

# Zbigniew Szeliga

---

## Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1947-1952

---

*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 1, 165-176*

---

1994

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew SZELIGA

### Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1947–1952

The Cabinet in the Polish Republic (1947–1952)

Podstawowym aktem prawnym regulującym instytucję Rządu w latach 1947–1952 była ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, zwana Małą Konstytucją (Dz.U.R.P., nr 18, poz. 71). Zgodnie z jej artykułem 2. Rząd był najwyższym organem Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie władzy wykonawczej. Pozostałymi zaś najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej były: Sejm Ustawodawczy — w zakresie ustawodawstwa, Prezydent Rzeczypospolitej oraz Rada Państwa — w zakresie władzy wykonawczej, niezawisłe sądy — w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Samo sformułowanie art. 2. Małej Konstytucji mogło sugerować, że pozycję rządu w systemie organów państwowych określało ono, według zasady podziału władzy. W rzeczywistości jednak pozycję rządu w świetle Małej Konstytucji wyznaczały także elementy zasady jednolitości władzy. Świadczył o tym między innymi konstytucyjny układ wzajemnych stosunków pomiędzy rządem i Sejmem Ustawodawczym.

Pozycję Rady Ministrów w stosunku do Sejmu Ustawodawczego określała zasada odpowiedzialności parlamentarnej rządu przed Sejmem, recypowana przez Małą Konstytucję z Konstytucji marcowej.<sup>1</sup> Była to zarówno odpowiedzialność solidarna, którą ponosiła cała Rada Ministrów za ogólny kierunek działania rządu, jak i indywidualna, którą ponosili poszczególni ministrowie za kierunek swojej polityki, za zgodność swojej działalności z Konstytucją i innymi ustawami, za kontrasygnowane akty Prezydenta Rzeczypospolitej i wreszcie za działania podległych im organów oraz urzędni-

<sup>1</sup> Chodzi o recypowane przez Małą Konstytucję art. 56. i 58. Konstytucji marcowej.

ków. Sejm pociągał do odpowiedzialności parlamentarnej Radę Ministrów oraz poszczególnych jej członków — czyli wyrażał im wotum nieufności, a posługując się terminologią Konstytucji marcowej żądał ich ustąpienia — zwykłą większością głosów. Zgodnie z regulaminem Sejmu Ustawodawczego, który wszedł w życie 28 VI 1948 r., poselski wniosek żądający ustąpienia rządu lub ministra musiał być podpisany przez co najmniej 10 posłów i rozpatrywany przez Sejm bez odsyłania go do komisji; przy czym odrzucenie wniosku mogło nastąpić bez przeprowadzenia sejmowej debaty.<sup>2</sup> Niezależnie od odpowiedzialności parlamentarnej ministrowie ponosili też odpowiedzialność konstytucyjną. Do odpowiedzialności tej pociągał ministrów Trybunał Stanu, na wniosek Sejmu, uchwalony większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.<sup>3</sup>

W praktyce Sejm Ustawodawczy nigdy nie pociągnął rządu oraz poszczególnych jego członków do odpowiedzialności parlamentarnej. Nigdy też nie zgłoszono poselskiego wniosku żądającego ustąpienia rządu lub ministra. Raz tylko postawiono kwestię zaufania na porządku dziennym posiedzenia Sejmu, w formie rządowego wniosku o wyrażenie wotum zaufania dla Rady Ministrów, po przedstawieniu przez jej prezesa exposé. Wówczas sejm zdecydowaną większością głosów podjął uchwałę o wotum zaufania dla Rady Ministrów.<sup>4</sup> Nie oznacza to jednak, że w okresie Sejmu Ustawodawczego nie dokonywano zmian w składzie Rady Ministrów. W sumie zmian tych dokonano kilkudziesięciu. Wszystkie one stanowiły rezultat decyzji podjętych poza Sejmem, choć wiele z nich miało przyczyny polityczne.<sup>5</sup>

Pociągnięcie rządu do odpowiedzialności parlamentarnej stanowiło sankcję sejmowej kontroli nad działalnością Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków. Mała Konstytucja, stwarzając podstawę do sprawowania kontroli przez Sejm Ustawodawczy nad działalnością rządu, wyraźnie nie określała kompetencji kontrolnych Sejmu. Niektóre jednak z tych kompetencji wynikały z jej przepisów.<sup>6</sup> Chodziło tu mianowicie o kompetencję do zatwierdzania rządowych dekretów z mocą ustawy oraz o kompetencję do rozpatrywania wniosku NIK w przedmiocie udzielania lub odmówienia rządowi absolutorium, przy czym podjęcie uchwały w sprawie udzielenia ab-

<sup>2</sup> Zob. art. 22. i 30. regulaminu Sejmu Ustawodawczego.

<sup>3</sup> Zob. art. 59 Konstytucji marcowej.

<sup>4</sup> Zob. Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947-1952)*, pod red. M. Rybickiego, Ossolineum 1977, s. 205.

<sup>5</sup> Zob. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 26 oraz Rykowski, *op. cit.*, s. 206.

<sup>6</sup> Zob. art. 4 ust. 5, art. 7 ust. 3 oraz art. 22 Małej Konstytucji.

solutorium było jednym z warunków dopuszczalności zamknięcia wiosennej sesji Sejmu. Pozostałe kompetencje i instytucje kontrolne Sejmu Ustawodawczego określał jego regulamin.<sup>7</sup> Chodziło tu w szczególności o rozpatrywanie przez Sejm informacji i sprawozdań rządu, uchwalanie rezolucji zawierających postulaty pod adresem rządu lub poszczególnych ministrów, uchwalanie przez sejmowe komisje dezyderatów, zgłaszanie przez posłów interpelacji, rozpatrywanie przez Sejm interpelacji i odpowiedzi na nie, jeżeli zostały one umieszczone na porządku dziennym sejmowego posiedzenia.

W praktyce Sejm Ustawodawczy korzystał z niektórych kompetencji kontrolnych w sposób całkiem formalny.<sup>8</sup> Dotyczyło to, m.in. zatwierdzenia rządowych dekretów z mocą ustawy, które odbywało się na ogół mechanicznie. W szczególności, Sejm nie wyrażał prawie nigdy wprost swojej dezaprobaty w stosunku do dekretów w formie uchwały o odmowie zatwierdzenia. Dotyczyło to także rozpatrywania sprawozdań rządu oraz Biura Kontroli, a potem NIK o zamknięciu rachunków za rok poprzedzający ostatni rok budżetowy, a także wniosków o udzielenie absolutorium. Sejm zawsze zatwierdzał przedstawione przez rząd zamknięcia rachunków państwowych i udzielał mu absolutorium. Z niektórych kompetencji kontrolnych Sejm korzystał tylko w pierwszych latach swojej kadencji. Dotyczyło to między innymi zgłaszania interpelacji poselskich. Ogółem w okresie Sejmu Ustawodawczego zgłoszono 65 interpelacji, przy czym ostatnią 27 VI 1950 r. Jednak tylko raz odbyła się sejmowa dyskusja nad odpowiedzią na interpelację, która zakończyła się podjęciem uchwały o przyjęciu przez Sejm odpowiedzi do wiadomości i o wezwaniu rządu do prowadzenia określonej polityki zagranicznej. Warto też dodać, że większość interpelacji dotyczyła spraw szczegółowych. Również sejmowe rezolucje były podejmowane tylko w pierwszych latach kadencji Sejmu Ustawodawczego. Ostatnią bowiem Sejm uchwalił 28 IV 1950 r. W ogóle od końca lat czterdziestych aktywność kontrolna Sejmu Ustawodawczego znacznie zmniejszyła się. Odnosi się to nie tylko do kontrolnej aktywności plenarnych posiedzeń Sejmu, na których między innymi coraz rzadziej i bardziej formalnie rozpatrywano informacje oraz sprawozdania rządu, lecz również do kontrolnej działalności sejmowych komisji. Jednak w całym okresie funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego, jego aktywność kontrolna obejmowała na ogół sprawy szczegółowe związane z działalnością rządu, a nie zasadniczy kierunek rządowej działalności. Natomiast sejmowa kontrola

<sup>7</sup> Zob. art. 16. ust. 1, art. 33, art. 36 oraz art. 76 regulaminu Sejmu.

<sup>8</sup> O realizacji kontrolnej funkcji Sejmu Ustawodawczego. Zob. R y k o w s k i, *Funkcja kontrolna*, [w:] *Sejm Ustawodawczy ...*, s. 275–291.

zasadniczego kierunku działalności rządu, jeśli już występowała, posiadała formalny charakter.

Zgodnie z Małą Konstytucją działalność rządu była przez Sejm nie tylko kontrolowana. Do zakresu działania Sejmu Ustawodawczego, należało bowiem, m.in. ustalanie zasadniczego kierunku polityki państwa.<sup>9</sup> Była to odrębna funkcja Sejmu Ustawodawczego, którą można by nazwać funkcją bezpośredniego kierowania działalnością pozasejmowych organów państwa i która nie została od razu dostrzeżona oraz wyjaśniona w ówczesnej nauce prawa państwowego.<sup>10</sup> Przyznanie Sejmowi realizacji tej funkcji oznaczało zerwanie z tradycyjną koncepcją parlamentu jako organu tylko ustawodawczego i kontrolnego oraz wyrażenie elementów koncepcji parlamentu jako organu, do którego należało sprawowanie zwierzchniego kierownictwa państwowego. Przyznanie Sejmowi jej realizacji oznaczało więc wprowadzenie do systemu organizacji władzy państwowej elementów właściwych zasadzie jednolitości władzy i odpowiadającej jej komitetowej formie rządu. Wyodrębnienie funkcji ustalania zasadniczego kierunku działalności państwa zakładało jej urzeczywistnienie w formie innych aktów prawnych, niż realizację funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Aktami tymi były akty planowania, tzn. ustawy o narodowym planie gospodarczym oraz ustawy budżetowe.

W praktyce Sejm Ustawodawczy w pełni korzystał z kompetencji uchwalania narodowych planów gospodarczych oraz budżetów państwa.<sup>11</sup> Ogółem uchwalił 9 planów gospodarczych, a także 11 ustaw budżetowych i o prowidorium budżetowym. Zgodnie z Małą Konstytucją projekty tych aktów zgłaszała do Sejmu Rada Ministrów. Była to inicjatywa bardzo skuteczna, skoro Sejm nie odrzucił żadnego projektu. Co więcej, wprowadzone przez Sejm merytoryczne poprawki do rządowych projektów aktów planowania na ogół nie naruszały podstawowych ich założeń i miały miejsce głównie do końca lat czterdziestych. Jeżeli do tego dodać, że po 1950 r. roczne ustawy o narodowych planach gospodarczych nie były zbyt szczegółowe, ustawy zaś budżetowe upoważniały rząd do określenia (za zgodą Rady Państwa) zasad dokonywania zmian i przenoszenia kredytów w budżecie centralnym i w budżetach terenowych, to sejmowe kierowanie działalnością Rady Ministrów w

<sup>9</sup> Zob. art. 3 pkt. 2 Małej Konstytucji.

<sup>10</sup> W szczególności nie dostrzegał nowej funkcji Sejmu Ustawodawczego K. Grzybowski. Zob. id., *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948, s. 154–155. Natomiast S. Rozmaryn ograniczał się tylko do jej zasygnalizowania. Zob. id., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 427. Dokładną analizę tej funkcji Sejmu Ustawodawczego przeprowadził K. Działocha. Zob. id., *Sejm Ustawodawczy ...*, s. 109 i nast.

<sup>11</sup> Zob. Na temat praktyki uchwalania narodowych planów gospodarczych i budżetów państwa przez Sejm Ustawodawczy Działocha, *Funkcje Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy ...*, s. 248–274.

formie aktów planowania, choć występowało, posiadało w wysokim stopniu formalny charakter.

Sejmowe kierowanie działalnością Rady Ministrów odbywało się także w formie ustaw nie stanowiących aktów planowania.<sup>12</sup> Tego rodzaju ustaw Sejm uchwalił 370. Zgodnie z Małą Konstytucją prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało Rządowi, Sejmowi i Radzie Państwa, jednak w praktyce podmiotem najczęściej korzystającym z tego prawa był Rząd. Pozostałe podmioty zgłaszały projekty ustaw bardzo rzadko, skoro poselskich projektów ustaw było 18, a projektów skierowanych do Sejmu przez Radę Państwa, i to z reguły wspólnie z Radą Ministrów, było kilka. Tak więc głównie rząd wpływał na realizację ustawodawczej funkcji Sejmu, przy czym jego wpływ był bardzo skuteczny. Świadczyło o tym kilka okoliczności. Przede wszystkim Sejm Ustawodawczy nigdy formalnie nie odrzucił rządowego projektu ustawy. Sejmowa całkowicie negatywna ocena rządowego projektu występowała sporadycznie, w następstwie czego rząd wycofywał go lub komisja sejmowa nadawała mu nową postać w formie inicjatywy poselskiej. Wprowadzane do rządowych projektów ustaw sejmowe poprawki mieściły się w ramach podstawowych założeń tych projektów. Wreszcie po 1950 r. poprawki sejmowych komisji były rzadkie i miały przeważnie redakcyjny charakter. Wszystko to powodowało, iż wpływ Rady Ministrów na zakres i treść sejmowego ustawodawstwa był bardzo skuteczny, a w konsekwencji sejmowe kierowanie działalnością Rady Ministrów w formie ustaw, choć występowało, posiadało w wysokim stopniu formalny charakter. O tym formalnym charakterze sejmowego kierowania działalnością Rady Ministrów świadczyło również i to, że wiele ustaw zwłaszcza uchwalonych po 1950 r. było ogólnikowych.

Zakres ustawowego kierowania działalnością Rady Ministrów był ograniczony. Zgodnie bowiem z Małą Konstytucją Sejm mógł w drodze ustawy upoważnić rząd do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresie między jego sesjami, odroczenia jego sesji i wreszcie po jego rozwiązaniu do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu.<sup>13</sup> Przedmiotem dekretów nie mogły być sprawy konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta i ministrów, budżetu, narodowego planu gospodarczego, zmiany systemu monetarnego, poboru rekrutów i ratyfikacji umów międzynarodowych. Ustawa o pełnomocnictwach ograniczenia te mogła poszerzać, wyłączając także inne materie spod kompetencji rządu.

<sup>12</sup> Praktykę uchwalania przez Sejm Ustawodawczy ustaw nie stanowiących aktów planowania przedstawia K. Działocha, Zob. *Funkcje Sejmu ...*, s. 233–236 oraz s. 241–245.

<sup>13</sup> Zob. art. 4 Małej Konstytucji.

Dekrety wydawał rząd, lecz przed zarządzeniem ich ogłoszenia przez Prezydenta w Dzienniku Ustaw Prezes Rady Ministrów musiał przedłożyć je do zatwierdzenia Radzie Państwa, co umożliwiała wstępną kontrolę Rady nad działalnością rządu. Mała Konstytucja ustanawiała też wymóg zatwierdzenia dekretów przez Sejm. Musiały być one przedstawione do zatwierdzenia na najbliższej po ich wydaniu sesji Sejmu. Traciły one moc prawną na skutek odmowy zatwierdzenia przez sejm zwykłą większością głosów oraz w następstwie nieprzedłożenia ich do zatwierdzania na najbliższej sesji. Moc tę traciły w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji sejmu.

W praktyce Sejm Ustawodawczy uchwalił na wniosek Rady Ministrów 10 ustaw upoważniających rząd do wydawania dekretów na wszystkie okresy międzysesyjne, z wyjątkiem jednego.<sup>14</sup> W miarę zmniejszenia się aktywności Sejmu i skracania czasu trwania jego sesji przedłużył się odpowiednio czas korzystania z kompetencji dekretodawczej rządu. Samo zaś rozpatrywanie przez Sejm rządowych projektów ustaw o pełnomocnictwach dla Rady Ministrów odbywało się powierzchownie. W szczególności Sejm przyjmował te projekty na ogół bez dyskusji i jednomyślnie. Z przyznanych przez Sejm kompetencji dekretodawczych rząd korzystał w szerokim zakresie. W całym okresie kadencji Sejmu dekreta były równoległą do ustaw formą stanowienia norm o mocy ustaw. Pomijając liczbę ustaw w sprawie ratyfikacji umów międzynarodowych stosunek liczby ustaw do liczby dekretów za cały okres kadencji Sejmu Ustawodawczego wynosi 7:5. Dekreta nie były więc — co nawiasem mówiąc było zgodne z Małą Konstytucją — wyjątkową formą stanowienia norm o mocy ustawy.

Konstytucyjny układ wzajemnych stosunków między rządem a Sejmem Ustawodawczym zakładał ścisłą zależność rządu od Sejmu Ustawodawczego. W praktyce zależność ta była luźna. Można nawet zaryzykować twierdzenie, iż Rada Ministrów posiadała w stosunku do Sejmu Ustawodawczego bardzo wysoki stopień autonomii, zwiększający się od początków lat pięćdziesiątych. Różne były przyczyny tego stanu rzeczy. Zasadniczą jednak przyczyną był — jak się wydaje — określony układ sił politycznych, który występował w Sejmie Ustawodawczym. Charakteryzował się on z jednej strony istnieniem zdecydowanej i zwartej większości parlamentarnej popierającej rząd, z

<sup>14</sup> Praktykę konstytucyjną w zakresie działalności dekretodawczej w okresie Sejmu Ustawodawczego przedstawiają: A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 201–202 oraz 260–262. W. Zakrzewski, *Działalność prawotwórcza o mocy ustawy w Polsce Ludowej*, ZNUJ, LXV, „Prace Prawnicze” nr 10. Co do początków dekretodawczej działalności rządu zob. też J. Klajnerman, *Nowy urząd państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1947, oraz S. Rozmarn, *Ustawa konstytucyjna z 19 II 1947 r. w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8.

drugiej zaś — brakiem licznej i jednolitej opozycji parlamentarnej, a od lipca 1950 r. — jakiegokolwiek opozycji.<sup>15</sup> W wyniku wyborów do Sejmu Ustawodawczego, które odbyły się 19 I 1947 r. Blok Stronnictw Demokratycznych obejmujący głównie PPR, PPS, SL i SD uzyskał 394 mandaty; PSL otrzymało 28 mandatów, SP 12, PSL-Nowe Wyzwolenie 7 i niezależni katolicy 3. Tak więc w Sejmie liczącym 444 posłów opozycja posiadała tylko ok. 9% mandatów. Wkrótce zaczął się zresztą proces stopniowej jej likwidacji. W szczególności w listopadzie 1949 r. doszło do zjednoczenia PSL i SL i powstania ZSL w lipcu 1950 r., zaś zaprzestało działalności SP. Brak opozycji parlamentarnej nie był jedyną przyczyną względnej niezależności Rady Ministrów od Sejmu. Inną był układ wzajemnych stosunków między partiami popierającymi rząd charakteryzujący się hegemoniczną pozycją jednej partii (tzn. PZPR powstałej z połączenia w grudniu 1948 r. PPR z PPS) w stosunku do pozostałych. Jeszcze inną przyczyną było istnienie w Sejmie Ustawodawczym bardzo daleko posuniętej dyscypliny klubowej hamującej inicjatywy poselskie.<sup>16</sup> Kolejną przyczyną był brak autonomii klubów poselskich w stosunku do władz partyjnych. Wreszcie łączenie członkostwa Rady Ministrów z członkostwem w kierowniczych instancjach partii hegemonicznej uniezależniało Radę Ministrów od Sejmu. Jeżeli do tego dodać, że partia hegemoniczna stanowiła swoisty parasol ochronny dla rządu i realizowała swoją kierowniczą rolę głównie za jego pośrednictwem, udzielając mu szczegółowych dyrektyw, to autonomia Rady Ministrów w stosunku do Sejmu musiała być bardzo szeroka.

Przedstawiając pozycję Rady Ministrów w systemie najwyższych organów państwa nie sposób pominąć układu stosunków między rządem i Radą Państwa, którą Mała Konstytucja nieprecyzyjnie nazywała najwyższym organem Rzeczypospolitej w zakresie władzy wykonawczej.<sup>17</sup> U podstaw tych stosunków leżała zasada względnej niezależności Rady Ministrów od Rady Państwa. W szczególności Rada Państwa nie posiadała kompetencji dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów oraz udziałania jej dyrektyw określających zadania dla rządu i sposób ich wykonywania. Nie była to jednak

<sup>15</sup> Na temat układu sił politycznych w Sejmie Ustawodawczym zob. M. Rybicki, *Sytuacja polityczna przed wyborami i w początkach kadencji Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy...*, s. 39 i nast.

<sup>16</sup> Funkcjonowanie klubów poselskich w Sejmie Ustawodawczym przeanalizował J. Ciemniowski, *Zasady organizacji i funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy...*, s. 160–170.

<sup>17</sup> Określenie Rady Państwa jako najwyższego organu Rzeczypospolitej w zakresie władzy wykonawczej było nieprecyzyjne, gdyż Rada Państwa w zakresie swojego działania łączyła funkcje z zakresu ustawodawstwa, egzekutywy i kontroli. Zob. A. Burda, *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967, s. 51–52.



niezależność całkowita, lecz tylko względna, skoro Rada Państwa dysponowała kilkoma kontrolnymi kompetencjami w stosunku do rządu.<sup>18</sup> Chodziło tu mianowicie o kompetencje do: 1) zatwierdzania rządowych dekretów z mocą ustawy przed ogłoszeniem ich przez Prezydenta w Dzienniku Ustaw, 2) wyrażania zgody na ogłoszenie przez Prezydenta ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekrutów w przypadku, gdy sejm w ciągu 3 miesięcy od przedłożenia przez rząd ich projektów, ustaw tych nie uchwalił, 3) podejmowania na wniosek rządu uchwały o wprowadzeniu stanu wyjątkowego lub wojennego. W praktyce Rada Państwa korzystała tylko z pierwszej wymienionej wyżej kompetencji.

Do 1950 r. zatwierdzanie przez Radę Państwa rządowych dekretów z mocą ustawy nie odbywało się mechanicznie.<sup>19</sup> W szczególności Rada Państwa niejednokrotnie wprowadzała do przedstawionych jej dekretów zarówno poprawki redakcyjne, jak i merytoryczne, a nawet w 7 przypadkach odmówiła ich zatwierdzenia. Z kolei zgłaszając poprawki Rada Państwa bądź to odsyłała dekret Radzie Ministrów i po przyjęciu ich przez rząd zatwierdzała dekret, bądź to stwierdzała, że w przypadku uwzględnienia poprawek przez rząd dekret będzie uważany za zatwierdzony. Od 1950 r. zatwierdzanie przez Radę Państwa dekretów posiadało formalny charakter, członkowie zaś Rady Państwa w rzeczywistości ustosunkowywali się nie tyle do uchwalonego przez Radę Ministrów czy Prezydium Rządu dekretu, ile do jego projektu, który przed uchwaleniem był im dostarczony w celu zaopiniowania. Po 1950 r. stosunki między Radą Ministrów i Radą Państwa stały się więc luźniejsze, o czym świadczył też fakt, że od tego roku została zaniechana wcześniej występująca pozakonstytucyjna praktyka składania przez Radę Ministrów Radzie Państwa częstych sprawozdań i informacji. Na zmiany tych stosunków niewątpliwie wpłynęło — o czym niżej — funkcjonowanie Prezydium Rządu zastępujące Radę Ministrów i kierowane bezpośrednio przez Prezydenta.<sup>20</sup>

Pozycję Rady Ministrów w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej określały także stosunki między rządem i Prezydentem. W zakresie tych stosunków występowały kompetencje Prezydenta wobec rządu oraz kompetencje rządu odnośnie do Prezydenta.<sup>21</sup> Pierwsza grupa obejmowała kompetencje Prezydenta do: 1) mianowania i odwoływania Prezesa Rady

<sup>18</sup> Zob. art. 4 ust. 4, art. 8, art. 19 Małej Konstytucji.

<sup>19</sup> Praktykę zatwierdzania przez Radę Państwa rządowych dekretów przedstawia Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego...*, s. 193–195.

<sup>20</sup> Tak też Rykowski, *ibid.*, s. 199.

<sup>21</sup> Zob. art. 4, ust. 4, art. 18. 19 Małej Konstytucji oraz art. 44, art. 45, art. 46 Konstytucji marcowej.

Ministrów oraz na jego wniosek poszczególnych ministrów, 2) podpisywania i zarządzania ogłoszenia zatwierdzonych przez Radę Państwa rządowych dekretów, 3) przewodniczenia w sprawach wyjątkowej wagi posiedzeniom Rady Ministrów. Druga natomiast grupa obejmowała kompetencję Rady Ministrów do: występowania z wnioskiem o obsadę określonych urzędów cywilnych i wojskowych oraz o mianowanie na wypadek wojny Naczelnego Wodza, a także kompetencję Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów do kontrasygnowania rządowych aktów Prezydenta. W praktyce nie korzystano ze wszystkich wyżej wskazanych kompetencji. W szczególności Prezydent nigdy nie przewodniczył posiedzeniom Rady Ministrów, choć przewodniczył — o czym niżej — posiedzeniom Prezydium Rządu. Z kolei Rada Ministrów nie wystąpiła z wnioskiem do Prezydenta o mianowanie na wypadek wojny Naczelnego Wodza.

Wśród kompetencji Prezydenta w stosunku do rządu na szczególną uwagę zasługuje kompetencja do mianowania i odwoływania Prezesa Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków.<sup>22</sup> Korzystając z tej kompetencji, Prezydent — na wniosek Prezesa Rady Ministrów — często dokonywał poszczególnych zmian w składzie rządu. Natomiast tylko raz — na początku kadencji Sejmu Ustawodawczego — mianował Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek powołał całą Radę Ministrów. W pierwszych dwóch latach kadencji Sejmu Ustawodawczego dokonane przez Prezydenta zmiany w składzie rządu stanowiły wynik porozumienia kierowniczych czynników partii tworzących blok demokratyczny. W następnych latach zmiany te stanowiły wyraz osobistych decyzji Prezydenta. O dokonanych przez Prezydenta zmianach w składzie Rady Ministrów jej prezes informował Sejm. Jednak tylko raz personalne decyzje Prezydenta były przedmiotem wystąpienia poselskiego. W praktyce więc — zwłaszcza od 1949 r. Prezydent nie tylko formalnie, lecz całkiem merytorycznie kształtował skład Rady Ministrów, co uzależniało ją od niego.

Uzależniając w ograniczonym zakresie rząd od Prezydenta, Mała Konstytucja przewiduje też względną zależność Prezydenta od rządu. Recypowany bowiem przez Małą Konstytucję art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej wyraźnie postanawiał, że każdy akt rządowy Prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność. Wymóg kontrasygnaty dotyczył na ogół wszystkich aktów rządowych Prezydenta, a więc związanych z wykonywaniem przez niego urzędu i to bez względu na ich formę. Nie

<sup>22</sup> Zob. na temat realizacji kompetencji Prezydenta do podejmowania rządowych decyzji personalnych Z. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego...*, s. 178–179 oraz s. 206.

dotyczył tylko aktów mianowania i odwołania premiera, aktów podejmowanych przez Prezydenta jako Przewodniczącego Rady Państwa i wreszcie aktów mianowania pracowników Kancelarii Cywilnej Prezydenta.<sup>23</sup> Art. 44. Konstytucji marcowej wprowadzał w sposób wyraźny zasadę odpowiedzialności solidarnej rządu za akty prezydenckie, wymagając kontrasygnaty nie tylko ministra, lecz również premiera. W praktyce jednak stosowano kontrasygnatę albo premiera, albo tylko ministra. W tym ostatnim przypadku można mówić jedynie o indywidualnej odpowiedzialności ministra za akty Prezydenta.<sup>24</sup> Praktyka stosowania kontrasygnaty w okresie Sejmu Ustawodawczego przeobraziła też własne kompetencje Prezydenta we wspólne kompetencje Prezydenta i rządu.<sup>25</sup> Kontrasygnata bowiem oznaczała podjęcie aktu przez rząd (członka rządu) oraz akceptację jego treści przez prezydenta i występowała najczęściej w formie wniosku ministra lub Prezesa Rady Ministrów. Wpływ rządu na działalność Prezydenta był jednak ograniczony ze względu na to, że Prezydent był ważnym elementem jego struktury i funkcjonowania.

W okresie Sejmu Ustawodawczego struktura i funkcjonowanie rządu uległy zmianom.<sup>26</sup> W pierwszych dwóch latach kadencji Sejmu rząd pozostawał rządem „politycznym”. W jego skład wchodził przywódca partii Bloku, dzięki czemu stanowił forum uzgodnień międzypartyjnych, czyli ośrodek koordynacji politycznej. Decyzje gospodarcze rządu były skupione w superministerstwie, jakim było Ministerstwo Przemysłu i Handlu oraz w Centralnym Urzędzie Planowania. Po zjednoczeniu partii robotniczych i przyjęciu teorii transmisji do mas polityki partii komunistycznej przez pozostałe partie rząd przestał być rządem „politycznym”, a stał się rządem „technicznym” sprawującym operatywny zarząd. Na początku 1949 r. zniesiono Ministerstwo Przemysłu i Handlu, a w jego miejsce utworzono 6 nowych resortów. Specjalizacji towarzyszyła jednak tendencja do umocnienia kierownictwa ogólnego, której wyrazem było ustawowe zinstytucjonalizowanie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) jako organu rządu powołanego do kierowania gospodarką narodową, utworzenie Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i wreszcie usankcjonowanie nieopublikowaną uchwałą Rady Ministrów z 31 V 1950 r. istnienia Prezydium Rządu.<sup>27</sup> Działalność

<sup>23</sup> Zob. Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego...*, s. 178, 188, 207.

<sup>24</sup> Tak też *ibid.*, s. 177.

<sup>25</sup> Zob. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 356.

<sup>26</sup> Zob. na temat zmian w strukturze i funkcjonowaniu rządu w latach 1947–1952 Rykowski, *Pozycja Sejmu Ustawodawczego...*, s. 208–216.

<sup>27</sup> S. Rozmaryn, *O zmianach w organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 4 oraz *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1950, s. 462.

tego ostatniego organu posiadała najistotniejsze znaczenie dla funkcjonowania Rady Ministrów. W jego skład wchodził: Prezes Rady Ministrów; Wiceprezesi Rady Ministrów, którym podlegały tzw. działy, czyli określone grupy resortów; Podsekretarze Stanu w Prezydium Rady Ministrów, stanowiącym odpowiednik dzisiejszego Urzędu Rady Ministrów. W praktyce pracami tego organu kierował jednak nie Prezes Rady Ministrów, lecz Prezydent, dzięki czemu uzyskał on możliwość wywierania decydującego wpływu na realizację kompetencji Rady Ministrów. Prezydium Rządu bowiem często rozpatrywało i rozstrzygało sprawy o zasadniczym znaczeniu, którymi miała zajmować się Rada Ministrów. Inaczej mówiąc Prezydium Rządu było samodzielnym organem państwa funkcjonującym systematycznie i często oraz zastępującym Radę Ministrów, m.in. w wykonywaniu prawa inicjatywy ustawodawczej, czy też w wydawaniu rozporządzeń i podejmowaniu uchwał.

Powyższe rozważania umożliwiają sformułowanie kilku wniosków.

1. Konstytucyjną pozycję Rady Ministrów w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej określały trzy zasady. Przede wszystkim zasada ścisłej zależności Rady Ministrów od Sejmu Ustawodawczego. Dalej zasada względnej niezależności Rady Ministrów od Rady Państwa. Wreszcie zasada względnej niezależności Rady Ministrów od Prezydenta.

2. Na konstytucyjne unormowanie pozycji Rady Ministrów wpływały dwie koncepcje rządu: parlamentarno-gabinetowa oraz komitetowa. Miał więc rację K. Grzybowski, który twierdził, że w okresie Sejmu Ustawodawczego konstytucyjny system sprawowania władzy państwowej był systemem mieszanym, składającym się z elementów systemu parlamentarnego i systemu rządów komitetowych.<sup>28</sup> Zgodnie z regułami systemu parlamentarno-gabinetowego rząd był powoływany i odwoływany przez Prezydenta, natomiast odpowiadał nie przed nim, lecz przed Sejmem. Z kolei Sejm wyznaczał zadania dla rządu, a więc bezpośrednio kierował jego działalnością, co jest właściwe dla systemu rządów komitetowych.

3) W praktyce Rada Ministrów zajmowała inną pozycję w systemie najwyższych organów państwa, niż wynikało to z Małej Konstytucji. W szczególności posiadała szeroką autonomię w stosunku do Sejmu Ustawodawczego. Natomiast nie posiadała jej w stosunku do Prezydenta, który nie tylko powoływał i odwoływał rząd oraz poszczególnych jego członków, lecz również skutecznie wpływał na jego działalność. W praktyce pozycja Rady Ministrów została więc zdominowana przez Prezydenta, a także przez pozakonstytucyjny i pozaustawowy organ państwa, którym było Prezydium Rządu kierowane przez Prezydenta.

<sup>28</sup> Zob. K. Grzybowski, *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948, s. 134–135.

4. Na rzeczywistą pozycję Rady Ministrów w systemie organów Rzeczypospolitej wpłynął przede wszystkim określony układ sił politycznych w Sejmie Ustawodawczym, który charakteryzował się z jednej strony istnieniem zdecydowanej i zwartej większości sejmowej popierającej rząd, z drugiej zaś — brakiem licznej i jednolitej opozycji parlamentarnej, a od lipca 1950 r. jakiegokolwiek opozycji. Duże też znaczenie miał fakt, że od sierpnia 1948 r. Prezydent był jednocześnie przewodniczącym partii komunistycznej, która sprawowała w państwie kierowniczą rolę. Fakt ten niewątpliwie wpływał na pozycję Rady Ministrów w stosunku do Prezydenta.

#### SUMMARY

Between 1947 and 1952 the constitutional position of the Cabinet in the system government of the Polish Republic was defined by three principles:

1. strict dependency of the Cabinet on the Legislative Assembly (Sejm Ustawodawczy);
2. relative independence of the Cabinet from the Council of State;
3. relative independence of the Cabinet from the Presidency.

The constitutional provision regarding the position of the Cabinet was influenced by two models of government; parliamentary (the government was appointed and dismissed by the president, but was responsible to the legislative—Sejm) and committee-like (the Sejm directly managed the activities of the government).

In practice Cabinet had different position in the system of government that the Little Constitution of 1947 would indicate. In particular it enjoyed broad autonomy in its relation with the Legislative Assembly (Sejm Ustawodawczy). On the other hand, the independent position did not exist in the Cabinet relations with President, who dominated the position of the Cabinet.

The real position of the Cabinet was influenced by two factors:

1. the spectrum of political powers in the Legislative Assembly (Sejm Ustawodawczy) which was characterised by the existence of strong and consolidated majority in Sejm, which supported the government, and by the lack of numerous and unified parliamentary opposition and since July by the lack of any kind of opposition;
2. since August 1948 President was also the leader of the communist party which played a leading role in the country.