

Marcin Grzybowski



**Prawnoustrojowy
status ministra w Polsce
w latach 1947-1997**

**PRAWNOUSTROJOWY
STATUS MINISTRA W POLSCE
W LATACH 1947-1997**

Marcin Grzybowski

**PRAWNOUSTROJOWY
STATUS MINISTRA W POLSCE
W LATACH 1947-1997**



Kraków 2025

Marcin Grzybowski
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
 <https://orcid.org/0000-0003-1905-8942>
 marcin.grzybowski@interia.pl

© Copyright by Marcin Grzybowski & Księgarnia Akademicka, 2025

Recenzenci
dr hab. Ryszard Piotrowski, prof. UW
prof. dr hab. Małgorzata Masternak-Kubiak, UW

Opracowanie redakcyjne
Dorota Ilnicka

Projekt okładki
Hanna Kiszka

Na okładce wykorzystano obraz z © AdobeStock
Autor: Who is Danny

ISBN 978-83-8368-047-7 (druk)
ISBN 978-83-8368-048-4 (online)
<https://doi.org/10.12797/9788383680484>

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl
<https://akademicka.pl>

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	9
--------------------	---

Rozdział I

Status ustrojowy ministra na tle ewolucji pozycji i struktury rządu w latach 1947-1952.....	37
---	----

1. Status prawnoustrojowy ministra w świetle ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. oraz ustaw o urządzie ministra z lat 1947-1952	37
2. Ewolucja pozycji ustrojowej ministrów w latach 1947-1952	68
2.1. Status ministrów resortów gospodarczych w kontekście zmian w systemie „władz naczelnych gospodarki narodowej”	68
2.1.1. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów a ministrowie resortów gospodarczych.....	68
2.1.2. Wpływ uregulowań Dekretu z dnia 1 października 1947 r. o planowej gospodarce narodowej na pozycję i działania ministrów	81
2.1.3. Oddziaływanie Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego na status i funkcjonowanie ministrów w latach 1949-1952	84
2.1.4. Ministrowie a Prezydium Rządu w latach 1947-1952	89
3. Przejmowanie kierowania sektorami gospodarki i administracji przez centralny aparat partyjny jako przesłanka deprecjacji statusu ministrów	99
4. Ministrowie resortów gospodarczych a podmioty im podległe	102
5. Uprawnienia prawodawcze ministrów jako wyznacznik ich statusu	110
Uwagi końcowe.....	115

Rozdział II

Pozycja ministra a struktura rządu PRL w latach 1952-1989.....	137
1. Kształtowanie struktury rządu i centralnej administracji państwowej w latach 1952-1956 – wyznaczniki normatywne a praktyka ustrojowa usytuowania ministrów.....	137
2. Sejm i Rada Państwa a ministrowie – relacje wzajemne.....	153

3. Minister jako członek Rady Ministrów.....	174
3.1. Minister a struktura i wewnętrzne organy Rady Ministrów.....	174
3.2. Rada Ministrów a ministrowie – relacje wzajemne.....	180
4. Przeobrażenia praktyki ustrojowej po 1956 r. a ewolucja pozycji ministrów.....	186
5. Nowelizacja Konstytucji PRL z 1976 r. i nowa regulacja koordynacji międzyresortowej (uchwałą Rady Ministrów nr 121 z 11 czerwca 1976 r.) jako przesłanki modyfikacji statusu ministrów.....	213
6. Ewolucja pozycji ministrów w dekadzie lat 1980-1989.....	232
6.1. Uwarunkowania prawne i polityczne.....	232
6.2. Funkcje ministrów w projektach i w procesie wdrażania reformy gospodarczej.....	241
7. Kształtowanie się pozycji ustrojowej ministrów w latach 1987-1989.....	299
8. Ewolucja partyjno-politycznych uwarunkowań statusu ministra w latach 1952-1989.....	334
Refleksje końcowe – linie kierunkowe przeobrażeń pozycji ministra.....	368

Rozdział III

Pozycja ustrojowa ministrów w pierwszych rządach okresu transformacji ustrojowej (1989-1992).....	375
1. Polityczne i ustrojowe dylematy kształtowania rządu i statusu ministrów w okresie transformacji.....	375
2. Polityczno-ustrojowe uwarunkowania pozycji ministrów w rządach T. Mazowieckiego i J.K. Bieleckiego.....	393
3. Pozycja ustrojowa ministrów w rządzie J. Olszewskiego.....	446

Rozdział IV

Status prawnoustrojowy ministra w latach 1992-1997.....	455
1. Uwarunkowania pozycji ministrów w rządzie H. Suchockiej.....	455
2. Pozycja ministra w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.	466
3. Ewolucja statusu ustrojowego ministrów w latach 1992-1997.....	477
3.1. Sejmowe <i>interregnum</i> – od wotum nieufności dla rządu H. Suchockiej do utworzenia rządu W. Pawlaka.....	477
3.2. Pozycja ustrojowa ministrów w rządach PSL – SLD (1993-1997).....	485
3.3. Tryb powoływania, zmian w składzie Rady Ministrów, wyrażania wotum zaufania bądź wotum nieufności w ujęciu Małej Konstytucji z 1992 r. jako procedury kształtującej status ministra.....	490
3.4. Instrumenty parlamentarnej kontroli i inspirowania działalności ministrów.....	505
4. Ustrojowe ograniczenia samodzielności funkcjonalnej ministrów w ujęciu Małej Konstytucji z 1992 r. i w praktyce.....	516

Rozdział V

Kształtowanie pozycji ustrojowej ministra w procesie reformy Centrum Rządu i w pracach nad konstytucją RP	531
1. Funkcje i status ministrów w projektach i w praktyce wdrażania reformy Centrum Rządu	531
2. Minister a jego otoczenie instytucjonalne w ujęciu ustawy z 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów	562
3. Minister jako organ kierujący działem (działami) administracji rządowej w świetle ustawy z 4 września 1997 r.	571
4. Pozycja ustrojowa ministra w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Elementy kontynuacji oraz zmian (w aspekcie normatywnym)	584

Rozdział VI

Kamienie milowe przeobrażeń statusu ustrojowego ministra z perspektywy wybranych państw Europy Środkowej (1947-1997)	613
1. Uwarunkowania formowania rządów w państwach Europy Środkowej po 1945 r. – podobieństwa i różnice	613
2. Ewolucja statusu rządu i ministrów w Czechosłowacji do rozwiązania federacji i powstania Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej. Linie kierunkowe i etapy przeobrażeń	615
3. Ewolucja statusu ministra w Republice Węgierskiej w latach 1945-1989.	628
3.1. Linie kierunkowe ewolucji statusu ministra – od rządu J. Kádára z 1956 r. po pierwszy rząd V. Orbána	648
3.2. Ustrojowa emancypacja rządu i premiera a pozycja ministrów w rządach V. Orbána i w konstytucji Węgier z 2011 r.	656
Uwagi końcowe.	663
Spis tabel i schematów	683
Bibliografia	685
Indeks nazwisk	719
Streszczenie	731
Summary	733

WPROWADZENIE

Podjęcie tematyki prawnoustrojowego statusu ministra na gruncie polskiego systemu prawnego oraz ewolucji pozycji ustrojowej ministrów na przestrzeni półwiecza lat 1947-1997 wymaga kilku uwag wyjaśniających motywy tego przedsięwzięcia, określających zakres oraz zastosowane metody analizy.

Doprecyzowania wymaga znaczenie pojęcia ministra oraz przyjęte na użytek tej pracy rozumienie kategorii pojęciowej statusu prawnoustrojowego ministra. Przedmiotem rozważań jest instytucja ministra – członka składu Rady Ministrów („rządu”). Za posłużeniem się określeniem „minister” w tym znaczeniu przemawia okoliczność, iż jest to rozumienie wynikające ze wszystkich obowiązujących w latach 1947-1997 w Polsce uregulowań konstytucyjnych. Dotyczy to ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Żaden z tych aktów o najwyższej mocy prawnej nie posługuje się pojęciem ministra w innym znaczeniu.

Już ta okoliczność – oparcie rozumienia określenia „minister” na wykładni wszystkich obowiązujących w analizowanym okresie unormowań konstytucyjnych – usprawiedliwia przyjętą konotację. Termin ten nie był stosowany we wskazanych aktach konstytucyjnych w odniesieniu do wysokich rangą funkcjonariuszy Kancelarii Sejmu, Rady Państwa czy też Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, wobec których – ze względów prestiżowo-protokolarnych – nazwą „minister” posługują się mass media. Nie dotyczy też pojęcia stosowanego na oznaczenie rangi w służbie dyplomatycznej. Nie odnosi się do kurtuazyjno-grzecznościowych określeń używanych w korespondencji i konwersacji wobec sekretarzy i podsekretarzy stanu („wiceministrów”) w ministerstwach, urzędach (kancelariach) i biurach naczelnych i centralnych organów państwowych.

Mimo wielu precedensów w tym zakresie, których przykładem jest tytuł wysoce wartościowej monografii Joanny Juchniewicz *Prawnoustrojowy status ministra* –

*członka Rady Ministrów*¹, nie posłużono się w tytule pracy określeniem „minister – członek Rady Ministrów”. Jakkolwiek bowiem przyjęte rozumienie pojęcia ministra jest zakresowo tożsame z zastosowanym zasadnie przez Autorkę przywołanej dysertacji, istnieją dwa powody, dla których użycie pojęcia ministra – członka Rady Ministrów w odniesieniu do poddanego oglądowi okresu wcześniejszego niż omawiany w monografii J. Juchniewicz nasuwa wątpliwości.

Pierwszą było zróżnicowane stosowanie terminu „członek Rady Ministrów”. Przywołane akty normatywne posługiwały się tym pojęciem – czego nie sposób pominąć – niejednolicie. W szczególności zdarzało się zastosowanie tego określenia także w odniesieniu do wiceprezesów Rady Ministrów (w tym Pierwszych Zastępców Prezesa²), a także – wobec przewodniczących komisji i komitetów oraz kierowników urzędów centralnych, którzy na podstawie dotyczących ich ustaw wchodziłi w skład Rady Ministrów jako jej członkowie, nie nosząc nazwy „minister”.

Po wtóre, wątpliwość dotyczy dwóch zastępców Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, którzy z mocy uregulowań rangi ustawowej uzyskali status ministra³. Zawarta w pracy charakterystyka statusu ministra nie obejmuje stanowisk zastępców Przewodniczącego PKPG, jakkolwiek nie może pominąć nadania im statusu ministrów. W świetle art. 17 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., jak też Konstytucji PRL z 1952 r. zastępcy Przewodniczącego PKPG nie wchodziłi w skład Rady Ministrów jako jej członkowie. Sama zaś Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego nie była organem konstytucyjnym ani w latach 1949-1952, ani też w czasie obowiązywania Konstytucji PRL z 1952 r. W okresie późniejszym, tj. w czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r., zarówno przepisy Konstytucji, jak i inne akty normatywne stosują określenia „minister” oraz „członek Rady Ministrów” w znaczeniu przyjętym w monografii J. Juchniewicz.

Celem opracowania jest prześledzenie ewolucji statusu prawnoustrojowego ministra w toku przeobrażeń funkcjonowania gospodarki i centralnej administracji

¹ J. Juchniewicz, *Prawnoustrojowy status ministra – członek Rady Ministrów*, Toruń 2018.

² W okresie od 18 marca 1954 do 24 października 1958 r. w składzie Rady Ministrów PRL funkcjonowali dwaj I Zastępcy Prezesa Rady Ministrów – Hilary Minc i Zenon Nowak. Obok nich w skład Rady wchodziłi wiceprezesi Rady Ministrów.

³ Art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 10 lutego 1949 r. o zmianie organizacji naczelných władz gospodarki narodowej (Dz.U. 1949, Nr 7, poz. 43) stanowił, że: „Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego zastępują dwaj zastępcy, których mianuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony w porozumieniu z Przewodniczącym Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego”. Natomiast ust. 3 tego przepisu postanawiał, że: „Stanowiska Zastępców Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego są równorzędne stanowiskom ministrów”. Z przywołanego tu przepisu nie wynika jednoznacznie, iż mimo tej równorzędności Zastępcy Przewodniczącego PKPG uzyskiwali tą drogą status członka Rady Ministrów, której skład był określony konstytucyjnie (w art. 17, gdzie mowa tylko o Prezesie Rady Ministrów jako przewodniczącym Rady i o ministrach).

państwowej w okresie półwiecza intensywnych zmian ustrojowych. Analiza dotyczy bowiem półwiecza wyróżniającego się wysoką amplitudą zmian gospodarczych, politycznych i ustrojowych. Obejmuje okres przejściowy, tj. lata formalnego nawiązywania do konstrukcji ustrojowych Konstytucji RP z 1921 r. w nowych realiach socjo- i geopolitycznych pięciolecia 1947-1952. Mieści w swych ramach 37-letni okres wdrażania wzorca konstytucyjnego, opartego na konstytucji ZSRR z 1936 r. i forsownej centralizacji zarządzania planowaną gospodarką społeczną (w latach 1952-1956). Rozważania o tym etapie ewolucji dotyczą również przeobrażeń zapoczątkowanych w następstwie odwilży październikowej 1956 r. i ich wyhamowywania w dekadach lat 60. i 70. Obejmują omówienie oddziaływań perturbacji społeczno-politycznych lat 80. (wraz z wprowadzeniem stanu wojennego), zmian systemowych inspirowanych ustaleniami Okrągłego Stołu w 1989 r. i petryfikowanych w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. na zmiany pozycji ustrojowej, funkcji i kompetencji ministrów. Analiza odnosi się – na koniec – do wpływu reformowania zarządzania gospodarką i reorganizacji centrum rządowego na usytuowanie, funkcje i status ministrów w ustawach: o organizacji i trybie działania Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów z 1996 r. i w ustawie o działach administracji rządowej z 1997 r. Finał rozważań stanowią uwagi o ukształtowaniu konstytucyjnego statusu ministra w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Tytułowe określenie „status prawnoustrojowy”, zastosowane do ministra i na użytek tego opracowania, mieści kilka powiązanych komponentów. Odnosi się w pierwszej kolejności do specyfiki tej kategorii organów państwa, ich cech i ich umiejscowienia w systemie organów państwowych, w tym – w podsystemie obejmującym rząd i jego wyodrębnione komponenty. Wymienić wśród nich trzeba, obok ministrów, przewodniczącego rządu – premiera, zastępcę lub zastępców przewodniczącego (wicepremierów), wyższe gremia rządowe (w tym organy typu prezydialnego), komitety, komisje (rady) i inne ciała kolektywne wyodrębniane organizacyjnie i funkcjonalnie w strukturze rządu, a także inne niż ministrowie organy i instytucje reprezentowane w składzie rządu.

W relacjach z organami państwa znaczenie determinujące status ustrojowy ministra mają przede wszystkim relacje z organami dysponującymi kompetencjami do konstytucyjnego i ustawowego ukształtowania pozycji ministrów określonych kategoriałnie bądź też potraktowanych w sposób zindywidualizowany. Chodzi tu o ukształtowanie pozycji ministrów z wyznaczeniem im zakresów i zasad działania, funkcji i kompetencji oraz relacji z innymi organami państwa. W ostatniej sferze najistotniejsze są relacje z organami dysponującymi uprawnieniami do powoływania i odwoływania ministrów, wyrażania im zaufania lub cofania zaufania (aprobaty) z określonymi przez prawo następstwami, a także poddawania ministrów aktom kierownictwa (programowania ich działań), nadzoru i kontroli.

Na status ustrojowy ministra oddziałuje znacząco jego otoczenie instytucjonalne: jego zastępcy (w randze sekretarza i podsekretarza stanu), zasady i ramy korzystania przez ministrów z zastępstwa i zbliżonych upoważnień do działania w ich imieniu, relacje: minister i obsługujący go urząd $\rightleftharpoons$ ministerstwo (lub biuro), funkcje, struktura i zasady funkcjonowania ministerstwa (biura). Nadto o statusie ustrojowym ministra decyduje charakter i treść relacji z podporządkowanymi mu podmiotami o zróżnicowanym charakterze, formie organizacyjnej i naturze prawnej relacji z każdym z ministrów.

Usytuowanie ministra w strukturze centralnych organów administracji sprawia, że na jego status ustrojowy wpływa również podporządkowanie jego kierownictwu i kontroli (lub brak podporządkowania) jednostek terenowych oraz możliwości sprawowania nadzoru nad jednostkami terenowymi, tak państwowymi, jak i funkcjonującymi poza systemem instytucji państwowych. O statusie ustrojowym ministra współdecyduje również natura przysługujących mu kompetencji władczych, w tym kompetencji do stanowienia aktów prawnych, podejmowania aktów kierownictwa, nadzoru i czynności kontrolnych. W sferze kierownictwa ważnym instrumentem są uprawnienia do władczego (dyrektywnego) ukierunkowywania działań podmiotów mu podległych oraz uprawnienia nominacyjno-odwoławcze, ich zasięg i zasady ich wykonywania.

W przeważającym zakresie wskazane elementy statusu ministra zostały określone normatywnie w przepisach (aktach) obowiązującego prawa. W odniesieniu do tych elementów w pełni zasadne pozostaje ich określenie jako elementów **statusu prawnoustrojowego**. Obok nich występują elementy prawnie niedookreślone bądź nieobjęte regulacją prawną, pozostające w polu oddziaływania klauzul generalnych, zasad dobrej praktyki rządzenia o charakterze prakseologicznym lub etycznym, a także zwyczaje polityczne i utrwalone reguły praktyki polityczno-ustrojowe. Dotykają one, nierzadko, kwestii dla statusu ministra niewralgicznych, takich jak reguły wewnątrzpartyjnej selekcji kandydatów do urzędów ministerialnych, poddawania ich ocenie formacji desygnujących, zasady cofania partyjnego zaufania i poparcia, reguły dyscyplinowania deputowanych w głosowaniach nad wnioskami dotyczącymi ministrów. Koncentrując uwagę na prawnoustrojowych aspektach statusu ministra, nie sposób pozostawić poza polem analizy rzutujące na ten status jego wyznaczniki pozaprawne.

Takie postrzeganie statusu prawnoustrojowego ministra zostanie zastosowane w dalszych wywodach.

Wyjściowa (pierwsza) hipoteza badawcza przyjmuje, iż status prawnoustrojowy ministra jako członka Rady Ministrów ulegał wielokrotnym przekształceniom. Były one uzależnione od pozycji rządu w systemie organów państwa i w jego systemie politycznym, wewnętrznej struktury i zasad działania rządu oraz od roli i kompetencji wyznaczonych ministrom w funkcjonowaniu rządu, jego organów

wewnętrznych oraz w kierowaniu przez ministrów wyodrębnionymi resortami (działami) administracji i gospodarki lub w wykonywaniu zadań wyznaczonych ministrom przez rząd lub organy rządu, w tym premiera.

Punkt wyjścia stanowiły rozwiązania ustrojowe z pierwszego ćwierćwiecza XX stulecia, a zwłaszcza przejęte z uregulowań i praktyki ustrojowej okresu obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. Były to uregulowania odpowiadające modelowi ministra w parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, z szerokimi uprawnieniami pierwszej izby parlamentu, pochodzącej z konkurencyjnych wyborów proporcjonalnych. Model ten wdrażany był w warunkach niestabilnej wielopartyjności. Ewolucja, jaka następowała w latach 1947-1952 (od początku kadencji Sejmu Ustawodawczego po początki dekady lat 50.), polegała na odchodzeniu od zmarginalizowanego pluralizmu polityczno-partyjnego w kierunku hegemonii jednej partii oraz upaństwowienia gospodarki.

Towarzyszyła tym zmianom forsowna implementacja radzieckich wzorców centralnego planowania i zarządzania, multiplikacja listy wąskobranżowych resortów administracji. Jednoznacznie przestrzegała założenia prymatu sektora państwowego przy zastąpieniu planowania indykatywnego scentralizowanym planowaniem dyrektywnym. Prawnoustrojowym przejawem obu wzmiankowanych tu tendencji była reorganizacja naczelnych władz gospodarki narodowej w ustawie z 19 lutego 1947 r. oraz zastąpienie Centralnego Urzędu Planowania (i koncepcji trójsektorowości gospodarki) Państwową Komisją Planowania Gospodarczego. Komisja została wyposażona w kompetencje do dyrektywnego scentralizowanego planowania całej gospodarki uspołecznionej, formułowania wskaźników wiążących ministrów w kształtowaniu rocznych planów resortowych. Podejmowała władcze decyzje w zakresie centralnego rozdzielnictwa surowców i materiałów, dystrybucji środków na inwestycje oraz ustalała wskaźniki produkcji towarowej, eksportu i importu, systemu cen i płac.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. oparta została na odmiennej (niż przyjęta w ustawie konstytucyjnej z 1947 r.) koncepcji struktury organów państwa. Rząd (Rada Ministrów) nie był na jej gruncie traktowany jako jeden z organów władzy wykonawczej (obok Prezydenta RP i Rady Państwa w latach 1947-1952). Funkcjonował jako (doktrynalnie) organ wykonawczy – w stosunku do organów jednolitej władzy państwowej: Sejmu PRL i Rady Państwa, nadto jako organ zarządzający podzieloną na wąskie resorty branżowe gospodarką i administracją państwową.

Działanie Rady Ministrów i ministrów resortów gospodarczych zdeterminowane zostało szczegółowymi wskaźnikami ustalonymi wiążąco przez działającą do 1956 r. Państwową Komisję Planowania Gospodarczego. Kierunki działania ministrów i poszczególne przedsięwzięcia oddziaływające na inne branże gospodarki wymagały uzgodnień na forum Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, określonego ustawowo jako centralny organ zarządzania gospodarką narodową.

Jeszcze bardziej ograniczała samodzielność ministrów praktyka funkcjonowania, co najmniej od 1948 r., Prezydium Rządu. Organ ten, złożony z Prezesa Rady Ministrów i wiceprezesów oraz – co jurystycznie wątpliwe – z podsekretarza stanu w Prezydium Rządu, powstały w drodze praktyki i petryfikowany samoistną uchwałą Rady Ministrów z 31 maja 1950 r. (po dwóch latach funkcjonowania), przejął newralgiczne upoważnienia Rady Ministrów w pełnym jej, zgodnym z ustawą konstytucyjną z 19 lutego 1947 r. składzie. W konsekwencji marginalizacji uległa rola ministrów jako uczestników kolegialnego wykonywania uprawnień i podejmowania decyzji przez Radę Ministrów. To właśnie nieformalne, kilkuosobowe gremium rządowe przejęło funkcję organu wytyczającego zasadnicze kierunki i priorytety polityki rządu adresowane do ministrów kierujących resortami. Politycznemu związaniu sprzyjała wysoka polityczna pozycja członków składu Prezydium Rządu oraz utrwalająca się od 1948 r. hegemonia Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w relacjach z pozostałymi stronnictwami w Sejmie Ustawodawczym i marginalizacja w tym Sejmie opozycji politycznej Polskiego Stronnictwa Ludowego.

W tych uwarunkowaniach malała rola ministrów zarówno jako członków kolegialnej Rady Ministrów, jak i jako kierowników resortów, przeważnie o wąskim, branżowym zakresie właściwości. Splot wskazanych uwarunkowań pozwala na sformułowanie – jako kolejnej (drugiej) – hipotezy, że o pozycji ustrojowej ministrów w systemie organów i instytucji państwa – tak jako członków zbiorczo traktowanej kategorii członków rządu, jak i traktowanych indywidualnie (każdy z osobna) – decydowały w rzeczywistości nie tyle unormowania ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. i stosowane na zasadzie odesłania przepisy Konstytucji marcowej, ale relacje między ministrami a Prezydium Rządu, Komitetem Ekonomicznym Rady Ministrów oraz Państwową Komisją Planowania Gospodarczego (po zastąpieniu przez nią Centralnego Urzędu Planowania).

Sytuacja ta nie uległa zmianie po wejściu w życie Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., mimo zastąpienia nawiązań do zasady podziału władzy państwowej i systemu parlamentarno-gabinetowego konstrukcjami opartymi na zasadzie jedności (jednolitości) władzy państwowej. Dotyczyło to zwłaszcza traktowania Rady Ministrów jako naczelnego organu wykonawczo-zarządzającego, a ministrów jako członków tego organu i zarazem kierowników scentralizowanych segmentów gospodarki i administracji państwowej.

Okresowe rozluźnienie tych okowów nastąpiło w Polsce po zmianach politycznych polskiego października w 1956 r. W szczególności Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego postrzegana była jako „nadministerstwo” w relacji z ministrami (i ministerstwami) resortów gospodarczych. Przejściowo ustało funkcjonowanie Prezydium Rządu jako niekonstytucyjnego kierowniczego gremium decyzyjnego, ograniczającego wykonywanie konstytucyjnych uprawnień ministrów. Następowala też konsolidacja wąskobranżowych resortów gospodarczych.

STRESZCZENIE

Prawnoustrojowy status ministra w Polsce w latach 1947-1997

Monografia autorstwa Marcina Grzybowskiego *Prawnoustrojowy status ministra w Polsce w latach 1947-1997* stanowi szczegółowe i wszechstronne opracowanie ewolucji roli ministra w polskim systemie prawnym i politycznym. Autor podejmuje temat złożonej dynamiki przemian ustrojowych w kontekście kluczowych wydarzeń politycznych i gospodarczych, jakie miały miejsce w Polsce na przestrzeni półwiecza, poczynając od ustawy konstytucyjnej z 1947 roku, aż po uchwalenie Konstytucji RP w 1997 roku. Podział pracy na sześć rozdziałów pozwala na systematyczną analizę zmian w funkcjonowaniu urzędu ministra na tle różnorodnych uwarunkowań prawnych i politycznych.

W pierwszym rozdziale autor omawia status ministra w latach 1947-1952, skupiając się na wpływie regulacji konstytucyjnych z 1947 roku. Szczególną uwagę poświęca oddziaływaniu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów oraz Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego na decyzje ministerialne, zwłaszcza w obszarze gospodarki. Analiza ukazuje, jak podporządkowanie ministra centralnym organom partyjnym wpływało na ograniczenie jego autonomii.

Drugi rozdział koncentruje się na funkcjonowaniu ministrów w systemie PRL w latach 1952-1989, gdzie omówiono ich rolę w strukturze Rady Ministrów, Sejmu oraz Rady Państwa. Autor analizuje wpływ zmian ustrojowych, takich jak nowelizacja Konstytucji z 1976 roku, która umocniła system koordynacji międzyresortowej, oraz procesy polityczne, w tym zmiany po 1956 roku i reformy gospodarcze lat 80.

Rozdział trzeci dotyczy okresu transformacji ustrojowej (1989-1992), przedstawiając wyzwania związane z demokratyzacją oraz redefinicją roli ministra w zmieniających się realiach politycznych. Szczegółowo omówiono reformy wprowadzone za rządów Tadeusza Mazowieckiego, Jana Krzysztofa Bieleckiego i Jana Olszewskiego, wskazując na ich wpływ na kształtowanie nowego modelu funkcjonowania urzędu ministra.

Rozdziały czwarty i piąty obejmują lata 1992-1997, jest w nich położony nacisk na znaczenie Małej Konstytucji z 1992 roku oraz reform legislacyjnych dotyczących Centrum Rządu. Analizowane są procedury powoływania i odwoływania ministrów, ich odpowiedzialność parlamentarna oraz zmiany wynikające z wprowadzenia Konstytucji RP w 1997 roku.

Ostatni rozdział rozszerza perspektywę o porównania z innymi państwami Europy Środkowej, takimi jak Czechosłowacja i Węgry. Analiza ta pozwala zidentyfikować zarówno podobieństwa, jak i różnice w ewolucji funkcji ministra na tle różnych systemów politycznych.

Publikacja łączy szczegółową analizę prawną z kontekstem historycznym i politycznym, stanowiąc nieocenione źródło wiedzy dla badaczy prawa, historii i nauk politycznych. Jej wartość tkwi w interdyscyplinarnym ujęciu tematu, które pozwala na pełniejsze zrozumienie przemian ustrojowych w Polsce.

Słowa kluczowe: minister, urząd ministra w Polsce, polski system prawny, przemiana ustroju Polski

SUMMARY

The Legal and Institutional Status of Ministers in Poland: 1947-1997

The monograph by Marcin Grzybowski, titled *The Legal and Institutional Status of Ministers in Poland: 1947-1997*, presents a detailed and comprehensive study of the evolution of the ministerial office within Poland's legal and political system. The author examines the complex dynamics of institutional changes in the context of key political and economic developments that occurred over five decades – from the enactment of the 1947 constitutional statute to the adoption of the 1997 Constitution of the Republic of Poland. Structured into six chapters, the study provides a systematic analysis of the transformations in the functioning of the ministerial office, against a backdrop of varied legal and political conditions.

In the first chapter, the author addresses the status of ministers between the years 1947-1952, emphasizing the implications of the 1947 constitutional provisions. Particular attention is paid to the critical role of the Economic Committee of the Council of Ministers and the State Planning Commission in shaping ministerial decision-making processes, particularly in the realm of economic policies. The analysis reveals to which extent the subordination of ministers to central party authorities constrained their autonomy.

The second chapter explores the role of ministers in the Polish People's Republic (PRL) from 1952 to 1989, examining their position within the Council of Ministers, the Sejm, and the Council of State. The author discusses the effects of systemic changes, such as the 1976 constitutional amendment, which reinforced inter-ministerial coordination mechanisms, and addresses the political processes, including the post-1956 reforms and the economic adjustments of the 1980s.

The third chapter addresses the period of systemic transformation (1989-1992), analyzing the challenges posed by democratization and the redefinition of the ministerial role within shifting political realities. It provides a thorough examination of the reforms introduced during the administrations of Tadeusz Mazowiecki, Jan Krzysztof Bielecki, and Jan Olszewski, which collectively contributed to the establishment of a modernized institutional framework for the ministerial office.

Chapters Four and Five cover the years 1992-1997, with a particular focus on the legal and institutional implications of the 1992 Small Constitution and subsequent legislative reforms concerning the Government Center. These chapters scrutinize the legal mechanisms governing the appointment and dismissal of ministers, their accountability to Parliament, and the changes brought about by the enactment of the 1997 Constitution.

The final chapter broadens the scope by comparing the Polish experience with that of other Central European countries, such as Czechoslovakia and Hungary. This comparative analysis highlights both the similarities and differences in the evolution of the ministerial function across diverse political systems.

This publication combines precise legal analysis with historical and political context, offering an invaluable resource for scholars of law, history, and political science. Its strength lies in its interdisciplinary approach, which provides a comprehensive understanding of the systemic transformations in Poland.

Keywords: minister, office of the minister in Poland, Polish legal system, transformation of the Polish political system

BIBLIOGRAFIA

AKTY NORMATYWNE

Konstytucje i ustawy konstytucyjne

polskie

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, Nr 21, poz. 267).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926, Nr 78, poz. 442).

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947, Nr 18, poz. 71).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 232).

Ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r. – Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1952, Nr 33, poz. 233).

Ustawa z dnia 13 grudnia 1957 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1957, Nr 61, poz. 329).

Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976, Nr 5, poz. 29).

Ustawa z dnia 8 października 1980 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. 1980, Nr 22, poz. 81).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. 1989, Nr 19, poz. 101).

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, Nr 75, poz. 444).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1992, Nr 67, poz. 336).

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, Nr 84, poz. 426).

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. zmieniająca ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1995, Nr 150, poz. 730).

- Ustawa konstytucyjna z dnia 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1996, Nr 106, poz. 488).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2006, Nr 200, poz. 1471).

czechosłowackie / czeskie i słowackie

- Ústavní listina Československé republiky ze dne 29. února 1920 (Karta konstytucyjna Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r.), Sbíрка zákonů 1920, č. 121.
- Ústavní zákon č. 330/1938 o změnách ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Československé (Ustawa konstytucyjna nr 330/1938 o upoważnieniu do zmian ustaw konstytucyjnych Republiki Czechosłowackiej), Sbíрка zákonů 1938, č. 330.
- Ústavní zákon ze dne 9. května 1948 (Ustawa konstytucyjna z 9 maja 1948 r.), Sbíрка zákonů 1948, č. 150.
- Ústavní zákon č. 100/1960 [ze dne 11. července 1960]. Ústava Československé Socialistické republiky (Ustawa konstytucyjna z 11 lipca 1960 r. Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej), Sbíрка zákonů 1960, č. 100.
- Ústavní zákon č. 143/1968 o Československé federaci ze dne 27. října 1968 (Ustawa konstytucyjna nr 143/1968 o federacji czesko-słowackiej z 27 października 1968 r.), Sbíрка zákonů 1968, č. 143; zm. Sbíрка zákonů 1970, č. 125; 1975, č. 43.
- Ústavní zákon č. 10/1969 o Radě obrany státu (Ustawa konstytucyjna nr 10/1969 o Radzie Obrony Państwa), Sbíрка zákonů 1969, č. 10.
- Ústavní zákon č. 126/1970 Sb., o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR (Ustawa konstytucyjna o składzie federalnych organów centralnych, na czele których stoi członek rządu CSSR), Sbíрка zákonů 1970, č. 126.
- Ústavní zákon č. 114/1983 Sb., o zřízení Státní komise pro vedeckotechnický a investiční rozvoj (Ustawa konstytucyjna nr 114/1983 o utworzeniu Państwowej Komisji Rozwoju Naukowo-technicznego i Inwestycyjnego), Sbíрка zákonů 1983, č. 114.
- Ústavní zákon č. 42/1988 Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády ČSSR (Ustawa konstytucyjna o zmianach w składzie federalnych organów centralnych, na czele których stoi członek rządu CSSR), Sbíрка zákonů 1988, č. 42.
- Ústavní zákon č. 193/1988 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 126/70 (úpravakompetence Státní plánovací komise), Sbíрка zákonů 1988, č. 193 (ustawa konstytucyjna 193/1988 o zmianie ustawy konstytucyjnej 126/70 o wykonywaniu kompetencji Państwowej Komisji Planowania).
- Ústavní zákon o změně názvu Československé socialistické republiky (Ustawa konstytucyjna o zmianie nazwy Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej), Sbíрка zákonů 1990, č. 81.
- Ústava Slovenské republiky (Konstytucja Republiki Słowackiej) ze dne 1. září 1992, Zbirka zákonů 1992, č. 460 (Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.); zm. – ustawami konstytucyjnymi: nr 244/1998; 9/1999; 90/2001; 140/2004; 323/2004; 210/2006; 100/2010; 356/2011.
- Ústava České republiky [ze dne 16. prosince 1992] (Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.), Sbíрка zákonů 1993, č. 1.

Książka *Prawnoustrojowy status ministra w Polsce w latach 1947-1997* autorstwa Marcina Grzybowskiego to interdyscyplinarnie ujęte studium roli ministra w polskim systemie prawno-ustrojowym na przestrzeni półwiecza intensywnych przeobrażeń politycznych i gospodarczych. Autor z godną uznania precyzją bada wpływ kluczowych regulacji konstytucyjnych, takich jak Ustawa Konstytucyjna z 1947 roku, Mała Konstytucja z 17 X 1992, Konstytucja RP z 2 IV 1997, oraz ustaw wdrażających kolejne reformy gospodarcze na pozycję i funkcjonowanie ministrów w systemie organów państwowych Rzeczypospolitej. Szczególną uwagę poświęca oddziaływaniu poszczególnych czynników na ewolucję statusu ustrojowego ministrów, takich jak zasada centralnego planowania, przemiany polityczne po Październiku 1956 i w latach 70. XX wieku, trudne warunki okresu stanu wojennego czy późniejsze wdrażanie standardów demokratycznego państwa prawa i zasad gospodarki rynkowej.

Publikacja wyróżnia się kompleksowością analizy. Dzięki połączeniu refleksji prawnoustrojowej, historycznej i politologicznej oraz zastosowaniu metodologii zaczerpniętej z nauk o zarządzaniu gospodarką monografia sytuuje się w kręgu zainteresowań prawników, badaczy ustroju państwa, ekonomistów, politologów oraz wszystkich osób zainteresowanych ewolucją polskiego systemu polityczno-ustrojowego w latach 1947-1997.



<https://akademicka.pl/>

ISBN 978-83-8368-047-7



9 788383 680477