

Rakowski, Maciej

Pojęcie odpowiedzialności władzy wykonawczej w polskim piśmiennictwie międzywojennym

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 11, 245-261

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MACIEJ RAKOWSKI
(Łódź)

Pojęcie odpowiedzialności władzy wykonawczej w polskim piśmiennictwie międzywojennym

Begriff der Verantwortlichkeit der Exekutive im polnischen Schrifttum der Zwischenkriegszeit

1. Uwagi wstępne; 2. Pojęcie odpowiedzialności w konstytucjach międzywojennych; 3. Rodzaje odpowiedzialności w piśmiennictwie, pojęcie odpowiedzialności politycznej ministrów; 4. Pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej, inne rodzaje odpowiedzialności ministrów; 5. Pojęcie odpowiedzialności prezydenta; 6. Uwagi końcowe.

1. Einführungsbemerkungen; 2. Begriff der Verantwortlichkeit in den Verfassungen der Zwischenkriegszeit; 3. Arten der Verantwortlichkeit in dem Schrifttum, Begriff der politischen Verantwortlichkeit der Minister; 4. Begriff der Verfassungsverantwortlichkeit, andere Arten der Verantwortlichkeit der Minister; 5. Begriff der Verantwortlichkeit des Präsidenten; 6. Schlussbemerkungen.

1

Trudno nie zgodzić się z Antonim Deryngiem, który w 1934 r. pisał: [...] *zasada odpowiedzialności jest podstawą wszelkiego życia społecznego, a zarazem podstawą i odpowiednikiem zaufania społeczeństwa do jednostki, czy też kolegium sprawującego władzę*¹. W odniesieniu do demokracji rację miał też zapewne Maciej Starzewski twierdzący, że *nie da się pomyśleć władzy bez odpowiedzialności*². W opisie ustroju każdego współczesnego państwa kluczowe znaczenie ma wskazanie, przed kim i na jakich zasadach ponoszą odpowiedzialność ministrowie, a także prezydent.

Precyzja pojęciowa – zawsze wskazana – szczególnie jest wymagana przy opisie zagadnień najważniejszych, a więc i wówczas, gdy mowa jest o odpowiedzialności osób pełniących funkcje publiczne. W tym przypadku jest jednak inaczej: w piśmiennictwie odnajdujemy wskazanie różnych rodzajów odpowiedzialności członków władzy wykonawczej (politycznej, prawnej, parlamentarnej, konstytucyjnej, solidarnej, indywidualnej, karnej, cywilnej), a różni autorzy używają tych

¹ A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 67.

² M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 73.

pojęć w odmiennych znaczeniach, co gorsza – współcześnie zdarza się, że w jednej pracy pojęcia te mają zmienne znaczenie³.

Celem artykułu jest wyjaśnienie, czy podobne niedoskonałości występowały już w piśmiennictwie przedwojennym, czy też pojawiły się dopiero później. Nie było naszym założeniem dokonanie pełnego przeglądu literatury międzywojennej, przywołujemy jedynie prace wybranych autorów, które w naszym przekonaniu stanowią wystarczający materiał do badań i formułowania wniosków. Z uwagi na to, że w ustawie zasadniczej (zwłaszcza w konstytucji kwietniowej) znalazły się rozstrzygnięcia istotne także z punktu widzenia przyjmowanej terminologii (od których nie mogli uciec przedwojenni konstytucjonaliści), uznaliśmy za celowe przypomnienie w niezbędnym zakresie treści norm konstytucyjnych.

Nie wdając się w bardziej dokładne ustalanie właściwego znaczenia przywoływanych w pracy pojęć, zasygnalizujemy jedynie, że za poprawne uznajemy rozróżnienie typów odpowiedzialności przedstawione przez Bogusława Banaszaka. Odpowiedzialność polityczną zdefiniował on jako ustaloną prawnie lub zwyczajowo zasadę, według której osoba piastująca urząd państwowy obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią kontrolę. Istotą odpowiedzialności politycznej jest ponoszenie konsekwencji za celowość, zasadność czy trafność kierunków działań podejmowanych przez osobę jej podlegającą lub podejmowanych przez podporządkowane jej jednostki organizacyjne. I co najważniejsze – przesłanką odpowiedzialności politycznej może być też subiektywne przekonanie organu o niej decydującego, że z pewnych przyczyn podmiot podlegający tej odpowiedzialności nie jest bądź nie będzie w stanie podołać swoim obowiązkom (naszym zdaniem na tym właśnie polega istota odpowiedzialności politycznej). Autor ten trafnie podaje również, że gdy odpowiedzialność tego typu ponoszona jest przed parlamentem, mamy do czynienia z odpowiedzialnością parlamentarną⁴.

³ Analiza rozbieżności terminologicznych w pracach współczesnych zdecydowanie wykraczałaby poza ramy pracy. Tytułem przykładu zob.: A. Gaca, K. Kamińska, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002, s. 548 i 591; Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 63 i 491; G. Górski, S. Salmonowicz, *Historia ustrojów państw*, Warszawa 2001, s. 499, 504, 544.

⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 526–527. Podobnie odpowiedzialność polityczną definiuje m.in. Stanisław Bożyk, który jednak – niezbyt już zasadnie – podaje, że forma ta odnosi się przede wszystkim do odpowiedzialności przed parlamentem, czyli *parlamentarnej*, a przecież w systemie prezydenckim kluczowe znaczenie ma odpowiedzialność polityczna ministrów przed głową państwa. Także stwierdzenie tego autora, że odpowiedzialność polityczna dotyczy *negatywnej oceny działalności osoby*, uznać trzeba za niedoskonałe, gdyż prowadzi do zawężenia zakresu tego pojęcia. W istocie chodzi bowiem o negatywną ocenę osoby, także więc i tych okoliczności, które dotyczą czasu sprzed objęcia urzędu, ale i kwalifikacji osobistych niekoniecznie związanych z *działalnością* (przyczyną usunięcia ministra mogłaby być np. jego choroba psychiczna) – S. Bożyk, *Odpowiedzialność polityczna*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2005, s. 547. Dostrzec jednak należy, że w innym miejscu autor hasła wyraźnie określa odpowiedzialność parlamentarną jako rodzaj odpowiedzialności politycznej – *ibidem*, s. 546.

2

W międzywojennym prawodawstwie pojęcie odpowiedzialności pojawiło się już w *dekrecie o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej* z 22 listopada 1918 r.; w art. 2 zapisano, że rząd Republiki stanowią prezydent ministrów i ministrowie mianowani przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i przed nim odpowiedzialni. Nie sprecyzowano, o jaki rodzaj odpowiedzialności chodziło⁵, jednak uregulowanie odpowiedzialności ministrów łącznie z ich powoływaniem nie pozostawia wątpliwości, że mamy do czynienia z tym, co zwiemy odpowiedzialnością polityczną. Podobnie w Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. – Naczelnik Państwa oraz Rząd byli *odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu* (art. 4). Także w tym przypadku ustrojodawca zrezygnował z dookreślenia rodzaju odpowiedzialności, jednak i tutaj chodziło o odpowiedzialność polityczną, którą miał ponosić również Naczelnik Państwa. Wskazuje na to zwłaszcza treść przepisu poprzedzającego, odnoszącego się do powoływania Rządu; logiczne wydaje się więc założenie, że kolejny artykuł traktuje o jego odwoływaniu, a więc o odpowiedzialności politycznej. Gdyby w art. 4 Małej Konstytucji chodzić miało o odpowiedzialność prawną, konieczne byłoby przynajmniej wskazanie jej przesłanek i trybu pociągania do odpowiedzialności.

Szerzej o odpowiedzialności ministrów traktowała konstytucja marcowa. Już w jej art. 2 wskazano, że władzę wykonawczą sprawuje prezydent *łącznie z odpowiedzialnymi ministrami*, przy czym rodzaj odpowiedzialności nie został doprecyzowany. Z kolei zgodnie z art. 43 ustawy zasadniczej, władzę wykonawczą sprawował prezydent *przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów*. Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu; ponosić ją mieli również *ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność na 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). Nie trudno zauważyć, że przy takiej redakcji przywołanego przepisu także odpowiedzialność konstytucyjna miała być *solidarna* lub *ponoszona oddzielnie*. Mimo że ustrojodawca wyróżnił dwa zasadnicze rodzaje odpowiedzialności (nazwane *konstytucyjną* i *parlamentarną*), zaniechał ich zdefiniowania, a nawet precyzyjnego rozróżnienia. Nie wiemy w szczególności, czy odpowiedzialność ministrów *za działanie podległych im organów* miała być konstytucyjna, parlamentarna, czy obu tych rodzajów. Próbę rozróżnienia odnajdujemy w przepisach kolejnych;

⁵ Por. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, Warszawa b.d. [1926?], s. 469.

odpowiedzialność parlamentarna miała być tym rodzajem odpowiedzialności, do którego *pociąga ministrów Sejm zwyczajną większością*, a Rada Ministrów i każdy minister z osobna musieli ustąpić na żądanie izby (art. 58). Należy zauważyć, że w tym przypadku nie wskazano podstaw pociągnięcia do odpowiedzialności. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej ustrojodawca odesłał do osobnej ustawy, stanowiąc jedynie, że minister postawiony w stan oskarżenia wskazaną większością głosów poselskich zawieszany był w urzędowaniu, a rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku należało do Trybunału Stanu (art. 59). W konstytucji z 1921 r. zapisano również, że ministrowie ponosili *solidarną i indywidualną odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej* (art. 57), a przez podpisanie aktu prezydenta *brali zań odpowiedzialność* (art. 44 *in fine*).

Warto zauważyć, że w konstytucji marcowej pojęcie *odpowiedzialności* zastrzeżono do odwoływania rządu i ministrów przez Sejm lub przynajmniej z inicjatywy izby. W art. 45 zapisano, że Prezes Rady Ministrów i ministrowie są mianowani i odwoływani przez prezydenta, nie użyto jednak pojęcia *odpowiedzialności*. Prezydent Rzeczypospolitej także mógł być *pociągnięty do odpowiedzialności*; miała to być jedynie odpowiedzialność konstytucyjna, choć ustrojodawca tak jej nie nazwał (na rodzaj odpowiedzialności wskazują jednoznacznie jej przesłanki: *za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne* – art. 51). Prezydent nie był odpowiedzialny *parlamentarnie* ani *cywilnie* (ten ostatni rodzaj odpowiedzialności nie został w konstytucji bliżej określony).

W zakresie odpowiedzialności rządu specyficzną terminologię przyjęli autorzy konstytucji kwietniowej, założyli bowiem, że *odpowiedzialność polityczna* i *parlamentarna* to dwie rozłączne kategorie. Zgodnie z art. 28 konstytucji z 1935 r., *Prezes Rady Ministrów i Ministrowie są odpowiedzialni politycznie przed Prezydentem Rzeczypospolitej i mogą być przez niego w każdym czasie odwołani*. Z kolei *odpowiedzialność polityczna* (nazwana tak w art. 30 ust. 1) polegać miała na żądaniu przez Sejm i Senat odwołania rządu lub ministra, przy czym prezydent mógł wniosku nie uwzględnić, rozwiązując izby ustawodawcze (art. 29). Kryterium rozróżnienia odpowiedzialności *politycznej* i *parlamentarnej* miał być zatem tryb jej stosowania: w pierwszym przypadku głowa państwa działała samodzielnie, w drugim – na żądanie izb⁶. W konstytucji kwietniowej przewidziano również odpowiedzialność konstytucyjną (ponoszoną *niezależnie od odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem Rzeczypospolitej i parlamentarnej przed Sejmem* – art. 30 ust. 1). Podlegali jej Prezes Rady Ministrów i ministrowie, którzy *za dokonane*

⁶ Twierdzenie, że kryterium tego podziału jest podmiot, przed którym odpowiedzialność jest ponoszona, nie wydaje się trafne, bowiem także w przypadku odpowiedzialności parlamentarnej ostateczna decyzja o zdymisjonowaniu rządu należy do prezydenta, zaś żądanie izb może nie przynieść zmiany gabinetu, a przeciwnie – rozwiązanie Sejmu i Senatu.

w związku z urzędowaniem [...] *umyślne naruszenie Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego* mogli być przez prezydenta lub Sejm i Senat w izbach połączonych oddani pod sąd Trybunału Stanu (art. 30 ust. 2 i 3).

3

W piśmiennictwie przedwojennym wyróżniano różne rodzaje odpowiedzialności członków władzy wykonawczej, to jest prezydenta i ministrów. Jako zasadnicze typy odpowiedzialności wskazywano: *polityczną, parlamentarną, prawną i konstytucyjną*, przy czym różni autorzy nadawali pojęciom tym odmienny sens. W pierwszej kolejności zajmiemy się więc ustaleniem, w jaki sposób dokonywano rozróżnienia tych zasadniczych rodzajów odpowiedzialności i jak postrzegano relacje między odpowiedzialnością polityczną i parlamentarną.

W podręczniku *Polskie prawo państwowe* z roku 1933 Zygmunt Cybichowski przyjął przesłankę (podstawę) odpowiedzialności jako kryterium wyróżnienia jej dwu rodzajów: politycznej i prawnej. Trafnie zauważał, że *odpowiedzialność prawna ma daleko mniejsze znaczenie od odpowiedzialności politycznej*, a gdy minister może być usunięty *według uznania*, to przesłanką jego odwołania mogą być również *rządy złe lub nielegalne*⁷. Wskazywał, że odpowiedzialność polityczna ministra miała dotyczyć celowości jego działań: *minister odpowiada za złe rządy*, zaś prawna – legalności: była ponoszona *za złamanie prawa*⁸. Tak zdefiniowawszy odpowiedzialność polityczną, autor dostrzegał jej istnienie także przy odwoływaniu ministrów przez głowę państwa⁹. Z kolei w przypadku systemu rządów parlamentarnych autor zasadnie dopowiadał, że jego istotą jest polityczna odpowiedzialność ministra przed parlamentem¹⁰. Użycie takich sformułowań wskazuje, że odpowiedzialność polityczną autor traktował szerzej niż parlamentarną, o której pisał w innym miejscu¹¹. Cybichowski poddał krytyce przepisy o odpowiedzialności ministrów znajdujące się w konstytucji marcowej, gdyż – jego zdaniem – *odrzucają podział odpowiedzialności na polityczną i prawną. Praktyka w zasadzie pojmuje odpowiedzialność parlamentarną w znaczeniu odpowiedzialności politycznej, a przez odpowiedzialność konstytucyjną sejm rozumie zwykle odpowiedzialność prawną*¹².

⁷ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. III, Warszawa 1933, s. 195.

⁸ *Loc. cit.*

⁹ *Ibidem*, s. 194–5.

¹⁰ *Ibidem*, s. 196.

¹¹ *Ibidem*, s. 197.

¹² *Ibidem*, s. 198.

Wcześniej – w wydanej w połowie lat 20. *Encyklopedii* – Cybichowski podawał, że konstytucja marcowa określiła *odpowiedzialność parlamentarną* Rady Ministrów i każdego z ministrów z osobna. Odpowiedzialność tę określał jako *polityczną*, nie wskazując jednak wówczas, czy mogą istnieć inne (niż parlamentarna) formy odpowiedzialności politycznej¹³. Jego zdaniem, określona w konstytucji *solidarna odpowiedzialność konstytucyjna i parlamentarna była odpowiedzialnością za ogólny kierunek działalności rządu, czyli za system rządzenia, za polityczną stronę rządów*¹⁴. Autor dostrzegał istnienie odpowiedzialności ministrów za akty kontrasygnowane¹⁵. Przy tak rozumianej odpowiedzialności i przy bardzo szeroko pojmowanym wówczas zakresie kontrasygnaty – Cybichowski dochodził do wniosku, że *ministrowie są odpowiedzialni nie tylko za te akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej, które podpisali, t. j. których on dokonał, ale i za niedokonanie przezeń aktów rządowych, których dokonanie było jego konstytucyjnym obowiązkiem*¹⁶; dochodzimy więc do konstrukcji, w której minister miałby ponosić odpowiedzialność za zaniechania innego podmiotu, który nie jest mu w żadnej mierze podległy. Podobnie rzecz ujmował Deryng, dla którego odpowiedzialność ministra może wynikać także z wydania aktu niekontrasygnowanego¹⁷; pogląd ten znajduje zresztą mocne oparcie w treści art. 1 ustawy z 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu.

Wacław Komarnicki już w 1922 r. podkreślał znaczenie przyjętej w konstytucji marcowej zasady odpowiedzialności ministrów przed legislatywą¹⁸. Wskazywał, że członkowie rządu odpowiadają za *honesty, justice and utility* w sprawowaniu powierzonego urzędu¹⁹. Autor ten nie utożsamiał odwoływania ministrów (przez prezydenta) z pociąganiem ich do odpowiedzialności, mimo że dostrzegał, iż odwołanie nie zawsze musi wynikać z wyrażonego przez sejm votum nieufności, ale ze strony prezydenta może *zawierać w sobie moment oceny sytuacji, a w pewnej mierze i decyzji*²⁰. Nie udało nam się jednak ustalić, by Komarnicki podjął próbę wyjaśnienia, na jakiej podstawie założył, że istnieje odwołanie ministra (niewyni-

¹³ Z. Cybichowski, *Encyklopedia...*, s. 471.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ *Ibidem*, s. 471–472; Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 196–197.

¹⁶ Z. Cybichowski, *Encyklopedia...*, s. 472.

¹⁷ Wówczas minister może być pociągnięty do odpowiedzialności, *jeśli nie zawsze do konstytucyjnej, to w każdym razie do parlamentarnej* – A. Deryng, *Akty...*, s. 51 i 74–75. W innym jednak miejscu autor twierdzi, że odpowiedzialność ministra wynikająca z art. 57 konstytucji marcowej *jest odpowiedzialnością parlamentarną i konstytucyjną w najszerszym tego słowa znaczeniu* – *ibidem*, s. 73 i 75.

¹⁸ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 292–293; *idem*, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923, s. 42.

¹⁹ *Ibidem*, s. 43

²⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 293–305; *idem*, *Zarys ustroju...*, s. 35–44; zob. też – *idem*, *O zmianie konstytucji polskiej*, Wilno 1927, s. 26; *idem*, *O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej Sejmu*, Warszawa 1930, s. 11.

kające z żądania innego podmiotu) niestanowiące jednocześnie pociągnięcia go do odpowiedzialności politycznej.

Charakteryzując konstytucję z 1921 r., Komarnicki pisał, że Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność *konstytucyjną* i *parlamentarną*²¹. Jego zdaniem, *odpowiedzialność parlamentarna ministrów zazwyczaj nazywana jest odpowiedzialnością polityczną, tak ze względu na to, że przyczyną pociągnięcia do niej ministra jest niezadowolenie z jego polityki, z jej celowości, jak też ze względu, że sprowadza się ta odpowiedzialność do pozbawienia władzy danego ministra lub całego gabinetu, przy czym realizuje się w postradaniu przez ministra zaufania większości parlamentu, a zatem i poparcia jej, które jest mu niezbędne dla pełnienia swoich funkcji urzędowych*²². Ten sam podział przyjął w wydanej w 1937 r. pracy *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, jednak dookreślił oba pojęcia. Wskazał, że odpowiedzialność parlamentarna nosi charakter polityczny i w konstytucji marcowej *realizowała się w formie żądania ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnego ministra, uchwalonego przez Sejm zwykłą większością głosów (votum nieufności)*²³. Pojęciem *politycznej odpowiedzialności ministrów* Komarnicki posługiwał się tak w odniesieniu do ustroju III Republiki²⁴, jak i opisując ustrój Polski. W 1937 r. odpowiedzialność polityczną definiował jako *ustratę przez Rząd lub ministra zaufania organu, sprawującego władzę zwierzchnią* i wskazywał, że w monarchiach absolutnych i konstytucyjnych ministrowie ponosili taką odpowiedzialność wobec monarchy, a *w ustrojach parlamentarnych wobec parlamentu, ale także i wobec Głowy Państwa. Sprowadza się [... ona] do pozbawienia władzy danego ministra lub całego Rządu*²⁵. Zdaniem Komarnickiego, konstytucja marcowa przewidywała odpowiedzialność ministrów przed prezydentem (*gdyż mógł on odwołać premiera według swego uznania*) oraz przed Sejmem. Ten drugi przypadek to – jego zdaniem – *odpowiedzialność parlamentarna, która jest odpowiedzialnością polityczną, polega bowiem na ustąpieniu Rządu lub ministra w razie uchwalenia votum nieufności przez Sejm*²⁶.

Komarnicki spróbował zmierzyć się z konstytucyjnym pojęciem odpowiedzialności ministra za *kierunek polityki*, przyjmując, że art. 56 konstytucji marcowej *winniśmy interpretować mniej literalnie, ale za to bardziej zgodnie z duchem konstytucji i systemu parlamentarnego, nadając słowom „kierunek polityki”, od-*

²¹ W. Komarnicki, *Zarys ustroju...*, s. 36, 43–44; identycznie – *idem*, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934, s. 73.

²² W. Komarnicki, *Zarys ustroju...*, s. 43.

²³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 43.

²⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 302; *idem*, *O zmianie...*, s. 4.

²⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 272.

²⁶ *Ibidem*, s. 272–273.

noszącym się do poszczególnego ministra, znaczenie bardziej ograniczone, zaś indywidualna odpowiedzialność ministra odnosi się nie tylko do legalności jego zarządzeń, ale też i do ich celowości²⁷. Nietrudno dostrzec, że pojęcia odpowiedzialności politycznej Komarnicki używał w znaczeniu szerokim i trafnie wskazywał, że jej istota polega na utracie zaufania ze strony organu powołującego.

Również Antoni Peretiatkowicz posługiwał się pojęciem odpowiedzialności politycznej. Omawiając projekt zmiany konstytucji autorstwa Bukowieckiego, wskazywał, że zmierza on do wprowadzenia politycznej (ale także służbowej) odpowiedzialności ministrów przed głową państwa²⁸. W innym miejscu pisał o odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem²⁹. Peretiatkowicz, omawiając ustrój angielski, wskazywał, że gabinet opiera się zasadzie *solidarności i odpowiedzialności zbiorowej zarówno wobec króla, jak wobec parlamentu*³⁰. Charakteryzując zaś ustrój Francji, podawał, że *ministrowie odpowiadają solidarnie przed Izbami za politykę ogólną rządu i indywidualnie za swoje akty własne, i wyróżniał odpowiedzialność polityczną ministrów oraz odpowiedzialność sądową* (z oskarżenia Izby Poselskiej)³¹. Dostrzegamy więc, że pojecie odpowiedzialności politycznej autor ujmował szeroko, używając go i w stosunku do odwoływania rządu przez parlament, jak i przez głowę państwa. Nie był jednak konsekwentny; w *Encyklopedii prawa* z 1923 r. stawiał znak równości między odpowiedzialnością polityczną i parlamentarną³², zaś w *Małej encyklopedii politycznej* z 1925 r. pisał, że *Rząd w Polsce jest odpowiedzialny [...] parlamentarnie, czyli politycznie*³³. Peretiatkowicz wielokrotnie podawał, iż odpowiedzialność polityczna to odpowiedzialność za kierunek polityki³⁴, wskazywał też, że odpowiedzialność ministrów przed parlamentem dotyczy nie tylko legalności ich działań, ale i właściwości (celowości), *i to w tak silnym stopniu, że pozostają jedynie tak długo na stanowisku, jak długo mają pełne zaufanie izby*³⁵. Próbę definicji odpowiedzialności politycznej dał już w pracy *Państwo współczesne* z 1920 r.; wskazywał,

²⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 304.

²⁸ A. Peretiatkowicz, *Reforma konstytucji polskiej*, Warszawa–Poznań 1929, s. 17; por. *ibidem*, s. 25. Taki model uznawał zresztą za właściwy, wskazując wprost na konieczność zupełnego skasowania rządów parlamentarnych – *ibidem*, s. 18 i 23. Zob. też – *idem*, *Państwo współczesne. Z dodatkiem: Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych*, s. 40–41.

²⁹ A. Peretiatkowicz, *Reforma...*, s. 22–23; podobnie – *ibidem*, s. 26.

³⁰ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości ogólne. Ustrój polityczny Anglii – Francji – Stanów Zjedn. – Rosji Sowieckiej – Polski*, Lwów–Warszawa, s. 90.

³¹ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości...*, s. 106; pojęcia odpowiedzialności sądowej ministrów używał również w innych pracach – *idem*, *Państwo współczesne. Z dodatkiem...*, s. 25, oraz *idem*, *Wiadomości polityczne: I. Państwo współczesne, II. Ustrój polityczny Austrii i Galicyi*, s. 75.

³² A. Peretiatkowicz, [w:] *Ustrój konstytucyjny*, [w:] *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, red. A. Peretiatkowicz, Poznań 1923, s. 14–15.

³³ A. Peretiatkowicz, *Mała encyklopedia polityczna*, Warszawa 1925, s. 244.

³⁴ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości...*, s. 158; *idem*, *Mała...*, s. 244; *idem*, *Ustrój...*, s. 15.

³⁵ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Z dodatkiem...*, s. 25.

że daje ona *parlamentowi możliwość kontroli nie tylko tego, czy minister postępuje legalnie (czy nie przekracza ustaw), ale także, czy rządzi właściwie, czy odpowiada życzeniom parlamentu. Odpowiedzialność polityczna nie jest instytucją prawną, bo nie da się ująć w ścisłe formy prawne*. Pisał też, że odpowiedzialność polityczna może istnieć w *stopniu najściślejszym*, gdy władza ministrów zależy od zaufania parlamentu³⁶.

O odpowiedzialności gabinetu i ministrów pisał również Izaak Lewin, nie opatrząc rzeczownika przymiotnikiem wskazującym, o jaki rodzaj odpowiedzialności chodzi. Z uwagi na to, że omawiając ustroje różnych państw, traktował o solidarnej odpowiedzialności ministerium, o odpowiedzialności rządu za rozwiązanie legislatywy, przyjmujemy, że miał na myśli to, co inni autorzy zwali odpowiedzialnością polityczną³⁷. Terminu odpowiedzialność polityczna w odniesieniu do ministrów używał też Władysław Maliniak, który posługiwał się także pojęciem odpowiedzialności parlamentarnej³⁸, stawiając między nimi znak równości³⁹. Wskazywał, że ministrowie są odpowiedzialni *nawet za celowość swej polityki, nawet legalnej i ustępują już, gdy celowość ta nie jest aprobowana*⁴⁰. Natomiast odnosząc się do uprawnień głowy państwa w odniesieniu do ministrów w różnych krajach, pisał o *zależności* lub o *udzieleniu dymisji*⁴¹, ale nie o odpowiedzialności. O odpowiedzialności politycznej pisał również S. Kutrzeba, omawiając odpowiedzialność członków Senatu Wolnego Miasta Gdańska – polegała ona na odwoływaniu senatorów przez gdański Sejm⁴². Pojęciem tym posłużył się także charakteryzując model rządów parlamentarnych⁴³.

Antoni Deryng rozważania poprzedził próbą sprecyzowania samego pojęcia odpowiedzialności: [...] *w ściślejszym tego słowa znaczeniu jest to prawna możliwość poniesienia ujemnych następstw przez osobę, której działalność była politycznie niecelową lub bezprawną. W ten sposób możemy mówić o odpowiedzialności prawno-politycznej i odpowiedzialności wyłącznie prawnej*⁴⁴. Deryng nie dzielił wówczas odpowiedzialności na prawną i polityczną, ale przeciwnie – łączył te pojęcia, wskazując, że *odpowiedzialność polityczno-*

³⁶ *Ibidem*, s. 40.

³⁷ I. Lewin, *Prawo rozwiązywania ciał ustawodawczych. Studium z prawa konstytucyjnego*, Lwów 1933, s. 13–15.

³⁸ W. Maliniak, *Prawo konstytucyjne. Skrypt opracowany na podstawie wykładów*, b.m.w. 1932, s. 72–73.

³⁹ [...] *ustanawia obok politycznej (parlamentarnej)* [...] – *ibidem*, s. 76.

⁴⁰ *Loc. cit.*

⁴¹ *Ibidem*, s. 74–75.

⁴² S. Kutrzeba, *Gdańsk – Górny Śląsk (Polskie prawo polityczne według traktatów, część II)*, Kraków 1923, s. 16.

⁴³ Wskazywał wówczas na polityczną odpowiedzialność gabinetu – S. Kutrzeba, *Wstęp do nauki o prawie i państwie*, Kraków b.d., s. 48–49. Omawiając jednak konstytucję z 1791 r., pisał o *odpowiedzialnych* ministrach, nie dookreślając rodzaju odpowiedzialności – *idem*, *Konstytucja Trzeciego Maja 1791 roku*, Kraków 1920, s. 28. Podobnie czynił O. Balzer – zob. *idem*, *Konstytucja Trzeciego Maja*, Warszawa–Lublin–Łódź–Poznań–Kraków b. d., s. 71–75.

⁴⁴ A. Deryng, *Akty...*, s. 12.

prawna nie wynika z naruszenia istniejącej normy prawnej, jednak [jej] granice prawem są przewidziane. Autor nie był jednak konsekwentny: w innym miejscu inaczej klasyfikował odpowiedzialność, pisząc, że należy odróżnić odpowiedzialność karną, opartą o przepisy prawa karnego, od odpowiedzialności o charakterze politycznym, która pozostaje mniej ściśle określona⁴⁵. Ten sam autor w skrypcie z 1936 r., charakteryzując rządy parlamentarne, posłużył się pojęciami odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej⁴⁶; tych samych terminów użył w pracy wydanej rok później⁴⁷. Z kolei w rozprawie *Zagadnienie podziału funkcji władzy państwowej* z 1936 r. Deryng przekroczył chyba granice braku precyzji pojęciowej, pisząc, że prezydent USA *sprawuje rządy przy współudziale i pomocy ministrów, którzy jednak nie są parlamentarnie odpowiedzialni przed izbami, tylko przed prezydentem*⁴⁸. Stylistyka przywołanego fragmentu wskazuje, że autor zdawał się dopuszczać istnienie *parlamentarnej odpowiedzialności przed prezydentem*, a przyjęcie takiej terminologii uznać wypada za mało sensowne.

Niezależnie od panującego u Derynga chaosu pojęciowego wyjaśnić trzeba, czy utożsamiał on odpowiedzialność polityczną z parlamentarną, czy też pojęciom tym nadawał różny zakres. O odpowiedzialności parlamentarnej Deryng pisał jako o *odpowiedzialności politycznej o charakterze prewencyjnym, która usuwa na plan dalszy odpowiedzialność konstytucyjną, czyni ją po prostu zbędną*⁴⁹. Nie zrównywał odpowiedzialności politycznej z parlamentarną, gdyż z drugiej strony przyjmował, że *w Rzeczypospolitej prezydenckiej [...] nie ma odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu wobec izb, a ministrowie odpowiedzialni są bezpośrednio przed prezydentem*⁵⁰; nie chodziło tu z pewnością o odpowiedzialność prawną.

W innym miejscu Deryng pisał o *odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem*⁵¹, co również potwierdza, że nie utożsamiał jej z parlamentarną. Odnajdujemy też fragment dowodzący, że Deryng odpowiedzialność polityczną i parlamentarną ujmował wręcz na różnych płaszczyznach, niestety bliżej nie określając różnic. Pojęcia te nie mogły być dlań tożsame, skoro pisał wówczas: [...] *o ile polityczna odpowiedzialność za naruszenie konstytucji i ustaw politycznych nie*

⁴⁵ *Ibidem*, s. 67.

⁴⁶ A. Deryng, *Prawo polityczne*, cz. II, Lwów 1936, s. 79.

⁴⁷ A. Deryng, *Równowaga władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej a nowa konstytucja polska*, Lublin 1937, s. 4. Tam też – za konstytucją – używał także pojęcia *odpowiedzialności politycznej* – s. 10.

⁴⁸ A. Deryng, *Zagadnienie podziału funkcji władzy państwowej*, Warszawa 1936, s. 9.

⁴⁹ A. Deryng, *Akty...*, s. 52. Pojęciem odpowiedzialności parlamentarnej Deryng posługiwał się, opisując już konstytucję z 1791 r. – *ibidem*, s. 55–56.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 61.

⁵¹ *Ibidem*, s. 104.

zawsze może być ściśle sprecyzowana, o tyle odpowiedzialność parlamentarna tem bardziej odbiega od ustalonych pojęć w zakresie prawa karnego⁵².

Deryng zajmował się kontrasygnatą, więc interesował go problem związanej z nią – naszym zdaniem rzekomego – *przejmowania odpowiedzialności*⁵³. W szczególności w odniesieniu do Małej Konstytucji z 1919 r. przyjął, że nie mogło dojść do przejścia odpowiedzialności, skoro i Naczelnik Państwa, i rząd są odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie urzędu⁵⁴.

Prawo konstytucyjne porównawcze z 1928 r. Macieja Starzewskiego to dowód, że nie zawsze konieczne było doprecyzowanie przymiotnikiem omawianego rodzaju odpowiedzialności. Pisząc o rządach parlamentarnych, wskazywał, że izba wyraża rządowi zaufanie lub nieufność oraz *pociąga go do odpowiedzialności przed sobą*, z kontekstu więc wynika, że chodziło o odpowiedzialność polityczną⁵⁵. W późniejszych pracach pisał już wyraźnie o *odpowiedzialności politycznej gabinetu* (biorącego odpowiedzialność za kontrasygnowane akty prezydenta)⁵⁶. Opisując projekt konstytucji kwietniowej, posługiwał się też – co oczywiste – pojęciem odpowiedzialności parlamentarnej, którą zresztą traktował jako *przeżytek sejmowładztwa*⁵⁷. Należy jednak zauważyć, że Starzewski polityczną odpowiedzialność rządu przed parlamentem pojmował bardzo szeroko przyjmując, że nie jest to wyraźnie wyrażone votum nieufności, ale jest ona *oparta na ogóle uprawnieniach Izby, nie tylko kontrolnych, lecz ustawodawczych i budżetowych, polega na możliwości Izby wyrażenia swego wobec Rządu stosunku, w szczególności na odmawianiu mu swego zaufania i współpracy. Rzeczą Rządu wzgl. Głowy Państwa jest już wyciągnąć z tego właściwe wnioski*⁵⁸. Pisząc w 1935 r. o ustroju Austrii, używał pojęcia odpowiedzialności parlamentarnej rządu przed Radą Narodową – w znaczeniu prawa do skutecznego żądania usunięcia gabinetu lub ministra⁵⁹. Przywołał też odpowiedzialność polityczną Starosty Krajowego przed Sejmem Krajowym, przy czym chodziło o prawo odwołania z urzędu⁶⁰, więc pojęciem tym posłużył się w znaczeniu innym niż omówione wyżej.

Twórca konstytucji kwietniowej – Stanisław Car pojęcia odpowiedzialności politycznej używał w znaczeniu szerokim, uznając, że obok *odpowiedzialności parlamentarnej ministrów może istnieć ich odpowiedzialność polityczna wobec*

⁵² *Ibidem*, s. 68.

⁵³ *Ibidem*, s. 59; A. Deryng, *Prawo...*, s. 107–109.

⁵⁴ A. Deryng, *Akty...*, s. 59.

⁵⁵ M. Starzewski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, cz. I, Kraków 1928, s. 35.

⁵⁶ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 42–43.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 68.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 69.

⁵⁹ M. Starzewski, *Republika Austriacka do marca 1933 r.*, Kraków 1935, s. 60 i 89.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 50.

*Prezydenta Rzplitej*⁶¹. Podobnie jak Komarnicki, Car zdawał się rozróżniać pociąganie ministrów do odpowiedzialności politycznej od ich odwoływania, jednak nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać różnica. Znajdujemy bowiem takie stwierdzenia: *Prezydent musi mieć nie tylko prawo mianowania i odwoływania ministrów, ale też przed nim ministrowie muszą być politycznie odpowiedzialni*⁶², a także: [...] *konstytucja marcowa nie zna odpowiedzialności politycznej ministrów wobec Prezydenta Rzplitej; powstały nawet wątpliwości w dobie przedmajowej, czy Prezydent Rzplitej jest władny odwołać ministra, cieszącego się zaufaniem izby*⁶³. Car opowiedział się również za wprowadzeniem rozwiązań – przyjętych później w konstytucji kwietniowej – polegających na przyznaniu izbom prawa żądania dymisji rządu, skutecznego, o ile prezydent izb nie rozwiąże. Tak określoną odpowiedzialność rządu autor traktował jednocześnie jako polityczną i parlamentarną⁶⁴. Zauważyć należy, że odpowiedzialność polityczną Car rozumiał niezwykle szeroko, pisał bowiem o *odpowiedzialności periodycznej*, której – jego zdaniem – podlega prezydent USA ubiegający się o reelekcję⁶⁵.

Z polityczną odpowiedzialnością rządu (ministrów) przed parlamentem ściśle związane jest pojęcie votum nieufności. W literaturze przedwojennej występowało ono stosunkowo rzadko, używane było w takim znaczeniu jak obecnie, czyli dla zdymisjonowania rządu (ministra) przez władzę ustawodawczą. Terminem tym posługiwali się w swoich pracach m.in. W. Jaworski⁶⁶, W. Komarnicki⁶⁷, M. Starzewski⁶⁸, A. Peretiatkowicz⁶⁹, W. Maliniak⁷⁰.

Wejście w życie konstytucji kwietniowej wpłynęło na terminologię używaną w literaturze, bowiem autorzy nie mogli nie dostrzec wyróżnienia przez ustrojodawcę trzech rodzajów odpowiedzialności rządu, w tym odróżnienia odpowiedzialności politycznej od parlamentarnej. Nową terminologię przyjmował m.in. A. Deryng w skrypcie 1936 r.⁷¹. Podobnie Komarnicki – omawiał trzy rodzaje odpowiedzialności ministerialnej i podkreślał, że ustrojodawca rozróżnił odpowiedzialność polityczną i parlamentarną⁷². Wskazywał też, że w przypadku od-

⁶¹ S. Car, *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 97–98.

⁶² *Ibidem*, s. 97.

⁶³ *Loc. cit.*

⁶⁴ *Ibidem*, s. 98 i 104.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 99.

⁶⁶ W. L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928, s. 18.

⁶⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 296 i 303.

⁶⁸ M. Starzewski, *Republika...*, s. 61 i 89.

⁶⁹ A. Peretiatkowicz, *Reforma...*, s. 20.

⁷⁰ W. Maliniak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 76.

⁷¹ A. Deryng, *Prawo...*, s. 68–69.

⁷² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 272–273.

powiedzialności parlamentarnej w rozumieniu konstytucji kwietniowej mamy do czynienia nie tyle z cofnięciem zaufania przez organ władzy zwierzchniej (co – zdaniem Komarnickiego – *jest istotą odpowiedzialności politycznej*), ale z *wykonywaniem prawa kontroli nad działalnością Rządu*⁷³.

Ciekawą interpretację terminologii przyjętej w ustawie zasadniczej przedstawił Peretiatkowicz. Pisał, że *ministrowie są odpowiedzialni konstytucyjnie i politycznie przed Prezydentem oraz konstytucyjnie i parlamentarnie przed Sejmem (wraz z Senatem)*, a odpowiedzialność parlamentarną *można by również nazwać odpowiedzialnością polityczną (jedna i druga polega na odpowiedzialności za kierunek polityki)*. Odpowiedzialność ministrów dzielił więc na dwie zasadnicze kategorie – konstytucyjną i polityczną (ponoszone zarówno przed głową państwa, jak i przed parlamentem)⁷⁴.

Z odpowiedzialnością polityczną wiąże się wyróżnienie dwóch rodzajów odpowiedzialności – solidarnej (ponoszonej przez gabinet jako całość) i indywidualnej (ponoszonej przez poszczególnych ministrów⁷⁵). Jako autorów, którzy w swoich pracach wskazywali na rozróżnienie obu przywołanych typów odpowiedzialności ministrów, wymienić należy Z. Cybichowskiego⁷⁶ i W. Komarnickiego⁷⁷.

4

Pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej (prawnej) nie sprawiło takich problemów terminologicznych jak odpowiedzialność polityczna. O *odpowiedzialności konstytucyjnej* pisał Cybichowski, omawiając przesłanki i tryb oskarżenia ministra przed Trybunałem Stanu⁷⁸. W innych pracach zaś używał tego terminu zamiennie z pojęciem *odpowiedzialności prawnej*⁷⁹. Dla Cybichowskiego pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej (narzucone przez ustrojodawcę) jest wadliwe, gdyż *przez odpowiedzialność konstytucyjną rozumieć należałoby odpowiedzialność na mocy konstytucji, lecz w tym znaczeniu konstytucyjną jest też odpowiedzialność parlamentarna*⁸⁰. Konstytucyjnie minister odpowiada za *działanie i zaniechanie, na winie umyślnej lub nieumyślnej polegające, którem w zakresie swego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności*

⁷³ *Ibidem*, s. 273.

⁷⁴ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości...*, s. 158–159.

⁷⁵ Odpowiedzialność indywidualna może być też odpowiedzialnością konstytucyjną.

⁷⁶ Z. Cybichowski, *Encyklopedia...*, s. 471–472; *idem*, *Polskie prawo...*, s. 196–197.

⁷⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 302–303; *idem*, *Zarys ustroju...*, s. 36 i 42–43.

⁷⁸ Z. Cybichowski, *Encyklopedia...*, s. 472.

⁷⁹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 195–198.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 198.

*i polityki rządu: a) naruszył konstytucję lub inną ustawę, b) naraził państwo na niebezpieczeństwo, c) wyrządził interesom państwa oczywistą i znaczną szkodę. Z tego wynika, że minister odpowiada za legalność i celowość urzędowania; odpowiada on za dolus i culpa, nie zaś za casus (przypadek), ani też siłę wyższą (vis major)*⁸¹. Odpowiedzialność konstytucyjna ministra mogła też wynikać z działalności prezydenta lub pełniącego jego funkcję marszałka Sejmu, a także Rady Ministrów lub innych ministrów (była odpowiedzialnością za *działanie i zaniechanie tych organów, lecz tylko, jeśli [minister] stał się ich bezpośrednio winny lub dopuścił do nich umyślnie lub nieumyślnie*)⁸².

Podobnie jak Cybichowski, także Peretiatkowicz pisał w jednej z prac o odpowiedzialności prawnej ministrów⁸³, a w innej – o odpowiedzialności konstytucyjnej. Wskazywał wówczas, że jest ona ponoszona przez ministrów *za niezgodność działalności urzędowej z konstytucją lub innymi ustawami państwa, [...] również za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej i za działanie podległych organów administracyjnych*⁸⁴. Obu pojęć zamiennie używał również W. Maliniak⁸⁵. Natomiast u S. Kutrzeby odnajdujemy *odpowiedzialność sądową* – ponosili ją senatorowie Wolnego Miasta Gdańska *w razie naruszenia konstytucji lub ustawy*⁸⁶. W innej pracy Kutrzeba pisał o *odpowiedzialności konstytucyjnej (sądowej)* urzędników, zrównywał więc oba pojęcia⁸⁷.

Zdaniem Stanisława Cara, odpowiedzialność konstytucyjna powinna obejmować jedynie umyślne naruszenia konstytucji i ustaw (choćby niestanowiące przestępstwa), a nie – jak w konstytucji marcowej – wszelkie działania niezgodne z konstytucją i ustawami państwa, które mogą być wynikiem *błędnej wykładni, którą skoryguje Najwyższy Trybunał Administracyjny*⁸⁸.

Z kolei dla Derynga odpowiedzialność konstytucyjna *jest środkiem zabezpieczenia rządów prawa dość energicznym, lecz o charakterze represyjnym*, a omawiając ją, autor przywołuje angielskie instytucje *im peach ment* i *bill of atteinder*⁸⁹. Deryng wskazywał nadto, że odpowiedzialność konstytucyjna istniała już w polskiej konstytucji majowej⁹⁰.

⁸¹ *Loc. cit.*

⁸² *Ibidem*, s. 199.

⁸³ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Z dodatkiem...*, s. 40.

⁸⁴ A. Peretiatkowicz, *Ustrój...*, s. 15.

⁸⁵ W. Maliniak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 76.

⁸⁶ S. Kutrzeba, *Gdańsk...*, s. 16 i 19.

⁸⁷ S. Kutrzeba, *Wstęp...*, s. 48.

⁸⁸ S. Car, *Na drodze...*, s. 105.

⁸⁹ Zachowano pisownię oryginału – A. Deryng, *Akty...*, s. 51.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 56.

Rację miał Komarnicki, który podawał, że odpowiedzialność konstytucyjna *w istocie swej jest indywidualna*⁹¹. Wskazywał ponadto, że konstytucja z 1921 r. nie określała odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, odsyłając do ustawy⁹², a także trafnie zauważył, że *przy parlamentarnym systemie rządów konstytucyjna odpowiedzialność ministrów odgrywa rolę dodatkową, będąc zachowaną jedynie na wypadek, gdyby zawiodły środki zwykłe, jakimi rozporządza parlament przy tym systemie*⁹³. Odpowiedzialność konstytucyjną Komarnicki określał jako *opierającą się na postawieniu ministra w stan oskarżenia przez Sejm, w wyniku czego orzekać miał Trybunał Stanu*⁹⁴.

Również u Starzewskiego znajdujemy pojęcie odpowiedzialności konstytucyjnej, przy czym – jego zdaniem – *związek z urzędowaniem* czynu stanowiącego naruszenie konstytucji lub aktu ustawodawczego polegać miał nie tylko na działalności ministra w resorcie, ale też na współdziałaniu w akcie prezydenta przez jego kontrasygnowanie lub na udziale w uchwałach Rady Ministrów⁹⁵. O odpowiedzialności konstytucyjnej pisał także omawiając ustrój Austrii, ale posługiwał się wtedy również pojęciem *odpowiedzialności prawno-sądowej*⁹⁶.

Niezależnie od omówionych wyżej zasadniczych rodzajów odpowiedzialności ministrów w piśmiennictwie przedwojennym odnaleźć możemy również wskazanie innych jej typów. Cybichowski wskazywał, że ministrowie podlegali *odpowiedzialności karnej*, jaką była *odpowiedzialność za przestępstwa karne związane lub niezwiązane ze sprawowaniem urzędu ministra*; miała ona istnieć obok odpowiedzialności konstytucyjnej członków rządu⁹⁷. Ten sam autor wyróżniał też *odpowiedzialność ogólną (urzędniczą)* – za szkodę wyrządzoną *obywatelowi przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby*⁹⁸. Także Peretiatkowicz dostrzegał odpowiedzialność cywilną ministrów (*za szkody wyrządzone przez działalność urzędową niezgodną z prawem*) oraz karną (*za przestępstwa*)⁹⁹. Deryng zaś przywoływał *odpowiedzialność moralną (w stosunku do własnego sumienia i Boga)* oraz *faktyczną (przed opinią publiczną współczesną, czy historią)*¹⁰⁰.

⁹¹ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 302–303.

⁹² W. Komarnicki, *Zarys ustroju...*, s. 43.

⁹³ *Ibidem*, s. 44.

⁹⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 43.

⁹⁵ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 72–73.

⁹⁶ M. Starzewski, *Republika...*, s. 49–50.

⁹⁷ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 199.

⁹⁸ *Loc. cit.*

⁹⁹ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości...*, s. 159.

¹⁰⁰ A. Deryng, *Akty...*, s. 12.

5

W badanych pracach zdecydowanie więcej miejsca poświęcono odpowiedzialności ministrów, jednak i w odniesieniu do głowy państwa problem był dostrzegany. W przypadku prezydenta odpowiedzialność miała znacznie węższy zakres, zdecydowanie mniejsze znaczenie praktyczne, więc interesujące nas problemy terminologiczne przedstawiały się częściowo odmiennie. Nietrudno zauważyć, że w przypadku głowy państwa niektórzy autorzy pisali co prawda o odpowiedzialności, ale rezygnowali z jej dookreślenia przymiotnikiem. Czynił tak Cybichowski, który pisząc o odpowiedzialności prezydenta przed Trybunałem Stanu, nie nazwał jej ani prawną, ani konstytucyjną¹⁰¹. Również Deryng – podając, że prezydent odpowiada za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji i przestępstwa karne, nie zdefiniował tej odpowiedzialności jako prawną lub konstytucyjną¹⁰². Wpisał się w tę linię także Starzewski, który podawał, że według konstytucji marcowej prezydent nie jest odpowiedzialny za czynności urzędowe parlamentarnie ani cywilnie, a może być postawiony przed Trybunałem Stanu we wskazanych w konstytucji przypadkach¹⁰³.

Z kolei Peretiatkowicz podawał, że w konstytucji marcowej prezydent nie był odpowiedzialny za czynności urzędowe *ani parlamentarne (politycznie), ani cywilnie*, zaś odpowiadał *w znaczeniu konstytucyjnym (prawnym)*¹⁰⁴.

Ciekawie przedstawiała się kwestia pojęcia *nieodpowiedzialności* głowy państwa. Już w 1923 r. Komarnicki pisał, że polski ustrojodawca przyjął zasadę nieodpowiedzialności prezydenta, który nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie, a podlega odpowiedzialności karnej za przestępstwa¹⁰⁵. Po wejściu w życie konstytucji z 1935 r. nieodpowiedzialność prezydenta nie budziła wątpliwości w piśmiennictwie. Przywoływany już Komarnicki pisał, że w nowej ustawie zasadniczej wyłączono prawną odpowiedzialność prezydenta, a określenie prezydenta jako odpowiedzialnego jedynie przed Bogiem i historią oznaczało wyjście poza ustrój republikański i przyjęcie *cezaryzmu*¹⁰⁶. Trafnie zauważył, że *podczas gdy w systemie parlamentarnym odpowiedzialność ministrów pokrywała działania Prezydenta, w systemie obecnym nieodpowiedzialność Prezydenta pokrywa działania ministrów*¹⁰⁷. Podobnie Starzewski – podawał, że konstytucja kwiet-

¹⁰¹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 202.

¹⁰² A. Deryng, *Akty...*, s. 62. Zdaniem Derynga przejęcie odpowiedzialności przez ministrów kontrasygnujących akty prezydenta nie jest więc zupełne. O odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta autor wspomina w innym miejscu – *ibidem*, s. 68.

¹⁰³ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 19.

¹⁰⁴ A. Peretiatkowicz, *Ustrój...*, s. 14.

¹⁰⁵ W. Komarnicki, *Zarys ustroju...*, s. 34; tenże, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej...*, s. 68–69.

¹⁰⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 194, 251–253.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 269.

niowa wprowadzała zasadę prawnej nieodpowiedzialności głowy państwa¹⁰⁸. Także Peretiatkowicz wskazywał, że w świetle konstytucji kwietniowej prezydent jest prawnie nieodpowiedzialny, ale po zakończeniu urzędowania może odpowiadać za czyny niezwiązane ze sprawowaniem urzędu¹⁰⁹.

Przywoływani autorzy byli zgodni, że prezydent nie odpowiadał politycznie ani parlamentarnie. Deryng wskazywał, że prezydent nie podlega *odpowiedzialności parlamentarnej*¹¹⁰, a Komarnicki twierdził, że odpowiedzialność polityczna prezydenta *pokryta była odpowiedzialnością polityczną Rządu*¹¹¹.

6

Analiza międzywojennego piśmiennictwa prowadzi do wniosku, że przy omawianiu tak ważnego zagadnienia, jak odpowiedzialność głowy państwa i ministrów, brakowało precyzji i jednolitości pojęć. Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku pojęcia odpowiedzialności politycznej ministrów. Raz utożsamiana była z odpowiedzialnością parlamentarną, innym razem autorzy (nierzadko ci sami) wyraźnie podawali, że odpowiedzialność tego rodzaju ponoszona była przed głową państwa (a więc w takim przypadku z pewnością nie jest parlamentarną). Brakowało też z pewnością jednolitego pojmowania przesłanek odpowiedzialności politycznej. Zbyt często podawano – błędnie rzecz upraszczać – że jest to odpowiedzialność za kierunek polityki; wyróżniały się w tym zakresie prace Komarnickiego, który akcentował, że jej istotą jest utrata zaufania ze strony organu powołującego. W przypadku pojęcia odpowiedzialności prawnej – konstytucyjnej, tak wyraźnych rozbieżności nie było, niemniej jednak nietrudno dostrzec, że i na tym polu terminologia była dość płynna i nadmiernie różnorodna (obok pojęć przywołanych wyżej odnajdujemy inne, choćby u Starzewskiego *odpowiedzialność prawno-sądową*). Występujące zróżnicowanie terminologii z pewnością wyraźnie utrudniało opisywanie instytucji ustrojowych, ale także lekturę prac, w każdym bowiem przypadku winno jej towarzyszyć wyjaśnienie, w jakim znaczeniu autor publikacji posługuje się pojęciami charakteryzującymi odpowiedzialność ministrów i prezydenta.

¹⁰⁸ M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 19.

¹⁰⁹ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne. Wiadomości...*, s. 152.

¹¹⁰ A. Deryng, *Akty...*, s. 64.

¹¹¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 251; autor określał to jako zastępczą odpowiedzialność ministrów – *ibidem*, s. 271–272.