Joanna Juchniewicz¹

Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?²

Słowa kluczowe: odpowiedzialność polityczna, minister

Keywords: political responsibility, minister

Streszczenie

Instytucja indywidualnego wotum nieufności jest elementem przyjętego w Konstytucji z 1997 r. zrationalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego. Jej znaczenie wiąże się z możliwością kontrolowania członków rządu, a nawet doprowadzenia do usunięcia z gabinetu ministra (lub innego członka Rady Ministrów), którego działalność została negatywnie oceniona. W świetle obowiązujących regulacji konstytucyjnych winna to być instytucja wykorzystywana w szczególnych okolicznościach, wkracza bowiem w uprawnienia prezesa Rady Ministrów do kształtowania osobowego składu gabinetu. Praktyka polityczna pokazuje, jednak że jest to instytucja często wykorzystywana w rozgrywkach politycznych, zmierzająca do destabilizacji prac rządu.

Summary

Political responsibility of ministers – necessity or political rowdiness?

The institution of individual vote of no confidence is a part of the rationalized cabinet-parliamentary system adopted in Constitution of 1997. Its significance is associated

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. E-mail: asia.juchniewicz@gmail.com.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XIII Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Ślepe ścieżki ewolucji polskiego systemu konstytucyjnego”, Janów Lubelski, 13–15 kwietnia 2016 r.

with the ability to control the members of the government, and even to bring about the removal of a minister (or another member of the Council of Ministers), whose activities were negatively evaluated, from the office. In light of current constitutional regulations it ought to be an institution used in special circumstances, because it interferes with the powers of the Prime Minister to form the personal composition of the Cabinet. Political practice shows, however, that the institution is often used for political purposes, aiming to destabilize the work of the government.

I.

Pojęcie odpowiedzialności politycznej jest pojęciem wielowymiarowym i ciągle budzącym głębokie emocje. Możliwość spojrzenia z różnych perspektyw, przy analizie kluczowego dla tego rodzaju odpowiedzialności kryterium celowości, pozwala dostrzec jej złożony charakter, zwłaszcza w kontekście przyjętych rozwiązań konstytuujących model rządów. W tym znaczeniu szczególnie interesujący jest model odpowiedzialności ministrów przyjęty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Widoczny w polskich rozwiązaniach eklektyzm pozwala postawić pytanie o zasadność istnienia politycznej odpowiedzialności ministrów, usytuowanie jej w modelu rządów oraz jej cele i skutki. Stąd też tytuł niniejszego opracowania, nieco przewrotnie stawiający indywidualną odpowiedzialność członków rządu w kontrze między potrzebą jej zachowania a uznaniem, iż służy jedynie wywoływaniu napięć na scenie politycznej.

Na gruncie nauki prawa konstytucyjnego, jak i politologii, odpowiedzialność polityczna była wielokrotnie definiowana i stała się przedmiotem licznych opracowań³. To co łączy definicje, to wysunięcie na plan pierwszy zwią-

³ B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 61; G.L. Seidler *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 11–12; B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 339; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie-kontrola-odpowiedzialność*, [w:] Rada Ministrów. *Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 153–154; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 311 i n.; R. Mojak, *Prawno-ustrojowa instytucjonalizacja odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady*

ku odpowiedzialności politycznej z zaufaniem większości parlamentarnej⁴. Podkreśla się, że odpowiedzialność powstaje gdy działania rządu czy działania członka gabinetu pozostają w sprzeczności z postulatami, propozycjami, oczekiwaniami czy ocenami członków parlamentu. Krytyczna ocena funkcjonowania rządu, osób wchodzących w jego skład, prowadzić może do uruchomienia procedur zmierzających do doprowadzenia do upadku całej Rady Ministrów lub odwołania niektórych jej członków. Cel, jakim jest dymisja gabinetu (członka gabinetu)⁵, jest immanentnie związany z odpowiedzialnością polityczną i to on jest w głównej mierze eksponowany w definicjach. Nie powinno się jednak zapominać i o tym, że instrumenty egzekwowania odpowiedzialności politycznej powiązane są z funkcją kontrolną Sejmu i mimo, iż nie są mechanizmami kontroli rządu w ścisłym tego słowa znaczeniu, faktycznie służą realizacji powyższej funkcji⁶.

II.

Na gruncie obowiązujących rozwiązań, podstawą odpowiedzialności politycznej ministrów jest art. 157 ust. 2 Konstytucji, który nie tylko ją statuuje, ale również określa jej zakres przedmiotowy. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez prezesa Rady Ministrów. Procedura egzekwowania odpowiedzialności ujęta została natomiast w art. 159 ustawy zasadniczej w zw. z art. 158 oraz w regulaminie Sejmu⁷. Punktem wyjścia dla analizy jest konieczność dokonania oceny przedmiotowego zakresu

Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 329–333; J. Szymanek, *Epistemologia odpowiedzialności politycznej*, [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kiełmiński, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 86–135.

⁴ Polskie rozwiązania łączą odpowiedzialność polityczną z odpowiedzialnością przed jedną izbą – Sejmem.

⁵ J. Juchniewicz, *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010, s. 115–116.

⁶ S. Patyra, *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizacji funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1, s. 943–945.

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.).

odpowiedzialności politycznej. Użycie zwrotu „sprawy należące do kompetencji” wskazuje na związek odpowiedzialności politycznej z działalnością ministra w ramach resortu lub w odniesieniu do tzw. ministrów bez teki z zadaniami powierzonymi im przez prezesa Rady Ministrów. Można w związku z powyższym przyjąć, że podstawą wszczęcia procedury winny być działania czy też zaniechania ministra podejmowane w sferze posiadanych przez niego kompetencji, a zatem pozostające w związku przyczynowym z realizacją zadań. Ustawodawca konstytucyjny nie użył określenia „za działalność” czy „za prowadzoną politykę”, co może świadczyć o zamiarze zawężenia zakresu odpowiedzialności politycznej ministrów, a z drugiej strony do uczynienia z tego reżimu odpowiedzialności instytucji o szczególnym charakterze, po którą opozycja będzie sięgała w wyjątkowych sytuacjach. Niemniej w obliczu praktyki parlamentarnej, analizując treści składanych wniosków można stwierdzić, że przesłanki uzasadniające wszczęcie procedury zmierzającej do doprowadzenia do dymisji ministra traktowane są szeroko. Co więcej, za bardzo szerokim traktowaniem zakresu przedmiotowego może przemawiać również fakt, że kluczowym dla odpowiedzialności politycznej kryterium jest kryterium celowości, które ze swojej istoty nie ma ostrego charakteru. Nie wyklucza to zastosowania kryterium legalności⁸ do oceny działań ministrów, jednak bardzo często do uruchomienia procedury dochodzi w sytuacjach powstania rozbieżności między oczekiwaniami ugrupowań opozycyjnych⁹ a działaniami ministra. Rozbieżności na tyle istotnych, że opozycja decyduje się na wystąpienie z wnioskiem. O szerokim przedmiotowym zakresie odpowiedzialności politycznej ministrów może świadczyć również fakt, że uzasadnienie wniosku¹⁰ nie jest obligatoryjnym jego elementem, co pozwa-

⁸ ⁸ Kryterium legalności jest kryterium odpowiedzialności konstytucyjnej i zasadniczo w obliczu dostrzeżonych po stronie ministrów naruszeń prawa winno się wobec nich stosować mechanizm odpowiedzialności konstytucyjnej.

⁹ O ile w odniesieniu do tzw. konstruktywnego wotum nieufności możliwe jest wystąpienie z wnioskiem przez parlamentarzystów ugrupowania czy ugrupowań tworzące rząd i tą drogą doprowadzenie do zmiany gabinetu, to indywidualne wotum nieufności wykorzystywane jest przez posłów opozycyjnych: S. Patyra, *Wotum nieufności...*, s. 949.

¹⁰ Zdaniem W. Sokolewicz wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności winien zawierać uzasadnienie, co wynika z faktu, iż komisja sejmowa, do której wniosek trafia, właśnie w oparciu o uzasadnienie przygotowuje swoją opinię o wniosku, *Komentarz do art. 159 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa

la posłom składać wnioski bez wskazywania jakichkolwiek przyczyn je uzasadniających.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania proceduralne¹¹ należy zwrócić uwagę na kilka elementów służących racjonalizacji systemu parlamentarno-gabinetowego i powściągnięciu mniejszości negatywnych przed sięganiem po wotum nieufności jedynie w celach wywołania napięć politycznych. Pierwszym z nich jest formalny wymóg poparcia wniosku przez grupę co najmniej 69 posłów¹². Przyjęte rozwiązanie realizuje ideę stabilności rządu, rozumianą jako stworzenie rządowi warunków do sprawnego, efektywnego działania. Wymaga to pozostawienia premierowi swobody w doborze członków rządu, zarówno na etapie tworzenia gabinetu, jak również w trakcie jego funkcjonowania. Stąd konieczność poparcia wniosku przez co najmniej 69 posłów może być odczytywana jako chęć uczynienia z wotum nieufności instytucji, po którą posłowie będą sięgali w wyjątkowych sytuacjach, nie ingerując tym samym z nadmierną częstotliwością w strukturę rządu i uprawnienia prezesa Rady Ministrów do kształtowania jego składu osobowego. Ma to również chronić przed „impulsywnym” składaniem wniosków, działaniem pod presją chwili, ale jednocześnie wymagany poziom poparcia dla wniosku nie jest na tyle wysoki, by stanowić barierę tamującą możliwość wszczęcia procedury, ograniczającą uprawnienia opozycji. Konstytucja, jak i regulamin Sejmu, poza wskazaniem liczby podpisów, nie określają innych wymogów formalnych.

Kolejnym elementem racjonalizacji systemu rządów jest określenie ram czasowych, w jakich winno nastąpić rozpatrzenie wniosku. Konstytucja w art. 158 ust. 2 stanowi, że poddanie wniosku pod głosowanie może nastą-

1999, s. 19. Natomiast w ocenie J. Mordwiłko opatrzenie wniosku uzasadnieniem świadczy o odpowiedzialności wnioskodawców, *Czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra, wywołuje skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 545–546.

¹¹ Procedura postępowania z wnioskami w przedmiocie wyrażenia członkom rządu wotum nieufności stała się przedmiotem wielu opracowań naukowych: S. Patyra, *Wotum nieufności...*, B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 97–117.

¹² Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych relacjach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), wymagała podpisów 46 posłów.

pić nie wcześniej niż po upływie 7 dni od jego zgłoszenia. Jednocześnie w regulaminie Sejmu (art. 115 ust. 4 w zw. z art. 115 ust. 2) nastąpiło doprecyzowanie regulacji, poprzez wskazanie, że rozpatrzenie wniosku i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu, przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu Sejmu. Ocena, na którym posiedzeniu Sejmu nastąpi rozpatrzenie wniosku, należy do Marszałka Sejmu i mając na uwadze, że do niego należy zwoływanie posiedzeń Sejmu można mówić o pewnej „elastyczności” jego działań¹³. Chociaż w ocenie W. Sokolewicz, rozpatrzenie wniosku „na następnym posiedzeniu” może nastąpić tylko w sytuacji zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności uzasadniających to późniejsze rozpatrzenie¹⁴. Zwrot „rozpatrzenie wniosku” należy ujmować szeroko, nie ograniczając go jedynie do debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Pojęciem tym muszą być również objęte prace w komisjach sejmowych, gdzie wniosek jest kierowany celem zaopiniowania.

Elementem racjonalizacji systemu parlamentarno-gabinetowego jest także większość wymagana do podjęcia uchwały. Artykuł 159 ust. 2 Konstytucji stanowi, że do podjęcia uchwały wymagana jest większość ustawowej liczby posłów, czyli za wnioskiem musi opowiedzieć się co najmniej 231 posłów. Ustawodawca konstytucyjny nie wprowadził przy tym wymogu kworum, co oznacza, że uchwała zawsze będzie wywoływała określone skutki. W pierwszej kolejności należy wskazać skutki wyrażenia ministrowi wotum nieufności. W takim przypadku prezydent odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Oznacza to, że minister objęty uchwałą nie musi składać swojej dymisji na ręce premiera. Należy w tym miejscu wskazać również na art. 161 Konstytucji, zgodnie z którym prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek prezesa Rady Ministrów dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów. Można w związku z powyższym postawić pytanie czy w przypadku wyrażenia wotum nieufności wymagany jest wniosek prezesa Rady Ministrów, czy prezydent RP może samodzielnie, po przekazaniu mu stosownej uchwały przez Marszałka Sejmu, odwołać ministra. Artykuł

¹³ B. Szepietowska, *Ustalanie terminu rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 543.

¹⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 159...*, s. 39–40.

161 Konstytucji określa podstawowy sposób dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów. W dowolnym momencie funkcjonowania gabinetu premier może podjąć decyzję o konieczności dokonania zmiany, występując do prezydenta RP z wnioskiem o odwołanie ministra, co po stronie prezydenta rodzi obowiązek przyjęcia dymisji. Procedura indywidualnego wotum nieufności stanowi szczególną formę doprowadzenia do odwołania ministra, a zatem przyjęte rozwiązania powinny mieć pierwszeństwo przed zasadniczym trybem odwoływania ministrów. Należy zatem przyjąć, że po przekazaniu głowie państwa uchwały o wyrażeniu ministrowi wotum nieufności, odwołuje on ministra niezależnie od tego czy z wnioskiem wystąpi prezes Rady Ministrów. Taka interpretacja wydaje się uzasadniona wobec faktu, iż premier może nie być zainteresowany odwołaniem ministra i nie występując do prezydenta ze stosownym wnioskiem, faktycznie umożliwiałby ministrowi dalsze sprawowanie urzędu. Za przyjęciem takiego rozwiązania może również przemawiać powierzenie prezydentowi RP funkcji stania na straży Konstytucji. Skoro odpowiedzialność polityczna członków rządu, której mechanizmem egzekwowania jest indywidualne wotum nieufności, w swojej istocie prowadzić ma do odwołania ministra, prezydent realizując funkcję strażnika Konstytucji, w sytuacji zaniechania działania po stronie prezesa Rady Ministrów, powinien odwołać ministra.

Konstytucja określa również skutki odmowy wyrażenia ministrowi wotum nieufności. W sytuacji, kiedy Sejm nie wyrazi ministrowi wotum nieufności powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku (art. 158 ust. 2 w zw. z art. 159 ust. 1). Odstąpienie od powyższego warunku jest możliwe, ale tylko w przypadku gdy pod wnioskiem podpisze się co najmniej 115 posłów. Wtedy wniosek będzie mógł być zgłoszony w dowolnym momencie, bez konieczności odczekania 3 miesięcy od dnia wystąpienia z poprzednim wnioskiem. Czasowe ograniczenie jest jedynym, jakie przewidział ustrojodawca, bowiem powtórny wniosek może być zgłoszony przez tych samych posłów, może również zawierać dokładnie to samo uzasadnienie. Powyższe rozwiązanie nie tylko spełnia funkcję ochronną, wpisując się w ideę stabilności gabinetu, ale jest także elementem racjonalizacji systemu. Zapobiega destabilizacji działań rządu i jego członków, jaka mogłaby występować w sytuacji wysuwania wniosków z dużą częstotliwością. W przeciwnym razie instytu-

cja wotum nieufności zamiast instytucji pozwalającej kontrolować i egzekwować odpowiedzialność polityczną, przekształcałaby się w instytucję służącą „nękanii” członków rządu.

III.

Przyjęte rozwiązania to jedna płaszczyzna rozważań nad instytucją indywidualnego wotum nieufności. Drugim winien być aspekt polityczny. Biorąc pod uwagę sformułowane wcześniej wnioski, że instytucja indywidualnego wotum nieufności została tak skonstruowana, by posłowie sięgali po nią w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, należy stwierdzić, że praktyka parlamentarna kształtuje się odmiennie. Niezwykle rzadko posłowie sięgają po konstruktywne wotum nieufności¹⁵, natomiast wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrowi składane są z dużo większą częstotliwością. Odpowiedź na pytanie o przyczyny tego stanu jest złożona i łączy w sobie przesłanki natury politycznej, warunkowane pragmatyką polityczną. Przede wszystkim wydaje się, że wystąpienie w indywidualnym wotum nieufności jest łatwiejsze, mimo konieczności zebrania większej liczby podpisów, bowiem opozycja nie musi wskazywać osoby, która miałaby zastąpić członka rządu. Wystarczy oparcie się na większości negatywnej, źle oceniającej działania ministra, by wniosek został złożony. Przy rządach większościowych prawdopodobieństwo doprowadzenia do dymisji jest znikome, to możliwość dokonania na forum izby oceny działań ministra oraz przedstawienia własnych propozycji są tymi czynnikami, które mogą skłaniać do wystąpienia z wnioskiem.

Dokonując analizy znaczenia instytucji indywidualnego wotum nieufności nie można abstrahować od istoty instytucji, ale przede wszystkim od przyjętego modelu rządów, zwłaszcza zaś modelu dualistycznej egzekutywy i konstrukcji Rady Ministrów. Jak wcześniej zostało wspomniane twórcy ustawy zasadniczej wprowadzili swoisty eklektyzm ustrojowy. Model kolegialnego organu władzy wykonawczej łączy w sobie polską tradycję konstytucyjną z rozwiązaniami niemieckimi. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jest kolegialnym organem tworzonym przez prezesa Rady Ministrów i ministrów (obligato-

¹⁵ Od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. trzykrotnie został złożony wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów.

ryjni członkowie gabinetu), a w skład rządu mogą wchodzić jeszcze wiceprezesa Rady Ministrów, ministrowie „bez teki” oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Przy czym w Konstytucji wyeksponowana została pozycja prezesa Rady Ministrów, będącego nie tylko jedynie jednym z członków rządu, pierwszym spośród wielu, ale podmiotem wyposażonym we własne kompetencje, które pozwalają mu kierować pracami rządu, reprezentować gabinet, ale również koordynować i kontrolować prace pozostałych członków gabinetu¹⁶. Prezes Rady Ministrów wyposażony został w kompetencje pozwalające mu decydować o tym kto wejdzie do rządu¹⁷, decyduje również o tym kogo i w jakim momencie należy z rządu usunąć. Równie ważnym rozwiązaniem jest przyjęcie zasady, że członkowie gabinetu ponoszą odpowiedzialność przed prezesem RM¹⁸. Silną pozycję premiera wzmacnia instytucja konstruktywnego wotum nieufności – która ogranicza możliwość odwołania tylko szefa gabinetu, jak również przesłanki dymisji gabinetu¹⁹. Na tle wskazanych rozwiązań instytucja indywidualnego wotum nieufności jawi się jako mechanizm pozostający w antynomii do przyjętego modelu kolegiального organu władzy wykonawczej z silnym premierem. Sejm uzyskał władzę wkraczania w uprawnienia premiera do decydowania o tym, kto nie będzie zasiadał w rządzie. Takiej władzy izba nie ma na etapie tworzenia gabinetu, bowiem w każdym z trzech kroków, uchwała Sejmu czy to o wyrażeniu wo-

¹⁶ Szerzej na temat zadań i kompetencji prezesa Rady Ministrów czytaj: J. Juchniewicz, *Prezes Rady Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 33–43.

¹⁷ W praktyce politycznej skład rządu jest wypadkową wielu czynników, wśród których najistotniejszym jest układ sił politycznych w izbie, relacje między koalicjantami, faktyczna pozycja osoby wskazanej na stanowisko prezesa Rady Ministrów, ale formalnie o tym, kto wejdzie do rządu decyduje prezes Rady Ministrów posiadający wyłączną kompetencję do występowania do prezydenta z wnioskiem o powołanie na stanowisko ministra: R. Mojak, *Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, K. Działocha, Warszawa 2003; J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s. 59–68.

¹⁸ R. Mojak, *Prawnoustrojowa instytucjonalizacja...*, s. 337–340.

¹⁹ Rezygnacja prezesa Rady Ministrów pociąga za sobą dymisję całego gabinetu. Również w przypadku śmierci prezesa Rady Ministrów, czy złożenia go z urzędu wyrokiem Trybunału Stanu, mimo iż Konstytucja o tym milczy, prezydent powinien zdymisjonować całą Radę Ministrów, J. Juchniewicz, *Rada Ministrów...*, s. 61; M. Dąbrowski, J. Juchniewicz, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 78–79.

tum zaufania czy wyborze, odnosi się do całego gabinetu. Wotum zaufania nie ma charakteru selektywnego (tak jak wybór w pierwszej procedurze rezerwowej), i albo zostanie udzielone całemu rządowi, albo Sejm odmówi jego udzielenia całej Radzie Ministrów. Dlatego też w przypadku indywidualnego wotum nieufności wskazanie przez Sejm, który z członków gabinetu nie powinien w nim dalej zasiadać, zdaje się zbyt głęboko wkraczać w uprawnienia premiera. Mimo, że rozwiązanie pozwalające doprowadzić do odwołania ministrów jest pochodną rozwiązań zawartych jeszcze w Konstytucji marcowej, to w kontekście modelu rządu zbliżonego do kanclerskiego, nie znajduje uzasadnienia. Jest tym rozwiązaniem, które wprowadza wspomniany na początku eklektyzm ustrojowy w kształcie zaburzającym istotę modelu kolegialnego organu władzy wykonawczej.

Wymagany próg poparcia (231 głosów) sprawia, że przy rządach większościowych wyrażenie ministrowi wotum nieufności jest w rzeczywistości niemal niemożliwe²⁰ i w zasadzie tylko szczególny zbieg okoliczności może doprowadzić do uchwalenia wniosku. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku rządów mniejszościowych. Ustawodawca konstytucyjny, tworząc procedurę kreowania nowego rządu, przewidział możliwość utworzenia rządu, który będzie cieszył się poparciem zwykłej większości posłów – rządu mniejszościowego. Rząd taki może powstać także w trakcie działania np. wskutek rozpadu koalicji²¹. Trudności w funkcjonowaniu rządów mniejszościowych wiążą się głównie z brakiem stabilności, z brakiem pewności czy wnoszone projekty będą uchwalane, z koniecznością poszukiwania doraźnych koalicji dla przeprowadzenia określonych spraw. Wszystko to nie sprzyja efektywności działań gabinetu mniejszościowego, a dodatkowym elementem dysfunkcyjnym może być instytucja indywidualnego wotum nieufności. Może się bowiem przerodzić w instrument nacisku na prezesa Rady Ministrów, mechanizm skutecznie destabilizujący działania rządu czy wręcz prowadzący do faktycznego jego upadku. W niniejszym opracowaniu podkreślano, że kwestie obsady stanowisk w rządzie winny być domeną preze-

²⁰ W głosowaniu nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności ministrowi E. Wąsaczowi, które odbyło się 22 stycznia 2000 r., do odwołania ministra zabrakło 2 głosów – za wnioskiem oddano 229 głosów, przeciw 176, 2 posłów wstrzymało się od głosu.

²¹ Sz. Pawłowski, *Upadek rządu mniejszościowego-analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 55.

sa Rady Ministrów, który decyduje o strukturze organizacyjnej rządu oraz o powierzeniu konkretnym osobom stanowisk, biorąc na siebie odpowiedzialność za gabinet. Przy rządzie mniejszościowym odwołanie ministra w drodze indywidualnego wotum nieufności wydaje się być znacznie bardziej prawdopodobne, bo chociaż zdobycie 231 głosów zawsze jest trudne, to w tym układzie sił politycznych, nie niemożliwe. Tym samym opozycja zyskuje narzędzie wpływu na cały gabinet, a w szczególności na premiera. Doprowadzenie do odwołania ministrów może skutkować dekompozycją rządu, a nawet zaburzać sposób jego funkcjonowania. Ponadto, na co zwraca uwagę L. Garlicki, działania polegające na „wyłuskiwaniu” poszczególnych członków ze skład rządu pozwalają na obchodzenie konsekwencji konstruktywnego wotum nieufności.”²² Taki stan może być niebezpieczny dla funkcjonowania państwa, wobec niemożności realizacji ustrojowych zadań i funkcji przez Radę Ministrów²³.

IV.

Na zakończenie należy przyjrzeć się kilku przypadkom wykorzystania instytucji indywidualnego wotum nieufności, zwłaszcza w kontekście debat prowadzonych przy rozpatrywaniu wniosku. Ilość wniosków złożonych w ciągu 19 lat obowiązywania Konstytucji pozwala stwierdzić, że jest to instrument często wykorzystywany²⁴, a uzasadnienia wniosków – że są także instrumentem politycznej manifestacji. Wystarczy wskazać inicjatywę posłów Platformy Obywatelskiej, którzy w lipcu 2007 r. wystąpili wobec wszystkich członków gabinetu J. Kaczyńskiego²⁵, z wnioskami o wyrażenie wotum nieufności. Wnioski zostały opatrzone dokładnie tym samym uzasadnieniem, co można skonstatować w ten sposób, że w swojej istocie nie były skierowane przeciwko konkretnym ministrom, a przeciwko całemu

²² L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 167.

²³ Ibidem, s. 154.

²⁴ W kadencji 1997–2001 zostało złożonych 10 wniosków o wyrażenie wotum nieufności, w kadencji 2001–2005 – 19 wniosków, w kadencji 2005–2007 – 27 wniosków, w kadencji 2007–2011 – 11 wniosków, najmniej, bo 9 wniosków zostało złożonych w kadencji 2011–2015.

²⁵ Wobec członków rządu wnioski zostały skierowane 10 lipca 2007 r., tylko wobec minister spraw zagranicznych Anny Fotygi wniosek został złożony 4 lipca 2007 r.

rządowi, w szczególności jego szefowi Jarosławowi Kaczyńskiemu²⁶. Instytucja indywidualnego wotum nieufności została w tym przypadku wykorzystana sprzecznie ze swoim przeznaczeniem, nie w celu doprowadzenia do odwołania konkretnych członków rządu, a dla wyrażenia sprzeciwu wobec działań całego gabinetu i premiera, demonstracji sprzeciwu wobec rządu i doprowadzenia do jego upadku²⁷.

Jak wcześniej zostało wspomniane od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. ani razu Sejm nie wyraził ministrowi wotum nieufności²⁸, nie wystąpiła również sytuacja, o której mowa w art. 158 ust. 2 (powtórny wniosek złożony przez grupę co najmniej 115 posłów). Nie oznacza to jednak, że minister, któremu Sejm odmówił wyrażenia wotum nieufności do końca sprawowania swojego urzędu pozostawał bezpieczny, bowiem posłowie często powtarzali wnioski wobec tych samych członków gabinetu. Za swoistych rekordzistów można uznać ministrów E. Wąsacza, K. Janika, C. Grabarczyka i B. Arłukowicza, wobec których 3 – krotnie, w czasie sprawowania urzędu, występowano z wnioskami.

Odpowiedź na to nieco przewrotne pytanie wynikające z tytułu niniejszego opracowania jest złożona i wymaga spojrzenia na rzeczoną instytucję z różnych punktów widzenia. Instytucja wotum nieufności wobec członka rządu osłabia pozycję prezesa Rady Ministrów, stwarzając Sejmowi możliwość ingerowania w skład Rady Ministrów. To rozwiązanie zaburza w pewnym stopniu model kolegialnego organu władzy wykonawczej z silną pozycją premiera. Ale nie przekreśla to pewnych zalet, jakie z tą instytucją są związane. Indywidualne wotum nieufności wzmacnia pozycję opozycji parlamentarnej, stwarzając szanse przedstawienia w trakcie debaty własnych ocen,

²⁶ Treść wniosku zobacz druki Sejmu V kadencji, nr 1960–1978: A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 333–348.

²⁷ W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9, s. 17–19.

²⁸ Na 79 złożonych wniosków żaden nie uzyskał wymaganej większości 231 głosów, tym samym posłom nie udało się ani razu nie doprowadzić do odwołania ministra w drodze tej procedury. W 2007 r. procedura wotum nieufności w pośredni sposób doprowadziła do zmian w gabinecie. Wobec złożenia wniosków skierowanych przeciwko wszystkim członkom rządu Jarosława Kaczyńskiego, prezes RM przed zaplanowanym na wrzesień terminem rozpatrzenia wniosków wystąpił do prezydenta o odwołanie kilku członków gabinetu. W konsekwencji tego kroku wnioski o wyrażenie wotum nieufności stały się bezprzedmiotowe i nie zostały poddane pod głosowanie.

propozycji. Pozwala na kontrolowanie działań ministra i reagowanie w przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości, nawet z możliwością doprowadzenia do jego usunięcia z rządu. Ale może być również instrumentem destabilizującym działania rządu, wykorzystywanym tylko w celu wywołania konfliktu politycznego. To od opozycji parlamentarnej, będącej beneficjentem instytucji indywidualnego wotum zaufania, zależy jaką rzeczywistą rolę ta instytucja będzie odgrywała w systemie politycznym.

Literatura

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 9.
- Dąbrowski M., Juchniewicz J., *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie-kontrola-odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.
- Juchniewicz J., *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010.
- Juchniewicz J., *Prezes Rady Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Juchniewicz J., *Rada Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Prawnoustrojowa instytucjonalizacja odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010.
- Mojak R., *Status politycznoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, K. Działocha, Warszawa 2003.
- Mordwiłko J., *Czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra, wywołuje skutki prawne w sferze możliwości roz-*

- patrzenia wniosku przez Sejm*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, red. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Patyra S., *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizacji funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1.
- Pawłowski Sz., *Upadek rządu mniejszościowego-analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań konstytucyjnych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 159*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Szepietowska B., *Ustalenie terminu rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności*, *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, [w:] W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szymanek J., *Epistemologia odpowiedzialności politycznej*, [w:] *Instytucja prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kielmiński, J. Szymanek, Warszawa 2013.