

MARZENA MAŁGORZATA LIPSKA

URZĄD MINISTRA W LATACH 1918-1939.
PODSTAWY PRAWNE1. POZYCJA PRAWNA MINISTRÓW
W REGULACJACH OKRESU PRZEJŚCIOWEGO

Stanowisko prawnopaństwowe ministrów polskich po raz pierwszy określone zostało w okresie tworzenia państwa polskiego w wydanym przez Radę Regencyjną (RR) dekrete z dnia 3 stycznia 1918 roku o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim¹. W zakresie władz wykonawczych dekret rozróżniał: Prezydenta Ministrów, Radę Ministrów oraz samych ministrów.

Według dekretu, Rada Ministrów (RM) była naczelnym organem zbiorowym, stanowiącym rząd państwa polskiego, który składał się z Prezydenta Ministrów oraz wszystkich ministrów². Rząd kierował sprawami państwa nie zastrzeżonymi innym organom władzy. Na wniosek Prezydenta Ministrów, RR mogła mianować spośród ministrów Wiceprezydenta Ministrów, który w przypadku niemożności wykonywania funkcji przez Prezydenta zastępował go we wszystkich czynnościach, mając w tym zakresie jego kompetencje.

W przypadku niemożności uczestniczenia danego ministra w posiedzeniu rządu zastępował go właściwy podsekretarz stanu, a gdy takiego stanowiska nie było – wyznaczony naczelnik sekcji, z głosem stanowiącym w sprawach resortu, który reprezentował.

Dr MARZENA MAŁGORZATA LIPSKA – adiunkt Katedry Historii Państwa i Prawa Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: mmlipska@kul.pl

¹ „Dziennik Praw państwa Polskiego” nr 1, poz. 1 – dalej cyt. Dz.P. PP.

² Tamże, art. 9 i 10.

Radę Ministrów tworzyli ministrowie dla rozstrzygnięcia spraw wymagających uchwały wszystkich członków rządu. Posiedzenie RM zwoływał Prezydent Ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej trzech ministrów. Radzie Ministrów przewodniczył Prezydent Ministrów lub jego ustanowiony zastępca. Posiedzenie uważano za prawomocne, o ile uczestniczyła w nim większość ministrów³. Rząd miał również podejmować uchwały w sprawach sposobu przejmowania od okupantów administracji w konkretnych jej działach, a także organizacji i szczegółowego zakresu kompetencji poszczególnych ministerstw.

Pozycję Prezydenta Ministrów określał w art. 1 ust. 3 zarówno Patent z dnia 12 września 1917 roku w sprawie Władzy państwowej w Królestwie Polskim⁴, jak i dekret Rady Regencyjnej w art. 7, ale żaden z tych aktów nie precyzował, kto i w jaki sposób go powołuje. Obydwa akty nie uzależniały także dorozumianej kompetencji RR w przedmiocie powoływania Prezydenta od stanowiska państw centralnych w tej sprawie. Zatem RR występowała do rządów obu mocarstw okupacyjnych poprzez generalnych gubernatorów „oznajmiając, iż na Prezydenta Ministrów powołuje [...] i prosi o powiadomienie o tym fakcie rządu”. Zaś powołanie gabinetu J. Świeżyńskiego (23-26 października) odbyło się tylko z powiadomieniem o powołaniu Prezydenta Ministrów.

Prezydent Ministrów był naczelnikiem rządu państwa polskiego, który: reprezentował rząd na zewnątrz i na wewnątrz; kontrasygnował wszystkie dekrety i reskrypty RR, ogłaszał je i czuwał nad wykonaniem jej uchwał oraz nad działalnością poszczególnych ministrów; przedstawiał RR kandydatury na urzędy ministrów i składał jej sprawozdania z działalności rządu⁵; po ze-

³ Na podstawie uregulowań dekretu do kompetencji RM należało: ustalenie ogólnych zasad polityki rządowej i programu działania rządu; rozpatrywanie sprawozdań z działalności poszczególnych ministrów; uzgadnianie tej działalności oraz rozstrzyganie w sprawach wykraczających poza zakres kompetencji poszczególnych ministrów lub dotyczących kilku ministrów; rozpatrywanie uchwał w sprawach projektów ustaw, dekretów, reskryptów wnoszonych pod obrady przez prezydenta lub poszczególnych ministrów; wydawanie rozporządzeń wykonawczych do dekretów RR; uchwalanie, na wniosek ministra skarbu, budżetu i przedstawianie go RR i RS. Uchwały były podstawą do przedłożenia projektów RR celem zatwierdzenia, czyli nadania sankcji. To samo dotyczyło projektów rozporządzeń do wymienionych aktów prawnych oraz regulaminów wewnętrznych rządu i poszczególnych ministerstw. W tym samym trybie RM uchwaliała projekt budżetu państwa – Dekret Rady Regencyjnej, art. 8, 10, 12-14 oraz 16-18.

⁴ K. W. K u m a n i e c k i, *Odbudowa państwa polskiego. Najważniejsze dokumenty 1912–styczeń 1924*, Warszawa–Kraków 1924, L. 48, s. 88-89.

⁵ Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej, art. 7.

braniu się RS⁶ miał przedstawić jej sprawozdanie z działalności rządu, prowadzonej do czasu jej powstania. Wyjątkowo ustawy powierzały Prezydentowi Ministrów wykonywanie ustaw, a więc i wydawanie rozporządzeń wykonawczych⁷, lub upoważniały go do spełnienia pewnych nadzorczych czynności urzędowych⁸.

Pod nadzorem Prezydenta Ministrów była wydawana gazeta rządowa „Monitor Polski”. Sprawował on też bezpośredni nadzór nad Departamentem Spraw Politycznych (późniejszym Departamentem Stanu), Komisją Wojskową oraz Komisją Urzędniczą⁹. Podlegało mu również Biuro Prezydialne Rady Ministrów¹⁰. W praktyce Departament Spraw Politycznych i Komisja Wojskowa stanowiły organy o znaczeniu równym ministerstwom.

Dekret ustalał także kompetencje poszczególnych ministrów. Naczelną władzą rządzącą, w przekazanym mu zakresie służby publicznej, był minister. Ponoślił on przed Sejmem odpowiedzialność za prawidłowy tok wszystkich spraw, a ministerstwo: miało ustrój biurowy – władzy monokratycznej; żaden urzędnik ministerstwa nie miał samodzielnej władzy, a tylko w takim zakresie, jaki mu porucił minister, o ile ustawy nie stanowiły inaczej; zarządzenia urzędników zastępujących ministra i działających z jego upoważnienia musiały nosić podpis: za ministra. Ministrowie, obok wyznaczonych im zadań administrowania w przekazanych im zakresach służby publicznej oraz opracowywania projektów aktów prawnych regulujących tę służbę, zobowiązani byli w szczególności do zorganizowania aparatu administracyjnego dla swych działów, jak również opracowania i przedstawienia rządowi projektów w sprawie przejmowania administracji od władz okupacyjnych¹¹.

Ministerstwo dzieliło się na departamenty, na których czele stali dyrektorzy. Departamenty dzieliły się na wydziały, kierowane przez naczelników. Statuty organizacyjne ministerstw określały liczbę departamentów i wydziałów oraz zakres kompetencji. Statuty te były zatwierdzane przez RM na wniosek

⁶ Pierwsze zebranie RS miało miejsce 22 czerwca 1918 roku, zaś jej rozwiązanie – 7 października 1918 roku.

⁷ Ustawy: o państwowej służbie cywilnej, o ustanowieniu „Krzyża Zasługi”, o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

⁸ Ustawa o państwowej służbie cywilnej wymaga zgody Prezesa Rady Ministrów na mianowanie urzędników przez władze naczelne na stopnie służbowe powyżej IV stopnia. Prezes RM nadawał także na wniosek ministrów srebrny i brązowy Krzyż Zasługi, co regulowała ustawa z dnia 23 czerwca 1923 roku o ustanowieniu „Krzyża Zasługi”, Dz.U. RP nr 62, poz. 458.

⁹ Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej, art. 20.

¹⁰ MP nr 100 z 1918 roku.

¹¹ Art. VII § 35 Tymczasowej organizacji polskich naczelnych władz państwowych.

właściwego ministra. Minister na podstawie statutu przeprowadzał szczegółowy podział czynności między departamenty i wydziały, rewidując go i zatwierdzając co roku¹².

Po ustąpieniu RR i objęciu rządów w państwie przez Józefa Piłsudskiego, tymczasowy ustrój państwa, w tym i stanowisko ministrów, określone zostały w dekrecie z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej¹³. Zgodnie z jego postanowieniami najwyższą władzę objął Piłsudski w charakterze Tymczasowego Naczelnika Państwa (TNP) i miał ją sprawować do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego.

Rząd stanowili mianowani przez niego i odpowiedzialni przed nim Prezydent Ministrów i ministrowie¹⁴ – przy czym dekret nie określił wyraźnie charakteru tej odpowiedzialności. Zatem rząd nie był organem samodzielnym, gdyż zależał od TNP.

Wszyscy urzędnicy składali przysięgę na wierność Republice Polskiej, zgodnie z tekstem mającej się ustalić roty¹⁵. Mianowanie wyższych urzędników państwowych, zastrzeżone w myśl przepisów dotychczasowych głowie państwa, należało do TNP, który decydował na propozycję Prezydenta Ministrów i właściwego ministra. Biorąc jednak pod uwagę ich pełną zależność od TNP, ten ostatni nie był praktycznie żadnym stopniu skrępowany tym wymogiem.

Dekret wprawdzie nie wprowadzał zasady podziału władz, ale dotyczył wszystkich trzech sfer działalności państwa: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej¹⁶. Znaczenie dekretu polegało przede wszystkim na tym, iż w okresie przejściowym precyzował on z prawnego punktu widzenia zasadę sprawowania najwyższej władzy reprezentacyjnej w Polsce¹⁷. Wydanie de-

¹² B. W a s i u t y ń s k i, *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, Poznań 1937, s. 25.

¹³ Dz.P. PP nr 17, poz. 41.

¹⁴ Projekty ustawodawcze, uchwalone przez RM, podlegały zatwierdzeniu TNP i uzyskiwały moc obowiązującą, o ile sama ustawa nie stanowiła inaczej, z chwilą ogłoszenia w „Dzienniku Praw Państwa Polskiego”, traciły zaś moc obowiązującą, jeśli nie zostały przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia. Zatem RM była powołana przede wszystkim do uchwalania projektów ustawodawczych. Por.: *Rada Ministrów*, oprac. C. Berezowski, [w:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. II, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1939, s. 811.

¹⁵ Dekret o najwyższej władzy, art. 3, 7.

¹⁶ TNP skupił w swym ręku władzę ustawodawczą i wykonawczą (cywilną i wojskową).

¹⁷ Por. Z. W i t k o w s k i, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 50.

kretno stanowiło swego rodzaju zamknięcie wstępnego etapu budowania podstaw ustrojowych niepodległego państwa. W Warszawie powstał centralny ośrodek władzy odrodzonej Republiki Polskiej.

Wkrótce po wydaniu dekretu z 22 listopada 1918 roku, dnia 28 listopada wydane zostały przez TNP kolejne dwa dekry: o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego i o wyborach do Sejmu Ustawodawczego¹⁸.

Dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego zarządał powszechne wybory na dzień 26 stycznia 1919 roku. Wybrany w tym dniu Sejm Ustawodawczy został zwołany dekretem TNP z dnia 5 lutego 1919 roku do miasta stołecznego Warszawa, na dzień 9 lutego 1919 roku¹⁹, co spowodowało *de iure* zamknięcie okresu urzędowania władz tymczasowych. Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej stracił moc obowiązującą, a SU objął władzę jako jedyny i najwyższy wyraziciel woli Narodu²⁰.

Dnia 20 lutego 1919 roku SU podjął uchwałę o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa²¹, aż do ustawowego uchwalenia tej części konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji władz naczelnych w państwie, oraz sformułował zasady, na jakich nastąpiło powierzenie tego urzędu²².

Uchwała stanęła na stanowisku demokracji pośredniej, a więc zwierzchnictwa ludowego sprawowanego przez Sejm. Według niej władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie stał się SU. Zewnętrznym wyrazem jego pozycji było postanowienie, że ustawy ogłasza Marszałek Sejmu z kontrasygnatą premiera i właściwego ministra. Stanowisko Naczelnika Państwa określała uchwała: jest on przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Reprezentował on państwo w stosunkach międzynarodowych i stał na czele administracji państwowej cywilnej i wojskowej, gdzie chociaż był najwyższym zwierzchnikiem, to był podporządkowany woli Sejmu, ponieważ był wykonawcą jego uchwał.

Wychodząc z zasady zwierzchnictwa Sejmu, uchwała lutowa uznała zasadę odpowiedzialności Naczelnika Państwa za sprawowanie urzędu przed Sejmem na równi z członkami rządu. Uznając równorzędnie odpowiedzialność Naczeln-

¹⁸ Dz.P. PP nr 18, poz. 46, 47.

¹⁹ W. K o m a r n i c k i, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej*, Warszawa 1923, s. 8.

²⁰ W i t k o w s k i, art. cyt., s. 52.

²¹ Dz.P. PP nr 19, poz. 226.

²² Uchwała ta popularnie zwana jest Małą Konstytucją.

nika Państwa i rządu, zawierała jednocześnie postanowienie, że każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymaga podpisu odośnego ministra, czyli tego, do którego zakresu działania odnosi się dany akt ze względu na swą treść²³. Natomiast uchwała nie precyzowała, o jaki rodzaj odpowiedzialności chodzi. Niemniej jednak z tego ogólnego sformułowania wynikało, że może to być tylko odpowiedzialność polityczna (parlamentarna) – za przekroczenie kompetencji oraz za prowadzenie polityki niezgodnej z wytycznymi Sejmu. Z formalnego zaś punktu widzenia, przy braku wyraźnego rozróżnienia w przepisach, mogłaby to być również odpowiedzialność konstytucyjna, indywidualna i solidarna²⁴.

Naczelnik Państwa powoływał rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem²⁵, co w praktyce oznaczało, że obsada każdego wręcz resortu winna była następować w oparciu o porozumienie z parlamentem. Taka wykładnia art. 3 uchwały nie przetrwała w praktyce. Większość sejmowa ustaliła ostatecznie, że nominacje mogą być dokonywane przez Naczelnika Państwa w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu, zaś Sejm w ten sposób dokonane nominacje przyjmował do wiadomości²⁶. Nie rozstrzygnięto zaś zagadnienia sposobu formowania rządu w sytuacji, w której zabrakłoby możliwości uzyskania porozumienia Naczelnika Państwa z Sejmem²⁷.

Uchwała sejmowa z dnia 20 lutego faktycznie wprowadzała system rządów, w którym Sejm znalazł się na czele wszystkich innych organów państwa²⁸.

²³ Uchwała o powierzeniu, art. 1, 2, 4, 5.

²⁴ Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987, s. 21.

²⁵ Uchwała o powierzeniu, art. 3.

²⁶ Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Warszawa 1969, s. 164. Z czasem następowało jednak ograniczenie kompetencji Sejmu w zakresie kreowania rządu. Częściowe jego rekonstrukcje dokonywane były przez Naczelnika Państwa, o których premier informował Marszałka Sejmu, ten zaś informacje o zmianach przekazywał Sejmowi. Por. S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallasa, t. II, Warszawa 1990, s. 17.

²⁷ W praktyce został w tym względzie wytworzony system, który A. Ajnenkiel w swoim dziele *Polskie konstytucje* (Warszawa 1991) nazwał „negatywnym sprzężeniem zwrotnym”. Oznaczało to w praktyce, że decyzje dotyczące tworzenia gabinetów, zmian w ich składzie czy też ich odwoływania powstawały w Sejmie w następstwie zawiązania albo rozpadu koalicji, albo nawet powstawania doraźnych, dyktowanych potrzebami politycznymi uzgodnień między kierownictwami klubów poselskich – za: Witkowski, *Status ustrojowy*, s. 53.

²⁸ System ten zwany był przez wybitnego konstytucjonalistę niemieckiego Hansa Kelsena systemem rządów komitetowych. Sprowadzał on bowiem inne naczelne organy do roli swego rodzaju komitetu wykonawczego parlamentu, komitetu pozbawionego własnych, niezależnych od Sejmu uprawnień. System ten zastosowano bezpośrednio po zakończeniu wojny w Czecho-

W nowych formach prawnych, odpowiadających dokonaniu w świecie rozwojowi prawnopolitycznemu, dominującą myślą pierwszej uchwały, stwarzającej tymczasowy ustrój państwowy, powziętej przez przedstawicieli Narodu po odzyskaniu niepodległości, pozostała tradycyjna polska troska o wolność polityczną²⁹. Jak dawniej, nie umiano jednak pogodzić jej z kategoryczną potrzebą silnego rządu, odpowiedzialnego przed Sejmem, ale mającego większą swobodę.

Przepisy Małej Konstytucji, niewystarczające z powodu swej zwięzłości, uzupełniała i modyfikowała praktyka konstytucyjna, zaś zasadnicza jej tendencja ograniczenia zakresu uprawnień rządu stała się precedensem ustrojowym dla uregulowania stosunku rządu do parlamentu w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku³⁰.

2. POZYCJA PRAWNA URZĘDU MINISTRA POD RZĄDAMI PRZEPISÓW KONSTYTUCJI MARCOWEJ Z 1921 ROKU I NOWELIZUJĄCEJ JĄ USTAWY Z DNIA 2 SIERPNI 1926 ROKU

2.1. POSTANOWIENIA KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Konstytucja z dnia 17 marca 1921 roku oparła konstrukcję rządów parlamentarnych na zasadzie podziału władz³¹. Według art. 43 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej sprawował władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych ministrów i podległych im urzędników. Zatem egzekutywa w Konstytucji

słowacji (ustawą z dnia 14 listopada 1918 roku), Niemczech (ustawą z dnia 10 lutego 1919 roku), Austrii (ustawą z dnia 14 kwietnia 1919 roku), wreszcie Estonii (ustawą z dnia 4 czerwca 1919 roku). Jest jednak rzeczą godną uwagi fakt, że w praktyce następowało dość szybkie odchodzenie od tego typu rozwiązań, nawet jeszcze przed definitywnym uchwaleniem konstytucji. Tak było np. w Czechosłowacji, w której ustawa z dnia 13 maja 1919 roku wydatnie wzmocniła władzę prezydenta – *A j n e n k i e l*, dz. cyt., s. 218.

²⁹ Mała Konstytucja została uzupełniona dnia 13 lutego 1920 roku postanowieniem dotyczącym kwestii emisyjno-finansowych. Bez uprzedniego zezwolenia Sejmu nie mogła nastąpić emisja środków płatniczych, zaciąganie pożyczek państwowych oraz przyjmowanie przez państwo gwarancji finansowych – Uchwała Sejmu z dnia 13 lutego 1920 roku uzupełniająca uchwałę Sejmu z dnia 29 lutego 1919 roku, Dz.U. RP nr 17, poz. 84.

³⁰ *W. K o m a r n i c k i*, *Ministrowie i ministerstwa polskie*, w: *Encyklopedia podręczna prawa*, s. 469.

³¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. RP nr 44, poz. 267.

marcowej była dualistyczna, ale mimo braku możliwości równoważenia dominującej roli Sejmu, rząd jako istotny jej element nie był już tylko komisją wykonawczą Sejmu, jak w Małej Konstytucji, gdyż Konstytucja marcowa wprowadzała system parlamentarny, nie zaś gabinetowy³².

Punkt ciężkości rządów przesunął się z głowy państwa ku ministrom, którzy nie byli już tylko pomocnikami głowy państwa, lecz uzyskali zasadniczą samodzielność. Rozwiązanie to było zgodne z powszechnie przyjętą praktyką w systemie rządów parlamentarnych, co wynikało z koncepcji, według której ministrowie nie byli „ministrami prezydenta”, indywidualnie czy zespołowo z nim pracującymi, lecz tworzyli pod przewodnictwem premiera organ kolegialny – Radę Ministrów³³, o czym wyraźnie stanowił art. 55 Konstytucji.

W praktyce wyodrębniano trzy kategorie ministrów. Byli to: tzw. ministrowie resortowi – kierujący wyodrębnionymi działami administracji państwa; ministrowie bez teki – nie kierujący żadnym wyodrębnionym resortem, ale wykonujący zadania wyznaczone im przez premiera; kierownicy urzędów centralnych – których stanowiska uznawano za odpowiadające stanowiskom ministerialnym³⁴.

Założeniem konstytucyjnego stanowiska ministrów polskich była zasada odpowiedzialności przed Sejmem, oraz to, że w administracji stanowili oni najwyższą instancję. Ponieważ Konstytucja marcowa, jak już wspomniano, wprowadzała ustrój parlamentarno-gabinetowy, wobec tego ministrowie musieli wytworzyć między sobą na tyle ścisły związek, by zapewniał im jedność wewnętrzną, a przez to jednolitość w wystąpieniach na zewnątrz – zarówno wobec głowy państwa, jak i parlamentu. RM mogła wykonywać funkcję polityczną i administracyjną. Spełniając pierwszą, ustalała program rządowy oraz ogólne zasady polityki rządowej, tak wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Niezależnie od tego RM rozpatrywała sprawozdania poszczególnych ministerstw i uzgadniała ich działalność, a także rozstrzygała wszelkie sprawy wchodzące w zakres kompetencji poszczególnych ministrów lub też dotyczące kilku ministerstw³⁵. Kompetencje RM pozostawiono uregulowaniu w drodze ustawo-

³² W i t k o w s k i, *Status ustrojowy*, s. 56.

³³ S. K r u k o w s k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, w: *Konstytucje Polski*, s. 89.

³⁴ Różnica pomiędzy poszczególnymi kategoriami ministrów polegała na tym, że tylko ministrowie resortowi i bez teki wchodzili w skład RM – za: W i t k o w s k i, *Status ustrojowy*, s. 65.

³⁵ S. K u l p a, *Władze i urzędy w Polsce*, Kraków 1924, s. 6.

dawstwa zwykłego³⁶. Wiele przepisów mówiło o jednolitości Rady Ministrów, która przejawiała się zarówno w jej powstaniu, jak i działaniu³⁷.

Według art. 45 „Prezydent Rzeczypospolitej mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów [...]. Wybór poszczególnych ministrów należał więc do Prezesa RM, który tym samym dobierał sobie przyszłych współpracowników. Ponieważ przy istnieniu systemu parlamentarnego Prezes RM jest mężem zaufania większości sejmowej i z reguły członkiem Sejmu, dawał on wystarczające gwarancje co do utworzenia rządu odpowiadającego tej większości. Listę członków sformowanego przez siebie gabinetu premier przedstawiał w formie wniosku nominacyjnego Prezydentowi, który tym wnioskiem był związany. Zatem zarówno jego nominacja, jak i nominacja pozostałych ministrów oraz odwołanie premiera, całego rządu czy poszczególnych ministrów, wymagało kontrasygnaty Prezesa RM³⁸.

Konstytucja marcowa zrezygnowała z wymogu Małej Konstytucji, aby rząd był powoływany na podstawie porozumienia z Sejmem³⁹.

Ponieważ w czasie formowania rządu Sejm zwykle nie obradował, o fakcie zamianowania nowego gabinetu premier informował Marszałka Sejmu, który ogłaszał to na najbliższym plenarnym posiedzeniu Sejmu. Na tymże posiedzeniu Prezes RM przedstawiał Sejmowi *exposé*, które było zazwyczaj powtó-

³⁶ Co też uczyniono w Statucie organizacyjnym Rady Ministrów z dnia 13 marca 1925 roku (MP 1925, nr 62) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1926 roku w sprawie zatwierdzenia statutu organizacyjnego Rady Ministrów (MP nr 195 z 1926 roku).

³⁷ RM dysponowała również solidnym zapleczem pomocniczym w postaci Prezydium RM, czyli osobami, środkami rzeczowymi oraz technicznymi umożliwiającymi jej realizację konstytucyjnych funkcji.

³⁸ K o m a r n i c k i, dz. cyt., s. 35.

³⁹ W praktyce jednak prawo Sejmu do uchwalenia wobec rządu votum nieufności prowadziło do tego, że system powoływania rządu do maja 1926 roku niewiele się różnił od wypracowanego w czasie obowiązywania Małej Konstytucji. Nieaktualny stał się jedynie problem, kto reprezentuje Sejm w uzgadnianiu osoby premiera. Pod rządami nowej konstytucji decyzje zapadały na konferencjach przedstawicieli klubów sejmowych, odbywanych u prezydenta lub Marszałka Sejmu. Wtedy gdy ukształtowała się koalicja, rola prezydenta sprowadzała się w zasadzie do powołania na urząd premiera osoby desygnowanej przez tę większość. Jeśli utworzenie koalicji było niemożliwe, inicjatywa należała do prezydenta, który jednak musiał się liczyć ze stanowiskiem Sejmu. Również obsada poszczególnych resortów ustalana była przy decydującym wpływie klubów sejmowych. Jedynie w sytuacji tworzenia rządu pozaparlamentarnego ich wpływ był ograniczony – K r u k o w s k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 90.

rzne w Senacie⁴⁰. Gdy program rządu zyskiwał aprobatę Sejmu, rząd mógł przystępować do jego realizacji, gdyż zgodnie z art. 58 Konstytucji, uchwały Senatu nie mogły wzruszyć egzystencji gabinetu, który miał poparcie Sejmu⁴¹. Prezes RM zajmował uprzywilejowane stanowisko. Jego ustąpienie z jakiegokolwiek przyczyny powodowało ustąpienie wszystkich ministrów.

Jednolitość w działaniu RM wyrażała się w solidarności jej członków oraz w kolegiальnym załatwianiu niektórych spraw⁴². Zarządzenia poszczególnych ministrów nie mogły się krzyżować, co zresztą jest zrozumiałe ze względu na elementarne potrzeby państwa, a ponadto miały być zgodne wszelkie ich wystąpienia, jak i oświadczenia polityczne.

Ministrowie podlegali wiążącemu stanowisku RM. Odmowa podporządkowania się zaaprobowanej przez większość uchwał RM winna pociągać za sobą dymisję ministra. Kierunek polityki poszczególnych ministrów musiał pozostawać zgodny z zasadniczym kierunkiem ogólnej polityki rządu⁴³.

Rząd mógł sprawować swoją władzę tylko w granicach prawa – zatem w granicach obowiązujących ustaw. Wynikało to z postanowień Konstytucji, zgodnie z którymi Prezydent i ministrowie mogli wydawać rozporządzenia wykonawcze oraz zarządzenia, rozkazy i zakazy tylko w wykonaniu ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, a rozporządzenia władzy, z których wynikały prawa i obowiązki obywateli, miały moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy. Dlatego każde rozporządzenie ministra podawało zawsze przepisy tej ustawy, w wykonaniu i na podstawie której zostało wydane⁴⁴.

⁴⁰ Choć Konstytucja marcowa nie wymagała uchwalenia wobec nowego rządu wotum zaufania w chwili obejmowania przezeń urzędowania, a stanowisko klubów było wyrażane jeszcze przed oficjalnym powołaniem rządu, w praktyce z reguły po sejmowym *exposé* nowego premiera i dyskusji nad nim odbywało się głosowanie nad wotum zaufania – K r u k o w s k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 90.

⁴¹ A. M i l l e r, *Rządy parlamentarne w Polsce*, w: *Encyklopedia podręczna prawa*, s. 595.

⁴² RM obradowała na posiedzeniach, które mogły mieć charakter zwyczajny, tajny lub poufny. W zasadzie RM działała *in corpore*, decydując o wszystkich sprawach należących do jej konstytucyjnych kompetencji. Dla usprawnienia posiedzeń RM rząd, swoją uchwałą z dnia 6 października 1921 roku, powołał do życia Komitet Polityczny RM, którego zadaniem było opracowywanie wytycznych wewnętrznej i zewnętrznej polityki gabinetu. Jego skład tworzyli: premier, ministrowie (spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, skarbu) oraz jako stały członek jeden z ministrów wybrany przez RM – za: W i t k o w s k i, *Status ustrojowy*, s. 69-70.

⁴³ Tamże, s. 67.

⁴⁴ R. H a u s n e r, *O władzy wykonawczej*, „Na posterunku” *Gazeta Policji Państwowej*, nr 24 z dnia 19 czerwca 1924 roku, s. 3 (487).

Z brzmienia art. 44 ust. 3 wynikało zaś, iż jeśli ministrowie mieli prawo wydawania rozporządzeń w swoim zakresie działania, to prawo takie mogło być stosowane nie tylko do każdego z osobna ministra, ale i łącznie do nich wszystkich, rozpatrywanych jako kolegium, czyli jako RM, w zakresie jej działania, ustalonym przez Konstytucję i ustawy zwykłe.

Zgodnie z art. 61 Konstytucji, ministrów obowiązywała zasada *incompatibilitas*, a więc nie mogli ani piastować żadnego innego urzędu ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucji, obliczonych na zysk. Jeżeli urząd ministra sprawował tymczasowy kierownik ministerstwa, również do niego odnosiły się wszystkie przepisy o urzędzie ministra. Zakaz ten obejmował również kierowników urzędów centralnych i podsekretarzy stanu. Natomiast stanowiska ministerialne mogli obejmować parlamentarzyści, zarówno posłowie, jak i senatorowie, bez obawy utraty mandatu, a także osoby spoza parlamentu⁴⁵.

Ministrowie spełniali swoje czynności przez podległych im urzędników. Urzędnicy ci działali w zasadzie w imieniu ministra. Ich władza była częścią władzy ministra, gdyż Konstytucja stanowiła w art. 56 ust. 2, że każdy minister w swoim zakresie odpowiada między innymi „za działanie podległych mu organów”, a w art. 45 ust. 2 zapisano ponadto, że „każdy urzędnik musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem”. Dlatego też minister mógł z reguły w drodze nadzoru skasować lub zmienić zarządzenie wydane przez podwładnych mu urzędników. W razie nieobecności ministra we wszystkich funkcjach zastępował go podsekretarz stanu, a jeżeli takiego w ministerstwie nie było, jeden z dyrektorów departamentów wyznaczony przez ministra, ale z głosem stanowczym jedynie w sprawach tego ministerstwa⁴⁶.

Przy ministrze istniał urząd zwany ministerstwem, który opracowywał i przedkładał ministrowi do decyzji sprawy zasadnicze, mające najczęściej znaczenie szczególnie ważne lub istotne dla całego państwa, albo też wydawał zarządzenia w imieniu ministra i z jego upoważnienia⁴⁷.

Wraz z odzyskaniem niepodległości nastąpiło ogromne rozbudowanie administracji państwowej, tak że powstał nadmiar różnych urzędów, podlega-

⁴⁵ Konstytucja marcowa nie zabraniała również posłom i senatorom pełnić funkcji podsekretarzy stanu, co sprawiało, że urząd ten nabierał politycznego charakteru – Witkowski, *Status ustrojowy*, s. 66.

⁴⁶ Kułpa, dz. cyt., s. 5.

⁴⁷ Hausner, art. cyt., s. 2 (486).

jących różnym ministrom. Ażeby temu zapobiec, Konstytucja ustanowiła dwie zasady, wynikające z artykułów 65 i 66:

– po pierwsze: państwo polskie dzieli się na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie;

– po drugie: w poszczególnych jednostkach terytorialnych wszystkie władze podlegające różnym ministerstwom mają być skoncentrowane, czyli zebrane razem pod jednym zwierzchnikiem.

W mianowaniu ministrów Prezydent Rzeczypospolitej był skrepowany ustawowo oznaczoną liczbą ministrów, jak tego wymagał art. 63 Konstytucji. Przewidywał on wydanie ustawy, określającej „liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów”⁴⁸. Jednak ustawa taka nigdy nie została wydana. Natomiast praktyczny efekt tego artykułu był taki, że:

1. Zapowiedziana ustawa wykonawcza do tego artykułu nie ukazała się, wskutek czego zakres działania ministrów był określony w całym szeregu przepisów specjalnych, co narażało różnych wątpliwości natury kompetencyjnej.

2. Zakres ten był ustalony wadliwie, gdyż nie uwzględniono w wielu przypadkach kardynalnej zasady, iż sprawy jednorodne muszą być łączone razem.

3. Liczba ministerstw wahała się i wykazywała w pewnych okresach gwałtowne tendencje zniżkowe (12), a w innych wyżkowe (aż 26). Sytuacja taka wynikała początkowo pośrednio z braku władz II instancji, wskutek czego ministerstwa zarządzały bezpośrednio administracją powiatową, nadzorując ją za pomocą aparatu inspekcyjnego.

4. Wzajemny stosunek ministrów i kompetencje RM nadal regulował – jak wiadomo – dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 roku⁴⁹.

W art. 56 ust. 1 ustalona została zasada solidarnej odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej RM za ogólny kierunek działalności rządu, a więc zarówno powzięcie decyzji przez RM w zakresie jej kompetencji, jak też ustalenie przez nią zasad działania dla poszczególnych ministerstw jako działów administracji państwowej. Zatem art. 56 odróżniał ogólny kierunek

⁴⁸ Sprawa, o której mówił art. 63, tymczasowo została uregulowana przez rozporządzenie RM z dnia 18 marca 1921 roku (MP nr 74 z 19.03.1921) zawierające statuty organizacyjne ministerstw, GUS i GUZ. Niemniej jednak nie było to definitywne uregulowanie z punktu widzenia art. 63 wymagającego w tej kwestii ustawy.

⁴⁹ Por. R. Hausner, *Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. 4: *Organizacja administracji rządowej (Projekt)*, Warszawa 1932, s. 18-19.

działalności rządu od kierunku polityki poszczególnych ministrów⁵⁰. Równolegle istniała odpowiedzialność indywidualna poszczególnych ministrów, którzy ponosili ją oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie: a to zarówno za zgodność tej działalności z konstytucją i innymi ustawami państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki (art. 56 ust. 2). W tym pojęciu działalność ministra w urzędzie wiązała się z następującymi zagadnieniami: zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami, czyli odpowiedzialność za legalność działalności ministra; kierunek polityki ministra, czyli odpowiedzialność za celowość jego działania; działalność podległych ministrowi organów, czyli odpowiedzialność ministra za działalność podległych mu organów wynikała ze stosunku służbowego podporządkowania ich ministrowi⁵¹. Rozróżnienie solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności ministrów odpowiadało ich charakterowi. Z jednej strony ministrowie byli członkami rządu, czyli RM, z drugiej zaś – szefami powierzonych im działów administracji państwowej.

Jako konsekwencję systemu parlamentarnego Konstytucja w art. 57 przyjęła solidarną i indywidualną odpowiedzialność ministrów za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej, co wynikało z przyjęcia w art. 51 zasady nieodpowiedzialności prezydenta (zarówno parlamentarnej, jak i cywilnej) za czynności urzędowe⁵². Co więcej, ministrowie ponosili odpowiedzialność również za niewykonanie przez Prezydenta aktów rządowych, których dokonanie było jego konstytucyjnym obowiązkiem. Wskutek tego Prezydent otrzy-

⁵⁰ W. L. J a w o r s k i, *Konstytucja z dn. 17 marca 1921. Prawo polityczne z października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 221.

⁵¹ K o m a r n i c k i, dz. cyt., s. 42-43.

⁵² Trudno sobie jednak wyobrazić Prezydenta, który by nie ustąpił w sytuacji, gdy przeciwko niemu powstała opozycja mająca zdecydowaną większość w obu Izbach. Co prawda w takiej sytuacji Prezydent mógł rozwiązać Sejm, ale na to potrzebna była zgoda kwalifikowanej większości w Senacie – a wypadek taki w praktyce stawał się nieprawdopodobnym. Zatem w razie konfliktu rządu z parlamentem, Prezydent nie mógł wesprzeć rządu, dając mu do ręki jedyny środek, który mógł w takiej sytuacji skutkować, a mianowicie: rozwiązanie Sejmu. Jaki był zatem praktyczny skutek powyższych postanowień? Według Jaworskiego: „Prezydent, który popadł w konflikt z rządem, nie mógł go zdymisjonować, bo nie znalazłby się nikt, kto by utworzył rząd nie mający za sobą większości Sejmu. Zaś rząd, który popadł w konflikt z Sejmem, musiał ustąpić, ponieważ jedynego środka w tej sytuacji, którym było rozwiązanie Sejmu, nie mógł zaproponować Prezydent, jeżeli się oczywiście abstrahuje od nieprawdopodobnej ewentualności, iż w senacie znajdzie się wymagana większość gotowa do walki z Sejmem” – por. Odczyt „Rząd”, w: *Konspekt do wykładu. Wprowadzenie do historii administracji i prawa publicznego*, oprac. Z. Szcząska, Warszawa 1993/94, s. 40-41.

mał wobec rządu stanowisko wpływowego doradcy, decyzja zaś należała do odpowiedzialnego gabinetu⁵³.

Jeśli chodzi o realizację odpowiedzialności ministrów, to polityczną odpowiedzialność formułowała Konstytucja w art. 58, według którego do odpowiedzialności parlamentarnej pociągał ministrów Sejm zwyczajną większością. Zatem Sejm wykonywał to prawo przez uchwalanie wniosków nieufności. Zgodnie z artykułami 43, 44, 46, 56 i 57 Konstytucji zakres odpowiedzialności parlamentarnej ministrów obejmował zarówno ich własne działania, jak też działania podległych im organów oraz wszelkie akty rządowe Prezydenta.

Konstytucja знаła dwa rodzaje odpowiedzialności: solidarną – za ogólny kierunek jego działalności, obejmującą cały gabinet, i indywidualną – za jego działalność w urzędzie, obejmującą poszczególnego ministra. Konsekwencją wotum nieufności był obowiązek RM, względnie poszczególnego ministra, ustąpienia na żądanie Sejmu. Z procedury tej został wyłączony Senat.

Konstytucja nie określiła natomiast zasad odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, stanowiąc w art. 59 ust. 1, iż określi ją osobna ustawa. W myśl art. 59 ust. 2 do odpowiedzialności konstytucyjnej pociągał ministrów wyłącznie Sejm⁵⁴.

Wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej musiał być podpisany przez co najmniej 100 posłów⁵⁵. Po spełnieniu tego

⁵³ Miller, *Rządy parlamentarne w Polsce*, s. 595.

⁵⁴ Przyjęty w Konstytucji tryb realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej, według którego oskarżenie należało do parlamentu lub do jednej z izb, a osądzenie do specjalnego sądu lub trybunału sądowego wywodził się z przepisów Konstytucji 3 Maja: „[...] Chcąc, aby Straż Praw narodowych obowiązana była do ścisłej odpowiedzi Narodowi za wszelkie onych przestępstwa, stanowimy, iż gdy ministrowie będą oskarżeni, przez deputację do egzaminowania ich czynności wyznaczoną, o przestępstwo prawa, odpowiadać mają z osób i majątków swoich. W wszelkich takowych oskarżeniach Stany zgromadzone prostą większością wotów Izb złożonych odesłać obwinionych ministrów mają do sądów sejmowych po sprawiedliwe i wyrównujące przestępstwu ich ukaranie, lub przy dowiedzionej niewinności od sprawy i kary uwolnienie [...]” – art. VII Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 roku, „*Volumina Legum*”, t. IX: 1782-1792, Kraków: Komisja Prawnicza Akademii Umiejętności 1889, s. 222.

⁵⁵ Dnia 17 grudnia 1924 roku Sejm głosował nad wnioskiem o postawienie w stan oskarżenia byłego ministra przemysłu i handlu Władysława Kucharskiego, w związku ze znacznymi stratami, jakie poniósł Skarb Państwa przy znoszeniu zarządu państwowego zakładów żyrardowskich. Za wnioskiem głosowało 175 posłów, przeciw 139, wstrzymało się 32. Wniosek upadł, gdyż do wymaganej przez konstytucję kwalifikowanej większości 3/5 zabrakło 13 głosów. Natomiast uchwałą z dnia 20 marca 1929 roku Sejm postawił w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu ministra skarbu Gabriela Czechowicza za przekroczenie budżetu 1927/1928. TS, po przeprowadzeniu rozprawy, uchwałą z dnia 29 czerwca 1929 roku zawiesił postępo-

warunku Marszałek Sejmu stawiał ów wniosek, w ciągu ośmiu dni od jego zgłoszenia, na porządku obrad, które ograniczały się do odpowiedzi na pytanie: czy Sejm przechodzi nad wnioskiem do porządku dziennego, czy przekazuje go komisji do rozpatrzenia. Zadaniem komisji było: po pierwsze: przesłuchanie ministra, świadków i biegłych oraz zbadanie dokumentów dotyczących sprawy, po drugie: przedstawienie Sejmowi wyników swojej pracy w postaci wniosku o postawienie ministra w stan oskarżenia lub jego odrzucenie. Postawienie ministra w stan oskarżenia następowało większością 3/5 oddanych głosów, w drodze uchwały powziętej w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Uchwała Sejmu, stawiająca ministra w stan oskarżenia, zastępowała akt oskarżenia. Był to zatem środek nadzwyczajny, mający zastosowanie wyłącznie w istotnie wyjątkowych okolicznościach⁵⁶. Rozpoznanie sprawy – jedynie w granicach uchwały sejmowej – i wydanie wyroku należało do Trybunału Stanu⁵⁷. Konsekwencją uchwały o postawieniu ministra w stan oskarżenia⁵⁸ było zawieszenie ministra w urzędowaniu. Minister nie mógł uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu⁵⁹.

Minister odpowiadał przed Trybunałem Stanu za działania i zaniechania, wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, którymi w zakresie swojego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu naruszył konstytucję lub inną ustawę, naraził państwo na niebezpieczeństwo lub wyrządził oczywistą i znaczną szkodę jego interesom⁶⁰. Z tych postanowień wynika, że minister odpowiadał nie tylko za legalność urzędowania, ale także za jego celowość, o ile naraził państwo na niebezpieczeństwo lub zaszkodził jego interesom. Minister odpowiadał zatem za *dolus* i *culpa*, a nie za *casus*⁶¹.

wanie w tej sprawie, do czasu wydania przez Sejm uchwały zawierającej merytoryczną ocenę zakwestionowanych przez Sejm pod względem formalnym kredytów – Z. C y b i c h o w s k i, *Trybunał Stanu*, w: *Encyklopedia podręczna prawa*, s. 1044.

⁵⁶ W. K o m a r n i c k i, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 350.

⁵⁷ Ustawa z dnia 21 kwietnia 1923 roku o Trybunale Stanu, Dz.U. RP nr 59 z 15 czerwca 1923, poz. 415.

⁵⁸ Jednocześnie z uchwaleniem postawienia ministra w stan oskarżenia Sejm wybierał zwykłą większością trzech posłów celem popierania oskarżenia przed Trybunałem Stanu – Ustawa o TS, art. 7.

⁵⁹ Tamże, art. 8.

⁶⁰ Tamże, art. 1.

⁶¹ C y b i c h o w s k i, *Trybunał Stanu*, s. 1044.

Na tych samych zasadach minister odpowiadał za działania i zaniechania Prezydenta Rzeczypospolitej albo zastępującego go Marszałka Sejmu, a nadto we właściwym sobie zakresie urzędowania – za działania i zaniechania RM oraz innych ministrów, jeśli był bezpośrednią przyczyną ich działań lub zaniechań lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej⁶². Minister odpowiadał również za działania i zaniechania RM oraz innych ministrów, lecz tylko w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu, jeśli na skutek działania lub zaniechania stał się bezpośrednio winnym lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej⁶³. Natomiast za działalność lub zaniechanie podległych ministrowi organów minister odpowiadał tylko we właściwym sobie zakresie urzędowania i tylko wtedy, gdy stał się ich bezpośrednio winnym lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej.

Minister skazany przez Trybunał Stanu tracił urząd z mocy samej ustawy⁶⁴ i nie mógł skorzystać z prawa łaski, przysługującego Prezydentowi. Odpowiedzialność konstytucyjna nie wyłączała odpowiedzialności wynikającej z powszechnej mocy ustaw karnych za przestępstwa związane, jak i nie związane ze sprawowaniem urzędu. Jednak za popełnienie przestępstwa związanego ze sprawowaniem urzędu Sejm mógł pociągnąć ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, co powodowało wówczas konieczność przekazania toczącej się przed inną władzą sprawy Trybunałowi⁶⁵.

O odpowiedzialności cywilnej Konstytucja milczała. Jednak można ją było wyprowadzić pośrednio z art. 121, który ustanowił powszechną odpowiedzialność cywilną urzędników za szkodę wyrządzoną obywatelowi przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Z drugiej zaś strony art. 51 ust. 1 wyłączył od niej jedynie Prezydenta Rzeczypospolitej. Zatem można z całą pewnością stwierdzić, iż Konstytucja marcowa uznawała odpowiedzialność cywilną w stosunku do ministrów⁶⁶. Z pozostałych rodza-

⁶² K. D u b i e l, T. S a l o n i, *Podręcznik urzędnika państwowego*, Wilno 1925, s. 105-106.

⁶³ O bezpośredniej winie ministra można było mówić, jeśli poparł on działanie lub zaniechanie RM lub innego ministra albo wziął w nim udział, zaś o winie pośredniej, gdy minister mógł zapobiec działaniu, ale tego nie uczynił. Kwestią dyskusyjną pozostawał problem odpowiedzialności ministra w razie przegłosowania go na RM: czy głosowanie przeciw wnioskowi wystarczyło, czy też potrzebna była reakcja silniejsza w postaci podania się do dymisji. Uważa się, że rozstrzygnięcie tej kwestii winno zależeć od charakteru i ważności sprawy – por. C y b i c h o w s k i, *Trybunał Stanu*, s. 1044.

⁶⁴ Ustawa o TS, art. 23.

⁶⁵ Ustawa o TS, art. 2.

⁶⁶ K o m a r n i c k i, *Polskie prawo polityczne*, s. 343.

jów odpowiedzialności należy jeszcze wspomnieć o odpowiedzialności dyscyplinarnej, która wynikała z istoty stosunku służbowego i hierarchicznego ustroju administracji⁶⁷.

Dla określenia roli ministrów i ich konstytucyjnego stanowiska w ustroju państwowym, wynikających z Konstytucji marcowej, ważne jest ustalenie form ich współdziałania zarówno z Prezydentem Rzeczypospolitej, jak i z ciałami ustawodawczymi.

Co do pierwszej kwestii warto zauważyć, iż Prezydent, stojąc na czele władzy wykonawczej, musiał znajdować się w stałym kontakcie z RM. Konstytucja nie wykluczała jego obecności podczas jej posiedzeń. Jednak obecność Prezydenta nie zmieniała charakteru prawnego zapadających w tym czasie decyzji. Były to wyłącznie decyzje rządu, który ponosił za nie całkowitą odpowiedzialność. Obecność Prezydenta podczas posiedzeń RM była wyrazem państwowego współdziałania, które przy systemie oddającym w ręce parlamentu wybór Prezydenta Rzeczypospolitej, a pośrednio desygnowanie premiera, a zatem i składu rządu, stawało się wyrazem politycznej jedności, cechującej system parlamentarny⁶⁸. Zatem RM miała, zgodnie z art. 55, prawo zgromadzenia się i obradowania bez uczestnictwa Prezydenta.

Co do kwestii drugiej, przy ustroju parlamentarnym stosunek ministrów do parlamentu jest podstawą instytucji gabinetu parlamentarnego, co z kolei wymagało stałego kontaktu ministrów z parlamentem. Zatem istotna była prawna możliwość łączenia w jednej osobie stanowiska ministra i członka parlamentu. Konstytucja marcowa dopuszczała jednoczesne piastowanie urzędu ministra i mandatu poselskiego lub senatorskiego, co wynikało bezpośrednio z brzmienia artykułów: 16, 17 i 37, według których minister, jako urzędnik, wybrany na posła lub senatora, nie musiał być urlopowany, a lata spędzone na wykonywaniu mandatu liczyły mu się do lat służby. Tak samo poseł lub senator, mianowany ministrem, nie tracił mandatu. Przepisy te Konstytucja rozciągnęła również na podsekretarzy stanu, a więc na zastępców ministrów, czyniąc tym samym i ten urząd dostępnym dla parlamentarzystów.

⁶⁷ Odpowiedzialność dyscyplinarną regulowały ustawy z dnia 17 lutego 1922 roku: O państwowej służbie cywilnej i o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym, Dz.U. RP nr 21, poz. 164 i 165; Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku W przedmiocie zmiany niektórych postanowień ustawy z dnia 17 lutego 1922 roku o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym, Dz.U. RP nr 65, poz. 582.

⁶⁸ K o m a r n i c k i, *Zarys ustroju państwowego*, s. 41.

Jak natomiast wyglądała sprawa uczestnictwa ministra – parlamentarzysty w obradach Sejmu? Kwestię tę rozstrzygał art. 60 Konstytucji, według którego ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mieli prawo brania udziału w posiedzeniach sejmowych oraz przemawiania przed mówcami zapisanymi do głosu. Nadto regulaminy Sejmu i Senatu zapewniały rządowi prawo udziału w obradach Komisji. Ministrowie mogli brać również udział w głosowaniu, o ile byli posłami. Co prawda artykuł 60 Konstytucji nie wspominał o posiedzeniach Senatu, należy jednak domniemywać, że nie było żadnej przeszkody w udziale ministrów w posiedzeniach Senatu, skoro senator mógł zostać ministrem.

Odpowiednikiem prawa ministrów do brania udziału w posiedzeniach parlamentarnych i zabierania na nich głosu, a w ten sposób wpływania na przebieg dyskusji i podejmowane uchwały, było prawo parlamentu, choć przepisy Konstytucji milczały w tej kwestii, żądania obecności ministrów pojawiając się w Sejmie lub Senacie na żądanie izb, gdy zachodziła potrzeba udzielenia parlamentowi wyjaśnień⁶⁹. Brak odpowiedniego uregulowania nie był jednak zbyt dotkliwy, bowiem ministrowie częściej korzystali z uczestnictwa w obradach, niż od nich stronili.

Z drugiej strony – parlamentowi przysługiwało prawo kontrolowania działalności rządu. Prawo to realizowała Konstytucja, żądając: po pierwsze – formy ustawy dla budżetu (art. 4), po drugie – corocznego przedstawiania zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia (art. 7), po trzecie – zatwierdzenia przez Sejm rozporządzenia RM o czasowym zawieszeniu niektórych praw obywatelskich (art. 124); ponadto – po czwarte – upoważniono członków Sejmu i Senatu do interpelowania rządu i poszczególnych ministrów (art. 33 i 37) oraz Sejm do wyznaczania nadzwyczajnych komisji dla zbadania poszczególnych spraw (stanowiąc tzw. prawo ankiety – art. 34). Obowiązkiem ministra było udzielenie odpowiedzi, w terminie nie dłuższym niż 6 tygodni, albo w umotywowanym oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Sejm zaś winien był odpowiedź ministra uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały. Sankcję tego prawa kontroli stanowiła odpowiedzialność solidarna i indywidualna ministrów⁷⁰.

Kilkuletnie obowiązywanie Konstytucji wykazało potrzebę przeprowadzenia w niej pewnych zmian, o których praktycznie zaczęto mówić nazajutrz po jej uchwaleniu. Sam Sejm Ustawodawczy nie uważał jej za dzieło doskonałe,

⁶⁹ T e n ż e, *Polskie prawo polityczne*, s. 328.

⁷⁰ M i l l e r, *Rządy parlamentarne w Polsce*, s. 595-396.

czego wyrazem było postanowienie art. 125 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym drugi raz z rzędu na jej zasadach wybrany Sejm mógł dokonać jej rewizji własną tylko uchwałą, powziętą większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W normalnym zaś trybie potrzebna była również zgoda Senatu i większość 2/3 głosów w każdej Izbie.

Do maja 1926 roku to Sejm stanowił główne ogniwo dyspozycji państwowej. Bez jego milczącego przyzwolenia nie mógł istnieć żaden gabinet. Inna sprawa, że wytworzenie tej większości było trudne. Konstytucja nie mogła zmienić jednak istniejących w Polsce stosunków, będących odbiciem zachodzących w tym czasie zjawisk politycznych⁷¹. Życie parlamentarne Polski w praktyce było łańcuchem tworzących się i rozpadających przypadkowych większości, dla których rząd był tylko narzędziem w sprawowaniu władzy, któremu owa większość w każdej chwili mogła wyrazić nieufność. Opinia publiczna zgodnie twierdziła, iż należy utrzymać dotychczasowy ustrój demokratyczny i parlamentarny, przy jednoczesnym wzmocnieniu władzy wykonawczej. Pierwszym krokiem w tym kierunku była uchwalona przez Sejm dnia 2 sierpnia 1926 roku Ustawa zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku.

2.2. NOWELA SIERPNIOWA

Hasła przewrotu majowego, które Marszałek Józef Piłsudski – jako kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej – ogłosił w swoim przemówieniu do zebranych 29 maja 1926 roku w Prezydium RM przedstawicieli stronnictw narodowych, były dwa: sanacji moralnej i silnego rządu⁷². Z tych haseł pierwsze należało do dziedziny etyki, drugie do dziedziny polityki. Treść pierwszego stanowiła reforma moralna, drugiego – reforma Konstytucji⁷³.

Bezpośrednim skutkiem przewrotu majowego w dziedzinie ustrojowej była uchwalona przez Sejm dnia 2 sierpnia 1926 roku Nowela konstytucyjna⁷⁴. Zmiany w Konstytucji dotyczyły wzmocnienia władzy wykonawczej i ukrócenia sejmowładztwa⁷⁵. Utrudnione zostało obalenie rządu przez Sejm, co

⁷¹ A j n e n k i e l, dz. cyt., s. 260.

⁷² MP nr 121 z 1926 roku.

⁷³ A. C h m u r s k i, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 6.

⁷⁴ Ustawa z 2 sierpnia 1926 roku, zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku, Dz.U. RP nr 78, poz. 442.

⁷⁵ Zmiany te polegały na: przyznaniu Prezydentowi nowych uprawnień, mianowicie uzyskał on prawo rozwiązywania Sejmu i Senatu, wydawania rozporządzeń z mocą ustawy,

pośrednio podnosiło autorytet Prezydenta, z którego to nominacji rząd powstawał.

Kontrola Sejmu nad rządem uległa ograniczeniu, w szczególności kontrola w postaci ustalania budżetu, interpelacji i nagłych wniosków poselskich, a tym samym zmniejszyła się możliwość pociągania rządu do odpowiedzialności zarówno parlamentarnej, jak i konstytucyjnej. Polegało to na uzupełnieniu art. 58 Konstytucji, odnoszącego się do wyrażenia wobec rządu wotum nieufności, który wymagał zwykłej większości i zwykłego *quorum* oraz nie przewidywał żadnej specjalnej procedury, wskutek czego niewykluczone było obalenie rządu lub poszczególnego ministra przypadkową większością głosów.

Jako korektę tego niezadowalającego systemu pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej przyjęto w Noweli sierpniowej w art. 6 dodatkowe postanowienie, według którego wniosek, żądający ustąpienia RM lub poszczególnych ministrów, nie mógł być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. Postanowienie to w sposób oczywisty polepszyło położenie rządu, ponieważ zapobiegało obaleniu go przypadkową większością, ale stanowiło tylko minimalną zmianę proceduralną, nie dotyczyło istoty tej kwestii, będącej decydującym punktem dla określenia systemu politycznego⁷⁶. Faktyczne zmniejszenie się władzy Sejmu pociągnęło za sobą zwiększenie się władzy formalnie Prezydenta, praktycznie zaś rządu, co w konsekwencji doprowadziło do przewagi rządu nad Sejmem⁷⁷.

Nowela sierpniowa stanowiła formalny wyraz zmiany układu sił w stosunkach między parlamentem a rządem. Pozostając w granicach systemu parlamentarnego, wzmacniała kosztem ciała przedstawicielskiego władzę wykonawczą, dając jej możność uchylenia się od parlamentarnej kontroli, dokonywanej przy okazji debaty budżetowej⁷⁸, a także podważając prawo izb do decydowania w zasadniczej kwestii określania poziomu i sposobu realizacji dochodów i wydatków państwa⁷⁹.

a w pewnych wypadkach ustalania budżetu oraz poboru rekruta; zob. W. D ł u g o c k i, *O zmianach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Na posterunku”. Gazeta Policji Państwowej nr 31 z dnia 14 sierpnia 1926 r., s. 1(285)-3(287).

⁷⁶ W. K o m a r n i c k i, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 79.

⁷⁷ C h m u r s k i, dz. cyt., s. 8.

⁷⁸ Zgodnie z art. 3 Noweli – budżet, o ile nie został uchwalony w ciągu określonego czasu, miał obowiązywać bądź w postaci, w jakiej został zgłoszony jako projekt rządowy, bądź takiej, w jakiej uchwalila go ta z izb, która ukończyła w przewidzianym przez ustawę czasie tok prac legislacyjnych.

⁷⁹ A. A j n e n k i e l, *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych 1926-1939*, Warszawa 1980, s. 26.

Konstytucja marcowa przestała faktycznie obowiązywać, a ustrój polityczny oparty na jej podstawie nie odpowiadał już stanowi rzeczy, który wytworzył się po przewrocie majowym. Trzeba było więc Konstytucję marcową zastąpić nową, przystosowaną do zmienionych warunków.

2.3. POZYCJA PRAWNA URZĘDU MINISTRA POD RZĄDAMI PRZEPISÓW USTAWY KONSTYTUCYJNEJ Z 1935 ROKU

Zmiana ustroju politycznego państwa – to czołowe hasło Sanacji, głoszone przez nią od momentu objęcia władzy. Urzeczywistniło się ono w uchwalonej dnia 23 kwietnia 1935 roku Ustawie konstytucyjnej, popularnie zwanej Konstytucją kwietniową⁸⁰. Konstytucja ta, odrzucając zasadę trójpodziału władz w jej klasyczno-dogmatycznym ujęciu, tym samym odrzuciła pojęcie władzy wykonawczej, obejmującej Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Radę Ministrów. W miejsce władzy wykonawczej „wstąpiło” pojęcie władzy rządowej, wysuwającej się na czoło w hierarchii prawno-politycznej organów państwowych – jako czynnik inicjatywy i kierownictwa. Oznaczało to emancypację czynnika rządowego w ustroju państwowym⁸¹. Zatem w odróżnieniu od swej poprzedniczki – Konstytucja kwietniowa dla określenia naczelnego organu administrującego państwem używała nie tylko pojęcia RM, ale posługiwała się również określeniem „rząd”. W skład rządu wchodził Prezes RM i ministrowie. Zgodnie z art. 26 Konstytucji, dla rozstrzygania spraw wymagających uchwały wszystkich członków rządu, ministrowie tworzyli – pod przewodnictwem prezesa – Radę Ministrów⁸².

To pojęcie rządu – jako organu odrębnego i kierowniczego – formułował art. 25 pkt 1 Konstytucji, stanowiąc, że „rząd kieruje sprawami państwa, niezastrzeżonymi innym organom władzy”. Mamy tu zatem klauzulę kompetencyjną, wyodrębniającą rząd od „innych organów władzy”, to jest: Sejmu, Senatu, Sił Zbrojnych, Sądów oraz Kontroli Państwowej (art. 3). Rząd został tutaj wymieniony na miejscu pierwszym. Z przepisu tego wynikało, w razie sporu kompetencyjnego, domniemanie właściwości rządu. Nadto z natury rze-

⁸⁰ Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. RP nr 30 z dnia 24 kwietnia 1935 roku, poz. 227.

⁸¹ K o m a r n i c k i, *Ustrój państwowy*, s. 254-255.

⁸² Tak więc pojęciem „rząd” posługiwano się, gdy mówiono o ministrach działających pod kierunkiem premiera, jak również gdy chciano objąć nim RM pojmowaną jako organ działający kolegialnie. Por. D. G ó r e c k i, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 155.

czy rząd był faktycznym wykonawcą rozległych uprawnień konstytucyjnych Prezydenta Rzeczypospolitej. Przepis art. 31 pkt 3 stanowiąc, iż „funkcje rządzenia państwem nie należą do Sejmu”, podkreślał zaś niezależność funkcji rządowych od wpływów ze strony Sejmu. Formuła ta przynosiła, w porównaniu z rozwiązaniami zastosowanymi w Konstytucji marcowej, znaczne rozszerzenie kompetencji gabinetu. Wzrostowi zaś uprawnień i niezależności rządu towarzyszyło wzmocnienie jego struktury wewnętrznej.

Zgodnie z art. 25 pkt 2 rząd składał się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Konstytucja kwietniowa akcentowała indywidualną pracę ministrów – jako podstawową formę ich działalności – stanowiąc w art. 25 pkt 4, iż „ministrowie kierują poszczególnymi działami administracji państwowej lub spełniają poruczone im zadania szczególne”. Konstytucja kwietniowa nie znała natomiast, tak jak jej poprzedniczka (w art. 62 pkt 1), urzędu tymczasowego kierownika ministerstwa. Nie regulowała również kwestii zastępstwa Prezesa RM i ministrów, a „organizację Rządu, a w szczególności zakres działania Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i ministrów” miał określić dekret Prezydenta Rzeczypospolitej⁸³. Dekret ten, zapewne dla uniknięcia kolizji z ustawodawstwem sejmowym (klausule wykonawcze i specjalne zlecenia dla poszczególnych ministrów zawarte w ustawach), ograniczyłby się do określenia właściwości ministrów w sposób możliwie ogólny, przypominający artykuł 24 dekretu z dnia 3 stycznia 1918 roku⁸⁴.

Dekret miał być wydany w zwykłym trybie z kontrasygnatą Prezesa RM i właściwych ministrów. W ten sposób rząd otrzymywał, bez potrzeby wydawania aktu ustawodawczego uchwalonego przez parlament, prawo współdecydowania o swej strukturze, kompetencjach poszczególnych ministrów itp., co oznaczało w praktyce, że o kwestiach tych może decydować biurokracja państwowa bez współudziału reprezentującego opinię publiczną parlamentu⁸⁵. Unormowanie takie nie zostało jednak wydane do roku 1939, a w zakresie tworzenia, kasowania oraz zmiany kompetencji ministrów utrzymał się stan poprzedni. Przy czym ministrów bez teki powoływano w drodze zwykłego aktu nominacyjnego. Zakres ich działania określał premier. Konstytucyjnym zwierzchnikiem rządu stał się Prezydent Rzeczypospolitej (art. 3). Należało do niego – zgodnie art. 12 pkt a – mianowanie i odwołanie ministrów.

⁸³ Konstytucja kwietniowa, art. 25, pkt 5.

⁸⁴ R. Hausner, *Pierwsze dwudziestolecie Administracji Spraw Wewnętrznych*, Warszawa 1939, s. 16.

⁸⁵ Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 304.

Konstytucja kwietniowa odróżniała jednak mianowanie i odwołanie Prezesa RM, które stanowiło prerogatywę Prezydenta, a więc nie wymagało kontrasygnaty⁸⁶, i wynikało z roli Prezydenta jako arbitra między izbami ustawodawczymi a rządem⁸⁷ – od mianowania pozostałych ministrów, które odbywało się tak jak uprzednio, na wniosek premiera. Do odwołania ministrów wymagana była kontrasygnata premiera, choć – zgodnie z art. 28 – wniosek jego nie był konieczny, ponieważ ministrowie mogli być w każdym czasie odwołani przez Prezydenta.

System z Konstytucji marcowej został zachowany także i pod tym względem, że Prezydent Rzeczypospolitej mógł mianować ministrem zarówno członka izby ustawodawczej, jak i osobę nie wchodzącą w skład parlamentu. Wprawdzie sama Konstytucja kwietniowa tej kwestii nie regulowała, lecz odsyłała w tej mierze w art. 43 pkt 2 do ustawy zwykłej, a ordynacje wyborcze do Sejmu (art. 84 pkt 2)⁸⁸ i Senatu (art. 42 pkt 2)⁸⁹ z 8 lipca 1935 roku stanowiły, że ministrowie, podsekretarze stanu i profesorowie szkół akademickich nie potrzebowali urlopu w razie wyboru na posła lub senatora, a także odwrotnie, objęcie tych stanowisk nie powodowało utraty mandatu⁹⁰ – a zatem dopuszczały łączenie urzędu ministra z mandatem poselskim lub senatorskim⁹¹.

Zabrakło natomiast w Konstytucji kwietniowej analogicznego przepisu do art. 61 Konstytucji marcowej, który ustanawiał *incompatibilitas* pomiędzy urzędem ministra a piastowaniem jakiegokolwiek innego urzędu oraz uczestnictwem w zarządzie i władzach kontrolnych instytucji obliczonych na zysk.

W mianowaniu ministrów Prezydent nie został skrzepowany ich ustawowo oznaczoną liczbą, gdyż organizacja rządu została wyjęta spod kompetencji

⁸⁶ Prezesa RM mianował Prezydent według swego uznania, z tą jednak zasadniczą różnicą w stosunku do uregulowań Konstytucji marcowej, iż przy jego wyborze nie był skrzepowany koniecznością liczenia się z większością sejmową.

⁸⁷ W razie konfliktu między tymi organami prezydent miał wolny wybór: zdymisjonowanie rządu albo rozwiązanie parlamentu. W przeciwnym razie premier, upierając się przy swoim stanowisku, mógłby przez odmowę kontrasygnowania aktu udzielającego dymisji zmusić prezydenta do rozwiązania izb – M. S t a r z e w s k i, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 46-47 oraz G ó r c k i, dz. cyt., s. 91.

⁸⁸ Ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 8 lipca 1935 roku, Dz.U. RP nr 4, poz. 319.

⁸⁹ Ordynacja wyborcza do Senatu z dnia 8 lipca 1935 roku, Dz.U. RP nr 47, poz. 320.

⁹⁰ Ordynacja wyborcza do Sejmu, art. 86 p. 2e i Ordynacja wyborcza do Senatu, art. 45 p. 2e.

⁹¹ Możliwe było więc powołanie przez prezydenta rządu, który pod względem swego składu osobowego był rządem parlamentarnym. Sytuacja taka wzmacniałaby jednak wpływ parlamenty na sprawy rządzenia, nie wydaje się więc, aby sytuacja taka była zgodna z intencjami prawodawcy konstytucyjnego.

obu izb ustawodawczych i była ustalana w drodze dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 56), który mógł być wydawany w każdym czasie, a jego zmiana lub uchylenie następowało również w tej samej formie. Prezydent otrzymał też prawo mianowania ministrów bez teki, gdyż Konstytucja wyraźnie rozróżniała w działalności ministrów: kierownictwo poszczególnych działów administracji państwowej oraz spełnianie zadań szczególnych.

Konstytucja kwietniowa przeniosła punkt ciężkości w zakresie władzy rządowej z RM⁹² na jej prezesa, który zajmował teraz szczególną pozycję. Do niego bowiem należało ustalenie ogólnych zasad polityki państwowej. Uległ również zmianie stosunek premiera do swoich ministrów. Zgodnie z art. 25 pkt 3 reprezentował on rząd i kierował jego pracami. Mógł zatem dawać ministrom dyrektywy, wynikające z ustalonych przez siebie ogólnych zasad polityki państwowej, i żądać sprawozdań z ich działalności. Prezes RM przestał być w stosunku do ministrów *primus inter pares* i uzyskał w stosunku do nich stanowisko kierownicze⁹³. Zbliżało to jego pozycję do pozycji zajmowanej w niektórych państwach przez kanclerza.

Przez cały okres II Rzeczypospolitej utrzymywana była zasada względnej równości pozycji ministrów w rządzie⁹⁴. Ministrowie byli – według art. 25 pkt 4 – kierownikami poszczególnych działów administracji państwowej – ministerstw, stanowiących najwyższą instancję administracyjną, lub spełniali poruczone im zadania szczególne, które mogły pochodzić zarówno od Prezy-

⁹² W Konstytucji kwietniowej została znacznie zmniejszona funkcja polityczna RM, odjęto jej bowiem to, co Konstytucja marcowa nazywała ogólnym kierunkiem polityki rządu. RM przypadła za to w udziale funkcja administracyjna, w najszerszym tego słowa znaczeniu – czyli funkcja rządzenia, nie pozbawiona oczywiście elementu politycznego, ale ograniczona pod tym względem przez dyrektywy Prezesa RM. Samej RM powierzono załatwianie pewnych, ściśle określonych w konstytucji lub ustawach zwykłych spraw, przy czym ustawodawca, odnosząc je do kompetencji RM, kierował się bądź względem na ich szczególne znaczenie dla Państwa, bądź też ich naturą, charakterem, powodującym, iż nie należą one do sfery działania jednego ministra, lecz kilku. Niezależnie od tego, RM występować mogła jako instancja pośrednicząca pomiędzy poszczególnymi ministrami w konkretnej sprawie, w rozstrzygnięciu której zainteresowane są działy administracji państwowej przez nich reprezentowane; por. K o m a r n i c k i, *Ustrój państwowy*, s. 260.

⁹³ C h m u r s k i, dz. cyt., s. 70.

⁹⁴ Zasada względnej równości między ministrami miała w praktyce pewne ograniczenia. W roku 1926 wzrosła przejściowo rola ministra sprawiedliwości, któremu przyznano kompetencje koordynacji całej działalności legislacyjnej gabinetu. Po maju 1926 roku poważną samodzielną w stosunku do pozostałych członków gabinetu uzyskał Józef Piłsudski, formalnie tylko minister spraw wojskowych, faktycznie jego rola wykraczała jednak daleko poza pozycję zwykłego ministra, członka gabinetu – H. I z d e b s k i, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 144.

denta (gdy mogły stanowić podstawę do powołania w skład gabinetu ministra bez teki), jak i premiera (kiedy chodziło o konkretne zadania). Ograniczeniem zasady koncentracji władzy rządowej w ręku Prezesa RM było istnienie takiego organu kolegialnego, jakim była RM, którą zgodnie z art. 26 tworzyli ministrowie dla rozstrzygania spraw wymagających uchwały wszystkich członków rządu. Zachowaniu względnej samodzielności ministrów służyło również prawo kontrasygnaty, wespół z Prezesem Rady Ministrów, aktów rządowych Prezydenta Rzeczypospolitej nie wpływających z jego prerogatyw.

Minister, który kontrasygnował akt urzędowy prezydenta, odpowiadał zań przed Sejmem i prezydentem. Nie można jednak przyjąć istnienia odpowiedzialności bez przyjęcia pewnego zakresu samodzielnego stanowienia. Co prawda zakres odpowiedzialności ministra był ograniczony, ponieważ za zgodność aktu z linią polityczną rządu i dyrektywami udzielonymi ministrowi odpowiadał Prezes RM, który akt ten kontrasygnował, niemniej jednak instytucja podwójnej kontrasygnaty była konstytucyjnym wyrazem pewnej samodzielności ministra w dziedzinie objętej art. 25 pkt 4⁹⁵.

Stosunek rządu do pozostałych pięciu organów państwa Konstytucja opierała na założeniu ścisłego rozgraniczenia funkcji. Największą wagę, z istoty rzeczy, miało ustalenie relacji rządu w stosunku do parlamentu. W tej dziedzinie, zgodnie z art. 31 pkt 2, Sejmowi służyło prawo pociągania rządu do odpowiedzialności parlamentarnej oraz prawo zatwierdzania zamknięcia rachunków państwowych i udzielania rządowi absolutorium. Sejm mógł nadto żądać, przy udziale Senatu, uchylecia zarządzeń wprowadzających stan wyjątkowy (art. 78 pkt 4 i 6). Obu izbom przysługiwało również prawo interpelowania rządu, pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej i prawo udziału w wykonywaniu kontroli nad długami państwa (art. 30 i 31 pkt 2, art. 45 pkt 2 i 3 oraz art. 46 pkt 1 i art. 48). Funkcje kontrolne nie dawały jednak Sejmowi prawa do bezpośredniego wkraczania w sferę rządzenia (art. 31 p. 3). Z drugiej zaś strony rząd przez swoje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 50) i prawo udziału w posiedzeniach izb (art. 45 pkt 1 i art. 48) miał możliwość współdziałania z izbami w ich działalności ustawodawczej i nadawania kierunku tej działalności⁹⁶.

⁹⁵ L. K r a j e w s k i, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracyjna” 1937, nr 9, s. 489.

⁹⁶ Sytuację rządu w tym zakresie poważnie wzmacniały przepisy art. 50 p. 2 i 3, 58, 59 p. 1, 60; por. K r a j e w s k i, art. cyt., s. 485.

Wzmocnienie pozycji ustrojowej rządu pociągnęło za sobą przekształcenie koncepcji odpowiedzialności rządu. Jak wiadomo, Konstytucja marcowa przewidywała dwa rodzaje jego odpowiedzialności: parlamentarną i konstytucyjną. Konstytucja kwietniowa dodała do nich odpowiedzialność polityczną.

W porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w Konstytucji marcowej, odpowiedzialność parlamentarna ministrów przed Sejmem została ograniczona i uregulowana w odmienny od dotychczasowego sposób. Wniosek o ustąpienie rządu mógł być teraz zgłoszony w Sejmie jedynie w czasie sesji zwyyczajnej. Nie mógł też być głosowany na posiedzeniu, na którym został zgłoszony (postanowienie to wprowadzała już Nowela Sierpniowa). Dalsze postępowanie wyglądało w następujący sposób:

– gdy Sejm wypowiedział się zwykłą większością za wnioskiem, a prezydent w ciągu trzech dni nie odwołał gabinetu bądź ministra, którego ustąpienia żądano, ani też nie rozwiązał izb, wniosek wędrował do Senatu;

– jeżeli Senat na najbliższym posiedzeniu wypowiedział się za wnioskiem, prezydent odwoływał rząd bądź rozwiązywał izby⁹⁷.

W ten sposób od decyzji Prezydenta ostatecznie zależało, czy zdymisjonuje rząd, któremu obie izby uchwaliły wotum nieufności, czy też rozwiąże izby, zarządzając jednocześnie nowe wybory⁹⁸. Zmiana w odpowiedzialności parlamentarnej polegała również na tym, że Senatowi nadane zostało prawo współdecydowania wraz z Sejmem oraz, co ważniejsze, że sama decyzja została osłabiona przez oddanie ostatecznej decyzji o losach rządu, bądź izb – w ręce Prezydenta⁹⁹.

Ponieważ Konstytucja nie dawała innej możliwości Sejmowi pociągania rządu do odpowiedzialności, jak tylko przy zachowaniu procedury wynikającej z art. 29, w praktyce odrzucenie przez Sejm zasadniczych projektów ustawodawczych rządu albo systematyczne odrzucanie budżetu musiałoby wywołać przesilenie rządowe albo rozwiązanie izb, przy czym Senat w tym wypadku byłby pozbawiony możliwości wypowiedzenia się. Niemożliwe byłoby natomiast postawienie przez rząd Sejmowi kwestii zaufania, ponieważ rząd opierał się na zaufaniu prezydenta, a nie izb¹⁰⁰.

⁹⁷ Konstytucja kwietniowa, art. 29, pkt 2-4.

⁹⁸ Rezultaty wyborów do nowego Sejmu nie wiązały wprawdzie prezydenta prawnie, musiałyby go jednak wiązać politycznie. Przejście konfliktu między rządem a Sejmem przez wszystkie etapy procedury konstytucyjnej wymagałoby wyjątkowo niepomysłnego układu stosunków – zob. K r a j e w s k i, art. cyt., s. 485.

⁹⁹ A j n e n k i e l, *Polskie konstytucje*, s. 304.

¹⁰⁰ K r a j e w s k i, art. cyt., s. 486.

W przeciwieństwie do ograniczonej odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem, przed Prezydentem Rzeczypospolitej ministrowie odpowiadali w sposób nieograniczony. Uznano, że rząd i jego członkowie muszą mieć zaufanie Prezydenta jako organu mającego władzę zwierzchnią. Jeśli nastąpiłby konflikt między prezydentem a rządem, w wyniku którego cały rząd lub poszczególni jego członkowie straciliby zaufanie prezydenta, rząd musiałby ustąpić¹⁰¹. Prezydent mógł odwołać gabinet w każdym czasie, niezależnie od tego, czy rząd miał nadal zaufanie parlamentu, czy też nie¹⁰². Przez odpowiedzialność polityczną należało rozumieć odpowiedzialność za każdy akt, który się odnosił do spraw publicznych, w szczególności za ogólny kierunek działalności rządu i kierunek polityki każdego ministra, za zgodność tej działalności z Konstytucją i z innymi ustawami państwa oraz za działanie podległych organów.

Utrzymano również zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu¹⁰³, choć nowa Konstytucja uchyliła w ogóle odpowiedzialność RM, a utrzymała odpowiedzialność ministrów tylko w jednym kierunku, a mianowicie – zgodnie z art. 25 – „za naruszenie Konstytucji lub aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem”, i tylko za naruszenie umyślne, uchylając w ten sposób wszelką inną odpowiedzialność. Tak więc ministrowie odpowiedzialni byli za akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej, bez względu na to, czy wypływały one lub nie wypływały z jego uprawnień osobistych, czy wymagały lub nie kontrasygnaty¹⁰⁴.

Jednocześnie Konstytucja kwietniowa utrudniała urzeczywistnienie tej odpowiedzialności, wymagając, aby uchwałę o oddaniu członków rządu pod sąd Trybunału Stanu podejmowały wspólnie obie izby kwalifikowaną większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy liczby członków połączonych izb (art. 30 pkt 3), co w praktyce oznaczało znikomą możliwość realizacji tej odpowiedzialności; nadto postanowienie to wpływało na osłabienie pozycji Sejmu. Co więcej, Konstytucja w art. 13 pkt 2i przyznała prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydentowi Rzeczypospolitej bez żadnych ograniczeń i zaliczała je do jego pre-

¹⁰¹ Następstwem konfliktu między prezydentem a premierem była dymisja gabinetu Walerego Sławka w 1935 roku. Zob. G ó r e c k i, dz. cyt., s. 92-93.

¹⁰² A. D e r y n g, *Równowaga władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej a nowa konstytucja polska*, Lublin 1937, s. 10.

¹⁰³ Ustawa o Trybunale Stanu z 14 lipca 1936 roku, Dz. U. RP nr 56, poz. 403.

¹⁰⁴ C h m u r s k i, *Nowa konstytucja*, s. 74.

rogatyw. Z konstytucji usunięto natomiast – jak wiadomo – zapis o odpowiedzialności Prezydenta, który teraz, w myśl art. 2 pkt 2, odpowiadał „wobec Boga i historii za losy Państwa”¹⁰⁵.

Z powyższych postanowień wynika, że Prezydent Rzeczypospolitej miał decydujący wpływ na funkcjonowanie rządu, jego prawa i obowiązki. Rząd zaś uzyskał przewagę nad Sejmem. To rząd decydował o losach państwa, ustalając ogólne zasady polityki państwowej oraz czuwając nad ich wykonaniem. Jednocześnie w stosunku do Konstytucji marcowej w istotny sposób zostały ograniczone prawa rządu przez pozbawienie ministrów charakteru jedynych doradców Prezydenta Rzeczypospolitej przy wydawaniu aktów urzędowych.

Zatem zamierzone przez twórców Konstytucji kwietniowej uniezależnienie rządu od Sejmu zostało w pełni osiągnięte. Jednocześnie nastąpiło jednak uzależnienie zupełne rządu od Prezydenta Rzeczypospolitej, co przejawiało się również w politycznej odpowiedzialności ministrów przed prezydentem, wynikającej z art. 28.

*

Kolejne konstytucje II Rzeczypospolitej wyznaczały z jednej strony wzajemny stosunek państwa i społeczeństwa oraz granice ingerencji państwowej, z drugiej zaś sytuację administracji w stosunku do innych organów władzy i jej zadania.

Mimo że to Prezes RM reprezentował rząd na zewnątrz, kierował jego pracami i uchwałал ogólne zasady polityki państwowej, obydwie konstytucje przewidywały własną odpowiedzialność ministra. Konstytucja kwietniowa

¹⁰⁵ Innej odpowiedzialności dla prezydenta ustawa zasadnicza nie przewidywała. Prezydent Rzeczypospolitej nie odpowiadał zatem wobec żadnego czynnika ziemskiego. Odpowiedzialność wobec historii to odpowiedzialność, jak słusznie zauważa Władysław Rostocki, moralna wobec pokoleń, które oceniają w przyszłości sprawowanie władzy przez prezydenta. Nie można jednak pominąć faktu, że ten brak odpowiedzialności dotyczył tylko aktów urzędowych prezydenta. Po upływie kadencji mógł on być pociągnięty do odpowiedzialności za czyny nie związane ze sprawowaniem urzędu, a dokonane w okresie, gdy sprawował władzę – W. R o s t o c k i, *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej*, Lublin 2000, s. 53-54. A. Peretiakowicz w swoim artykule zatytułowanym *Kryzys parlamentaryzmu a konstytucja polska z 1935 r.* („Studia Prawnicze” (Poznań) 1938, s. 149), zastanawiał się, dlaczego prezydent miał być nieodpowiedzialny konstytucyjnie za swe czynności urzędowe także po zakończeniu swego urzędowania, zwłaszcza wobec faktu, iż wiele aktów urzędowych prezydenta nie potrzebowało kontrasygnaty ministra, w przeciwieństwie do monarchy konstytucyjnego.

dodała jeszcze do odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej odpowiedzialność polityczną, która w praktyce wysunęła się na plan pierwszy.

W odniesieniu do organizacji organów centralnych podległych ministrom, tzn. ministerstw, obydwie konstytucje nie regulowały liczebności i kompetencji ministrów, pozostawiając te sprawy normalnemu trybowi ustawodawczemu. Jednak do roku 1939 sprawa ta nie została uregulowana.

THE OFFICE OF MINISTER IN THE YEARS 1918-1939. LEGAL BASIS

S u m m a r y

Subsequent constitutions of the Second Republic of Poland, i.e. the March Constitution (1921) and the April Constitution (1935), determined on the one hand the mutual relation between the State and society as well as the extent of the State's interference, and on the other the position and tasks of the administration with respect to the other bodies of State authority.

Although it was the Prime Minister who represented the government externally, headed its activities and determined the general outline of the State policy, both constitutions provided for individual liability of the interior minister. In addition to parliamentary and constitutional liabilities, the April Constitution added political one, which in fact was to become the most important.

As far as the structure of the central bodies (ministries) were concerned, neither of the constitutions specified the number and competences of the ministers, leaving these matters to normal course of legislation. Yet, until 1939 this matter remained unresolved.

Translated by Tomasz Palkowski

Słowa kluczowe: dwudziestolecie międzywojenne, konstytucja, Sejm, prezydent, minister, ministerstwo, premier, odpowiedzialność polityczna, odpowiedzialność parlamentarna, odpowiedzialność konstytucyjna, Trybunał Stanu.

Key words: prewar period, Constitution, Sejm, President, Prime Minister, minister, ministry, political responsibility, parliamentary responsibility, constitutional responsibility, State Tribunal.