

I. ARTYKUŁY

JERZY STEMBROWICZ

PREZES RADY MINISTRÓW W PRL

Obowiązujące konstytucje socjalistyczne Europy i Azji kształtują na ogół radę ministrów i rząd zgodnie z doktryną jednolitości władzy jako kolegialną egzekutywę naczelných organów władzy (parlamentu i naczelnego organu prezydzialnego) i powierzają jej funkcje wykonawcze, sprawowane pod kontrolą parlamentu i wyłanianego przezeń naczelnego organu prezydzialnego (np. Prezydium Rady Najwyższej w ZSRR czy Radę Państwa w Polsce, NRD, Rumunii i ostatnio w Bułgarii¹

Konstytucje socjalistyczne budują na ogół radę ministrów jako organ złożony z kierowników resortów, którzy stanowią naczelne organy administracji lub stoją na czele komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelných organów administracji (por. art. 31 Konstytucji PRL). Rada Ministrów jest zatem nie tylko organem wykonawczym lecz także administracyjnym, stąd jej nazwa: naczelny organ wykonawczy i zarządzający. Nieco inna jest konstytucyjna sytuacja pełniącej w Jugosławii funkcje rady ministrów Związkowej Rady Wykonawczej, która przypomina egzekutywę typu komitetu parlamentu (Skupsztiny). Składa się ona w zasadzie z posłów do Skupsztiny, a nie z kierowników resortów, choć niektórzy z tych ostatnich mają (związkowi sekretarze stanu) a inni funkcjo-

¹ Stosunki między Radą Ministrów a naczelnymi organami władzy komplikuje instytucja prezydenta republiki, istniejąca w niektórych państwach socjalistycznych. Prezydent republiki jest także pośrednikiem między rządem a naczelnym organem władzy. On bowiem w Czechosłowacji powołuje i odwołuje rząd, który odpowiada za swoją działalność przed Zgromadzeniem Federalnym, które może wyrazić rządowi zaufanie lub go odmówić. Prezydent Republiki i rząd natomiast nie mają prawnych środków przeciwstawiania się Zgromadzeniu. W Ludowej Republice Wietnamu prezydent Republiki przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu wniosek w sprawie nominacji premiera, a następnie, po akceptacji przez Zgromadzenie Narodowe składu rządu przedstawionego mu przez premiera dokonuje aktów nominacji premiera i członków rządu (art. 50 ust. 5 i art. 63 konstytucji z 1959 r.). W Jugosławii według art. 226 ust. 2 konstytucji z 1963 r. prezydent Republiki proponuje jednego z posłów Skupsztiny Związkowej na przewodniczącego Związkowej Rady Wykonawczej. Wyboru przewodniczącego i na jego wniosek członków Związkowej Rady Wykonawczej, która odpowiada (niezupełnie ściśle) rządowi w innym państwie, dokonuje z grona deputowanych Skupsztiny Rada Narodów i Rada Społeczno-Polityczna Skupsztiny.

nariusze administracji mogą mieć w pewnych granicach prawa członków Związkowej Rady Wykonawczej. Stąd ta ostatnia nosi nazwę organu polityczno-wykonawczego Skupsztiny i nie sprawuje — przynajmniej w założeniu — funkcji zarządzania (administracji) powierzanych innym organom.

Komitetową genezę rady ministrów odnajdujemy w Związku Radzieckim chociażby w Konstytucji z 1924 r., która traktowała poprzednika późniejszej Rady Ministrów — Radę Ludowych Komisarzy — jako organ Centralnego Komitetu Wykonawczego, a także w Polsce Ludowej w okresie 21 VII-31 XII 1944 r., kiedy Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego nie był rządem w dotychczas przyjętym u nas znaczeniu, lecz wykonawczo-zarządzającym komitetem Krajowej Rady Narodowej.

W ogóle Rada Ministrów w systemie organów państwa socjalistycznego ma swoje historyczne źródło — przynajmniej do pewnego stopnia — w demokratycznej koncepcji kolegialnej egzekutywy, działającej jako komitet organu przedstawicielskiego i w jego imieniu (tzw. rządu Zgromadzenia), inaczej niż rada ministrów w systemie burżuazyjno-parlamentarnym, która wywodzi się w swej genezie z zespołu doradców monarchy, przy pomocy którego sprawował on władzę zanim zespół ten nie przekształcił się w odrębny organ egzekutywy, nie podlegający parlamentowi (inaczej zatem niż w systemie rządów zgromadzenia), choć w różnym stopniu zależny od niego.

Ostatecznie jednak na radę ministrów współczesnego państwa socjalistycznego (w tym i Jugosławii) oddziaływały, patrząc historycznie, obie koncepcje: komitetowa i parlamentarna. Pierwsza akcentuje charakter rządu jako podporządkowanej egzekutywy oraz kolegialność w jego działaniu, druga widzi w nim organ samodzielnej władzy rządowej — również kolegialny, lecz kierowany przez przewodniczącego, zwanego też premierem lub, np. w NRF, kanclerzem — którego rola jest na ogół szczególna w rządzie i wobec pozostałych członków rządu (gabinetu).

Te uwagi dotyczące historycznego uwarunkowania koncepcji rady ministrów w państwie socjalistycznym mogą przyczynić się do należytego zrozumienia pozycji i roli prezesa Rady Ministrów w Polsce Ludowej.

Konstytucja z 1952 r. nie wyodrębnia (z jednym wyjątkiem) prezesa Rady Ministrów — poza nazwą i pierwszeństwem przy wymienianiu kategorii członków rządu — spośród składu Rady Ministrów. Mówiąc inaczej, nie czyni zeń samodzielnego organu-urzędu, z czym harmonizuje okoliczność, że nie przyznaje mu osobistych kompetencji (uprawnień i obowiązków). Konstytucja nie zna w dziedzinie naczelných organów administracji innych organów poza Radą Ministrów — egzekutywą naczelných organów władzy, ministrami oraz komitetami, pełniącymi funkcje naczelných organów administracji państwowej.

Prezes Rady Ministrów — jak to wynika z samej nazwy — powołany jest do stałego przewodniczenia Radzie i w tym sensie korzysta z pier-

wszeństwa w wymienionym w art. 31 Konstytucji składzie rządu. Z pierwszeństwa tego jednak nie wynikają *expressis verbis* szczególne funkcje prezesa Rady Ministrów, które wymieniają wyraźnie niektóre konstytucje socjalistyczne², nie kreujące jednak również przewodniczącego rządu na odrębny organ państwowy.

Od reguły, że polska Konstytucja nie zna osobistych kompetencji prezesa Rady Ministrów istnieje jeden wyjątek, przewidziany w art. 29 ust. 2, który uzależnia powoływanie i odwoływanie poszczególnych członków Rady Ministrów między sesjami Sejmu przez Radę Państwa od wniosku przewodniczącego rządu. Jest rzeczą charakterystyczną, że Konstytucja nie wymaga wniosku prezesa Rady Ministrów przy powoływaniu i odwoływaniu rządu lub poszczególnych jego członków przez Sejm³.

Należy jeszcze wspomnieć o art. 22 Konstytucji, który głosi, że na interpelacje poselskie odpowiadają prezes Rady Ministrów lub ministrowie. Obowiązek odpowiedzi włożony na prezesa Rady Ministrów nie ma, moim zdaniem charakteru osobistego. Odnosi się on w kontekście innych przepisów Konstytucji, nie znających odrębnego urzędu przewodniczącego rządu, a tym samym w zasadzie odrębnego zakresu jego kompetencji — do Rady Ministrów. Ona bowiem, wydaje się, jest właściwym adresatem interpelacji (składanej natomiast na ręce przewodniczącego rządu) jako samodzielny organ administracji państwowej. Konstytucja zatem wymaga odpowiedzi (na interpelacje) ze strony prezesa Rady Ministrów jako przewodniczącego rządu, tzn. w imieniu rządu i odnoszącej się do zakresu działania Rady Ministrów. Inna rzecz, że w prak-

² Np. art. 65 konstytucji Albanii w brzmieniu z 4 VII 1950 r. mówi: „Przewodniczący reprezentuje rząd, przewodniczy na jego posiedzeniach i kieruje (podkr. aut.) jego pracami”. (Konstytucja NRD z 1968 r. stwierdza w art. 80 ust. 4 i 5, że prezes Rady Ministrów kieruje pracą ministrów, i jej Prezydium. Szerzej określają zadania przewodniczącego rządu konstytucje węgierska z 1949 r. i Jugosławii z 1963 r. § 26 ust. 1 konstytucji Węgier głosi, że „Prezes Rady Ministrów przewodniczy na posiedzeniach Rady Ministrów, czuwa nad wykonaniem rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów i kieruje pracą organów bezpośrednio jej podległych”, zaś § 26 ust. 2, że prezes Rady Ministrów — jak i ministrowie — może wydawać rozporządzenia w zakresie własnych kompetencji, które nie mogą być sprzeczne z ustawami, dekretami Rady Prezydialnej i uchwałami Rady Ministrów. Art. 230 konstytucji Jugosławii powierza przewodniczącemu Związkowej Rady Wykonawczej czuwanie nad wykonaniem uchwał Rady i realizacją jej polityki oraz koordynowanie administracji związkowej. Równie lakonicznie i w sposób nierozwinięty, jak polska konstytucja z 1952 r., ujmują rolę przewodniczącego rządu m. in. konstytucje: ZSRR z 1936 r., Bułgarii z 1947 i 1971 r. oraz Rumunii z 1965 r.

³ Podobnie nie wymagają takiego wniosku przepisy konstytucji ZSRR i innych konstytucji wzorowanych na konstytucji radzieckiej. Inaczej nowa konstytucja Bułgarii z 1971 r. (art. 101). Konstytucja NRD przewiduje w art. 80 ust. 1, że przewodniczący Rady Państwa proponuje Izbie Ludowej kandydaturę prezesa Rady Ministrów, a ona powierza mu utworzenie rządu, który (na jego wniosek) powołuje Izba Ludowa (art. 80 ust. 2). Powołanie rządu w państwach socjalistycznych, znających urząd prezydenta państwa — patrz przypis 1.

tyce może to być odpowiedź dotycząca osobiście funkcji prezesa Rady Ministrów, ale przyznanych mu poza Konstytucją. Do tego zagadnienia jeszcze wrócę.

Nawiązując do prezesa Rady Ministrów jako przewodniczącego rządu, należy zauważyć, że z pojęciem przewodnictwa jakimkolwiek ciału roboczemu kolegialnemu wiąże się różne czynności, a nie tylko prowadzenie jego obrad, jak w szczególności: czuwanie nad przygotowaniem posiedzeń i wykonywaniem uchwał powziętych na posiedzeniach, koordynowanie czynności poszczególnych członków kolegium, mediacja między nimi w razie potrzeby, reprezentowanie kolegium na zewnątrz. Wymienione czynności wyprowadza się w drodze logicznego rozumowania na podstawie powszechnie obserwowanej praktyki z funkcji stałego przewodniczącego każdego roboczego kolegium, jeżeli funkcje te nie mają być sprowadzone do czynności porządkowych i formalno-reprezentacyjnych. W przypadku np. rządu byłoby to bardzo dlań kłopotliwe, jeżeli w ogóle praktycznie możliwe, zważywszy konieczność operatywnego i bieżącego wykonywania zadań przez takie ciało *in corpore*, przez jego mniejsze kolegia, a także przez poszczególnych jego członków.

Oczywiście przygotowanie posiedzeń, czuwanie nad wykonaniem uchwał i koordynowanie pracy członków ciała kolegialnego, mediacje między nimi, wszystko to należy nie tylko do zadań przewodniczącego, lecz i poszczególnych członków tego ciała, a wreszcie i całego kolegium. Im zadania ciała kolegialnego stają się większe i bardziej skomplikowane, im samo ciało jest liczniejsze, a tym samym i wewnętrznie bardziej złożone, tym bardziej wzrasta rola przewodniczącego, który musi koncentrować się na koordynowaniu i organizowaniu pracy całego zespołu, dobierając sobie jeszcze z grona członków kolegium pomocników (wiceprzewodniczących). Rola przewodniczącego staje się w ten sposób w gruncie rzeczy rolą kierownika ciała kolegialnego z tym, że kierownik ten nie przestaje być zarazem jednym z członków kierowanego przez siebie kolegium, co przejawia się w tym, że w razie różnicy zdań w kolegium i głosowaniu z tego powodu, przysługuje mu z reguły, tak jak innym członkom, jeden głos.

Opisana sytuacja pasuje do prezesa Rady Ministrów według konstytucji PRL, który przewodniczy ciału liczącemu kilkadziesiąt (kiedyś ponad 40, obecnie ponad 30) stałych członków, nie biorąc pod uwagę osób uczestniczących w posiedzeniach rządu, a nie wchodzących w jego skład. Przewodniczy on ciału, które pracuje plenarnie i w węższych kolegiach (por. w szczególności Prezydium Rządu i Komitet Obrony Kraju, a przedtem Komitet Ekonomiczny), którym (najważniejszym) przewodniczy też prezes Rady Ministrów. Przewodniczy on ciału, które kieruje w sposób operatywny i na zasadzie centralizmu demokratycznego administracją państwową i gospodarką narodową oraz zajmuje centralne (choć nie najwyższe) miejsce w strukturze aparatu państwowego.

Tak więc ze specyfiki zadań i struktury Rady Ministrów — przy czym zadania i struktura wpływają na siebie wzajemnie, choć w ostatniej instancji rozstrzygać powinny zadania (bo one powinny determinować strukturę) — wynikają, przedstawione tu w sposób bardzo ogólny, funkcje przewodniczącego rządu. Nie zostały one zapisane w Konstytucji z 1952 r. ani w innym akcie rządu ustawowego. Ponieważ są one wykonywane, należy je zakwalifikować do zwyczajów konstytucyjnych, które działają *praeter legem fundamentalem*, tzn. bez zmiany lub uchylenia norm konstytucyjnych, będąc swoistym ich uzupełnieniem⁴.

Prezes Rady Ministrów wchodzi zatem, w myśl Konstytucji z 1952 r. i opisanych zwyczajów, w skład Rady Ministrów celem zapewnienia prawidłowego działania tego kolegiального organu. Chcąc być w zgodzie z wyrażoną w Konstytucji koncepcją, prezes Rady Ministrów musiałby wykonywać swe funkcje tylko jako *primus inter pares*, tzn. bez uprawnień władczych zarówno w stosunku do innych organów (chyba że ma własny resort), jak też w odniesieniu do pozostałych członków rządu, wobec których jest wyższy według Konstytucji godnością primusa, lecz równy pod względem prawnym. Warto w tym miejscu przypomnieć, że okoliczności pozakonstytucyjne, a nawet w ogóle pozaprawne, np. wynikające ze zwyczajów politycznych czy autorytetu osobistego, mogą równie skutecznie jak prawo, albo i skuteczniej, określać konkretne stanowisko państwowe, nie wyłączając prezesa Rady Ministrów, o którego właśnie nam chodzi. Istotnie pozycję prezesa Rady Ministrów kształtuje nie tylko przepis Konstytucji, który głosi, że prezes Rady Ministrów przewodniczy Radzie. Poza powołanym już art. 29 ust. 2 Konstytucji, o którym kolejno będzie mowa, istnieją inne okoliczności mające w praktyce poważny wpływ na zakres działania, a więc i pozycję przewodniczącego rządu.

W braku innych uregulowanych w Konstytucji osobistych uprawnień prezesa Rady Ministrów wyjaśnienia wymaga wskazane już uwarunkowane przez Konstytucję powoływania i odwoływania poszczególnych członków rządu, w okresie między sesjami Sejmu, przez Radę Państwa od konkretnego wniosku prezesa Rady Ministrów⁵. Dodajmy, że choć powoływania całego rządu oraz powoływania i odwoływania poszczególnych jego członków przez Sejm nie uzależnia Konstytucja z 1952 r. od podobnego wniosku prezesa Rady Ministrów, praktyka nie zna przypadku, aby jakiegokolwiek zmiany dotyczące obsady stanowisk rządowych dokonane przez Sejm odbyły się bez wniosku desygnowanego (powołanie całego rządu) lub urzędującego prezesa Rady Ministrów⁶. Podobną

⁴ Na temat zwyczajów konstytucyjnych por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, wyd. 2, Warszawa 1967, s. 152 i n.

⁵ Nie tylko w polskiej Konstytucji. Por. też np. art. 49 lit. g) konstytucji radzieckiej, art. 35 pkt 12 konstytucji bułgarskiej z 1947 i art. 94 pkt 4 konstytucji z 1971, czy art. 64 pkt 4 konstytucji rumuńskiej.

⁶ Praktyka ta pod rządem Konstytucji z 1952 r. została wprowadzona na po-

praktykę obserwuje się i w wielu innych państwach socjalistycznych. Niektóre z nich natomiast upoważniają wyraźnie w swych konstytucjach przewodniczącego rządu do przedstawiania parlamentowi wniosków w sprawie obsady rządu⁷. Praktyka powoływania Rady Ministrów na wniosek uprzednio desygnowanego przez Sejm prezesa Rady Ministrów — w razie ustąpienia rządu — doznała, jak wiadomo, utrwalenia w regulaminie Sejmu z 1957 r. Sprawa natomiast odwołania rządu przez Sejm i udziału przewodniczącego rządu w procedurze odwoływania i powoływania poszczególnych członków Rady Ministrów nie znalazła oryginalnego (odwołanie rządu) lub w ogóle wyrazu w regulaminie Sejmu. Odwołanie przez Sejm prezesa Rady Ministrów nie jest równoznaczne z odwołaniem całego rządu (casus rezygnacji J. Cyrankiewicza ze stanowiska przewodniczącego rządu i w konsekwencji odwołanie go przez Sejm 23 XII 1970 r.), co każe ostrożnie traktować problem solidarnej odpowiedzialności rządu przed Sejmem, a w każdym razie potwierdza istnienie odpowiedzialności indywidualnej prezesa Rady Ministrów, jak i każdego z pozostałych członków rządu⁸.

Rolę prezesa Rady Ministrów⁷ w powoływaniu rządu oraz mianowaniu i odwoływaniu poszczególnych jego członków, a nawet w odwoływaniu i powoływaniu przewodniczącego rządu — tłumaczy oddziaływanie zwyczajów parlamentarnych zarówno na konstytucyjną koncepcję stanowiska przewodniczącego rządu, jak i na dalsze jej kształtowanie w praktyce parlamentarnej, a w związku z tym oddziaływanie okresu poprzedzającego uchwalenie Konstytucji z 1952 r. Mała Konstytucja z 1947 r. określała bowiem kompetencje rządu i jego przewodniczącego według zasad tradycyjnego systemu parlamentarnego, odzwierciedlonego konkretnie w przepisach Konstytucji z 1921 r., a nawet, rzecz można, wzmacniała siedzeniu Sejmu pierwszej kadencji w dniu 12 XII 1952 r., kiedy Sejm powierzył B. Bierutowi, którego desygnował na stanowisko prezesa Rady Ministrów, przedstawienie Sejmowi wniosków w sprawie składu rządu. Sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu, Ł. 16.

⁷ Por. art. 226 ust. 227 ust. 3 konstytucji Jugosławii z 1963 r., a także art. 80 ust. 1 konstytucji NRD z 1968 r.

⁸ Jako głowa administracji państwowej prezes Rady Ministrów poniósł w grudniu 1970 r. samodzielną odpowiedzialność, która nie objęła innych członków rządu i w rezultacie której zrezygnował ze stanowiska i został odwołany przez Sejm. Por. oświadczenie w Sejmie J. Cyrankiewicza: „Zgłaszam rezygnację ze stanowiska prezesa Rady Ministrów. Uważam — na gruncie wieloletniego doświadczenia — że nie powinienem pełnić w dalszym ciągu funkcji szefa władzy wykonawczej w świetle ostatnich wydarzeń w naszym kraju — którym zapobiec nie byłem w sianie — a które znalazły dopiero na VII Plenum Komitetu Centralnego PZPR niezbędne, właściwe, polityczne, zgodne z najżywoźniejszymi interesami państwa — rozwiązanie”. Podaję za „Trybuną Ludu” z 24, 25, 26, 27 grudnia 1970 r.

⁹ Rada Państwa 13 II 1954 r. na wniosek ówczesnego* prezesa Rady Ministrów B. Bieruta odwołała go ze stanowiska, powołując na jego miejsce J. Cyrankiewicza. Dopuszczalność zmiany na stanowisku przewodniczącego rządu przez Radę Państwa wydaje się wątpliwa.

pozycję prezesa Rady Ministrów w porównaniu z tekstem Konstytucji Marcowej. W szczególności Mała Konstytucja przewidywała mianowanie i odwoływanie członków Rady Ministrów przez prezydenta RP na wniosek prezesa Rady Ministrów, który przyjmował polityczną odpowiedzialność za rządowe akty głowy państwa (przy pomocy kontrasygnaty), niezależnie od odpowiedzialności właściwego ministra¹⁰.

Wobec zniesienia urzędu prezydenta RP po wejściu w życie przepisów Konstytucji z 1952 r., organem powołującym rząd i członków rządu stał się zamiast głowy państwa — Sejm, a między jego sesjami poszczególnych* członków rządu może odtąd powoływać i odwoływać Rada Państwa (z obowiązkiem przedstawienia uchwał w tym względzie do aprobaty Sejmowi na najbliższej sesji). Jednak wnioskująca rola prezesa Rady Ministrów przy powoływaniu rządu oraz powoływaniu i odwoływaniu jego poszczególnych członków została nadal zachowana, mimo zniesienia stanowiska prezydenta RP i mimo braku konstytucyjnych dyrektyw odnośnie do roli przewodniczącego rządu przy powoływaniu go i jego poszczególnych członków przez Sejm. Co więcej, w latach 1952 - 1956 można było zaobserwować praktykę dokonywania zmian w Radzie Ministrów, powołanej w listopadzie 1952 r. przez Sejm — bez względu na ich znaczenie nie (bezpośrednio) przez Sejm lecz za pośrednictwem Rady Państwa¹¹, w czym można dopatrzeć się oddziaływania systemu parlamentarnego. Rada Państwa była mianowicie w tym okresie w stosunkach Sejm — Rada Ministrów kształtowana jakby na wzór tradycyjnej głowy państwa. Miała ona przede wszystkim powoływać i odwoływać członków Rady Ministrów, Sejm zaś powoływać rząd *in corpore* na swojej pierwszej po wyborach sesji. Praktyka lat 1952 - 1956 zaczęła później ustępować, na fali przemian październikowych 1956 r., bezpośrednim kontaktom rząd — Sejm przy utrzymaniu jako zwyczaju wnioskującej roli prezesa Rady Ministrów, lecz zwróconej już nie tylko do Rady Państwa, lecz także i to znacznie częściej, a nawet przede wszystkim, do Sejmu.

Przedstawiony wywód pozwala, moim zdaniem, zrozumieć, dlaczego wyodrębniono wyjątkowo w Konstytucji osobistą rolę prezesa Rady Ministrów właśnie w związku z kompetencjami Rady Państwa, a nie Sejmu wobec rządu oraz wyjaśnić wpływ parlamentarnej koncepcji przewodniczącego rządu i polskiej tradycji parlamentarnej w tym względzie na kształtowanie się pozycji prezesa Rady Ministrów. Pozycję tę, niez-

¹⁰ Art. 45 ust. 1 i art. 44 ust. 2 Konstytucji z 1921 r. w związku z art. 13 ustawy konstytucyjnej z 19 II 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Bz. U. nr 18, poz. 71).

¹¹ Do VII sesji Sejmu pierwszej kadencji odwoływanie i powoływanie członków rządu odbywało się wyłącznie przy pomocy uchwał Rady Państwa (w tym zmiana na stanowisku prezesa Rady Ministrów i powołanie pierwszych zastępców prezesa Rady Ministrów) zatwierdzanych później przez Sejm.

leżnie od opisanych okoliczności, określono na progu pierwszej kadencji Sejmu pod rządem Konstytucji z 1952 r. jako bardzo znaczną¹² w świetle tego, że powierzono ją piastunowi zniesionego urzędu prezydenta RP, który „przewodniczył również na ważniejszych posiedzeniach Rady Ministrów, na których zapadały ważne decyzje dla naszego państwa i naszego narodu”, a w życiu politycznym „jest on ponadto od czterech lat przewodniczącym KC PZPR”¹³.

Dotykamy w tym miejscu innego zagadnienia, które oddziaływało łącznie z poprzednim na faktyczne ukształtowanie się roli prezesa Rady Ministrów w Polsce Ludowej. Mianowicie wobec zniesienia, po wejściu w życie obowiązującej Konstytucji z 1952 r., urzędu prezydenta RP, który dzielił dotąd rolę rządu wraz z prezesem Rady Ministrów i to nie tylko nominalnie, jak to dzieje się zazwyczaj w systemie parlamentarnym¹⁴, ten ostatni stał się jedyną głową rządu. Miało to w konsekwencji poważne znaczenie dla pozycji prezesa Rady Ministrów, albowiem Rada Państwa, przewidziana w Konstytucji z 1952 r., odziedziczyła tylko pewne wyraźnie wymienione kompetencje prezydenta RP. Inne — na ogół w zakresie tzw. władzy wykonawczej — przeszły nominalnie na Radę Ministrów¹⁵, a ta pewne z nich przekazała z własnej woli, tzn. bez konstytucyjnego i ustawowego upoważnienia, przewodniczącemu rządu¹⁶. Dopatrzyć się tu można tendencji do wzmocnienia, a zarazem wyodrębnienia w praktyce pozycji prezesa Rady Ministrów kosztem pewnego ogra-

¹² Por. przemówienie posła F. Mazura na pierwszym posiedzeniu Sejmu pierwszej kadencji w dniu 20 XI 1952 r. w związku z postawieniem w Sejmie kandydatury B. Bieruta na prezesa Rady Ministrów. Sprawozdanie stenograficzne z pierwszego posiedzenia Sejmu, t. 16.

¹³ Jak wyżej.

¹⁴ Nominalny charakter władzy prezydenta Rzeczypospolitej wyrażał art. 43 Konstytucji z 1921 r.: „Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych mu urzędników” — któremu nadał charakter obowiązujący art. 13 ustawy konstytucyjnej z 19 II 1947. Por. też art. 17 wym. ustawy. „Na czele rządu stoi prezes Rady Ministrów, pod którego przewodnictwem ministrowie tworzą Radę Ministrów” (podkr. aut.). Realny charakter władzy prezydenta pod rządem Małej Konstytucji wyrażało systematyczne przewodniczenie przez niego obradom Prezydium Rządu, instytucji pozakonstytucyjnej, działającej od 1950 r., stanowiącej teren współpracy głowy państwa z kierownictwem rządu. Faktowi temu politycznie odpowiada okoliczność, że ówczesny prezydent Rzeczypospolitej był również przewodniczącym KC PZPR. Por. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, wyd. 2, Warszawa 1951, s. 427.

¹⁵ Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 22 VII 1952 r. Przepisy wprowadzające Konstytucję PRL (Dz. U. nr 33, poz. 233).

¹⁶ Na przekazanie w drodze delegacji kompetencji Rady Ministrów i jej przewodniczącemu wskazuję S. Rozmaryn, *O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL*. Państwo i Prawo z 1956, nr 3, s. 457 - 458. Wymienia m. in. mianowanie i odwoływanie podsekretarzy stanu przez prezesa Rady Ministrów, co poprzednio należało do kompetencji prezydenta Rzeczypospolitej zanim uchwała Nr 1102 z 2 XII 1952 r. przekazała je przewodniczącemu rządu.

niczenia zakresu działania Rady Ministrów i wobec zniesienia urzędu prezydenta państwa. Tendencja do owego wzmocnienia i wyodrębnienia funkcji prezesa Rady Ministrów miała oparcie w zwyczajach parlamentarnych, w swojego rodzaju pustce, jaka powstawała po zniesieniu urzędu prezydenta RP i braku w zamian urzędu jednostkowego zbliżonej miary, wreszcie w politycznej roli przywódcy partii rządzącej, jaką pełnił pierwszy prezes Rady Ministrów pod rządem Konstytucji z 1952 r. Nie bez znaczenia były też warunki polityczne, w jakich odbywała się zmiana Konstytucji w 1952 r. Wysuwały one na plan pierwszy rolę jednostki tak w życiu politycznym, jak i państwowym i prowadziły do koncentracji w jednej osobie i w formie unii personalnej władzy politycznej i ważnych kompetencji państwowych.

Wreszcie cofając się do okresu sprzed 1952 r., zauważmy, że w okresie Małej Konstytucji istniał zakres działania prezesa Rady Ministrów, który nie wynikał z przepisów ustawy Konstytucji z 1947 r., lecz został powierzony mu różnymi ustawami. Zakres ten obejmował sprawy administracji państwowej, a w szczególności dotyczył powoływania różnych funkcjonariuszy państwowych w organach naczelnych i terenowych¹⁷ oraz nadzoru nad działalnością tzw. urzędów centralnych. Prezes Rady Ministrów wydawał również rozporządzenia i zarządzenia wykonawcze z upoważnienia ustaw¹⁸ i bywał w ogóle upoważniony do ich wykonywania, wreszcie zwyczajowo wyrażał zgodę na ogłaszanie przez ministrów rozporządzeń wykonawczych. Wskazany zakres działania przewodniczącego rządu został utrzymany i po wejściu w życie Konstytucji z 1952 r., m. in. w dziedzinie nadzoru nad działalnością urzędów centralnych i wydawania aktów z upoważnienia ustawy, choć Konstytucja nie zna urzędów podległych prezesowi Rady Ministrów, ani rozporządzeń wydawanych przez niego. Ten zakres działania prezesa Rady Ministrów kształtował również jego pozycję, nadając jej inny niż wynikający z samej Konstytucji charakter.

Tak więc sytuacja prezesa Rady Ministrów, po wejściu w życie Konstytucji z 1952 r., w nieznacznym tylko stopniu została określona normami konstytucyjnymi. Na tę sytuację w zasadniczym stopniu wpłynęły: zadania i struktura rządu, ogólna i polska tradycja parlamentarna, zniesienie poprzednio istniejącego urzędu prezydenta państwa bez stworzenia ekwiwalentu, co nie tylko wzmocniło, w porównaniu ze stanem sprzed 1952 r., znaczenie przewodniczącego rządu, lecz i prowadziło do

¹⁷ Z mocy przepisów art. 17 ust. 2 i 3 i art. 18 ust. 1 ustawy o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. z 1949 r. nr 11, poz. 72), miał prezes Rady Ministrów zastrzeżony wpływ na obsadę urzędów państwowych centralnych i terenowych (województwów).

¹⁸ Zwyczajowo. Obowiązujące z mocy ustawy konstytucyjnej z 19 II 1947 r. przepisy Konstytucji z 1921 r. znały rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów. Nie znały natomiast rozporządzeń Rady Ministrów i prezesa Rady Ministrów, o których stanowiła Konstytucja 1935 r. (art. 27 ust. 1).

jego instytucjonalnego, a zarazem zwyczajowego wyodrębnienia wśród naczelnych organów administracji. W tym samym kierunku działały różne uprawnienia przyznane mu w okresie przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji i utrzymane w praktyce po 22 lipca 1952 r., bez względu na ich stosunek do ustawy zasadniczej. Wymienione okoliczności należy połączyć z politycznym znaczeniem przywiązywanym do funkcji prezesa Rady Ministrów i z jego stanowiskiem w kierownictwie PZPR (pierwszy przewodniczący rządu — przewodniczącym, a później I sekretarzem KCPZPR).

Tak więc stanowisko prezesa Rady Ministrów bliższe jest faktycznie parlamentarnej koncepcji rządu (w stosunkach przewodniczący — rząd) niż komitetowej (*primus inter pares*), jakby to mogło wynikać z litery naszej Konstytucji. Jednocześnie kształtuje się ono w ogólnych i polskich warunkach politycznych i strukturalnych ustroju socjalistycznego, które nadają mu, jak i Radzie Ministrów, oryginalny charakter.

Nawiasem mówiąc, czystej komitetowej koncepcji rządu nie spotykamy obecnie w żadnym państwie socjalistycznym, choć mamy gdzieś niedzie do czynienia z jej elementami w konstytucyjnym uregulowaniu struktury i działania Rady Ministrów¹⁹. W związku z tym nie spotykamy przewodniczącego rządu, który byłby tylko przewodniczącym kolegium nie będąc jednocześnie k i e r o w n i k i e m rządu, odpowiedzialnym politycznie za efekty jego pracy i mającym z tej przyczyny szczególne zwyczajowe i stanowione obowiązki i uprawnienia w sferze politycznej i prawnej, które wyróżniają go spośród pozostałych członków Rady Ministrów.

¹⁹ Komitetowa koncepcja przyświecała nie obowiązującej już konstytucyjnej ustawie o zasadach społecznego i politycznego ustroju Jugosławii i związkowych organach władzy z 1953 r. Funkcje rządu wykonywał według tej ustawy komitet — Związkowa Rada Wykonawcza — wyłoniony przez Skupsztinę spośród deputowanych jako jej organ wykonawczy. Przewodniczącym tego organu był z urzędu prezydent Federacji jako odrębny wykonawczy organ Skupsztiny, lecz wybierany z jej łona i przed nią odpowiedzialny, co stanowiło odstępstwo od zasady rządów komitetowych, bo rozbijało jedność organiczną Komitetu Wykonawczego. Obowiązująca konstytucja Jugosławii z 1963 r. wprowadziła powoływanie przewodniczącego Związkowej Rady Wykonawczej przez dwie izby parlamentu związkowego według zwyczajów systemu parlamentarnego tj. na wniosek prezydenta Federacji (por. przypis 1), lecz utrzymała jednak możliwość przewodniczenia posiedzeniom Związkowej Rady Wykonawczej przez prezydenta Federacji.

Za przykład rządów komitetowych wśród państw burżuazyjnych może uchodzić (choć też nie bez zastrzeżeń) Szwajcaria, której odpowiednik rządu — Rada Związkowa nosi w konstytucji nazwę „naczelnej władzy wykonawczej i zarządzającej” przy zachowaniu jednak organicznej odrębności od Zgromadzenia (nie pochodzi z jego łona). Przewodniczący Rady Związkowej co roku wybierany przez Zgromadzenie spośród członków Rady, nie ma własnych uprawnień. Jest tak jak pozostali członkowie Rady kierownikiem jednego z resortów. Nosi miano prezydenta Konfederacji Helweckiej i z tego tytułu ma honorowe uprawnienia reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych.

Aby uplastyczyć te uwagi, należy wskazać na naczelny organ prezydialny w strukturze aparatu państwa socjalistycznego, który kształtowany jest bez względu na nazwę (np. Prezydium Rady Najwyższej czy Rada Państwa) jako rodzaj komitetu legislatywy (parlamentu) tak w sensie składu (zmniejszone odbicie społeczno-polityczne legislatywy, powoływania (wyłaniany przez legislatywę spośród jej członków, a nie powoływany tak jak rząd) i wreszcie zadań (zastępowanie legislatywy, w szczególności w działalności prawodawczej z mocą ustawy i kontroli nad rządem — przy pełnej odpowiedzialności naczelnego organu prezydialnego przed parlamentem). W związku z tym prawne więzy naczelnego organu prezydialnego z parlamentem są ściślejsze niż rządu, co znajduje wyraz bądź w nazwie²⁰, bądź w przepisach Konstytucji²¹, bądź w innych²².

W interesującej tu nas sprawie przewodniczącego, różnica między rządem a naczelnym organem prezydialnym znajduje dobitny wyraz. Otóż regułą jest, że przewodniczący tego drugiego organu, inaczej niż przewodniczący rządu, występuje według litery Konstytucji i w praktyce na zewnątrz w zasadzie jako *primus inter pares*. Wskazuje na to np. w Polsce sposób wyboru przewodniczącego naczelnego organu prezydialnego nie różniący się od sposobu wyboru innych członków tego organu przez parlament²³, a wszędzie sposób wyboru wprost, tzn. bez uzależnienia składu naczelnego organu prezydialnego od wniosku jego przewodniczącego, a więc inaczej niż przy powoływaniu Rady Ministrów.

Przewodniczący naczelnego organu prezydialnego nie ma na ogół osobistych kompetencji (w działaniu na zewnątrz) poza honorowymi, kiedy reprezentuje Prezydium czy Radę Państwa, wykonujące — jak wiadomo — m. in. funkcje należące gdzie indziej do głowy państwa²⁴. Ustawodawstwo i znane zwyczaje w stosunkach między organami państwowymi przyznają mu raczej wyjątkowo osobiste kompetencje²⁵. Stanowisko

²⁰ Prezydium Rady Najwyższej, Zgromadzenia Narodowego; Rada Prezydialna.

²¹ Konstytucja NRD z 1968 r. określa Radę Państwa mianem organu Izby Ludowej.

²² Regulamin Sejmu PRL z 1957 r. przewiduje w art. 47 odmienny tryb wyboru Rady Państwa w porównaniu z powołaniem rządu. Rada Państwa mianowicie wybierana jest bezwzględną większością głosów (prezes Rady Ministrów i członkowie rządu zwykłą większością) i w ten sposób, że wybór wszystkich poszczególnych członków Rady Państwa odbywa się oddzielnie (rząd natomiast powoływany jest *in corpore* na wniosek przewodniczącego rządu).

²³ Jak wyżej.

²⁴ W tych państwach socjalistycznych, które nie znają głowy państwa, tzn. prezydenta republiki.

²⁵ I to praktycznie problematyczne; por. podpisywanie przez przewodniczącego i sekretarza Rady Państwa ustaw — w myśl art. 20 ust. 2 Konstytucji z 1952 r. — wobec braku u nas promulgacji ustaw. Bliżej na ten temat por. K. Działocha, *Naczelne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, Wrocław

przewodniczącego naczelnego organu prezydialnego w Polsce i w innych państwach należy przede wszystkim ujmować w kategoriach reprezentacji państwa oraz moralno-politycznych, z czym wiąże się tradycja piastowania przez przewodniczącego wysokich funkcji społecznych i politycznych²⁶. Nie jest tak jednak wszędzie, szczególnie spotykamy w NRD specyficzne uregulowanie w konstytucji z 1968 r. pozycji przewodniczącego Rady Państwa, który nie tylko przewodniczy, lecz kieruje pracą Rady Państwa (art. 69). Ponadto we własnym imieniu reprezentuje państwo na zewnątrz (art. 66 ust. 2) i w związku z tym, m. in. mianuje pełnomocnych przedstawicieli NRD w innych państwach (art. 75 ust. 1) oraz ratyfikuje umowy międzynarodowe (art. 66 ust. 2). Pozycja przewodniczącego Rady Państwa w NRD jest w stosunkach międzynarodowych pozycją głowy państwa (prezydenta), czyli odrębnego organu państwowego, zaś fakt powierzania tego stanowiska I sekretarzowi KC rządzącej Socjalistycznej Partii Jedności przesądzał zarazem o znaczeniu stanowiska przewodniczącego naczelnego organu prezydialnego w NRD, jak również o jego realnym, a równocześnie ujętym w normy konstytucyjne wpływie na działalność Rady Ministrów²⁷.

Odmierna sytuacja prezesa Rady Ministrów od przewodniczącego do naczelnego organu prezydialnego wiąże się z odmienną rolą każdego z dwóch organów kolegialnych w państwie socjalistycznym. Jeden z nich — rząd kieruje operatywnie administracją państwową i gospodarką narodową, drugi zaś — naczelnny organ prezydialny koncentruje się na wybranej działalności dyrektywnej i kontrolnej i to, jak w Polsce (lecz nie jest tak wszędzie), w dziedzinach pozarządowych oraz na reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych, co może łączyć się z prawnym wyodrębnieniem się przewodniczącego naczelnego organu prezydialnego w rodzaj głowy państwa (NRD).

Stwierdzenie, że stanowisko prezesa Rady Ministrów w PRL nasuwa w praktyce pewne skojarzenia z pozycją kierownika rządu w systemie parlamentarnym należy uzupełnić. Jest mianowicie zwyczajem, że przewodniczący rządu nie stoi u nas na czele resortu, co go wyróżnia (jak i większość wiceprezesów) spośród innych członków rządu²⁸. Z dru-

1967, s. 64 i n. Por. też J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 180 i n.

²⁶ Stanowisko przewodniczącego Rady Państwa w Polsce było do niedawna łączone z godnością przewodniczącego Ogólnopolskiego Komitetu Frontu Jedności Narodu. Jednocześnie piastun tego stanowiska jest — jak wykazuje praktyka — członkiem Biura Politycznego KC PZPR.

²⁷ W czerwcu 1971 r. wieloletni pierwszy sekretarz SED W. Ulbricht został powołany na stanowisko przewodniczącego partii zachowując stanowisko przewodniczącego Rady Państwa. Pierwszym sekretarzem partii został E. Honecker.

²⁸ Natomiast E. Osóbka-Morawski — przewodniczący PKWN łączył z tym stanowiskiem kierownictwo jednego z resortów PKWN. Podobnie wiceprzewodniczący PKWN — A. Witos.

giej strony jednak nadzór, jaki wykonuje nad działalnością tzw. urzędów centralnych, których organy kierownicze powołuje i odwołuje²⁹, czyni zeń jakby przełożonego nad pewnymi działami administracji, reprezentującego ich interesy na Radzie Ministrów. Dalej prezes Rady Ministrów występuje na forum Sejmu w imieniu Rady Ministrów przedstawiając zamierzoną, ewentualnie realizowaną politykę rządową, broniąc jej i ustosunkowując się do debaty sejmowej w imieniu rządu, inaczej np. niż minister, który występuje na forum Sejmu tylko w sprawach swego resortu i sobie powierzonych. Prezes Rady Ministrów jest — jak już zauważono — bezpośrednim adresatem interpelacji skierowanych do Rady Ministrów i w jej imieniu on lub inny członek rządu odpowiada na nie. On przesyła Sejmowi wszelkie przedłożenia rządowe, a Sejm powinien go zawiadamiać (podobnie jak i przewodniczącego Rady Państwa), o powziętych uchwałach.

Zwyczaje parlamentarne nakazują powołanie członków rządu spośród posłów. Zwyczaj ten, stwierdzony w większości państw socjalistycznych przynajmniej w stosunku do znacznej części członków rządu, a zawsze w odniesieniu do prezesa Rady Ministrów, odzwierciedla zależność rządu od parlamentu, a zarazem polityczny — a nie tylko fachowo-urzędniczy — charakter stanowiska przewodniczącego rządu, określonego w stosunkach rząd-parlament nie tyle przepisami prawa, ile zwyczajami. Polityczny charakter stanowiska prezesa Rady Ministrów występuje jednak przede wszystkim w stosunkach łączących go z rządzącą partią robotniczą (komunistyczną). Jest on bowiem członkiem kierowniczej instancji partii: w Polsce aktualnie — Biura Politycznego KC PZPR, a nawet I sekretarzem lub przewodniczącym jej komitetu centralnego³⁰. Jednocześnie jest on kierownikiem wielopartyjnym ekipy rządowej, złożonej w Polsce i w innych państwach socjalistycznych, gdzie istnieją obok partii robotniczej inne stronnictwa, z przedstawicieli tych stronnictw popierających politykę partii robotniczej.

Przy tych podobieństwach, w znacznym stopniu zewnętrznych, do systemu parlamentarnego wskazać należy na różnice wypływające z innej roli partii rządzącej w systemie socjalistycznym niż w systemie tradycyjnym. Określanie przez tę partię podstawowych kierunków polityki państwa determinuje z punktu widzenia politycznego pozycję rządu jako „naczelnego organu wykonawczego i zarządzającego władzy państwowej”,

²⁹ Można tu wymienić np. Komitet do Spraw Radia i Telewizji, Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk, Urząd do Spraw Wyznań, Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki. Nadzór nad pewnymi centralnymi urzędami prezes Rady Ministrów zleca w praktyce wiceprezesom Rady.

³⁰ Np. do niedawna w Bułgarii stanowisko przewodniczącego Rady Ministrów i I sekretarza KC BPK łączył T. Ziwwow. Podobnie w Mongolii stanowisko przewodniczącego rządu i I sekretarza Mongolskiej Partii Ludowo-Rewolucyjnej łączy J. Cedenbał, zaś w Korei stanowisko przewodniczącego Rady Ministrów i Generalnego sekretarza KC Koreańskiej Partii Pracy — Kim-Ir-Sen.

inaczej mówiąc, najwyższego organu administracji państwowej (art. 30 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.),³¹ zaś pozycję przewodniczącego rządu, jako przede wszystkim głowy tej administracji (rozumiejąc tu i zarządzanie gospodarką narodową) realizującej wytyczne ze wspomnianych podstawowych kierunków polityki państwa pod kontrolą partyjną i naczelnych organów władzy — u nas Sejmu.

Tak więc polityczno-parlamentarne zadania przewodniczącego rządu w państwie burżuazyjno-parlamentarnym³² ustępują miejsca zadaniom organizacyjno-administracyjno-wykonawczym w państwie socjalistycznym. Dzieje się to szczególnie tam, gdzie nastąpiło rozdzielenie funkcji prezesa Rady Ministrów od funkcji przewodniczącego lub I sekretarza kierowanej instancji partii rządzącej. Rozdzielenie to obserwuje się obecnie w większości państw socjalistycznych. Jest ono wyrazem „nowego podziału władzy”, charakterystycznego dla państwa socjalistycznego, między instancje partyjne a aparat państwowy³³. Podział ten kieruje zarazem zainteresowania przewodniczącego rządu przede wszystkim na sprawy wykonawstwa i zarządzania, a nie rozstrzygnięć czysto politycznych, zapadających w naczelnych instancjach rządzącej partii, z tym że jasna delimitacja tych dwóch kategorii spraw nie zawsze jest możliwa. W samym powoływaniu rządu przez parlament na wniosek desygnowanego uprzednio prezesa Rady Ministrów przejawia się również ów podział władzy. O ile w wielopartyjnym systemie parlamentarnym powo-

³¹ Inaczej, przynajmniej w konstytucji i oficjalnie — określa się charakter Związkowej Rady Wykonawczej w Jugosławii. Kierując również administracją federalną, Rada w założeniu ma charakter nie organu administracji lecz polityczno-wykonawczego Skupstiny. Por. przypis 1.

³² Jak stwierdza J. Rivero, we Francji, ojczyźnie kontynentalnego systemu parlamentarnego, prezes Rady Ministrów, stojący na czele administracji państwowej, nie mógł się w III i IV Republice należycie wywiązać ze swych funkcji kierownika administracji był bowiem pochłonięty zadaniami czysto politycznymi. *Droit Administratif*, Paris, 2 wyd. 1962, s. 293. W dwupartyjnym systemie Wielkiej Brytanii, w którym premier jest na ogół pierwszym Lordem Skarbu, co daje mu duży wpływ na nominacje w całej administracji — zawdzięcza on swój znany autorytet w państwie i w rządzie stanowisku i wpływającym stąd politycznym obowiązkom lidera rządzącej partii.

³³ W niektórych państwach socjalistycznych obserwuje się łączenie stanowiska przywódcy rządzącej partii ze stanowiskiem przewodniczącego Rady Państwa (oprócz opisanego przypadku od 1960 r. w NRD, także w Rumunii oraz Bułgarii po powołaniu Rady Państwa w lipcu 1971 r.), co jest zachowaniem połączenia stanowiska partyjnego ze stanowiskiem państwowym, lecz jednocześnie wyrazem rozdziału funkcji przywódcy rządzącej partii od obowiązków przewodniczącego rządu. Dodajmy, ograniczając się do przykładów europejskich, że w Czechosłowacji do 1968 r. było, a w Jugosławii jest od początku republiki łączone stanowisko prezydenta państwa z przywództwem politycznym. I tak np. poprzedni prezydent Czechosłowacji Novotný był I sekretarzem KC KPCz, zaś prezydent Jugosławii Tito jest przewodniczącym ZKJ. Por. realizację podobnej koncepcji w V Republice Francuskiej. W osobie prezydentów Republiki de Gaulle'a (1958-1969) i Pompidou — obu politycznych przywódców rządzącej formacji.

ływanie rządu służy przede wszystkim celom politycznym, to jest stworzeniu koalicji partyjnej wokół desygnowanego przewodniczącego rządu, o tyle w państwie socjalistycznym, przy istnieniu w nim kilku partii, polityczna koalicja międzypartyjna istnieje w sposób trwały, niejako niezależnie od rządu, a tworzenie i skład rządu są tylko jej stałymi konsekwencjami i przejawami, czego wyrazem jest dobór współpracowników przez desygnowanego prezesa Rady Ministrów w uzgodnieniu z władzami partii sojusznicych i zgodnie z decyzjami kierownictwa partii rządzącej³⁴.

Po zwróceniu uwagi na polityczną stronę stanowiska prezesa Rady Ministrów przejdźmy do wskazania na jego zadania organizacyjno-administracyjno-wykonawcze, które dają, moim zdaniem, podstawę do traktowania tego stanowiska jako odrębnego organu. Są one — ogólnie rzecz biorąc — kontynuacją pewnych funkcji prezydenta RP i prezesa Rady Ministrów z okresu sprzed 22 lipca 1952 r., rozwijanych następnie i skoncentrowanych teraz w jednym organie przewodniczącego rządu.

Zaliczyć tu należy funkcje nadzoru i nominacji dotyczące urzędów centralnych, które czynią z prezesa Rady Ministrów rodzaj zwierzchnika nad pewnymi działami administracji państwowej, których interesy nie są reprezentowane w Radzie Ministrów przez resortowych członków Rady³⁵. Należą tu dalej funkcje ponadresortowe dotyczące aparatu państwowego w ogólności.

O nadzorze nad centralnymi urzędami była już mowa, wspomniano też o wydawaniu przez prezesa Rady Ministrów rozporządzeń i zarządzeń wykonawczych, w szczególności z mocy upoważnień ustawowych. Dotyczą one m. in. stosunków służbowych pewnych kategorii pracowników państwowych oraz praw i obowiązków obywateli. Nie jest ich specjalnie wiele, lecz nadal istnieje zwyczaj wyrażania zgody przez przewodniczącego rządu na publikacje w dzienniku urzędowym rozporządzeń ministrów i innych członków Rady Ministrów, co jest wyrazem władczej kontroli prezesa Rady Ministrów nad prawodawczą działalnością naczelnich resortów organów administracji.

Prezes Rady Ministrów ma pewne uprawnienia koordynacji międzyresortowej z mocy ustaw. Jednak przede wszystkim w drodze praktyki rozwinęły się samoistne, tj. nie oparte na upoważnieniu ustawy, zarzą-

³⁴ Desygnowany prezes Rady Ministrów J. Cyrankiewicz, przedstawiając Sejmowi proponowany skład rządu, powoływał się na uzgodnienie tego składu z Komisją Porozumiewawczą Stronnictw Politycznych i decyzją Biura Politycznego KC PZPR — pierwsza sesja Sejmu drugiej kadencji, posiedzenie 20 II 1957 r., Sprawozdanie stenograficzne, ł. 35; powoływał się także na wniosek I sekretarza KC PZPR, wyrażony także z upoważnienia Komisji Porozumiewawczej i posłów bezpartyjnych — pierwsza sesja Sejmu piątej kadencji, posiedzenie z 20 VI 1969 r., Sprawozdanie stenograficzne, ł. 9.

³⁵ W praktyce prezes Rady Ministrów zleca wiceprezesom Rady nadzór nad niektórymi z centralnych urzędów.

dzenia prezesa Rady Ministrów o charakterze ponadresortowym, (a niekiedy dotyczące praw i obowiązków obywateli), ustalające obowiązki organów administracji i gospodarki podporządkowanej Radzie Ministrów. Podobnie jak uchwały Rady Ministrów owe zarządzenia wiążą resortowych członków rządu, koordynując ich działalność i kierując nią³⁶. Spotykamy również zarządzenia prezesa Rady Ministrów wydawane na podstawie nie powołujących się na ustawy uchwał Rady, a więc w stosunku do ustaw są one również samoistne. Należy tu wymienić zarządzenia poruczające ministrom sprawowanie koordynacji międzyresortowej, co jest — jakby przeniesieniem przez prezesa Rady Ministrów kompetencji Rady Ministrów z jej upoważnienia na poszczególnych ministrów³⁷.

Do prezesa Rady Ministrów należą nominacje na wysokie stanowiska w administracji z mocy postanowienia ustawy³⁸ lub na skutek samoistnej uchwały Rady Ministrów (podsekretarze stanu), a także inne decyzje personalne³⁹. Prezesowi Rady Ministrów poruczone zostało wykonanie przepisów o prawach i obowiązkach członków prezydiów rad narodowych (rozporządzenie Rady Ministrów z 4 V 1970 r., Dz. U. nr 11, poz. 98).

Prezesowi Rady Ministrów przysługują pewne uprawnienia w zakresie wykonywania budżetu państwa⁴⁰ i dysponowania rezerwą budżetową (to ostatecznie z upoważnienia Rady Ministrów).

Należy wreszcie w tym przykładowym opisie wskazać tu poważne

³⁶ Por. S. Rozmaryn, *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 296 oraz tenże *Organizacja pracy rządu*, s. 16 — wkładka do nr 11 Gospodarki i Administracji Terenowej z 1966 r. W ZSRR istnieje również praktyka wydawania zarządzeń (*razporiażenia*) przez prezesa Rady Ministrów. Por. A. W. Mickiewicz, *Akty w wyższych organach sowieckiego gospodarstwa*, Moskwa 1967, s. 132. Zarządzenia (*Anordnungen*), wiążące przy pomocy zawartych w nich dyrektyw w szczególności członków rządu (a także inne naczelne i terenowe organy), wydaje też prezes Rady Ministrów w NRD. Por. *Verfassung der DDR. Dokumente, Kommentar*, Berlin 1969, t. II, s. 361.

³⁷ § 1 Uchwały Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie koordynacji resortowej. Mon. Pol. nr 30, poz. 224.

³⁸ Np. na stanowiska zastępców przewodniczącego, sekretarza i członków komitetu pełniącego funkcje naczelnego organu administracji i na stanowiska zastępców Przewodniczącego i członków Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

³⁹ Np. powoływanie na wniosek sekretarza naukowego PAN jego zastępców i sekretarzy wydziałów PAN. Zgody prezesa Rady Ministrów wymaga też wybór przewodniczącego prezydium powiatowej i dzielnicowej rady narodowej.

⁴⁰ Por. zarządzenie prezesa Rady Ministrów z 2 VIII 1966 r. w sprawie przeniesienia kredytu między paragrafami budżetu centralnego (Mon. Pol. nr 40, poz. 205), wydane na podstawie art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. nr 45, poz. 221). Art. 58 ust. 4 nowej obowiązującej ustawy o prawie budżetowym z 25 XI 1970 r. (Dz. U. nr 29, poz. 244) stanowi również podstawę dla zarządzeń prezesa Rady Ministrów w sprawie przenoszenia kredytów, a mianowicie między rozdziałami, tytułami i paragrafami budżetu i z rezerw celowych.

uprawnienia prezesa Rady Ministrów w dziedzinie obrony narodowej i stosunków międzynarodowych. Jest bowiem Prezes RM przewodniczącym Komitetu Obrony Kraju, „kieruje jego pracami i realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i Komitetu w zakresie spraw⁷ dotyczących obronności”. Ze stylizacji sformułowania wziętego z art. 9 ust. 1 ustawy z 31 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL⁴¹ wynika, że chodzi tu o stosunkowo duży zakres samodzielności działania przewodniczącego Komitetu, zważywszy że mowa jest o realizacji przez niego generalnych założeń i wytycznych organów kolegialnych.

W dziedzinie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych prezes Rady Ministrów miał zwyczajowo ważne kompetencje w stosunku do umów rządowych i resortowych, przekazane mu ostatnio w samostnej uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z 28 XII 1968 r. (decyduje np. o wymagalności zatwierdzenia przez Radę Ministrów poszczególnych umów resortowych, a także zatwierdza niektóre z tych ostatnich). Te kompetencje prezesa Rady Ministrów stają się zrozumiałe na tle jego doniosłej w ogóle roli w kierowaniu obrotem międzynarodowym państwa.

Warto wreszcie zauważyć, że prezesowi Rady Ministrów przysługuje prawo zwracania się do Prokuratora Generalnego, aby ten zarządził przeprowadzenie kontroli przestrzegania prawa przez określone organy i w określonych zagadnieniach. Również Prokurator Generalny powinien informować prezesa Rady Ministrów o ważniejszych wynikach kontroli przestrzegania prawa, a także zgłaszać mu swe wnioski i propozycje w sprawie prawidłowego działania administracji państwowej⁴². Z inicjatywy prezesa Rady Ministrów Najwyższa Izba Kontroli powinna przeprowadzić faktyczną i następną kontrolę⁴³.

Wymieniony, zresztą w sposób niepełny, zakres działania prezesa Rady Ministrów nie jest przewidziany przepisami Konstytucji. Wynika on w pewnym stopniu z ustaw, w pewnym stopniu z przekazania prezesowi Rady Ministrów kompetencji Rady Ministrów przy pomocy uchwał samoistnych, w pewnym zaś stopniu z faktycznej działalności prezesa Rady Ministrów. Zakres ten — pomijając nadzór nad centralnymi urzędami — dotyczy w szczególności, choć nie tylko, spraw stanowiących w myśl Konstytucji zadania Rady Ministrów, a więc ponadresortowych, np. koordynowania działalności ministerstw i innych organów (np. prezydiów rad narodowych) podległych Radzie Ministrów i kierowania nią, ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami,

⁴¹ Dz. U. nr 44, poz. 220.

⁴² Art. 42 ustawy z 14 IV 1967 r. o Prokuraturze PRL (Dz. U. Nr 13, poz. 55).

⁴³ Art. 6 ust. 3 ustawy z 13 XII 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. nr 61, poz. 230).

wydawania rozporządzeń na podstawie art. 32 pkt 1, 9, 8 Konstytucji). Akty podejmowane przez prezesa Rady Ministrów w przedstawionym zakresie jego działania bez względu na ich podstawę prawną czy zwyczajową i jej prawidłowość, rodzą w praktyce skutki: obowiązki i uprawnienia po stronie adresatów. Tworzą zatem w dziedzinie pozakonstytucyjnej, a częściowo i pozaustawowej praktyki, urząd prezesa Rady Ministrów jako jednego z odrębnych organizmów administracyjnych⁴⁴.

Stanowisko zatem prezesa Rady Ministrów jest złożone, podobnie jak i stanowisko ministra. Obaj są z jednej strony samodzielnymi organami o określonym zakresie działania, w drugiej zaś wchodzi w skład kolegialnego organu — Rady Ministrów. O ile jednak względnie łatwo odróżnić sferę uprawnień ministra jako kierownika resortu⁴⁵ od jego sytuacji jako członka rządu, o tyle rola prezesa Rady Ministrów jako przewodniczącego kolegium rządowego (czy węższych kolegów rządowych), a więc w konsekwencji i reprezentanta oraz organizatora pracy rządu — i jego osobiste funkcje o charakterze ponadresortowym (pomijając tu nadzór nad centralnymi urzędami) mogą być trudne do wyraźnego rozróżnienia. Co więcej, kompetencje Rady Ministrów i owe funkcje prezesa Rady, w razie braku dostatecznej racjonalizacji stosunków między nimi, mogą się nakładać na siebie i być wymiennie wykonywane bądź przez Radę, bądź przez jej przewodniczącego. Sytuacja taka zdaje się zachodzić np. w dziedzinie nadzoru sprawowanego przez Radę Ministrów nad działalnością resortów i nad prezydiami rad narodowych, kiedy to poszczególne

⁴⁴ Por. zbliżony — jak się wydaje — pogląd K. Siarkiewicza, który pisze o wykształceniu się jak gdyby dodatkowego pionu administracji: prezesa Rady Ministrów i przewodniczących prezydiów rad narodowych...” *Nadzór nad radami narodowymi i ich organami*, Warszawa 1968, s. 24. Gdy chodzi o innych autorów zajmujących się problemem stanowiska prezesa Rady Ministrów, to S. Rozmaryn zdawał się uznawać je za odrębny od Rady Ministrów podmiot praw i obowiązków w stosunkach z innymi organami administracji i gospodarki podporządkowanymi rządowi, lecz wyraźnie tego nie stwierdzał. Za źródło uprawnień do wydawania zarządzeń samoistnych (pozaustawowych) przez prezesa Rady Ministrów uważał jego konstytucyjne stanowisko przewodniczącego rządu — por. prace powołane w przypisie 34. W. Sokolewicz za S. Rozmarynem uznaje art. 31 Konstytucji za źródło sytuacji prawnej przewodniczącego rządu, lecz sprzeciwia się uznaniu go za odrębny organ (uznaje go natomiast za organ *sui generis*), choć dostrzega „przydzielone mu kompetencje” (*Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964, s. 296 i n.). Obu autorów wyraźnie krępuje fakt, że Konstytucja określa w sposób bardzo wąski rolę prezesa Rady Ministrów. Próby wydobywania tylko z treści art. 31 Konstytucji rzeczywistej i szerokiej roli prezesa Rady Ministrów nie są, moim zdaniem, przekonywujące. Usiłują one bowiem wprowadzić w ramy Konstytucji organ, który od początku rozwijał się przede wszystkim poza nimi.

⁴⁵ Pomijam bardziej skomplikowaną sytuację przewodniczących komisji i komitetów pełniących funkcje naczelnych organów administracji (art. 31 Konstytucji). Są oni bowiem częścią składową nie tylko Rady Ministrów, lecz komisji lub komitetu, a zarazem mają własne uprawnienia (np. wydawanie rozporządzeń i zarządzeń).

kompetencje nadzorcze należące do rządu wykonywane są przez prezesa Rady Ministrów osobiście z mocy uchwał rządu lub po prostu w drodze faktu.

Jak już zaznaczono, w państwie socjalistycznym polityczno-parlamentarne zadania prezesa Rady Ministrów ustępują zadaniom organizacyjno-administracyjno-wykonawczym. Wydaje się przeto tym bardziej celowe określenie w naszym państwie aktem wysokiej rangi, przynajmniej ustawowym, w sposób jednolity zasad pozycji prezesa Rady Ministrów i jego stosunku do Rady i do jej członków jako naczelnych organów administracji, z czym zapewne wiązałyby się potrzeba rozwinięcia i skonkretyzowania podobnym aktem kompetencji Rady Ministrów in pleno i w węższych zespołach, działających — z wyjątkiem Komitetu Obrony Kraju — na podstawie samoistnych uchwał Rady Ministrów. Wobec przekonania o odrzuceniu w naszym systemie hierarchicznego podporządkowania organów administracji państwowej (jako zasady z niezbędnymi wyłączeniami) i tym samym tzw. internów administracji, stosunki między naczelnymi oraz między naczelnymi i terenowymi organami administracji powinny być regulowane na podstawie ustaw i aktów wydawanych z upoważnienia ustawowego, co przemawia na rzecz ustawowego określenia zakresu działania organów administracji nie tylko resortowych lecz i o kompetencji ogólnej (tzn. Rady Ministrów wraz z jej prezesem).

Wymancypowanie się przewodniczącego Rady Ministrów spośród innych członków rządu jest zjawiskiem powszechnym we współczesnym państwie. Stały rozwój zakresu działania rządu i trudności sprawnego i efektywnego działania bardzo niekiedy licznego kolegium rządowego są obiektywnym czynnikiem tego zjawiska. Niemniej niewątpliwe zalety jednoosobowego kierownictwa pracą jakiegokolwiek ognia administracji czy ekonomiki wymagają ich rozważenia nie tylko w świetle technicznej i gospodarczej efektywności, lecz także z punktu widzenia społecznych skutków i uwarunkowań, wyrażonych w doktrynalnych założeniach struktury i funkcjonowania ogniw i całego aparatu państwa socjalistycznego. Do założeń tych należy kolegialność w strukturze i pracy podstawowych organów państwa (z wyjątkiem prokuratury). Konstytucja z 1952 r. daje wyraz zasadzie kolegialności w strukturze i pracy rządu, choć nie czyni tego w sposób bezpośredni i tak wyraźny, jak w odniesieniu np. do Rady Państwa lub Najwyższej Izby Kontroli. Oczywiście tej zasady nie należy traktować abstrakcyjnie i mechanicznie w przypadku organu tak złożonego w swej wewnętrznej organizacji jak rząd i powołanego do bieżącego wykonywania tak odpowiedzialnych i różnorodnych zadań, jakie wchodzą i mogą wchodzić w zakres administracji państwowej i gospodarki narodowej. Wymieniona zasada wymaga zatem uzupełnienia przez dopuszczenie w określonym zakresie jednoosobowego kierownictwa sprawami należącymi do rządu celem podejmowa-

nia indywidualnych decyzji, jak również wydawania ogólnych aktów w sprawach mniejszej wagi i w sprawach pilnych, jednak pod kontrolą rządowego ciała kolegialnego lub na podstawie upoważnienia ustawy⁴⁶.

W artykule nie sposób było uwzględnić zmian wprowadzonych do konstytucji Jugosławii przez nowelizację z Czerwca 1971 r. wobec tego, że artykuł został w międzyczasie nie tylko złożony lecz i przełamany.

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES EN RPP

Résumé

La Constitution de 1952 ne confère pas au Président du Conseil des Ministres de compétences personnelles, c'est à dire qu'elle ne crée pas pour lui de domaine autonome d'action à part le seul cas où l'intervention du Président du Conseil des Ministres est nécessaire pour rayer ou nommer un membre du gouvernement par le Conseil d'Etat entre deux sessions du Parlement.

L'obligation pour le Président du Conseil des Ministres de répondre à une interpellation parlementaire, prévue par l'art. 22 de la Constitution, ne le concerne pas personnellement mais se rapporte en fait au Conseil des Ministres au nom duquel le Président doit recevoir les interpellations et y répondre.

Ainsi la Constitution ne fait pas du Président du Conseil des Ministres un organe d'état autonome, mais le considère selon la conception *primus inter pares*.

Le Président du Conseil des Ministres est nommé à son poster par la Diète qui peut à chaque instant le démettre de ses fonctions, d'ordinaire parmi les députés. Les membres du Conseil des Ministres sont nommés et démis par la Diète — et comme le montre une longue pratique — toujours sur la demande du Président du Conseil des Ministres qui propose également à la Diète la composition du nouveau gouvernement lorsque le précédent donne sa démission (art. 48 du règlement de la Diète de 1957) ce qui d'ordinaire intervient pendant la première séance de la Diète nouvellement élue.

Le Président du Conseil des Ministres intervient à la Diète au nom du gouvernement, présentant la politique du gouvernement prévue ou déjà réalisée, la défendant et prenant position envers le débat parlementaire au nom du Conseil des

⁴⁶ Zjawisko wyrastania organów jednostkowych z organów kolegialnych nie ogranicza się do prezesa Rady Ministrów. Można powołać się też na przewodniczących prezydiów rad narodowych, którzy m. in. z mocy art. 59 ustawy z 25 I 1959 r. o radach narodowych są wyposażeni w osobiste uprawnienia, np. wydawania w sprawach niecierpiących zwłoki aktów ogólnych (z obowiązkiem przedłożenia prezydium i zatwierdzenia) i są służbowymi przełożonymi pracowników radzieckiej administracji terenowej (por. też § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 V 1970 r. w sprawie praw i obowiązków członków prezydiów rad narodowych). Wydaje się, że osobiste uprawnienia przewodniczących prezydiów rad narodowych nie powstały bez wpływu urzędu prezesa Rady Ministrów. Por. też przypis 42 oraz J. Służewski, *Przewodniczący prezydium jako jednoosobowy organ administracji*, *Gospodarka i Administracja Terenowa*, 1970 nr 10, s. 14 i n. Innym faktem tego rodzaju są własne — jak się wydaje — uprawnienia przewodniczących komitetów pełniących funkcje naczelnych organów administracji. Należą do tych uprawnień w szczególności członkostwo Rady Ministrów i wydawanie rozporządzeń i zarządzeń z mocy ustaw. Jednak § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 VI 1969 r. w sprawie szcze-

gółowego zakresu i trybu działania Komisji Planowania przy Radzie Ministrów (Dz. U. Nr 20, poz. 149) głosi, że przewodniczący Komisji wydaje rozporządzenia, zarządzenia i instrukcje w wykonaniu uchwał Komisji lub jej Prezydium.

Ministres. Les véritables relations entre le Président du Conseil des Ministres et la Diète ont subi l'influence de la traditionnelle conception parlementaire du président du gouvernement bien que dans un état socialiste les fonctions parlementaires-politiques du Président du Conseil des Ministres cèdent la place aux fonctions d'organisation, administratives et executives, sur quoi le rôle dirigeant exercé par le parti ouvrier (communiste) n'est pas sans importance. Le Président du Conseil des Ministres est en pratique membre du Bureau Politique du Comité Central du POUP. Il est en même temps chef de l'équipe gouvernementale composée de représentants du parti ouvrier ainsi que des deux autres partis: le Parti Paysan Unifié et le Parti Démocratique appuyant de façon permanente la politique du parti ouvrier.

Le Président du Conseil des Ministres assure la coordination entre les différents ressorts. Il émet des arrêtés déterminant les obligations des organes centraux et locaux de l'administration et de l'économie (et concernant parfois directement les droits et les obligations des citoyens). Tout comme les décisions du Conseil des Ministres ces arrêtés sont adressés aux membres du gouvernements compétents, oordinent leur activité et la dirigent.

Le Président du Conseil des Ministres a pour tâche de surveiller les institutions centrales c'est à dire les organes centraux d'administration qui ne tombent pas sous la compétence des membres du gouvernement (par exemple le Bureau Central de Statistique).

Le président du Conseil des Ministres effectue des nominations à certains postes (par ex. les vice-ministres ou les vice-présidents et les membres de la Commission de Planification du Conseil des Ministres). Il est président du Comité de défense Nationale, il dirige son activité et réalise les principes généraux, les décisions et les directives du Conseil des Ministres et du Comité en ce qui concerne la défense.

Il assume un rôle important dans les relations internationales de l'Etat et dispose de droits différents pour conduire des contrats internationaux.

Il dispose de certains droits dans le domaine de la réalisation du budget de l'état, du contrôle du respect de la loi dans l'activité des organes de l'administration et de toute l'administration d'état.

Le domaine d'activité du Président du Conseil des Ministres présenté ici de façon encore incomplète, lié directement aux fonctions du Conseil des Ministres, découle dans une certaine mesure de lois et dans une autre mesure des compétences du Conseil des Ministres qui lui sont conférées par des décisions internes du Conseil et enfin de l'activité réelle du Président du Conseil des Ministres.

L'activité du Président du Conseil des Ministres, non prévue par la Constitution, présente des traits nous inclinant à le considérer dans la réalité extra-constitutionnelle comme un des organes supérieurs autonome de l'administration d'état, indépendamment du fait que le Président du Conseil des Ministres entre dans la composition de l'organe collégial qu'est le Conseil des Ministres dont il dirige l'activité.

La position du Président du Conseil des Ministres dans le système des organes d'état exige une réglementation précise et adéquate afin d'éviter dans l'avenir l'effacement des limites des compétences existant entre le Conseil des Ministres et son président ainsi que la formation d'un domaine d'activité du Président du Conseil des Ministres de façon hétéroclite et pas toujours déterminé par la loi.