla premiera. Co więcej, także w przypadku gabinetu mniejszościowego prawdopodobieństwo uchwalenia wotum nieufności wobec ministra jest minimalne. Podobnie należy ocenić szanse wniosku o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności Radzie Ministrów. Również praktyka stosowania instytucji wotum zaufania dla Rady Ministrów z art. 160 Konstytucji wskazuje, że skuteczne wyegzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu w tym trybie jest mało prawdopodobne <sup>2</sup>.

W tej sytuacji można stwierdzić, że odpowiedzialność polityczna członków rządu przed Sejmem ma charakter iluzoryczny, zarówno w wymiarze solidarnym, jak i indywidualnym. Jednakże ograniczenie prawa Sejmu do spowodowania dymisji Rady Ministrów wpisuje się w założenia parlamentarno-gabinetowego systemu rządów w wersji zrjonalizowanej. Konstruuąc zatem „polski” system rządów ustrojodawca świadomie wprowadził liczne wymogi formalne wniosku o wotum nieufności wobec Rady Ministrów, przez co znacznie ograniczył szanse na uchwalenie takiego wniosku, zniechęcając opozycję parlamentarną do składania takich wniosków. Można powiedzieć, iż opozycja parlamentarna „zaakceptowała” myśl ustrojodawcy, o czym świadczy oszczędne korzystanie z instytucji konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu na przestrzeni ostatnich 20 lat. Ograniczenie solidarnej odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem jest zatem logiczną konsekwencją faktu, iż twórcy obecnej ustawy zasadniczej wśród jej głównych założeń przyjęli potrzebę zapewnienia Radzie Ministrów odpowiedniej dozy stabilności, nawet za cenę ograniczenia funkcji kontrolnej Sejmu nad rządem. Praktyka stosowania Konstytucji RP z 1997 r. wskazuje, iż powyższe założenie zostało w pełni zrealizowane. W tym kontekście należy pozytywnie ocenić wprowadzenie przepisów wyłącznie konstruktywnego wniosku o wotum nieufności wobec rządu (art. 158) oraz wyłącznie fakultatywnego wniosku premiera o udzielenie Radzie Ministrów wotum zaufania w trakcie jej działania (art. 160).

Tego samego nie można jednak powiedzieć o art. 159 Konstytucji RP. Już sam przebieg prac nad obecną ustawą zasadniczą wskazuje, iż wprowadzenie

---

<sup>2</sup> W tym kontekście D. Dudek wspomina o „mieście odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem”, patrz: *Ibidem*, s. 267.

tej instytucji nie było oparte na powszechnej zgodzie twórców Konstytucji. Stąd też brakuje przekonującego wytłumaczenia dla treści tej regulacji konstytucyjnej. Abstrahując od argumentów nawiązujących do polskiej tradycji ustrojowej wskazać należy, iż pozostawienie możliwości dochodzenia indywidualnej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem miało stanowić dopełnienie dla konstruktywnego wotum nieufności wobec całej Rady Ministrów. W intencji ustrojodawcy instytucja ta miała również zapobiegać sytuacji, w której działania jednego ministra powodują upadek całego rządu. W tym kontekście możliwość pociągnięcia ministra do indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem miałyby więc być „łagodniejszą” alternatywą dla wniosku o konstruktywne wotum nieufności.

Jednakże w tym przypadku ustrojodawcy zabrakło konsekwencji. W świetle art. 159 Konstytucji uchwalenie wotum nieufności wobec ministra jest obwarowane takimi samymi lub wyższymi wymogami formalnymi co wniosek o wotum nieufności wobec Rady Ministrów. Jedynym wyjątkiem jest fakt, iż wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi nie ma charakteru konstruktywnego. Nadto ustrojodawca nie wprowadził żadnego rozróżnienia pomiędzy przyczynami uzasadniającymi złożenie jednego, bądź drugiego wniosku. W efekcie te same przyczyny mogą stanowić podstawę zarówno wniosku skierowanego przeciwko pojedynczemu ministrowi, jak i przeciwko całemu rządowi<sup>3</sup>. Ponadto należy zauważyć, iż obydwa wnioski są rozpatrywane przez ten sam organ i do ich przyjęcia konieczna jest taka sama większość głosów. Skoro więc według zamierzeń ustrojodawcy uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu ma być sytuacją wyjątkową, to wprowadzenie analogicznych wymogów w przypadku indywidualnego wotum nieufności również czyni wyjątkowym przyjęcie wniosku skierowanego przeciwko ministrowi. Ostatecznie bowiem o losie całego rządu i pojedynczego ministra decydują ci sami posłowie, jest zatem mało prawdopodobne, aby większość sejmowa tworząca koalicję rządową zagłosowała przeciwko „swojemu” ministrowi.

Stąd też jeżeli przyjąć, iż założeniem ustrojodawcy było uczynienie z indywidualnego wotum nieufności „łatwiejszego” sposobu egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu przed parlamentem, to założenie to właściwie nie zostało urzeczywistnione w tekście Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Praktyka wskazuje, że wyrażenie ministrowi wotum nieufności jest tak samo trudne, jak wyrażenie wotum nieufności całemu rządowi, bowiem w obydwu przypadkach konieczna jest taka sama większość. Jedynie przyjęcie „niekonstruktywnego” charakter wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi znacząco wpłynęło na ich popularność wśród posłów partii opo-

---

<sup>3</sup> Przykładowo w 2014 r. ta sama okoliczność (tzw. afera taśmowa) była najpierw podstawą wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi B. Sienkiewiczowi, szefowi MSW, a po odrzuceniu tego wniosku stała się podstawą żądania wyrażenia wotum nieufności Radzie Ministrów.

zycyjnych. Mając do wyboru „poważny” wniosek o uchwalenie wotum nieufności wobec rządu, wymagający skupienia większości „pozytywnej” wobec kandydata na premiera oraz „mniej poważny” wniosek przeciwko ministrowi, wymagający jedynie większości „negatywnej”, posłowie opozycyjni częściej wybierają ten drugi wariant. W późniejszej debacie nad wnioskiem krytyce opozycji podlega nie tylko praca wskazanego ministra, lecz także pośrednio premiera i całego rządu. W ten sposób opozycja parlamentarna realizuje swoje prawo do krytyki poczynań rządu i sprawowania kontroli nad jego działalnością. W realizacji tego prawa nie przeszkadza okoliczność, iż zazwyczaj wynik głosowania (korzystny dla ministra) jest niemalże przesądzony już w momencie składania wniosku. Mimo to ugrupowania opozycyjne korzystają z tej możliwości, próbując w ten sposób wzmocnić swoją pozycję na scenie politycznej i zwiększyć poparcie w sondażach opinii publicznej<sup>4</sup>. Wyjątkowo instytucja ta jest wykorzystywana do obejścia przepisów o konstruktywnym wotum nieufności wobec rządu<sup>5</sup>.

Stąd też można stwierdzić, że wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi nie stanowi efektywnej metody realizacji odpowiedzialności politycznej ministrów, jest natomiast elementem szeroko pojętej kontroli Sejmu nad Radą Ministrów wykonywanej przez opozycję parlamentarną.

W tym miejscu należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy powyższa sytuacja jest prawidłowa i czy aktualny stan prawny jest właściwy. W mojej ocenie utrzymywanie tej instytucji w obecnym kształcie nie jest zasadne. Należałoby zatem rozważyć opcje zmiany obecnych przepisów. Do urealnienia możliwości wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem konieczna byłaby zmiana większości koniecznej do wyrażenia wotum nieufności ministrowi z obecnej większości ustawowej liczby posłów na bezwzględną większość głosów (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Przy tak określonej większości uchwalenie wotum nieufności staje się bardziej realne<sup>6</sup>, z drugiej strony takiej większości raczej nie można uznać za większość przypadkową (co miałyby miejsce, gdyby wystarczająca do obalenia ministra była zwykła większość głosów). W takiej sytuacji wotum nieufności wobec ministra mogłoby stać się realną bronią opozycji, zwłaszcza przeciwko rządowi mniejszościowemu. Należy jednak zauważyć, iż teoretycznie mogłoby to spowodować zaistnienie kryzysu politycznego polegającego na próbie blokowania działalności rządu mniejszościowego poprzez składanie kolejnych

<sup>4</sup> Szczególnie w IV kadencji Sejmu mieliśmy do czynienia z sytuacją, w której poszczególne partie opozycyjne „prześcigały się” w składaniu wniosków przeciwko ministrom w rządach L. Millera i M. Belki.

<sup>5</sup> Przypadek taki miał miejsce w 2007 r., kiedy opozycja złożyła wnioski o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności wszystkim ministrom rządu J. Kaczyńskiego.

<sup>6</sup> Z dotychczasowej praktyki wynika, że w dwóch przypadkach wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi został poparty przez bezwzględną większość głosów.

wniosków o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym ministrom, zamiast wniosku skierowanego przeciwko całej Radzie Ministrów. Takie zachowanie opozycji, dopuszczalne na gruncie przepisów Konstytucji, bez wątpienia godziłoby w konstytucyjne założenie o potrzebie zapewnienia stabilizacji funkcjonowania Rady Ministrów.

Alternatywnym rozwiązaniem byłaby likwidacja indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem, a co za tym idzie – instytucji indywidualnego wotum nieufności wobec ministra. Na podstawie ustaleń poczynionych w ramach niniejszej pracy można stwierdzić, iż dokonanie powyższej zmiany nie stanowiłoby realnego ograniczenia kompetencji parlamentu względem rządu, skoro obecnie skuteczne wyegzekwowanie przez Sejm odpowiedzialności politycznej ministra ma charakter czysto teoretyczny. Oczywiście nie sposób nie zgodzić się z twierdzeniem, iż wartością samą w sobie jest sam fakt przeprowadzenia debaty na wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, która pozwala opozycji parlamentarnej na zaprezentowanie swojej krytyki poczynań ministra i rządu szerszej grupie odbiorców. Można jednak przyjąć, iż w przypadku rezygnacji z instytucji indywidualnego wotum nieufności posłowie ugrupowań opozycyjnych korzystaliby z innych możliwości kontrolowania działalności Rady Ministrów, np. z przewidzianej w Regulaminie Sejmu instytucji rezolucji. Mogłaby to być zatem rezolucja wzywająca premiera do zdymisjonowania ministra lub wzywająca ministra do złożenia rezygnacji. Rezolucja taka, jako prawnie niewiążąca, nie podważałaby prawa premiera do decydowania o strukturze personalnej rządu. Z kolei debata sejmowa przeprowadzona przed głosowaniem dotyczącym podjęcia wspomnianej rezolucji mogłaby z powodzeniem realizować funkcje, jakie obecnie pełni debata nad wnioskiem o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności. Zauważyć należy, iż dotychczasowa praktyka wskazuje, że zdarzają się sytuacje uwzględnienia przez premiera sejmowej krytyki działalności konkretnego ministra jeszcze przed złożeniem wniosku o wotum nieufności wobec ministra (casus A. Tańskiego w rządzie L. Millera) oraz tuż po złożeniu takiego wniosku (casus M. Budzanowskiego w drugim rządzie D. Tuska).

Dodatkową zaletą rezygnacji z instytucji indywidualnego wotum nieufności byłoby jednoznaczne skupienie całej odpowiedzialności za funkcjonowanie rządu na osobie premiera. Takie „uproszczenie” relacji pomiędzy Sejmem a Radą Ministrów doprowadziłoby do jeszcze większego wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów jako tego podmiotu, który przy pomocy podległych wyłącznie jemu ministrów realizuje politykę państwa. Jednocześnie ograniczałoby do rozsądnego minimum wpływ Sejmu na funkcjonowanie Rady Ministrów. Stanowiłoby zatem potwierdzenie ewolucji systemu rządów w RP w kierunku modelu rządów kanclerskich (czy też premierowskich). Faktem jest, iż już w chwili obecnej pozycja premiera w systemie organów państwa jest wyjątkowo silna. Tym niemniej wprowadzenie powyższej zmiany pozwoliłoby pre-

mierowi na jeszcze większe skupienie uwagi opinii publicznej na swojej osobie. Taka „personalizacja” polityki sprowadzająca wybory parlamentarne do pojedynku liderów największych partii politycznych wydaje się odpowiadać współczesnym tendencjom do wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem legislatywy. W efekcie w oczach polityków, mediów i opinii publicznej premier staje się uosobieniem rządu i główną osobą odpowiedzialną za stan państwa. Ułatwia to egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu w sensie szerokim, tj. przed wyborcami.

Ponadto rezygnacja z indywidualnej odpowiedzialności ministrów przed Sejmem pozwoliłaby również uniknąć obecnych wątpliwości dotyczących zaklasyfikowania określonych działań jako przedmiotu odpowiedzialności indywidualnej ministra czy też odpowiedzialności solidarnej rządu. Należałoby się jednak spodziewać niewielkiego zwiększenia liczby wniosków o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu. Tym niemniej wydaje się, iż opozycja sejmowa nie nadużywałaby tej instytucji w takim stopniu, jak to działo się w IV i V kadencji Sejmu w przypadku wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrowi.

Podsumowując ten wątek należy stwierdzić, iż instytucja indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministra przed parlamentem realizowana poprzez możliwość uchwalenia ministrowi wotum nieufności stanowi w chwili obecnej swoisty relikwyt ustrojowy, o niewielkiej doniosłości w praktyce funkcjonowania współczesnych państw. Również w przypadku ustroju Rzeczypospolitej Polskiej instytucja ta ma niewielkie znaczenie praktyczne. Rezygnacja z tej instytucji i ograniczenie odpowiedzialności politycznej ministrów tylko do odpowiedzialności przed premierem nie miałyby zatem charakteru rewolucyjnego, lecz stanowiłyby logiczną konsekwencję ewolucji systemu parlamentarno-gabinetowego w kierunku dominacji egzekutywy nad legislatywą oraz organów jednoosobowych nad kolegalnymi.

Można również przyjąć, iż odpowiedzialność polityczna ministrów w III RP podlega ewolucji w kierunku zwiększenia znaczenia odpowiedzialności przed Prezesem Rady Ministrów, co wynika z przyjętych założeń co do systemu rządów w państwie, ewoluującego w kierunku modelu rządów kanclerskich czy też premierowskich. Obecnie odpowiedzialność polityczna członków rządu przed premierem ma charakter podstawowego i zwyczajnego trybu rozliczania ministrów z ich działalności. Co więcej, można również przyjąć, iż premier odgrywa decydującą rolę w zakresie ponoszenia przez ministra odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. To twarde stanowisko premiera w rozmowach z posłami ugrupowań koalicyjnych decyduje o tym, iż nawet ci posłowie, którzy kontestują działalność określonego ministra, w momencie głosowania nad wnioskiem o wyrażenie mu wotum nieufności podejmują się jego obrony. Można wręcz powiedzieć, iż bez zgody premiera niemożliwe jest nawet przeprowadzenie debaty nad wspomnianym wnioskiem. Zawsze



bowiem szef rządu dysponuje prawem do złożenia wniosku o odwołanie ministra przez Prezydenta przed formalnym rozpatrzeniem wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności przez Sejm<sup>7</sup>.

W tej sytuacji, z perspektywy ministra, jego relacja z premierem upodabnia się w znaczny sposób do relacji podwładny – przełożony. Samodzielność ministrów w zarządzaniu sprawami swojego resortu jest zatem coraz bardziej ograniczana przez zwierzchnie kompetencje Prezesa Rady Ministrów. Premier jako kierownik rządu i koordynator pracy ministrów najpierw określa zakres działania ministrów w trybie rozporządzeń atrybucyjnych, następnie decyduje o polityce Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania, a ostatecznie rozlicza ministrów z efektów ich działalności. Poszczególni ministrowie stają się więc coraz bardziej współpracownikami premiera, jego pomocnikami w wykonywaniu funkcji rządzenia państwem. Skoro więc premier jest zwierzchnikiem ministrów, to musi mieć możliwość pociągania ich do odpowiedzialności za błędy w zarządzaniu resortem lub odmowę realizacji polityki rządu<sup>8</sup>.

Należy podkreślić, iż los poszczególnych ministrów w rządzie jest ściśle uzależniony od decyzji premiera. Premier może w każdej chwili zmienić zakres działania ministra lub przenieść go na całkowicie inne stanowisko, przydzielić mu urząd wicepremiera lub go tego urzędu pozbawić. Nawet złożenie przez ministra rezygnacji z zajmowanego urzędu nie rodzi po stronie premiera obowiązku jej przyjęcia i wystąpienia z odpowiednim wnioskiem do Prezydenta<sup>9</sup>. W tej sytuacji przyznanie premierowi faktycznego monopolu na pociąganie ministrów do odpowiedzialności politycznej za ich działalność należy traktować jako dopełnienie władzy organizacyjnej szefa rządu i potwierdzenie dominującej roli Prezesa Rady Ministrów w rządzie.

W praktyce jednak także władza organizacyjna i personalna premiera podlega ograniczeniom, wynikającym przede wszystkim z koalicyjnego charakteru gabinetu. Jak wskazuje się w literaturze, w sytuacji rządu tworzonego przez kilka partii koalicyjnych istotne znaczenie mają ustalenia zawarte w umowie koalicyjnej<sup>10</sup>. Jednym z istotniejszych postanowień tej umowy jest konieczność

---

<sup>7</sup> Co miało miejsce np. w przypadku ministrów E. Wąsacza i M. Handkego w rządzie J. Buzka oraz ministra M. Budzanowskiego w rządzie D. Tuska, a także w przypadku 15 ministrów rządu J. Kaczyńskiego.

<sup>8</sup> Por. pogląd S. Gebethnera: „żaden premier nie może rządzić krajem skutecznie, jeżeli nie ma tego instrumentu podporządkowania sobie ministrów”, patrz: *wypowiedź prof. S. Gebethnera*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 86.

<sup>9</sup> Por. *casus* ministra Z. Religi, który kilkakrotnie składał rezygnacje na ręce premiera K., Marcinkiewicza, lecz mimo to pozostał na swoim stanowisku do końca funkcjonowania tego gabinetu.

<sup>10</sup> I. von Münch, *Rządy koalicyjne – problemy polityczne i prawne*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 4, s. 56; R. Mojak, *Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parla-*

konsultowania wszelkich zmian personalnych w rządzie pomiędzy premierem a liderem (liderami) partii koalicyjnych. W szczególności odnosi się to do dokonywania zmian ministrów zaproponowanych przez „mniejszego” z partnerów koalicyjnych (tj. tego, z którego nie wywodzi się premier). Analiza funkcjonowania rządów koalicyjnych po 1997 r. wskazuje, iż zazwyczaj umowa koalicyjna skonstruowana jest tak, że premier posiada dużą swobodę w zakresie dokonywania rozsad personalnych w resortach obsadzonych przez ministrów wywodzących się z jego partii politycznej oraz przez ministrów bezpartyjnych. Natomiast dużo trudniej jest mu odwołać ministra rekomendowanego przez partnera koalicyjnego. W takim przypadku konieczne jest bowiem uzyskanie zgody lidera tej partii, z której wywodzi się premier. Oczywiście powyższa zgoda nie stanowi wymogu formalnego wniosku składanego przez premiera do Prezydenta o dokonanie zmiany na stanowisku ministra. Premier może zatem zaryzykować odwołanie ministra bez zgody partnera koalicyjnego. Tym niemniej w takiej sytuacji naraża się na ryzyko zerwania umowy koalicyjnej i rozpad koalicji rządowej<sup>11</sup>. Dlatego też trudno jest znaleźć przypadek, w którym doszłoby do odwołania ministra wskazanego przez ugrupowania koalicyjne bez zgody lidera tego ugrupowania, a koalicja rządowa trwałaby nadal.

Kolejnym ograniczeniem samodzielności premiera w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej ministra mogą być czynniki związane z pozycją polityczną danego ministra w szeregach jego ugrupowania politycznego. Tym niemniej analiza stosowania tej instytucji w ostatnim dwudziestoleciu wskazuje, iż kolejni premierzy nie mieli oporów przed dymisjonowaniem nawet tych ministrów, którzy pełnili najważniejsze funkcje w partii rządzącej i piastowali stanowisko wicepremiera. Dlatego wydaje się, iż w takiej sytuacji o wiele istotniejsza staje się pozycja Prezesa Rady Ministrów w ramach partii rządzącej oraz czynniki behawioralne związane z osobowością premiera. W praktyce nawet szefowie rządów, którzy nie posiadają mocnego zaplecza politycznego we własnym ugrupowaniu, czy też kierują rządem mniejszościowym, są w stanie prowadzić dosyć samodzielną politykę personalną i egzekwować odpowiedzialność polityczną nawet w stosunku do ministrów zajmujących wy-

---

*mentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 198–203.

<sup>11</sup> Dotychczas mieliśmy do czynienia z trzema przypadkami rozpadu koalicji rządowej (w 2000 r. koalicji AWS z UW, w 2003 r. koalicji SLD-UP z PSL, w 2006 r. koalicji PiS i LPR z Samoobroną oraz 2007 r. koalicji PiS z Samoobroną i LPR). W pierwszych trzech przypadkach odwołanie ministrów rekomendowanych przez partie koalicyjne było nie tyle powodem, co raczej skutkiem rozpadu koalicji. Z kolei wyjście Samoobrony z koalicji rządowej w sierpniu 2007 r., było bezpośrednim rezultatem wcześniejszego odwołania ministra A. Leppera przez premiera J. Kaczyńskiego.

sokie stanowiska w partii rządzącej<sup>12</sup>. Jednakże zbyt duża samodzielność premiera w tej dziedzinie może być powodem zmuszenia go do dymisji<sup>13</sup>. Z drugiej strony w każdym gabinecie można wskazać kilku ministrów, którzy posiadają tak silną pozycję w ramach partii rządzącej, iż możliwość ich odwołania przez premiera jest mało prawdopodobna<sup>14</sup>. Ponadto nie należy zapominać o tym, że premier nie zawsze może prowadzić samodzielną politykę personalną w zakresie obsady stanowisk ministerialnych. O ile szef rządu będący liderem swojego ugrupowania (L. Miller, J. Kaczyński, D. Tusk) może sobie pozwolić na kształtowanie składu Rady Ministrów według własnej koncepcji, o tyle swoboda działania premiera, który nie jest liderem swojego ugrupowania, jest ograniczona. W praktyce może to oznaczać konieczność uzgadniania polityki personalnej premiera z szefostwem jego ugrupowania politycznego (*casus* J. Buzka, K. Marcinkiewicza czy B. Szydło) lub z Prezydentem (*casus* M. Belki).

Stąd też można stwierdzić, iż z jednej strony praktyka egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów wskazuje na dużą zbieżność pomiędzy polskimi rozwiązaniami ustrojowymi a wzorcem modelu rządów premierowskich. Natomiast z drugiej strony można wskazać, iż pełne zaaplikowanie tego wzorca jest niemożliwe głównie ze względu na fakt, iż polska scena polityczna nie jest ukształtowana w taki sposób, aby można było mówić o stałej rywalizacji dwóch wielkich partii politycznej czy bloków partyjnych. Co za tym idzie, nie istnieje zwyczaj obejmowania urzędu premiera przez lidera zwycięskiego ugrupowania politycznego. Nadto kompetencje premiera w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów są w teorii ograniczone przez istnienie indywidualnej odpowiedzialności ministrów przed Sejmem, zaś w praktyce są ograniczane przez koalicyjny skład gabinetu. W tej sytuacji na możliwość egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministra przed szefem rządu największy wpływ mają czynniki pozaprawne, takie jak pozycja polityczna premiera oraz konkretnego ministra w ramach partii koalicyjnych.

Osobną kwestią jest ewentualny „opór” we wprowadzeniu wzorca premierowskiego ze strony Prezydenta Rzeczypospolitej. Zauważyć należy, iż ewolucja systemu rządów w Rzeczypospolitej Polskiej w kierunku systemu kanclerskiego czy premierowskiego nie jest jedyną tendencją obserwowaną w praktyce

<sup>12</sup> Nawet pełnienie funkcji wicepremiera nie chroni przed decyzją o odwołaniu z rządu. Premier J. Buzek zdymisjonował wicepremiera J. Tomaszewskiego we wrześniu 1999 r., premier L. Miller – wicepremiera M. Belkę w lipcu 2002 r., premier J. Kaczyński – wicepremiera L. Dorna w kwietniu 2007 r., a premier D. Tusk – wicepremiera G. Schetynę w październiku 2009 r.

<sup>13</sup> Przykładem takiej sytuacji jest *casus* premiera K. Marcinkiewicza, który został zmuszony do złożenia dymisji w lipcu 2006 r. m. in. dlatego, że bez konsultacji z liderami PiS zdecydował o złożeniu wniosku do Prezydenta o odwołanie ministra Z. Gilowskiej.

<sup>14</sup> W tym kontekście można wskazać np. takich ministrów jak J. Kropiwnicki w rządzie J. Buzka, J. Szmajdziński w rządzie L. Millera i M. Belki; Z. Ziobro i Z. Wassermann w gabinetach K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego, czy R. Sikorski w dwóch rządach D. Tuska.

ustrojowej III RP. Obok dążeń do wzmocnienia instytucji premiera w systemie rządów istnieją również aspiracje Prezydenta RP do zwiększenia znaczenia głowy państwa w systemie organów państwowych. Aspiracje te przyjmują postać wykładni rozszerzającej kompetencje Prezydenta w istotnych sprawach związanych z funkcjonowaniem państwa, w szczególności w odniesieniu do powoływania określonych osób na stanowiska państwowe przewidziane w Konstytucji i ustawach. W tym kontekście należy zauważyć, iż zwrot „Prezydent powołuje...” względnie „Prezydent mianuje...”, użyty m.in. w art. 133 ust. 1, art. 134 ust. 3 i 4 czy art. 179 Konstytucji początkowo był odczytywany jako powinność Prezydenta do powołania konkretnej osoby na określone stanowisko, zgodnie z wnioskiem właściwego organu. Jednakże z biegiem czasu upowszechniła się interpretacja, iż wniosek skierowany do Prezydenta w sprawie mianowania ambasadorów, dowódców wojskowych czy powołanie sędziów nie jest dla głowy państwa wiążący.

W tym miejscu należy wskazać, iż art. 154–155 określające tryb powoływania ministrów oraz art. 161 Konstytucji regulujący tryb pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej przed Prezesem Rady Ministrów również zakładają udział Prezydenta RP w tym procesie, przy czym zgodnie z treścią tych przepisów głowa państwa dokonuje „powołania” członków Rady Ministrów oraz dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek premiera. Można założyć, iż również w tej dziedzinie może dojść do próby zastosowania rozszerzającej wykładni uprawnień Prezydenta w ten sposób, iż Prezydent odmówi uwzględnienia wniosku premiera. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w 2007 r., kiedy Prezydent L. Kaczyński początkowo kwestionował wniosek premiera D. Tuska dotyczący powołania dwóch ministrów<sup>15</sup>. Ostatecznie, po dodatkowych rozmowach i uzyskaniu odpowiednich wyjaśnień, Prezydent powołał wspomnianych ministrów zgodnie z wnioskiem. Podkreślenia wymaga fakt, iż do takiej sytuacji doszło w okresie kohabitacji. Stąd też niewykluczone jest, iż w przypadku kolejnej kohabitacji może ponownie zaistnieć konflikt na linii Prezydent – Prezes Rady Ministrów dotyczący powoływania i odwoływania członków rządu. Dlatego wskazane jest rozważenie dokonania zmian w obecnej ustawie zasadniczej, które pozwalałyby na jednoznaczne określenie, iż Prezydent RP jest związany wnioskiem personalnym premiera. Wydaje się również, iż nie ma przeszkód do wprowadzenia w Polsce rozwiązań szwedzkich, które pozwalają premierowi na samodzielne dokonywanie zmian na stanowiskach ministrów bez angażowania innych organów państwa.

Podsumowując powyższe rozważania należałoby wskazać na kilka postulatów *de lege ferenda*, które należałoby rozważyć w trakcie procesu zmia-

<sup>15</sup> Dotyczyło to kandydatur Z. Ćwiąkalskiego (na stanowisko Ministra Sprawiedliwości) i R. Sikorskiego (na urząd Ministra Spraw Zagranicznych).

ny obecnej ustawy zasadniczej. W pierwszej kolejności wydaje się zasadne wykreślenie z przepisów Konstytucji instytucji indywidualnego wotum nieufności oraz zasady indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem. W ten sposób zrealizowany zostałby w pełni postulat stabilizacji pracy Rady Ministrów, przyświecający twórcom obecnej ustawy zasadniczej. Nadto pozwoliłoby to na uniknięcie możliwości obchodzenia instytucji konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu. Doprowadziłyby to także do wzmocnienia pozycji Prezesa Rady Ministrów zgodnie z wzorcem rządów premierowskich. W tym kontekście wydaje się zasadna również nowelizacja art. 154–155, 158 i 160 Konstytucji poprzez wskazanie, iż podmiotem otrzymującym wotum zaufania od Sejmu (lub podmiotem, któremu to zaufanie jest odbierane) jest Prezes Rady Ministrów. Dopełnieniem tej zmiany mogłoby być uzupełnienie art. 10 Konstytucji poprzez wymienienie Prezesa Rady Ministrów jako trzeciego organu władzy wykonawczej w państwie. Wskazane jest również doprecyzowanie przepisów konstytucyjnych w kwestii roli Prezydenta w procesie dokonywania zmian na stanowiskach ministrów, ewentualnie pozostawienie premierowi możliwości samodzielnego dokonywania rozsad personalnych w rządzie w trybie zarządzeń szefa rządu.

Wprowadzenie tych zmian uczyniłoby bardziej klarownym przyjęty w obecnej ustawie zasadniczej system rządów, zapewniając Radzie Ministrów jeszcze większą stabilizację oraz jednolitość działania. Nadto pozwoliłoby na precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności politycznej członków rządu i uczyniłoby ministrów jeszcze bardziej zależnymi od premiera. Jednocześnie trudno jest zgodzić się z ewentualnym zarzutem, iż brak instytucji indywidualnego wotum nieufności wobec ministra oraz wzmocnienie pozycji szefa rządu doprowadziłyby do realnego ograniczenia praw opozycji i uczynienia z członków rządu osób nieodpowiedzialnych politycznie. Przykłady Wielkiej Brytanii i Niemiec wskazują, iż brak możliwości pociągnięcia ministrów do indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed innym organem niż premier (kanclerz)<sup>16</sup> nie zapewnia ministrom „komfortu nieodpowiedzialności” za popełnione błędy w urzędowaniu czy niezgodność prowadzonej polityki z wolą szefa rządu i większości parlamentarnej. Nie pozbawia również opozycji parlamentarnej prawa do krytyki działań ministrów i całego gabinetu. Otwartym natomiast pozostaje pytanie, czy zaaplikowanie rozwiązań brytyjskich bądź niemieckich do polskiego porządku prawnego w warunkach istnienia odmiennego systemu partyjnego, systemu wyborczego oraz widocznych

---

<sup>16</sup> Wskazać należy, iż w Wielkiej Brytanii istnieje formalnie prawo do odwołania ministra przez Izbę Gmin poprzez uchwalenie mu wotum nieufności, wszelako to prawo od dawna nie jest wykonywane i zostało zastąpione poprzez inne formy oddziaływania parlamentu na gabinet, np. debatę krytykującą politykę gabinetu i ministra w danej sprawie, skutkującą najczęściej rezygnacją ministra, złożoną na własną prośbę albo wymuszoną przez premiera lub innych czołowych polityków partii rządzącej.

niedostatków kultury politycznej nie wywołałoby innych niepożądanych efektów, które obecnie są trudne do przewidzenia.

Stąd też wydaje się zasadne, aby ewentualne zmiany unormowań konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności politycznej ministra i statusu prawnoustrojowego oraz pozycji Prezesa Rady Ministrów w systemie organów państwowych były powiązane z proponowanymi zmianami regulacji konstytucyjnych dotyczących innych aspektów funkcjonowania państwa. W szczególności nowelizacja przepisów dotyczących Rady Ministrów nie powinna pozostawać w oderwaniu od postulowanych od dawna zmian ordynacji wyborczej w wyborach do Sejmu i Senatu, a także zmian odnoszących się do roli Prezydenta RP w systemie organów państwa.



# Wykaz wykorzystanych źródeł i bibliografia

## I ŹRÓDŁA PRAWA

### 1. Konstytucje i ustawy konstytucyjne

1. Konstytucja 3 Maja, *Volumina legum*, t. IX, Kraków 1889, s. 220–225.
2. Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. I, s. I–XLVII.
3. Konstytucja Królestwa Polskiego, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, t. I, 1815, str. 2–103.
4. Uchwała Sejmu RP z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., nr 19, poz. 226)
5. Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).
6. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1926 r., nr 78, poz. 442).
7. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. nr 30, poz. 227).
8. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71).
9. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 ze zm.).
10. Ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r. – przepisy wprowadzające Konstytucję PRL (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 233).
11. Ustawa konstytucyjna z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101).
12. Ustawa konstytucyjna z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444).
13. Ustawa konstytucyjna z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 94).
14. Ustawa konstytucyjna z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1990 r., nr 67, poz. 397).
15. Ustawa konstytucyjna z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1991 r., nr 41, poz. 176).
16. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r., nr 67, poz. 336, ze zm.).
17. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426, ze zm.).

18. Ustawa konstytucyjna z dnia 24 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., nr 61, poz. 251).
19. Ustawa konstytucyjna z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 488).
20. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).

## 2. Ustawy i inne akty normatywne o randze ustawy

1. Dekret z 26 maja 1812 r., *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. IV, s. 327–329.
2. Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. P. K. P. z 1918 r., nr 1, poz. 1).
3. Dekret Rady Regencyjnej o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Opieki Społecznej i Ochrony Pracy z 4 kwietnia 1918 r. (Dz. P. K. P. z 1918 r., nr 5, poz. 8).
4. Dekret Rady Regencyjnej o utworzeniu Ministerstw Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Apropowizacji z 26 października 1918 r. (Dz. P. K. P. z 1918 r., nr 14, poz. 30).
5. Dekret Rady Regencyjnej o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz Ministerstwa Ochrony Pracy z 30 października 1918 r. (Dz. P. K. P. z 1918 r., nr 14, poz. 31).
6. Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, (Dz. P. P. P. z 1918 r., nr 17, poz. 41).
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o środkach naprawy państwowej gospodarki skarbowej (Dz.U. z 1921 r., nr 103, poz. 741).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1923 r., nr 59, poz. 415).
9. Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 października 1926 o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa (Dz.U. z 1926 r., nr 108, poz. 633).
10. Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. z 1935 r., nr 47, poz. 319)
11. Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. z 1935 r., nr 47, poz. 320).
12. Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (Dz. U, z 1936 r., nr 38, poz. 286).
13. Ustawa z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1936 r., nr 56, poz. 403).
14. Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. z 1944 r., nr 1, poz. 1).
15. Ustawa z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. z 1944 r., nr 1, poz. 3).
16. Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. z 1944 r., nr 5, poz. 23).

17. Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1944 r., nr 19, poz. 99).
18. Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. z 1945 r. nr 1, poz. 1).
19. Dekret z dnia 11 kwietnia 1945 r. o podziale Ministerstwa Pracy, Opieki Społecznej i Zdrowia (Dz. U z 1945 r., nr 12, poz. 63).
20. Ustawa z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej (Dz.U. z 1949 r., nr 7, poz. 43).
21. Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o utworzeniu Komitetu Pracy i Płac oraz o zmianach własności w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. z 1960 r., nr 20, poz. 119).
22. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1967 r., nr 44, poz. 220).
23. Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 1974 r., nr 21, poz. 115).
24. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 1982 r., nr 11, poz. 84).
25. Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o urzędzie Ministra Kultury i Sztuki (Dz.U. z 1982 r., nr 14, poz. 112).
26. Ustawa z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach i izbach skarbowych (Dz.U. z 1982 r., nr 45, poz. 289).
27. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. z 1983 r., nr 38, poz.172),
28. Ustawa z dnia 21 lipca 1984 r. o amnestii (Dz.U. z 1984 r., nr 36, poz. 182).
29. Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. o utworzeniu Komitetu do Spraw Nauki i Postępu Technicznego przy Radzie Ministrów oraz Urzędu Postępu Naukowo-Technicznego i Wdrożeń (Dz.U. 1984, nr 55, poz. 280).
30. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 137).
31. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 138).
32. Ustawa z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelných i centralnych organów administracji państwowej (Dz.U. z 1985 r., nr 50, poz. 262).
33. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 172).
34. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 173).
35. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności. (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz.174).
36. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 175).
37. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 176).
38. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rynku Wewnętrznego (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 177).

39. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 1987 r., nr 33, poz. 178).
40. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 327).
41. Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1989 r., nr 67, poz. 407).
42. Ustawa z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Łączności (Dz.U. z 1989 r., nr 67, poz. 408).
43. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 433).
44. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Dz.U. z 1989 r., nr 73, poz. 434).
45. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1990 r., nr 20, poz. 121).
46. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 1990 r., nr 30, poz. 181).
47. Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych (Dz.U. z 1990 r., nr 51, poz. 299).
48. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1995 r., nr 133, poz. 654).
49. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 56; tekst jednolity – Dz.U. z 2013 r. poz. 189).
50. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 490).
51. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 491).
52. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 493).
53. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 494).
54. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 495).
55. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 497);
56. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 491; tekst jednolity – Dz.U. z 2012 r., poz. 392).
57. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943; tekst jednolity – Dz.U. z 2016 r., poz. 543).
58. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity – Dz.U. z 2016 r., poz. 1897).
59. Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r., nr 17, poz. 141).

60. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie ds. Europejskich (Dz.U. z 2009 r., nr 161, poz. 1277).
61. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2010 r., nr 127, poz. 857).
62. Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., nr 178, poz. 1375).
63. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 177).
64. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r., poz. 178).

### **3. Rozporządzenia**

#### **3.1 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia ministerstw**

1. z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1014);
2. z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1015);
3. z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1016);
4. z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstw Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1017);
5. z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Zdrowia (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1018);
6. z dnia 12 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1999 r., nr 85, poz. 940);
7. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1019);
8. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Finansów (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1020);
9. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1021);
10. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Łączności (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1022);
11. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Skarbu Państwa (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1023);
12. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1024);
13. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1025);
14. z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1026);

15. z dnia 13 czerwca 2000 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Dz.U. z 2000 r., nr 50, poz. 585);
16. z dnia 24 lipca 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki i zniesienia Ministerstwa Łączności (Dz.U. z 2001 r., nr 76, poz. 814);
17. z dnia 20 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2001 r. nr 122 poz. 1328);
18. z dnia 20 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2001 r., nr 122 poz. 1329);
19. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1327);
20. z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz.U. z 2003, nr 1, poz. 2);
21. z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Informatyzacji i zniesienia urzędu Komitetu Badań Naukowych (Dz.U. z 2003 r., nr 51, poz. 443);
22. z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1115);
23. z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1116);
24. z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu (Dz.U. z 2005 r., nr 165, poz. 1367);
25. z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz.U. z 2005 r., nr 165, poz. 1368);
26. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1879);
27. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1880);
28. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1881);
29. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1882);
30. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1883);
31. z dnia 31 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1884);
32. z dnia 31 października 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Kultury (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1885);
33. z dnia 5 maja 2006 r.: w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji i Nauki (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 532);
34. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 533);



35. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu oraz zniesienia Ministerstwa Transportu i Budownictwa (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 534);
36. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Budownictwa (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 535);
37. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 536);
38. z dnia 24 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Sportu (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 952);
39. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Transportu (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1589);
40. z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. z 2011 r., nr 250, poz. 1500);
41. z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. z 2011 r., nr 250, poz. 1501);
42. z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 2011 r., nr 250, poz. 1502);
43. z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2011 r., nr 250, poz. 1503);
44. z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2013 r., nr 1390);
45. z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz.U. z 2015 r., poz. 2076);
46. z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2078);
47. z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 2080);
48. z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, (Dz.U. z 2015 r., poz. 1946);
49. z dnia 3 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zniesienia Ministerstwa Polityki Społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2056);
50. z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 2075);
51. z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Cyfryzacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 2077);
52. z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2015 r., poz. 2079).
- 53.

### **3.2. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakresu działania ministrów**

1. z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 1996 r., nr 94, poz. 426);
2. z dnia 13 stycznia 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Siemiątkowskiego (Dz.U. z 1997 r., nr 5, poz. 27);
3. z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Andrzeja Piłata (Dz.U. z 1997 r., nr 87, poz. 550);
4. z dnia 5 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Wiesława Walendziaka (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 921);
5. z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministrów z dnia 5 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Wiesława Walendziaka (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 921); członków Rady Ministrów Teresy Kamińskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 922);
6. z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministrów – członków Rady Ministrów Jerzego Kropiwnickiego (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 923);
7. z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministrów – członków Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 924);
8. z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministrów – członków Rady Ministrów Jerzego Widzyka (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 925);
9. z dnia 11 września 1998 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Ryszarda Czarneckiego (Dz.U. z 1998 r., nr 120, poz. 775);
10. z dnia 4 marca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra z dnia 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministrów – członków Rady Ministrów Janusza Pałubickiego (Dz.U. z 1997 r., nr 136, poz. 924);
11. członka Rady Ministrów Jerzego Widzyka (Dz.U. z 1999 r., nr 18, poz. 164);
12. z dnia 15 października 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 1999 r., nr 85, poz. 941);
13. z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1031);
14. z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1032);
15. z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1033);
16. z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1034);

17. z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1035);
18. z 10 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 1999 r., nr 91, poz. 1036);
19. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1117);
20. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1118);
21. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1119);
22. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Łączności (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1120);
23. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1121);
24. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1122);
25. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1123);
26. z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 1999 r., nr 96, poz. 1124);
27. z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Dz.U. z 2000 r., nr 50, poz. 589);
28. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1333);
29. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1334);
30. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1335);
31. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1336);
32. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1337);
33. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1338);
34. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1339);
35. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1340);
36. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1341);
37. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1342);
38. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1343);
39. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1344);

40. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1345);
41. z dnia 20 października 2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2001 r., nr 122, poz. 1346);
42. z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2002 r., nr 24, poz. 247);
43. z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2002 r., nr 32, poz. 302);
44. z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki (Dz.U. z 2002 r., nr 96, poz. 852);
45. z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2003 r., nr 1, poz. 5);
46. z dnia 7 stycznia 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Lecha Nikolskiego (Dz.U. z 2003 r., nr 1, poz. 6);
47. z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Lecha Nikolskiego (Dz.U. z 2003 r., nr 116, poz. 1091);
48. z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Danuty Hübner (Dz.U. z 2003 r., nr 121, poz. 1136);
49. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Sławomira Cytryckiego (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1117);
50. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej i Sportu (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1118);
51. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1119);
52. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki i Pracy (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1120);
53. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1121);
54. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1122);
55. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Informatyzacji (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1123);
56. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Polityki Społecznej (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1124);
57. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1125);
58. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1126);
59. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1127);
60. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1128);
61. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1129);
62. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1130);

63. z dnia 4 maja 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2004 r., nr 106, poz. 1131);
64. z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra – członka Rady Ministrów Izabeli Jarugi-Nowackiej (Dz.U. z 2004 r., nr 109, poz. 1155);
65. z dnia 2 września 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2005 r., nr 168, poz. 1404);
66. z dnia 2 września 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu (Dz.U. z 2005 r., nr 168, poz. 1405);
67. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji i Nauki (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1886);
68. z dnia 2 listopada 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Wassermanna (Dz.U. z 2005 r., nr 221, poz. 1904);
69. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1887);
70. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1888);
71. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1889);
72. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1890);
73. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1891);
74. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1892);
75. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1893);
76. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa, (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1894);
77. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1895);
78. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1896);
79. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1897);
80. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1898);
81. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1899);
82. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu i Budownictwa (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1900);
83. z dnia 31 października 2005 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2005 r., nr 220, poz. 1901);
84. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Budownictwa (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 537);

85. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 538);
86. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 539);
87. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 540);
88. z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu (Dz.U. z 2006 r., nr 76, poz. 541);
89. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Budownictwa (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 906);
90. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 907);
91. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 908);
92. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 909);
93. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 910);
94. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 911);
95. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 912);
96. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 913);
97. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 914);
98. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 915);
99. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 916);
100. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 917);
101. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 918);
102. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 919);
103. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 920);
104. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 921);
105. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 922);
106. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 923);
107. z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2006 r., nr 131, poz. 924).



108. z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Przemysława Gosiewskiego (Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 962);
109. z dnia 3 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów – Koordynatora Służb Specjalnych, Zbigniewa Wassermana (Dz.U. z 2006 r., nr 141, poz. 998);
110. z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Błaszczaka (Dz.U. z 2007 r., nr 76, poz. 504);
111. z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2007 r., nr 38, poz. 242);
112. z dnia 1 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2007 r., nr 38, poz. 243).
113. z dnia 25 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 953);
114. z dnia 25 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2007 r., nr 135, poz. 954);
115. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Zbigniewa Derdziaka (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1590);
116. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1591);
117. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1592);
118. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1593);
119. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1594);
120. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1595);
121. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1596);
122. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1597);
123. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1598);
124. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1599);
125. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1600);
126. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1601);
127. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1602);
128. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1603);

129. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1604);
130. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1605);
131. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1606);
132. z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2007 r., nr 216, poz. 1607);
133. z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Michała Boniego (Dz.U. z 2009 r., nr 23, poz. 130);
134. z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 220, poz. 1725);
135. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1478);
136. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1479);
137. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1480);
138. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1481);
139. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1482);
140. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1483);
141. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1484);
142. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1485);
143. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1486);
144. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1487);
145. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1488);
146. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1489);
147. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1490);
148. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1491);
149. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1492);
150. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1493);

151. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1494);
152. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1495);
153. z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Tomasza Arabskiego (Dz.U. z 2011 r., nr 248, poz. 1496);
154. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz.U. z 2012 r., poz. 1396).
155. z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego (Dz.U. z 2013 r., poz. 297);
156. z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U. z 2013 r., poz. 1391);
157. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki (Dz.U. z 2014 r., poz. 1252);
158. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1253);
159. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz.U. z 2014 r., poz. 1254);
160. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1255);
161. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2014 r., poz. 1256);
162. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1257);
163. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1258);
164. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1259);
165. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1260);
166. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2014 r., poz. 1261);
167. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 2014 r., poz. 1262);
168. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2014 r., poz. 1263);
169. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1264);
170. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1265);
171. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1266);

172. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2014 r., poz. 1267);
173. z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2014 r., poz. 1268).
174. z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego w zakresie koordynacji służb specjalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1276);
175. z dnia 23 września 2014 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra – członka Rady Ministrów Jacka Cichockiego (Dz.U. z 2014 r., poz.1277);
176. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1894);
177. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz.U. z 2015 r., poz. 1895);
178. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1896);
179. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1897);
180. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1898);
181. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1899);
182. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2015 r., poz. 1900);
183. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz.U. z 2015 r., poz. 1901);
184. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 1902);
185. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1903);
186. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2015 r., poz. 1904);
187. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1905);
188. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Dz.U. z 2015 r., poz. 1906);
189. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 1907);
190. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Zdrowia (Dz.U. z 2015 r., poz. 1908);
191. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi (Dz.U. z 2015 r., poz. 1909);
192. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1910);
193. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz.U. z 2015 r., poz. 1911);

194. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Beaty Kempy (Dz.U. z 2015 r., poz. 1912);
195. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Elżbiety Witek (Dz.U. z 2015 r., poz. 1913);
196. z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Krzysztofa Tchórzewskiego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1914);
197. z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – koordynatora Służb Specjalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1921);
198. z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania ministra – członka Rady Ministrów Henryka Kowalczyka (Dz.U. z 2015 r., poz. 1927);
199. z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 2087);
200. z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2015 r., poz. 2088);
201. z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 2090);
202. z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2091);
203. z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 2094);
204. z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. z 2015 r., poz. 2095);
205. z dnia 30 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów (Dz.U. z 2016 r., poz. 1595).

### **3.3. Inne rozporządzenia**

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie utworzenia stałych komitetów Rady Ministrów (Dz.U. z 1997 r., nr 143, poz. 953);
2. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 lipca 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2007 r., nr 123, poz. 853);
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2007 r. uchylające rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej zmieniające rozporządzenie w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2007 r., nr 136, poz. 960).

## 4. Uchwały

### 4.1. Uchwały Sejmu

1. Uchwała Sejmu PRL z dnia 1 marca 1957 r., – Regulamin Sejmu PRL (M.P. z 1957 r., nr 19, poz. 145).
2. Uchwały Sejmu PRL z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu PRL (M.P. z 1986 r., nr 21, poz. 151 ze zm.), od 25 lipca 1991 r. zwany Tymczasowym Regulaminem Sejmu RP (M.P. z 1991 r., nr 43, poz. 296).
3. Uchwała Sejmu PRL z dnia 27 września 1988 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 28, poz. 242).
4. Uchwała Sejmu PRL z dnia 14 października 1988 r. o powołaniu Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 30, poz. 262).
5. Uchwała Sejmu RP z dnia 9 marca 1991 r. w sprawie terminu rozwiązania się Sejmu (M.P. z 1991 r., nr 9, poz. 63).
6. Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu RP (M.P. z 1992 r., nr 26, poz. 185, ze zm.).

### 4.2. Uchwały Rady Ministrów

1. Uchwała Rady Ministrów z 26 października 1926 r. – Regulamin Komitetu Ekonomicznego Ministrów (M.P. 1926 r., nr 260, poz. 734).
2. Uchwała nr 113 Rady Ministrów z 30 czerwca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, M.P. z 1969 r., nr 30, poz. 223).
3. Uchwała Rady Ministrów z 11 czerwca 1976 r. (M.P. z 1976 r., nr 28, poz. 124).
4. Uchwała nr 168 Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 1983 r. w sprawie powołania Komitetu Rady Ministrów do Spraw Przestrzegania Prawa, Porządku Publicznego i Dyscypliny Społecznej (M.P. z 1983 r., nr 39, poz. 227).
5. Uchwała nr 160 Rady Ministrów z 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu (M.P. z 1987 r., nr 38, poz. 331).
6. Uchwała nr 178 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 31, poz. 278).
7. Uchwała nr 179 Rady Ministrów z dnia 17 października 1988 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1988 r., nr 31, poz. 279).
8. Uchwała Nr 136 Rady Ministrów z dnia 13 września 1989 r. zmieniająca uchwałę w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1989 r., nr 34, poz. 262).
9. Uchwała nr 139 Rady Ministrów z dnia 25 września 1989 r. w sprawie powołania Komitetu Koordynacyjnego Rady Ministrów do spraw Przestrzegania Prawa (M.P. z 1989 r., nr 35, poz. 270).
10. Uchwała Nr 141 Rady Ministrów z dnia 25 września 1989 r. uchylająca uchwałę w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1989 r., nr 34, poz. 263).



11. Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. uchylająca uchwałę w sprawie powołania Komitetu Koordynacyjnego Rady Ministrów do spraw Przestrzegania Prawa (M.P. z 1991 r., nr 7, poz. 46).
12. Uchwała nr 20 Rady Ministrów z 12 lutego 1991 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (M.P. z 1991 r., nr 7, poz. 47).
13. Uchwała nr 21 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1991 r. w sprawie powołania Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1991 r., nr 8, poz. 55).
14. Uchwała nr 3 Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie powołania Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 7, poz. 47).
15. Uchwała nr 84 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Społecznego Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 25, poz. 178).
16. Uchwała nr 85 Rady Ministrów z dnia 31 lipca 1992 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1992 r., nr 25, poz. 179).
17. Uchwała nr 97 Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 60, poz. 549, ze zm.).
18. Uchwała nr 99 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1993 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1993 r., nr 63, poz. 569).
19. Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 1994 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (niepublik.).
20. Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Spraw Obronnych Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 18, poz. 220 ze zm.).
21. Uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 28, poz. 221 ze zm.).
22. Uchwała nr 39 Rady Ministrów z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 1995 r., nr 18, poz. 222).

## **5. Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów**

1. Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie rozwiązania Sejmu RP (M.P. z 1993 r., nr 27, poz. 285).
2. Zarządzenie nr 77 Prezesa Rady Ministrów z 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2002 r., nr 27, poz. 447).
3. Zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (M.P. z 2004 r., nr 14, poz. 223).
4. Zarządzenia nr 9 Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 2005 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 7, poz. 97).
5. Zarządzenie nr 36 Prezesa Rady Ministrów z 30 marca 2005 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2005 r., nr 18, poz. 297).
6. Zarządzenie nr 98 Prezesa Rady Ministrów z 21 grudnia 2010 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2010 r., nr 99, poz. 1171).
7. Zarządzenie nr 86 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 986).
8. Zarządzenie nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 946).

## 6. Inne akty normatywne

1. Brytyjska ustawa z dnia 15 sierpnia 2011 r. o kadencji parlamentarnej (*Fixed-term Parliamentary Act*). [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga\\_20110014\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/pdfs/ukpga_20110014_en.pdf) (dostęp 1.02.2017).

## II. ORZECZNICTWO

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1992, sygn. akt K 6/92.
2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 1994 r., sygn. akt U 6/93.
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00.
4. Uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I-4110-5/07, OSNC 2008/4/42.

## III. LITERATURA

1. Acheson D., *The President and the Secretary of State*, [w:] *The Secretary of State*, red. D. K. Price, Englewood Cliffs, New Jersey, 1960.
2. Ajnenkiel A., *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. 2, *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.
3. Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991.
4. Alberski R., *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002.
5. Andeweg R. B., Bakema W., *The Netherlands: Ministers and Cabinet policy*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
6. Antoszewski A., *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*, [w:] *Polityka w Polsce w latach 90. wybrane problemy*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1999.
7. Antoszewski A., *Pomiędzy semiprezydenccjalizmem i parlamentaryzmem. Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r.*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa w sześćdziesięciolecie profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999.
8. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
9. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1999.
10. Bartole S., *Ciągłość i zmiana Konstytucji Republiki Włoskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 6.
11. Bąkiewicz M., *Rząd Kazimierza Marcinkiewicza (31 X 2005 – )*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
12. Bąkiewicz M., *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (7 II 1996 – 31 X 1997)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.

13. Bokszczanin I., *Rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii*, [w:] *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, J. Zieliński, t. I, Warszawa 2003.
14. Bożek M., *Geneza konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2011, z. 5.
15. Bożek M., *Kontrola parlamentarna służb specjalnych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2012, z. 1.
16. Bożyk S., *Model ustrojowy V Republiki Francuskiej a system rządów w Federacji Rosyjskiej*, „Studia Iuridica Lubliniensia” nr 22, *Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz*, Lublin 2014.
17. Bożyk S., *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009.
18. Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
19. Buckley S., *Prime Minister and the Cabinet*, Edinburg 2006.
20. Burda A. [red.], *Krajowa Rada Narodowa*, Wrocław 1976.
21. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969.
22. Car S., *Kontrasygnata*, [w:] *Polska koncepcja autorytaryzmu*, oprac. J. Majchrowski, Warszawa 1996.
23. Car S., *Rząd oraz jego odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna*, [w:] *Polska koncepcja autorytaryzmu*, oprac. J. Majchrowski, Warszawa 1996.
24. Chmaj M., Mistygacz M., Szymanek J., *Ministrowie*, [w:] *Administracja publiczna, t. I Ustrój administracji państwowej centralnej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Mieczkowska-Daszekiewicz, Warszawa 2012.
25. Chmaj M., *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 1989 – 14 XII 1990)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
26. Chmaj M., *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 1996.
27. Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
28. Chruściak R., *Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego nr 2/2011.
29. Chruściak R., *Odpowiedzialność polityczna pozaparlamentarna*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
30. Chruściak R., *Projekty Konstytucji 1993–1997, część I*, Warszawa 1997.
31. Chruściak R., *Wotum zaufania dla rządu sprawującego władzę – uwagi na tle art. 160 Konstytucji RP*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
32. Chybalski P., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 4,
33. Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
34. Ciemniowski J., *Ewolucja struktury rządu w Polsce Ludowej*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.

35. Ciemniowski J., *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, z. 3.
36. Ciemniowski J., *Podział władz w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
37. Criscitello A., *The Political Role of Cabinet Ministers in Italy*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
38. Czajowski J., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
39. Czarkowski M., *Legislacja. Kulisy afery hazardowej*, Wrocław 2010.
40. Czarny P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
41. Czyż A., *Rząd w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014.
42. Dacewicz M., *Pozycja ustrojowa ministra w wybranych państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2010, z. 2–3.
43. D’Andrea A., *Komentarz do art. 92 Konstytucji Republiki Włoskiej*, [w:] *Commentario alla Costituzione*, red. R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, t. II, Torino 2006.
44. Deszczyński P., *System prezydencki Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, [w:] *Demokratyczne systemy polityczne*, red. P. Deszczyński, K. Gołata, Poznań 2000.
45. di Camillo F. i in., *The Italian Civil Security System*, Roma 2014.
46. Domagała M., *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
47. Dubanowicz E., *Z zagadnień konstytucyjnych. Ograniczenie w sposobie wykonywania przez parlament prawa odpowiedzialności ministrów*, [w:] *Ku stałemu ustrojowi państwa polskiego i inne pisma polityczne*, wybór i oprac. A. Danek, Kraków (brak roku wydania).
48. Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
49. Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 1997.
50. Dudek D., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016.
51. Działocha K., *Organa ustawodawcze w latach 1944–1952*, [w:] *Dzieje sejmu polskiego*, koordynator pracy J. Bardach, Warszawa 2011.
52. Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
53. Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
54. Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i w V Republice Francuskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
55. Dziemidok B., *Odpowiedzialność władzy wykonawczej w państwach Europy Wschodniej*, [w:] *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschod-*

niej w okresie transformacji ustrojowej 1989–2014, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2015.

56. Dziemidok B., Szmulik B., *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996–XI 1998)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.

57. Eckert M., *Historia polityczna Polski odrodzonej (1918–1939)*, Warszawa 1983.

58. Elliott W. Y., *The Secretary and Congress*, [w:] *The Secretary of State*, red. D. K. Price, Englewood Cliffs, New Jersey, 1960,

59. Farrell B., *The political role of cabinet ministers in Ireland*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.

60. Faryś J., *Gabinet Artura Śliwińskiego, 28 VI 1922 – (31) 7 VII 1922*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Poznań 1991.

61. Faryś J., *Gabinet Felicjana Sławoja-Składkowskiego, 16 V 1936 – 30 IX 1939*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.

62. Faryś J., *Drugi gabinet Wincentego Witosa, 28 V – 15 XII 1923*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.

63. Faryś M., *Pierwszy gabinet Antoniego Ponikowskiego, 19 IX 1921–5 III 1922*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.

64. Faryś M., *Drugi gabinetu Antoniego Ponikowskiego, 10 III–6 VI 1922*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.

65. Fenno R., *The President's Cabinet. An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*, Cambridge, Massachusetts, 1959.

66. Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.

67. Garlicki L., *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

68. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011.

69. Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002.

70. Gdulewicz E., *Geneza i zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku*, Lublin 1973.

71. Gdulewicz E., *Model francuski (V Republika)*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.

72. Gdulewicz E., *Struktura rządu we Francji V Republiki*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej 1994”, nr 2,

73. Gdulewicz E., Mojak R., *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.



74. Gdulewicz E., Skrzydło W., *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej Konstytucji i praktyce lat 1997–2007*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załużka, Rzeszów 2007.
75. Gebert S., *Rząd a inne naczelné organy władzy państwowej*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.
76. Gebethner S., *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja?*, [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995.
77. Gebethner S., *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu*, [w:] *Polska scena polityczna a wybory*, red. S. Gebethner, Warszawa 1993.
78. Gebethner S., *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej”, 1995, 3.
79. Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
80. Ghevoitian R., *Czy Prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 6.
81. Goclon J., *Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, vol. 2, 1/2013.
82. Góra W., Halaba R., *O utworzenie i utrwalenie władzy ludowej 1944–1948*, Warszawa 1968.
83. Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
84. Górecki D., *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
85. Grajewska I., *Przemiany w egzekutywie V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 11.
86. Grzybowski K., *Historia państwa i prawa Polski. T. IV Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982.
87. Grzybowski M., *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
88. Grzybowski M., *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
89. Grzybowski M., *Prezydent Republiki Finlandii: arbiter czy moderator?*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl - Rzeszów 2009.
90. Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
91. Grzybowski M., *Status prawny Rządu po rozwiązaniu Sejmu i Senatu*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.
92. Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.



93. Grzybowski M., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP – Rada Ministrów)*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004.
94. Gulczyński M., *Uwagi w sprawie konstytucyjnych regulacji roli PZPR, systemu partyjnego, stowarzyszeń i organizacji w PRL*, [w:] *Studia Konstytucyjne. T. 2. Założenia systemu politycznego PRL*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1989.
95. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
96. Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym Państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
97. Izdebski H., *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978.
98. Janicki L., *Prezydent federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986.
99. Jaskiernia J., *Przesłanki aksjologiczne i teleologiczne dualizmu egzekutywy w systemie parlamentarno-gabinetowym i granice racjonalności tego modelu w świetle doświadczeń III RP*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł–Rzeszów 2009.
100. Jednaka W., *Akcja Wyborcza Solidarność*, [w:] *Encyklopedia politologii*, t. 3, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Zakamycze 1999.
101. Jednaka W., *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004.
102. Jednaka W., *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1993 – 26 X 1993)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
103. Jennings I., *Cabinet Government*, Cambridge 1969.
104. Juchniewicz J., *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, z. 5.
105. Kaczmarczyk Z., Leśnodorski B., *Historia państwa i prawa polskiego, t. II Od połowy XV wieku do r. 1795*, Warszawa 1966.
106. Kaleta P., *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy publicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r.*, Łódź 2014.
107. Kallas M., *Uwarunkowania polityczno-prawne małej konstytucji z 19 lutego 1947 r.*, [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.
108. Karnowski M., Zaremba P., Marcinkiewicz. *Kulisy władzy*, Warszawa 2007.
109. Karp J., Mikuli P., *Realizacja uprawnień nominacyjnych Prezydenta RP*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
110. Kenar T., *Gabinet Aleksandra Prystora, 27 V 1931 – 9 V 1933*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
111. King A., *Ministerial Autonomy in Britain*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
112. Klementowski M., *Powszechna historia ustroju*, Warszawa 2012.
113. Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922.

114. Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
115. Konarski M., *Minister jako kierownik resortu*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.
116. Konarski M., *Stanowisko ministra w PRL*, Warszawa 1988.
117. Kostrubiec J., *Reformy centrum administracji rządowej w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pro Scientia et Disciplina. Księga Jubileuszowa z okazji 50-lecia Studenckiego Koła Naukowego Prawników Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej*, red. H. Groszyk, J. Kostrubiec, M. Grochowski, Warszawa 2009.
118. Kousoulas D. G., *On Government: A Comparative Introduction*, Belmont 1968.
119. Koutsakis K. S., *Cabinet decision making in the Hellenic Republic 1974–1992*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
120. Kowalska M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce – od przeszłości do współczesności*, [w:] *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015.
121. Kowalska M., *Z zagadnień sejmowej kontroli działalności Rady Ministrów (uwagi de lege lata)*, „Annales UMCS”, Sectio K, vol. VIII, 2001.
122. Kowalska M., Żmigrodzki M., *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
123. Kraczkowski R., *Mała konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.*, [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.
124. Krasucki E., *Gabinet Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego, 13 X 1935 – 15 V 1936*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
125. Kruk M., *Konstytucyjny system rządów. Założenia i praktyka*, [w:] *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015.
126. Kruk M., *System rządów Konstytucji RP*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.
127. 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.
128. Krzymkowski M., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011.
129. Kubuj K., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1.
130. Kubuj K., *Opinia w sprawie zakresu obowiązywania immunitetu materialnego przysługującego posłowi Bartoszowi Arłukowiczowi w kontekście jego wystąpienia podczas rozpatrywania wotum nieufności wobec niego jako urzędującego ministra*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 5.
131. Kubuj K., *Opinie w sprawie zmiany regulaminu Sejmu w celu umożliwienia kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów udziału w debacie nad wnioskiem w sprawie wy-*

- rażenia wotum nieufności wobec Rady Ministrów w trybie art. 158 ust. 1 Konstytucji, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 6.
132. Kuciński J., *Legislatura, egzekutywa, judykatura: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
133. Kuciński J., *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.
134. Kucharczyk G., *Polityka i ustroj państwa w okresie reform Steina-Hardenberga, [w:] Prusy w dobie kształtowania się kapitalizmu (1806–1871)*, red. G. Kucharczyk, Poznań 2014.
135. G. Kucharczyk, *Stosunki ustrojowe i polityka wewnętrzna, [w:] Prusy w dobie kształtowania się kapitalizmu (1806–1871)*, red. G. Kucharczyk, Poznań 2014.
136. Kudej M., *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, z. 3.
137. Kulesza W. T., *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5.
138. Kulig A., *Powoływanie i odpowiedzialność rządu, [w:] Zarys ustroju państwowego. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993.
139. Kulig, *Struktura i kompetencje Rządu, [w:] Zarys ustroju państwowego. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993.
140. Kulig A., *Uwagi o powoływaniu Rządu w świetle „Małej Konstytucji”, [w:] „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
141. Kulig A., *Zagadnienia podstawowe formowania Rządu, „Państwo i Prawo” 1994, z. 1.*
142. Laidler P., *Podstawowe założenia systemu prezydenckiego na przykładzie USA, [w:] Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
143. Landau Z., Skrzyszewska B., *Sprawa Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu – wybór dokumentów*. Warszawa 1961.
144. Larsson T., *Cabinet Ministers and Parliamentary government in Sweden, [w:] Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
145. Laskowska M., Sokolewicz W., *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego”, Seria: Prawo, 2002, nr 6.*
146. Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2007.
147. Leszczyńska K., *Status członków Rady Ministrów w świetle rozwiązań prawnoustrojowych i praktyki ustrojowej (1997–2014), [w:] Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015.
148. Leszczyński P., *Konstytucyjna regulacja statusu Rady Ministrów w II Rzeczypospolitej, [w:] Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006.
149. Leyland P., *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland, Oregon, 2016.

150. Litwin-Lewandowska D., *O polską rację stanu w Austrii. Polacy w życiu politycznym Austrii w okresie monarchii dualistycznej (1867–1918)*, Lublin 2008.
151. Ludwikowska A. M., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 1997.
152. Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002.
153. Łukasiewicz D., *Reforma organów władzy państwowej*, [w:] *Prusy w dobie kształtowania się kapitalizmu (1806–1871)*, red. G. Kucharczyk, Poznań 2014.
154. Maciuk M., Mojak R., *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.
155. Mackintosh J. P., *The British Cabinet*, London 1977.
156. Mager U., *Komentarz do art. 64 i 65 Ustawy zasadniczej RFN*, [w:] *Grundgesetz kommentar*, t. I, red. I. von Münch, Ph. Kunig, München 2012.
157. Marszałek-Kawa J., Kawa D., *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997 – 18 X 2001)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
158. Michalak B., Winclawska M. S., *Rząd Leszka Millera (19 X 2001 – 2 V 2004)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
159. Mikuli P., *Zasada podziału władzy a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.
160. Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
161. Mojak R., *Konstrukcja prawnoustrojowa i funkcjonowanie parlamentarnych rządów koalicyjnych w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysł–Rzeszów 2009.
162. R. Mojak, *Konstrukcja prawnoustrojowa i pozycja ministra w polskim systemie ustrojowym w świetle regulacji Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Minikommentarz dla Maksiprofesa. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
163. Mojak R., *Kształtowanie składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji RP i praktyki ustrojowej*, Lublin 2003.
164. Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
165. Mojak R., *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3.
166. Mojak R., *Pozycja ustrojowa i struktura władzy wykonawczej (problematyka stosunków między prezydentem a rządem)*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997.
167. Mojak R., *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce (prolegomena)*, „Przegląd Sejmowy”, 2002, z. 5.
168. Mojak R., *Prawnoustrojowe mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
169. Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002.

170. Mojak R., *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej Konstytucji z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
171. Mojak R., *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.
172. Mołdawa T., *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Historia Sejmu Polskiego*, t. III, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 1989.
173. Mołdawa T., *Ludzie władzy 1944–1991*, Warszawa 1991.
174. Morabito M., Bourmaud D., *Historia konstytucyjna i polityczna Francji 1789–1958*, Białystok 1996.
175. Mordwiłko J., *Opinia w sprawie czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra wywołuje skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
176. Mordwiłko J., *Opinia w sprawie zakresu obowiązywania immunitetu materialnego przysługującego posłowi Bartoszowi Arłukowiczowi w kontekście jego wystąpienia podczas rozpatrywania wotum nieufności wobec niego jako urzędującego ministra*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 5.
177. Müller W. C., *Models of Government and the Austrian cabinet*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
178. Müller-Rommel F., *The Role of German Ministers in Cabinet Decision Making*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
179. Nousiainen J., *Finland: Ministerial Autonomy, Constitutional Collectivism, and Party Oligarchy*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
180. Nowak K., *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, Warszawa 1967.
181. Nowak K., *Sejm a rząd w Polsce Ludowej*, Warszawa 1973.
182. Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie zakresu swobody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu z wnioskami ministrów o dymisję*, „Przegląd Sejmowy” 2000, z. 6.
183. Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie zmiany przedstawiciela wnioskodawców przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
184. Olejnik K., *Leśniewski Józef Krzysztof*, [w:] *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor, Szczecin 2001.
185. Olejnik K., *Sosnkowski Kazimierz*, [w:] *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor, Szczecin 2001.
186. Olszewski J., Januszewski R., Kłosiński J., Strękowski J., *Przerwana premiera. Z Janem Olszewskim rozmawiają Radosław Januszewski, Jerzy Kłosiński, Jan Strękowski*, Warszawa 1992.
187. Opaliński B., *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 4.



188. Opaliński B., *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, z. 1.
189. Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
190. Opaliński B., *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
191. Osiński J., *Prezydent Republiki Finlandii*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000.
192. Osiński J., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Finlandii*, oprac. J. Osiński, Warszawa 1997.
193. Pach M., *Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2015, z. 4.
194. Pach M., *Recepcja konstruktywnego wotum nieufności. Artykuł 67 Ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec w konfrontacji z rozwiązaniami ustrojowymi Hiszpanii, Belgii, Słowenii, Węgier i Polski*, „Studia Iuridica Toruniensia” t. 14, 2014.
195. Pach M., *Zakres indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej osoby powołanej w skład Rady Ministrów na więcej niż jeden urząd*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 6.
196. Padzik J., *Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 20, 2011, z. IV.
197. Pastuszko G., *Instytucja konstruktywnego wotum nieufności w systemach ustrojowych państw europejskich – analiza prawno-porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 3.
198. Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 1.
199. Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
200. Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
201. Patyra S., *Przywództwo polityczne premiera a jego pozycja ustrojowa – doświadczenia dotychczasowego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. na tle porównawczym*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.
202. Patyra S., *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
203. Patyra S., *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizowania funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojoznawcze. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło”, red. A. Szmyt, t. XXXI, 2014.
204. Pawłowski S., *Upadek rządu mniejszościowego – analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, z. 4.
205. Petry F., *The Role of Cabinet Ministers in the French Fourth Republic*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
206. Piasecki A. K., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Toruń 2004.
207. Piasecki A. K., *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków 2012.



208. Pietrzak M., *Model demokratycznego państwa prawnego*, „Studia Konstytucyjne” t. VII, 1990.
209. Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
210. Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969,
211. Piotrowski R., *Opinia w sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3.
212. Podolak M., *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1990)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
213. Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995.
214. Proksa A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Radę Ministrów*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.
215. Przeciszewski P., *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (CAGR)*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1989–2001. W poszukiwaniu modelu*, red. I. Jackiewicz, Warszawa 2004.
216. Rabska T., *Reforma centrum gospodarczego i administracyjnego rządu a potrzeby administracji publicznej*, „Przegląd Sejmowy”, 1997, z. 1.
217. Rakowski M., *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016.
218. Rolla G., *Il Sistema costituzionale Italiano*, vol. I, *L'organizzazione dello Stato*, Milano 2014.
219. Roszkowski W., *Historia Polski 1914–1997*, Warszawa 1998,
220. Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
221. Rurak A., *Pozycja prawna Prezesa Rady Ministrów po zmianie Konstytucji w 1976 roku*, „Annales UMCS” 1979, t. XXVI.
222. Rybicki M., *Pozycja ustrojowa rządu w systemie politycznym PRL*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.
223. Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
224. Rydlewski G., *Problemy reformy rządu i administracji rządowej w okresie przemian społeczno-politycznych w Polsce w latach 1989–1998*, [w:] *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa w sześćdziesięciolecie profesora Eugeniusza Zwierzchowskiego*, red. T. Mołdawa, Warszawa 1999.
225. Rydlewski G., *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
226. Rydlewski G., *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002.
227. Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce. Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000.
228. Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007,
229. Sadecki J., *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009.
230. Sagan S., *Zarys ustroju politycznego Szwecji*, Katowice 1992.

231. Samuels D. J., Shugart M. S., *Presidents, Parties and Prime Ministers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge 2010.
232. Sarnecki P., *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
233. Sarnecki P., *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
234. Sarnecki P., *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, z. 3.
235. Sarnecki P., *Komentarz do art. 133 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
236. Sarnecki P., *Komentarz do art. 146 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
237. Sarnecki P., *Komentarz do art. 147 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
238. Sarnecki P., *Komentarz do art. 149 Konstytucji, uwaga 4*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
239. Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu RP*, „Przegląd Sejmowy” 2000, z. 6.
240. Sarnecki P., *Konstytucyjne zasady ustroju państwa*, [w:] *Zasady ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej Konstytucji*, red. P. Sarnecki, Kraków 1993.
241. Sarnecki P., *Kontrasygnata aktów prawnych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1996, z. 2.
242. Sarnecki P., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 4.
243. Sarnecki P., *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
244. Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
245. Sarnecki P., *Procedury odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojoznawcze. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło”, red. A. Szymt, t. XXXI, 2014.
246. Sarnecki P., *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 17 (2009), z. 3.
247. Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1999.
248. Seidler G. L., *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12.
249. Siemiński F., *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 roku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, z. 4.
250. Skotnicki K., *Republika Słowacka*, [w:] *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*, red. W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, J. Szymczak, Łódź 1996.
251. Skotnicki K., *Systemy rządów w wybranych państwach Europy Środkowej (Czechy, Słowacja, Węgry)*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
252. Skórzyński J., *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995.

253. Skrzeczyńska H., *Geneza i ewolucja urzędu ministra w polskim systemie ustrojowym do uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 6.
254. Skrzydło W., *Instytucja Rady Ministrów w okresie Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002.
255. Skrzydło W., *Konstytucja RP. Komentarz*, Kraków 1999.
256. Skrzydło W., *Praktyka konstytucyjna w latach 1947–1952 i wpływ małej konstytucji z 1947 r. na treść Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.*, [w:] *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947–1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.
257. Skrzydło W., *Rząd Józefa Oleksego (4 III 1995 – 26 I 1996)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.
258. Skrzydło W., *Senat Republiki Francuskiej*, [w:] *Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2009.
259. Skrzydło W., *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w Małej Konstytucji*, „*Studia Iuridica*” t. XXVIII, *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, 1995.
260. Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
261. Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2004.
262. Skwara B., *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010.
263. Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
264. Sokala A., *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989*, „Przegląd Sejmowy”, 2009, z. 3.
265. Sokolewicz W., *Centralne organy państwa w procesie przemian*, [w:] *Przeobrażenia ustroju politycznego w Polsce i w ZSRR (1980–1991)*, red. A. Łopatka, Warszawa 1991.
266. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 154–155 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.
267. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 158 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.
268. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 159 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
269. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 160 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001.
270. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 161 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
271. Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.
272. Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993.
273. Sokolewicz W., *Opinia w sprawie niektórych problemów związanych z relacjami Prezydenta RP z rządem, odpowiedzialnością ministrów i zmianą kadencji parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, z. 3.
274. Sokolewicz W., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1.
275. Sokolewicz W., *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964.
276. Sokół W., *Rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993 – 1 III 1995)*, [w:] *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*, red. M. Chmaj, M. Żmigrodzki, Lublin 1998.

277. Starzewski M., *Kilka dalszych zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 3
278. Staśkiewicz W. (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
279. Stembrowicz J., *O koncepcji i roli rządu*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.
280. Stembrowicz J., *Prezes Rady Ministrów w PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, nr 3.
281. Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
282. Stembrowicz J., *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania rządu PRL*, Warszawa 1974.
283. Strom K., *The Political Role of Norwegian Cabinet Ministers*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
284. Sulikowski A., *Odpowiedzialność polityczna rządu we Francji. Geneza i specyfika pod rządami V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” 2002, z. 3.
285. Szczepańska A., *Trzeci gabinet Walerego Śławka, 28 III – 12 X 1935*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinet Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
286. Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.
287. Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998.
288. Szeliga Z., *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, „Annales UMCS”, Sectio K, Vol. I, 12, 1994.
289. Szepietowska B., *Opinia w sprawie ustalania terminu rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażanie ministrowi wotum nieufności*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
290. Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
291. Szmyt A., *Niektóre konsekwencje tzw. konstruktywnego wotum nieufności*, [w:] *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998.
292. Szmyt A., *Opinia w sprawie czy powołanie Rady Ministrów w trybie art. 158 ust. 2 Konstytucji wymaga przeprowadzenia kolejnego głosowania, przewidzianego w art. 154 ust. 2 Konstytucji, w celu uzyskania wotum zaufania?*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 3.
293. Szmyt A., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 4.
294. Szmyt A., *Opinia w sprawie wotum nieufności dla ministra, który złożył rezygnację*, [w:] *Elementy praktyki ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji*, Koszalin 1998.
295. Szmyt A., *Opinie w sprawie zmiany regulaminu Sejmu w celu umożliwienia kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów udziału w debacie nad wnioskiem w sprawie wyrażenia wotum nieufności wobec Rady Ministrów w trybie art. 158 ust. 1 Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2014, z. 6.
296. Szultka Z., *Reformy centralnej administracji państwa*, [w:] *Prusy w okresie monarchii absolutnej (1701–1806)*, red. B. Wachowiak, Poznań 2010.
297. Szwarc W., *Działania Tymczasowej Rady Stanu i Rady Regencyjnej na rzecz przejęcia cywilnego zarządu w Królestwie Polskim (1917–1918)*, [w:] *Studia z historii pań-*

- stwa, prawa i idei. *Prace dedykowane profesorowi Janowi Malarczykowi*, red. A. Korobowicz, H. Olszewski, Lublin 1997.
298. Szydło M., *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012.
299. Thièlbault J. L., *The Political Autonomy of Cabinet Ministers in the French Fifth Republic*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
300. Timmermans A., *Cabinet Ministers and Policy Making in Belgium: The Impact of Coalition Constraints*, [w:] *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, red. M. Laver, K. S. Shepsle, Cambridge 2009.
301. Trzeciński J., *Prezydium Rządu w PRL*, [w:] *Studia nad rządem PRL w latach 1952–1980*, red. M. Rybicki, Wrocław 1985.
302. Tushnet M., *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, Oxford–Portland, Oregon, 2015.
303. Tusiński P. A., *Posłowie i senatorowie w składach gabinetów II Rzeczypospolitej w latach 1919–1939. Prawo i praktyka parlamentarna*, „Przegląd Sejmowy” 2015, z. 6.
304. Urbanowicz A. A., *Drugi gabinet Kazimierza Bartla, 8 VI–24 IX 1926*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
305. Urbanowicz A. A., *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego, 17 XI 1918 – 16 I 1919*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
306. Urbanowicz A. A., *Pierwszy gabinet Kazimierza Bartla, 15 V – 5 VI 1926*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
307. Walczak H., *Drugi gabinet Władysława Grabskiego, 19 XII 1923 – 13 XI 1925*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
308. Walczak H., *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego, 20 XI 1925 – 5 V 1926*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
309. Walczak H., *Karliński Leon*, [w:] *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor, Szczecin 2001.
310. Walczak H., *Młodzianowski Kazimierz*, [w:] *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, red. M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor, Szczecin 2001.
311. Wawrzyniak J., *Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 roku – początek transformacji (refleksje prawno-polityczne)*, [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
312. Wawrzyniak J., *O niektórych osobliwościach Konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Studia Iuridica Lubliniensia” nr 22, *Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Ewie Gdulewicz*, Lublin 2014.
313. 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.
314. Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.



315. Wąsowicz M., *Historia ustroju państw zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa 2011.
316. Wątor A., *Gabinet Leopolda Skulskiego, 13 XII 1919 – 9 VI 1920*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
317. Wątor A., *Pierwszy gabinet Wincentego Witosa, 24 VII 1920 – 13 XI 1921*, [w:] *Od Moraczewskiego do Składkowskiego. Gabinety Polski Odrodzonej 1918–1939*, red. J. Faryś, A. Wątor, H. Walczak, Szczecin 2011.
318. Wiatr J. J., *Wybory parlamentarne 19 września 1993: przyczyny i następstwa*, Warszawa 1993.
319. Wiecech T., *Rozwiązanie parlamentu w Wielkiej Brytanii na podstawie ustawy o kadencji parlamentarnej z 2011 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 3.
320. Wiecech T., *Wotum nieufności w parlamentarystyce westminsterskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, z. 6.
321. Wiecech T., *Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Sejmowy” 2010, z. 2.
322. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
323. Witkowski Z., *Opinia w sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, z. 4.
324. Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
325. Witkowski Z., *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002.
326. Wojtyczek K., *Status prawny rządu, który złożył rezygnację. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2.
327. Woźnicki M., *Prawnoustrojowy status ministra w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wniesionych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, z. 3.
328. Wrona J., *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
329. Wronecki K., *Ewolucja urzędu premiera w Wielkiej Brytanii*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo”, nr 430, Wrocław 1979.
330. Zakrzewski W., *Aktywność i funkcje Sejmu*, [w:] *Sejm PRL*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa 1975.
331. Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.
332. Zieliński J., *Prezydent Republiki Litewskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000.
333. Zuba K., *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.
334. Zubik M., *Opinia prawna w sprawie konieczności uzyskania wotum zaufania przez rząd wyłoniony na skutek zgłoszenia konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2001, z. 3.
335. Zubik M., *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 2009, z. 1.
336. Zwierzchowski E., *Kanclerz a rząd federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986.



337. Zwierzchowski E., *Polityczny proces kształtowania ustroju Polski Ludowej 1944–1952*, Katowice 1981.
338. Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972.
339. Zwierzchowski E., *Republika Federalna Niemiec, [w:] Opozycja parlamentarna*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 2000.

## IV. MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

### 1. Sprawozdania z prac Okrągłego Stołu, Sejmu i Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego

1. *Porozumienia Okrągłego Stołu. Stanowisko w sprawie reform politycznych*, [w:] *Okrągły Stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999.
2. Sprawozdanie stenograficzne z 7 posiedzenia Sejmu X kadencji z 12 września 1989 r., Warszawa 1989.
3. Sprawozdanie stenograficzne z 34 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 5 i 6 lipca 1990 r., Warszawa 1990.
4. Sprawozdanie stenograficzne z 38 posiedzenia Sejmu X kadencji z 12, 13 i 14 września 1990 r., Warszawa 1990.
5. Sprawozdanie stenograficzne z 61 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 23, 24 i 25 maja 1991 r., Warszawa 1991.
6. Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu X kadencji z dnia 29, 30 i 31 sierpnia 1991 r., Warszawa 1991.
7. Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu RP I kadencji z 10 lipca 1992 r., Warszawa 1992.
8. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1993.
9. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” VII - XLVI, Warszawa 1993–1997.
10. Sprawozdanie stenograficzne z 35 posiedzenia Sejmu VII kadencji w dniach 6, 7 i 8 marca 2013 r., (drugi dzień obrad), Warszawa 2013.
11. Sprawozdanie Stenograficzne z 71. posiedzenia Sejmu VII kadencji w dniu 9 lipca 2014 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2014.
12. Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu VIII kadencji w dniu 20 lipca 2017 r. (trzeci dzień obrad), Warszawa 2017.

### 2. Druki sejmowe

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw – druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 82.

2. Projekty zmian Regulaminu Sejmu – druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 2560 i 2561.
3. Wnioski o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów:
  - a. druk sejmowy Sejmu I kadencji nr 940;
  - b. druki sejmowe Sejmu II kadencji nr 877 i 2625;
  - c. druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 2009;
  - d. druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 1096 i 2528;
  - e. druki sejmowe Sejmu VIII kadencji nr 1436 i 2075.
4. Wnioski o uchwalenie wotum zaufania Radzie Ministrów:
  - a. druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1672 i 3337;
  - b. druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 799 i 2525.
5. Wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrom:
  - a. druki sejmowe Sejmu I kadencji nr 767, 926, 927;
  - b. druki sejmowe Sejmu II kadencji nr 911, 1322, 1378, 1467, 1755, 2160, 2192;
  - c. druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 320, 321, 753, 869, 929, 1620, 1786, 2075, 2092, 3011;
  - d. druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 105, 190, 419, 885, 1126, 1403, 1413, 1419, 1464, 1984, 2058, 2104, 2808, 3254, 3296, 3632, 3786, 3787, 4061, 4115;
  - e. druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 446, 725, 844, 845, 1311, 1442, 1478, 1930, 1960–1978;
  - f. druki sejmowe Sejmu VI kadencji nr 583, 761, 2027, 2164, 3726, 3784, 3945, 4043, 4060, 4199, 4597;
  - g. druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 43, 100, 407, 960, 1169, 1241, 1720, 2015, 2498;
  - h. druki sejmowe Sejmu VIII kadencji nr 281, 662, 934, 1320, 1520, 1629, 1690, 1838.

### **3. Informacje ze stron internetowych Sejmu oraz Państwowej Komisji Wyborczej**

1. <http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/0/ECEB1D23C5159841C125745F003148FB?OpenDocument> (dostęp 7.01.2017).
2. <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/05A0035BC88AB45DC1257458002190F3?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
3. <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/0D4B9152B379C966C12574580021A968?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
4. <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/54B7E91ABC33DD43C1257458002195B9?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
5. <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/552A490BCEBC3253C125745800219A42?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

6. <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/57AEB01A3D4C0410C12574580021901D?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
7. <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/D56FDB12125B8898C125745800219F43?OpenDocument>. (dostęp 7.01.2017).
8. <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/286C03FAC4A740B6C1257456004D73BD?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
9. <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/DC5109FE49D7DF1EC1257456004D4B50?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
10. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/078AEEDCAA28C1D4C12570C700303BD8?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
11. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/1178D77A640CCFCDC12570C8003FF870?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
12. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/2D389E5C975326A8C12570C7003024D6?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
13. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/39EBC21A6CBD64D8C12570C7002FF84C?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
14. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/861262B12A35AF54C12570C7003025D7?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
15. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/884A5AAA1EA72F4FC12570C700301A48?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
16. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/B8A0322A27BB7DFCC12570C7002FF798?OpenDocument>, (dostęp 1.02.2017).
17. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/D21B1F3A36026B4BC12570C7002FF734?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
18. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/E8114C9D616A0F75C12570C7002FF762?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
19. <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/F49850D1F0C747B3C12570C7003007CE?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
20. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/2830D4C12AF77066C1257316003FC709?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
21. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/41C79B64708819C8C1257316003FC734?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
22. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/52A3036AF86C2B32C12573150046D9E2?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
23. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/5D0360802C271D79C1257316003FC71F?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
24. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/6891D2CE617D7E7BC1257316003FC786?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
25. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/79D66BA8F9225117C12573150046D9FB?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
26. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/B8D054C358FCD3F0C1257316003FC72A?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017 r.).
27. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/E78686AEFE570396C125733D004BF9C0?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
28. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/F54076E3D30F9668C12573150046D954?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).

29. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/0/FC9BE517AE843E95C12573150046D9B-D?OpenDocument> (dostęp 1.02.2017).
30. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&43&1> (dostęp 1.02.2017).
31. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&50&154> (dostęp 31.01.2017).
32. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&86&9> (dostęp 31.01.2017).
33. <http://pe2014.pkw.gov.pl/pl/> (dostęp 14.10.2016).
34. [http://pkw.gov.pl/437\\_Wybory\\_do\\_Sejmu\\_i\\_Senatu\\_w\\_2011\\_r.](http://pkw.gov.pl/437_Wybory_do_Sejmu_i_Senatu_w_2011_r.) (dostęp 14.10.2016).
35. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/klubposlowie.xsp?klub=PiS> (dostęp 14.10.2016).
36. [http://www.sejm.gov.pl/archiwum/2007r\\_5/pos047p.htm](http://www.sejm.gov.pl/archiwum/2007r_5/pos047p.htm) (dostęp 1.02.2017).
37. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=23&NrGlosowania=74> (dostęp 31.01.2017).
38. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=35&NrGlosowania=14> (dostęp 1.02.2017).
39. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=70&NrGlosowania=2> (dostęp 31.01.2017).
40. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=71&NrGlosowania=61> (dostęp 1.02.2017).
41. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=0D986B2F256E-F95BC1257D0F002CF018> (dostęp 1.02.2017).
42. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=0E4107588C87291BC125797B00524C87> (dostęp 1.02.2017).
43. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1F153C09D99B88A-0C1257AD1002895BE> (dostęp 1.02.2017).
44. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=2629FBF4A-49710A2C1257B11003441BB> (dostęp 1.02.2017).
45. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=32031647EA56AABEC-1257CFB002BA362> (dostęp 1.02.2017).
46. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=41977A-82612EF3B4C1257B2D0046BA3F> (dostęp 1.02.2017).
47. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=554AAAC2C471431CC-1257C4A005323D3> (dostęp 1.02.2017).
48. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=61713472B1768CA4C-1257D0300424A32> (dostęp 1.02.2017).
49. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=8CFB5185C67BB5A-EC1257D0F002CF00F> (dostęp 1.02.2017).
50. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BB-B0055ADCF76987C12579FF00325670> (dostęp 1.02.2017).
51. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=041A7E3805070526C-12580F30034ACBD> (dostęp 30.11.2017).
52. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=46&NrGlosowania=82> (dostęp 30.11.2017).

53. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E47930C96544A-E04C12581560045AA6F> (dostęp 30.11.2017).
54. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=9151E72FBE-094604C12581EC005BA971> (dostęp 8.12.2017).
55. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=39&NrGlosowania=9> (dostęp 8.12.2017);
56. <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=53&NrGlosowania=23> (dostęp 8.12.2017).

#### 4. Artykuły prasowe (prasa tradycyjna i internetowa)

1. [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/14/new-sid\\_2534000/2534615.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/14/new-sid_2534000/2534615.stm) (dostęp 14.10.2016).
2. [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/24/new-sid\\_2529000/2529115.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/24/new-sid_2529000/2529115.stm) (dostęp 14.10.2016).
3. „Lewandowski wybroniony”, *Gazeta Wyborcza* nr 79 z 3.04.1993.
4. „Kołodko godzin zaufania”, *Gazeta Wyborcza* nr 78, z 1.04.1995.
5. „Pęk znów obala Kaczmarka”, *Gazeta Wyborcza* nr 251 z 27.10.1995.
6. „Panie prokuratorze, proszę ustąpić”, *Gazeta Wyborcza* nr 288 z 12.12.1995.
7. „Cisza nad czystkami”, *Gazeta Wyborcza* nr 5 z 5.01.1996.
8. „Nieufność wobec Jaskierni”, *Gazeta Wyborcza* nr 10 z 12.01.1996.
9. „Trudny Kaczmarek do zgryzienia”, *Gazeta Wyborcza* nr 150 z 29.06.1996.
10. „Kaczmarek ocalał”, *Gazeta Wyborcza* nr 150 z 29.06.1996.
11. „Poker z Pawlakiem”, *Gazeta Wyborcza* nr 44 z 21.02.1997.
12. „Jagieliński: czekam na Sejm” *Gazeta Wyborcza* nr 53 z 4.03.1997.
13. „Gdzie jest polski Di Pietro?”, *Gazeta Wyborcza* nr 85 z 11.04.1997.
14. „Belka ma dość”, *Gazeta Wyborcza*, 3.07.2002.
15. <http://www.tygodnikprzeгляд.pl/sedzia-po-przejsciach/> (dostęp 14.10.2016).
16. „Tański za Millera”, *Gazeta Wyborcza*, nr 148 z 27.06.2003.
17. <http://wyborcza.pl/1,75248,1527346.html> (dostęp 14.10.2016).
18. „Rzeczpospolita” z 21 stycznia 2004 r.
19. <https://www.pb.pl/w-piatek-glosowanie-nad-wotum-zaufania-dla-rzadu-marka-belki-217596> (dostęp 1.02.2017);
20. <https://www.wprost.pl/kraj/60185/Sejm-nie-poparl-Belki-aktl.html> (dostęp 1.02.2017).
21. <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,64490,rada-ministrow-uchylila-rozporzadzenie-ws-lektur-giertych-chce-zaskarzyc-rozporzadzenie-rm-do-tk.html> (dostęp 14.10.2016).
22. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4467217.html> (dostęp 1.02.2017).
23. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,4470673.html> (dostęp 14.10.2016).
24. [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6189864,Cwiakalski\\_\\_Musialem\\_odejsc\\_\\_bo\\_nie\\_\\_uderzylem\\_piescia.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6189864,Cwiakalski__Musialem_odejsc__bo_nie__uderzylem_piescia.html) (dostęp 14.10.2016).

25. „Rzeczpospolita” z 8 grudnia 2009.
26. [http://wyborcza.pl/1,76842,10029774,Bogdan\\_Klich\\_podal\\_sie\\_do\\_dymisji\\_Premier\\_ja\\_przyjal.html](http://wyborcza.pl/1,76842,10029774,Bogdan_Klich_podal_sie_do_dymisji_Premier_ja_przyjal.html) (dostęp 14.10.2016).
27. <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/93533,klich-miecki-szef-twardych-facetow.html> (dostęp 14.10.2016).
28. „Rzeczpospolita” z 21 – 22 lipca 2012 r.
29. <http://www.newsweek.pl/polska/prezydent-odwolal-sawickiego-z-funkcji-ministra-rolnictwa,94385,1,1.html> (dostęp 14.10.2016).
30. <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Po-glosowaniu-nad-wotum-zaufania-Tusk-wciaz-premierem,wid,15004906,wiadomosc.html?> (dostęp 31.01.2017).
31. <http://forsal.pl/artykuly/664923,waldemar-pawlak-oficjalnie-odwolany-ze-skladu-rzadu.html> (dostęp 14.10.2016).
32. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/797007,Kaczynski-z-tabletem-Puscil-Glinskiego> (dostęp 1.02.2017).
33. [http://wyborcza.pl/1,76842,15615550,Minister\\_rolnictwa\\_Stanislaw\\_Kalamba\\_podal\\_sie\\_do.html?disableRedirects=true](http://wyborcza.pl/1,76842,15615550,Minister_rolnictwa_Stanislaw_Kalamba_podal_sie_do.html?disableRedirects=true) (dostęp 14.10.2016).
34. <http://www.forbes.pl/budzanowski-odwolany-premier-zdymisjonowal-ministra-skarbu,artykuly,153609,1,1.html> (dostęp 14.10.2016).
35. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/981614,Boguslaw-Szacki-problemem-Tuska-jest-sam-Tusk> (dostęp 1.02.2017).
36. <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1561593,1,slawomir-nowak-odwolany-przez-premiera.read> (dostęp 13.03.2017).
37. <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1459516,Kto-odszedl-z-rzadu-Bartosz-Arlukowicz-minister-zdrowia-sylwetka> (dostęp 1.02.2017).
38. [http://wyborcza.pl/1,76842,15326951,\\_Arlukowicz\\_show\\_w\\_Sejmie\\_o\\_wyjazdach\\_do\\_Dubaju\\_.html](http://wyborcza.pl/1,76842,15326951,_Arlukowicz_show_w_Sejmie_o_wyjazdach_do_Dubaju_.html) (dostęp 1.02.2017).
39. <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Sejm-zaglosowal-nad-wotum-zaufania-dla-rzadu-Donalda-Tuska,wid,16710276,wiadomosc.html?ticaid=1188ac> (dostęp 31.01.2017).
40. <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/premier-donald-tusk-podal-sie-do-dymisji/d3b49> (dostęp 25.01.2017).
41. <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1025897,title,Prezydentura-Bronislawa-Komorowskiego-23-projekty-ustaw-4-weta-28-posiedzen-RBN,wid,17237246,wiadomosc.html> (dostęp 8.12.2016).
42. <http://www.newsweek.pl/biznes/gornictwo-zadluzenie-kopalni-objetnice-pis-dla-gornikow-,artykuly,371050,1.html> (dostęp 13.03.2017).
43. <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/jaroslav-gowin-kim-jest-nowy-minister-szkolnictwa-wyzszego/mz47ys> (dostęp 14.10.2016).
44. <http://www.france24.com/en/20160127-french-justice-minister-christiane-taubira-resigns-hollande> (dostęp 14.10.2016).