

## Bartłomiej Opaliński<sup>1</sup>

### Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

#### I.

Szczegółowa analiza przyjętych przez polskiego ustrojodawcę prawnoustrojowych mechanizmów określających wzajemne relacje między prezydentem, parlamentem a rządem skłania do konstatacji, że u podstaw systemu ustrojowego III Rzeczypospolitej Polskiej legł model rządów parlamentarnych. Jest to jednak parlamentaryzm nie w wersji klasycznej, lecz w postaci zmodyfikowanej (zracjonalizowanej)<sup>2</sup>. Stanowi on bowiem swoistą kompilację mechanizmów charakterystycznych zarówno dla modelu parlamentarnego<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorem nauk prawnych zatrudnionym w Akademii L. Koźmińskiego w Warszawie.

<sup>2</sup> Wskazana racjonalizacja polega na stworzeniu mechanizmów mających zapewnić stabilność polityczną i sprawność funkcjonowania rządu ciągle parlamentarnego, a więc bez znoszenia jego odpowiedzialności przed parlamentem. Ustrojodawca, dążąc do zapewnienia stabilizacji rządu, opracował odpowiednie regulacje dotyczące trybu powołania Rady Ministrów, nakierowane na wyłonienie stabilnego rządu mającego oparcie w większości parlamentarnej. Zob. M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” nr 4, 2007, s. 26; M. Kruk, *Przyczynek do rozważań o inspiracjach Konstytucji RP z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” nr 12, 2002, s. 13; A. Chorążewska, *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Institucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 29.

<sup>3</sup> Szerzej na temat parlamentarnego systemu rządów i poszczególnych jego aspektów zob. S. Gebethner, *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*, „Państwo i Prawo” nr 7–8, 1994, s. 28 i n.; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, passim; J. Jaskiernia, *Przesłanki aksjologiczne i teleologiczne dualizmu egzekutywy w systemie parlamentarno-gabinetowym i granice racjonalności tego modelu w świetle doświadczeń III RP*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa*

jak i prezydenckiego<sup>4</sup>. Nienaruszona pozostała jednak reguła – stanowiąca wszak istotę systemu parlamentarnego – zgodnie z którą rząd pochodzi od parlamentu i przed nim ponosi odpowiedzialność polityczną<sup>5</sup>.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>6</sup> przewiduje dwie postacie parlamentarnej odpowiedzialności rządu. Pierwsza z nich – określona w art. 157 ust. 1 – to odpowiedzialność solidarna egzekwowana w postaci tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Druga to określona w art. 157 ust. 2 indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu. Tej właśnie problematyce (indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej) zostanie poświęcona dalsza część niniejszego artykułu.

Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu była instytucją powszechnie znaną w ustawodawstwach konstytucyjnych okresu klasycznego parlamentaryzmu. Wzorowały się one na instytucjach funkcjonujących w III Republice Francuskiej<sup>7</sup>, utrzymanych następnie w IV Republice<sup>8</sup>. W okresie międzywojennym zagadnienie indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej ministrów w kształcie analogicznym do

---

dedykowana Profesorowi Wiesławowi Skrzydle, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysław-Rzeszów 2009, s. 169.

<sup>4</sup> Szerzej na temat prezydenckiego systemu rządów i poszczególnych jego aspektów zob. A. Pułło, *System prezydencki*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwość adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 56 i n.; S. Gebethner, *Systemy rządów parlamentarno-gabinetowych, systemy rządów prezydenckich oraz systemy mieszane*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 80 – 81; idem, *O genezie i ewolucji prezydenccjonalizmu w Finlandii*, „*Studia Iuridicata*”, t. 15, Warszawa 1987, s. 38; A. Stepan, C. Skatch, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, „*World Politics*” Vol. LXVI, 1993.

<sup>5</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 70; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.

<sup>6</sup> Zob. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. art. 6 Ustawy z dnia 2 lutego 1875 r. o organizacji władz publicznych. Szerzej na temat III Republiki Francuskiej zob. J. Gatulle, *Du role effectif du chef de l'État sous la III<sup>e</sup> République*, Paris 1959; F. Burdeau, *La Troisième République*, Paris 1997; A. Zévaés, *Histoire de la Troisième République*, Paris 1946.

<sup>8</sup> Zob. art. 48 Konstytucji z 1946 r. Trzeba jednak zaznaczyć, że tryb egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej ministrów nie wynikał wprost z przepisów Konstytucji IV Republiki. Art. 50 traktował jedynie o wyrażaniu nieufności rządowi *in corpore*. Wydaje się, że indywidualna odpowiedzialność ministrów przed Sejmem mogła być stosowana wyłącznie w drodze analogii. Por. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 2 do art. 159 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 1.

funkcjonującego w III Republice regulowały m.in.: Konstytucja weimarska z 1919 r.<sup>9</sup>, Konstytucja Austrii z 1920 r., Konstytucja Estonii z 1920 r. czy Konstytucja Łotwy z 1922 r. Po II wojnie światowej wraz z nasilającym się zjawiskiem racjonalizowania parlamentarnych modeli ustrojowych zaczęła kształtować się tendencja do niewyodrębniania tego rodzaju odpowiedzialności w przepisach konstytucyjnych. Nie miała ona jednak charakteru absolutnego<sup>10</sup>. Najwyraźniej tendencję tę można dostrzec w konstytucjach ustanawiających system rządów kanclerskich (tytułem przykładu – Konstytucja RFN z 1949 r.<sup>11</sup> czy zbliżona do niej w tym zakresie konstytucja Hiszpanii z 1978 r. oraz Grecji z 1978 r. w brzmieniu z 1986 r.), a także system semiprezydencki (tytułem przykładu – Konstytucja Francji z 1958 r.).

## II.

Na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. procedura indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej członków rządu została określona w art. 159. W pierwszej kolejności należy poddać analizie krąg podmiotów objętych regulacją rzeczonoego przepisu. Dla określenia osoby będącej adresatem wotum nieufności ustrojodawca posłużył się pojęciem „ministra”. Natomiast z art. 157 ust. 2 Konstytucji wynika, że to „członkowie Rady Ministrów” ponoszą indywidualną odpowiedzialność parlamentarną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez premiera. Pojawia się zatem pytanie o wzajemny stosunek tych dwóch sformułowań. Z pozoru mogłoby się wydawać, iż pojęcie „członka Rady Ministrów” ma szerszy za-

<sup>9</sup> Na temat pozycji prezydenta na tle Konstytucji weimarskiej zob. R. Romi, *Le Président de la République interprète de la constitution*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Etranger” nr 5, 1987; K. Dunaj, *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010.

<sup>10</sup> Niektóre ustawodawstwa konstytucyjne, m. in. Konstytucja Włoch z 1947 r. oraz Konstytucja Danii z 1953 r. nadal przewidywały instytucję indywidualnej odpowiedzialności członków rządu.

<sup>11</sup> Na gruncie Konstytucji RFN z 1949 r. przyjęto bowiem, że **samodzielność ministrów** jest zbyt ograniczona, aby mogli oni ponosić indywidualną odpowiedzialność parlamentarną. Zob. E. Zwierzchowski, *Prawno-ustrojowe stanowisko kanclerza RFN*, Katowice 1972, s. 30; W. Skrzydło, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 25–26, por. A. Tschentscher, *The Basic Law (Grundgesetz). The Constitution of Federal Republic of Germany (May 23<sup>rd</sup>, 1949)* Würzburg–Bern 2003, *passim*.

kres, gdyż prócz ministrów obejmuje także Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesów Rady Ministrów oraz przewodniczących określonych w ustawach komitetów będących członkami rządu. Takie rozgraniczenie mogłoby jednak doprowadzić do nieracjonalnego wniosku, iż wotum nieufności może być egzekwowane w trybie art. 159 wyłącznie w stosunku do ministrów, wyłączając pozostałe wymienione osoby. Tymczasem odpowiedzialność na podstawie art. 159 ust. 1 Konstytucji mogą ponosić wszyscy członkowie rządu z wyjątkiem premiera<sup>12</sup>, a więc wicepremierzy, ministrowie<sup>13</sup> oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów, wchodzący w skład Rady Ministrów<sup>14</sup>. W świetle art. 157 osoba premiera nie jest objęta pojęciem „członka Rady Ministrów”. Premier jako szef rządu zajmuje bowiem pozycję szczególną. W myśl art. 148 pkt. 2 Konstytucji jest on odpowiedzialny za działalność rządu, którym kieruje, z kolei wszyscy członkowie tego rządu odpowiadają solidarnie za jego działania. Jak już wyjaśniono, członkowie Rady Ministrów poza sprawami należącymi do ich kompetencji ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność również za sprawy powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Regulacja ta eksponuje urząd premiera, sytuując go jednocześnie – w zakresie ponoszenia indywidualnej odpowiedzialności politycznej – po przeciwnej stronie w stosunku do pozostałych członków rządu<sup>15</sup>. Odpowiedzialność premiera jako szefa rządu pozostaje sprzężona z odpowiedzialnością rządu *in corpore*<sup>16</sup>. Skoro więc premier ponosi solidarną

<sup>12</sup> Por. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 4 do art. 159 Konstytucji...*, s. 6.

<sup>13</sup> Nie ma przy tym znaczenia, czy egzekwowana jest odpowiedzialność parlamentarna ministra kierującego działem administracji rządowej, czy też ministra „bez teki”, wypełniającego zadania powierzone mu przez premiera. Art. 157 ust. 2 Konstytucji wyraźnie bowiem traktuje o odpowiedzialności ministrów za sprawy należące do ich kompetencji oraz za takie, które zostały im powierzone przez Prezesa Rady Ministrów, nie wprowadzając w tym zakresie żadnego dodatkowego zróżnicowania.

<sup>14</sup> Jak wynika z art. 149 ust. 3 Konstytucji, status prawny tych podmiotów jest analogiczny do statusu ministrów kierujących działami administracji rządowej. W związku z tym mogą oni być – na równi z ministrami „resortowymi” – pociągani do indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej, zarówno za wykonywanie własnych kompetencji, jak też za prowadzenie spraw, które zostały im powierzone przez Prezesa Rady Ministrów.

<sup>15</sup> Por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 278.

<sup>16</sup> Odpowiedzialność premiera w ramach odpowiedzialności Rady Ministrów można egzekwować na dwa sposoby. Pierwsza możliwość to tzw. konstruktywne wotum nieufności (art. 158 Konstytucji). Drugą możliwością to odmowa wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania (art. 160 Konstytucji). Trzeba zauważyć, że wprawdzie w obu wskazanych przypadkach uchwała Sejmu będzie dotyczyła całego gabinetu, a nie jedynie jego szefa, niemniej

odpowiedzialność wraz z całą Radą Ministrów ustrojodawca wyłączył możliwość ponoszenia przez niego odpowiedzialności indywidualnej<sup>17</sup>.

Na podstawie powyższych ustaleń jawi się spostrzeżenie, że rozbieżność w sposobie określenia kręgu podmiotów, które ponoszą indywidualną odpowiedzialność parlamentarną przed Sejmem, wynikająca z art. 157 ust. 2 i z art. 159 ust. 1 Konstytucji, stwarza jedynie pozorną sprzeczność między tymi przepisami. W rzeczywistości bowiem indywidualne wotum nieufności obejmuje wszystkie te podmioty, które zostały wymienione w art. 157 ust. 2 Konstytucji, tak więc dotyczy ono wszystkich członków rządu z wyjątkiem Prezesa Rady Ministrów<sup>18</sup>.

---

jednak z wnioskiem o wotum zaufania dla rządu może wystąpić tylko i wyłącznie Prezes Rady Ministrów. Por. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 10 do art. 157 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, t. II, Warszawa 2001, s. 15–16.

<sup>17</sup> Wydaje się, że jedyny przypadek, kiedy można by mówić o quasi-odpowiedzialności parlamentarnej szefa rządu to taki, gdy na skutek rozgrywek politycznych prowadzonych na forum Sejmu premier zostaje „zmuszony” do ustąpienia ze stanowiska i przedkłada prezydentowi swoją rezygnację na podstawie art. 162 ust. 2 pkt 3 Konstytucji. Niemniej jednak również w takiej sytuacji zmiana na stanowisku premiera będzie jednoznaczna ze zmianą całego gabinetu. Wymaga podkreślenia, że jest to jedyny przewidziany przez ustrojodawcę przypadek, kiedy prezydent może odmówić przyjęcia rezygnacji Prezesa Rady Ministrów, zmuszając w ten sposób cały gabinet do dalszego funkcjonowania. Zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów...*, s. 169; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2007, s. 169; 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, W. Skrzydło, Rzeszów 2007, s. 69.

<sup>18</sup> Nie jest także dopuszczalne, aby adresatem wotum nieufności byli sekretarze i podsekretarze stanu, wojewodowie ani kierownicy urzędów centralnych, gdyż zgodnie z art. 147 Konstytucji nie wchodzi oni w skład Rady Ministrów. Historia zna jednak przypadki, kiedy próbowano podciągnąć status prawny tych najwyższych urzędników państwowych do rangi członków Rady Ministrów. Taka sytuacja miała miejsce pod rządami Konstytucji z 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267). Zaistniał wówczas precedens egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej podsekretarza stanu w efekcie rezolucji Komisji do spraw zagranicznych Sejmu Ustawodawczego z dnia 29 października 1921 r. W rezolucji tej poddano krytyce stanowisko delegacji polskiej w rokowaniach z rządem radzieckim. Efektem tego zajścia była dymisja podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Nie chodziło zatem wprost o kwestię wotum nieufności, jednak niewątpliwie dostrzegalny jest tu związek z kwestią parlamentarnej odpowiedzialności członków rządu. Szerzej w tej kwestii zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, s. 334.

### III.

Stosownie do wcześniejszych ustaleń regulacją art. 159 Konstytucji pozostają objęci także wiceprezesi Rady Ministrów<sup>19</sup>. Analiza indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej wicepremierów pozwala rozgraniczyć dwa odrębne przypadki w tym zakresie. Pierwszy przypadek to taki, kiedy wicepremier pełni jednocześnie funkcję ministra<sup>20</sup>. Będzie on wówczas odpowiadał na zasadach analogicznych jak minister oraz dodatkowo za sprawy powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów jako wiceprezesowi Rady Ministrów. Druga sytuacja to taka, gdy dana osoba piastuje wyłącznie stanowisko wicepremiera. Na polskim gruncie ustrojowym są to jednak odosobnione przypadki. Można bowiem zaobserwować pewną praktykę łączenia stanowisk wicepremierów ze stanowiskami ministrów kierujących działami administracji rządowej<sup>21</sup>.

Na podstawie powyższych rozważań jawi się pytanie, czy istnieje możliwość uchwalenia wotum nieufności wobec wicepremiera niebędącego równocześnie ministrem. Na gruncie teoretycznym rozważenia wymagają dwie możliwości. Odpowiadając twierdząco na powyższe pytanie, należy przede wszystkim wskazać, że wicepremierzy są członkami Rady Ministrów i na tej podstawie podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej. Nielogiczne było więc uwolnienie ich od odpowiedzialności politycznej przed Sejmem za realizowanie polityki rządu w zakresie, w jakim zostało im to powierzony przez premiera. Po wtóre, należy zauważyć, że zarówno wicepremierzy, jak i ministrowie są powoływani i odwoływani na takich samych zasadach i przy takim samym udziale Sejmu. Z tej perspektywy wyłączenie wicepre-

---

<sup>19</sup> Nie budzi bowiem wątpliwości, że jeżeli (zgodnie z art. 147 ust. 2 Konstytucji) zostaną powołani w skład Rady Ministrów, to staną się członkami rządu, *ergo* będą zdolni do ponoszenia indywidualnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem.

<sup>20</sup> Taką możliwość *expressis verbis* dopuszcza art. 147 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra”.

<sup>21</sup> Jedyne w zasadzie odstępstwo od tej praktyki w III RP miało miejsce w czasie piastowania urzędu Prezesa Rady Ministrów przez Jarosława Kaczyńskiego. Wówczas Przemysław Gosiewski w okresie od 8.05.2007 do 7.09.2007 i od 11.09.2007 do 16.11.2007 był wiceprezesem Rady Ministrów, nie piastując przy tym funkcji ministra „resortowego”. Warto także zauważyć, że w okresie funkcjonowania gabinetu Jerzego Buzka jednym z wicepremierów był Janusz Steinhoff, który jedynie przez 5 dni (od 19.07.2001 do 24.07.2001) był p.o. ministra łączności.

mierów spod odpowiedzialności parlamentarnej byłoby zabiegiem dalece nieuzasadnionym<sup>22</sup>.

Podstawowym argumentem stojącym w opozycji do powyższych poglądów jest używane przez ustrojodawcę określenie „członka Rady Ministrów” lub wręcz *expressis verbis* „wiceprezesa Rady Ministrów” wszędzie tam, gdzie dany przepis odnosi się do wicepremiera<sup>23</sup>. Natomiast w art. 159 Konstytucji nie ma mowy ani o wiceprezesie Rady Ministrów, ani o członku Rady Ministrów. Może to prowadzić do wniosku, iż ustrojodawca celowo posłużył się pojęciem ministra, chcąc ograniczyć krąg podmiotów, wobec których może zostać uchwalone wotum nieufności<sup>24</sup>. Dodatkowe wzmocnienie tego poglądu stanowi regulacja przewidziana w art. 144 ust. 3 pkt. 14 Konstytucji, zgodnie z którą nie wymaga kontrasygnaty odwołanie przez prezydenta ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Rozumiany w ten sposób przepis konstytucyjny może prowadzić do wniosku, iż uchwalenie wotum nieufności wobec wiceprezesa Rady Ministrów jest niedopuszczalne.

W ocenie autora słuszna wydaje się pierwsza z przedstawionych powyżej koncepcji, wedle której wiceprezesa Rady Ministrów, choćby nawet nie piastowali urzędu ministra, pozostają członkami Rady Ministrów i na tej podstawie mogą uzyskać wotum nieufności od Sejmu w trybie art. 159 ust. 1 Konstytucji<sup>25</sup>. Najważniejszym argumentem uzasadniającym ten pogląd jest ewidentna komplementarność przepisów art. 157 ust. 2 oraz art. 159 Konstytucji. Pierwszy z nich ustanawia zasadę odpowiedzialności parlamentarnej członków RM, drugi natomiast traktuje o egzekwowaniu teź odpowiedzialności. Bezsporny jest fakt, że art. 157 ust. 2 Konstytucji ma odniesienie również do wicepremierów, którzy są wszak członkami Rady Ministrów (art. 147 ust. 2). W konsekwencji takiej regulacji powinny ich więc obejmować rygory przewidziane w art. 159 Konstytucji. Należy ponadto zauważyć, że art. 157 ust. 2 ustanawia odpowiedzialność członków Rady Ministrów

<sup>22</sup> Por. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 5 do art. 159 Konstytucji...*, s. 7–8.

<sup>23</sup> Tytułem przykładu w art. 151 Konstytucji mowa jest o Wiceprezesach Rady Ministrów, jako osobach, które obok premiera i ministrów składają wobec Prezydenta RP przysięgę. Pojęcie członka Rady Ministrów zostało natomiast użyte m.in. w art. 150 Konstytucji – „Członek Rady Ministrów nie może prowadzić działalności sprzecznej z jego obowiązkami publicznymi” czy w art. 156 – „Członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność (...)”.

<sup>24</sup> Szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 9 do art. 159 Konstytucji...*, s. 1–12.

<sup>25</sup> Por. Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 237.

nie tylko za sprawy należące do ich kompetencji, ale również za sprawy powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Pokrywa się to merytorycznie z dyspozycją art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów<sup>26</sup>, zgodnie z którym „wiceprezes Rady Ministrów wykonuje, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów”. Na tej podstawie wydaje się oczywiste, że przepis art. 159 odnosi się również do wicepremierów. W odmiennym przypadku określona w art. 157 ust. 2 Konstytucji indywidualna odpowiedzialność parlamentarna wicepremiera miałaby charakter jedynie iluzoryczny, pozbawiając ten przepis rzeczywistego znaczenia prawnego.

#### IV.

Tryb uchwalenia wotum nieufności wobec ministra (członka Rady Ministrów) jest, najogólniej ujmując, podobny do trybu uchwalenia wotum nieufności Radzie Ministrów. Niemniej jednak pomiędzy tymi procedurami występują pewne istotne różnice. Należy je uwzględnić, zwłaszcza mając na uwadze zawarte w art. 159 ust. 1 Konstytucji odesłanie do „odpowiedniego stosowania” przepisów art. 158 ust. 2. Pojęcie „odpowiedniego stosowania” należy bowiem interpretować jako uwzględnianie różnic wynikających z odrębności regulacji wotum nieufności względem członka Rady Ministrów oraz względem całego gabinetu.

Zgodnie z art. 159 Konstytucji uchwalenie wotum nieufności wobec ministra stanowi wyłączne uprawnienie Sejmu. Senat, podobnie jak w przypadku wyrażenia braku zaufania Radzie Ministrów, nie bierze udziału w tej procedurze. W celu zainicjowania postępowania grupa posłów w liczbie co najmniej 69 (tj. 15% ustawowego składu Sejmu) musi na piśmie zgłosić stosowny wniosek w przedmiocie uchwalenia ministrowi wotum nieufności. Istnieje tu odmienność w stosunku do wniosku o wotum nieufności wobec Rady Ministrów, który może zostać zgłoszony przez grupę co najmniej 46 posłów (tj. 10% ustawowego składu Sejmu). W doktrynie sugeruje się, że bardziej zasadna byłaby sytuacja odwrotna, tj. wprowadzenie wymogu większej

---

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 492 ze zm.



liczby podpisów pod wnioskiem o wotum nieufności dla rządu<sup>27</sup>. Pogląd ten uzasadnia się, wskazując, że wyrażenie wotum nieufności całemu gabinetowi jest sprawą o znacznie większym ciężarze gatunkowym i rodzi dalej idące skutki niż odwołanie pojedynczego ministra. W konsekwencji również liczba posłów popierających wniosek w tym przedmiocie powinna być wyższa<sup>28</sup>. Wbrew temu stanowisku regulację przyjętą przez ustrojodawcę należy ocenić pozytywnie. Wniosek o uchwalenie wotum nieufności wobec ministra – o czym szczegółowo będzie mowa dalej – nie ma charakteru konstruktywnego. Słuszne jest więc spostrzeżenie, iż „łatwiej jest zgromadzić negatywną większość sejmową dla wyrażenia braku zaufania, aniżeli taką większość (...) która byłaby równocześnie większością pozytywną, popierającą określonego polityka”<sup>29</sup>.

Pisemny wniosek w przedmiocie uchwalenia ministrowi wotum nieufności przedkładany jest Marszałkowi Sejmu. Ustrojodawca nie zobowiązał wnioskodawców do uzasadnienia wniosku. Zgodnie z art. 116 Regulaminu Sejmu<sup>30</sup> przedmiotowy wniosek trafia jednak do odpowiednich komisji sejmowych w celu merytorycznego rozpoznania, co *de facto* rodzi po stronie jego autorów konieczność sporządzenia uzasadnienia<sup>31</sup>. W toku prac komisji wniosek stanowi przedmiot debaty, podczas której oceniana jest jego zasadność. Następnie komisja sporządza pisemną opinię dla Sejmu, w której wyraża swoje stanowisko w zakresie prawidłowości i zasadności wniosku.

<sup>27</sup> Por. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 586–587.

<sup>28</sup> Niemalże przez cały okres prac w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przewidywano zgłoszenie wniosku w przedmiocie uchwalenia ministrowi wotum nieufności przez grupę 46 posłów. Jedyne wątpliwości w tym zakresie pojawiły się w 1994 r., kiedy rozważano możliwość zgłoszenia wniosku w tym przedmiocie przez komisję sejmową. Zob. debatę na posiedzeniu podkomisji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 8 grudnia 1994 r., „Biuletyn KKZN”, t. XI, Warszawa 1995, s. 76–77. Dopiero u schyłku prac Komisja – w efekcie poprawki zgłoszonej przez posła J. Ciemnińskiego – dokonała zmiany z grupy 46 posłów na 69 posłów. Brak jest jednak informacji o uzasadnieniu tej zmiany ze strony wnioskodawcy. Zob. obrady na 91 posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w dniu 14 stycznia 1997 r., „Biuletyn KKZN”, t. XLIII, Warszawa 1997, s. 33.

<sup>29</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 14 do art. 159 Konstytucji...*, s. 18.

<sup>30</sup> Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, (M.P. z 2009, nr 5, poz. 47).

<sup>31</sup> Potrzebę uzasadnienia wniosku dostrzega także W. Sokolewicz. Szerzej w tej kwestii zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 13 do art. 159 Konstytucji...*, s. 17.

Jak już to wcześniej wzmiankowano, tryb uchwalenia wotum nieufności wobec ministra pozbawiony jest charakteru konstruktywnego. Oznacza to, że ustrojodawca nie nałożył na inicjatorów wniosku obowiązku pisemnego zgłoszenia kandydata na urząd ministra, który został opróżniony wskutek uchwalenia przez Sejm wotum nieufności. Jest to istotna odrębność w stosunku do wniosku o wotum nieufności wobec całego gabinetu. Przyjęte rozwiązanie jest uzasadnione. Dokonywanie wyboru poszczególnych ministrów przez Sejm jest bowiem niedopuszczalne. Pracami Rady Ministrów kieruje jej Prezes, który posiada wyłączność decyzyjną w zakresie personalnej obsady swojego gabinetu. Przyznanie Sejmowi możliwości narzucenia premierowi konkretnych osób na stanowiska ministrów stanowiłoby ograniczenie konstytucyjnego uprawnienia premiera do kreowania składu rządu. Tymczasem dynamika polskiego systemu rządów nakierowana jest na model rządów premierowskich. To premier stoi na czele Rady Ministrów i ponosi odpowiedzialność parlamentarną za całokształt jej działania. W związku z tym również jego uprawnienie do decydowania o obsadzie stanowisk w składzie rządu nie powinno być w żaden sposób ograniczane<sup>32</sup>.

Procedura rozpatrywania wniosku o wotum nieufności wobec ministra zbliżona jest do porządku, według którego rozpatrywane są wnioski o wotum nieufności dla rządu. Jak wynika z art. 116 ust. 2 Regulaminu Sejmu, do wniosku o indywidualne wotum nieufności stosuje się odpowiednio unormowania zawarte w art. 115 Regulaminu Sejmu. Po zgłoszeniu stosownego wniosku Sejm ma więc obowiązek rozpatrzyć go i poddać pod głosowanie na najbliższym posiedzeniu, przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu. Można więc wyodrębnić dwie fazy postępowania w Sejmie. Pierwsza faza obejmuje debatę poselską nad wnioskiem, która odbywa się na posiedzeniu plenarnym zgodnie z porządkiem przewidzianym w Regulaminie Sejmu dla debaty nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów *in corpore*. Istnieje tu jednak pewne odstępstwo od procedury określonej w art. 115 Regulaminu Sejmu. Wniosek o wotum nieufności dla ministra jest bowiem uprzednio rozpatrywany przez odpowiednie komisje sejmowe. Opinia komisji jest

---

<sup>32</sup> Niemniej jednak już w samej możliwości wyrażenia ministrowi wotum nieufności można dostrzec pewien fragmentaryczny wpływ Sejmu na skład gabinetu. Stanowi to swego rodzaju ograniczenie w sferze władzy organizacyjnej premiera. Por. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 588.

przedstawiana posłom w toku debaty na posiedzeniu Sejmu<sup>33</sup>. Drugą fazę postępowania stanowi głosowanie posłów w przedmiocie wyrażenia ministrowi przez wotum nieufności. Stosownie do art. 159 ust. 2 Konstytucji uchwalenie wotum nieufności – podobnie jak w przypadku wotum nieufności wobec całego rządu – następuje większością ustawowej liczby posłów, co oznacza, że głosy aprobujące musi oddać co najmniej 231 posłów. Wymóg odpowiedniej większości stanowi realną ochronę przed destabilizacją polityczną, zarówno dla poszczególnych członków rządu, jak i całej Rady Ministrów.

Na podstawie art. 158 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca wprowadził istotne obostrzenie. Zastrzegł bowiem, że w przypadku nieuzyskania w Sejmie odpowiedniej większości zdolnej do uchwalenia wotum nieufności (czy to danemu ministrowi, czy też całemu gabinetowi) powtórny wniosek w tym przedmiocie może zostać zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia wniosku poprzedniego<sup>34</sup>. Taka regulacja stanowić ma zabezpieczenie rządu (oraz poszczególnych jego członków) przed wnioskami nieprzemyślanymi lub zbyt pochopnymi. Jedynym odstępstwem od tej zasady jest zgłoszenie powtórnego wniosku<sup>35</sup> przez grupę co najmniej 115 posłów, wówczas trzymiesięczny termin nie musi być dochowany<sup>36</sup>. W przypadku akceptacji powtórnego wniosku przez tak liczną grupę posłów należy bowiem przypuszczać, że zaistniały nowe istotne okoliczności stanowiące

---

<sup>33</sup> Można jednak dostrzec pewne braki regulaminowej konstrukcji procedury parlamentarnej. Regulamin Sejmu w art. 115 ust. 5a zezwala, aby na posiedzeniu Sejmu mógł zabrać głos Prezes Rady Ministrów. Nie przewidziano jednak regulacji, która pozwalałaby uczynić to zainteresowanemu ministrowi. Jest to dalece niezrozumiałe. W braku odpowiedniej regulacji minister, którego dotyczy ów wniosek, pozbawiony jest możliwości uczestniczenia w debacie oraz udzielenia wyjaśnień w związku ze zgłaszanymi przeciwko niemu zarzutami.

<sup>34</sup> Jest to odstępstwo od regulacji przyjętej na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r. Zgodnie bowiem z art. 66 ust. 3 MK bieg trzymiesięcznego terminu do powtórnego złożenia wniosku o wotum nieufności liczony był od dnia głosowania w przedmiocie wcześniejszego wniosku w tej kwestii.

<sup>35</sup> Jako „powtórny” należy rozumieć wniosek w tej samej sprawie, tzn. dotyczący tej samej osoby bądź tego samego rządu, choćby od czasu złożenia poprzedniego wniosku jego skład personalny uległ zmianie. Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 19 do art. 158 Konstytucji...*, s. 24.

<sup>36</sup> W literaturze zwraca się uwagę na niejasność procedury stosowania przepisów Regulaminu Sejmu dotyczących wyrażania wotum nieufności ministrowi w sytuacji, gdy zostało złożonych kilka wniosków w tym przedmiocie. Zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 172.

przesłankę dymisji<sup>37</sup>. Może to również świadczyć o postępującym procesie rozpadu zaplecza politycznego rządu, uzasadniającym wcześniejsze rozpatrzenie wniosku.

Uwzględniając wynik głosowania w Sejmie w przedmiocie uchwalenia wobec ministra (członkowi Rady Ministrów) wotum nieufności, należy wyodrębnić dwie sytuacje. Pierwsza to taka, kiedy Sejm zdoła uchwalić wobec ministra wotum nieufności wymaganą większością głosów. Bezpośrednim następstwem decyzji Sejmu będzie odwołanie członka rządu z piastowanego stanowiska. Jako że wotum nieufności stanowi sejmowe narzędzie do egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu, odwołanie ministra należy traktować jako sankcję za nieprawidłowe w ocenie Sejmu sprawowanie powierzonych mu obowiązków. Efektem uchwały w przedmiocie wyrażenia wobec ministra wotum nieufności będzie powstanie po stronie prezydenta – na podstawie art. 159 ust. 2 Konstytucji – obowiązku jego odwołania<sup>38</sup>. Ustrojodawca nie przewidział w tym wypadku żadnego alternatywnego rozwiązania. Prezydent pozostaje więc konstytucyjnie zobligowany do wydania postanowienia o odwołaniu ministra. Niewypełnienie tego obowiązku nosiłoby znamiona deliktu konstytucyjnego, uzasadniając pociągnięcie głowy państwa do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

Zgoła odmienna sytuacja ma miejsce, gdy Sejm nie zdoła uzyskać odpowiedniego poparcia niezbędnego do uchwalenia wobec ministra wotum nieufności. Można ogólnie stwierdzić, że taka uchwała nie spowoduje żadnych zmian w dotychczasowym statusie członka Rady Ministrów. Nadal będzie on pozostawał na dotychczasowym stanowisku i pod względem formalnym

---

<sup>37</sup> Wydaje się, że celem wprowadzonego obostrzenia było także stworzenie przeszkody dla niewielkich opozycyjnych grup poselskich, które pozbawione są realnej szansy uchwalenia wniosku o wotum nieufności, zaś ich aktywność polityczna w tym zakresie podyktowana jest wyłącznie celami propagandowymi.

<sup>38</sup> Stanowi to pewną modyfikację (uproszczenie) w stosunku do procedury przewidzianej w Małej Konstytucji z 1992 r. Zgodnie z art. 67 ust. 2 MK minister, wobec którego Sejm uchwalił wotum nieufności, był obowiązany do przedłożenia prezydentowi swej dymisji, zaś prezydent miał obowiązek ją przyjąć. Taka regulacja rodziła niebezpieczeństwo niezastosowania się przez ministra do wymogu określonego w rzeczonym przepisie. W piśmiennictwie wskazuje się, że wówczas to Prezes Rady Ministrów był zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem o dymisję „nieposłusznego” ministra. Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 25 do art. 67 Małej Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 1997, s. 31.

nie będzie w żadnym wypadku zobowiązany do złożenia dymisji. Uchwała w przedmiocie nieuchwalenia wobec ministrowi wotum nieufności może mieć jednak daleko idące konsekwencje pozaprawne – w płaszczyźnie politycznej. Pod wpływem przebiegu debaty parlamentarnej minister, którego wniosek dotyczy, oceniając krytycznie swą działalność, może złożyć rezygnację z pełnionej funkcji. Jest to tym bardziej uzasadnione w sytuacji, gdy pomimo nieuzyskania w Sejmie bezwzględnej większości głosów wniosek w tej sprawie zostanie poparty przez liczną grupę posłów. Z tych samych względów, na podstawie art. 161 Konstytucji (o czym szczegółowo dalej), Prezes Rady Ministrów może wystąpić do prezydenta z wnioskiem o odwołanie danego ministra. Tak więc pomimo iż nieuchwalony wniosek o wotum nieufności wobec ministra nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków prawnych, pośrednio może on przyczynić się do jego zdymisjonowania<sup>39</sup>.

Dotychczasowa polska praktyka ustrojowa nie zna jeszcze przypadku, kiedy doszłoby do przeprowadzenia zmiany w składzie Rady Ministrów w trybie art. 159 Konstytucji, tj. na podstawie egzekwowania przez Sejm indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej członków rządu. Wprawdzie wielokrotnie uruchamiano już w Sejmie stosowne procedury<sup>40</sup>, niemniej jednak w żadnym z tych przypadków nie zdołano uzyskać większości głosów ustawowej liczby posłów dla poparcia wniosku<sup>41</sup>.

## V.

Stosownie do art. 161 Konstytucji prezydent na wniosek premiera dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów<sup>42</sup>. Zastosowane przez ustrojodawcę po-

<sup>39</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 17 do art. 159*, [w:] *Konstytucja...*, s. 22.

<sup>40</sup> W pierwszej dekadzie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 r. do Sejmu zgłoszono sumarycznie 37 takich wniosków.

<sup>41</sup> Zob. R. Mojak, *Tryb dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów w świetle przepisów konstytucyjnych a praktyka politycznoustrojowa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 156; Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 168 i n.

<sup>42</sup> Nie ma przy tym znaczenia, w jakim trybie rząd został powołany, i jaki jest jego status prawny, tzn. czy jest to rząd, który działa na zasadach ogólnych (w tym także taki, którego dymisji uzasadnionej rezygnacją premiera prezydent nie przyjął), czy rząd, który jest już wprawdzie zdymisjonowany, jednak dalej – na podstawie art. 162 ust. 3 Konstytucji – czasowo sprawuje swoje obowiązki. Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 4 do art. 161*, [w:] *Konsty-*

jęcie „zmian w składzie rządu” należy interpretować *sensu largo*<sup>43</sup>, zarówno jako powołanie nowej osoby do składu Rady Ministrów, jak i odwołanie określonej osoby z jej składu, każdą z tych zmian traktując autonomicznie. Procedura przewidziana w art. 161 Konstytucji obejmuje również wszelkie przypadki powołania do składu istniejącego już rządu, w tym także powołanie na miejsce ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności.

Jak już wyjaśniono, ustrojodawca nie wymaga, aby między powołaniem a odwołaniem występowało *iunctim*<sup>44</sup>. Oznacza to, że premier, występując z wnioskiem o odwołanie ministra, nie jest zobligowany do jednoczesnego przedstawienia wniosku o powołanie jego następcy. W konsekwencji podpi-

---

*tucja...*, t. I, Warszawa 1999, s. 5. Wymaga odnotowania, że zmianą w rozumieniu art. 161 Konstytucji są także rotacje w obrębie danego gabinetu, np. przeniesienie ministra „resortowego” (kierującego działem administracji rządowej) na stanowisko ministra – członka Rady Ministrów. Tytułem przykładu 19 października 1999 r. premier Jerzy Buzek odwołał pięciu ministrów, powołując ich jednocześnie na nowe stanowiska. W ten sposób zostali powołani: Longin Komolowski na urząd Wiceprezesa Rady Ministrów oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej; Franciszka Cegielska na urząd Ministra Zdrowia; Antonii Tokarczuk na urząd Ministra Środowiska; Andrzej Jerzy Zakrzewski na urząd Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Andrzej Wiszniewski na urząd Ministra Nauki. Zob. postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 1999 r. o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. nr 33, poz. 501). Na podobnej zasadzie doszło do zmian personalnych w rządzie Leszka Millera w 2003 r., kiedy zlikwidowano Ministerstwo Gospodarki i utworzono w jego miejsce Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Kierowanie nowym resortem powierzono Jerzemu Hausnerowi. Urząd Ministra Gospodarki utracił natomiast Jacek Piechota, który objął następnie stanowisko sekretarza stanu. Zob. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 stycznia 2003 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów, (M.P. z 2003, nr 1, poz. 3). Stworzony w ten sposób, tzw. „superresort” w 2004 r. został ponownie podzielony na dwa odrębne działy administracji rządowej, tj. Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwo Polityki Społecznej, które zostało wyodrębnione 4 maja 2004 r. (Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej [Dz.U. Nr 106, poz. 1115]). Szefem nowo powstałego resortu został Krzysztof Pater. Por. B. Michalak, M. S. Winclawska, *Rząd Leszka Millera (19 X 2001–2 V 2004)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 236.

<sup>43</sup> Niedopuszczalne jest stosowanie w tym przypadku wykładni zwięzłej, jak próbowano to uczynić w stosunku do zawartego w art. 68 ust. 2 Małej Konstytucji sformułowania „zmiany na stanowiskach poszczególnych ministrów”. Zob. P. Winczorek, *Dwie możliwości rekonstrukcji „Rzeczypospolita”*, 27.08.1998, s. 5.

<sup>44</sup> Szerzej w tej kwestii zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 3 do art. 161*, [w:] *Konstytucja...*, s. 1–4.

sując decyzję o odwołaniu ministra, prezydent nie ma obowiązku równoczesnego powołania kolejnej osoby na to stanowisko<sup>45</sup>.

Uprawnienie premiera określone w art. 161 Konstytucji ma charakter osobisty i nie może zostać scedowane na jakikolwiek inny podmiot (np. wicepremier czy ministra)<sup>46</sup>. Wskazana regulacja nie oznacza jednak, że premier każdorazowo będzie działał wyłącznie z własnej inicjatywy. Wniosek w przedmiocie odwołania ministra winien przedstawić także, gdy Sejm uchwali ministrowi wotum nieufności bądź gdy sam minister zrezygnuje z dalszego sprawowania urzędu. Współczesna regulacja ustrojowa przyznaje prawo do rezygnacji z pełnienia funkcji w strukturze rządu *expressis verbis* tylko premierowi<sup>47</sup>. Pominięcie tej instytucji w obecnej regulacji ustrojowej nie jest jednak równoznaczne z zakazem faktycznego składania rezygnacji przez ministrów. Stałoby to w sprzeczności m.in. z wyrażoną w art. 65 Konstytucji zasadą wolności wyboru pracy<sup>48</sup>. Tak więc pomimo iż Konstytucja nie przyznaje wprost ministrom prawa do rezygnacji z zajmowanego stanowiska, to jednak nie budzi wątpliwości, że takie uprawnienie im przysługuje<sup>49</sup>.

Bazując na praktyce ustrojowej lat dziewięćdziesiątych XX w., można zaobserwować wykształcenie się pośredniego rozwiązania pomiędzy samodzielną rezygnacją ministra a wystąpieniem premiera z wnioskiem w tym przedmiocie. Instytucją tą jest postawienie się ministra do dyspozycji premiera, stanowiące uzewnętrznienie jego zamiaru podania się do dymisji<sup>50</sup>.

---

<sup>45</sup> Zasada ta działa również w drugą stronę. Na tej podstawie w 1999 r. doszło do zwiększenia liczby resortów z 28 do 32. Na mocy art. 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej w brzmieniu ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1999 r. Nr 70, poz. 778) powstały następujące resorty: 1) Ministerstwo Architektury i Budownictwa; 2) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego; 3) Ministerstwo Rynku Rolnego oraz 4) Ministerstwo Turystyki.

<sup>46</sup> Por. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 5 do art. 161 Konstytucji...*, s. 6.

<sup>47</sup> Nastąpiła więc dekonstytucjonalizacja uprawnienia wyrażonego uprzednio w art. 68 ust. 1 Małej Konstytucji.

<sup>48</sup> Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Zakres swobody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu z wnioskami ministrów o dymisję*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2000, s. 71.

<sup>49</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 5 do art. 161 Konstytucji...*, s. 6.

<sup>50</sup> W literaturze określono tą praktykę w następujący sposób: „(...) osoba piastująca stanowisko członka rządu domaga się od Prezesa Rady Ministrów podjęcia decyzji odnośnie do jej losów – albo potwierdzenia jej przydatności na zajmowanym stanowisku, albo wystą-

W przeciwieństwie do aktu rezygnacji, wyrażającego w sposób jednoznaczny wolę ministra zakończenia urzędowania na danym stanowisku, postawienie się do dyspozycji premiera nie ma tak zdecydowanego charakteru. Stanowi ono jedynie zawiadomienie szefa rządu o gotowości do ewentualnego złożenia urzędu, o czym jednak ostatecznie zadecyduje premier.

Rezygnacja z dalszego pełnienia funkcji w rządzie jest indywidualną decyzją osoby zainteresowanej, uzewnętrznieniem jej woli nakierowanej na zakończenie działalności w Radzie Ministrów. Należy podkreślić w pełni swobodny charakter tego aktu. Ustrojodawca nie wskazał (choćby przykładowo) jakichkolwiek okoliczności, od których akt ten byłby uzależniony. Tak więc minister może zrezygnować ze sprawowania urzędu w każdym czasie i w zasadzie z każdego powodu, który uzna za stosowny.

Dopuszczalne jest, aby po złożeniu rezygnacji, ale jeszcze przed nadaniem jej dalszego biegu, zainteresowany członek rządu wycofał się z uprzednio podjętej decyzji. Może to uczynić samodzielnie lub wskutek sugestii premiera. Jeśli cofnięcie rezygnacji będzie efektem indywidualnej decyzji członka rządu, to wydaje się, że – w braku odpowiedniej regulacji prawnej – dla skuteczności tego działania niezbędna będzie zgoda premiera. Jeśli natomiast członek rządu pomimo perswazji premiera dalej będzie podtrzymywał swoje stanowisko, wówczas jedynym możliwym rozwiązaniem będzie przedłożenie prezydentowi – na podstawie art. 161 Konstytucji – wniosku o jego odwołanie ze składu Rady Ministrów<sup>51</sup>.

Poza rezygnacją i postawieniem się do dyspozycji premiera członek rządu – o czym była już mowa – może zostać odwołany z inicjatywy własnej Prezesa Rady Ministrów. Ustrojodawca pozostawił dokonywanie zmian w składzie rządu w wyłącznej kompetencji prezydenta i premiera, pozbawiając czynnik parlamentarny udziału w tej procedurze. Wszelkie zmiany na stanowisku członków rządu mogą być dokonywane wyłącznie przez Prezydenta RP, po uprzednim przedłożeniu mu właściwego wniosku przez Prezesa Rady Ministrów. Dotyczy to wszystkich członków Rady Ministrów z wy-

---

pienia do prezydenta z wnioskiem o odwołanie. Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 8 do art. 161 Konstytucji...*, s. 16–17.

<sup>51</sup> Nie istnieje bowiem prawna regulacja, która pozwalałaby premierowi odmówić przedłożenia głowie państwa dymisji zainteresowanego członka gabinetu. W przedstawionej sytuacji premier ma obowiązek bez zbędnej zwłoki przedłożyć prezydentowi prośbę o dymisję danego ministra wraz z wnioskiem o jego odwołanie.



łączeniem premiera, tak samo w przypadku powołania na stanowisko, jak i odwołania<sup>52</sup>.

Wymaga rozważenia, czy na podstawie art. 161 Konstytucji prezydent ma bezwzględny obowiązek uwzględnienia wniosku premiera, czy jednak posiada w tym zakresie pewien margines swobody. Wydaje się, że ustrojodawca nie rozstrzygnął tego zagadnienia w sposób jednoznaczny. Również w piśmiennictwie stanowiska w tej kwestii są podzielone. Jak głosi jeden z poglądów, na podstawie ogólnych zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji (tj. czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium) prezydent nie jest bezwzględnie zobowiązany stosować się do każdego wniosku przedłożonego mu przez premiera. Po przeanalizowaniu wniosku i dokonaniu oceny jego zasadności prezydent może odmówić jego wykonania, co winno być jednak szczegółowo uzasadnione<sup>53</sup>.

W literaturze przedmiotu przeważa jednak pogląd, zgodnie z którym użyte w art. 161 Konstytucji sformułowanie „dokonuje zmian” ma charakter imperatywny, ustanawiając po stronie prezydenta bezwzględny obowiązek zastosowania się do wniosku Prezesa Rady Ministrów<sup>54</sup>. Na korzyść takiego rozumowania przemawiają również uwarunkowania historyczne. Ustrojodawca wycofał się z przyjętego na gruncie Małej Konstytucji sformułowania „może dokonywać”<sup>55</sup>, wprowadzając w to miejsce zwrot bardziej katego-

<sup>52</sup> Zob. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 68.

<sup>53</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 6 do art. 161 Konstytucji...*, s. 6–7. Taka interpretacja znajduje również wsparcie w dyskusji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Zob. Wypowiedź posła W. Pawlaka, „Biuletyn KKZN” nr XLVI, s. 34.

<sup>54</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 18 do art. 159 Konstytucji...*, s. 23; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 512 i 531; L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 170; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 324.

<sup>55</sup> Warto zauważyć, że prezydent Lech Wałęsa kilkakrotnie odmawiał dokonania zmian w składzie Rady Ministrów. Tytułem przykładu, odmówił powołania D. Rosatiego na stanowisko Ministra Finansów w rządzie Hanny Suchockiej czy Z. Klejnerta na stanowisko Ministra Kultury w rządzie Hanny Suchockiej. Zob. E. Łętowska, *Administracja w „małej konstytucji”*, [w:] *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 166; W. Sokolewicz, *Uwaga nr 14 do art. 68 Małej konstytucji...*, s. 16; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 287.

ryczny „dokonuje zmian w składzie Rady Ministrów”<sup>56</sup>. Konkludując, należy więc stwierdzić, że regulacja zawarta we wskazanym przepisie winna być interpretowana nie jako obowiązek względny, a powinności głowy państwa. Zasadność tego stanowiska potwierdza także współczesna praktyka ustrojowa. Jak dotąd nie wystąpiła jeszcze sytuacja, kiedy prezydent odmówił dokonania wnioskowanej przez premiera zmiany w składzie rządu. Nie oznacza to jednak, że premier za każdym razem podejmie działania wyłącznie z własnej inicjatywy. Również w płaszczyźnie pozainstytucjonalnej mogą bowiem wystąpić przesłanki inicjujące dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów w trybie przewidzianym w art. 161 Konstytucji. Tytułem przykładu do tego typu sytuacji można zaliczyć sugestie ze strony prezydenta w ramach konstytucyjnego aksjomatu współpracy z rządem<sup>57</sup> czy naciski o charakterze politycznym, np. ze strony macierzystej partii, a w szczególności partii koalicyjnej<sup>58</sup>.

Z formalnego punktu widzenia decyzja prezydenta o powołaniu lub odwołaniu poszczególnych członków rządu podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów. Podobnie jak pod rządami Małej Konstytucji, także współcześnie ustrojodawca nie zaliczył tego uprawnienia do katalogu prezydenckich prerogatyw<sup>59</sup>. Wydaje się jednak, że w tym przypadku wymóg kontr-

<sup>56</sup> Zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 80; M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 35.

<sup>57</sup> Ewentualne sugestie prezydenta w tym zakresie powinny być formułowane z dużą dozą ostrożności. Ustrojodawca nie upoważnił go bowiem do naruszania autonomii premiera w zakresie dokonywania zmian w składzie rządu. Zważywszy jednak na przypisywaną głowie państwa funkcję arbitrażu, dopuszczalne wydaje się wystąpienie prezydenta w charakterze mediatora między premierem a środowiskami politycznymi, które domagają się odwołania konkretnego ministra. Por. A. Chorążewska, *Model prezydentury...*, s. 127.

<sup>58</sup> Zob. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP...*, s. 68; analogicznie na tle Małej Konstytucji por. D. Górecki, [w:] *Prawo konstytucyjne (wybrane zagadnienia)*, red. T. Szymczak, Łódź 1993, s. 84.

<sup>59</sup> Taki stan rzeczy potwierdza także praktyka ustrojowa. W okresie obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r. akty prezydenta dotyczące zmian w składzie rządu (mające wówczas formę zarządzeń) podlegały kontrasygnacie premiera. W każdym tego typu akcie wzmiankowano także o powołaniu się na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Zob. m. in. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów (M.P., nr 84, poz. 737); Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 stycznia 1997 r. w sprawie zmian w składzie Rady Ministrów, (M.P. z 1997 r., nr 1, poz. 1). Praktyka ta była również kontynuowana po wejściu w życie

asygnaty pozostaje *de facto* bezprzedmiotowy. Prezydent działa wszak na wniosek organu kontrasygnującego (premiera). Na tej podstawie *de lege ferenda* uzasadnione wydaje się przyjęcie, iż wniosek premiera sam w sobie jest ekwiwalentem kontrasygnaty i jako taki znosi potrzebę kontrasygnowania decyzji głowy państwa<sup>60</sup>.

## VI.

Podejmując próbę podsumowania przeprowadzonych rozważań, warto poddać pod rozagę, czy na polskim gruncie ustrojowym indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków Rady Ministrów pozostaje koherentna wobec współczesnego polskiego systemu rządów, którego dynamika i ewolucja zdaje się zmierzać w kierunku rządów kanclerskich z ukształtowaną silną pozycją premiera. W doktrynie wyrażono w tej kwestii rozbieżne poglądy. Autorzy, którzy zajmują stanowisko krytyczne wobec tytułowej instytucji, wywodzą, że może ona osłabić procedurę konstruktywnego wotum nieufności. Sejm może bowiem przy użyciu tej (teoretycznie łatwiejszej) procedury przeprowadzić częściową rekonstrukcję rządu, bez potrzeby dokonywania zmian o charakterze całościowym<sup>61</sup>. Analizowane uprawnienie Sejmu określono w doktrynie jako „spóźnione echo dawnej konstrukcji, w której rząd był organem wykonawczym Sejmu, a nie organem samodzielnej władzy wykonawczej”. Zauważono także, że wprowadzenie procedury indywidualnego wotum nieufności wobec ministra stanowi dwojakiego rodzaju niekonsekwencję. Z jednej strony pozostaje nieadekwatne w stosunku do przyjętego trybu powoływania rządu, w którym posłowie nie mają możliwości zgłaszania kandydatur na urzędy poszczególnych ministrów. Z drugiej strony stoi w sprzeczności z nadrzędną pozycją premiera jako szefa rzą-

---

Konstytucji RP z 1997 r., z tą tylko różnicą, że akty, na podstawie których prezydent dokonuje zmian w składzie rządu, mają obecnie formę postanowień. Zob. np. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 1999 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów, (M.P., nr 33, poz. 500).

<sup>60</sup> Zob. W. Sokolewicz, *Uwaga nr 6 do art. 161 Konstytucji...*, s. 10.

<sup>61</sup> Zob. E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 153–154. Podobnie Z. Witkowski w recenzji powyższej pracy, „Przeгляд Sejmowy” nr 3, 1998, s. 83. Autor akcentuje, że „tryb indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów może podważać sens tzw. konstruktywnego wotum nieufności”.

du. Przedmiotowa instytucja może bowiem doprowadzić do sytuacji, kiedy minister zostanie odwołany wbrew woli premiera<sup>62</sup>.

Wydaje się jednak, że przedstawiona powyżej zdecydowana krytyka części doktryny jest nieco przesadzona. Przede wszystkim należy dostrzec pozytywny aspekt indywidualnego wotum nieufności wobec ministrów, wyrażający się w możliwości rozładowania konfliktu politycznego pomiędzy parlamentem a rządem. Wskazana instytucja umożliwia dokonanie zmian na stanowisku poszczególnych ministrów bez konieczności dymisjonowania całego gabinetu, a więc przy zachowaniu jego stabilności<sup>63</sup>.

Również w toku debaty Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego analizowane zagadnienie stanowiło przedmiot dyskusji oraz różnicy poglądów, która utrzymała się aż do zakończenia prac nad projektem konstytucji. Poseł T. Mazowiecki wyraził pogląd, iż „nie powinno być możliwości indywidualnego «wyłuskiwania» ministrów poprzez wotum nieufności”. Dodał jednak, że jest to jego indywidualna sugestia. Podobnego zdania byli W. Osiatyński oraz S. Gebethner, w ocenie których na podstawie rzeczonyj procedury możliwe będzie odchodzenie od zasady konstruktywnego wotum nieufności. Odmiennego zdania był poseł L. Pastusiak, w ocenie którego indywidualne wotum nieufności pozwoli odwołać jednego niekompetentnego ministra bez destabilizowania całego rządu, a także wzmocni kontrolę parlamentu nad rządem. Zwolennikiem omawianej instytucji był również W. Pawlak, w ocenie którego indywidualna odpowiedzialność parlamentarna ministrów wprowadzi stan równowagi pomiędzy uprawnieniami Sejmu a kompetencją prezydenta wynikającą z art. 161 Konstytucji<sup>64</sup>.

Wbrew wielu krytycznym opiniom w praktyce instytucja indywidualnego wotum nieufności nie osłabiła procedury konstruktywnego wotum nieufności, gdyż *de facto* nigdy nawet nie było ku temu realnej możliwości. Wprawdzie do Sejmu wielokrotnie były już kierowane wnioski w przedmiocie dokonania zmian w składzie rządu na podstawie art. 159 Konstytucji, niemniej jednak jak dotychczas żaden z tych wniosków nie został poparty odpowiednią większością głosów. W związku z powyższym należy stwier-

<sup>62</sup> Zob. P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z. 11–12, 1997, s. 51.

<sup>63</sup> Por. M. Kruk, *Nowe zasady i instytucje ustrojowe w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Nauka” nr 3, 1997, s. 39.

<sup>64</sup> Zob. „Biuletyn KKKZ” nr XLVI, Warszawa 1998, s. 34–35.

dzić, że ta z pozoru prostsza procedura w praktyce pozostaje dostatecznie rygorystyczna, aby stworzyć warunki stabilnej i nieprzerwanej pracy rządu (a dokładnie poszczególnych ministrów), właściwie wkomponowując się w polski system rządów parlamentarnych z ukształtowaną szczególną pozycją Prezesa Rady Ministrów.

### Summary

#### **Individual Parliamentary Responsibility of the Members of Government in the Constitution of the Republic of Poland**

In the article there is presented the issue of the individual parliamentary responsibility of members of the government in Polish Constitution from 2<sup>nd</sup> April 1997. After a few historical remarks there was established the circle of entities which the title issues concerned. Next there was analyzed the mode of passing a motion of censure against the members of the government, highlighting its differences from the procedure motion of censure against Council of Ministers. As a side issue of discussion there was explained the resignation of member of the government, place at the disposal of the Prime Minister and the appeal on his initiative. In the course of the argument there was explained that the president has the absolute obligation to satisfy the request of Prime Minister concerning the dismissal of a member of government. To sum up the considerations there was established that the institution of the individual parliamentary responsibility of members of the government is well-form blended in the polish model of parliamentary government.