Marek Woźnicki¹

Indywidualna odpowiedzialność polityczna ministra w praktyce ustrojowej na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.²

Słowa kluczowe: odpowiedzialność polityczna, wotum nieufności, minister, Sejm, Prezes Rady Ministrów

Keywords: political responsibility, motion of no confidence, cabinet minister, the Sejm, Prime Minister

Streszczenie

W świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., minister ponosi indywidualną odpowiedzialność polityczną za polityczny kierunek sprawowania urzędu przed Sejmem oraz przed Prezesem Rady Ministrów. Głównym celem niniejszego artykułu jest ukazanie, że w praktyce odpowiedzialność polityczna ministrów przed Sejmem ma charakter iluzoryczny. Większość głosów wymagana do przyjęcia uchwały o wyrażeniu wotum nieufności jest na tyle wysoka, że jej przegłosowanie jest możliwe tylko w wyjątkowej sytuacji. Od 1997 r. Sejmowi nigdy nie udało się doprowadzić do dymisji ministra poprzez uchwalenie mu wotum nieufności. Dlatego realne znaczenie ma wyłącznie odpowiedzialność polityczna ministra przed premierem. Szef rządu może doprowadzić do odwołania każdego ministra w każdym czasie. Przy podejmowaniu decyzji o złożeniu wniosku

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych, asystentem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: marek.kamil.woznicki@gmail.com.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu przygotowanego na XVI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Odpowiedzialność w prawie konstytucyjnym*, które miało miejsce 27–29 września 2017 r. w Supraślu.

sku o odwołanie ministra premier musi uwzględniać jedynie, czy taka decyzja nie grozi utratą poparcia politycznego ze strony większości sejmowej.

Summary

Individual Political Responsibility of the Cabinet Minister in Political Practice under the Constitution of the Republic of Poland from 2nd April 1997

According to the Constitution of Poland from 2nd April 1997, a cabinet minister is political responsible for the political direction of his office to the Sejm and to the Prime Minister. The main goal of this paper is to show, that in practice, the political responsibility of the ministers before the Sejm is illusory. The majority of the vote required to adopt a motion of no confidence is so high that its vote is only possible in exceptional circumstances. Since 1997, no motion of no confidence have been successful, so the Sejm has never succeeded in enforcing the resignation of a minister. That is why, only the political responsibility of the minister before the Prime Minister has a real meaning. The head of government can lead to the dismissal of each minister at any time. When deciding to file an application to dismiss a minister, the Prime Minister must take into account only whether such a decision does not endanger the political support of the majority of the Sejm.

✱

I.

Jedną z naczelných zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Wynika z niej nie tylko konieczność organizacyjnego rozdzielenia legislatury, egzekutywy i judykatury, ale także obowiązek określenia w przepisach rangi konstytucyjnej wzajemnych relacji pomiędzy najważniejszymi organami państwa przypisanymi do poszczególných władz. W tym kontekście istotne znaczenie ma ustanowienie mechanizmów zapewniających wzajemną kontrolę i równoważenie organów władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. W szczególności konieczne jest określenie prawnych reguł dotyczących egzekwowania odpowiedzialności organów władzy wykonawczej za ich

działalność, przede wszystkim odpowiedzialności politycznej oraz odpowiedzialności konstytucyjnej. Najogólniej rzecz biorąc odpowiedzialność polityczna oznacza odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania urzędu i sposób realizacji polityki państwa. Jest to zatem odpowiedzialność za trafność kierunków działań politycznych, ich słuszność i celowość. W wypadku tej odpowiedzialności nie musi następować stwierdzenie winy, wystarczy tylko negatywna ocena działalności danego organu władzy wykonawczej. Zazwyczaj odpowiedzialność ta dotyczy całego rządu (odpowiedzialność solidarna) albo jego poszczególnych członków (odpowiedzialność indywidualna). Skutkiem wyegzekwowania tej odpowiedzialności jest dymisja gabinetu (członka gabinetu)³.

Odpowiedzialność polityczna ministra w Rzeczypospolitej Polskiej ukształtowana została według klasycznych reguł systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Konstytucja RP na plan pierwszy wysuwa odpowiedzialność polityczną członków rządu przed parlamentem (w wymiarze solidarnym i indywidualnym). Członkowie Rady Ministrów odpowiadają solidarnie za działalność rządu, a także indywidualnie za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów (art. 157 Konstytucji RP)⁴. Odpowiedzialność ta jest egzekwowana wyłącznie przez Sejm. Niejako na drugim planie znajduje się odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów, która oczywiście ma wyłącznie wymiar indywidualny. Zgodnie z art. 161 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek premiera, dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje, że w odróżnieniu od regulacji zawartych w art. 68 Małej Konstytucji z 1992 r., wniosek Prezesa Rady Ministrów musi zostać uwzględniony przez Prezydenta⁵. Tym sa-

³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 166–167; D. Dudek, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, s. 844–845; J. Juchniewicz, *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010, s. 115–116.

⁴ W literaturze wskazuje się, że w związku z przyjęciem koncepcji podporządkowania ministrów premierowi precyzyjne rozgraniczenie zakresu odpowiedzialności solidarnej i indywidualnej ministra stanowi istotny problem; zob.: S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2002, s. 164–165; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 545–546.

⁵ Tak np. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 293; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada*

mym Konstytucja RP stanowi, iż formalną przesłanką odwołania ministra ze stanowiska jest wyłącznie wniosek Prezesa Rady Ministrów. Zaznaczyć należy, że Prezydent Rzeczypospolitej jest pozbawiony możliwości pociągania ministra do odpowiedzialności politycznej, nie może również inicjować procedury pociągania członków rządu do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem czy premierem. Obecna Konstytucja RP przewiduje, iż Prezydent wydaje postanowienie o odwołaniu ministra na wniosek premiera albo w przypadku uchwalenia ministrowi wotum nieufności przez Sejm. Zatem głowa państwa jedynie formalnie potwierdza decyzję podjętą przez pierwszą izbę parlamentu albo szefa rządu⁶.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest opis praktyki egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Zaznaczyć należy, że temat ten był już poruszany przez kilku autorów, którzy wszakże skupiali się głównie na teoretycznych aspektach odpowiedzialności politycznej ministra przed Sejmem⁷. Stąd też celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim analiza praktyki egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem oraz przed Prezesem Rady Ministrów, a także sformułowanie na tej podstawie postulatów *de lege ferenda*.

Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 174; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2004, s. 193. Odmienne stanowisko prezentuje W. Sokolewicz wskazując, że w pewnych sytuacjach Prezydent może odmówić uwzględnienia wniosku szefa rządu, zob.: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 161 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 9–10.

⁶ W tym kontekście stosowane jest określenie Prezydenta jako „notariusza” i wykonawcy woli premiera, zob.: D. Dudek, *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 275.

⁷ E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej Konstytucji i praktyce lat 1997–2007*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Zalucka, Rzeszów 2007; B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4; S. Patyra, *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizowania funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojoznawcze” t. XXXI, *Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułło*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2014; J. Juchniewicz, *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5.

II.

Ustawa zasadnicza w dość szczegółowy sposób reguluje tryb pociągania ministrów do indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem. Zgodnie z art. 159 Konstytucji RP egzekwowanie tej odpowiedzialności następuje poprzez wyrażenie członkowi Rady Ministrów wotum nieufności. Zgodnie z tym przepisem Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności na wniosek zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Do jego uchwalenia wymagana jest większość ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej jest zobowiązany do odwołania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Z kolei w razie odrzucenia wniosku, powtórny wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem tego terminu, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów⁸.

Należy zaznaczyć, iż ani Konstytucja RP, ani regulamin Sejmu nie precyzują bliżej przesłanek, które powinny uzasadniać wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Regulamin Sejmu stanowi, iż wniosek powinien być złożony na piśmie, nie wprowadza jednak wymogu jego uzasadnienia⁹. Jednakże regułą jest, że do wniosku w sprawie wyrażenia wotum nieufności ministrowi dołącza się uzasadnienie, w którym wskazane są zarzuty formułowane przeciwko ministrowi. Mogą być to zarzuty dotyczące polityki ministra, działalności podległych mu organów, jak i jego zachowania w życiu prywatnym. Wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności może być zatem złożony z każdego powodu i w każdym czasie¹⁰. Wymóg formal-

⁸ Art. 159 ust. 2 w zw. z art. 158 ust. 2 Konstytucji.

⁹ Można przyjąć, iż wymóg sporządzenia uzasadnienia wniosku wynika z faktu, że podlega on ocenie właściwej komisji sejmowej; zob.: B. Opaliński, op.cit., s. 105; R. Mojak, op.cit., s. 587. Odmiennie J. Mordwilko, którego zdaniem wymóg dołączenia uzasadnienia do wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi należy traktować jako ograniczenie uprawnień Sejmu do egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów; zob.: J. Mordwilko, *Opinia w sprawie 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*, t. I, wybór i oprac. W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 545.

¹⁰ J. Kuciński, *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017, s. 409. Nie istnieje zatem żaden „okres ochronny” dla ministrów, w czasie którego nie można by było złożyć takiego wniosku. Teoretycznie wniosek

ny, jakim jest zebranie poparcia minimum 69 posłów w praktyce nie stanowi przeszkody przed składaniem kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu wniosków o wyrażenie ministrom wotum nieufności w trakcie jednej kadencji Sejmu¹¹. Należy przy tym pamiętać, że nie wszystkie z tych wniosków były rozpatry-

o wyrażenie ministrowi wotum nieufności może być złożony już w dniu jego zaprzysiężenia przez Prezydenta. W praktyce pierwsze wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrom pojawiają się w ciągu kilku pierwszych miesięcy pracy gabinetu. Za rekordzistów należy uznać: ministra Włodzimierza Cimoszewicza w rządzie Leszka Millera (wniosek został złożony już w listopadzie 2001 r. – po nieco ponad miesiącu działalności), ministra Marka Balickiego w drugim rządzie Marka Belki (wniosek złożony we wrześniu 2004 r. – po 3 miesiącach działalności); ministrów Wojciecha Jasińskiego i Romana Giertycha w rządzie Jarosława Kaczyńskiego (wnioski złożone już w lipcu 2006 r., czyli po kilku dniach działalności, jednak do tego czasu należy doliczyć okres ich urzędowania w gabinecie K. Marcinkiewicza, odpowiednio 5 miesięcy i 2 miesiące); ministra Radosława Sikorskiego w drugim rządzie Donalda Tuska (wniosek złożony już po kilkunastu dniach od jego zaprzysiężenia, ale do tego okresu należy doliczyć okres sprawowania przez niego urzędu ministra w pierwszym rządzie D. Tuska); a także ministra Mariusza Błaszczaka w rządzie Beaty Szydło (wniosek został złożony w lutym 2016 r. – po 3 miesiącach działalności); zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 105 i 3254; Sejmu V kadencji nr 844 i 845; Sejmu VII kadencji nr 43; Sejmu VIII kadencji nr 281. W doktrynie istnieje spór dotyczący kwestii, czy wniosek o wotum nieufności wobec ministra może być zgłoszony w sytuacji, gdy minister został już odwołany ze stanowiska w trybie art. 161 Konstytucji lub ze względu na uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu. A. Szmyt neguje taką możliwość, zob.: A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 328–329. Odmienne W. Sokolewicz, który dopuszcza uchwalenie wotum nieufności wobec ministra zasiadającego w rządzie zdymisjonowanym, który pełni dalej swoje obowiązki do czasu powołania nowego gabinetu; zob.: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993, s. 69–70. Moim zdaniem należy przyjąć, że obecna Konstytucja literalnie nie wyklucza możliwości złożenia takiego wniosku, jednakże wydaje się, że byłoby to niezasadne. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z art. 154 ust. 1 powołanie nowego gabinetu powinno nastąpić w ciągu 14 dni od przyjęcia dymisji poprzedniego rządu. Jest to zatem zbyt krótki okres, aby w tym czasie Sejm zdołał rozpatrzyć złożony wniosek.

¹¹ W III kadencji Sejmu złożono 10 wniosków o wyrażenie ministrom wotum nieufności (druki nr 320, 321, 753, 869, 929, 1620, 1786, 2075, 2092, 3011), w IV kadencji – 20 wniosków (druki nr 105, 190, 419, 885, 1126, 1403, 1413, 1419, 1464, 1984, 2058, 2104, 2808, 3254, 3296, 3632, 3786, 3787, 4061, 4115) w V kadencji – aż 27 (druki nr 446, 725, 844, 845, 1311, 1442, 1478, 1930, 1960–1978), w VI kadencji – 11 (druki nr 583, 761, 2027, 2164, 3726, 3784, 3945, 4043, 4060, 4199, 4597), w VII kadencji – 9 (druki nr 43, 100, 407, 960, 1169, 1241, 1720, 2015, 2498), w VIII kadencji (wg stanu na 25.11.2017 r.) – 8 wniosków (druki nr 281, 662, 934, 1320, 1520, 1629, 1690, 1838).

wane przez Sejm. Zdarzały się wypadki, w których minister, wobec którego złożono wniosek o wyrażenie wotum nieufności, był odwoływany przed rozpatrzeniem tego wniosku przez Prezydenta RP w trybie art. 161 Konstytucji¹². Dochodziło również do sytuacji, w której przed rozpatrzeniem wniosku następowała dymisja całego rządu¹³. W takich przypadkach należy przyjąć, że wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności staje się bezprzedmiotowy i jako taki nie może być dalej procedowany.

Analizując częstotliwość składania wniosków o wyrażenie ministrom wotum nieufności należy zauważyć, że niektórzy ministrowie byli poddawani szczególnej krytyce ze strony Sejmu. Niechlubny rekord w tej dziedzinie należy do osób kierujących resortem Skarbu Państwa, wobec których złożono

¹² Bez znaczenia jest, czy odwołanie ministra następuje na skutek jego rezygnacji złożonej Prezesowi Rady Ministrów, czy też wynika z decyzji premiera. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że zwłaszcza w przypadku rządu mniejszościowego dochodzi do „prewencyjnego” odwołania ministra w trybie art. 161 Konstytucji, w celu uniknięcia debaty nad wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Z tego powodu Sejm nie rozpatrywał wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrom Emilowi Wąsaczowi i Mirosławowi Handke w rządzie Jerzego Buzka złożonych w lipcu 2000 r. oraz wszystkim ministrom rządu Jarosława Kaczyńskiego złożonych w lipcu 2007 r., a także wniosku skierowanego przeciwko ministrowi Mikołajowi Budzanowskiemu w drugim rządzie Donalda Tuska złożonego w kwietniu 2013 r.; zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 2075 i 2092; Sejmu V kadencji nr 1930, 1960–1978; Sejmu VII kadencji nr 1241; postanowienia Prezydenta RP z 20 lipca 2000 r. i 16 sierpnia 2000 r. w sprawie zmiany w składzie Rady Ministrów (M.P. 2000, Nr 23, poz. 470; Nr 25, poz. 519); postanowienia Prezydenta RP z 7 sierpnia 2007 r. nr 1131–20–07 i nr 1131–22–07, z 13 sierpnia 2007 r. nr 1131–23–07 i nr 1131–24–07, z 7 września 2007 r. nr 1131–27–07 i nr 1131–28–07 oraz z 24 kwietnia 2013 r., nr 1131–11–13 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. 2007, Nr 50, poz. 574–575, Nr 52, poz. 593–594, Nr 60, poz. 691–692, 2013, poz. 387). Z kolei w wypadku wniosku z lutego 2005 r. o wyrażenie wotum nieufności ministrowi Jerzemu Hausnerowi w drugim rządzie Marka Belki minister sam złożył rezygnację z urzędu, gdyż zaangażował się w tworzenie nowego ugrupowania politycznego; zob.: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 3787; postanowienie Prezydenta RP z 31 marca 2005 r. nr 113-7-05 o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. 2005, Nr 21, poz. 327); G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki* (2 V 2004–31 X 2005), [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 264–265.

¹³ Do takiej sytuacji doszło w przypadku wniosku o wyrażenie wotum nieufności Wojciechowi Jasińskiemu, Ministrowi Skarbu Państwa w rządzie Kazimierza Marcinkiewicza. Wniosek został złożony 22 czerwca 2006 r., nie został jednak rozpatrzony przez Sejm, gdyż premier K. Marcinkiewicz złożył dymisję gabinetu w dniu 10 lipca 2006 r.; zob.: druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 725; postanowienie Prezydenta RP z 10 lipca 2006 r. nr 113–30–06 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2006, Nr 48, poz. 518).

łącznie 12 wniosków o wyrażenie wotum nieufności¹⁴. W dalszej kolejności należy wymienić osoby sprawujące urząd Ministra Infrastruktury (względnie Ministra Transportu – łącznie 10 wniosków), Ministra Zdrowia (9 wniosków), Ministra Finansów (8 wniosków), Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (względnie Ministra Spraw Wewnętrznych – łącznie 8 wniosków) oraz Ministra Edukacji Narodowej (6 wniosków). Niewątpliwie powyższe statystyki można uzasadnić polityczną rangą poszczególnych resortów. Praca Ministra Skarbu Państwa podlega zawsze krytyce ze strony opozycji parlamentarnej, która często formułuje zarzuty dotyczące sprzedaży majątku państwowego oraz obsady spółek Skarbu Państwa. Negatywna ocena opozycji oraz opinii publicznej dotyczy również takich dziedzin funkcjonowania państwa jak działalność służby zdrowia, Policji i służb specjalnych, decydowanie o inwestycjach infrastrukturalnych, w tym o budowie autostrad i dróg ekspresowych, wprowadzanie reform edukacji, a także funkcjonowanie systemu podatkowego i finansów publicznych w ogólności. Stąd też ministrowie zajmujący się tymi dziedzinami polityki państwa muszą liczyć się z częstą krytyką ze strony opozycji parlamentarnej, która w ten sposób dąży do zwiększenia swojego poparcia w społeczeństwie. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż często zdarza się, że negatywna ocena działalności wskazanych wyżej ministrów jest formułowana także przez polityków koalicji rządowej¹⁵. Tym samym autorzy wniosku o wotum nieufności wobec takiego ministra mogą zakładać, że uda im się skłonić posłów koalicji rządowej do głosowania za wnioskiem, a przynajmniej wywołać niepokój w obozie rządzącym. Ponadto debata nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności jest doskonałą okazją dla opozycji parlamentarnej nie tylko do przedstawienia oceny pracy krytykowanego ministra, ale także do przedstawienia opinii publicznej swojego stanowiska w danej dziedzinie polityki państwa.

¹⁴ W III kadencji Sejmu złożono 3 wnioski przeciwko Emilowi Wąsaczowi i 1 przeciwko Aldonie Kameli-Sowińskiej (druki nr 753, 1620, 2092 i 3011); w IV kadencji – po 1 wniosku wobec Wiesława Kaczmarka, Zbigniewa Kaniewskiego i Jacka Sochy (druki nr 190, 2808, 3786); w V kadencji – 3 wnioski dotyczące Wojciecha Jasińskiego (druki nr 725, 844, 1966); w VI kadencji – 1 wniosek przeciwko Aleksandrowi Gradowi (druk nr 4060); w VII kadencji – 1 wniosek przeciwko Mikołajowi Budzanowskiemu (druk nr 1241).

¹⁵ Por. przypadek Ministra Infrastruktury Marka Pola w rządzie L. Millera, który był krytykowany przez posłów koalicyjnego PSL; zob.: „Kapitałny socjalista”, „Wprost”, nr 1081, z 17 sierpnia 2003 r., <http://www.wprost.pl/ar/?O=47778> (25.11.2017).

Niejako na drugim biegunie znajdują się resorty Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego czy Sportu i Turystyki, gdzie jak dotąd nie zgłoszono wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrom kierującym tymi resortami¹⁶. Należy to łączyć z niewielkim politycznym znaczeniem tych resortów, a co za tym idzie – praktyką powierzania stanowisk ministrów osobom bezpartyjnym („ministrowie – fachowcy”), albo politykom z tzw. drugiego szeregu. Dodatkowo osoby te najczęściej nie podejmują żadnych niepopularnych decyzji, stąd też brak jest podstaw do formułowania wobec nich wniosków o wyrażenie wotum nieufności i wywoływania politycznej dyskusji w danej dziedzinie funkcjonowania państwa.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku żądania wyrażenia wotum nieufności ministrowi większość potrzebna do podjęcia takiej uchwały jest identyczna jak w wypadku uchwały o wyrażeniu wotum nieufności Radzie Ministrów. Jest to większość ustawowej liczby posłów, czyli co najmniej 231 głosów. W praktyce zatem wniosek musi uzyskać poparcie wszystkich posłów opozycyjnych oraz części posłów koalicji rządowej. Jest to niezmiernie trudne zważywszy na fakt, iż głosowanie przeciwko „własnemu” ministrowi jest postrzegane jako głosowanie przeciwko rządowi. Dotychczas wnioski o wyrażenie ministrom wotum nieufności były składane ponad 85 razy, przy czym Sejm rozpatrzył 59 wniosków. Żaden z nich nie uzyskał wymaganego poparcia. Realna szansa uchwalenia wotum nieufności zaistniała w styczniu 2000 r. w przypadku Ministra Skarbu Państwa Emila Wąsacza oraz w kwietniu 2004 r. w przypadku Ministra Skarbu Państwa Zbigniewa Kaniewskiego. W obydwu przypadkach ponad 220 posłów głosowało za uwzględnieniem wniosków, zaś o ich odrzuceniu zadecydował fakt, iż kilku posłów wstrzymało się od głosu¹⁷. Ponadto jeszcze w 15 przypadkach zwolennicy odwołania mi-

¹⁶ Pominąć w tym wypadku należy zgłoszenie wniosków przeciwko tym ministrom (z wyjątkiem Ministra Sportu i Turystyki) w lipcu 2007 r., wynikało to z taktyki opozycji, która złożyła wnioski wobec wszystkich ministrów rządu Jarosława Kaczyńskiego.

¹⁷ W wypadku ministra E. Wąsacza za wyrażeniem wotum nieufności głosowało 229 posłów, 2 wstrzymało się od głosu, a 176 było przeciw; natomiast w przypadku ministra Z. Kaniewskiego za wyrażeniem wotum nieufności głosowało 226 posłów, 6 wstrzymało się od głosu, a 188 było przeciw; zob.: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/DC5109FE49D-7DF1EC1257456004D4B50?OpenDocument> (1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/884A5AAA1EA72F4FC12570C700301A48?OpenDocument> (1.02.2017).

nistra zebrali ponad 200 głosów za wyrażeniem wotum nieufności¹⁸. Można przyjąć, iż wyniki poszczególnych głosowań odzwierciedlają skalę negatywnej oceny polityki danego ministra przez opozycję. Jednakże zdyscyplinowanie posłów koalicji rządowej powoduje, iż uchwalenie wotum nieufności jest właściwie niemożliwe. Dlatego do chwili obecnej żaden z wniosków nie uzyskał wymaganej większości głosów. Tym niemniej instytucja ta nadal pozostaje jednym z najważniejszych uprawnień opozycji parlamentarnej, dzięki której możliwe jest kontrolowanie działalności poszczególnych ministrów, a pośrednio – również całego rządu.

¹⁸ Ponad 200 głosów uzyskały: wniosek przeciwko Ministrowi Skarbu Państwa E. Wąsaczowi z listopada 1998 r.; dwa wnioski przeciwko Ministrowi Infrastruktury Markowi Polowi z marca 2003 r.; dwa wnioski przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztofowi Janikowi z marca i października 2003 r.; wniosek przeciwko Ministrowi Zdrowia Markowi Balickiemu z września 2004 r.; wniosek przeciwko szefowi MSZ Włodzimierzowi Cimoszewiczowi z września 2004 r., dwa wnioski przeciwko Ministrowi Finansów Mirosławowi Gronickiemu z maja i czerwca 2005 r.; trzy wnioski przeciwko Ministrowi Zdrowia Bartoszowi Arłukowiczowi ze stycznia i grudnia 2012 r. oraz grudnia 2013 r.; wniosek przeciwko szefowej MEN Krystynie Szumilas z maja 2012 r.; wniosek przeciwko Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Sławomirowi Nowakowi z marca 2013 r. oraz przeciwko szefowi MSW Bartłomiejowi Sienkiewiczowi z czerwca 2014 r., zob.: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/286C03FAC4A740B6C1257456004D73BD?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/D21B1F3A36026B4BC12570C7002FF734?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/E8114C9D616A0F75C12570C7002FF762?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/F49850D1F0C747B3C12570C7003007CE?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/39EBC21A6CBD64D8C12570C7002FF84C?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/2D389E5C975326A8C12570C7003024D6?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/861262B12A35AF54C12570C7003025D7?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/078AEEDCAA28C1D4C12570C700303BD8?OpenDocument> (1.02.2017); <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/1178D77A640CCFCDC12570C8003FF870?OpenDocument> (1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=0E4107588C87291BC125797B00524C87> (1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1F153C09D99B88A0C1257AD1002895BE> (1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=554AAAC2C471431CC1257C4A005323D3> (1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BBB0055ADCF76987C12579FF00325670> (1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=41977A82612EF3B4C1257B2D0046BA3F> (1.02.2017); <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=32031647EA56AABEC1257CFB002BA362> (1.02.2017).

III.

Obecna ustawa zasadnicza w sposób dość lakoniczny reguluje instytucję odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów. Artykuł 161 Konstytucji RP nie określa przesłanek materialnych wniosku o odwołanie ministra, nie wymaga również, aby ten wniosek był opatrzony uzasadnieniem¹⁹. Wniosek premiera o odwołanie ministra w trybie art. 161 Konstytucji RP może być zatem złożony z własnej inicjatywy szefa rządu, albo może być rezultatem zaakceptowania rezygnacji złożonej przez ministra. Oczywiście możliwa jest sytuacja, w której minister składa rezygnację ze stanowiska po tym, jak zostanie powiadomiony przez premiera o negatywnej ocenie swojej pracy²⁰. Tym niemniej formalną podstawą odwołania ministra w tym trybie jest wyłącznie wniosek Prezesa Rady Ministrów. W ten sposób ustrojodawca przyznaje premierowi swobodę w zakresie kształtowania składu osobowego Rady Ministrów, a także wskazuje na jego nadrzędność w stosunku do ministrów²¹.

W praktyce skutkuje to częstym korzystaniem z tego uprawnienia przez kolejnych szefów rządów. Spośród 23 członków gabinetu Jerzego Buzka powołanych w październiku 1997 r. przez Prezydenta, tylko 7 osób (w tym premier) pozostało w rządzie do dnia złożenia dymisji przez Prezesa Rady Ministrów w październiku 2001 r. Łącznie w ciągu 4 lat z rządu odwołano 30 osób, a powołano 25²². W toku działalności rządu Leszka Millera doszło do odwo-

¹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 829–830.

²⁰ W tym wypadku mówi się o „kurtuazyjnej procedurze odwołania członka rządu”, zob.: W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 161 Konstytucji...*, s. 15. R. Mojak określa takie zachowanie premiera jako „»miękką« formę egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków rządu”, R. Mojak, op.cit., s. 597.

²¹ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status...*, s. 79–80.

²² Przy czym J. Marszałek-Kawa i D. Kawa podają, iż tylko trzech ministrów: J. Steinhoff i L. Komołowski oraz przewodniczący KBN A. Wiszniewski zachowali swoje stanowiska przez cały czas trwania rządu J. Buzka, zob.: J. Marszałek-Kawa, D. Kawa, *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997–18 X 2001)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP...*, s. 205. Gdyby jednak brać pod uwagę formalne kryterium niezmienionego „stanowiska”, to od momentu powołania rządu do jego dymisji swoje stanowisko w niezmienionym kształcie utrzymał jedynie J. Pałubicki, minister – koordynator służb specjalnych. W tym czasie premier J. Buzek objął funkcję przewodniczącego KIE, minister J. Steinhoff otrzymał stanowisko wicepremiera, minister L. Komołowski również otrzymał stanowisko wicepremiera, a jego resort został przekształcony w urząd Ministra

łania 16 ministrów, skutkiem czego tylko 6 osób (w tym premier) pozostało w rządzie w dniu złożenia dymisji gabinetu w maju 2004 r. W przypadku kolejnych gabinetów wnioski o odwołanie ministrów dotyczyły zazwyczaj mniej niż 50% składu Rady Ministrów. W II rządzie Marka Belki odwołano 9 ministrów, w rządzie Kazimierza Marcinkiewicza – 8, w rządzie Jarosława Kaczyńskiego – 11²³, w I gabinecie Donalda Tuska – 9²⁴. Z kolei w II gabinecie Donalda Tuska – odwołano aż 14 ministrów spośród 19 powołanych w listopadzie 2011 r.²⁵ W toku funkcjonowania gabinetu Ewy Kopacz doszło do 4 zmian na stanowiskach ministrów²⁶, zaś w rządzie Beaty Szydło doszło do odwołania 2 ministrów²⁷.

Analiza praktyki wskazuje, że przyczynami odwołania ministra ze stanowiska mogą być wszelkie okoliczności, zarówno natury organizacyjnej (przede wszystkim zmiany strukturalne w rządzie²⁸, zakończenie działań realizowa-

Pracy i Opieki Społecznej, zaś A. Wiszniewski otrzymał tytuł Ministra Nauki, zob.: P. Kaleta, *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy publicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r.*, Łódź 2014, s. 117.

²³ Liczba ta nie uwzględnia sytuacji z września 2007 r., kiedy to premier J. Kaczyński złożył wnioski o odwołanie 15 członków rządu, a następnie wystąpił o powołanie tych samych osób na te same stanowiska. Takie zachowanie wynikało z chęci uniemożliwienia Sejmowi rozpatrzenia wniosków o wyrażenie tym ministrom wotum nieufności w trybie art. 159 Konstytucji.

²⁴ P. Kaleta, op.cit., s. 117–137.

²⁵ Ibidem, s. 137–140.

²⁶ Postanowienia Prezydenta RP z 30 kwietnia 2015 r. nr 1131.3.2015, z 4 maja 2015 r. nr 1131.4.2015 oraz z 15 czerwca 2014 r. nr 1131.5.2015, nr 1131.6.2015, nr 1131.7.2015, nr 1131.8.2015, nr 1131.9.2015, nr 1131.10.2015 o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. 2015, poz. 414, 432, 583–588).

²⁷ Postanowienia Prezydenta RP z 14 września 2016 r. nr 1131.14.2016 i z 28 września 2016 r. nr 1131.15.2016 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. 2016, poz. 915 i 940).

²⁸ W tej grupie należy wymienić przypadki: przekształcenia resortu Ochrony Środowiska w Ministerstwo Środowiska w 1999 r. (co wiązało się z dymisją ministra J. Szyski), likwidacją resortu Gospodarki i połączenia go z resortem Pracy i Polityki Społecznej w Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r. (co wiązało się z dymisją Ministra Gospodarki J. Piechoty), połączenie resortu Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz resortu Rozwoju Regionalnego w Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w 2013 r. (co wiązało się z dymisją szefa MTBiGM S. Nowaka), czy też planowanej likwidacji resortu Skarbu Państwa, co było powodem odwołania ministra D. Jackiewicza w 2016 r.; zob.: P. Kaleta, op.cit., s. 113, 119, 139–140; postanowienie Prezydenta RP z 14 września 2016 r. nr 1131.14.2016 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. 2016, poz. 915).

nych przez ministra)²⁹ czy osobistej (np. objęcie przez ministra innego stanowiska³⁰, rezygnacja ze względu na stan zdrowia lub inne przyczyny, śmierć³¹), jak i politycznej. Wśród przyczyn natury politycznej należy wymienić przede wszystkim: 1) występowanie rozbieżności pomiędzy polityką ministra a poli-

²⁹ Dotyczyło to przede wszystkim ministrów zadaniowych, którzy byli powoływani w skład gabinetu na czas potrzebny do wykonania konkretnego zadania. Stąd też w rządzie J. Buzka przez pewien czas zasiadali J. Widzyk (jako minister ds. usuwania skutków powodzi) i T. Kamińska (jako minister ds. wprowadzenia reform społecznych), zaś w rządzie L. Millera czasowo istniało stanowisko ministra ds. organizacji referendum akcesyjnego (zajmowane przez L. Nikolskiego) oraz ministra ds. przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej (zajmowane przez D. Hübner); zob.: P. Kaleta, *op.cit.*, s. 112–113, 119–120.

³⁰ Objęcie innego stanowiska mogło dotyczyć zarówno stanowiska w rządzie, jak i w innych instytucjach państwa albo w partii politycznej. W tej pierwszej grupie należy wymienić: odwołanie ministra R. Czarneckiego z funkcji przewodniczącego KIE i powołanie go na stanowisko ministra-członka Rady Ministrów ds. integracji europejskiej w 1998 r., odwołanie ministra J. Widzyka z funkcji ministra-członka Rady Ministrów ds. usuwania skutków powodzi i objęcie przez niego stanowiska ministra – szefa KPRM w 1999 r., odwołanie J. Hausnera ze stanowiska szefa MPiPS i objęcie przez niego kierownictwa nowego resortu Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w 2003 r., odwołanie I. Jarugi-Nowackiej z funkcji ministra-członka Rady Ministrów ds. polityki społecznej, równego statusu kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałaniu dyskryminacji i objęcie przez nią stanowiska Ministra Polityki Społecznej w 2004 r., odwołanie szefa MENiS M. Sawickiego i powołanie go na urząd Ministra Edukacji Narodowej we wrześniu 2005 r., odwołanie M. Seweryńskiego z urzędu Ministra Nauki i Edukacji i powołanie go na urząd Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w maju 2006 r., odwołanie T. Syryczyka z urzędu Ministra Transportu i Budownictwa i powołanie go na urząd Ministra Transportu w maju 2006 r., odwołanie Minister Rozwoju Regionalnego E. Bienkowskiej i powołanie jej na urząd Ministra Infrastruktury i Rozwoju w październiku 2013 r., jak również odwołanie M. Morawieckiego z urzędu Ministra Rozwoju i powołanie go na urząd Ministra Rozwoju i Ministra Finansów we wrześniu 2016 r. W drugiej grupie należy wymienić odwołania ministrów wynikające z objęcia przez nich urzędu Marszałka Sejmu, co dotyczyło: odwołania szefa MSWiA J. Oleksego w kwietniu 2004 r., odwołanie szefa MSZ W. Cimoszewicza w styczniu 2005 r., a także odwołanie Minister Zdrowia E. Kopacz w listopadzie 2011 r. W trzeciej grupie należy wymienić dymisję W. Olejniczaka z urzędu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w maju 2005 r., motywowaną objęciem przez niego funkcji przewodniczącego SLD, zob.: P. Kaleta, *op.cit.*, s. 113–140, 170, postanowienia z 28 września 2016 r. nr 1131.16.2016 i 1131.17.2016 Prezydenta RP o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. 2016, poz. 941–942).

³¹ W lutym 2000 r. zmarł Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego A. Zakrzewski, a w listopadzie 2000 r. Minister Zdrowia F. Cegielska. Z kolei w lutym 2010 r. rezygnację z urzędu Ministra Środowiska złożył M. Nowicki, argumentując tę decyzję chęcią przejścia na emeryturę, zob.: P. Kaleta, *op.cit.*, s. 114, 116, 136.

tyką Prezesa Rady Ministrów lub innych ministrów, 2) podjęcie przez ugrupowanie polityczne, z którego wywodzi się minister, decyzji o wycofaniu się z koalicji rządowej³², 3) walki wewnętrzne w ramach ugrupowania politycznego, które rekomendowało ministra³³, a także 4) chęć uniknięcia pociągnięcia ministra do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem³⁴. Bez wątpienia za formę egzekwowania odpowiedzialności politycznej ministrów względem premiera można uznać przypadki wymienione wyżej w punkcie pierwszym. Zaznaczyć należy, iż rozbieżności pomiędzy polityką ministra a polityką premiera mogą dotyczyć zarówno celowości czy zasadności pracy całego resortu, jak i pojedynczej decyzji ministra w konkretnej sprawie. Ponadto w tym punkcie mieszczą się również przypadki pociągnięcia ministra do odpowiedzialności za nieprawidłowości w jego działaniu lub działaniu podległych mu organów³⁵. Zdarzają się również sytuacje, w których odwołanie przez premie-

³² W czerwcu 2000 r. Unia Wolności wystąpiła z koalicji z AWS, co skutkowało odwołaniem 4 ministrów wywodzących się z UW. W marcu 2003 r. koalicję z SLD i UP opuściło PSL (odwołano 2 ministrów), we wrześniu 2006 r. Samoobrona RP wystąpiła z koalicji z PiS i LPR (odwołano 1 ministra), we wrześniu 2007 r. Samoobrona RP i LPR wystąpiły z koalicji z PiS (odwołano 4 ministrów), zob.: P. Kaleta, op.cit., s. 115, 119–120, 130, 131–132.

³³ Taki charakter bez wątpienia miała dymisja Ministra Łączności M. Srebro przez premiera J. Buzka ze względu na cofnięcie mu rekomendacji przez ZChN. Podobnie należy traktować dymisję K. Janika z funkcji szefa MSWiA w styczniu 2004 r. i powołanie na to stanowisko J. Oleksego, zmiana ta miała na celu uniknięcie rozłamu w szeregach SLD. Do tej kategorii należy zaliczyć także rezygnację W. Pawlaka z funkcji wicepremiera i Ministra Gospodarki, która była spowodowana porażką w wyborach na szefa PSL z J. Piechocińskim. Co istotne, po przyjęciu tej rezygnacji przez premiera to właśnie J. Piechociński objął stanowiska wicepremiera i szefa MG, zob.: W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 252; J. Sadecki, *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009, s. 146–147; <http://forsal.pl/artykuly/664923,waldemar-pawlak-oficjalnie-odwolany-ze-skladu-rzadu.html> (14.10.2016).

³⁴ Do tej grupy należą „wyprzedzające” dymisje ministrów M. Handke i E. Własza w sierpniu 2000 r. oraz wszystkich ministrów gabinetu J. Kaczyńskiego we wrześniu 2007 r., zob.: P. Kaleta, op.cit., s. 115–116, 132–133; W. Jednaka, op.cit., s. 262–263.

³⁵ Dla przykładu oficjalnym powodem rezygnacji Ministra Sprawiedliwości M. Sadowskiego we wrześniu 2004 r., była seria niepochlebnych artykułów prasowych dotyczących spowodowania przez niego wypadku samochodowego w 1995 r., za który nie poniósł odpowiedzialności. Odwołania Ministra Sportu T. Lipca oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi A. Leppera w lipcu 2007 r. wynikały z ciężących na nich zarzutów o charakterze korupcyjnym. Z kolei powodem rezygnacji Ministra Sprawiedliwości Z. Cwiakalskiego w styczniu 2009 r. był fakt, iż minister nie sprawował odpowiedniego nadzoru nad Służbą Więzienną i nie zareagował na samobójstwo w zakładzie karnym popełnione przez R. Pazika, jednego ze skazanych

ra jednego z ministrów skutkuje tym, iż inny członek gabinetu, sprzeciwiając się polityce personalnej szefa rządu, również składa dymisję³⁶. Ponadto również w przypadku zmian personalnych wywołanych przekształceniami ministerstw istotne są czynniki polityczne, związane z oceną pracy ministrów, których resorty są likwidowane lub łączone³⁷.

Analizując poszczególne przypadki dymisji ministrów można sformułować kilka wniosków natury ogólnej. W omawianym okresie widoczne jest przede wszystkim zróżnicowanie poszczególnych resortów w zakresie częstotliwości zmian na stanowiskach ministrów. Od 1997 r. najczęściej dochodziło do zmian na stanowiskach ministrów: Finansów, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Sprawiedliwości oraz Zdrowia³⁸. Bez wątpienia wyini-

w głośniejszej sprawie porwania i zabójstwa K. Olewnika, zob.: G. Rydlewski, op.cit., s. 264–265; A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 587–589; http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,6189864,Cwiakalski__Musialem_odejsc__bo_nie__uderzyłem_piescia.html (14.10.2016).

³⁶ Taki charakter miała np. rezygnacja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego K.M. Ujazdowskiego, złożona w proteście przeciwko odwołaniu z rządu Ministra Sprawiedliwości L. Kaczyńskiego, zob.: W. Jednaka, op.cit., s. 264.

³⁷ Przykładem takiej sytuacji było odwołanie J. Szyszki z urzędu Ministra Ochrony Środowiska przez premiera J. Buzka. Formalnie ta dymisja była związana z zmianą podstawy prawnej działania resortu i jego przekształceniem w Ministerstwo Środowiska. Faktycznie jednak powodem odwołania J. Szyszki były względy polityczne – minister należał do tych członków PC, którzy nie zgłosili akcesu do nowego ugrupowania w ramach AWS o nazwie Polska Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna (PPChD). W ten sposób minister znalazł się w opozycji do własnego rządu i dlatego konieczne było jego odwołanie; zob.: W. Jednaka, op.cit., s. 252. Podobnie w przypadku rządu L. Millera, wraz z likwidacją Ministerstwa Gospodarki dokonano odwołania ministra J. Piechoty, jednak za tą dymisją przemawiały także względy polityczne (negatywna ocena jego polityki w zarządzaniu resortem, brak pomysłów na rozwiązanie problemów związanych ze Stoczną Szczecińską, czy restrukturyzacją hutnictwa), zob.: A. Dudek, op.cit., s. 468–469, 484; B. Michalak, M.S. Winclawska, *Rząd Leszka Millera (19 X 2001–2 V 2004)*, [w:] *Rządy koalicyjne...*, s. 236–237.

³⁸ W okresie od uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. do dnia dzisiejszego w trakcie funkcjonowania kolejnych gabinetów doszło do 10 zmian na stanowisku Ministra Finansów, 9 zmian na stanowisku Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 9 zmian na stanowisku Ministra Skarbu Państwa, 8 zmian na stanowisku Ministra Sprawiedliwości, 8 zmian na stanowisku Ministra Zdrowia oraz 6 zmian na stanowisku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wśród tych zmian nie uwzględniono dymisji wszystkich ministrów, jakiej dokonał premier J. Kaczyński we wrześniu 2007 r. będącej reakcją na złożenie wobec tych ministrów wniosków o wyrażenie wotum nieufności przez Sejm.

ka to z faktu, iż praca tych resortów podlega największej krytyce ze strony opozycji parlamentarnej oraz opinii publicznej, ze względu na liczne bolączki i kryzysy trapiące te dziedziny aktywności państwa. Ponadto szczególna rola Ministra Finansów jako głównej postaci zarządzającej finansami publicznymi i konstruującej budżet państwa powoduje, iż jest on obiektem nacisków ze strony premiera i członków gabinetu. Stąd też tylko w wypadku pierwszego rządu Donalda Tuska oraz rządu Ewy Kopacz nie doszło do zmiany na tym stanowisku. Niejako na drugim biegunie znajdują się urzędy ministrów: Gospodarki, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Pracy i Polityki Społecznej, czyli resorty o mniejszym znaczeniu politycznym. Przypadki odwołania wymienionych wyżej ministrów w trakcie funkcjonowania gabinetu występują stosunkowo rzadko³⁹. Co ciekawe, w tej grupie znajdują się także szefowie bardzo istotnych resortów Obrony Narodowej (trzy przypadki odwołania) i Spraw Zagranicznych (również trzy przypadki odwołania w trakcie funkcjonowania gabinetu)⁴⁰.

Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy wpływ na odwołanie poszczególnych ministrów ma ich przynależność partyjna lub bezpartyjność. Zauważyć należy, iż wszystkie gabinety, jakie funkcjonowały w latach 1997–2015, były gabinetami koalicyjnymi⁴¹. Dodatkowo spośród 145 ministrów,

³⁹ W omawianym okresie doszło do 2 zmian na stanowisku Ministra Gospodarki, 1 zmiany na stanowisku Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz 3 zmian na stanowisku Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Należy przy tym zaznaczyć, że dymisja Ministra Gospodarki i Pracy J. Hausnera w 2005 r. związana była z chęcią zaangażowania się w tworzenie nowej formacji politycznej, zaś dymisja Ministra Gospodarki W. Pawlaka w 2012 r. wynikała z porażki w wyborach na prezesa PSL; zob.: G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki...*, s. 264–265; <http://forsal.pl/artykuly/664923,waldemar-pawlak-oficjalnie-odwolany-ze-skladu-rzadu.html> (14.10.2016).

⁴⁰ Jednakże zauważyć należy, że dymisje szefa MSZ B. Geremka i szefa MON J. Onyszkiewicza w czerwcu 2000 r. wynikały z rozpadu koalicji AWS – UW, nie zaś z politycznej oceny ich pracy na stanowiskach ministrów. Podobnie odwołanie szefa MSZ W. Cimoszewicza w styczniu 2005 r. było związane z jego wyborem na Marszałka Sejmu. Z kolei odwołanie Ministra Spraw Zagranicznych S. Mellerera w maju 2006 r. było efektem jego rezygnacji ze stanowiska, spowodowanej utworzeniem koalicji rządowej z Samoobroną RP, zob.: P. Kaleta, op.cit., s. 49, 115; M. Karnowski, P. Zaremba, *Marcinkiewicz. Kulisy władzy*, Warszawa 2007, s. 161.

⁴¹ Przy czym rząd J. Buzka był gabinetem o tyle specyficznym, iż faktycznie przez cały czas oparty był na koalicji partii politycznych i stowarzyszeń wchodzących w skład AWS, a dodatkowo do czerwca 2000 r. drugą siłą koalicyjną była UW. Podobnie należy traktować

którzy byli powołani w skład tych gabinetów w momencie ich utworzenia, 77 ministrów (czyli przeciętnie 53,1%) stanowili ministrowie należący do większościowego partnera w koalicji, 22 (przeciętnie 15,2%) do mniejszościowego, a 46 ministrów było osobami bezpartyjnymi (31,7%)⁴². Z tej grupy odwołanych zostało 38 ministrów należących do partii „większościowej”, 14 ministrów partii „mniejszościowej” oraz 22 ministrów bezpartyjnych. Zauważyć przy tym należy, iż większość dymisji ministrów partii „mniejszościowej” (aż 11) wynikało z decyzji o wyjściu tej partii z koalicji. Z kolei stosunkowo duża liczba dymisji ministrów bezpartyjnych wynikała z faktu, iż często powierzano im stanowiska w resortach Finansów, Skarbu Państwa, Sprawiedliwości i Zdrowia⁴³. Stąd też w tym wypadku można zaryzykować hipotezę, iż na odwołanie tych ministrów istotny wpływ miał charakter tych resortów oraz niezadowolenie z pracy konkretnego ministra, a nie fakt ich bezpartyjności⁴⁴.

rząd L. Millera wspierany przez koalicję wyborczą partii SLD i UP oraz drugą siłę koalicyjną w postaci PSL. W tym kontekście rząd J. Buzka od czerwca 2000 r. do złożenia dymisji w październiku 2001 r. oraz rząd L. Millera od marca 2003 r. do dymisji w maju 2004 r. był rządem mniejszościowym jednej koalicji wyborczej. Z kolei gabinet K. Marcinkiewicza w okresie od października 2005 do maja 2006, oraz gabinet J. Kaczyńskiego w okresie od września 2007 do listopada 2007 r. były rządami mniejszościowymi jednej partii politycznej. Specyficzny charakter miał również rząd Beaty Szydło, wspierany przez trzy ugrupowania polityczne: Prawo i Sprawiedliwość, Solidarną Polskę Zbigniewa Ziobry i Polskę Razem Zjednoczoną Prawicę. Ugrupowania te w wyborach do Sejmu RP tworzyły wspólną listę wyborczą, a posłowie tych partii zasiadają wspólnie w klubie poselskim PiS. Stąd też aktualnie urzędujący rząd w dużej mierze przypomina rząd wspierany przez klub poselski AWS w latach 2000–2001, z tą różnicą, że klub poselski PiS posiada większość głosów w Sejmie; zob.: K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 136; <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/klubposlowie.xsp?klub=PiS> (14.10.2016).

⁴² Te i dalsze liczby stanowią obliczenia własne, na podstawie informacji zawartych w pracy P. Kalety, op.cit., s. 110–140.

⁴³ W latach 1997–2015 spośród 14 osób piastujących urząd Ministra Finansów aż 12 było osobami bezpartyjnymi, spośród 15 Ministrów Skarbu Państwa – 7, spośród 15 Ministrów Sprawiedliwości – 4, spośród 13 Ministrów Zdrowia – 4.

⁴⁴ Można wskazać, że odwołania ministrów kierujących tymi resortami występują dość często, niezależnie od faktu, czy odwoływany minister jest osobą bezpartyjną, czy też należy do partii politycznej tworzącej koalicję rządową. Jednakże częste zmiany na stanowiskach niektórych ministrów mogą świadczyć także o niezbyt dokładnym sprawdzaniu kwalifikacji kandydatów na ministrów przez premiera i jego otoczenie.

Z drugiej strony okoliczność, iż dany minister jest osobą nienależącą do żadnej partii politycznej, może osłabiać jego pozycję w rządzie⁴⁵. W razie konfliktów politycznych pomiędzy członkami rządu lub w partii rządzącej łatwiej jest premierowi „poświęcić” taką osobę, niż członka własnego ugrupowania. Z drugiej strony jeżeli premier posiada silną pozycję we własnym ugrupowaniu, to wówczas może z powodzeniem prowadzić autorską politykę personalną, bez oglądania się na opinię pozostałych członków kierownictwa swojej partii politycznej. Praktyka wskazuje, iż kolejni szefowie rządów z równą łatwością odwoływali ministrów wywodzących się z szeregów własnej partii, jak i ministrów bezpartyjnych. Co więcej, nawet szczególnie silna pozycja danego ministra w partii rządzącej, podkreślona objęciem przez niego funkcji wicepremiera, nie stanowiła dla premiera przeszkody do złożenia wniosku o jego odwołanie⁴⁶. Paradoksalnie, najmocniejszą pozycję w gabinecie posiadają ministrowie rekomendowani przez partię koalicyjną: w tym wypadku premier nie może sobie pozwolić na złożenie wniosku o odwołanie takiego ministra bez uprzedniego porozumienia z przedstawicielami partii koalicyjnej, inaczej ryzykuje rozpad koalicji rządowej. Stąd też w zdecydowanej większości wypadków dymisja ministrów należących do mniejszej partii koalicyjnej wiązała się z wystąpieniem tej partii z koalicji. Jedynie trzykrotnie doszło do sytuacji, w której uzasadnieniem dymisji takiego ministra były inne względy. W każdym z tych przypadków premier był zmuszony do uzgodnienia swojej decyzji z kierownictwem partii koalicyjnej⁴⁷.

⁴⁵ W tym kontekście należy przytoczyć przykład odwołania Barbary Piwnik, bezpartyjnego Ministra Sprawiedliwości w rządzie L. Millera. Dymisja B. Piwnik w lipcu 2002 r. i zastąpienie jej przez Grzegorza Kurczuka, jednego z ważniejszych polityków SLD, stanowiła wyraźny ukłon wobec członków SLD (tzw. „dołów partyjnych”), którzy od początku nie zgadzali się na powierzenie tak ważnego resortu osobie bezpartyjnej; zob.: A. Dudek, *op.cit.*, s. 483; <http://www.tygodnikprzeglad.pl/sedzia-po-przejsciach> (14.10.2016).

⁴⁶ Premier J. Buzek zdymisjonował wicepremiera J. Tomaszewskiego we wrześniu 1999 r., premier L. Miller – wicepremiera M. Belkę w lipcu 2002 r., premier J. Kaczyński – wicepremiera L. Dorna w kwietniu 2007 r., a premier D. Tusk – wicepremiera G. Schetynę w październiku 2009 r. Ponadto często dochodziło również do odwołania wicepremierów bezpartyjnych: premier L. Miller odwołał wicepremiera G. Kołodkę w czerwcu 2003 r., premier M. Belka – wicepremiera J. Hausnera w marcu 2005 r., a premier D. Tusk – wicepremiera J.V. Rostowskiego w październiku 2013 r., zob.: P. Kaleta, *op.cit.*, s. 110–140.

⁴⁷ Rezygnacja wicepremiera i Ministra Gospodarki W. Pawlaka w listopadzie 2012 r. wynikała z jego porażki w wyborach na prezesa PSL, odwołanie Ministra Rolnictwa i Rozwoju

IV.

Praktyka stosowania przepisów obecnej ustawy zasadniczej wskazuje na to, że pierwszorzędne znaczenie ma odpowiedzialność polityczna ministra przed Prezesem Rady Ministrów. Do premiera należy decyzja o obsadzie stanowisk ministerialnych oraz o zakresach działania poszczególnych ministrów. Szef rządu jest równocześnie pierwszym i głównym recenzentem pracy ministra. Zatem naturalne jest, że premier decyduje swobodnie także o odwołaniu ministra ze stanowiska. W świetle praktyki ustrojowej III RP można stwierdzić, że Prezes Rady Ministrów jest jedynym organem, który może faktycznie egzekwować od ministra odpowiedzialność za sprawowanie przez niego urzędu. Możliwość wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej ministra przed Sejmem ma charakter czysto hipotetyczny. Przy istnieniu zdyscyplinowanej większości sejmowej każdy wniosek w takiej sprawie zawsze zostanie odrzucony, niezależnie od oceny pracy ministra przez polityków partii koalicyjnych. „Obrona” własnego ministra jest sprawą prestiżową dla koalicji rządzącej i dla premiera. Co więcej, także w przypadku gabinetu mniejszościowego prawdopodobieństwo uchwalenia wotum nieufności wobec ministra jest minimalne.

Stwierdzić zatem należy, iż praktyka polityczna omawianego okresu jest zbieżna z intencjami ustrojodawcy. Przyjęty w art. 159 Konstytucji RP wymóg większości ustawowej liczby posłów jako niezbędnej do uchwalenia indywidualnego wotum nieufności ministrowi wskazuje, iż w zamierzeniach ustrojodawcy przyjęcie takiego wniosku powinno być sytuacją wyjątkową.

Wsi M. Sawickiego w lipcu 2012 r. było efektem tzw. afery taśmowej PSL, z kolei odwołanie jego następcy S. Kalemby w marcu 2014 r. było związane zarówno z brakiem realizacji przez Radę Ministrów zgłoszonych przez niego propozycji, jak i z negatywną oceną jego działalności w kontekście sytuacji kryzysowej na rynku trzody chlewnej (epidemia tzw. afrykańskiego pomoru świń we wschodniej Polsce). Co istotne, według informacji medialnych rezygnacja ministra S. Kalemby miała zostać wymuszona przez prezesa PSL J. Piechocińskiego. Zatem w tym wypadku rola premiera D. Tuska ograniczyła się de facto do zaakceptowania decyzji podjętej przez kierownictwo partii koalicyjnej; zob.: A. Dudek, op.cit., s. 643; <http://forsal.pl/artykuly/664923,waldemar-pawlak-oficjalnie-odwolany-ze-skladu-rzadu.html> (14.10.2016); <http://www.newsweek.pl/polska/prezydent-odwolal-sawickiego-z-funkcji-ministra-rolnictwa,94385,1,1.html> (14.10.2016); http://wyborcza.pl/1,76842,15615550,Minister_rolnictwa_Stanislaw_Kalimba_podal_sie_do.html?disableRedirects=true (14.10.2016).

Podobną tezę można sformułować także w przypadku wniosku o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności Radzie Ministrów. Wydaje się, że ustrojodawca na pierwszym miejscu stawia zasadę stabilności składu Rady Ministrów, która to zasada ma pierwszeństwo przed prawem Sejmu do kontrolowania działalności rządu i poszczególnych ministrów⁴⁸. W konsekwencji możliwość uchwalenia indywidualnego wotum nieufności ministrowi jest traktowana jako wyjątek od ogólnej zasady, iż decydowanie o składzie Rady Ministrów jest kompetencją zarezerwowaną dla Prezesa Rady Ministrów⁴⁹.

W tym miejscu należałoby rozważyć, czy utrzymywanie obecnego stanu rzeczy jest wskazane. Warto wspomnieć, iż indywidualna odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem aktualnie jest uznawana za swoisty relikw i jako taka jest kwestionowana w ustrojach wielu państw europejskich⁵⁰. Analiza polskiej praktyki ustrojowej w tej dziedzinie wskazuje, iż likwidacja indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem nie stanowiłaby realnego ograniczenia kompetencji kontrolnych parlamentu względem rządu, skoro obecnie skuteczne wyegzekwowanie przez Sejm odpowiedzialności politycznej ministra ma charakter czysto teoretyczny. Rezygnacja z tej instytucji stanowiłaby zatem jedynie potwierdzenie istniejącego układu sił pomiędzy Sejmem a Radą Ministrów. Ponadto przyczyniłaby się do zwiększenia stabilności funkcjonowania rządu. Można wprowadzić przyjąć, że w przypadku rezygnacji z tej instytucji posłowie ugrupowań opozycyjnych korzystaliby z innych instrumentów kontrolowania działalności Rady Ministrów, np. przewidzianej w regulaminie Sejmu instytucji rezolucji. Mogłaby to być rezolucja wzywająca premiera do zdymisjonowania ministra lub wzywająca ministra do złożenia rezygnacji⁵¹. Jednakże, w odróżnieniu od wotum nieufności, taka rezolucja nie miałaby charakteru wiążącego. W ten spo-

⁴⁸ W tym kontekście D. Dudek wspomina o „micie odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem”, zob.: D. Dudek, *Prezydent a rząd...*, s. 267.

⁴⁹ J. Juchniewicz, *Odpowiedzialność polityczna...*, s. 43.

⁵⁰ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 29; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 65; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 164.

⁵¹ Por. art. 69 ust. 1 regulaminu Sejmu; J. Wawrzyniak, *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016, s. 131–132. Warto wspomnieć, że w 2003 r. grupa posłów PiS na podstawie wyżej wspomnianego przepisu złożyła projekt uchwały wzywającej premiera Leszka Millera do złożenia dymisji, jednakże nie został on włączony do porządku

sób wpływ Sejmu na funkcjonowanie Rady Ministrów zostałby ograniczony do niezbędnego minimum, co znacząco wzmocniłoby pozycję Prezesa Rady Ministrów w systemie organów państwowych.

Z drugiej strony należy uznać za słuszne twierdzenia, iż wartością samą w sobie jest fakt przeprowadzenia debaty nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, która pozwala opozycji parlamentarnej na zaprezentowanie krytyki poczynąń ministra i całego rządu szerszej grupie odbiorców⁵². Ponadto możliwość złożenia wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności jest instytucją zagwarantowaną w Konstytucji RP, zatem większość parlamentarna nie może ograniczać uprawnień opozycji w tej dziedzinie⁵³. Wobec powyższego z punktu widzenia opozycji parlamentarnej wskazane byłoby pozostawienie tej instytucji w obecnym kształcie, ewentualnie dokonanie zmiany większości koniecznej do wyrażenia wotum nieufności ministrowi z obecnej większości ustawowej liczby posłów na bezwzględną większość głosów (w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Przy tak określonej większości uchwalenie wotum nieufności stałoby się bardziej realne⁵⁴, a jednocześnie w takim wypadku nie można mówić o większości przypadkowej (co miałoby miejsce, gdyby wystarczająca do obalenia ministra była zwykła większość głosów). W takiej sytuacji wotum nieufności wobec ministra mogłoby stać się realną bronią opozycji, zwłaszcza przeciwko rządowi mniejszościowemu. Stąd też przy ewentualnych zmianach obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej należałoby rozważyć zmianę regulacji art. 159 Konstytucji albo poprzez jego całkowite wykreślenie, albo poprzez obniżenie większości wymaganej do podjęcia uchwały o wyrażeniu wotum nieufności do poziomu bezwzględnej większości głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

obrad Sejmu, zob.: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 1398; <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&43&1> (1.02.2017).

⁵² S. Patyra, *Wotum nieufności...*, s. 956–957.

⁵³ Co byłoby możliwe, gdyby instytucja ta istniała tylko w regulaminie Sejmu. Wówczas większość parlamentarna mogłaby w każdym momencie dokonać zmiany regulaminu i znacząco ograniczyć możliwość składania wniosków.

⁵⁴ Z dotychczasowej praktyki wynika, że w dwóch przypadkach wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi został poparty przez bezwzględną większość głosów.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Dudek D., *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., red. M. Zubik, Warszawa 2010.
- Dudek D., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016.
- 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, Warszawa 2002.
- Gdulewicz E., Skrzydło W., *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej Konstytucji i praktyce lat 1997–2007*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007.
- Jednaka W., *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004.
- Juchniewicz J., *Absolutorium jako realizacja funkcji kontrolnej Sejmu*, Olsztyn 2010.
- Juchniewicz J., *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5.
- Kaleta P., *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014. Zarys składu osobowego władzy publicznej w Polsce na dzień 24 sierpnia 2014 r.*, Łódź 2014.
- Karnowski M., Zaremba P., Marcinkiewicz. *Kulisy władzy*, Warszawa 2007.
- Kuciński J., *Sejmowa kontrola działalności rządu z perspektywy prawnoustrojowej i praktyki politycznej*, Warszawa 2017.
- Marszałek-Kawa J., Kawa D., *Rząd Jerzego Buzka (31 X 1997–18 X 2001)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
- Michalak B., Winclawska M.S., *Rząd Leszka Millera (19 X 2001–2 V 2004)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosków o wotum nieufności wobec ministra wywołuje skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Opaliński B., *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.

- Patyra S., *Wotum nieufności wobec ministra jako instrument realizowania funkcji kontrolnej Sejmu*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Studia Ustrojoznawcze” t. XXXI, *Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Pułto*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2014.
- Rydlewski G., *Rząd Marka Belki (2 V 2004–31 X 2005)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
- Sadecki J., *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*, Kraków 2009.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Zakamycze 2004.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 161 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Wawrzyniak J., *Sejm a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*, Warszawa 2016.
- Zuba K., *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.