

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ W JĘZYKU POLSKIM

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest analiza pozycji prawnoustrojowej ministra w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., mająca na celu wypełnienie luki istniejącej w obszarze doktryny prawa konstytucyjnego, szczególnie w kontekście różnorodnych uwarunkowań natury prawnopolitycznej. Dokonana analiza oparta jest w szczególności na zagadnieniach natury prawnokonstytucyjnej, a jej efektem jest ukazanie statusu prawnoustrojowego ministra przez pryzmat przyjętego w Konstytucji RP modelu rządów parlamentarnych.

Na strukturę rozprawy składa się pięć rozdziałów, które są skonstruowane w ujęciu problemowym. Celem pierwszego rozdziału pracy jest prezentacja rozwiązań prawnych, wyznaczających pozycję prawnoustrojową ministra w systemie organów państwowych kształtujących się na przestrzeni dziejów. Analiza obejmuje charakterystykę urzędów ministerialnych w okresie I Rzeczypospolitej, rozdział ten również prezentuje regulacje dotyczące stanowiska ministra w poszczególnych konstytucjach, począwszy od pierwszej ustawy zasadniczej z 1791 r., po konstytucje nadane w okresie pod zaborami (Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 r. oraz Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r.) oraz uchwalone w okresie międzywojennym (Mała konstytucja z 1919 r., Konstytucja marcowa oraz Konstytucja kwietniowa), aż do konstytucji przyjętych w okresie Polski Ludowej (Mała konstytucja z 1947 r. oraz Konstytucja PRL z 1952 r.). Ostatnim omówionym w tym rozdziale aktem konstytucyjnym jest Mała konstytucja z 1992 r. poprzedzająca aktualnie obowiązującą Konstytucję RP. Rozwiązania prawne wyznaczające pozycję prawnoustrojową ministra w poszczególnych okresach historycznych są przedstawione na bazie przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych, regulujących problematykę organów władzy wykonawczej, poglądów doktryny na temat obowiązujących regulacji prawnych oraz praktyki politycznej w tym zakresie. Przedmiotem rozważań przedstawionych w tym rozdziale są w szczególności kwestie: powoływania na stanowisko ministra, kompetencje wynikające z konstytucji oraz innych aktów prawnych, określenie roli ustrojowej ministra jako samodzielnego funkcjonariusza państwowego oraz członka organu kolegialnego, a także zasady odpowiedzialności z tytułu sprawowanego urzędu.

Rozdział drugi przedstawia zasady powoływania oraz odwoływania z urzędu ministra, z uwzględnieniem problematyki określenia konstytucyjno-ustawowej liczby ministrów i rodzajów resortów. Objęcie urzędu ministra następuje w wyniku powołania do Rady

Ministrów w procesie tworzenia rządu lub na skutek dokonywania zmian w rządzie. W rozdziale tym przeanalizowane są także kryteria powołania na stanowisko ministra oraz omówiony jest aspekt polityczny powoływania na stanowiska ministerialne. Ostatnią kwestią przeanalizowaną w rozdziale drugim będzie odwołanie ministra z pełnionej funkcji. Następuje ono na skutek dymisji Rady Ministrów w wyniku złożenia dymisji rządu na pierwszym posiedzeniu Sejmu, nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, uchwalenia Radzie Ministrów wotum zaufania oraz rezygnacja Prezesa Rady Ministrów. Konstytucja RP pomija w art. 162, okoliczność faktycznej niemożności sprawowania przez premiera funkcji szefa rządu jako przyczynę dymisji Rady Ministra. W doktrynie przyjmuje się jednak, że Rada Ministrów zobowiązana jest złożyć dymisję, nie tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych w Konstytucji RP, ale także w przypadku śmierci premiera lub też faktycznej niemożności przez dłuższy czas sprawowania przez niego obowiązków przewodniczącego rządu. Do przyczyn odwołania ministra niezależnych od członkostwa w rządzie należą natomiast: odwołanie ministra z inicjatywy premiera, dymisja ministra, postawienie się ministra do dyspozycji premiera oraz uchwalenie ministrowi wotum nieufności.

Kolejny trzeci rozdział poświęcony jest kompetencjom oraz roli ministra jako naczelnego organu administracji rządowej. Wśród samodzielnych kompetencji przysługujących ministrowi szczegółowo omówiona jest działalność prawotwórcza ministra – prawo do wydawania rozporządzeń, tj. aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz zarządzeń, tj. aktów wewnętrznych skierowanych wyłącznie do jednostek podległych ministrowi. Do kompetencji ministra należy również wydawanie decyzji administracyjnych w toku postępowania administracyjnego, w tym o szczególnym charakterze (zezwolenia i koncesje) oraz koordynowanie wykonywania polityki rządu w zakresie kierowanego przez niego działu (działów) przez jednostki organizacyjne, które podlegają ministrowi lub są przez niego nadzorowane. Rozdział ten przedstawia także problematykę szczególnych zadań wynikających ze statusu ministra w określonej sferze oraz zasady funkcjonowania ministerstwa jako urzędu obsługującego ministra.

W czwartym rozdziale z kolei omówione są kwestie związane z rolą ministra jako członka rządu oraz zadaniami realizowanymi przez ministrów w ramach prac rządu. W rozdziale tym przedstawione są zasady i tryb działania rządu jako organu kolegialnego, udział ministra w wykonywaniu kompetencji Rady Ministrów oraz szczegółowo opisana jest rola polityczna i ustrojowa ministrów „bez teki”, z uwzględnieniem charakteru zadań powierzanych tej kategorii ministrów od wejścia w życie Konstytucji RP w 1997 r. do chwili obecnej. Ponadto,

analogicznie jak w rozdziale trzecim dotyczącym ministra jako naczelnego organu administracji rządowej omówione są akty prawne wydawane przez Radę Ministrów, tj. rozporządzenia oraz uchwały.

Ostatni piąty rozdział dotyczy odpowiedzialności ministra z tytułu pełnionej funkcji. Problematyka odpowiedzialności ministra przedstawiona jest na trzech zasadniczych płaszczyznach:

- 1) przedmiotowej, wyznaczającej zakres czynów ministra (działań lub zaniechań w ramach prowadzonej polityki, naruszenia Konstytucji RP lub ustaw oraz popełnienia przestępstwa w związku z wykonywaniem funkcji), za które minister ponosi odpowiedzialność;
- 2) podmiotowej, obejmującej podmioty, przed którymi minister odpowiada w świetle przyjętych regulacji prawnoustrojowych oraz ukształtowanych w praktyce politycznej, a także wskazanie, w jakiej roli może zostać pociągnięty do odpowiedzialności, tj. jako członek Rady Ministrów solidarnie z pozostałymi członkami rządu lub indywidualnie jako naczelny organ administracji rządowej;
- 3) proceduralnej, wyznaczającej procedury pociągania ministra do odpowiedzialności (wotum zaufania, wotum nieufności, wnioski o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu).

W rozdziale tym omówiona jest odpowiedzialność polityczna ministra przed parlamentem, Prezesem Rady Ministrów, problem odpowiedzialności przed Prezydentem RP oraz odpowiedzialność konstytucyjna i karna przed Trybunałem Stanu oraz sądami powszechnymi i wojskowymi. Ponadto zaprezentowane są pozaprawne formy odpowiedzialności ministra, ukształtowane na gruncie praktyki politycznej, obejmujące ocenę ministra przez inne podmioty, m. in. własną partię polityczną i ewentualnie inne ugrupowania, które udzieliły ministrowi poparcia, opinię publiczną czy też środki masowego przekazu.

Odrębną część pracy stanowią opracowania tabelaryczne, zawierające następujące zestawienia:

- 1) składów rządów na początku oraz na koniec kadencji, od 1997 r., po wejściu w życie Konstytucji RP do chwili obecnej, w celu przedstawienia liczby ministrów, w tym również ministrów „bez teki” w poszczególnych gabinetach;
- 2) wniosków o uchwalenie wotum nieufności ministrowi, od 1997 r. do chwili obecnej;

- 3) wstępnych wniosków o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Białystok, dn. 11.09.2017r. Hanna Stenczyńska-Tomczyk