

**Ryszard Chruściak<sup>1</sup>**

**Kształtowanie się konstytucyjnej koncepcji instytucji  
Prezesa Rady Ministrów**

**I**

Podstawą prac Zgromadzenia Narodowego i jej Komisji Konstytucyjnej nad Konstytucją RP uchwaloną dnia 2 kwietnia 1997 r. było 7 projektów ustawy zasadniczej<sup>2</sup>. Zawarte w tych projektach regulacje prawne dotyczące Prezesa Rady Ministrów stanowiły więc wyjściową materię, na bazie której odbywał się proces kształtowania końcowych przepisów konstytucyjnych sytuujących premiera. Konieczna analiza tych przepisów nie powinna być jednak dokonana bez uwzględnienia rozwiązań projektów dotyczących rządu, a także modelu władzy wykonawczej. Uwagi dotyczące rządu i egzekutywy mogą jednak zostać ograniczone go ujęcia ogólnego, gdyż zagadnienie to było już przedmiotem szczegółowych analiz<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorem habilitowanym w Zakładzie Systemów Politycznych Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>2</sup> Były to projekty przygotowane przez: Prezydenta L. Wałęsę, parlamentarzystów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Komisję Konstytucyjną Senatu I kadencji, parlamentarzystów Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy, parlamentarzystów Konfederacji Polski Niepodległej, parlamentarzystów Unii Demokratycznej (następnie Unii Wolności), grupę obywateli (NSZZ „Solidarność”) – druki Zgromadzenia Narodowego (odpowiednio) nr 1–7. Teksty projektów – por. *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 1, o druku przygotowała R. Chruściak, Warszawa 1997.

<sup>3</sup> Por. J. Wawrzyniak, *Pozycja konstytucyjna rządu*, [w:] *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 roku*, pod red. M. Kruk, Warszawa 1994, s. 172 i n.; S. Gebethner, *Rząd w projektach Konstytucji RP w świetle doświadczeń innych państw*, Biuletyn Rady Legislacyjnej „Przegląd Legislacyjny” nr 3, 1995, s. 43 i n.; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa i struktura władzy wykonawczej*,

Jeżeli chodzi o projekt prezydencki, to najczęściej wskazuje się, że charakteryzował się przede wszystkim przepisem, zgodnie z którym Prezydent stoi na czele władzy wykonawczej, którą sprawuje bezpośrednio lub za pośrednictwem Rady Ministrów i członków rządu. Mimo wyraźne „prezydenckiego” ujęcia, lecz także – zdaniem R. Mojaka – pewnej niejasności konstrukcyjnej, przeważa jednak pogląd, że w grę wchodzi egzekutywa dualistyczna.

Projekt SLD także uznaje się za charakterystyczny, przede wszystkim z racji uznania Rady Ministrów za najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej przy jednoczesnym usytuowaniu Prezydenta poza egzekutywą, co pozwala zaliczyć to rozwiązanie jako model monistyczny. Wskazuje się również (J. Wawrzyniak), że „prorządowy” nurt projektu był nieco osłabiony trybem powoływania premiera i rządu, wzmacniającym Prezydenta.

Projekt senacki przewidywał dualistyczną egzekutywę, choć z jednoczesnym usytuowaniem Prezydenta na czele władzy wykonawczej.

Jako bardzo bliski modelowi monistycznej egzekutywy zaliczyć można projekt PSL/UP. Władzę wykonawczą sprawuje bowiem rząd, a Prezydent jest jedynie arbitrem czy wręcz neutralną głową państwa. Przyjąć można, że w grę wchodzi klasyczne reguły systemu parlamentarno-gabinetowego. S. Gebethner uznał, że jest to koncepcja najbliższa modelowi Konstytucji PRL.

Największe trudności występują przy analizie projektu KPN, co wynika przede wszystkim z odrzucenia zasady podziału władz oraz przyjęcia innych rozwiązań, które nie są porównywalne z pozostałymi projektami. Mimo tego, przyjąć można, że w grę wchodził model dualistyczny, ale z jednoczesnym zapewnieniem Prezydentowi dominacji nad rządem.

Nie budził wątpliwości dualistyczny charakter egzekutywy w projekcie UD/UW. Władzę wykonawczą sprawują Prezydent i Rada Ministrów, i jak się wydaje, w proporcjach, które nie premią wyraźnie żadnego z organów.

Odmienne założenie konstruuje władzę wykonawczą wyrażał projekt obywatelski. Był to model bliski monizmowi. W egzekutywie dominował rząd z wyeksponowaną rolą premiera. Prezydent nie rządził, lecz pełnił rolę mediatora i był instytucją harmonizującą działania naczelnych organów państwa.

---

[w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997, s. 106 i n.

Tak więc na tle rozwiązań dotyczących modelu egzekutywy w projektach konstytucji trafna wydaje się uwaga J. Wawrzyniaka, zgodnie z którą „[...] konstytucyjna pozycja rządu jest w nich na ogół uregulowana znacznie mniej konsekwentnie aniżeli konstytucyjna pozycja prezydenta”<sup>4</sup>. Ta mniejsza konsekwencja nie mogła nie pozostać bez wpływu na regulacje projektów, dotyczące premiera.

Choć, jak już była mowa, wyjściową materię dla prac konstytucyjnych stanowiło 7 formalnie zgłoszonych projektów konstytucji, to należy zwrócić uwagę, że obok rozwiązań zawartych w tych projektach, na ostateczne ukształtowanie przepisów dotyczących władzy wykonawczej, a także Prezesa Rady Ministrów bardzo duży wpływ miały obowiązujące wówczas regulacje ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.<sup>5</sup> Można zasadnie stwierdzić, że był to swego rodzaju ósmy projekt, lecz o sile oddziaływania większej od wielu spośród formalnie wniesionych projektów<sup>6</sup>.

Jeżeli chodzi o rozwiązania projektów konstytucji dotyczące premiera, to były one również przedmiotem naukowego zainteresowania, lecz na ogół<sup>7</sup> jako element analiz poświęconych rządowi. Miały więc charakter bardziej ogólny. Tymczasem w przypadku rozważań poświęconych Prezesowi Rady Ministrów<sup>8</sup>, jak się wydaje, uzasadniona i chyba wręcz konieczna jest bardziej szczegółowa analiza przepisów zawartych w projektach.

W projekcie prezydenckim kluczowy dla określenia pozycji szefa rządu art. 72 stanowił, że „Prezes Rady Ministrów określa ogólny kierunek polity-

---

<sup>4</sup> Por. J. Wawrzyniak, *Pozycja konstytucyjna rządu*, s. 182–183.

<sup>5</sup> Por. m.in. W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle małej konstytucji*, [w:] *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Praca ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, pod red. Z. Jarosza, „*Studia Iuridica*” t. 28, Warszawa 1995, s. 143 i n.; P. Sarnacki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, pod red. M. Kudeja, Katowice 1999, s. 183 i n.; idem, *Art. 55*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 3, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, s. 1–3.

<sup>6</sup> R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Warszawa 2002, s. 300; S. Gebethner, op.cit., s. 46.

<sup>7</sup> Szerszą analizę przeprowadził S. Patyra. Por. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1977 r.*, Warszawa 2002, zwłaszcza s. 70 i n.

<sup>8</sup> Nazwę „Prezes Rady Ministrów” stosowały projekty: prezydencki, SLD, PSL/UP i UD/UW. Nazwę „Premier” projekty: senacki i obywatelski a w projekcie KPN występował „Kancelarz Rzeczypospolitej jako Pierwszy Minister”.

ki Rządu<sup>9</sup>, organizuje jego pracę, reprezentuje go na zewnątrz oraz wykonuje inne funkcje przewidziane w Konstytucji, ustawach i dekretach”, a ponadto jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich funkcjonariuszy administracji rządowej, w celu wykonania ustaw i dekretów oraz na podstawie udzielonych w nich upoważnień wydaje rozporządzenia oraz informuje Prezydenta, na jego żądanie, o kierunkach pracy rządu. Prezydent realizuje swoje uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej we współdziałaniu z premierem i właściwym ministrem.

Powoływanie i odwoływanie premiera było kompetencją Prezydenta dokonywaną bez kontrasygnaty. Natomiast w przypadkach, gdy kontrasygnata była konieczna, dokonywał jej premier i właściwy minister, ponoszący za tę czynność odpowiedzialność przed Sejmem. Członkowie rządu byli mianowani i odwoływani przez Prezydenta na wniosek premiera, ale bez wymogu kontrasygnaty.

Na wniosek premiera Rada Ministrów mogła uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra.

W zakresie relacji z parlamentem projekt stanowił, iż opinia premiera (obok opinii marszałka Sejmu i marszałka Senat) jest konieczna przed wydaniem przez Prezydenta zarządzenia o rozwiązaniu Sejmu przed upływem kadencji. Premier i członkowie rządu mogli zabierać głos podczas posiedzeń Sejmu i Senatu poza kolejnością mówców, ale także byli zobowiązani do udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania. Ponadto premier był członkiem Komitetu Obrony Rzeczypospolitej oraz jednym z podmiotów uprawnionych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z projektem Rada Ministrów solidarnie i członkowie rządu<sup>10</sup> indywidualnie ponosili odpowiedzialność zarówno parlamentarną, jak i konstytucyjną.

---

<sup>9</sup> Równocześnie jednak projekt stanowił, że Rada Ministrów działa kolegialnie, a jej uchwały zapadają bezwzględną większością głosów.

<sup>10</sup> Pojęcie „członka rządu” cechował jednak brak precyzji. W niektórych przepisach bowiem projekt stosował formułę „Prezes Rady Ministrów i członkowie rządu” (np. art. 52 i art. 65), co mogłoby być odczytane literalnie jako zamiar odrębnego traktowania premiera. Niekiedy zaś jednak używana była formuła „członkowie rządu” (np. art. 28 ust. 2, art. 77), lecz z kolei materialna treść przepisu nie wskazywała na zamiar wyłączenia premiera. Przykładem może być art. 78 (w związku z art. 118), dotyczący właśnie odpowiedzialności konstytucyjnej, w którym zastosowano formułę „członkowie Rady Ministrów”, czego konsekwencją – literalnie rzecz biorąc – byłoby wyłączenie premiera z kręgu podmiotów podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej. Wątpliwości tej nie rozstrzygał art. 68,

Kluczowy dla określenia pozycji ustrojowej premiera art. 121 projektu SLD stanowił, że Prezes Rady Ministrów kieruje pracami rządu, koordynuje prace poszczególnych ministrów, jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji państwowej, na podstawie upoważnienia i w celu wykonania ustaw wydaje rozporządzenie, a także zarządzenia, które służą realizowaniu uprawnień konstytucyjnych.

Specyfika projektu SLD polegała nie tylko na tym, iż premiera wybierał Sejm, ale także na tym, że premier powoływał ministrów oraz ministrów stanu wypełniających zadania powierzone przez premiera, sekretarzy stanu ministerstw oraz sekretarzy stanu, którzy stali na czele centralnych organów administracji państwowej<sup>11</sup>. Premier mógł powierzyć pełnienie obowiązków wicepremiera określonym ministrom. Premier i właściwy minister byli uprawnieni do udzielania kontrasygnaty aktom urzędowym Prezydenta, którego ponadto premier informował o podstawowych problemach będących przedmiotem pracy rządu.

Ponieważ projekt SLD przewidywał możliwość udzielenia Radzie Ministrów pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, premier przedkładał tego rodzaju rozporządzenia do zatwierdzenia Wielkiej Komisji Ustawodawczej Sejmu. Dymisję Rady Ministrów składał tylko premier, który mógł również postawić przed Sejmem kwestię zaufania w związku z programem rządu lub deklaracją w sprawie ogólnej polityki. Projekt wymagał również, aby Prezes Rady Ministrów co najmniej raz w roku przedstawiał Sejmowi orędzie o stanie Państwa oraz program prac i inicjatyw ustawodawczych rządu. Ponadto premier i członkowie rządu byli zobowiązani do udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie. Wniosek premiera był konieczny aby Prezydent mógł mianować i odwołać Szefa Sztabu Generalnego. Premier nie ponosił indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Ponosił natomiast odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu, lecz równocześnie projekt przewidywał, że premier i pozostali członkowie rządu nie mogą być pociągnięci do odpowie-

---

określający skład rządu, gdyż w ogóle nie posługiwał się pojęciem „członkowie rządu”, a wymieniał poszczególne stanowiska.

<sup>11</sup> Warto dodać, że w projekcie konstytucji SLD, złożonym we wcześniejszym etapie prac konstytucyjnych – wiosną 1993 r., większość tych kompetencji kreacyjnych posiadał Prezydent.

działności konstytucyjnej za działalność w okresie i zakresie objętym abso-lutorium udzielonym przez Sejm.

W projekcie senackim premier został wymieniony w przepisie określającym trójpodział władz, stanowiącym m.in. iż władzę wykonawczą stanowią „Prezydent i Rząd, na którego czele stoi Premier” kierujący działalnością rządu oraz reprezentujący rząd. Premiera mianował i odwoływał Prezydent, który na wniosek premiera powoływał i odwoływał ministrów. Zgodnie z projektem premier miał prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń, a także kontrasygnował wraz z właściwym ministrem rozporządzenia i zarządzenia Prezydenta. Premier i ministrowie byli zobowiązani do udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania. Ponadto premier ponosił odpowiedzialność konstytucyjną, lecz nie podlegał indywidualnej odpowiedzialności politycznej.

W projekcie PSL/UP „Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów, ustala zasady realizacji jego<sup>12</sup> polityki i zapewnia ich przestrzeganie. Dla tego celu koordynuje i kontroluje pracę pozostałych członków Rady Ministrów”, jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji państwowej, a także, w celu wykonania ustaw i na podstawie zawartych w nich upoważnień, wydaje rozporządzenia.

„Proparlamentarny” nurt projektu PSL/UP widoczny był w przepisach zgodnie z którymi premier mógł odwołać członka Rady Ministrów informując o tym Sejm i podając motywy takiej decyzji. Uzupełnienie składu rządu następowało uchwałą Sejmu podjętą na wniosek premiera, a więc bez udziału Prezydenta. Sejm powoływał premiera po desygnacji kandydata dokonywanej przez Prezydenta.

Na wniosek ministra Prezes Rady Ministrów powoływał wiceministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu. Na wniosek premiera Rada Ministrów mogła uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra. W razie potrzeby premier mógł poruczyć swoje zastępstwo jednemu z ministrów. Rezygnacja premiera była jedną z przyczyn ustąpienia rządu.

W projekcie PSL/UP akty rządowe Prezydenta kontrasygnował tylko Prezes Rady Ministrów, który także informował Prezydenta o podstawowych problemach pracy Rady Ministrów. Ponadto projekt ten zawierał rozwiązanie przypominające instytucję rady gabinetowej, choć z mocną pozycją

<sup>12</sup> Wydaje się, że powinno być „jej”, gdyż chodzi o ustalanie zasad realizacji jej – Rady Ministrów – polityki.

szeffa rządu. Prezydent mógł bowiem zwrócić się do premiera o zwołanie posiedzenia rządu dla rozpatrzenia stanowiska Prezydenta w najważniejszych kwestiach polityki państwa. Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność przed Sejmem, a jej członkowie odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu<sup>13</sup>. Podobnie jak w innych projektach, premier i ministrowie mieli obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie. Ponadto premier był jednym z podmiotów, który mógł wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, a także z wnioskiem o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Był natomiast jedynym podmiotem właściwym do przedłożenia Prezydentowi wniosku o wprowadzenie stanu wojennego, a także stanu wyjątkowego.

Zgodnie z projektem KPN „Kancelarz Rzeczypospolitej, jako Pierwszy Minister, zwołuje posiedzenia i przewodniczy Radzie Ministrów oraz koordynuje działania innych ministrów”. Ponadto podlegał mu resort sprawiedliwości. Mógł również wydawać rozporządzenia i zarządzenia w celu wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie. Specyfika projektu KPN to również założenie, zgodnie z którym Pierwszy Minister ponosił trzy rodzaje odpowiedzialności: konstytucyjną przed Trybunałem Konstytucyjnym, polityczną przed Prezydentem oraz parlamentarną przed Senatem.

Kluczowy dla pozycji premiera art. 111 projektu UD/UW stanowił, że „Prezes Rady Ministrów przewodniczy Radzie Ministrów, kieruje polityką oraz jej pracami”. Ponadto był zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji państwowej oraz, w formie rozporządzeń wydawanych na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, stanowił – analogicznie jak Rada ministrów i ministrowie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Mógł również zlecać niektórym ministrom zadania do wykonania. Tylko Prezes Rady Ministrów kontrasygnował akty urzędowe Prezydenta. Premier oraz członkowie rządu mogli uczestniczyć w posiedzeniach Sejmu i zabierać głos, ilekroć tego zażądają. Premiera powoływał Prezydent, a następnie premier wraz z rządem ubiegali się o uzyskanie wo-

<sup>13</sup> Projekt wyraźnie rozróżniał (art. 104) premiera jako przewodniczącego Rady Ministrów i ministrów jako członków Rady Ministrów. Natomiast art. 112 stanowił, że odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu ponoszą „członkowie Rady Ministrów”. Literalnie więc przepis ten wyłączał premiera z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej. Nie wydaje się jednak, aby był to świadomy zamysł projektu. Był to raczej skutek braku konsekwencji w stosowaniu określeń dotyczących kategorii stanowisk wchodzących w skład rządu.



tum zaufania Sejmu. Dymisję rządu premier składał Prezydentowi, a jedną z przyczyn mogła być rezygnacja premiera. Zmian w składzie rządu również dokonywał Prezydent na wniosek premiera. Premier, podobnie jak członkowie rządu ponosił odpowiedzialność konstytucyjną, i jak się wydaje również odpowiedzialność polityczną, choć w tej kwestii projekt nie był jednoznaczny.

Zgodnie z projektem obywatelskim „Premier reprezentuje Rząd i kieruje jego działalnością”. Premier mógł powierzyć funkcję wicepremiera jednemu z ministrów oraz zlecać zadania niektórym ministrom, a także wydawać rozporządzenia w celu wykonania ustawy i na podstawie upoważnienia. Minister rezygnując, składał dymisję Premierowi, na którego wniosek Prezydent dokonywał zmian na stanowisku ministra. Premier był zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej. Kontrasygnaty<sup>14</sup> aktów urzędowych Prezydenta dokonywał Premier i właściwy minister lub ministrowie. Premiera mianował i odwoływał Prezydent, a w przypadku niezyskania przez rząd wotum zaufania prawo desygnowania premiera przechodziło na Sejm. Premier składał dymisję Prezydentowi m.in. w przypadku swojej rezygnacji. Projekt przewidywał prawo zgłaszania interpelacji lub zapytań pod adresem premiera, rządu i ministrów. Premier i ministrowie mieli prawo obecności i przemawiania na posiedzeniach Sejmu, Senatu oraz ich komisji.

Premier wchodził w skład Rady Obrony Rzeczypospolitej. Na wniosek premiera Prezydent mianował i zwalniał Szefa Sztabu Generalnego, zarządzał powszechną mobilizację oraz mógł zarządzić użycie Sił Zbrojnych. Także na wniosek premiera Prezydent powoływał i odwoływał Prezesa Prokuratury Generalnej.

Zgodnie z projektem członkowie rządu ponosili odpowiedzialność konstytucyjną przed Sądem Najwyższym. Ponadto premier i ministrowie ponosili solidarną odpowiedzialność za ogólny kierunek działania rządu oraz odpowiedzialność indywidualną.

Jak się wydaje, w oparciu o zawarte w projektach przepisy szczegółowe dotyczące premiera można wskazać na kilka charakterystycznych kwestii<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Zakresem kontrasygnaty objęte były również dekrety z mocą ustawy wydawane przez rząd. Akty te podpisywał Prezydent i zarządzał ich ogłoszenie.

<sup>15</sup> Po analizie projektów konkluzja S. Gebethnera jest następująca: „Pozycja premiera również jest regulowana różnie w poszczególnych projektach. W projektach SLD oraz PSL/



Pierwsza z nich wskazuje na szczególną, kluczową rolę premiera, będącą zdecydowanym odejściem od tradycyjnej formuły *primus inter pares*. Premier nie tylko reprezentuje i przewodniczy rządowi, ale przede wszystkim kieruje jego pracami oraz koordynuje prace poszczególnych członków rządu<sup>16</sup>. Traktowanie premiera jako kierującego rządem powinno być jednak uzupełnione zwróceniem uwagi na to, że niektóre projekty szły dalej, wskazując na szefa rządu jako konstruktora polityki rządu<sup>17</sup>. Jest to szczególnie widoczne w projekcie prezydenckim, zgodnie z którym premier „określa ogólny kierunek polityki Rządu”, także w projekcie PSL/UP, w którym premier ustala zasady realizacji polityki rządu oraz w projekcie UD/UW, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów kieruje polityką rządu. Jak się wydaje – nie przeceniając wagi samych sformułowań<sup>18</sup> – zwłaszcza w przepisach tych projektów można poszukiwać wstępnych przesłanek do tego kierunku budowania konstytucyjnej koncepcji premiera stojącego na czele rządu, który określono jako rząd premierowski, co jest pewnym polskim odpowiednikiem pojęcia rządu kanclerskiego<sup>19</sup>.

---

UP jest on kierownikiem i koordynatorem prac rządu – włącznie z prawem decyzji o obsadzie stanowisk ministrów, i to z wykluczeniem w tym udziału prezydenta. W pozostałych projektach też trudno odnaleźć odzwierciedlenie klasycznej zasady „*primus inter pares*” w odniesieniu do pozycji szefa rządu. W projekcie prezydenckim premier określa ogólny kierunek polityki rządu. W projekcie KPN szef rządu koordynuje działania innych ministrów. W projekcie senackim i „Solidarności” premier kieruje działalnością rządu. Wedle zaś projektu UW „Prezes Rady Ministrów przewodniczy Radzie Ministrów, kieruje polityką rządu oraz jej pracami”. Por. S. Gebethner, op.cit., s. 48.

<sup>16</sup> Projekty nie wskazywały natomiast wprost na prawo premiera do kierowania pracami ministrów.

<sup>17</sup> W pewnym stopniu musi to jednak skłaniać do pytania o rolę rządu jako architekta polityki zwłaszcza w świetle tych projektów, które tak sytuowały Radę Ministrów.

<sup>18</sup> Dotyczy to zwłaszcza projektu prezydenckiego, w którym formuła bardzo mocno akcentująca pozycję premiera szła w parze z rozwiązaniem, w którym na czele władzy wykonawczej stał Prezydent.

<sup>19</sup> Por. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998, s. 55, 63. Por. również: M. Wyrzykowski, *Osiem tez z sprawie systemu rządów premierowskich*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*. Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2154. Prawo CCLXVI. Wrocław 1999, s. 433 i n.

Jednakże trzeba dodać, że został również wyrażony pogląd, zgodnie z którym w ustawie zasadniczej stworzona została konstrukcja rządów w zasadzie „półpremierowskich”, gdyż w sferze normatywnej przepisy wyraźnie wzmacniające pozycję premiera koegzystują z instytucjami o zdecydowanie odmiennym charakterze. Por. S. Patyra, op.cit., s. 180–181.

Kwestia druga to bardzo widoczne niemal we wszystkich projektach wskazywanie na premiera jako zwierzchnika pracowników administracji państwowej (rządowej)<sup>20</sup>.

Nie budziło wątpliwości przyznanie premierowi prawa do wydawania rozporządzeń wykonawczych a więc wydawanych w celu realizacji ustawy i na podstawie upoważnienia ustawowego. Nie wszystkie natomiast projekty przyznawały premierowi prawo wydawania zarządzeń.

Projekty przyznawały Prezesowi Rady Ministrów uprawnienia kreacyjne w zasadzie w dwóch sferach. Pierwsza z nich to zgłaszanie Prezydentowi wniosków o powołanie w skład rządu. Specyfika projektów SLD i PSL/UP to wyłączenie z tej procedury głowy państwa na rzecz premiera lub Sejmu. Sfera druga to na ogół tradycyjny krąg wyższych stanowisk w administracji rządowej.

Kolejną kwestią regulowaną w projektach był tryb powoływania szefa rządu, będący konsekwencją przyjętego systemu rządów i modelu egzekutywy. W tej kwestii projekty były podzielone, przyznając pierwszoplanową rolę Prezydentowi (projekty: prezydencki, senacki, KPN) lub Sejmowi (pozostałe projekty).

Zakres stosunków pomiędzy premierem a głową państwa (poza kwestią kreowania rządu) obejmował przede wszystkim, zagadnienie kontrasygnaty aktów Prezydenta. Przeważało rozwiązanie, zgodnie z którym czynność tę wykonują premier wraz z właściwym ministrem. Wyłączna kompetencja premiera występowała w projekcie UD/UW oraz PSL/UP. Ponadto w świetle niektórych projektów premier informował głowę państwa o kluczowych sprawach będących przedmiotem prac Rady Ministrów<sup>21</sup>.

Regulowane w projektach relacje między parlamentem (Sejmem)<sup>22</sup> a premierem (poza kwestią kreowania rządu) nie były zbyt szerokie. Szef rządu

<sup>20</sup> Należy jednak dodać, że koncepcja ta została poddana zdecydowanej krytyce w ekspertyzie PAN, określającej ją jako niezrozumiałą. Por. *Jaka Konstytucja? ...*, s. 41. Por. również: S. Gebethner, *op.cit.*, s. 50.

<sup>21</sup> Projekty SLD i UD/UW przewidywały instytucję rady gabinetowej a projekt PSL/UP – jak już była mowa – prawo Prezydenta do zwrócenia się do premiera o zwołanie posiedzenia Rady Ministrów dla rozpatrzenia stanowiska głowy państwa w najważniejszych kwestiach polityki państwa.

<sup>22</sup> W projektach SLD oraz PSL/UP występował jednoizbowy Sejm. Pozostałe projekty przewidywały parlament dwuizbowy, z tym, że model dwuizbowości w projekcie KPN zasadniczo odbiegał od rozwiązań zastosowanych w pozostałych projektach oraz w obowiązującej wówczas małej konstytucji z 1992 r.

miał prawo do brania udziału w posiedzeniach parlamentu, zabierania głosu poza kolejnością mówców, ale także obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania.

Ponadto regulacje dotyczące premiera znajdowały się w przepisach projektów dotyczących odpowiedzialności rządu. Na ogół Prezes Rady Ministrów nie ponosił indywidualnej odpowiedzialności politycznej (parlamentarnej) którą ponosił solidarnie rząd i poszczególni jego członkowie. Premier ponosił natomiast indywidualną odpowiedzialność konstytucyjną, podobnie jak pozostali członkowie rządu. Przepisy dotyczące zwłaszcza odpowiedzialności konstytucyjnej, w niektórych projektach nie były jednak dostatecznie precyzyjne.

Sporadycznie projekty zawierały przepisy odnoszące się do premiera i dotyczące kwestii trybu obsady wysokich stanowisk państwowych (poza administracją rządową), obronności, stanów nadzwyczajnych, uprawnienia do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego.

Tak więc przyjąć można, że zakres konstytucjonalizacji instytucji szefa rządu był zbliżony w większości projektów konstytucji. Był także co do zakresu i regulowanych materii zbliżony do obowiązującej wówczas małej konstytucji z 1992 r. Poza zasygnalizowaną już, i występującą w kilku projektach, tendencją do traktowania premiera jako twórcy polityki rządu, trudno byłoby wskazać na rozwiązania zasadniczo nowe zwłaszcza w kwestiach istotnych dla ogólnej pozycji ustrojowej i ważnych kompetencji Prezesa Rady Ministrów.

## II

Przygotowanie propozycji przepisów regulujących konstytucyjny status premiera w ramach podziału pracy pomiędzy podkomisje stałe Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, leżało w zakresie prac Podkomisji organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego<sup>23</sup>. W ramach wstępnej dyskusji nad katalogiem generalnych problemów, dotyczących Rady Ministrów, instytucja Prezesa Rady Ministrów nie wzbudziła

<sup>23</sup> Przewodniczącym Podkomisji był wówczas poseł J. Jaskiernia (SLD).

dyskusji<sup>24</sup>. Po tej dyskusji zespół roboczy Podkomisji, przy aktywnym udziale ekspertów przygotował początkową wersję przepisów, nad którą Podkomisja dyskutowała w grudniu 1994 r.<sup>25</sup> W przepisach tych kluczowy dla określenia pozycji premiera ówczesny art. 4 miał brzmienie następujące: „ust. 1. Prezes Rady Ministrów: 1) reprezentuje Rząd, 2) kieruje pracami Rady Ministrów, 3) ustala zasady realizacji polityki Rządu i zapewnia ich przestrzeganie, 4) koordynuje i kontroluje pracę pozostałych członków Rady Ministrów i może w tym celu wydawać zarządzenia. ust. 2. W celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień Prezes Rady Ministrów wydaje rozporządzenia”.

Kompetencje ujęte w art. 4 nie wzbudziły szerszej dyskusji poza kwestią aktów prawnych premiera. W debacie nad tym problemem odnoszono się również do innych przepisów dotyczących źródeł prawa<sup>26</sup> i stanowiących m.in. o tym, że Rada Ministrów działa kolegialnie i ma prawo podejmowania uchwał w zakresie wykonywania swoich konstytucyjnych uprawnień, a także iż Rada Ministrów może na wniosek premiera uchylać rozporządzenia lub zarządzenia ministra.

W przepisach dotyczących składu rządu przyjęto, że premier może powierzyć swoje zastępstwo wiceprezesowi Rady Ministrów, lub jednemu z ministrów. Aprobata zyskała propozycja ujęcia w projekcie instytucji ministra wykonującego zadania zlecone przez Prezesa Rady Ministrów funkcjonującego obok ministra kierującego określonym działem administracji. Nie przyjęto natomiast propozycji wprowadzenia do projektu przepisu, zgodnie z którym, w przypadku kiedy stanowisko ministra nie jest czasowo obsadzone, kierownictwo danym działem administracji premier powierza innemu członkowi rządu. Udział premiera w procesie tworzenia rządu nawiązywał w znaczącym stopniu do regulacji zawartych w małej konstytucji. Nowością był przepis stanowiący, że premier może postawić przed Sejmem kwestię zaufania, a dla udzielenia zaufania rządowi wymaga jest większość głosów. Szerszą wymianę poglądów wywołał przepis dotyczący dokonywania zmian

---

<sup>24</sup> Por. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn (dalej jako: Biuletyn) X, s. 34 i n.

<sup>25</sup> Por. Biuletyn X, s. 216 i n., Biuletyn XI, s. 21 i n., s. 63 i n.

<sup>26</sup> W tej fazie prac nie było jeszcze przesądzona kwestia kształtu rozdziału o źródłach prawa.

w składzie rządu<sup>27</sup>. Przyjęte przepisy stanowiły, że Prezydent na wniosek premiera powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Jeżeli jednak Prezydent w ciągu 14 dni nie powoła określonego kandydata w skład rządu, to „Prezes Rady Ministrów zwraca się do Sejmu o rozstrzygnięcie”.

Następnie nad przepisami przygotowanymi przez Podkomisję organów władzy ustawodawczej, ustawodawczej i samorządu terytorialnego, w styczniu 1995 r. dyskutowała Podkomisja redakcyjna, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję<sup>28</sup>. Zakres wniesionych zmian merytorycznych był jednak stosunkowo niewielki.

Dla kształtowania się przepisów konstytucyjnych dotyczących Prezesa Rady Ministrów w początkowym etapie prac istotne znaczenie miało posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, odbywające się w dniach 25–27 stycznia 1995 r.<sup>29</sup> Znaczenie to wynikało z tego, iż po raz pierwszy w drodze głosowania zapadły rozstrzygnięcia w kilku ważnych kwestiach konstytucyjnych, ujętych dotychczas wariantowo. Z punktu widzenia pozycji konstytucyjnej szefa rządu najistotniejsze znaczenie miało rozstrzygnięcie kwestii, jaki model prezydentury zostanie przyjęty. Wariant pierwszy opierał się na założeniu, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej, co wyrażało zbieżność „z klasycznym systemem parlamentarno-gabinetowym, w którym kluczowe role przypadają parlamentowi i wyłanianemu przezeń rządowi”<sup>30</sup>. Wariant drugi zakładał natomiast usytuowanie prezydenta na czele władzy wykonawczej, którą sprawuje bezpośrednio lub za pośrednictwem Rady Ministrów i jej członków. Uzyskanie przez wariant pierwszy poparcia 40 członków Komisji, przy poparciu wariantu drugiego przez 3 członków Komisji, wymownie wskazało, że nie było woli uczynienia prezydenta głównym organem władzy wykonawczej. Bardzo wyraźna większość opowiedziała się za pierwszoplanową rolą rządu w egzekutywie. Stwarzało to istotną przesłankę wzmacniającą pozycję szefa rządu.

Drugie rozstrzygnięcie dotyczyło trybu powoływania rządu. Komisja najpierw odrzuciła wariant przewidujący kluczową rolę prezydenta w powoły-

---

<sup>27</sup> Na przebiegiem dyskusji wyraźnie ciążyło zarówno brzmienie art. 68 ust. 2 małej konstytucji („Prezydent może dokonywać zmian”), jak i praktyka ukształtowana na jego tle.

<sup>28</sup> Por. Biuletyn XI, s. 304 i n.

<sup>29</sup> Por. Biuletyn XII, s. 8 i n.

<sup>30</sup> Por. Biuletyn XII, s. 30.

waniu rządu, co można uznać za oczywistą konsekwencję stanowiska, jakie posłowie i senatorowie zajęli w kwestii wyboru modelu prezydentury. Następnie zdecydowano o wyborze wariantu, zakładającego iż na utworzenie rządu składa się pięć „kroków”, nawiązujących do obowiązującej Małej konstytucji. Znacznie mniejsze poparcie uzyskał wariant zakładający trzy „kroki”, który był prezentowany jako nadmiernie wzmacniający prezydenta<sup>31</sup>.

Po rozstrzygnięciu jeszcze innych kwestii ustrojowych, z projektu stanowiącego dotychczasową podstawę prac usunięto przepisy odpowiadające wariantom odrzuconym w głosowaniach. W ten sposób powstał projekt z datą 26 stycznia 1995 r.<sup>32</sup>, który był podstawą prac konstytucyjnych w głównym ich etapie, trwającym do połowy 1996 r. Zgodnie z kluczowym dla określenia pozycji ustrojowej premiera, ówczesnym art. 138 ust. 1: „Prezes Rady Ministrów: 1) reprezentuje Radę Ministrów; 2) kieruje pracami Rady Ministrów<sup>33</sup>; 3) ustala zasady realizacji polityki Państwa, prowadzonej przez Radę Ministrów i zapewnia ich przestrzeganie; 4) koordynuje i kontroluje pracę pozostałych członków Rady [i w tym celu może wydawać zarządzenia]”<sup>34</sup>. Ponadto ust. 2 stanowił, iż w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień premier wydaje rozporządzenia.

Premier swoje zastępstwo mógł powierzyć – alternatywnie – wiceprezowski Rady Ministrów lub jednemu z ministrów.

Zgodnie z projektem oprócz ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej<sup>35</sup> mogli funkcjonować ministrowie, którym zadania wyznaczał premier. Prezes Rady Ministrów mógł zwrócić się do Sejmu o wyrażenie wotum zaufania rządowi. Na wniosek premiera Prezydent dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów. Wniosek o konstruktywne wotum nieufności wymagał zawarcia nazwiska kandydata na premiera. Przyjęcie stosownej uchwały przez Sejm powodowało dymisję rządu i powołanie „nowego Prezesa Rady Ministrów wybranego przez Sejm”. Projekt nie rozstrzygał

<sup>31</sup> Por. Biuletyn XII, s. 44 i n.

<sup>32</sup> Por. *Projekty konstytucji...*, cz. 1, s. 80 i n.

<sup>33</sup> Należy jednak dodać, że projekt zawierał wówczas również przepis stwierdzający, iż Rada Ministrów działa kolegialnie.

<sup>34</sup> Nawias kwadratowy oznaczał, iż jest to propozycja alternatywna, wynikająca z tego, że nie wypracowano jeszcze ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących konstytucyjnego ujęcia źródeł prawa.

<sup>35</sup> Na wniosek premiera Rada Ministrów mogła uchylać rozporządzenia ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej.

więc dalszego trybu, czyli powołania pozostałych członków rządu i roli premiera w tej procedurze.

W ramach przepisów dotyczących możliwości wyrażenia przez Sejm wotum nieufności ministrowi projekt stwierdzał, że premier może „głosowanie nad wnioskiem o wyrażenia wotum nieufności wobec ministra związać z kwestią zaufania dla całej Rady Ministrów”.

Jeżeli chodzi o przypadki, w których premier składał dymisję Rady Ministrów, to oprócz ukonstytuowania się nowego Sejmu, nieuchwalenia wotum zaufania, wyrażenia wotum nieufności, projekt (art. 152) stanowił o rezygnacji Prezesa Rady Ministrów albo ustąpieniu Rady Ministrów. Tak więc na ówczesnym etapie prac konstytucyjnych dopuszczano ustąpienie rządu niezależnie od rezygnacji premiera.

Przepisy dotyczące kontrasygnaty stanowiły, iż dokonuje jej premier, ale alternatywnie również właściwy minister. Na premiera i ministrów projekt nakładał obowiązek udzielania odpowiedzi na interpelacje lub zapytania poselskie. Ponadto premier był jednym z podmiotów uprawnionych do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w zakresie kontroli konstytucyjności oraz o dokonanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw.

Za naruszenie Konstytucji lub ustaw oraz przestępstwo związane z wykonywaniem urzędu premier ponosił odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Natomiast Rada Ministrów i poszczególni ministrowie ponosili odpowiedzialność (polityczną) przed Sejmem.

### III

Nad przepisami bezpośrednio dotyczącymi Prezesa Rady Ministrów Komisja Konstytucyjna obradowała w lipcu 1995 r.<sup>36</sup> Jeżeli chodzi o artykuł regulujący skład rządu, to dyskusję wywołała kwestia dopuszczenia lub nie możliwości powoływania wicepremierów. Ostatecznie przyjęto, że w skład rządu będą mogli być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów. Ponadto w artykule tym znalazł się przepis stwierdzający, że Rada Ministrów działa kolegialnie. W dyskusji nad tym przepisem ekspert Komisji prof. K. Działocha stwierdził, że organ działa kolegialnie wówczas, gdy wykonuje swoje kompe-

<sup>36</sup> Por. Biuletyn XXII, s. 23 i n.



tencje konstytucyjne czy ustawowe podejmując decyzje w określonym trybie. Tryb ten stanowi określone kworum i większość. Natomiast przedstawiciel Rady Ministrów, prof. S. Gebethner, zwrócił uwagę, że kolegalność jest wymuszana przez solidarną odpowiedzialność. Dodał również, iż na kolegalność trzeba patrzeć jako na gwarancję proceduralnego uczestnictwa członków Rady Ministrów w podejmowaniu decyzji<sup>37</sup>.

W trakcie prac nad artykułem określającym pozycję ustrojową i kompetencje premiera senator P. Andrzejewski zgłosił propozycję, zgodnie z którą premier „w zakresie nie zastrzeżonym dla kolegalności wykonuje funkcje Rady Ministrów”. Uznał, iż jest to ustanowienie systemu kanclerskiego. Propozycja ta została odrzucona znaczną większością głosów.

Szerszą wymianę poglądów wywołał przepis projektu, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów „ustala zasady realizacji polityki Państwa, prowadzonej przez Radę Ministrów i zapewnia jej przestrzeganie”. Wyrażano obawy, czy nie jest to nadmierne uprawnienie szefa rządu, zwłaszcza w kontekście kolegalności działania rządu. W związku z tym problemem ekspert Komisji prof. K. Działocha stwierdził m.in., że: „zasada kolegalności działania odnosi się do płaszczyzny stanowienia, wydawania aktów prawnych w ramach kompetencji przysługującej organowi kolegalnemu. Natomiast nie odnosi się do zasady wykonywania aktów kolegalnie podjętych przez organ. [...] Nie widzę sprzeczności między zasadą kolegalności a szczególną kompetencją prezesa Rady Ministrów”. W opinii przewodniczącego Komisji, posła A. Kwaśniewskiego, uwzględniającej również przepis projektu stanowiący o tym, że premier koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów: „te przepisy dają gwarancję, że rola prezesa Rady Ministrów będzie szczególna i dominująca, ale jednocześnie nie sprzeniewierzająca się zasadzie kolegalności, która oznacza, że gabinet podejmuje decyzje i ponosi solidarną odpowiedzialność”. Z kolei zdaniem posła T. Mazowieckiego „głos premiera musi mieć istotne znaczenie”. Premier jest bowiem inicjatorem kierunku prac Rady Ministrów.

---

<sup>37</sup> Poseł J. Ciemniowski stwierdził zaś, że: „Kolegalność była zapisana, ale nigdy nie była respektowana, bo na przykład w takim zakresie, jak zapewnienie bezpieczeństwa państwa, bardzo często Prezes Rady Ministrów działał bez decyzji kolegalnej. Proponował rozstrzygnięcie w tej dziedzinie, nie mając konstytucyjnych czy ustawowych uprawnień. To nie były działania mieszczące się w określeniu: „przewodniczy i kieruje Radą Ministrów”. Bardzo często były to uprawnienia wykonywane za Radę Ministrów [...]. Formuła działania kolegalnego w praktyce funkcjonowania rządu jest formułą dość pustą [...]”.

Ostatecznie ówczesny art. 138 ust. 1 został przyjęty z niewielkimi zmianami redakcyjnymi w brzmieniu następującym: „Prezes Rady Ministrów: 1) reprezentuje Radę Ministrów; 2) kieruje pracami Rady Ministrów; 3) ustala zasady realizacji polityki Państwa prowadzonej przez Radę Ministrów i zapewnia ich przestrzeganie; 4) koordynuje i kontroluje prace członków Rady Ministrów”<sup>38</sup>.

Jeżeli chodzi o przepisy określające instytucję ministra, to Komisja przyjęła, że minister jest powoływany do kierowania określonym działem administracji rządowej „lub dla wypełniania zadań wyznaczonych mu przez Prezesa Rady Ministrów”.

Nie zostały natomiast przyjęte, zgłoszone przez przedstawicieli Rady Ministrów propozycje wprowadzenia dwóch nowych przepisów, wzmacniających pozycję ustrojową premiera. Zgodnie z pierwszym z nich: „Wszystkie urzędy i instytucje, pełniące funkcje centralnych organów administracji rządowej podlegają Prezesowi Rady Ministrów lub innemu członkowi Rady Ministrów, który za ich działalność ponosi odpowiedzialność”. Drugi przepis przewidywał, że jeżeli stanowisko ministra nie jest obsadzone, to premier powołuje tymczasowego kierownika ministerstwa, do którego odnoszą się przepisy dotyczące ministra.

Jeżeli chodzi o tworzenie rządu i udział premiera w tym procesie, to na ówczesnym etapie prac konstytucyjnych przyjęte zostały rozwiązania analogiczne do pięciu etapów zawartych w przepisach małej konstytucji. Oznaczało to, że w pierwszym etapie po desygnacji przez Prezydenta przyszły szef rządu proponował jego skład, po czym miało miejsce powołanie premiera i Rady Ministrów przez Prezydenta. Następnie premier przedstawiał Sejmowi program działania z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania, uchwalanego bezwzględną większością. W drugim etapie tworzenia Rady Ministrów premiera oraz proponowany przez niego skład rządu wybierał Sejm bezwzględną większością, a następnie powoływał Prezydent. W trzecim etapie Prezydent powoływał premiera, a na jego wniosek rząd. Następnie taki rząd ubiegał się o wotum zaufania Sejmu, uchwalane większością głosów. Czwarty etap utworzenia rządu to wybór przez Sejm premiera i propono-

---

<sup>38</sup> Odrzucone zostało brzmienie następujące: „koordynuje i kontroluje pracę Rady Ministrów oraz zapewnia spójność działań Rady Ministrów i jej członków”. W dyskusji zwracano uwagę, że spójność Rady Ministrów to wewnętrzny problem rządu, a nie kwestia konstytucyjna.

wanego przez niego składu rządu większością głosów, po czym następowało powołanie przez Prezydenta. Jeżeli rząd nie został powołany, to Prezydent mógł skrócić kadencję albo następował piąty etap, polegający na powołaniu na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy premiera i rządu. Jeżeli jednak przed upływem 6 miesięcy Sejm nie uchwalił wotum zaufania lub uchwalił wotum nieufności, Prezydent skracał kadencję i zarządzał przedterminowe wybory.

Następnie, bez większych kontrowersji, przyjęto przepisy stanowiące, że członkowie Rady Ministrów, a więc również i premier, ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji, ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem. Jeżeli chodzi o odpowiedzialność polityczną, to przyjęto brzmienie następujące: „Rada Ministrów jest solidarnie odpowiedzialna za swoją działalność, a członek Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do kompetencji jego urzędu lub powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów”.

Przepisy dotyczące konstruktywnego wotum nieufności nie uległy zmianom merytorycznym, lecz tylko redakcyjnym. W dalszym ciągu więc projekt stanowił o powołaniu przez Prezydenta nowego premiera, wybranego przez Sejm nie regulując jednak dalszego postępowania, mającego na celu powołanie rządu.

W trakcie prac nad przepisami dotyczącymi dokonywania zmian w składzie rządu Komisja zdecydowała o utrzymaniu przepisu stanowiącego, że na wniosek premiera Prezydent dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów<sup>39</sup>. Skreślony został natomiast przepis przewidujący udział Sejmu w przypadku, gdyby Prezydent nie dokonał zmian zaproponowanych przez premiera. Ustalenia te można uznać za wzmacniające pozycję premiera jako konstruktora personalnego składu rządu.

Skreśleniu uległ natomiast przepis projektu, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów może głosowanie nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra połączyć z kwestią zaufania dla całej Rady Ministrów. Utrzymane zostało brzmienie, zgodnie z którym Sejm może wyrazić

---

<sup>39</sup> W dyskusji ekspert Komisji prof. K. Działocha stwierdził m.in., że przyjęte brzmienie oznacza, iż Prezydent ma obowiązek dokonania zmian w składzie rządu, gdyż wynikająca z małej konstytucji fakultatywność została zastąpiona obligatoryjnością. Poseł A. Kwaśniewski dodał zaś, że chodzi o obligatoryjność wykluczającą inne interpretacje.

wotum nieufności ministrowi na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów. W procedurze tej pominięty został więc premier.

Bez istotniejszych zmian przyjęty został artykuł regulujący możliwość zwrócenia się premiera o wyrażenie przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów oraz przepisy określające sytuacje, w których premier składa dymisję Rady Ministrów.

Ustalenia dotyczące premiera, przyjęte przez Komisję Konstytucyjną w lipcu 1995 r.<sup>40</sup>, w trakcie głównego etapu prac, znalazły się w projekcie z datą 19 czerwca 1996 r., będącym efektem tego etapu prac<sup>41</sup>.

#### IV

Końcowy etap prac konstytucyjnych miał miejsce głównie jesienią 1996 r. Rozpoczął się jednak pracami redakcyjnymi, prowadzonymi w lecie 1996 r. przez grupę ekspertów oraz Podkomisję redakcyjną, a zakończył przyjęciem ostatecznego projektu w styczniu 1997 r.

Na przepisami dotyczącymi Prezesa Rady Ministrów Komisja Konstytucyjna pracowała w końcu października<sup>42</sup> i na początku listopada<sup>43</sup>. W ramach dyskusji nad przepisami regulującymi skład rządu zgłoszona została propozycja przyznania premierowi prawa wyznaczania jednego z członków rządu do pełnienia funkcji swojego zastępcy. Konsekwencją przyjęcia tej propozycji byłyby rezygnacja z instytucji wiceprezesa Rady Ministrów jako odrębnej kategorii członka rządu. Uzasadniając przedłożone rozwiązanie, poseł T. Mazowiecki uznał je za wzmacniające pozycję premiera. Nie zyskało ono jednak poparcia Komisji. Przyjęta została natomiast zmiana polegająca na skreśleniu przepisu projektu stanowiącego iż Rada Ministrów działa kolegakalnie. Należy dodać, że zmiana ta nie była poprzedzona szeroką dysku-

---

<sup>40</sup> W późniejszym okresie – na początku 1996 r. – w trakcie dyskusji nad przepisami dotyczącymi samorządu terytorialnego zdecydowano o rozszerzeniu katalogu kompetencji premiera o pkt 5: „sprawuje, w granicach i w formach określonych w Konstytucji i ustawach, nadzór nad samorządem terytorialnym”. Por. Biuletyn XXIX, s. 16.

<sup>41</sup> Tekst projektu – por. *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. 2, do druku przygotowała R. Chruściak, Warszawa 1997., s. 147 i n.

<sup>42</sup> Por. Biuletyn XL, s. 113 i n.

<sup>43</sup> Por. Biuletyn XLI, s. 3 i n.

sją<sup>44</sup>. Jego zasadniczą przesłanką było stwierdzenie, że kolegalność „jest zrozumiała sama przez się i przepis ten nie jest konieczny”<sup>45</sup>. Na podkreślenie zasługuje to, że skreśleniu przepisu o kolegalności działania rządu nie towarzyszyły argumenty wskazujące, iż jest to wyraz dążenia do wzmocnienia pozycji ustrojowej premiera<sup>46</sup>.

Kluczowy dla określenia pozycji ustrojowej premiera artykuł, zawierający katalog jego kompetencji, został rozszerzony o nowy pkt 3, na mocy którego Prezes Rady Ministrów wydaje rozporządzenia. Była to jednak zmiana o charakterze redakcyjnym, gdyż dotychczas kompetencja była ujęta w ust. 2.

Na ówczesnym etapie prac nie zyskała poparcia propozycja posła J. Rokity, aby katalog kompetencji premiera rozszerzyć o nowy pkt 6, stwierdzający, że Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służby cywilnej.

Do szerszej dyskusji dotyczącej premiera doszło na tle przepisów regulujących konstruktywne wotum nieufności. Podstawą debaty były dwa warianty przepisów. Pierwszy, tak jak w czasie wcześniejszych prac przewidywał, że na podstawie wniosku wskazującego imiennie kandydata na premiera i zgłoszonego przez co najmniej 46 posłów, Sejm większością ustawowej liczby posłów wyraża wotum nieufności, po czym Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje nowego premiera, wybranego przez Sejm. Dalsze postępowanie, obejmujące tworzenie rządu, nie było jednak uregulowane. Zgodnie z wariantem drugim: „Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony

<sup>44</sup> Pogląd taki wyraża również R. Mojak. Por. *Rada Ministrów*, s. 371 in.

<sup>45</sup> To stwierdzenie eksperta Komisji, prof. P. Sarneckiego, wyrażało również stanowisko grupy ekspertów, która pracując nad projektem w lecie 1996 r., także zwróciła uwagę, iż nie jest jasne, jaki jest cel i jakie są zamierzone skutki prawne przepisu o kolegalności, skoro wszystkie organy kolegalne działają kolegalnie. Por. Biuletyn XXXVIII, s. 89.

<sup>46</sup> Pogląd łączący skreślenie przepisu o kolegalności z dążeniem do wzmocnienia premiera – jak się wydaje – wyraża S. Patyra. Por. S. Patyra, op.cit., s. 73.

Zdaniem L. Garlickiego pominięcie w nowej Konstytucji, występującego w małej konstytucji, przepisu o kolegalności nie jest przypadkowe „i powinno być rozumiane jako dopuszczenie, by w ramach Rady Ministrów kształtowała się wewnętrzna hierarchia jej członków”. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 300.

P. Sarnecki uważa, że zasada kolegalności zniknęła z Konstytucji „może nieprzypadkowo”. Kolegalność należy bowiem rozumieć jako taki tryb działania, w którym wszystkie rozstrzygnięcia zapadają przy udziale wszystkich członków danego organu. Por. P. Sarnecki, *Art. 147, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 4.

przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Jeżeli uchwała zostanie przyjęta przez Sejm, Prezydent przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje nowego Prezesa Rady Ministrów wybranego przez Sejm i wybraną Radę Ministrów oraz odbiera przysięgę od jej członków”. Można więc było przyjąć, że wariant drugi zawierał dwa odrębne etapy: konstruktywne wotum nieufności i tworzenie rządu.

Widocznym wątkiem debaty było poparcie dla wariantu pierwszego oraz wskazywanie na konieczność zapewnienia nowemu premierowi możliwości przedstawienia składu rządu. Stanowisko takie wyrażali m.in. posłowie J. Szymański, J. Ciemniwski, M. Borowski oraz przedstawiciel Rady Ministrów, prof. S. Gebethner. Ostatecznie Komisja, choć niewielka przewagą głosów, przyjęła poprawkę posła J. Ciemniewskiego, zgodnie z którą końcowa część wariantu pierwszego uzyskała brzmienie, zgodnie z którym po uchwale Sejmu Prezydent przyjmuje dymisję rządu i powołuje wybranego przez Sejm nowego premiera, „a na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę”.

Do interesującej dyskusji, dotyczącej kwestii pozycji ustrojowej premiera, doszło również nad przepisem pozwalającym Prezesowi Rady Ministrów na zwrócenie się do Sejmu o wyrażenie wotum zaufania. Wymianę poglądów wywołała przede wszystkim propozycja posła M. Borowskiego, aby rozpatrywany artykuł rozszerzyć o sformułowanie, zgodnie z którym: „Na wniosek Prezesa Rady Ministrów głosowanie w sprawie wotum zaufania odbywa się łącznie ze wskazanym przez Prezesa Rady Ministrów głosowaniem dotyczącym uchwalenia ustawy”.

Po głosach w dyskusji, wskazujących m.in., że przedłożona propozycja może prowadzić do obejścia procedury ustawodawczej, oraz że cel poprawki może być osiągnięty środkami politycznymi<sup>47</sup>, poseł M. Borowski wycofał swoją poprawkę.

Zagadnienie pozycji ustrojowej premiera pojawiło się również w dyskusji nad przepisami regulującymi przypadki, kiedy następuje dymisja rządu. Ówczesny art. 146 ust. 1 stanowił m.in., że Prezes Rady Ministrów składa

<sup>47</sup> Jeden z uczestników dyskusji określił poprawkę jako „swego rodzaju szantaż organu wykonawczego wobec organu ustawodawczego”.



dymisję w wypadku: „pkt 4) rezygnacji Prezesa Rady Ministrów albo ustąpienia Rady Ministrów”.

Poseł J. Ciemniewski wyraził wątpliwość, czy możliwe jest ustąpienie Rady Ministrów bez rezygnacji premiera. Uznał, że Rada Ministrów istnieje tylko pod przewodnictwem premiera. Nie ma więc uzasadnienia dla formuły mówiącej o rezygnacji premiera i o ustąpieniu Rady Ministrów. Jeszcze bardziej krytycznie wypowiedziała się poseł H. Suchocka, wskazując, że treść pkt 4 zmierza w odwrotnym kierunku do widocznego nurtu projektu, polegającego na budowaniu silnej pozycji premiera. Poseł K. Łybacka zaproponowała skreślenie wyrazów: „albo ustąpienia Rady Ministrów”. Po pewnym wahaniu poprawkę tę poparł również poseł J. Szymański. W głosowaniu została przyjęta bardzo znaczną większością głosów.

## V

W trakcie drugiego czytania w Zgromadzeniu Narodowym najdalej idącą poprawkę<sup>48</sup> dotyczącą premiera zgłosił senator P. Andrzejewski. Było to jednak ponowienie propozycji zgłaszanej podczas prac Komisji Konstytucyjnej, zgodnie z którą wyliczenie szczegółowych kompetencji szefa rządu poprzedzone byłoby formułą: „Do Prezesa Rady Ministrów należą wszystkie uprawnienia władzy wykonawczej nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego [...]”. Zdaniem wnioskodawcy „chodzi o przeniesienie domniemania kompetencji Rady Ministrów na domniemanie kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Jest to krok w kierunku systemu kanclerskiego”<sup>49</sup>. Przedłożona poprawka nie znalazła poparcia i Komisja zarekomendowała jej odrzucenie. Stanowisko to Zgromadzenie Narodowe podzieliło przygiatającą większością głosów<sup>50</sup>.

Analogicznie potoczyły się losy poprawki zmierzającej do zastąpienia formuły „kieruje pracami Rady Ministrów” formułą „organizuje i kieruje pra-

---

<sup>48</sup> Por. Zestawienie poprawek do projektu Konstytucji RP zgłoszonych podczas drugiego czytania w dniach 24–28 lutego 1997 r. (masz. pow.). Bezpośrednio premiera dotyczyły poprawki od 284 do 287 oraz poprawka 293. Por. również: *Projekty konstytucji...*, cz. 2, s. 263 i n.

<sup>49</sup> Por. Biuletyn XLV, s. 8.

<sup>50</sup> Por. Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 21 i 22 marca 1997 r. Część II, s. 50–51.



cami Rady Ministrów”. Poparcia Komisji i Zgromadzenia Narodowego nie zyskała również poprawka, w myśl której premier „koordynuje całokształt polityki zagranicznej państwa zgodnie z polską racją stanu”.

Poparcie, i to wyrażone bardzo znaczną większością głosów, zarówno w Komisji, jak i w Zgromadzeniu Narodowym, zyskała natomiast poprawka posła J. Rokity zgodnie z którą premier „4) zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania”<sup>51</sup>. Uzasadniając te poprawkę, wnioskodawca stwierdził, iż proponuje „ujednoznacznic i wzmocnić uprawnienia premiera” oraz „aby premiera uczynić odpowiedzialnym za wykonywanie polityki rządu. Tak więc Rada Ministrów ustala pewną politykę, a premier ze swoim aparatem odpowiada za to, aby polityka ta była egzekwowana. Z tego zadania może być rozliczany przez Sejm. Stwarza to jasną regułę odpowiedzialności w kwestii zasadniczej – kto odpowiada za wykonywanie polityki uchwalonej przez Radę Ministrów”<sup>52</sup>.

Także przy bardzo dużym poparciu – w tej fazie prac – przyjęta została druga poprawka posła J. Rokity, która rozszerzyła katalog kompetencji premiera o pkt 7 „jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej”<sup>53</sup>.

W ówczesnej fazie prac konstytucyjnych nie została natomiast przyjęta poprawka posła W. Cimoszewicza, przewidująca dodanie ust. 2, zgodnie

---

<sup>51</sup> Brzmienie projektu było następujące: „4) ustala zasady realizacji polityki prowadzonej przez Radę Ministrów i zapewnia przestrzeganie tych zasad”.

<sup>52</sup> Komentując przyjęte brzmienie, P. Sarnecki stwierdza, że pkt 4 jest centralnym przepisem art. 148 Konstytucji RP i oznacza nadanie premierowi „charakteru pewnego zwornika między całością gremium rządowego a poszczególnymi kierownikami działów administracji rządowej, innymi ministrami i pozostałymi organami administracji rządowej. Prezes RM jest organem konstytucyjnie obowiązany do stałej, swoistej refleksji nad rozstrzygnięciami RM [...]”. Dodaje jednak również, iż mimo sporego stopnia kategoryczności sformułowania, zadanie zapewnienia wykonania polityki rządu nie daje samo przez się możliwości posługiwania się przez premiera innymi kompetencjami, nie wymienionymi w art. 148 bądź w innych uzupełniających go przepisach Konstytucji RP. W szczególności pkt 4 nie może być traktowany jako synonim określenia „kierowanie”. Por. P. Sarnecki, *Art. 148, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej*, s. 3–4.

<sup>53</sup> Ponadto poparcie Komisji i Zgromadzenia Narodowego zyskała druga poprawka posła J. Rokity, zgodnie z którą do projektu dodany został nowy art. 149a w brzmieniu następującym: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”.

z którym „Prezes Rady Ministrów jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej”<sup>54</sup>.

Należy dodać, że w drugim czytaniu zgłoszone zostały istotne poprawki, które dotyczyły przede wszystkim Rady Ministrów, lecz można przyjąć, że ich wprowadzenie do konstytucji nie pozostałoby bez wpływu na pozycję ustrojową premiera. Chodzi zwłaszcza o propozycję przyznania rządowi prawa wniesienia do Sejmu wniosku o ustawowe upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia takie byłyby podpisywane przez premiera i następnie ogłaszane w Dzienniku Ustaw.

Zgłoszona została również poprawka, zgodnie z którą Prezes Rady Ministrów mógłby związać kwestię wotum zaufania z wnioskiem o uchwalenie ustawy. W przypadku nieudzielenia wotum zaufania Prezydent mógłby przyjąć dymisję rządu albo odmówić przyjęcia dymisji, skracając kadencję i zarządzając przedterminowe wybory. Poprawki te nie zyskały jednak poparcia zarówno Komisji, jak i Zgromadzenia Narodowego.

Propozycje zmian zgłoszone przez Prezydenta<sup>55</sup> i rozpatrywane w trzecim czytaniu w Zgromadzeniu Narodowym w stosunkowo niewielkim zakresie odnosiły się po pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów. Ponadto nie były to kwestie nowe, lecz rozwiązania dyskutowane już w drugim czytaniu. Prezydent zaproponował bowiem, aby w katalogu kompetencji Prezesa Rady Ministrów pkt 7 otrzymał brzmienie następujące: „jest zwierzchnikiem pracowników administracji rządowej”. Równocześnie dotychczasowe brzmienie, stanowiące o tym, że premier „jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej”, stałoby się nowym ust. 2 w przyjętym w drugim czytaniu artykule dotyczącym służby cywilnej, którego dotychczasowa treść stałaby się ust. 1.

Podczas rozpatrywania w Komisji Konstytucyjnej propozycji zmian zgłoszonych przez Prezydenta<sup>56</sup> kwestia przepisów dotyczących służby cywilnej nie wywołała dyskusji. Wątpliwości pojawiły się natomiast w odniesieniu do

---

<sup>54</sup> Odnosząc się do poprawki, ekspert Komisji prof. P. Sarnecki zwrócił uwagę, że praktycznie nie wynikają z niej na jej żadne konkretne uprawnienia, a w szczególności do premiera nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące np. zwalniania z pracy. Dodał, że administracja rządowa nie może być traktowana jak zakład pracy.

<sup>55</sup> Por. Propozycje zmian zgłoszone przez Prezydenta RP do tekstu Konstytucji RP uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 22 marca 1997 r., [w:] *Projekty konstytucji ...*, cz. 2, s. 372 i n.

<sup>56</sup> Por. Biuletyn XLVI, s. 31 i n.

kwestii zwierzchnictwa premiera w stosunku do pracowników administracji rządowej. Wskazywano m.in., iż zaproponowane brzmienie pomija to, że w grę wchodzi również inni przełożeni służbowi. Po wyjaśnieniach przedstawiciela Rady Ministrów, zwracających uwagę, że chodzi o funkcjonariuszy administracji rządowej, którzy nie należą do korpusu służby cywilnej, poprawka zyskała poparcie Komisji. W Zgromadzeniu Narodowym<sup>57</sup> zgłoszone przez Prezydenta propozycje zmian dotyczące premiera zostały przyjęte zdecydowaną większością głosów. Tym samym zakończony został proces kształtowania pozycji konstytucyjnej Prezesa Rady Ministrów.

## VI

Ocenę konstytucjonalizacji Prezesa Rady Ministrów w ustawie zasadniczej z 1997 r. cechuje daleko idąca zbieżność. Dominuje zgodne przekonanie, że nowe regulacje konstytucyjne wzmocniły premiera. Równocześnie jednak dodaje się, iż konstytucyjne eksponowanie pozycji szefa rządu nie jest polską specyfiką, lecz tendencją typową dla nowszych konstytucji. Tendencja ta oznacza odchodzenie od koncepcji „pierwszego wśród równych”<sup>58</sup>.

Bardzo charakterystycznym elementem analizy konstytucyjnej pozycji premiera jest wskazywanie, iż Prezes Rady Ministrów to w pełni samodzielny organ administracji rządowej<sup>59</sup>. Jest to rezultat posiadania własnych, szerokich kompetencji, odrębnych od kompetencji Rady Ministrów i ministrów. Akcentuje to zwłaszcza B. Banaszak stwierdzając, że dla określenia ustrojowej roli premiera kluczowe znaczenie ma art. 148, pozwalający mu na „rzeczywiste kierowanie RM, a nie tylko proste przewodniczenie jej pracom”<sup>60</sup>. Zdaniem P. Winczorka premier to rzeczywisty kierownik rządu<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Por. Sprawozdanie Stenograficzne z 4 posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 2 kwietnia 1997 r., s. 35.

<sup>58</sup> Por. m.in. P. Sarnecki, *Art. 148*, s. 1; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 310.

<sup>59</sup> Por. m.in. Z. Witkowski, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2002, s. 390; W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 2003, s. 347; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 267.

<sup>60</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 595.

<sup>61</sup> Por. P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 238.

W tym nurcie pozostaje również ocena R. Mojaka, uznającego, że z formalnego zestawienia konstytucyjnych uprawnień Prezesa Rady Ministrów „wyłania się horyzont niepospolitej władzy premiera”, pozwalający nawet na stwierdzenia, że „Konstytucja RP kreuje czwarty podmiot ustrojowy w systemie sprawowania władzy państwowej”<sup>62</sup>.

L. Garlicki łączy umocnienie pozycji premiera z osłabieniem ustrojowej pozycji i kompetencji Prezydenta<sup>63</sup>.

W ocenie aktualnych rozwiązań konstytucyjnych zwraca się uwagę, że są one rezultatem procesu, w którym ważną rolę odegrały przepisy małej konstytucji z 1992 r., reforma centrum rządowego<sup>64</sup>, a zwłaszcza ustawa o Radzie Ministrów z 1996 r.

W analizie pozycji ustrojowej szefa rządu wskazuje się także na granice jego kompetencji, stwierdzając m.in. że premier nie ma jakiegoś własnego działu administracji rządowej i nie dysponuje samoistnie kompetencjami Rady Ministrów oraz że „funkcje kierownicze Prezesa Rady Ministrów nie mogą jednak ograniczać prawnej samodzielności członków Rady Ministrów oraz organów administracji rządowej”<sup>65</sup>.

Tak więc przyjąć można, że ocena konstytucjonalizacji Prezesa Rady Ministrów nawiązuje do przebiegu prac konstytucyjnych które generalnie cechowały się wzmocnieniem pozycji ustrojowej premiera. Równocześnie jednak w trakcie tych prac nie zostały przyjęte rozwiązania jeszcze dalej idące, których skutkiem mogłoby być nadmierne osłabienie Rady Ministrów i pozycji ministrów.

---

<sup>62</sup> Por. R. Mojak, *Status ustrojowy...*, s. 75.

<sup>63</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 310. Por. również: H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 165.

<sup>64</sup> Por. m.in. W Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 199.

<sup>65</sup> *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 238–239.

## Summary

### **Formation of constitutional institution of the Prime Minister of Poland**

The basis for National Assembly work and its Constitutional Commission over the Constitution of the Republic of Poland passed on 2 April, 1997, was 7 Constitution Projects. Legal regulations included in those projects concerning the Prime Minister were the foundation for the process of forming the final Constitution regulations placing the Prime Minister. The analysis of those regulations should not be conducted without taking into consideration the solution of projects concerning the government as well as the model of executive power. Remarks concerning the government and the executive power may become reduced to general conception because that issue has already been analyzed in detail.