BOŻENIA DZIEMIDOK-OLSZEWSKA¹

**Odpowiedzialność polityczna rządu
w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej²**

I.

Odpowiedzialność polityczna rządu jest zaliczana do standardów współczesnych demokracji i stanowi część demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy państwowej³. Istotą odpowiedzialności politycznej rządu jest ponoszenie konsekwencji za polityczny kierunek sprawowania urzędu, celowość i zasadność prowadzonej polityki, trafność decyzji i sposób ich realizacji. Odpowiedzialność polityczna nie ma związku z naruszeniem prawa, przyjmowane kryteria oceny działań mają charakter czysto polityczny⁴. Skutkiem pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej jest możliwość odwołania organu egzekutywy. Sankcje pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej posiadają więc także polityczny charakter. Odpowiedzialność polityczna może mieć charakter solidarny (cały rząd) lub indywidualny (poszczególne członkowie rządu), parlamentarnymi procedurami służącymi jej egzekwowaniu są: wotum nieufności (zwykle lub konstruktywne) i wotum zaufania.

¹ Autorka jest profesorem w Zakładzie Systemów Politycznych na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

² Artykuł został napisany w ramach projektu badawczego finansowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

³ R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998, s. 69.

⁴ R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 325.

Kwestia odpowiedzialności politycznej rządu należy do kluczowych zagadnień i założeń systemów rządów. Systemy rządów obejmują trzy podstawowe płaszczyzny relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą: sposób powoływania, wzajemne kompetencje oraz odpowiedzialność polityczną⁵. Tak więc z jednej strony problematyka odpowiedzialności politycznej stanowi jeden z filarów systemów rządów, z drugiej, w każdym rodzaju systemu rządów znajdują się zasady dotyczące odpowiedzialności politycznej egzekutywy. Można je też uznać za kryteria odróżnienia poszczególnych wariantów systemów rządów.

W systemie parlamentarnym rząd (premier i ministrowie) ponosi odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed parlamentem (jedną lub dwoma izbami), który może wyrazić mu wotum nieufności, oznaczające ustąpienie najczęściej całego rządu. Ministrowie ponoszą przed parlamentem odpowiedzialność solidarną, a niekiedy także indywidualną⁶. Prawo parlamentu do podjęcia wotum nieufności jest równoważone – zdaniem wielu konstytucjonalistów – prawem rozwiązania parlamentu przez egzekutywę⁷. W systemie rządów parlamentarnych istotną pozostaje instytucja kontrasygnaty, będąca formą ograniczenia głowy państwa w samodzielnym działaniu, przenosząca na premiera i ministrów odpowiedzialność za akty głowy państwa. W systemie półprezydenckim rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, może ją także ponosić przed prezydentem⁸. W systemie rządów prezydenckich członkowie nieformalnego rządu ponoszą odpowiedzialność wyłącznie lub przede wszystkim przed sprawującym realną władzę prezy-

⁵ A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wrocław 2008, s. 315.

⁶ R. R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 229; A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 316; S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Program badawczy: Podstawowe dylematy teoretyczne nowej Konstytucji RP, pod red. M. Domagały, Warszawa 1997, s. 80; M. Gulczyński, *Współczesne systemy polityczne. Przewodnik do studiowania przedmiotu*, Zielona Góra 2000, s. 70.

⁷ S. Gebethner, op.cit., s. 80; M. Gulczyński, *Współczesne systemy polityczne...*, s. 70; A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 316.

⁸ S. Gebethner, op.cit., s. 81; M. Gulczyński, *Panorama systemów politycznych świata...*, s. 165.

dentem. Nie ponoszą jej natomiast przed parlamentem⁹, parlament nie może więc zdymisjonować rządu. W systemie parlamentarno-komitetowym, gdzie parlament posiada pozycję nadrzędną, rząd, będący komitetem wykonawczym parlamentu, jest mu podporządkowany i przed nim politycznie odpowiedzialny¹⁰.

System parlamentarny występuje współcześnie w wielu różnych odmianach i wariantach, jest „w istocie rzeczy pragmatyczną, a nie dogmatyczną formą systemu politycznego”¹¹. Lecz podkreślić należy, że polityczna odpowiedzialność rządu przed parlamentem jest podawana – jako zasada tego systemu – przez wszystkich teoretyków. Odpowiedzialność parlamentarna rządu jest powszechnie uważana za: główną, klasyczną instytucję wykształconą w systemie parlamentarnym¹²; klucz dla konstrukcji ustroju parlamentarnego¹³; element definiujący system parlamentarny¹⁴; istotę czy fundament systemu parlamentarnego¹⁵. Odpowiedzialność polityczna rządu w systemie parlamentarnym stanowi „jedną z zasadniczych płaszczyzn relacji ustrojowych między legislaturą a egzekutywą”¹⁶, najważniejszą formę i gwarancję skuteczności kontroli parlamentu nad rządem¹⁷.

W systemie parlamentarnym władza rządu opiera się na posiadaniu zaufania parlamentarnego. Uzyskanie aprobaty dla składu i programu rządu jest warunkiem koniecznym do podjęcia przezeń funkcji¹⁸, a wypełnianie

⁹ R. R. Ludwikowski, op.cit., s. 257 i 259; A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 318; S. Gebethner, op.cit., s. 77, 81, 84.

¹⁰ B. Dziemidok, *System parlamentarno-komitetowy*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, pod red. M. Chmaja, W. Sokoła, Lublin 1996, s. 309–311.

¹¹ K. Loewenstein, *Verfassungslehre*, Tübingen 1959, s. 81, cyt. za R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op.cit., s. 311.

¹² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 217.

¹³ R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów...*, s. 69; E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, pod red. W. Skrzydły, Warszawa 1997, s. 150–151.

¹⁴ P. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 2001, s. 231.

¹⁵ M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 129; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. A. Bałabana, Kraków 2002, s. 153; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 44.

¹⁶ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 538.

¹⁷ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji...*, s. 217; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 549.

¹⁸ A. Sulikowski, *Odpowiedzialność polityczna rządu we Francji. Geneza i specyfika pod rządami V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 2002, s. 72.

zadań przez rząd jest możliwe dzięki – wyrażonej formalnie lub w sposób dorozumiany – poparciu parlamentarnej większości. Zaufanie większości parlamentarnej dla rządu decyduje o legitymacji czy prawowitości rządu i, w konsekwencji, jest niezbędnym warunkiem wypełniania jego misji politycznej i konkretnych zadań. Utrata przez rząd poparcia parlamentu, wyrażona w każdej chwili i w każdym czasie, powoduje wygaśnięcie legitymacji i konieczność ustąpienia. Odpowiedzialność polityczna rządu w systemie parlamentarnym pełni także funkcję gwaranta spójności programowej między rządem a większością parlamentarną¹⁹.

Jednym z zasadniczych kryteriów i cechą charakterystyczną rządów parlamentarno-gabinetowych jest odpowiedzialność parlamentarna gabinetu jako całości i poszczególnych jego członków²⁰. Lecz odpowiedzialność indywidualna członków rządu jest przyjmowana coraz rzadziej, systemy parlamentarne przyjmują różne rozwiązania i warianty. Obecnie, na skutek racjonalizacji systemu parlamentarnego, system ten jest zróżnicowany w poszczególnych państwach, niekiedy przyjmuje formę hybrydalną. Coraz częściej rozwiązania konstytucyjne państw o parlamentarnym systemie rządów ograniczają odpowiedzialność rządu do solidarnej.

Współcześnie coraz bardziej rozpowszechniony i popularny staje się model zrationalizowanego systemu parlamentarnego. Racjonalizacja systemu parlamentarnego miała na celu przywrócenie zachwianej równowagi pomiędzy władzami, wyrażała się we wprowadzeniu mechanizmów usprawniających parlamentarny system rządzenia²¹. Równoważność osiągnięto

¹⁹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 315.

²⁰ E. Zwierzchowski, *Kancelarz a rząd federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, pod red. L. Janickiego, Poznań 1986, s. 425; Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 63; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 543.

Należy jednak podkreślić różne stanowiska artykułowane na ten temat w doktrynie. Z jednej strony L. Garlicki napisał, że „możliwość pociągnięcia [...] ministra w każdym czasie do odpowiedzialności parlamentarnej jest jedną z podstawowych cech systemu parlamentarnego”, z drugiej W. Sokolewicz stwierdził: „we współczesnych państwach demokratycznych [...] indywidualna odpowiedzialność przed parlamentem stanowi rozwiązanie zupełnie wyjątkowe”. Te skrajne stanowiska nie znajdują potwierdzenia w ustanawianych obecnie rozwiązaniach, posiadających zwykle charakter pośredni. Por. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów...*, s. 72; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP*, Warszawa 1993, s. 65.

²¹ A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 317; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 327.

poprzez wzmocnienie pozycji egzekutywy, a właściwie rządu i jego szefa, oraz ustanowienie sformalizowanych procedur oddziaływania parlamentu na rząd. Procedury te miały zabezpieczać trwałość, stabilność i funkcjonalność systemu rządów. Wśród nich szczególnie istotne okazały się regulacje odpowiedzialności politycznej rządu, zabezpieczające go przed pochopnym obalaniem przez negatywne większości parlamentarne. Celem tych utrudnionych procedur egzekwowania odpowiedzialności rządu jest zapobieganie kryzysom rządowym i stabilizacja systemu parlamentarnego, a podstawowymi mechanizmami są: tworzenie warunków utrudniających odwołanie rządu, ograniczanie odpowiedzialności rządu do indywidualnej czy zwiększenie formalnych i proceduralnych wymogów w zakresie egzekwowania odpowiedzialności rządu²². Warto podkreślić, że w parlamentarystyce racjonalizowanym nastąpiło przesunięcie w sferze wzajemnych relacji między parlamentem a rządem, polegające na tym, że to nie rząd musi udowadniać posiadane w parlamencie poparcie, ale parlament winien udowodnić, że nie akceptuje rządu²³.

Za bezdyskusyjną należy uznać tezę, że w systemie parlamentarystyki racjonalizowanego, przede wszystkim systemu kanclerskiego²⁴, przyjmowana jest jedna forma odpowiedzialności parlamentarnej rządu – odpowiedzialności solidarnej²⁵. Ustanowienie odpowiedzialności indywidualnej członków rządu pozostaje sprzeczne ze wzmocnieniem pozycji szefa rządu. W systemie kanclerskim czy też półprezydenckich odpowiedzialność ta zwykle nie występuje²⁶. W systemach rządów podnoszących pozycję szefa rządu – jak w systemie kanclerskim – logiczne i właściwe wydaje się ograniczenie odpowiedzialności parlamentarnej do odpowiedzialności solidarnej.

Najbardziej istotną i najlepiej służącą stabilności rządu w systemie racjonalizowanego parlamentarystyki jest instytucja konstruktywnego wotum nieufności. Likwiduje ona główny i największy mankament funkcjonowania rządów parlamentarnych – kryzys rządowy, powstały w sytuacji obalenia rządu przez parlament i niemożliwości powołania nowego, zwykle na skutek

²² R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 317.

²³ Ibidem.

²⁴ Przyjmuję, że system kanclerski jest odmianą systemu parlamentarnego w wersji racjonalizowanej.

²⁵ Zob. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów...*, s. 72.

²⁶ Z. Szeliga, op.cit., s. 63.

powstania w parlamencie negatywnej większości²⁷. Elementem racjonalizacji jest także procedura uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności²⁸. W jej logikę są wpisane wymagania proceduralne, w przeciwnym razie nie wypełnia celu. Konstruktywne wotum nieufności pociąga za sobą szereg konsekwencji ustrojowych, idących w kierunku rządów kanclerskich. Przede wszystkim jest to sposób powołania rządu (według mechanizmów systemu kanclerskiego), także sposób dokonywania zmian w składzie rządu. W Niemczech, także w Polsce, decydemem zmian w składzie rządu jest szef rządu, uprawnienie prezydenta jest jedynie formalne, protokolarne. Konstruktywne wotum nieufności jest także ściśle związane z odpowiedzialnością polityczną członków rządu przed szefem rządu. Odpowiedzialność polityczna członków rządu przed premierem jest rysem charakterystycznym dla państw z silną, dominującą pozycją szefa rządu. Wywodzić ją można z brytyjskiego systemu z dominującą pozycją premiera lub niemieckiego systemu rządów kanclerskich.

II.

Konstytucja RP z 1997 r. przyjęła klasyczne dla systemu parlamentarnego zasady odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów – solidarnej całego rządu i indywidualnej poszczególnych ministrów. W świetle przepisów konstytucji Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Sejmem, nie ponosi jej natomiast przed Senatem ani przed prezydentem. Odpowiedzialność rządu wyłącznie przed Sejmem można uzasadniać wypełnianiem przez tę izbę funkcji kontrolnej oraz tradycją polskiego parlamentaryzmu²⁹.

Cechami charakterystycznymi polskiego modelu odpowiedzialności politycznej rządu są jej parlamentarny, ustrojowy i zrationalizowany charakter³⁰. Parlamentarny, ponieważ Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem; ustrojowy, gdyż względy natury ustrojowej prze-

²⁷ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 328.

²⁸ E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów...*, s. 152.

²⁹ W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP...*, s. 12.

³⁰ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 323 i n.

sądzają o politycznym charakterze parlamentarnej odpowiedzialności rządu (polityczne powody zastosowania oraz skutki)³¹.

Zasada solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów przed Sejmem została ustanowiona w art. 157 Konstytucji, stanowiącym: „Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Instytucjonalizacja odpowiedzialności parlamentarnej rządu przed Sejmem wyrażona została „w formule odpowiedzialności personalnej, ponoszonej solidarnie przez wszystkich członków rządu”³².

Solidarną odpowiedzialność przed Sejmem ponoszą wszyscy członkowie rządu, niezależnie od zajmowanego stanowiska, w równym stopniu, za działalność kolegiального organu wykonawczego. Odpowiedzialność solidarna członków rządu została systemowo powiązana z odpowiedzialnością Prezesa Rady Ministrów jako szefa rządu, co jest wyznacznikiem szczególnego statusu premiera i kształtu konstrukcji ustrojowej rządu. Odpowiedzialność premiera pokrywa się z odpowiedzialnością Rady Ministrów, „egzystencja polityczno-ustrojowa rządu została organicznie zespółona z losami jego szefa”³³. „Odpowiedzialność parlamentarna Prezesa Rady Ministrów została więc konstytucyjnie zinstytucjonalizowana w formule solidarnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów”³⁴.

Przedmiotem odpowiedzialności solidarnej jest działalność Rady Ministrów we wszystkich jej wymiarach. Powodem pociągnięcia całej Rady Ministrów do odpowiedzialności politycznej jest negatywna ocena polityki rządu dokonana przez Sejm. Może on oceniać politykę rządu w sposób swobodny, w praktyce kieruje się zwykle kryteriami natury politycznej. W praktyce politycznej egzekwowanie odpowiedzialności rządu „w ramach mechanizmów konstytucyjnych ma zasadniczo zastosowanie do przypadków głębokiego kryzysu politycznego w stosunkach między Sejmem a Radą Ministrów”³⁵.

³¹ Ibidem, s. 324–325.

³² Ibidem, s. 552.

³³ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 553. Zob. także: W. Sokolewicz, *Art. 158, [w] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2001, s. 14.

³⁴ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 554.

³⁵ Ibidem, s. 550.

Procedurą pociągnięcia członków Rady Ministrów do odpowiedzialności solidarnej są: odmówienie udzielenia wotum zaufania, wyrażenie przez Sejm wotum nieufności. Skutkiem ich zastosowania jest prawny obowiązek złożenia dymisji Rady Ministrów. Konsekwencji takich, zgodnie z konstytucją, nie wywołuje odmowa udzielenia Radzie Ministrów absolutorium, dlatego ta forma nie może być uznawana za sposób egzekwowania odpowiedzialności solidarnej rządu³⁶.

Indywidualną odpowiedzialność przed Sejmem ponoszą wszyscy członkowie Rady Ministrów, z wyjątkiem Prezesa Rady Ministrów. Jemu nie można wyrazić indywidualnie wotum nieufności, jego odpowiedzialność indywidualna jest zawarta w solidarnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów³⁷. Przedmiotem indywidualnej odpowiedzialności członków rządu są sprawy należące do ich kompetencji oraz powierzone im przez premiera, sposób wykonania tych zadań, oceniany z politycznego punktu widzenia, a także działalność osób im podlegających³⁸. Jedyną formą pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem jest udzielenie mu wotum nieufności (art. 159 Konstytucji).

Ustanowienie w polskiej konstytucji solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków zostało skrytykowane przez niektórych konstytucjonalistów. Zdaniem R. Mojaka „w logice ustrojowej systemu rządów w nowej Konstytucji byłoby bardziej zasadne objęcie jedną odpowiedzialnością solidarną rządu całokształtu działań rządu, poszczególnych ministrów i premiera. Wydaje się również, że w świetle rozwiązań systemowych i szczegółowych nowej Konstytucji odpowiedzialność indywidualna członków Rady Ministrów stoi w kolizji z odpowiedzialnością solidarną całego rządu przed parlamentem, jak również z odpowiedzialnością parlamentarną Prezesa Rady Ministrów”³⁹. P. Sarnecki podkreślił, że rozwiązanie

³⁶ Z. Szeliga, op.cit., s. 64–65, 68–70. Również na temat procedury uchwalania absolutorium.

³⁷ Z. Szeliga, op.cit., s. 65.

³⁸ K. Leszczyńska, *Rada Ministrów i administracja rządowa – władza wykonawcza*, [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. Z. Szeligi, Lublin 2006, s. 119; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998, s. 196.

³⁹ R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów...*, s. 73. Por. także: R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 544 i 547.

takie, poprzez wprowadzenie prawa Sejmu do współkomponowania składu personalnego rządu, narusza zasadę równowagi między Sejmem a rządem⁴⁰.

Wprowadzenie podwójnej odpowiedzialności – solidarnej i indywidualnej – członków rządu jest uzasadniane szczególną pozycją Sejmu, jego szerokimi kompetencjami w zakresie kontroli oraz obawami przed ograniczeniem kontroli parlamentu i uprawnień posłów jako reprezentantów narodu⁴¹. Lecz – zdaniem R. Mojaka – stwarza poważne problemy natury teoretycznej i ustrojowej, dotyczące przede wszystkim rozgraniczenia zakresu odpowiedzialności premiera i ministrów oraz umiejscowienia odpowiedzialności premiera w kontekście odpowiedzialności całego rządu⁴². Argumentami na rzecz przyjęcia jedynie solidarnej odpowiedzialności rządu są: koncepcja ustrojowa struktury Rady Ministrów i statusu ustrojowego Prezesa Rady Ministrów, wyrażenie inwestytury dla całego rządu en bloc, możliwość pociągnięcia ministra do odpowiedzialności za politykę realizowaną przez szefa rządu, dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów wyłącznie z inicjatywy premiera⁴³.

W doktrynie można także odnaleźć argumenty wygłaszane za ustanowionym rozwiązaniem, podkreślające jego korzyści. Podstawowym pozostaje wzmocnienie wpływu Sejmu na działalność rządu, urealnienie możliwości egzekwowania odpowiedzialności rządu. Jak stwierdził L. Garlicki, odpowiedzialność solidarna ma często charakter iluzoryczny, rezygnacja z odpowiedzialności indywidualnej mogłaby spowodować wykluczenie odpowiedzialności rządowej w ogóle⁴⁴.

Trudno natomiast za formy pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej uznać inne działania Sejmu, np. krytykę ministra czy odrzucenie jego informacji, pozostają one przejawem kontrolnych działań Sejmu⁴⁵. Jak słusznie stwierdził Z. Szeliga „te formy dezaprobaty mogą (ale nie muszą)

⁴⁰ P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” nr 11–12, 1997, s. 51.

⁴¹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 544–545. Por. także dyskusję prowadzoną podczas obrad KKZN z dnia 4 lipca 1995 r., „Biuletyn komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” t. XXV, s. 65–67.

⁴² R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 545.

⁴³ R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów...*, s. 72–73; E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów...*, s. 151. Zob. także: R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 545–546.

⁴⁴ L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność...*, s. 154.

⁴⁵ Z. Szeliga, op.cit., s. 66 i 70.

doprowadzić do dymisji rządu, jednak same przez się nie są zinstytucjonalizowanymi formami egzekwowania odpowiedzialności politycznej⁴⁶. Formą egzekwowania odpowiedzialności rządu nie jest także rezygnacja Prezesa Rady Ministrów ze stanowiska⁴⁷.

Członkowie rządu nie ponoszą odpowiedzialności politycznej przed prezydentem, który dysponuje określonymi uprawnieniami w stosunku do Rady Ministrów: może zainicjować pociągnięcie premiera lub członka rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów, może także wystąpić do premiera z prośbą o złożenie dymisji rządu, lecz formy te nie mogą być uznane za egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu.

Oprócz odpowiedzialności przed Sejmem, członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Prezesem Rady Ministrów. Odpowiedzialność ta ukształtowała się w praktyce na gruncie art. 161 Konstytucji, upodabniając relacje między premierem a członkami rządu do systemu kanclerskiego⁴⁸. Odpowiedzialność członków Rady Ministrów przed Prezesem Rady Ministrów nie została *expressis verbis* wyrażona w konstytucji. Wynika ona z logiki przepisów konstytucji, ze szczególnej pozycji premiera w rządzie, sprawowania funkcji jego szefa, z art. 148 ust. 5 Konstytucji, stanowiącego, że Prezes Rady Ministrów „koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów”. Ustanowienie indywidualnej odpowiedzialności członków rządu przed Sejmem spowodowało niekomplementarność, niespójność i konkurencyjność tego rozwiązania z odpowiedzialnością przed Prezesem Rady Ministrów i tym samym prognozę, że osłabi to odpowiedzialność ministrów przed premierem⁴⁹.

Odpowiedzialność członków rządu przed premierem jest następstwem uprawnień premiera w zakresie decydowania o składzie rządu. Odpowiedzialność ta instytucjonalizowana została w postaci art. 161 Konstytucji stanowiącym, że „Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady

⁴⁶ Z. Szeliga, op.cit., s. 70.

⁴⁷ Z. Szeliga uważa, że rezygnację Prezesa Rady Ministrów można traktować jako formę egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu, jeśli łącznie zostaną spełnione dwa warunki: gdy u podstaw rezygnacji leży negatywna ocena polityki rządu oraz gdy prezydent tę dymisję przyjmie, ale argumentacja ta nie wydaje się wystarczająco przekonująca. Zob. Z. Szeliga, op.cit., s. 70.

⁴⁸ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 550.

⁴⁹ Ibidem, s. 591–592.

Ministrów, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów”, co jest bezwzględnym, konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta RP, jest on zobowiązany do wypełnienia każdego wniosku premiera w tym zakresie⁵⁰. Uprawnienie premiera do występowania z wnioskiem o odwołanie członka rządu oznacza możliwość dokonywania rekonstrukcji składu rządu. Premier, w każdym czasie i w każdej okoliczności, może spowodować dymisję członka rządu, ma prawo kształtowania składu osobowego rządu, jest wyłącznym i faktycznym dysponentem rządowych stanowisk, co w praktyce oznacza zastosowanie odpowiedzialności przed Prezesem Rady Ministrów⁵¹. Należy też wyraźnie podkreślić, że każda zmiana w składzie rządu jest przeprowadzana bez udziału parlamentu, nawet jeśli dotyczy pewnej ilości członków rządu, co może powodować istotną rekonstrukcję personalną rządu. Wówczas odpowiedzialność rządu przed parlamentem „zostaje ukierunkowana w dużej mierze na sferę odpowiedzialności osobistej premiera za organizację i funkcjonowanie rządu”⁵². Także w sytuacji, gdy w stosunku do członka rządu zostanie przegłosowane wotum nieufności, powołanie na jego miejsce nowego, wymaga wniosku premiera. Występowanie z wnioskiem do prezydenta o powołanie ministra jest osobistym uprawnieniem premiera. Pomimo osobistego decydowania premiera w tej kwestii, należy uwzględnić możliwość wpływania na jego decyzję dotyczącą zmiany w składzie rządu innych podmiotów – np. władz partii tworzących zaplecze polityczne rządu czy prezydenta.

Wydaje się, że nie każdą zmianę w składzie Rady Ministrów należy traktować jako formę egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu przed premierem, lecz większości można nadać taki właśnie charakter. Powodem przedstawienia wniosku prezydentowi o odwołanie członka rządu może być jego samodzielna rezygnacja ze stanowiska, spowodowana sytuacją nieposiadającą związku z piastowanym stanowiskiem czy okolicznościami politycznymi. Rezygnacja ministra może być także podjęta na skutek sugestii czy perswazji premiera, wymuszona przez niego, co zostało przez

⁵⁰ Takie stanowisko jest podzielane przez znakomitą większość polskich konstytucjonalistów, ale odmienne zdanie wyraził W. Sokolewicz traktując treść art. 161 „jako nakazującą prezydentowi dokonanie proponowanych przez premiera zmian w składzie rządu, ale tylko jeżeli istotne argumenty, korespondujące z funkcjami prezydenta, nie przemawiają za innym rozwiązaniem”. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158...*, uwaga 6, s. 9–10.

⁵¹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 593 i 601.

⁵² Ibidem, s. 600.

W. Sokolewicz określone jako „kurtuazyjną procedurą odwołania członka rządu niechcianego przez Prezesa Rady Ministrów”⁵³, a przez R. Mojaka zastosowaniem „miękkiej formy egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu”⁵⁴.

Konstytucja z 1997 r. formalnie ustanowiła prymat odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów przed Sejmem nad odpowiedzialnością ponoszoną przed Prezesem Rady Ministrów, lecz w rzeczywistości ustrojowej i politycznej ministrowie w pierwszej kolejności ponoszą odpowiedzialność przed premierem⁵⁵.

Realizacją zasady indywidualnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów i prawną formą ich pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej jest wotum nieufności uchwalane przez Sejm. Zakres podmiotowy indywidualnej odpowiedzialności obejmuje, zgodnie z art. 157 ust. 2 Konstytucji, wszystkich członków Rady Ministrów (który jest szerszy od pojęcia minister), z wyjątkiem premiera⁵⁶. Zgodnie z procedurą, ustanowioną w art. 159 Konstytucji, z wnioskiem może wystąpić co najmniej 69 posłów, a więc co najmniej 15% składu Sejmu⁵⁷. Wniosek jest uchwalany większością ustawowej liczby posłów, co jest rozwiązaniem symetrycznym w stosunku do uchwalania wotum nieufności Radzie Ministrów i racjonalizującym parlamentarny system rządów⁵⁸. W przypadku gdy Sejm wyrazi członkowi rządu wotum nieufności, Prezydent RP odwołuje go z zajmowanego stanowiska. Nieuchwalenie wniosku nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Może pociągnąć konsekwencje natury politycznej, np. debata w Sejmie czy wynik głosowania może wpłynąć na decyzje polityczne premiera, a nawet samego ministra, w kwestii dalszego wypełniania funkcji. Podobnie jak w przypadku wniosku o wotum nieufności dla rządu, wniosek o wotum nieufności dla

⁵³ W. Sokolewicz, *Art. 158...*, s. 15.

⁵⁴ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 597.

⁵⁵ Ibidem, s. 327.

⁵⁶ We wrześniu 2007 r. Platforma Obywatelska zgłosiła wniosek o wotum nieufności wobec 19 członków rządu J. Kaczyńskiego. Premier uprzedził dalsze procedowanie wniosków i dokonał zmian na wszystkich (oprócz 7) stanowiskach ministerialnych. Zob. *Rząd odwołany!*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.wprost.pl/ar/?O=113478>, (20.11.2010).

⁵⁷ Na temat procedury uchwalania wniosku zob. m.in. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 586 i n.; W. Sokolewicz, *Art. 158...*, s. 17.

⁵⁸ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 589.

członka rządu nie może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego, chyba że wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Solidarna odpowiedzialność rządu przed parlamentem jest egzekwowana według procedury konstruktywnego wotum nieufności. Konstytucja z 1997 r. zerwała z instytucją zwykłego wotum nieufności, gromadzącą tzw. „większość negatywną” i otwierającą kryzys rządowy. Konstruktywność wniosku gwarantuje stworzenie nowej większości, przeciwnej dotychczasowej polityce rządowej, ale zdolnej do utworzenia nowego rządu. Tak więc „rozpad jednej większości jest rekompensowany powstaniem większości nowej, która w tym samym głosowaniu wyłoniła nowego Prezesa Rady Ministrów”⁵⁹.

Adresatem wotum nieufności jest cała Rada Ministrów, lecz nastąpiło powiązanie odpowiedzialności premiera i rządu w ten sposób, że Sejm chcąc wyrazić dezaprobatę Prezesowi Rady Ministrów musi uchwalić wotum nieufności całej Radzie Ministrów i odwrotnie, uchwalając wotum nieufności Radzie Ministrów negatywnie ocenia działania premiera⁶⁰. Inaczej rzecz ujmując, nie jest możliwe odwołanie jedynie szefa rządu lub członków Rady Ministrów przy pozostawieniu na stanowisku premiera, odpowiedzialność szefa rządu zawiera się w odpowiedzialności rządu.

Procedura wotum nieufności ma charakter sformalizowany i zawiera szereg wymogów zapobiegających podjęciu pochopnej i przypadkowej decyzji⁶¹. Z wnioskiem może wystąpić co najmniej 46 posłów, co stanowi 10% składu Sejmu. Warunek ten ma stanowić barierę przed przedstawianiem wniosku przez małe grupy polityczne, realizujące doraźne cele polityczne lecz pozbawione szans uchwalenia wotum nieufności⁶². Należy w tym miejscu zauważyć, że większe grupy, aby ich działanie przyniosło zamierzony cel, muszą zgromadzić poparcie parlamentarnej większości. Racjonalność polityczna wymaga więc, aby przed złożeniem wniosku frakcje partyjne w parlamencie podjęły decyzje polityczne dotyczące zawarcia nowych koali-

⁵⁹ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa...*, s. 343.

⁶⁰ Z. Szeliga, op.cit., s. 77. Należy także wspomnieć o tzw. pozornym wotum nieufności, gdy chodzi o zachowanie linii politycznej rządu i zmianę tylko na fotelu premiera, np. zastąpienie W. Pawłaka przez J. Oleksego.

⁶¹ Na temat procedury uchwalania wniosku o wotum nieufności zob. S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2001, s. 14–17; Z. Szeliga, op.cit., s. 77–79.

⁶² W. Sokolewicz, *Art. 158...*, s. 32.

cji⁶³. Wniosek ma zawierać imiennie wskazanego kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów, co jest integralną częścią wniosku⁶⁴, stanowi niezbędny warunek i istotę jego konstruktywności. Imienne wskazanie kandydata oznacza wskazanie jego danych osobowych, na skutek milczenia przepisów prawa przyjmuje się prawne domniemanie wyrażenia zgody na kandydowanie⁶⁵. Podkreślić należy, że wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów i powołanie wskazanego kandydata stanowią całość, nie mogą być traktowane oddzielnie, są ze sobą połączone i wspólnie rozpatrywane oraz głosowane na posiedzeniu Sejmu⁶⁶. Wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od jego złożenia. Przyjęcie siedmiodniowego terminu zapobiega podjęciu emocjonalnej i przypadkowej decyzji, a także umożliwia ukształtowanie się w Sejmie nowej, większościowej koalicji⁶⁷. Czas ten może też zostać wykorzystany przez rządzącego premiera do zdyscyplinowania posłów koalicji, pozyskania przychylności niezdecydowanych frakcji czy wręcz pojedynczych posłów spoza ugrupowań tworzących większość sejmową⁶⁸. Rozpatrzenie wniosku i głosowanie jest przeprowadzane na najbliższym posiedzeniu Sejmu po upływie terminu, ale nie później niż na następnym posiedzeniu (art. 115 ust. 4 Regulaminu Sejmu)⁶⁹. Głosowanie nad wnioskiem jest jawne, może przyjąć formę głosowania imiennego, jest przeprowadzane jeśli obecna jest co najmniej połowa ogólnej liczby posłów. Głosuje się jednocześnie nad odwołaniem urzędującego i wyborem nowego premiera⁷⁰. Są to właściwie dwie decyzje Sejmu – odwołanie urzędującego rządu i wybór nowego premiera, podjęte podczas jednego głosowania.

Uchwalenie wniosku następuje większością ustawowej liczby posłów, tj. głosami minimum 231 posłów. Oznacza to, i stanowi determinantę uzyskania takiej ilości głosów, sformowanie w Sejmie pozytywnej większości parla-

⁶³ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 562.

⁶⁴ S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 14.

⁶⁵ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 564.

⁶⁶ Ibidem, s. 563.

⁶⁷ Z. Szeliga, op.cit., s. 78; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 321.

⁶⁸ S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 20.

⁶⁹ Ustalone regulaminowo przepisy określające przepisy zostały poddane krytyce, przede wszystkim z uwagi na możliwość manipulowania nimi przez Marszałka Sejmu. Zob. W. Sokolewicz, *Art. 158...*, s. 39; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 566–567.

⁷⁰ P. Winczorek, op.cit., s. 322.

mentarnej, stanowiącej zaplecze polityczne nowego rządu. Utworzenie takiej większości sejmowej powinno przebiegać według reguł stosowanych zwykle podczas formowania koalicji w procesie tworzenia rządu⁷¹.

W kwestii wniosku dodać należy, że może ich być zgłoszonych kilka jednocześnie, ze wskazaniem innego kandydata na urząd premiera, jeden poseł może złożyć podpis pod kilkoma wnioskami (ani konstytucja ani regulamin tego nie zabraniają). W takim przypadku wnioski są głosowane oddzielnie, według kolejności zgłoszenia, ewentualne uchwalenie jednego czyni bezprzedmiotowym głosowanie nad następnymi⁷².

Skutkiem prawnym wyrażenia przez Sejm wotum nieufności jest bezwarunkowa dymisja Rady Ministrów, politycznym – utrata legitymacji do rządzenia. Uchwalenie wniosku powoduje złożenie przez Prezesa Rady Ministrów dymisji rządu na ręce Prezydenta RP (art. 162 ust. 2). Prezydent jest zobowiązany do powołania wybranego przez Sejm Prezesa Rady Ministrów.

Konstytucja ograniczyła możliwość ponownego postawienia wniosku o wotum nieufności w ciągu 3 miesięcy (licząc od dnia jego uchwalenia) stanowiąc, że powtórny wniosek⁷³ zgłoszony w tym terminie musi być poparty przez co najmniej 115 posłów (1/4 ustawowej ich liczby). Regulacja ta stanowi swoistą „ochronę przed zbyt emocjonalnym działaniem posłów”⁷⁴, ma „niewątpliwie restrykcyjny charakter i wymierzony przeciwko opozycji, która zbyt pochopnie podjęła próbę obalenia rządu, nie dysponując rozeznananiem co do własnych, realnych możliwości konstruktywnego działania”⁷⁵.

⁷¹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 561.

⁷² S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 15.

⁷³ Sformułowanie „powtórny wniosek” budzi wątpliwości, nie dotyczy to oczywiście adresata wniosku. Według W. Sokolewicz o „powtórności” wniosku decyduje odniesienie go do tego samego rządu i wskazanie w nim tego samego kandydata, co znaczyłoby, że wskazanie innej osoby nie wymagałoby poparcia wniosku przez 115 posłów lub 3-miesięcznego oczekiwania. Zdaniem S. Patyry, powołującego się na intencje ustrojodawcy, którego celem była ochrona rządu także przed „niepotrzebnym zamętem politycznym”, 3-miesięczny termin „powinien odnosić się do wszystkich wniosków, jakie zmierzają do obalenia tego samego rządu, niezależnie od tego, kto figuruje w nich jako kandydat na Prezesa Rady Ministrów” i należałoby dodać, kto podpisał się pod wnioskiem. Stanowisko S. Patyry wydaje się bardziej przekonywujące, więc aby uniknąć doktrynalnych wątpliwości, należałoby użyć określenia „kolejny wniosek”. Zob. W. Sokolewicz, *Art. 158...*, s. 34; S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 17.

⁷⁴ K. Leszczyńska, *Rada Ministrów i administracja rządowa – władza wykonawcza*, [w:] *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. Z. Szeligi, Lublin 2006, s. 121.

⁷⁵ S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 16.

Wotum zaufania Sejm wyraża rządowi w dwóch sytuacjach prawno-ustrojowych: w procedurze powołania rządu (a właściwie dwóch: zasadniczej i drugiej rezerwowej) oraz w przypadku złożenia przez Prezesa Rady Ministrów wniosku o jego udzielenie.

Zawarta w konstytucji procedura powołania rządu zawiera zobligowanie Prezesa Rady Ministrów do postawienia wniosku o wotum zaufania, bowiem warunkiem istnienia Rady Ministrów jest poparcie Sejmu dla jej polityki⁷⁶. Wniosek o wotum zaufania przedstawia Sejmowi Prezes Rady Ministrów i dotyczy on udzielenia wotum zaufania całemu rządowi, en bloc, i programowi przedstawionemu przez szefa rządu. W procedurze zasadniczej Sejm udziela rządowi wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 154 ust. 2). Skutkiem jego nieudzielenia jest niepowołanie rządu i przystąpienie do pierwszej procedury rezerwowej. W drugiej procedurze rezerwowej Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 155 ust. 1). Skutkiem jego nieudzielenia jest skrócenie przez Prezydenta RP kadencji Sejmu i zarządzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Nieudzielenie przez Sejm nowo powołanej Radzie Ministrów wotum zaufania można traktować jako „formę pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, aczkolwiek odmowa zaufania dla rządu nie wiąże się z negatywną oceną prowadzonej dotychczas polityki”⁷⁷. Nieudzielenie przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów jest możliwe tylko w kilku szczególnych sytuacjach: gdy prezydent powoła rząd zupełnie ignorując układ sił parlamentarnych, a więc spośród ugrupowań nieposiadających bezwzględnej większości; jeśli pomiędzy powołaniem rządu a udzieleniem inwestytury przez parlament nastąpi zmiana układu parlamentarnych partii politycznych, zmiana koalicji; w przypadku niesprzyjającego układu sił politycznych w parlamencie – parlamentu zupełnie rozbitego, rozczłonkowanego politycznie, gdy partie parlamentarne nie są w stanie sformować większościowej koalicji⁷⁸.

⁷⁶ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa...*, s. 343.

⁷⁷ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 569.

⁷⁸ Z. Szeliga, op.cit., s. 73. Por. także: R. Mojak, *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” nr 5, 2002, s. 81–85.

Konstytucja RP w art. 160 stanowi, że Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Udzielenie wotum zaufania rządowi następuje większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezes Rady Ministrów (i tylko on) może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania w każdej chwili i w każdej okoliczności. Uprawnienie premiera jest tu szczególne, ponieważ wystąpienie do Sejmu z wnioskiem o wotum zaufania jest jego kompetencją osobistą, wykonywaną jednoosobowo⁷⁹. To Prezes Rady Ministrów, po ocenie sytuacji politycznej, decyduje zarówno o tym, czy przedłożyć wniosek, jak i o czasie, w którym ma to nastąpić. W literaturze postuluje się, aby wniosek premiera został skonsultowany z Radą Ministrów oraz kierownictwem partii tworzących i popierających rząd⁸⁰. W praktyce politycznej takie rozmowy są przeprowadzane. Wniosek premiera dotyczy całej Rady Ministrów, czyli wszystkich jej członków, nie musi zawierać żadnego uzasadnienia⁸¹. Sejm rozpatruje wniosek bez zbędnej zwłoki, może to nastąpić na najbliższym posiedzeniu Sejmu⁸². Debata nad wnioskiem obejmuje zadawanie pytań przez posłów Prezesowi Rady Ministrów i udzielania przez niego odpowiedzi (art. 117 ust. 2 Regulaminu Sejmu)⁸³. Ocenie Sejmu podlega „działalność rządu w zakresie realizacji jego polityki”⁸⁴.

Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum zaufania zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Większość taka wzbudzała kontrowersje już podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, kiedy to wygłaszano opinie, że powinna istnieć symetria pomiędzy uchwaleniem wotum zaufania w procesie powołania rządu a uchwaleniem wotum zaufania podczas wypełniania funkcji przez

⁷⁹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 578.

⁸⁰ W. Sokolewicz, *Art. 158...*, s. 12–13; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 579; S. Patyra, *Prawoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 2002, s. 160; M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły, R. Mojaka, Lublin 1998, s. 37.

⁸¹ Jak zauważył R. Mojak, względy praktyczne przemawiają za ujawnieniem przez premiera motywów złożenia takiego wniosku, przedstawienia Sejmowi swoich racji oraz argumentów za udzieleniem rządowi wotum zaufania. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 580.

⁸² K. Leszczyńska, *op.cit.*, s. 120.

⁸³ Nie ma możliwości zadawania pytań innym członkom rządu, ani stawiania wniosków przeciwnych.

⁸⁴ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 577.

rząd⁸⁵. Uchwalanie wotum zaufania zwykłą większością głosów, jak stwierdził R. Mojak, „jest uzasadnione politycznie. Nie ma tu potrzeby wypowiedzenia się przeciwko rządowi, jak to ma miejsce w czasie głosowania w sprawie wotum nieufności. Zatem przy ustalaniu, czy rząd ma zaufanie Sejmu, wystarczy stwierdzenie w głosowaniu, że większość nie jest przeciwko rządowi. Ta łatwość uzyskania przez rząd wotum zaufania jest wyraźnym dowodem wzmocnienia przez ustrojodawcę pozycji rządu i wpisuje się w systemowe prorządowe rozwiązania konstytucyjne⁸⁶. Udzielenie wotum zaufania nie wywołuje żadnych skutków prawnych, jedynie polityczne – istotnie wzmacnia jego pozycję⁸⁷. Oznacza aprobatę dla rządu na płaszczyźnie instytucjonalnej, czyli Radzie Ministrów jako organowi władzy wykonawczej oraz na płaszczyźnie personalnej, czyli dla osobowego składu rządu⁸⁸. W przypadku nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania premier składa prezydentowi wniosek o dymisję rządu, a prezydent musi ją przyjąć. Nieuchwalenie wotum zaufania, stanowiące w praktyce pewną formę pociągnięcia do odpowiedzialności politycznej⁸⁹, powoduje bezwzględną dymisję rządu. Lecz w praktyce nie wydaje się ono w Polsce prawdopodobne, głównie z uwagi na dwie okoliczności: premier decyduje się na wystąpienie z wnioskiem, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo jego przyjęcia; wyrażenie wotum zaufania następuje łatwą do osiągnięcia, zwykłą większością głosów⁹⁰. Tak więc, jak słusznie zauważył R. Mojak, wotum zaufania stanowi „bardziej teoretyczną aniżeli realną procedurę egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu”⁹¹ i w praktyce jest wykorzystywane przez premiera „do kształtowania korzystnej dla jego rządu płaszczyzny relacji polityczno-ustrojowych z Sejmem”⁹². Od 1989 r. tylko dwukrotnie premierzy występowali z wnioskiem

⁸⁵ Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” nr XXII, 1996, s. 71–73; Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, „Biuletyn” nr XLI, 1997, s. 17–18.

⁸⁶ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 574–575.

⁸⁷ W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa...*, s. 343.

⁸⁸ W. Sokolewicz, Art. 160, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz II*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2001, s. 9.

⁸⁹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 582.

⁹⁰ Z. Szeliga, *op.cit.*, s. 75.

⁹¹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 582.

⁹² *Ibidem*.

o wotum zaufania – 13 czerwca 2003 r. L. Miller i 15 października 2004 r. M. Belka⁹³, w obu przypadkach Sejm udzielił rządowi wotum zaufania.

III.

Konstytucja V Republiki Francuskiej w art. 20 ust. 3 przyjęła zasadę odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. Wprowadzenie tej klasycznej dla systemu parlamentarnego zasady do systemu ustrojowego V Republiki było realizacją postanowień ustawy konstytucyjnej z 3 czerwca 1958 r., przyznającej rządowi generała de Gaulle'a prawo do przygotowania projektu nowej konstytucji⁹⁴.

Konstytucyjno-prawna pozycja rządu w V Republice jest silna. Lecz rząd, usytuowany pomiędzy prezydentem z parlamentem, poprzez przyjęcie zasady niepołączalności funkcji ministra z mandatem parlamentarnym, został powiązany z prezydentem i pełni funkcję łącznika między parlamentem a prezydentem. To umiejscowienie rządu znalazło wyraz w zmianie tytułatury, w V Republice wprowadzono nazwę premier (czyli pierwszy minister, a nie Prezes Rady Ministrów), co może być rozumiane jako pierwszy pomocnik prezydenta⁹⁵. Dodać należy, że rzeczywista pozycja polityczna rządu w szerszej perspektywie funkcjonowania V Republiki, podobnie jak prezydenta, jest zdeterminowana układem sił politycznych w państwie. Tak więc w sytuacji hegemonii prezydenta to on staje się szefem rządu, przejmuje kompetencje rządu, a rząd jest jemu podporządkowany⁹⁶; w okresie cohabitacji rząd staje się samodzielnym ośrodkiem władzy.

W praktyce politycznej V Republiki Francuskiej ukształtowała się zasada politycznej odpowiedzialności rządu przed prezydentem. Podkreślić należy,

⁹³ K. Leszczyńska, op.cit., s. 120.

⁹⁴ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris 2008, s. 463; A. Sulikowski, *Odpowiedzialność polityczna rządu we Francji. Geneza i specyfika pod rządami V Republiki*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 2002, s. 66; B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny V Republiki Francuskiej*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, pod red. M. Żmigrodzkiego, B. Dziemidok-Olszewskiej, Warszawa 2007, s. 60.

⁹⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji...*, s. 172; A. Sulikowski, op.cit., s. 69.

⁹⁶ Por. m.in.: B. Chantebout, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 2000, s. 544 i n.; E. Gdulewicz, *Instytucja prezydenta we Francji V Republiki*, [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję Warszawa, Senat RP, 22–23 lutego 1993*, Warszawa 1993, s. 9.

że zasada ta ma charakter nieformalny, nie ma konstytucyjnych podstaw jej obowiązywania. M. Duverger stwierdził, że skoro konstytucja nie ustanawia formalnej odpowiedzialności rządu przed prezydentem, to umożliwia, w zależności od uwarunkowań politycznych, zarówno istnienie takich powiązań, jak i ich brak⁹⁷. Przesłanką istnienia odpowiedzialności rządu przed prezydentem było konstytucyjne i polityczne powiązanie organów egzekutywy, a więc na przykład przewodniczenie przez prezydenta posiedzeniom rządu w warstwie konstytucyjnej oraz jedność opcji politycznej prezydenta i rządu na płaszczyźnie politycznej. Przewodniczenie przez prezydenta Radzie Ministrów, czyli posiedzeniom rządu (art. 9)⁹⁸, pozwala mu na wykorzystywanie różnych pozakonstytucyjnych form oddziaływania (np. ustalanie daty posiedzenia, osób uprawnionych do wzięcia udziału, porządku obrad).

Zasada politycznej odpowiedzialności rządu przed prezydentem została wprowadzona w życie już na początku istnienia V Republiki, na skutek praktyki politycznej generała de Gaulle'a. Prezydent stosunki wewnątrz egzekutywy kształtował wedle zasady, iż „władza rządu należy do prezydenta Republiki, zaś premier jest wcielającym je w życie urzędnikiem, według uznania powoływany, odwoływany i odpowiedzialny przed głową państwa”⁹⁹. Prawną podstawą działań de Gaulle'a było osobiste uprawnienie prezydenta dotyczące powołania premiera (art. 8 oraz art. 19 Konstytucji), a jej wyrazem formowanie składu personalnego i programu rządu przez prezydenta. Jeśli prezydent cieszy się poparciem większości w Zgromadzeniu Narodowym, mianowanie premiera staje się jego arbitralnym uprawnieniem, powołuje na tę funkcję bliskiego współpracownika o tożsamych poglądach, niekoniecznie posiadającą wysokie kompetencje¹⁰⁰. Lecz prawo prezydenta do mianowania premiera jest wyraźnie ograniczone innymi zasadami konstytucji (choćby odpowiedzialnością rządu przed parlamentem) i zwykle prezydenci powołują na urząd premiera osobę spośród większości parlamentarnej. W praktyce można wyróżnić dwie sytuacje: hegemonię prezydenta, kiedy to samodzielność decydowania przez prezydenta w kwestii wyboru premiera jest znaczna oraz cohabitację, gdy prezydent jest

⁹⁷ A. Sulikowski, op.cit., s. 70.

⁹⁸ Konstytucyjnie rząd nazywany jest Rządem, a Rada Ministrów to nazwa posiedzenia rządu, oczywiście pod przewodnictwem prezydenta.

⁹⁹ E. Gdulewicz, *Instytucja prezydenta...*, s. 9.

¹⁰⁰ Ibidem.

politycznie związany wolą większości parlamentarnej i na stanowisko premiera mianuje jej szefa.

Praktyka rozwiązała także kwestię dymisjonowania premiera, który stracił zaufanie prezydenta. Mimo że konstytucja nie dopuszcza możliwości odwoływania premiera przez prezydenta¹⁰¹, w praktyce ukształtował się mechanizm dymisjonowania „niechcianych” premierów. Zwyczaj ten stał się jednym z głównych w praktyce V Republiki, a akceptują go nie tylko prezydenci, ale także kolejni premierzy¹⁰². Generał de Gaulle w 1964 r. na konferencji prasowej powiedział: „Prezydent, który wybiera premiera, może go zmienić, jeśli zadanie dlań wyznaczone zostało już wypełnione i pragnie go pozostawić w rezerwie z myślą o następnej fazie, bądź jeśli go już nie popiera”¹⁰³. Opinię tę podzielał G. Pompidou stwierdzając, że „nie wyobraża sobie sytuacji, w której premier utracił zaufanie prezydenta, nie podał się do dymisji”¹⁰⁴. Zastosował ją w praktyce politycznej, gdy w 1972 r. na skutek utraty zaufania doprowadził do dymisji premiera J. Chabana-Delmasa, pomimo udzielenia rządowi, kilka dni wcześniej, poparcia przez Zgromadzenie Narodowe. Również J. Chirac w 1976 r. podał się do dymisji, ponieważ stracił zaufanie prezydenta V. Giscarda d’Estainga.

W praktyce V Republiki Francuskiej ukształtował się więc mechanizm usuwania premierów niecieszących się zaufaniem prezydentów (zwyczaj ustępowania premiera na żądanie prezydenta). Wynika on z logiki funkcjonującego systemu, zakładającej, że jeśli głowa państwa ma swobodę wyboru premiera, to konsekwencją wyboru jest możliwość odwołania. W praktyce funkcjonuje więc „dodatkowa” forma dymisji premiera dokonywana przez prezydenta. Można nawet postawić tezę, że – pomimo iż ma ona charakter pozakonstytucyjny – jest ważniejsza od odpowiedzialności parlamentarnej. Dodać należy, że prezydent ma także nieformalny wpływ na wybór ministrów i w praktyce często inspirował ich dymisję. Prezydent nie ma konstytucyjnie zagwarantowanego udziału w doborze ministrów, nie może zdymisjonować ministra bez wniosku premiera, ale także w tym względzie praktyka odbiega od litery konstytucji.

¹⁰¹ Konstytucja w art. 8 stanowi jedynie, że prezydent podejmuje decyzję o odwołaniu premiera z funkcji w wyniku złożenia przez premiera dymisji rządu. Tak więc uprawniony do złożenia dymisji jest premier, a prezydent, z własnej inicjatywy, nie może go zdymisjonować.

¹⁰² E. Gdulewicz, *Instytucja prezydenta...*, s. 9.

¹⁰³ A. Sulikowski, op.cit., s. 69.

¹⁰⁴ Ibidem.

Podobnie, bez konstytucyjnych podstaw, ukształtował się zwyczaj składania dymisji rządu po przeprowadzonych wyborach prezydenckich lub parlamentarnych (oprócz częściowych wyborów do Senatu)¹⁰⁵. Założenie, że rząd powinien cieszyć się zaufaniem prezydenta, sprawia ustąpienie rządzącej ekipy umożliwiające głowie państwa powołanie własnego rządu. Ponadto wspomnieć należy o dymisji premiera lub członka rządu, podjętej spontanicznie, z własnej inicjatywy. Dymisja taka może być złożona w każdym czasie, z różnych powodów, choćby w sytuacji braku poparcia opinii publicznej, przeszkód w realizacji programu czy trudności z komunikowaniem się z izbami czy prezydentem. Tego rodzaju sytuacje zostały przez P. Sarneckiego nazwane „egzekwowaniem odpowiedzialności sensu largo”¹⁰⁶, realizowanymi poza formalnymi procedurami.

Podkreślić należy, że odpowiedzialność polityczna rządu przed prezydentem funkcjonuje jedynie w czasie supremacji prezydenta, w sytuacji cohabitacji nie jest praktykowana. Podczas współsprawowania władzy prezydent mianuje na urząd premiera szefa większości parlamentarnej, sprawuje kontrolę nad rządem jako strażnik konstytucji, nie uczestniczy w określaniu polityki państwa. Może wpływać na politykę rządu wykorzystując niektóre ze swoich uprawnień (np. podpisywanie dekretów i ordonansów rządu), ale nie może egzekwować jego odpowiedzialności. Tak więc podczas cohabitacji zwyczaj odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem przestaje funkcjonować¹⁰⁷.

Konstytucja w art. 8 ust. 2 stanowi, że prezydent, na wniosek premiera, powołuje i odwołuje członków rządu. Tak więc członkowie rządu ponoszą indywidualną odpowiedzialność przed premierem. I choć – teoretycznie – odwołanie ministra jest decyzją szefa rządu, w praktyce często wymiana na stanowiskach ministerialnych była wynikiem działań i decyzji prezydenta¹⁰⁸.

Konstytucja zakłada odpowiedzialność parlamentarną rządu, w świetle art. 20 ust. 3 rząd „jest odpowiedzialny przed Parlamentem na warunkach

¹⁰⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji...*, s. 175; idem, *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*, [w:] E. Gdulewicz, W. Kręcis, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997, s. 162; P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 285.

¹⁰⁶ P. Sarnecki, op.cit., s. 285.

¹⁰⁷ E. Gdulewicz, *Model francuski (V Republika)*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 106.

¹⁰⁸ A.-M. Le Pourhiet, *Droit constitutionnel*, Paris 2008, s. 367.

i zgodnie z postępowaniem przewidzianym w artykułach 49 i 50¹⁰⁹. Leczą izbą, wobec której jest ono realizowane jest wyłącznie Zgromadzenie Narodowe, tylko ono może wywołać skuteczną dymisję rządu (art. 50). Odpowiedzialność rządu ma charakter wyłącznie solidarny, ani w konstytucji ani w regulaminie parlamentarnym nie jest przewidziana indywidualna odpowiedzialność członków rządu¹¹⁰. Cechą charakterystyczną odpowiedzialności rządu przed parlamentem jest założenie, że rząd cieszy się zaufaniem parlamentu do czasu aż nie zostanie mu wyrażone wotum nieufności¹¹¹.

Odpowiedzialność rządu może być realizowana w drodze wotum nieufności lub wotum zaufania, a więc w zależności od tego, który podmiot – rząd czy parlament, problem ten podniesie.

Egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu przez parlament, a więc możliwość odwołania rządu w drodze wotum nieufności, reguluje art. 49 ust. 2 Konstytucji. Konstytucja stanowi, że do odpowiedzialności rząd pociąga Zgromadzenie Narodowe (ZN). Z inicjatywą wotum nieufności dla rządu występują deputowani. Wniosek taki musi zostać podpisany przez co najmniej jedną dziesiątą składu Zgromadzenia, co przy ogólnej liczbie 577 deputowanych wynosi 58 podpisów¹¹². Regulamin ZN precyzuje, że liczba ta jest obliczana z faktycznej ilości obsadzonych mandatów, a kierowany do Przewodniczącego ZN wniosek ma być zatytułowany „wniosek o wotum nieufności” (art. 153)¹¹³. Nie jest wymagane umotywowanie wniosku, regulamin dopuszcza taką ewentualność, zwykle wnioski są motywowane¹¹⁴. Z chwilą zgłoszenia wniosku sygnatariusze nie mogą się wycofać, nie można także dołączać nowych podpisów¹¹⁵. Przewodniczący dostarcza wniosek rządowi, ogłasza go i na najbliższym posiedzeniu powiadamia o nim izbę. Konstytucja stanowi, że głosowanie nad wnioskiem jest przeprowadzane nie wcześniej niż po 48 godzinach po jego złożeniu. Regulamin natomiast określa, że debata powinna być przeprowadzona nie później niż trzy dni po pierwszym posiedzeniu, odbytym po upływie konstytucyjnych 48 godzin.

¹⁰⁹ *Konstytucja Francji z 4 października 1958 r.*, Warszawa 1997, s. 40.

¹¹⁰ P. Sarnecki, op.cit., s. 283; I. Bokszczanin, *Rząd V Republiki Francuskiej*, [w:] E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 81.

¹¹¹ I. Bokszczanin, op.cit., s. 81.

¹¹² P. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2009, s. 729.

¹¹³ P. Sarnecki, op.cit., s. 284.

¹¹⁴ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op.cit., s. 467.

¹¹⁵ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*,..., s. 219.

Do czasu przedstawienia wniosku do dyskusji możliwe jest jego wycofanie. Wniosek jest przyjęty, jeśli głosowała za nim większość członków Zgromadzenia Narodowego, co jest rozumiane jako większość z obsadzonych mandatów, nie zaś obecnych¹¹⁶. W przypadku uchwalenia wniosku premier składa, na ręce prezydenta, dymisję rządu (art. 50), jeśli nie zostanie uchwalony jest uważany za odrzucony.

Konstytucja przewiduje ograniczenia dotyczące postawienia wniosku o wotum nieufności stwierdzając w art. 49 ust. 2, że ten sam deputowany może podpisać w czasie jednej sesji zwyczajnej najwyżej trzy wnioski i tylko jeden w toku sesji nadzwyczajnej (z wyjątkiem postawienia wotum nieufności jako reakcję na wniosek premiera o wotum zaufania w związku z głosowaniem nad określonym tekstem)¹¹⁷.

Procedura wotum nieufności jest we Francji stosowana często. W ciągu pierwszych 30 lat istnienia V Republiki wniosków o wotum nieufności zgłoszono 31, ale tylko jeden został uchwalony, w 1962 r.¹¹⁸ Ten wniosek o wotum nieufności był odpowiedzią Zgromadzenia na zmianę konstytucji dokonaną przez de Gaulle'a w drodze referendum (w sprawie zmiany sposobu wyboru prezydenta). Zwykle z wnioskiem o wotum nieufności występuje opozycja, traktując go jako instrument gry politycznej. Obecnie można nazwać procedurę wotum nieufności narzędziem opozycji, symbolicznym protestem przeciwko polityce rządu¹¹⁹, którym posługuje się w celu dokonania, podczas formalnej debaty, krytyki rządu¹²⁰.

Konstytucja V Republiki Francuskiej przewiduje dwie możliwości postawienia wniosku o wotum zaufania, a więc uruchomienia mechanizmu odpowiedzialności z inicjatywy rządu. Z wnioskiem o wotum zaufania może wystąpić rząd w związku z programem rządu (lub deklaracją dotyczącą ogólnej polityki) albo w związku z przedłożonym projektem ustawy. Cha-

¹¹⁶ P. Sarnecki, op.cit., s. 284. W głosowaniu uczestniczą członkowie izby opowiadający się za wnioskiem o wotum nieufności. Zob. *La responsabilité politique du Gouvernement*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/responsabilite.asp>, (31.10.2010).

¹¹⁷ Art. 49 ust. 2 został zmieniony ustawą konstytucyjną nr 95-880 z 4 sierpnia 1995 r. Wcześniej stanowił, że w przypadku odrzucenia wniosku jego sygnatariusze nie mogą wnieść takich wniosków do końca sesji.

¹¹⁸ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op.cit., s. 464; P. Hamon, M. Troper, op.cit., s. 731; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji...*, s. 220.

¹¹⁹ P. Hamon, M. Troper, op.cit., s. 730.

¹²⁰ *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.

rakterystycznym elementem tych prawnych regulacji jest powiązanie wotum zaufania z określoną sprawą, wotum zaufania nie może być samodzielny przedmiotem postępowania w Zgromadzeniu Narodowym¹²¹.

W świetle art. 49 ust. 1 Konstytucji premier, po obradach Rady Ministrów, a więc z jej upoważnienia, stawia przed Zgromadzeniem Narodowym wniosek o wotum zaufania w związku z programem rządu lub w związku z deklaracją dotyczącą ogólnej polityki. Regulamin Zgromadzenia Narodowego (art. 152) przewiduje debatę, której przedmiotem nie jest sama kwestia wotum zaufania, ale sprawa, w związku z którą zaufanie zostało postawione, czyli program lub oświadczenia rządu. Zgodnie z art. 132 Regulaminu ustalony zostaje całkowity czas debaty (połowa dla opozycji), w której każda grupa dysponuje co najmniej 10 minutami (w dotychczasowej praktyce każda grupa otrzymywała po 20 minut¹²²). Zaaprobowanie programu lub oświadczenia, oznaczające tym samym udzielenie wotum zaufania, uchwalane jest absolutną większością oddanych głosów i staje się wiążące dla rządu zarówno politycznie, jak i konstytucyjnie¹²³. W sumie w latach 1958–2010 art. 49 ust. 1 został wykorzystany 33 razy¹²⁴ (w latach 1958–2003 – 30 razy¹²⁵).

Podkreślić należy, że Konstytucja nie wskazuje, w odrębnych artykułach zawartych w części poświęconej rządowi, procedury tworzenia rządu, stanowiąc jedynie, że prezydent powołuje premiera oraz innych członków rządu, na wniosek premiera (art. 8). We Francji nie ma więc konstytucyjnego wymogu inwestytury, nowo powołany premier nie jest obligowany konstytucyjnie do wygłoszenia exposé i postawienia przed Zgromadzeniem Narodowym wniosku o wotum zaufania¹²⁶. W praktyce, w okresie hegemonii prezydenta często inwestytura parlamentu udzielana była rządowi po upływie pewnego czasu lub w sposób dorozumiany, natomiast w czasie cohabitacji rząd ubiegał się o wotum zaufania, aby w ten sposób podkreślić swój rodowód i źródło

¹²¹ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne...*, s. 283; *Règlement de l'Assemblée Nationale*, tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P1610_218700, (04.11.2010).

¹²² *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.

¹²³ P. Sarnecki, op.cit., s. 283.

¹²⁴ *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.

¹²⁵ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op.cit., s. 467.

¹²⁶ Por. E. Gdulewicz, *Instytucja prezydenta we Francji V Republiki...*, s. 5; J. Stembrowicz, *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977, s. 116; R. Konieczny, *Systemy polityczne wybranych demokracji zachodnich*, Gdańsk 1996, s. 113.

legitymacji¹²⁷. Od 1993 r. rządy ubiegają się o zaufanie Zgromadzenia kilka dni po nominacji¹²⁸.

Adam Sulikowski sformułował tezę, iż specyficznym elementem francuskiego systemu ustrojowego jest fakt, że „instytucja odpowiedzialności rządu jest nie tylko czynnikiem skłaniającym rząd do realizacji zamierzeń większości bądź koalicji, z której został wyłoniony, ale postrzegana może być jako instrument wpływu egzekutywy na parlament, umożliwiający przeformowanie wielu kontrowersyjnych projektów legislacyjnych”¹²⁹. Argumentem dla słuszności tej tezy jest przede wszystkim instytucja powiązania przez premiera wotum zaufania z projektem ustawy.

Konstytucja V Republiki ustanowiła także nowe, istotne rozwiązanie prawne – możliwość postawienia wniosku o wotum zaufania w związku z przedłożonym projektem ustawy (art. 49 ust. 3). Wniosek taki może postawić wobec Zgromadzenia Narodowego premier, po obradach Rady Ministrów. Procedura ta jest często nazywana uchwalaniem ustawy bez głosowania, a polega na automatycznym przyjęciu ustawy, jeśli w ciągu 24 godzin od postawienia wniosku nie zostanie przedłożony wniosek o udzielenie rządowi wotum nieufności. Jeżeli wniosek o wotum nieufności wpłynie, stosowane są procedury wymagane przy jego postawieniu i rozpatrzeniu (art. 49 ust. 2), a jego odrzucenie oznacza przyjęcie projektu ustawy. W przypadku uchwalenia wniosku o wotum nieufności nastąpiłoby obalenie rządu i odrzucenie projektu ustawy. Jest to niezwykle oryginalna procedura, stanowiąca element parlamentaryzmu zrationalizowanego, z uwagi na wzmocnienie stabilności rządu¹³⁰. Celem jej wprowadzenia było umożliwienie rządowi, który uzyskał poparcie dla programu i ogólnej polityki, realizowania konkretnych inicjatyw, niezależnie od zmiennej koniunktury politycznej¹³¹. Procedura ta ogranicza prawa parlamentu, bowiem z momentem postawienia wniosku przerwana zostaje dyskusja¹³². Zgromadzenie Narodowe znajduje się wówczas w sytuacji przymusu polityczno-proceduralnego, staje przed dylematem czy przyjąć niechcianą ustawę czy odrzucić ją, obalając jednocześnie rząd. Przedstawiana procedura, uważana za instrument normaliza-

¹²⁷ E. Gdulewicz, *Model francuski (V Republika)...*, s. 106.

¹²⁸ *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.

¹²⁹ A. Sulikowski, op.cit., s. 62.

¹³⁰ P. Hamon, M. Troper, op.cit., s. 731–733.

¹³¹ A. Sulikowski, op.cit., s. 74.

¹³² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji...*, s. 219.

cji sytuacji w okresach kryzysów politycznych, stosowana była w różnych okolicznościach. Znajdowała ona zastosowanie przede wszystkim wówczas, gdy przyjęcie określonej ustawy jest dla rządu niezwykle istotne, a istnieje obawa, że w normalnej procedurze projekt byłby odrzucony. Była zwykle wykorzystywana jako środek przeciwdziałania obstrukcji parlamentarnej, polegającej np. na proponowaniu przez opozycję dużej ilości poprawek oraz w sytuacji konieczności szybkiego uchwalenia dużej ilości kontrowersyjnych ustaw (np. rządy socjalistów, premierów Mauroy'a i Fabiusa)¹³³.

Stosowanie w praktyce art. 49 ust. 3 było zmienne, na początku istnienia V Republiki nie była popularna. W ciągu pierwszych 30 lat rząd wykorzystał tę procedurę 36 razy, opozycja występowała z wnioskiem o wotum nieufności 29 razy, w 7 przypadkach projekt uchwalono bez głosowania¹³⁴. W latach 1958–2007 procedura ta została wykorzystana 82 razy¹³⁵; w IX legislaturze (1988–1993) rząd użył jej 39 razy¹³⁶; przez niektóre rządy, posiadające niewielką większość w Zgromadzeniu Narodowym (Barre'a, Rocard, Cressona i Bérégovoya), stosowana była powszechnie¹³⁷. Należy przy tym zaznaczyć, że powiązanie wotum zaufania z określonym projektem ustawy jak dotychczas zawsze było dla rządu pomyślne.

Nowelizacja Konstytucji z 23 lipca 2008 r.¹³⁸ ograniczyła możliwość wykorzystania procedury z art. 49 ust. 3 do angażowania odpowiedzialności rządu w związku z głosowaniem nad projektem ustaw finansowych lub fi-

¹³³ A. Sulikowski, op.cit., s. 75.

¹³⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji...*, s. 219.

¹³⁵ P. Hamon, M. Troper, op.cit., s. 733.

¹³⁶ *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.; P. Hamon, M. Troper podają, że w IX legislaturze procedura ta była wykorzystana 28 razy w ciągu 5 lat. Zob. P. Hamon, M. Troper, op.cit., s. 733.

¹³⁷ *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.

¹³⁸ Nowelizacja Konstytucji z 23 lipca 2008 r. ustanowiła szereg zmian, będących rezultatem propozycji unowocześnienia instytucji francuskich, przedstawionych przez tzw. komitet do spraw dyskusji i wniosków nad modernizacją i zrównoważeniem instytucji V Republiki, działający pod przewodnictwem E. Balladura, powołany w lipcu 2007 r. Utworzenie komitetu było wynikiem zapowiedzi modyfikacji instytucji francuskich przez N. Sarkozy'ego podczas kampanii wyborczej oraz w wystąpieniu z Epinal 12 lipca 2007 r. Zob. *La revision du 23 juillet 2008*, tekst dostępny na stronie internetowej: http://ferretti.ilingo.net/la_revision_du23_juillet_2008.htm, (31.10.2010); *Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008*, tekst dostępny na stronie internetowej: http://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_constitutionnelle_du_23_juillet_2008, (31.10.2010).

nansowania ochrony socjalnej. Ponadto z tej procedury, w sprawie innych projektów ustaw, premier może skorzystać tylko jeden raz podczas sesji¹³⁹.

Zmianą Konstytucji z 23 lipca 2008 r. ustanowiono także dwie nowe procedury kontroli, odnoszące się, w pewnym stopniu, do odpowiedzialności politycznej rządu: podjęcia uchwały przez izbę (art. 34-1) oraz deklaracje, mogące być przedmiotem głosowania (art. 50 ust. 1)¹⁴⁰. Nowy art. 34-1 stanowi, że Zgromadzenie Narodowe ma prawo podejmowania uchwał, na warunkach określonych przez ustawę organiczną, pod warunkiem, że nie zagraża to odpowiedzialności rządu i nie zawiera nakazów przeciw niemu¹⁴¹. Do Konstytucji dodany został art. 50-1 stanowiący, że rząd, z własnej inicjatywy lub na wniosek grupy parlamentarnej, może wystąpić z deklaracją i, jeśli tak zadecyduje, uczynić ją przedmiotem głosowania w parlamencie bez angażowania swojej odpowiedzialności¹⁴².

Konstytucja V Republiki Francuskiej w art. 49 ust. 4 stanowi, że premier może zwrócić się do Senatu o aprobatę rządowej deklaracji dotyczącej ogólnej polityki. Postępowanie to, w odróżnieniu od podobnego przed Zgromadzeniem Narodowym, różni się brakiem konstytucyjnego zastrzeżenia, że winno następować po rozpatrzeniu sprawy przez Radę Ministrów¹⁴³. Ani konstytucja ani regulamin nie określają większości, jaką aprobatą Senatu ma być udzielana. Podkreślić należy, że premier może korzystać z aprobaty Senatu, ale nie został do tego konstytucyjnie zobowiązany, a może to uczynić jedynie w odniesieniu do deklaracji w sprawie ogólnej polityki, nie zaś w sprawie programu. Premierzy zwykle wykorzystywali to uprawnienie w celu wzmocnienia swojej pozycji, wykazania się poparciem drugiej izby i w sytuacji niepewności w Zgromadzeniu Narodowym. Konstytucja nie stanowi *expressis verbis* o konsekwencjach braku poparcia przez Senat ogólnej

¹³⁹ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op.cit., s. 469; *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.

¹⁴⁰ *La responsabilité politique du Gouvernement*, op.cit.

¹⁴¹ *Constitution de la République Française*, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>, (05.11.2010); *Sénat – la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.senat.fr/role/fiche/reforme_constit_2008.html, (31.10.2010);

¹⁴² *Constitution de la République Française*, op.cit.; tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.senat.fr/role/fiche/reforme_constit_2008.html, (31.10.2010); P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op.cit., s. 462.

¹⁴³ P. Sarnecki, op.cit., s. 285.

polityki rządu. Lecz w świetle art. 50 Konstytucji¹⁴⁴ wydaje się, że intencją twórców konstytucji nie było przyznanie Senatowi prawa obalania rządu¹⁴⁵. Ponadto wystąpienie z wnioskiem jest decyzją premiera, który nie wykorzystałby tego uprawnienia w przypadku dezaprobaty Senatu. Jak dotychczas Senat zawsze udzielał poparcia rządowi¹⁴⁶.

IV.

Odpowiedzialność polityczna rządu przewidziana w systemie parlamentarnym III Rzeczypospolitej Polskiej i w systemie półprezydenckim V Republiki Francuskiej wpisują się w standardy rozwiązań tej materii we współczesnych państwach demokratycznych, jednocześnie wykazując szereg cech specyficznych.

W obu systemach ustanowione zostały podobne, charakterystyczne dla współczesnych państw demokratycznych, procedury – wotum zaufania, wotum nieufności, w parlamentaryzmie zrationalizowanym – konstruktywne. Procedury te są ujęte w przepisach konstytucyjnych i szczegółowo przedstawione w regulaminach parlamentarnych. Podobieństwem w obu systemach jest także fakt, że rząd posiadający trwałe poparcie większości parlamentarnej nie musi obawiać się przegłosowania wniosku o wotum nieufności.

Odpowiedzialność polityczną rząd w systemie parlamentarnym i półprezydenckim ponosi przed parlamentem (zwykle przed izbą pierwszą), członkowie rządu przed premierem. Natomiast cechą charakterystyczną systemu V Republiki jest odpowiedzialność polityczna rządu zarówno przed parlamentem, jak i przed prezydentem. Pierwsza ma charakter konstytucyjny, jest realizowana przez Zgromadzenie Narodowe; druga jest nieformalna, pozaprawna, praktykowana w określonych okolicznościach politycznych – w cza-

¹⁴⁴ Art. 50 Konstytucji stanowi, że w przypadku gdy Zgromadzenie Narodowe uchwali wotum nieufności bądź odrzuci rządowy program lub deklarację dotyczącą ogólnej polityki, premier składa Prezydentowi Republiki dymisję rządu.

¹⁴⁵ P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op.cit., s. 463; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji...*, s. 218.

¹⁴⁶ Procedura z art. 49 ust 4 została wielokrotnie wykorzystana – przez rząd J. Chiraca (10 czerwca 1975 r.); R. Barre'a (5 maja 1977 r. i 11 maja 1978 r.); kolejny rząd J. Chiraca (15 kwietnia 1986 r., 15 kwietnia 1987 r. i 9 grudnia 1987 r.); M. Rocard (20 listopada 1989 r. i 16 stycznia 1991 r.); E. Balladura (15 kwietnia 1993 r.); A. Juppé (24 maja 1995 r.), P. Raffarin (4 lipca 2002 r.). Zob. P. Pactet, F. Mélin-Soucramanien, op.cit., s. 463–464.

sie zgodności opcji politycznych prezydenta i Zgromadzenia Narodowego, a więc także rządu. Podczas okresu hegemonii prezydent może wymuszać dymisję rządu lub ministra posiadającego poparcie większości parlamentarnej, lecz niecieszącego się sympatią opinii publicznej czy akceptacją głowy państwa lub jego otoczenia¹⁴⁷.

W Polsce i we Francji zostały wprowadzone elementy racjonalizujące funkcjonujący system. W Polsce ustanowiono konstruktywne wotum nieufności, które wypełnia swój cel – chroni rząd, racjonalizuje system parlamentarny, który w połączeniu z systemem wielopartyjnym może przynosić niestabilność rządów, „powstrzymuje parlament od pochopnego wykorzystywania możliwości obalenia rządu, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek alternatywy personalno-programowej”¹⁴⁸. Elementami specyficznymi i racjonalizującymi system V Republiki Francuskiej są: połączenie wniosku o wotum zaufania z projektem ustawy oraz możliwość przeforsowania ustawy przez rząd bez głosowania (art. 49 ust. 3).

Summary

Political Responsibility of Government in the Third Republic of Poland and the Fifth French Republic

The main thesis of this article is the assertion that political responsibility of government is one of key issues and assumptions of systems of governance. The political responsibility of government is the essence and foundation of the parliamentary system. It is also accepted as one of the basic principles of semi-presidential system. This article aims to analyze and evaluate legal solutions for the political responsibility of government in the two systems – parliamentary and semi-presidential, what has been done on the example of Third Republic of

¹⁴⁷ Ostatnim przykładem takiej sytuacji jest podanie się 13 listopada 2010 r. do dymisji rządu F. Fillona, co można traktować jako realizację zapowiedzi N. Sarkozy'ego z czerwca 2010 r. o zamiarze dokonania rekonstrukcji rządu po przeprowadzeniu reformy emerytalnej. W składzie „nowego” rządu F. Fillona, utworzonego 14 listopada 2010 r. nie znalazł się, na skutek ciągłych konfliktów z otoczeniem prezydenta, były minister spraw zagranicznych B. Kouchner. Zob. teksty dostępne na stronie internetowej: <http://www.tvn24.pl/12691,1682244,0,1,francja-bez-premiera-sarkozy-przyjal-dymisje-fillona,wiadomosc.html>; <http://www.tvn24.pl/-1,1682284,0,1,francja-ma-nowy-rzad-kouchner-pozagabinetem,wiadomosc.html>, (20.11.2010).

¹⁴⁸ S. Patyra, op.cit., s. 23.

Poland and the Fifth French Republic. The basic conclusion is the statement that in both systems (countries) have been established, typical of democratic states, rigid enforcement procedures for accountability of government containing elements which rationalize the functioning system.