

## Geneza i status prawny Rady Ministrów

### 1. Geneza Rady Ministrów w Polsce

Powstanie i rozwój instytucji rządu i premiera w Polsce był związany z odrodzeniem państwowości w okresie pierwszej wojny światowej. Gubernatorowie okupowanego Królestwa Polskiego wydali 5 listopada 1916 r. w imieniu cesarza Niemiec i Austrii manifest pod nazwą „Akt 5 listopada”, w którym zapowiadali utworzenie samodzielnego państwa polskiego z dziedziczną monarchią i ustrojem konstytucyjnym<sup>1</sup>. 26 listopada 1916 r. w Warszawie ogłosili rozporządzenie o Tymczasowej Radzie Stanu mającej się składać z 25 członków. Następnie wydali 12 września 1917 r. patent o ustanowieniu najwyższej władzy państwowej w Królestwie Polskim – Rady Regencyjnej. Miała ona sprawować władzę do wyboru króla. W skład trzyosobowej Rady wchodził: arcybiskup warszawski Aleksander Kakowski, prezydent Warszawy książę Zdzisław Lubomirski oraz honorowy prezes Stronnictwa Polityki Realnej Józef Ostrowski.

W dekrete z 3 stycznia 1918 r. Rada Regencyjna regulując sprawy administracji, ustanowiła następujące ministerstwa: sprawiedliwości, skarbu, oświaty i wyznań, rolnictwa i dóbr koronnych, przemysłu i handlu, opieki społecznej i ochrony pracy oraz aprowizacji. Ponadto dekret przewidywał funkcjonowanie przy prezydencie ministrów Departamentu Spraw Politycznych odpowiedzialnego za wszelkie sprawy ogólnopolityczne (odpowiednik Ministerstwa Spraw Zagranicznych), Komisji Wojskowej

---

<sup>1</sup> J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego*, Warszawa 1985, s. 125.

i Komisji Urzędniczej. Powoływanie Rady Ministrów i zmiany w jej składzie następowały na mocy dekretów Rady Regencyjnej, a później Naczelnika Państwa, ustaw sejmowych i rozporządzeń prezydenta Rzeczypospolitej<sup>2</sup>. Rządy „królewsko-polskie” powoływane przez Radę Regencyjną podejmowały działania prawne i organizacyjne związane z tworzeniem ministerstw i administracji resortowej mających istotne znaczenie w organizacji administracji państwowej odrodzonego państwa<sup>3</sup>.

W obliczu niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednoczenia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju, w dniu zakończenia wojny francusko-niemieckiej 11 listopada 1918 r. Rada Regencyjna przekazała naczelną dowództwo wojskowe Józefowi Piłsudskiemu przybyłemu do Warszawy z internowania w Magdeburgu. Jednocześnie wyraziła wolę przekazania zwierzchniej władzy państwowej Rządowi Narodowemu po jego utworzeniu<sup>4</sup>. Rada Regencyjna, w imię jednolitości władzy, ustąpiła 14 listopada 1918 r. Dekretem wydanym tego dnia Józef Piłsudski objął rządy państwa nazwanego w tym dekreście Republiką Polską.

Tymczasowy ustrój państwowy został określony w dekreście z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej podpisanym przez Józefa Piłsudskiego i prezydenta ministrów Jędrzeja Moraczewskiego. Zgodnie z dekreście najwyższą władzę objął Józef Piłsudski w charakterze Tymczasowego Naczelnika Państwa i miał ją sprawować aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Rząd republiki stanowili, według tego dekretu, mianowani przez Naczelnika Państwa i odpowiedzialni przed nim aż do zebrania się sejmu prezydent ministrów i ministrowie. Władza ustawodawcza była wykonana przez radę ministrów i naczelnika Państwa, ale wydane ustawy musiały być

---

<sup>2</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006, s. 262–263.

<sup>3</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 296–298.

<sup>4</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 2008, s. 17.

przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do zatwierdzenia, w innym bowiem przypadku traciły moc obowiązującą<sup>5</sup>.

Ugrupowania polityczne pozostające w opozycji do Rady Regencyjnej zdecydowały się przystąpić do stworzenia niezależnych organów władzy. Z inicjatywy Polskiej Partii Socjalistycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” 7 listopada 1918 r. doszło do powołania w opuszczonym przez wojska austriackie Lublinie Tymczasowego Rządu Ludowego. Na jego czele stanął znany działacz Ignacy Daszyński. Rząd ten ogłosił manifest, w którym zapowiedział przejęcie pełni władzy na obszarze całego kraju do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego i nadanie Polsce ustroju demokratycznej republiki parlamentarnej<sup>6</sup>.

W dekrete z 14 listopada 1918 r. Józef Piłsudski, występując jako naczelny dowódca wojsk polskich, oznajmił, że mianował prezydentem gabinetu Ignacego Daszyńskiego, którego długoletnia praca patriotyczna i społeczna dawała gwarancję zgodnej współpracy z ugrupowaniami biorącymi udział w odbudowie ojczyzny. Zapowiedział, że rząd będzie miał charakter tymczasowy. Ponieważ Daszyńskiemu nie udało się utworzyć gabinetu, głównie na skutek przeciwdziałania stronnictw prawicowych, jego misję przejął z pomyślnymi rezultatami Jędrzej Moraczewski, również działacz socjalistyczny. 18 listopada 1918 r. gabinet ten, noszący formalnie nazwę: Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej – zaczerpniętą od rządu lubelskiego, został zatwierdzony przez Piłsudskiego<sup>7</sup>.

Ustrój stworzony przez dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej był obliczony na okres przejściowy do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Sejm został wybrany 26 stycznia 1919 r., a na pierwsze posiedzenie zebrał się 9 lutego 1919 r. Przyjął do wiadomości oświadczenie Józefa Piłsudskiego, w którym złożył on w ręce sejmu urząd

---

<sup>5</sup> W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 24.

<sup>6</sup> T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 264.

<sup>7</sup> J. Bardach, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 462.

Naczelnika Państwa. W uchwale z 20 lutego 1919 r. Sejm Ustawodawczy wyraził mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie Ojczyzny, a w drugiej części tego aktu powierzył Piłsudskiemu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa aż do ustawowego uchwalenia tej części konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji władz naczelnych w państwie polskim. Jednocześnie uchwała sformułowała zasady, na jakich powierzenie tego urzędu nastąpiło. Według tych zasad władzą suwerenną w państwie polskim był Sejm Ustawodawczy. Uchwalone ustawy, podpisane przez prezydenta ministrów i odpowiedniego ministra, ogłaszał marszałek sejmu.

Naczelnik Państwa był – zgodnie z uchwałą – przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Reprezentował państwo w stosunkach międzynarodowych oraz stał na czele cywilnej i wojskowej administracji państwowej. Za sprawowanie urzędu odpowiadał przed sejmem na równi z członkami rządu. Każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymagał podpisu właściwego ministra, czyli tego, do którego zakresu działania odnosił się dany akt ze względu na swą treść. Naczelnik Państwa w porozumieniu z sejmem powoływał rząd<sup>8</sup>.

Uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa została nazwana „Małą Konstytucją” z uwagi na to, że stworzyła ramy ustrojowe państwowości polskiej oraz określiła zakres działania najwyższych władz do czasu uchwalenia Konstytucji marcowej 1921 r. Uchwała obowiązywała aż do jesieni 1922 r. i wprowadziła w Polsce rządy sejmowe – formalnie nieograniczone. Odpowiadało to polskiej tradycji zapewnienia wolności politycznej z potrzebą silnego rządu odpowiedzialnego przed sejmem, a także mającego większą swobodę działania, konieczną zwłaszcza w dobie organizowania państwa<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 26.

<sup>9</sup> E. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa, s. 128–129.

Uchwalona 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziła stabilną organizację władzy państwowej. W kwestii nazwy państwa przyjęła określenie, że „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”. Organizację naczelných organów władzy państwowej opartą na zasadzie podziału na: władzę ustawodawczą (sejm i senat), władzę wykonawczą (prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiednimi ministrami) i sędowniczą (niezawisłe sądy). Każdy z tych naczelných organów władzy państwowej poza pełnieniem właściwej mu funkcji brał także udział w pracach innych organów, jednak z zastrzeżeniem, że wszelkie wyjątki od zasady podziału władzy musiały się opierać na odpowiednim przepisie konstytucji.

### **Administracja w świetle Konstytucji kwietniowej z 23 kwietnia 1935 r.**

Konstytucja kwietniowa wprowadzała odmienne koncepcje w dziedzinie całego ustroju państwa. Administracja państwowa stanowiła służbę publiczną. W jej skład oprócz administracji rządowej włączono także samorząd terytorialny i gospodarczy. Spowodowało to znaczne ograniczenie samodzielności organów samorządu terytorialnego. Konstytucja przewidywała powołanie samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Choć samorządy nadal miały prawo wydawania w delegowanym zakresie wiążących norm prawnych to warunkiem wejścia ich w życie w każdym wypadku było zatwierdzenie ich przez organ sprawujący nadzór. Nadzór został oddany w ręce rządu, który sprawował go przez swoje organy bądź organy samorządu wyższego stopnia. Podobnie jak konstytucja marcowa, tekst ustawy przewidywał możliwość funkcjonowania samorządów gospodarczych nadzór nad którymi sprawował rząd przez powołane do tego organy.

### **Struktura administracji w II Rzeczypospolitej po unifikacji**

Rada Ministrów stanowiła organ kolegialny, tworzyli ją ministrowie pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów, mianowani przez prezydenta. Stanowiła centralny organ administracji pu-

blicznej. Swoje funkcje realizowała po przez wydawanie zarządzeń, podejmowanie uchwał oraz wydawania aktów administracyjnych. Organem pomocniczym Rady było Prezydium Rady Ministrów. Stojący na czele resortów gospodarczych ministrowie tworzyli Komitet Ekonomiczny.

Ministrowie kierowali wyodrębnionymi resortami administracji, z drugiej strony byli również członkami ciała kolegiального Rady Ministrów. W 1928 r. było 13 ministerstw później ich liczbę zmniejszono. Ministerstwa dzieliły się na Departamenty z dyrektorami na czele, te zaś dzieliły się na wydziały na czele z naczelnikami. Ministrów zastępowali w urzędzie podsekretarze stanu (1–2), będącymi tylko urzędnikami w rozumieniu ustawy o państwowej służbie cywilnej. Aparat pomocniczy ministra stanowiło ministerstwo. Wejście w życie konstytucji marcowej spowodowało podporządkowanie ministrom działających pierwotnie niezależnie licznych urzędów centralnych.

Obszar kraju podzielony został na 16 województw, a te na powiaty. Osobną jednostkę podziału terytorialnego stanowiła Warszawa (na prawach województwa). Na czele administracji województwa stał wojewoda mianowany przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów. Wojewoda podlegał pod względem osobowym ministrowi spraw wewnętrznych, w zakresie służbowym poszczególnym ministrom. Jako przedstawiciel rządu wojewoda koordynował działalność administracji rządowej pod kontem zgodności z linią polityki państwa. Nadzorował obsadę personalną stanowisk kierowniczych w administracji. Posiadał również uprawnienia nadzorcze wobec organów administracji specjalnej. W razie ogłoszenia mobilizacji wojewoda obejmował naczelne kierownictwo całej administracji z wyjątkiem wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, komunikacji, poczty i telegrafu<sup>10</sup>.

Jako szef administracji ogólnej wojewoda zapewniał bezpieczeństwo i porządek publiczny, sprawował nadzór nad prasą, stowarzyszeniami i samorządem. Miał prawo wydawania rozpo-

---

<sup>10</sup> G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 216–220.

rzządzeń wykonawczych na mocy upoważnienia ustawowego i porządkowych w celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa. Wojewoda stał na czele urzędu wojewódzkiego, który dzielił się na wydziały i oddziały. Udział czynnika obywatelskiego przy wojewodzie realizowany był poprzez Radę wojewódzką oraz wydział wojewódzki. Rada wojewódzka stanowiła organ opiniodawczy, działała pod przewodnictwem wojewody, a składała się z członków delegowanych przez organy samorządu powiatowego. W skład wydziału wojewódzkiego o uprawnieniach doradczych i stawiących wchodził wojewoda, dwóch członków wybranych przez radę wojewódzką oraz dwóch urzędników państwowych.

Warszawa jako jednostka administracyjna wydzielona, została podzielona na powiaty grodzkie ze starostami grodzkimi na czele. Organem administracji ogólnej był tu ponadto Komisarz Rządu oraz Magistrat miasta stołecznego Warszawy.

### **Administracja ziem polskich w czasie II wojny światowej**

Początek wojny spowodował wprowadzenie przez Prezydenta RP stanu wojennego. Zgodnie z konstytucją kwietniową kompetencje prezydenta zostały zawieszane. Naczelny Inspektor Sił Zbrojnych marszałek E. Śmigły-Rydz objął funkcje Naczelnego Wodza. Utworzono także urząd ministra Głównego Komisarza Cywilnego, który przejął na terenie działań zbrojnych kompetencje władz naczelnych w zakresie administracji rządowej (z wyjątkiem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa, poczty i telegrafu). Na szczeblu terytorialnym dowództw wojskowych powołano komisarzy cywilnych dla zapewnienia współpracy między władzami wojskowymi a wojewodami. Jednocześnie ze stanem wojennym Rada Ministrów za zgodą Prezydenta wprowadziła stan wyjątkowy, rezultatem czego było zawieszenie konstytucyjnych swobód obywateli (zawieszona została wolność osobista, słowa, prasy, nietykalności mieszkania, korespondencji itd.). Wprowadzono również straże miejskie i gminne, które wraz z policją chronić miały obiekty o znaczeniu wojskowym. W nocy z 6 na 7 września władze ewakuowały się z Warszawy,

a po zaatakowaniu terytorium kraju przez ZSSR w nocy z 17 na 18 września, władze schroniły się na terytorium Rumunii. Po internowaniu przez władze rumuńskie rządu, prezydent wyznaczył swojego następcę W. Raczkiewicza, ten odwołał dotychczasowy rząd i powołał nowy z W. Sikorskim na czele jako premierem. Premier objął stanowisko Wodza Naczelnego, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz ministra spraw zagranicznych. Siedzibą rządu był Paryż, a po upadku Francji Anglia. 2 grudnia 1938 r. prezydent rozwiązał sejm i senat, a jako organ doradczy powołał Radę Narodową, która stanowić miała namiastkę parlamentu. Główną rolę na emigracji odgrywała Rada Ministrów posiadająca równorzędną z prezydentem pozycję. W listopadzie powołany został również dla kontaktów z organizacjami podziemnymi Komitet Ministrów dla spraw Kraju. W 1941 roku utworzone zostało Biuro Prac Politycznych, Ekonomicznych i Prawnych przygotowujące materiały na konferencje pokojową<sup>11</sup>.

### **Administracja ziem polskich pod okupacją radziecką**

Na ziemiach opanowanych przez wojska radzieckie początkowo władze sprawowały Zarządy Tymczasowe podległe terenowym jednostką NKWD. 22 października 1941 r. przeprowadzono wybory do zgromadzeń ludowych, zbojkotowane przez Polaków. Zgromadzenia Zachodniej Białorusi i Zachodniej Ukrainy wystąpiły do Rady Najwyższej ZSRR o włączenie tych obszarów w skład odpowiednich republik. Następnie dekretem Najwyższej Białoruskiej SRR w Mińsku włączono do republiki białoruskiej województwa białostockie i nowogródzkie, zaś dekretem Prezydium Rady Najwyższej Ukraińskiej SRR dokonano włączenia Galicji Wschodniej i Wołynia. Jednocześnie przystąpiono do wprowadzenia radzieckiego aparatu administracyjnego. 29 listopada wszystkim mieszkańcom terenów wcielonych nadano obywatelstwo radzieckie. Nieco później wprowadzono radziecką administrację na terenie Wileńszczyzny, początkowo odstąpionej przez ZSRR Litwie.

---

<sup>11</sup> E. Borkowska-Bagieńska, *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994, s. 217–221.



W 1941 r. tereny polskie znajdujące się pod okupacją radziecką znalazły się w rękach Niemiec i zostały włączone do GG (dystrykt Galicja), w części do Rzeszy (białostockie), reszta weszła w skład tzw. komisariatów Rzeszy (Ukraina i Wschód).

### **Administracja pod okupacją niemiecką**

Już 1 września 1939 r. włączono do Rzeszy Wolne Miasto Gdańsk. Następnie dekretem A. Hitlera wcielono do Rzeszy: Pomorze, część województwa łódzkiego z Łodzią, Górny Śląsk, Zagłębie Dąbrowskie, zachodnie powiaty województwa krakowskiego, warszawskiego, oraz Suwalszczyznę. Ponadto w 1941 włączono okręg białostocki. Z części terytorium wcielonego do Rzeszy utworzono dwa nowe okręgi: Gdańsk – Prusy Zachodnie oraz Kraj Warty, które dzieliły się na rejencje, te zaś na powiaty miejskie i wiejskie.

Centralnym urzędem Rzeszy dla ziem wcielonych był Minister Spraw Wewnętrznych, ale uprawnienia prawodawcze posiadali także inni ministrowie oraz organy centralne Rzeszy. W praktyce jednak ich kompetencje zostały ograniczone na rzecz namiestników i nadprezydentów. Namiestnik Rzeszy powołany przez kanclerza był jednocześnie szefem NSDAP, komisarzem do spraw obrony i pełnomocnikiem komisarza do spraw umacniania niemczyzny na terenach, które mu podlegały. Namiestnik personalnie podlegał ministrowi spraw wewnętrznych, rzeczowo zaś poszczególnym ministrom. Kierował całą administracją ogólną, wymiaru sprawiedliwości, finansów, robót publicznych i propagandy. Względem administracji niezespolonej posiadał uprawnienia instrukcyjno-nadzorcze<sup>12</sup>. Administracją rejencji kierował prezes rejencji, administracją powiatu miejskiego burmistrz, wiejskiego – starosta. Wszyscy łączyli w swym ręku także funkcje szefów NSDAP. Szczególną pozycję posiadały organy policji oraz SS (w późniejszym okresie oba te organy zostały połączone). Na ziemiach polskich władza policyjna należała do wyższych dowódców SS

---

<sup>12</sup> A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2012, s. 89–96.

i policji formalnie podporządkowanych namiestnikom i nadprezydentom.

Generalne Gubernatorstwo zostało utworzone dekretem z dnia 12 października 1939 r. GG zostało podporządkowane zwierzchniej władzy Rzeszy lecz nie stanowiło jej części. Między Rzeszą a GG istniała granica celna, policyjna, walutowa i dewizowa. GG miało własną walutę i Bank Emisyjny. W mocy utrzymano przepisy prawa polskiego o ile nie zostały zmienione. Na terenie GG działały niższe sądy polskie, obok sądów niemieckich i pod ścisłym nadzorem. Stolicą był Kraków, językiem urzędowym niemiecki, choć dopuszczano polski i ukraiński. W skład GG wchodziły dystrykty: krakowski, radomski, lubelski, warszawski, po 1941 roku ponadto galicyjski. Dystrykty dzieliły się na powiaty miejskie i wiejskie. Na czele GG stał mianowany przez Hitlera i bezpośrednio mu podległy generalny gubernator, który był jednocześnie szefem NSDAP i komisarzem rzeszy do spraw obrony. Przy generalnym gubernatorze działali pełnomocnicy ministerstw i centralnych urzędów Rzeszy, w Berlinie natomiast rezydował przedstawiciel generalnego gubernatora. Organem wykonawczym i doradczym generalnego gubernatora był Urząd Generalnego Gubernatora, od 1940 nazywany rządem, kierowany przez sekretarza stanu.

W ramach państwa podziemnego oddzielono pion cywilno-polityczny od pionu wojskowego. Tworzenie pionu wojskowego rozpoczęto jeszcze w trakcie trwania kampanii wrześniowej. Powstała wówczas organizacja wojskowa Służba Zwycięstwu Polski, została przemianowana na Związek Walki Zbrojnej, a ten w lutym 1942 r. w Armię Krajową. Organem dowodzenia AK była Komenda Główna. Strukturę terenową dostosowano do dawnego podziału terytorialnego. Kraj podzielono na obszary, te dzieliły się na okręgi (powstałe w miejsce województw), okręgi na obwody (zamiast powiatów), na szczeblu gmin zaś zorganizowano placówki<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 41.

W ramach pionu cywilnego działali: delegat rządu do spraw kraju, delegaci okręgowi i powiatowi. Na mocy dekretu prezydenta w 1944 roku delegat rządu do spraw kraju uzyskał rangę ministra, pełniącego na terenie kraju funkcję wicepremiera. Aparatem pomocniczym delegata rządu była Delegatura Rządu podzielona na resortowe departamenty. Delegatura zajmowała się organizowaniem administracji zastępczej tworząc swe komórki terenowe w województwach, powiatach i gminach. Miały one przejąć władzę z chwilą wyzwolenia. Delegaci pełnili funkcje organów administracji ogólnej I instancji.

Dla przewagi wobec Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN), Delegat Rządu powołał Krajową Radę Ministrów, mającą pełnić wszystkie funkcje Rady Ministrów do czasu powrotu rządu do kraju.

Od powstania w 1942 r. Polskiej Partii Robotniczej zaczął kształtować się drugi obóz polityczny podziemia ludowo-demokratyczny, odrzucający konstytucję kwietniową jako podstawę porządku prawnego. 1 stycznia 1944 powołano do życia Krajową Radę Narodową (KRN), działania której oparto na systemie terenowych rad narodowych: wojewódzkich, powiatowych i gminnych<sup>14</sup>.

### **Administracja w Polsce w latach 1944–1990**

Wyzwolenie ziem polskich przez Armię Czerwoną skutecznie uniemożliwiło przejęcie władzy przez organy obozu londyńskiego. Władza znalazła się w rękach obozu ludowo-demokratycznego, który przystąpił do zmiany typu państwa i administracji oraz tworzenia jej struktur na szczeblu centralnym i w terenie. Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) z 22 lipca 1944 r. formułował zasadę przejęcia władzy przez lud pracujący (zasada ludowładztwa), uznawał Krajową Radę Narodową za jedyne legalne źródło władzy i najwyższy organ w państwie sprawujący swe kompetencje poprzez PKWN oraz wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe (zasada jedności wła-

---

<sup>14</sup> G. Gorski, *op. cit.*, s. 230–231.

dzy państwowej). Wszystkie organy działać miały w oparciu o konstytucję marcową z 1921 r. aż do czasu zwołania Sejmu, który uchwalić miał nową konstytucję.

PKWN objął w imieniu KRN władzę na wyzwolonym terenie. Na jego czele stał E. Osóbka-Morawski oraz dwóch wiceprzewodniczących. Poszczególne działy administracji nazwano resortami, którymi zarządzali kierownicy resortów. Sprawy należące przed wojną do ministra spraw wewnętrznych rozdzielono między dwa resorty: Bezpieczeństwa Publicznego oraz Administracji Publicznej. W sumie utworzono 14 resortów. Po utworzeniu 31 grudnia 1944. Rządu Tymczasowego dotychczasową nazwę „resort” zastąpiono terminem „ministerstwo”. Struktura administracji centralnej nie ulegała większym zmianom także po przekształceniu się Rządu Tymczasowego w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej (28 czerwca 1945 r.).

Uchwalenie Małej Konstytucji z 1947 r. zamykało pierwszy okres kształtowania się nowej władzy. Do organów państwowych działających w zakresie władzy państwowej zgodnie z jej treścią zaliczano: Prezydenta, Radę Państwa oraz Rząd. Inaczej niż w konstytucji marcowej określono pozycję Prezesa Rady Ministrów, który nie tylko miał przewodniczyć obradom Rady Ministrów, lecz także stanąć na jej czele. W rzeczywistości (wbrew zapisom nowej konstytucji), podstawową rolę w państwie odgrywał organ pozakonstytucyjny – Prezydium Rządu, w skład którego wchodził prezes i wiceprezesi rady ministrów, podsekretarz stanu oraz fakultatywnie inni członkowie rządu. Do zadań prezydium należało kierowanie pracami rządu we wszystkich dziedzinach oraz zastępowanie go w sprawach ważnych. Organ ten obradował regularnie pod przewodnictwem prezydenta RP, łączącego w swych rękach także funkcje przewodniczącego rady Państwa oraz I sekretarza PZPR<sup>15</sup>.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL) z 1952 r. odrzuciła tradycyjny trójpodział władzy, wprowadzając nowy sys-

---

<sup>15</sup> W. Witkowski, *op. cit.*, s. 198–201.

tem organizacji aparatu państwowego. Organy państwowe podzielone zostały na organy: władzy państwowej, administracji państwowej oraz sądowe. Konstytucja wprowadziła pojęcie naczelnych organów administracji, zajmujących nadrzędną pozycję wobec innych organów centralnych i jednostek organizacyjnych.

Rada Ministrów jako naczelny organ wykonawczy i zarządzający administracji państwowej, posiadała funkcje kierowniczo-koordynacyjne w stosunku do pozostałych organów naczelnych administracji oraz określała kierunek działania całego aparatu administracyjnego. W jej skład wchodził Prezes RM, wiceprezesa RM, ministrowie, oraz przewodniczący określonych w ustawach komisji i komitetów. Przejściowo wchodził do niej także Prezes NIK.

Prezes Rady Ministrów jako organ naczelny sprawował kierownicze funkcje w stosunku do pozostałych organów administracji. W latach 1947–1970 funkcje Prezesa RM nieprzerwanie pełnił J. Cyrankiewicz.

Prezydium Rządu odgrywało nadal istotną rolę, mimo że nie wspominała o nim również konstytucja 1952. W skład prezydium wchodził Prezes Rady Ministrów, wiceprezesa, a także inne powołane przez Radę Ministrów osoby. W 1976 r. w wyniku nowelizacji konstytucji Prezydium Rady Ministrów uzyskało rangę konstytucyjną naczelnego organu administracji. Prezydium formalnie istniało do 1992 r.

Od połowy lat osiemdziesiątych status naczelnego organu administracji wchodzącego w skład Rady Ministrów uzyskał także minister – Szef Urzędu Rady Ministrów. Początkowo pełnił funkcje głównie usługowe względem innych naczelnych organów. Organ ten działał do 1996 r.<sup>16</sup>

Ministrowie stanowili resortowe, naczelne organy administracji, kierując jej określonymi działaniami. Powoływał i odwoływał ich sejm, a w przerwie między jego kadencjami Rada Państwa na wniosek prezesa Rady ministrów. Ministrom podlegały minister-

---

<sup>16</sup> J. Bardach, *op. cit.*, s. 504.

stwa. Z zasadą jednoosobowego kierownictwa ministerstwem, połączono częściowo zasadę kolegalności w pracy ministerstw. W 1950 r. wprowadzono kolegia ministerstw jako organy opiniodawczo-doradcze w stosunku do ministra.

Obok ministrów na podstawie wyraźnego postanowienia ustawy, charakter naczelnych organów administracji mogły mieć także różne komisje i komitety, będące organami kolegalnymi przy Radzie Ministrów. Ich przewodniczący wchodził w skład Rady Ministrów. W 1956 r. w miejsce zlikwidowanej Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego utworzono Komisję Planowania przy Radzie Ministrów. Przejściowo działał Komitet do spraw bezpieczeństwa publicznego, Komitet Dobrej Wytwórczości, Pracy i Płacy, Nauki i Techniki. W latach osiemdziesiątych większość komitetów przestała istnieć z wyjątkiem Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, która działała do 1988 r.

Administrację centralną tworzyły także urzędy centralne, niebędące naczelnymi organami. Podlegały prezesowi RM lub poszczególnym ministrom, a ich kierownicy nie wchodził w skład Rady Ministrów. Niezależnie od ustawowego zakresu działania poszczególnych organów administracji podlegała ona w całości kierownictwu PZPR, podejmującemu często decyzje zastrzeżone dla rządu lub ministrów. Wydziały istniejące w Komitecie Centralnym PZPR dublowały poszczególne resorty rządowe. Komitety partyjne kontrolowały dobór kadr i obsadę stanowisk, co prowadziło w konsekwencji do bezpośredniej zależności organów administracji od organów partyjnych<sup>17</sup>.

Nowelizacja Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. dokonała reformy ustroju politycznego realnego socjalizmu, wprowadzając: prawo wyborcze do sejmu pozwalające na wyłonienie sejmu kontraktowego, jeszcze nie w pełni demokratycznego, ale wprowadzającego opozycję do parlamentu; usytuowanie sejmu w pozycji ustrojowej jako najwyższego organu władzy państwowej i najwyższej reprezentacji narodu; senat do konstytucyjnego systemu

---

<sup>17</sup> J. Bardach, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 491–492.

naczelnych organów państwa, a więc powrót dwuizbowości parlamentu; prezydenta w systemie naczelnych organów państwa jako organu władzy wykonawczej z uprawnieniami głowy państwa; ustroj sędziów na konstytucyjnych zasadach niezawisłości i nieusuwalności sędziów oraz niezależności sądów. W konsekwencji zmiany konstytucyjne wprowadziły nową strukturę i wzajemne relacje naczelnych organów państwa właściwe dla systemu rządów parlamentarnych<sup>18</sup>.

Nowelizacja konstytucji z 29 grudnia 1990 r. przywróciła historyczną nazwę państwa „Rzeczypospolita Polska”, zmienioną w 1952 r. i ustanowiła zasady ustrojowe zwierzchnictwa narodu, demokratycznego państwa prawa, pluralizmu politycznego, gospodarki rynkowej, stwarzając podstawy państwa liberalno-demokratycznego<sup>19</sup>. Dokonana 27 września 1990 r. zmiana sposobu wyłonienia prezydenta RP z wyboru przez Zgromadzenie Narodowe na wybory powszechne oraz bezpośrednio i wybranie 9 grudnia 1990 r. Lecha Wałęsy, przywódcy „Solidarności”, na ten urząd stanowiły ważny etap demokratycznych przeobrażeń ustrojowych i zmian dokonanych w Polsce.

Uchwalenie 17 października ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym zwińczyło proces przebudowy podstaw konstytucyjnych ustroju politycznego i gospodarczego na drodze przechodzenia od państwa autorytarnego do liberalno-demokratycznego. Ustawa konstytucyjna, zwana małą Konstytucją, przyjmując zasadę podziału władzy, uczyniła ją podstawą ustroju organizacji i stosunków wzajemnych między naczelnymi organami państwa.

Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona 2 kwietnia 1997 r. i zatwierdzona w referendum 25 maja 1997 r. przyjęła w swych rozwiązaniach system parlamentarny, w którym wyznaczyła określoną rolę i pozycję rządu i premiera. Rozwiązania ustrojowe, nawiązując do przeszłości, przyjmują zarazem kon-

---

<sup>18</sup> E. Zieliński, *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce*, Warszawa 1993, s. 8–13.

<sup>19</sup> T. Mołdawa, *op. cit.*, s. 17.

strukcje nowe, właściwe dla wizji rozwojowej państwa demokratycznego. Praktyka ustrojowa weryfikując rozwiązania, wskazuje na kierunki doskonalenia ustroju państwa i działania rządu. W okresie następnych lat obowiązywania konstytucji w stabilnym demokratycznym państwie potwierdziła się trafność większości regulacji, ale także ułomność niektórych instytucji<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> E. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa 2002, s. 135–141.