

## Odpowiedzialność polityczna członków Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>

Zasada odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem jest nieodzownym elementem systemu parlamentarnego. Zasada ta wykształciła się w Anglii w XVIII w., a w okresie późniejszym została przyjęta przez europejskie systemy parlamentarne. Odpowiedzialność polityczna rządu (z racji egzekwowania jej przez parlament zwana także parlamentarną) wynika z faktu, iż w systemie parlamentarnym rząd dla swego istnienia i efektywnego działania musi cieszyć się zaufaniem (poparciem) parlamentu<sup>2</sup>. Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów przed parlamentem stanowi kamień węgielny systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>3</sup>. Rola jaką odgrywa Rada Ministrów w państwie powoduje, że szczególnego charakteru nabiera sprawa właściwego uregulowania konstytucyjnego, zasad jej odpowiedzialności. Konstytucja z 1997 r. przyjmuje tu regulacje dość wyczerpujące<sup>4</sup>. Jeżeli negatywna ocena polityki rządu dokonana przez Sejm łączy się ze stwierdzeniem naruszeń prawa, dopuszczalne będzie równoczesne uruchomienie obydwóch procedur: odpowiedzialności politycznej (członkowie RM ponoszą zarówno solidarnie, jak i in-

---

<sup>1</sup> Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> P. Sarnecki, P. Czarny, A. Kulig, B. Naleziński, P. Tuleja, K. Wojtyczek, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2011, s. 329.

<sup>3</sup> E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej*, Rzeszów 2007, s. 63.

<sup>4</sup> Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 444.

dywidualnie – art. 157 Konstytucji) oraz odpowiedzialności konstytucyjnej, która zawsze ma charakter odpowiedzialności indywidualnej<sup>5</sup>.

Pierwsza z nich zgodnie ze swą nazwą ma charakter polityczny, takie też są powody i skutki jej zastosowania. Występuje ona wówczas, gdy między polityką realizowaną przez Radę Ministrów, a postulowaną przez większość parlamentarną występuje widoczna rozbieżność stanowisk, gdy większość ta nie aprobuje już polityki rządu. Skutkiem zastosowania tej formy odpowiedzialności jest ustąpienie Rady Ministrów, która podaje się do dymisji bądź to z uwagi na krytykę swego stanowiska, bądź gdy parlament odmawia jej zaufania lub też gdy wyraża jej wotum nieufności<sup>6</sup>. Trzeba pamiętać, że parlament dysponuje też innymi metodami, którymi może zademonstrować brak zaufania do Rady Ministrów i zachęcić premiera do złożenia rezygnacji bądź postawienia wniosku o wyrażenie rządowi wotum zaufania. Odrzucenie rządowego projektu ważnej ustawy, odmowa udzielenia absolutorium z wykonania budżetu, krytyczna ocena rządowej odpowiedzi na interpelację – mogą sugerować rządowi, że utracił poparcie Sejmu. Jeszcze dobitniejszym sygnałem będzie opuszczenie koalicji przez jednego z partnerów i zawiązanie nowej większości sejmowej. Niemniej dopóki premier nie zgłosi dymisji gabinetu, należy domniemywać, iż cieszy się on nadal zaufaniem parlamentu – skoro dla powstania rządu konieczne było wyraźne udzielenie mu sejmowego poparcia, to teraz konieczna jest również wyraźna odmowa<sup>7</sup>. Niekiedy nadmiernie egzekwowanie odpowiedzialności politycznej, nienapotykalne na ograniczenia instytucjonalne (prawne) lub wynikające z praktyki ustrojowej, może stać się źró-

<sup>5</sup> D. Górecki, W. Brodziński, M. Domagała, A. Domańska, R. P. Krawczyk, A. Młynarska-Sobaczewska, K. Składowski, K. Skotnicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 180.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, E. Gdulewicz, M. Granat, G. Koksanowicz, W. Kręcisz, R. Mojak, W. Orłowski, S. Patyra, P. Sadowski, J. Sobczak, W. Zakrzewski, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 346.

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 284.

dłem wyraźnej supremacji parlamentu nad rządem. W ten sposób mogą zostać potencjalnie naruszone takie mechanizmy podziału władzy jak wzajemna równowaga i wzajemne hamowanie się władz<sup>8</sup>.

Konstytucja z 1997r. ustanowiła równoległe odpowiedzialność solidarną, ponoszoną przez Radę Ministrów *in corpore* oraz odpowiedzialność indywidualną poszczególnych jej członków. W obu tych procedurach egzekwowanie odpowiedzialności rządowej należy do Sejmu, zaś zarówno druga izba jak i organy pozaparlamentarne (Prezydent) są z tego wykluczone. Jest to oczywista konsekwencja zarówno polskiej tradycji jak i doświadczenia minionego dziesięciolecia, zresztą odpowiedzialność rządu (ministrów) wobec głowy państwa ma sens tylko w systemie prezydenckim<sup>9</sup>. Problem uzupełniania solidarnej odpowiedzialności rządu przez indywidualną odpowiedzialność jego członków był przedmiotem zarówno sporów w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej jak i ożywionej dyskusji w doktrynie. Krytycy tego rozwiązania zwracają uwagę, że indywidualna odpowiedzialność ministrów wobec Sejmu jest niespójna z polską wersją racjonalizacji parlamentaryzmu i akcentowania roli premiera. Osłabia ona bowiem zależność ministrów od premiera, ułatwia działania opozycji parlamentarnej i – przez stworzenie możliwości kolejnego „wyłuskiwania” poszczególnych członków ze składu rządu pozwala na obchodzenie konsekwencji konstruktywnego wotum nieufności<sup>10</sup>. Wotum nieufności jest środkiem nakierowanym na zmuszenie rządu do ustąpienia<sup>11</sup>. Procedura uchwalania wotum nieufności wobec rządu oraz wobec pojedynczego ministra przewiduje szereg warunków, których spełnienie powinno zapobiegać podjęciu przez Sejm przypadkowej decyzji. Przy uchwalaniu wotum nieuf-

---

<sup>8</sup> P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 330.

<sup>9</sup> A. Bałaban, J. Ciapała, L. Garlicki, R. Mojak, P. Sarnecki, W. Skrzydło, Z. Witkowski, *Rada Ministrów organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 155.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 167.

<sup>11</sup> M. Grzybowski, S. Bożyk, A. Jackiewicz, G. Kryszewski, J. Matwiejuk, A. Olechno, K. Prokop, *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 283.

ności wobec rządu wymagany jest wniosek co najmniej 46 posłów, złożony w formie pisemnej wraz z podaniem kandydatury nowego Prezesa Rady Ministrów (konstruktywne wotum nieufności). Wniosek składany jest na ręce Marszałka Sejmu, po jego złożeniu nie można składać nowych podpisów ani wycofywać już złożonych. Marszałek Sejmu zawiadamia o złożonym wniosku Prezydenta oraz Prezesa RM<sup>12</sup>. Wniosek może być głosowany nie wcześniej niż po upływie 7 dni od jego złożenia w Sejmie i wymaga do przyjęcia bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W razie jego nieprzyjęcia, powtórne zgłoszenie analogicznego wniosku może mieć miejsce po upływie co najmniej trzech miesięcy, chyba że z wnioskiem wystąpi co najmniej 115 posłów. Tym samym Konstytucja nie dopuszcza „zwykłego” wotum nieufności tj. usunięcia rządu przez niespójną politycznie większość „negatywną” niezdolną do zgodnego wsparcia kolejnego rządu. Przyjęta koncepcja wotum konstruktywnego, recypowana z ustawy zasadniczej Niemiec z 1949 r. zapobiega kryzysom rządu i służy ciągłości funkcjonowania tego organu. Konstruktywne wotum nieufności jest jedyną dopuszczoną konstytucyjnie postacią wotum wobec całej Rady Ministrów RP<sup>13</sup>. Podkreślenia wymaga, że nowe regulacje konstytucyjne w przedmiocie instytucji konstruktywnego wotum nieufności w sposób istotny różnią się od dotychczasowych rozwiązań ujętych w Małej Konstytucji. „Stare przepisy” (art. 66 ust. 4 w związku z art. 58 MK) stwierdzały bowiem, że Sejm udzielając dotychczasowej Radzie Ministrów wotum nieufności z jednoczesnym wyborem premiera, powierzał mu misję utworzenia rządu i to Sejm był organem, który dokonywał wyboru proponowanego przez niego składu Rady Ministrów. Rola Prezydenta RP sprowadzała się wyłącznie do powołania tak wybranego rządu i odebrania od niego przysięgi. Aktualnie rola Sejmu w tej szczególnej procedurze powoływania Rady Ministrów ogranicza się jedynie do wyboru Prezesa Rady Ministrów, a zatem nie obejmuje całej Rady.

<sup>12</sup> D. Górecki i inni, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 200.

<sup>13</sup> M. Grzybowski, *Prawo...*, op. cit., s. 283–284.

To do Prezydenta należy powołanie wybranego przez Sejm nowego premiera, a na jego wniosek pozostałych członków rządu oraz odebranie od nich przysięgi<sup>14</sup>. Oprócz konstruktywnego wotum nieufności dla rządu Konstytucja zna także indywidualne wotum nieufności uchwalane wobec poszczególnych ministrów, bowiem na mocy art. 157 ust. 2: „Członkowie RM ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa RM”. Oznacza to odpowiedzialność tak ministrów „resortowych” jak i ministrów „bez teki”. Jest to prawny środek obniżenia „ciśnienia i napięcia” pojawiającego się w środowiskach politycznych w odniesieniu do stylu i sposobu realizowania polityki państwa. Jest możliwe przy użyciu tego środka bowiem eliminowanie negatywnie ocenianego ministra bez potrzeby wywoływania większego kryzysu polityczno-personalnego w łonie rządu<sup>15</sup>. W aspekcie podmiotowym odpowiedzialność ta nie obejmuje premiera, bo jedyną formą pociągnięcia do odpowiedzialności szefa rządu jest wyrażenie wotum nieufności (konstruktywnego) całej Radzie Ministrów. W aspekcie przedmiotowym odpowiedzialność ta może wiązać się tylko ze sprawami, które należą do zakresu działania danego członka rządu. Ponieważ jednak chodzi o odpowiedzialność polityczną, to w tych ramach może ona być egzekwowana z każdego powodu i w każdym czasie. Zazwyczaj inicjatorem będzie opozycja, bo obóz większości dysponuje prostszymi i mniej spektakularnymi politycznie metodami dokonywania zmian w rządzie niż wotum nieufności. Dlatego też za ewenement można uznać sytuację z zimy 1999 roku, gdy grupa posłów AWS zainicjowała wotum nieufności przeciw własnemu ministrowi skarbu<sup>16</sup>. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra może zgłosić co najmniej 69 posłów. Wniosek ten może być podany głosowaniu nie wcześniej niż 7 dni po złożeniu i uznaje się za przyjęty (wotum nieufności

---

<sup>14</sup> J. Buczkowski [w:] J. Buczkowski (red.), Ł. Buczkowski, K. Eckhardt, *Prawo konstytucyjne RP*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 304.

<sup>15</sup> Z. Witkowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 447.

<sup>16</sup> L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 286.

uchwalone), jeśli opowiedziała się za nim większość ustawowej liczby posłów. Ponownie wniosek o wyrażenie wotum nieufności zgłosić można dopiero po upływie 3 miesięcy od zgłoszenia wniosku poprzedniego, a wcześniej jeśli złoży go co najmniej 115 posłów. Prezydent RP odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Opróżnione w ten sposób stanowisko obsadza Prezydent RP na wniosek Prezesa RM. Może ono jednak pozostać nieobsadzone, a nawet jeśli jego istnienie nie wynika wprost z Konstytucji, zlikwidowane przez premiera<sup>17</sup>. W okresie III kadencji Sejmu (1997–2001) zgłoszono dziesięć wniosków o wyrażenie wotum nieufności poszczególnym członkom Rady Ministrów, a w IV kadencji (2001–2005) – osiemnaście takich wniosków. W V kadencji (2005–2007) głosowano sześć wniosków o wotum nieufności, a w VI (do sierpnia 2011) – dziesięć (w tym aż trzy dotyczyło min. finansów). Żaden z nich jednak nie uzyskał wymaganej większości i stąd występowanie z tymi wnioskami należy traktować przede wszystkim jako element gry politycznej. Członkowie rządu ponoszą też polityczną odpowiedzialność przed prezesem Rady Ministrów, który w każdym czasie i z każdego powodu może zażądać od nich złożenia rezygnacji ze stanowiska. Jeżeli ten mechanizm zawiedzie, to członek rządu może zostać odwołany przez Prezydenta na podstawie wniosku premiera. Łącznie w III kadencji ze składu rządu odwołano dwadzieścia pięć osób (na niektórych stanowiskach zmiany dokonywały się nawet dwukrotnie), a dalszych dwoje ministrów zmarło. W IV kadencji w gabinecie L. Millera (19 października 2001 r. – 2 maja 2004 r.) ze składu rządu odwołano czternaście osób, w tym w czterech przypadkach zmian dokonano więcej niż raz<sup>18</sup>. W VI kadencji w rządzie D. Tuska dokonano pięciu zmian w składzie, a charakter politycznego odwołania miały decyzje w lecie 2009 roku wobec jednego z członków rządu po wybuchu tzw. afery hazardowej. Zbliżony efekt może mieć złożenie dymisji przez samego ministra

<sup>17</sup> P. Winczorek, *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 250.

<sup>18</sup> L. Garlicki, *Polskie...*, *op. cit.*, s. 287.

(np. w ten sposób w lipcu 2011 r. odszedł ze stanowiska Minister Obrony Narodowej).

Sejm może również wyrazić Radzie Ministrów wotum zaufania. Instytucja wotum zaufania występuje na gruncie Konstytucji w różnych sytuacjach<sup>19</sup>. Jest to instytucja stosowana w dwóch przypadkach. Pierwsza z nich, szeroko wcześniej omawiana jest formą wyrażania przez Sejm aprobaty dla przedstawionego składu i programu nowej Rady Ministrów w dwóch procedurach jej powoływania: zasadniczej i drugiej rezerwowej. Uchwała Sejmu o udzielenie gabinetowi wotum zaufania jest więc formą nadania inwestytury umożliwiającej mu efektywne rządzenie. Drugi przypadek stosowania procedury uchwalania wotum zaufania został wprowadzony w naszym systemie ustrojowym przez Konstytucję RP z 1997 r. Zgodnie z jej art. 160 Prezes RM może zwrócić się do Sejmu o podjęcie uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania. W odróżnieniu od instytucji wotum nieufności będącej narzędziem opozycji parlamentarnej, wotum zaufania jest orężem służącym wzmocnieniu Rady Ministrów<sup>20</sup>. Konstytucja dopuszcza zgłoszenie przez premiera o swego rodzaju „odnowienie zaufania”. Wotum zaufania udzielane w trybie art. 160 Konstytucji dość zasadniczo odróżnia się od wotum zaufania wyrażonego nowo powołanej Radzie Ministrów. Wotum zaufania udzielane w trybie art. 160 jest wyrazem ponownego poparcia Sejmu dla rządu, który już wcześniej takie poparcie otrzymał. Ponieważ zazwyczaj w trakcie realizacji programu rządowego powstają napięcia polityczne, mogą zrodzić się wątpliwości czy polityka rządu nadal cieszy się poparciem większości sejmowej. Wniosek o wotum zaufania może być zainicjowany jedynie przez premiera<sup>21</sup>. Udzielenie wotum zaufania następuje wówczas większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W tym przypadku chodzi o większość zwykłą (więcej głosów za udzieleniem wotum zaufania niż przeciw temu wnioskowi). Odmowa udziele-

---

<sup>19</sup> W. Skrzydło, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 347.

<sup>20</sup> P. Sarnecki i inni, *Prawo konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 335.

<sup>21</sup> D. Górecki i inni, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 197.

nia wotum zaufania oznacza negatywną ocenę działalności Rady Ministrów i w konsekwencji rodzi po stronie rządu powinność poddania się do dymisji. Prezydent winien przyjąć taką dymisję rządu<sup>22</sup>. Zaznaczenia wymaga, że w razie przyjęcia dymisji rządu przez Prezydenta RP dymisję składają także sekretarze i podsekretarze stanu oraz wojewodowie i wicewojewodowie. O przyjęciu ich dymisji rozstrzyga Prezes RM w ciągu trzech miesięcy od dnia powołania nowego gabinetu. Tytułem uzupełnienia zauważyć należy, że analogiczny skutek jak złożenie dymisji wywołałoby również śmierć premiera, gdyż rząd może funkcjonować tylko pod kierunkiem imiennie określonej osoby, a jej odejście uniemożliwiłoby dalszą działalność pozostałych członków Rady Ministrów<sup>23</sup>. Nie jest dopuszczone rozszerzenie katalogu aktów i działań Sejmu, z którymi wiąże się prawny obowiązek złożenia dymisji, a więc które są instrumentami egzekwowania parlamentarnej odpowiedzialności Rady Ministrów. Wszelkie inne akty i działania Sejmu, nawet jeżeli w jednoznacznie negatywny sposób oceniają działalność Rady Ministrów nie mogą rodzić prawnego obowiązku złożenia dymisji. W obecnym stanie prawnym dotyczy to w szczególności odmowy udzielenia rządowi absolutorium. Prowadzi do wniosku, że owa odmowa ani nie pociąga za sobą obowiązku premiera do złożenia dymisji rządu, ani nie pozwala przyjąć, że dymisja taka nastąpiła z mocy prawa<sup>24</sup>. Na koniec tych uwag należy dodać, że problemy odpowiedzialności członków rządu nie wyczerpuje się w aspekcie prawnym. Występuje także inny, szerszy jej wymiar, będący konsekwencją treści przysięgi składanej przez członków rządu przed Prezydentem RP w chwili obejmowania urzędu. Odpowiedzialność ta ma dodatkowo więc ważny aspekt moralny, a nawet religijny dla osób wierzących w następstwie złożenia przysięgi z dodaniem słów „Tak mi dopomóż Bóg”<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> M. Grzybowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 283.

<sup>23</sup> J. Buczkowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 306–307.

<sup>24</sup> A. Bałaban, *Rada Ministrów...*, *op. cit.*, s. 157.

<sup>25</sup> Z. Witkowski, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 448.