



Sławomir Patyra

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

WOTUM NIEUFNOŚCI WOBEC MINISTRA JAKO INSTRUMENT REALIZOWANIA FUNKCJI KONTROLNEJ SEJMU

1. Kontrola parlamentu nad rządem stanowi istotny element współczesnych ustrojów demokratycznych, kształtujących organizację i funkcjonowanie władz naczelnych w oparciu o zasadę podziału władzy oraz zasadę równowagi. Już na wstępie należy jednak zauważyć – co wielokrotnie podkreślał w znaczących publikacjach Profesor Andrzej Pułło – iż obydwie te zasady są względem siebie przeciwstawne i nawet jeśli w ustroju danego państwa występują obok siebie, to zawsze jedna z nich w większym stopniu determinuje jego kształt¹. Przewaga elementów zasady podziału władzy wyraźnie dostrzegalna jest w konstrukcjach ustrojowych systemu prezydenckiego, zaś w systemie parlamentarnym ma ona charakter uzupełniający względem zasady równowagi. System parlamentarny opiera się bowiem głównie na wielu pozytywnych powiązaniach pomiędzy legislatywą i egzekutywą, zaś mechanizmy separujące władze względem siebie odsunięte są na plan dalszy, co zasadniczo odróżnia system parlamentarny od prezydenckiego². Szczególnym symptomem owych powiązań jest kontrola polityki rządu realizowana przez parlament lub jedną z jego izb.

Kontrola władzy wykonawczej stanowi jedną z klasycznych funkcji przypisywanych parlamentowi w państwach demokratycznych, a jej geneza sięga początków kształtowania się parlamentaryzmu w ogóle³. Samo pojęcie „kontrola” było już wielokrotnie definiowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego⁴, stąd

¹ Zob. A. Pułło, *Podział władzy we współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 47; tenże, „Podział władzy”. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce, „Przegląd Sejmowy” 1993 nr 3, s. 22–23.

² Zob. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy*, [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. K. B. Jankowski, Toruń 1992, s. 27–28.

³ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 167–168.

⁴ Zob., np. L. Garlicki, *Komentarz do art. 95*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 3.; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 558; A. Bałaban,

zbędna wydaje się ponowna rekonstrukcja jego znaczenia na łamach niniejszego opracowania. Przyjmując w daleko idącym uproszczeniu, iż standardowy schemat kontroli obejmuje trzy, następujące po sobie sekwencje działań: ustalanie faktów – formułowanie ocen – egzekwowanie odpowiedzialności, podkreślić należy, że kontrola parlamentarna wobec rządu, co do zasady bazując na tym schemacie, charakteryzuje się jednak pewną istotną odmiennością. Przesądza o niej polityczny kontekst procedur kontrolnych parlamentu oraz polityczny wymiar ocen formułowanych w oparciu o wyniki kontroli⁵. Zwłaszcza bowiem w systemie parlamentarnym kontrola działalności rządu ze strony parlamentu, jego organów wewnętrznych a także poszczególnych deputowanych stanowi logiczną konsekwencję powołania rządu na bazie poparcia większości parlamentarnej. Zarówno owa większość jak i parlamentarna opozycja nadzorują następnie bieżące poczynania gabinetu, oceniając przy tym kierunki, zakres i sposób realizacji programu politycznego, który zyskał akceptację parlamentarnej większości, a także skutki prowadzenia przez rząd polityki państwa w poszczególnych sferach jego funkcjonowania. Tak pojmowana kontrola działalności rządu jest funkcją swoistego nadzoru realizowanego przez legislatywę względem egzekutywy w ramach zasady równowagi władz.

Na kontrolę w wąskim znaczeniu składają się przede wszystkim te działania izby, komisji, jak również szeregowych posłów, które zmierzają do uzyskania niezbędnych informacji o funkcjonowaniu rządu i podległych mu podmiotów. Kontrolą objęte są wszelkie działania Rady Ministrów, członków rządu oraz agend rządowych, podejmowane w zakresie przyznanych im kompetencji. Podstawowy przedmiot kontroli stanowić będzie prowadzenie przez Radę Ministrów zewnętrznej i wewnętrznej polityki państwa. Już choćby z tego względu należy przyjąć – jak trafnie wskazuje L. Garlicki – iż przedmiotowy zakres kontroli wobec rządu jest w zasadzie nieograniczony⁶. Następstwem ustaleń faktycznych jest ocena działalności Rady Ministrów i podległych jej struktur administracyjnych, dokonywana bądź to na forum plenarnym izby w toku debaty parlamentarnej, bądź przez poszczególne komisje w ramach przyznanych im kompetencji regulaminowych (dezyderaty, opinie)⁷.

W ujęciu szerokim kontrola parlamentarna rządu nie ogranicza się tylko do tych działań, które służą ustalaniu stanu faktycznego i formułowaniu prawnych bądź politycznych ocen na temat sposobu wywiązywania się przez Radę Ministrów z jej konstytucyjnych zadań, związanych z funkcją prowadzenia polityki państwa. Kontrola ta nie zamyka się również w granicach wyznaczanych oceną realizacji przyjętego przez rząd programu politycznego, zaakceptowanego

Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu, Warszawa 2000, s. 88–89; *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 528–529; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 423.

⁵ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 95...*, s. 3.

⁶ Tamże, s. 6.

⁷ Por. S. Bożyk, *Prawoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 289.

przez większość parlamentarną na etapie tworzenia gabinetu i koalicji rządowej. W szeroko rozumianym pojęciu kontroli parlamentarnej mieści się również możliwość egzekwowania – na kanwie dokonanych ustaleń i sformułowanych ocen – odpowiedzialności politycznej całej Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów a także ewentualność wdrażania procedur związanych z odpowiedzialnością członków gabinetu przed Trybunałem Stanu.

W odniesieniu do konsekwencji o *stricte* politycznym charakterze, przyjąć należy, iż są one niejako wpisane w naturę systemu rządów parlamentarnych i jego wiodącą regułą opierania egzystencji gabinetu na trwałym poparciu większości parlamentarnej. Konsekwencją krytycznej oceny działalności rządu w sferze prowadzenia polityki państwa może być utrata zaufania większości parlamentarnej bądź do całego gabinetu, bądź do poszczególnych jego członków, co w pierwszym z wymienionych przypadków w istocie uniemożliwia dalszą egzystencję rządu, w drugim zaś może znacząco ją utrudnić⁸. W przypadku wotum nieufności wobec Rady Ministrów ustalenie bezpośrednich przyczyn jego uchwalenia ma w istocie charakter drugorzędny. Istotne jest bowiem to, że na skutek utraty zaufania większości rząd w tym samym składzie i z tym samym programem działać już nie może. W przypadku wotum nieufności względem poszczególnych ministrów warunkiem wdrożenia procedur, zmierzających do egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej, jest uprzednie zainicjowanie, przeprowadzenie i zakończenie czynności kontrolnych, w wyniku których Sejm zdobywa wiedzę dotyczącą działań członków rządu, które następnie poddawane są ocenie w toku debaty nad wnioskiem o ich odwołanie. Uchwalenie wotum nieufności wobec konkretnego ministra zazwyczaj nie prowadzi – choć może – do upadku gabinetu, jednak również w istotny sposób wpływa na jego funkcjonowanie, wymuszając zmianę jego struktury personalnej. W tym zakresie indywidualna odpowiedzialność polityczna członków Rady Ministrów stanowi bezpośrednią sankcję kontroli parlamentarnej nad rządem⁹.

Podsumowując ten wątek rozważań, można zatem jednoznacznie przyjąć, że wotum nieufności – zarówno wobec Rady Ministrów jak i poszczególnych jej członków – nie jest tylko instrumentem o *stricte* politycznym charakterze, ale przede wszystkim prawnym środkiem kontroli Sejmu nad rządem, wywołującym istotne konsekwencje w sferze relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą w ramach zasady równowagi.

Konsekwencją wdrażania mechanizmów racjonalizujących system rządów parlamentarnych, zwłaszcza w drugiej połowie XX w., stało się ograniczanie swobody parlamentu w sferze egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu.

⁸ Por. B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 158–159.

⁹ Por. R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 122. Ścisły związek pomiędzy zasadą parlamentarnej kontroli nad rządem i zasadą politycznej odpowiedzialności gabinetu akcentuje m.in. A. Szymt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 340.

Zasadniczym motywem wprowadzanych wówczas zmian ustrojowych w demokracjach zachodnioeuropejskich było przede wszystkim skuteczne zagwarantowanie stabilności istnienia i funkcjonowania rządu, zwłaszcza w obliczu chwiejnych, a co za tym idzie, nietrwałych koalicji politycznych w parlamencie. Oprócz zwiększenia poziomu jurydykacji procedur parlamentarnych, służących obalaniu gabinetów, w niektórych państwach – np. w Republice Federalnej Niemiec czy w Hiszpanii – przejawem tak ukierunkowanej racjonalizacji stało się również zredukowanie zasady odpowiedzialności politycznej rządu wyłącznie do jej postaci solidarnej, w postaci konstruktywnego wotum nieufności wymierzonego bezpośrednio w osobę szefa gabinetu a pośrednio w cały rząd¹⁰. Konstrukcja ta oparta została na założeniu, iż w systemie zrjonalizowanym, warunkiem *sine qua non* zmiany rządu z inicjatywy opozycji w trakcie trwania kadencji parlamentu jest sformowanie nowej, pozytywnej większości parlamentarnej, której zaufanie może stanowić podstawę powstania a następnie efektywnego działania nowego gabinetu. Formuła ta znalazła również wyraz w odchodzeniu od mechanizmów egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej członków rządu, charakterystycznej dla systemu parlamentarnego w jego klasycznej postaci¹¹. Zanikowi mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej poszczególnych członków gabinetu sprzyjało także konsekwentne wzmocnienie pozycji ustrojowej premiera, zwłaszcza w obszarze indywidualnych uprawnień kierowniczych i kontrolnych względem podległych mu członków rządu. Miejsce odpowiedzialności ministrów przed parlamentem zajęła ich odpowiedzialność przed szefem rządu – o wiele łatwiejsza w realizacji i bardziej efektywna, gdyż egzekwowana jednoosobowo, bez potrzeby uciekania się do wdrażania żmudnych procedur parlamentarnych i poszukiwania odpowiedniego poparcia parlamentarnej większości.

Institucje parlamentarnej kontroli nad rządem w obydwu postaciach, tj. solidarnej i indywidualnej, są stosunkowo mocno zakorzenione w polskiej tradycji ustrojowej, sięgają bowiem okresu II Rzeczypospolitej. Indywidualną odpowiedzialność ministrów przed parlamentem przyjmowała zarówno Konstytucja marcowa, kształtująca system parlamentarny w jego klasycznej postaci, jak i Konstytucja kwietniowa, formalnie odrzucająca zasady podziału i równowagi władz¹².

Pod rządami Konstytucji PRL w brzmieniu sprzed transformacji ustrojowej przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zakres parlamentarnej kontroli nad Radą Ministrów determinowany był przede wszystkim formalnie de-

¹⁰ Szerzej pisałem o tym w monografii, pt. *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 31–34.

¹¹ Por. B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 99.

¹² Na temat rozwiązań przyjmowanych w tym zakresie przez inne ówczesne konstytucje, hołdujące regułom klasycznego systemu parlamentarnego zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 159, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2.

klarowaną zasadą zwierzchnictwa Sejmu w systemie organów władzy. Katalog kompetencji Sejmu obejmował nie tylko ocenę działalności rządu i jego członków, ale również współuczestnictwo w prowadzeniu przez Radę Ministrów bieżącej polityki państwa¹³. Zarówno Rada Ministrów jak i poszczególni ministrowie ponosili przy tym pełną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, czego szczególnym wyrazem była wyłączna kompetencja tego organu do ich powoływania i odwoływania.

W kwestii kontroli rządu i odpowiedzialności politycznej ministrów uchwalenie noweli kwietniowej z 1989 r. w niewielkim zakresie zmieniło obowiązujący dotychczas stan normatywny. Sejm zachował nadrzędną pozycję w systemie organów państwowych, nadal wybierał i odwoływał premiera, rząd i poszczególnych jego członków. Zachował również dużą swobodę w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów z tą różnicą w stosunku do poprzedniego okresu, iż inicjatywę w sprawie odwołania gabinetu uzyskał również Prezydent (*casus* rządu J. Olszewskiego).

Na gruncie Małej konstytucji z dnia 17 października 1992 r. wprowadzona została zasada podziału władzy w wersji systemu rządów parlamentarnych z mocno zaznaczonymi elementami jego racjonalizacji, zwłaszcza w sferze ograniczeń związanych z możliwością egzekwowania przez Sejm politycznej odpowiedzialności gabinetu. Świadczyło o tym przede wszystkim nawiązanie do stosowanej w modelu kanclerskim formuły konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu, która w postanowieniach Małej konstytucji pojawiła się jako alternatywny wobec wotum zwykłego wariant odwołania gabinetu przez większość sejmową¹⁴. Jednocześnie ówczesna regulacja ustrojowa przewidywała również możliwość uchwalania wotum nieufności dla poszczególnych ministrów, co stanowiło drugi z elementów istotnie różniących rozwiązania polskie i niemieckie. Indywidualne wotum nieufności dla ministra mogło być uchwalone przez Sejm bezwzględną większością głosów, jednak w okresie pięciu lat obowiązywania ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. żaden z licznych wniosków, składanych w tym względzie wobec ministrów zasiadających w rządach H. Suchockiej, W. Pawlaka, J. Oleksego czy W. Cimoszewicza nie uzyskał wymaganego poparcia w głosowaniach. Co warte podkreślenia, Mała konstytucja nie określała wprost funkcji kontrolnej Sejmu. Można ją było natomiast wyprowadzić z konkretnych kompetencji realizowanych zarówno przez izbę *en bloc*, jak i przez komisje sejmowe oraz w oparciu o indywidualne uprawnienia posłów. Jakichkolwiek kompetencji o charakterze kontrolnym nie przewidziano natomiast dla Senatu, zarówno gdy chodzi o możliwość bezpośredniego egzekwowania odpowiedzialności

¹³ Szerzej zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 107–108 oraz M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 27.

¹⁴ Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 111.

politycznej Rady Ministrów i jej członków, jak i w zakresie „miękkich” narzędzi kontroli parlamentarnej w postaci interpelacji, zapytań, dezyderatów itp.

Funkcja kontrolna *expressis verbis* została natomiast wyrażona w postanowieniach Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Analogicznie do rozwiązań przyjętych w Małej konstytucji, kontrola nad działalnością Rady Ministrów powierzona została wyłącznie Sejmowi. Jednakże inaczej niż w konstrukcjach ustrojowych przyjmowanych w PRL oraz w okresie transformacji ustrojowej ustawodawca konstytucyjny wyraźnie określił granice owej kontroli, przyjmując iż Sejm może ją sprawować w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Granice te dotyczą przede wszystkim prawnych instrumentów realizowania kompetencji kontrolnych przez izbę, jej organy oraz posłów. W szczególności odnosi się to do precyzyjnego umocowania w przepisach Konstytucji środków służących egzekwowaniu politycznej odpowiedzialności rządu i jego członków. Zgodnie z zasadą autonomii, wyrażoną w art. 112 Konstytucji, procedury służące realizacji uprawnień kontrolnych może natomiast określać sam Sejm w drodze postanowień swego regulaminu, o ile mieszczą się one w granicach przewidzianych Konstytucją i ustawami¹⁵.

Konstytucja z 1997 r. co do zasady zachowała dualizm środków normatywnych, służących egzekwowaniu politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów, wprowadzając jednakże pewną istotną modyfikację w zakresie odpowiedzialności solidarnej. W porównaniu z poprzednią regulacją przyjęła bowiem jednolitą formułę wotum nieufności wobec rządu, wyłącznie w wersji konstruktywnej (art. 158). W ślad za rozwiązaniami Małej konstytucji przyjęła z kolei indywidualne wotum nieufności jako środek służący egzekwowaniu przez Sejm politycznej odpowiedzialności poszczególnych członków Rady Ministrów (art. 159).

Na gruncie obowiązującej Konstytucji indywidualna odpowiedzialność polityczna członków Rady Ministrów za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez premiera podniesiona została do rangi zasady ustrojowej (art. 157 ust. 2), co niewątpliwie wzmacnia autorytet prawny tej konstrukcji¹⁶.

2. W świetle wspomnianego już art. 159 ust. 1 Konstytucji Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności na wniosek zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Inicjatywa w tej sprawie może być przedsięwzięta w stosunku do każdego członka Rady Ministrów z wyłączeniem premiera¹⁷. Wniosek może więc dotyczyć zarówno ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁸, jak i tzw. ministrów zadaniowych, czyli realizujących kompetencje

¹⁵ Zob. M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 27.

¹⁶ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 157, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 2.

¹⁷ Zob. 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-Załucka, Rzeszów 2007, s. 69.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 928.

wyznaczone im wyłącznie w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Ponadto, wnioskiem o wotum nieufności mogą być również objęci wiceprezesa Rady Ministrów a także przewodniczący określonych w ustawach komitetów, o ile wchodzi w skład rządu, zgodnie z normą art. 147 ust. 4 Konstytucji. Wyjątkowo wniosek może personalnie dotyczyć również Prezesa Rady Ministrów, w sytuacji gdy pełni on jednocześnie funkcję ministra i tylko w stosunku do działań, jakie podejmuje na tym stanowisku, z wyłączeniem oceny sposobu realizowania przezeń kompetencji określonych w art. 148 Konstytucji.

W płaszczyźnie formalnoprawnej, indywidualne wotum nieufności pozostaje w ścisłym związku z wotum nieufności dla całej Rady Ministrów. Wynika to zarówno z brzmienia art. 159 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁹ jak i z art. 116 ust. 2 Regulaminu Sejmu²⁰, które w kwestiach związanych z rozpatrywaniem wniosku o wotum nieufności dla ministra odsyłają do stosownych przepisów – odpowiednio Konstytucji i Regulaminu – regulujących postępowanie w sprawie konstruktywnego wotum nieufności. Tak więc poszczególne elementy konstrukcyjne art. 159 Konstytucji powinny być interpretowane w odniesieniu do odpowiednich procedur konstytucyjnych i regulaminowych, dotyczących wotum nieufności dla Rady Ministrów, z uwzględnieniem odrębności wynikających z istoty i charakteru obu tych instytucji²¹. Oprócz odmiennie określonej minimalnej liczby podpisów pod wnioskiem inicjującym postępowanie, obydwie procedury różni jeszcze zasadniczo i to, że w przeciwieństwie do wniosku, o którym mowa w art. 158 Konstytucji, wniosek w sprawie wotum nieufności dla ministra podlega wstępnej kontroli w Sejmie i zaopiniowaniu przez właściwe komisje sejmowe. Wywołuje to określone konsekwencje w odniesieniu do jego treści, o czym mowa będzie w dalszej części opracowania.

W płaszczyźnie politycznej podstawowa różnica pomiędzy tymi instytucjami polega na tym, że z inicjatywą odwołania ministra wystąpić może właściwie wyłącznie opozycja parlamentarna, co wynika z logiki egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności politycznej²². Z prakseologicznego punktu widzenia postrzeganie indywidualnego wotum nieufności jako środka z istoty zastrzeżonego do stosowania przez opozycję determinuje przede wszystkim fakt, iż ministrowie ponoszą również polityczną odpowiedzialność przed Prezesem Rady Ministrów. Jej egzekwowanie przez szefa rządu – z formalnym udziałem głowy

¹⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

²⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47).

²¹ Zob. B. Szepietowska, *Ustalanie terminu rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odroważ-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 542.

²² O tym, że praktyka polskiego życia parlamentarnego nierzadko od tej logiki abstrahuje świadczy przypadek z 2000 r., kiedy to wniosek o wotum nieufności dla ministra skarbu E. Wąsacza, złożyli w Sejmie posłowie popierającego rząd J. Buzka klubu AWS. Szerzej zob. S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 121.

państwa – stanowi właściwy *modus operandi* zarówno wówczas, gdy decyzja o odwołaniu konkretnego ministra podyktowana jest krytyczną oceną jego działalności ze strony samego premiera, jak i wtedy, gdy stanowi ona efekt uzgodnień koalicyjnych podjętych z udziałem popierających rząd klubów parlamentarnych a nawet z ich inspiracji. Przyjęcie założenia, iż indywidualne wotum nieufności stanowi środek, z którego korzystać może wyłącznie opozycja, rzutuje jednocześnie na ocenę jego konstrukcji normatywnej. Zarówno bowiem podwyższona – w stosunku do wotum konstruktywnego – liczba podpisów wymaganych pod wnioskiem, jak i wymóg zaopiniowania inicjatywy przez właściwą komisję sejmową jawią się nie tylko jako narzędzia obiektywnie służące ograniczaniu częstotliwości tego typu przedsięwzięć, ale również jako bariery o systemowym charakterze, skoro ostrze owych rygorów wymierzone jest wyłącznie w ugrupowania opozycyjne.

Z kolei konstruktywne wotum nieufności – ze względu na jego „rządotwórczy” charakter – może być wykorzystywane nie tylko przez opozycję, ale i przez koalicję, szczególnie w celu marginalizacji udziału głowy państwa w procesie utworzenia nowego gabinetu w ramach dotychczas funkcjonującej większości parlamentarnej²³.

W świetle art. 116 ust. 2 *in fine* Regulaminu Sejmu wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności kieruje się do odpowiednich komisji. Sformułowanie to jednoznacznie przesądza o uznaniu, iż niezbędnym etapem procedury rozpatrzenia wniosku przez izbę jest nie tylko standardowa, formalna kontrola ze strony Marszałka Sejmu, zwłaszcza odnosząca się do wymaganej, minimalnej liczby podpisów, ale również dodatkowa jego weryfikacja i zaopiniowanie przez właściwą komisję lub komisje.

Z zagadnieniem wstępnego rozpatrywania wniosku o wotum nieufności dla ministra przez komisję wiąże się kwestia jego merytorycznego uzasadnienia. Chociaż doktryna nie prezentuje w tym względzie jednolitego stanowiska, przeważający i moim zdaniem trafny jest pogląd wskazujący na konieczność ujęcia w treści wniosku konkretnych zarzutów wobec ministra, gdyż tylko w takiej postaci wniosek ów stanowić może dla komisji rzeczywisty materiał do dyskusji, na kanwie której podejmie następnie stosowną uchwałę²⁴.

²³ Por. L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 162. Przypomnieć wypada, że taki przypadek miał już miejsce w praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej, kiedy to w marcu 1995 r. instytucję konstruktywnego wotum nieufności wykorzystwała koalicja SLD – PSL celem odwołania z funkcji szefa rządu W. Pawlaka, a próbowanego przez prezydenta L. Wałęsę i powołania na to stanowisko J. Oleksego, którego kandydaturze ówczesny prezydent nie był przychylny.

²⁴ Tak przede wszystkim W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 159...*, s. 39–40, a także R. Mojak, *Parlament a Rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 587 i n. oraz B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność...*, s. 105. Inaczej J. Mordwilko, zdaniem którego żądanie od wnioskodawców merytorycznego uzasadnienia wniosku o indywidualne wotum nieufności stanowiłoby ograniczenie uprawnień Sejmu do egzekwowania politycznej odpowiedzialności Rady Ministrów, zob. *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*

Z uwagi na brak wstępnej kontroli, problem ten nie dotyczy wniosków o konstruktywne wotum nieufności²⁵.

W oparciu o postanowienia Regulaminu Sejmu²⁶, prezydium komisji może również wezwać na jej posiedzenie ministra, którego wniosek dotyczy, celem uzyskania przez komisję informacji na temat jego dotychczasowej działalności. Wyjaśnienia złożone bezpośrednio na forum organu opiniującego wniosek o jego odwołanie niewątpliwie mogą przyczynić się do obiektywizacji poglądów jej członków na rzeczywisty stan rzeczy, zwiększając tym samym prawdopodobieństwo prawidłowej oceny przez komisję zasadności wniosku.

Zgodnie z Konstytucją²⁷ wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Kwestię tę uściśla Regulamin Sejmu²⁸ stanowiąc, iż rozpatrzenie wniosku przez Sejm i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu. Z jednej strony formuła regulaminowa wyraźnie rozgranicza więc fazę rozpatrywania wniosku o wotum nieufności od kwestii jego rozstrzygnięcia w głosowaniu, z drugiej zaś jednoznacznie przesądza o tym, iż całe postępowanie musi zostać przeprowadzone w granicach czasowych wyznaczonych jednym posiedzeniem izby. Konstrukcja ta stanowi jednocześnie wyznacznik dla właściwej komisji sejmowej opiniującej wniosek. Powinna ona bowiem w taki sposób zorganizować swoje prace, aby móc przekazać izbie stanowisko w sprawie wniosku w terminie umożliwiającym przeprowadzenie debaty plenarnej i głosowania w sprawie odwołania ministra w tak określonych ramach czasowych.

Regulaminowa konstrukcja „rozpatrzenia wniosku przez Sejm” implikuje konieczność zapoznania z jego treścią nie tylko członków właściwej komisji sejmowej opiniującej wniosek, ale również wszystkich pozostałych posłów. Stanowi to oczywistą konsekwencję procedury rozstrzygania przez Sejm o jego przyjęciu lub odrzuceniu w drodze głosowania, a zatem na posiedzeniu plenarnym. Rozstrzygnięcie to – analogicznie do postępowania w sprawie konstruktywnego wotum nieufności – poprzedzone jest prezentacją treści wniosku oraz treści uzasadnienia, a przynajmniej głównych jego tez przez przedstawiciela wnioskodawców, ewentualnie przez Marszałka prowadzącego obrady, jeżeli posłowie pod-

Analiz Sejmowych, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 545.

²⁵ Jednocześnie, jak wskazuje praktyka dotycząca wniosku o konstruktywne wotum nieufności dla rządu D. Tuska, rozpatrywanego przez Sejm w marcu 2013 r., nic nie stoi na przeszkodzie, by inicjatorzy odwołania Rady Ministrów opatrywali swój wniosek wielostronicowym uzasadnieniem. Zob. *Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska i wybranie Pana Piotra Tadeusza Glińskiego na Prezesa Rady Ministrów*, Druk Sejmowy Nr 1096.

²⁶ Art. 153 ust. 1.

²⁷ Art. 158 ust. 2 w zw. z art. 159 ust. 1 *in fine*.

²⁸ Art. 115 ust. 4.

pisani pod inicjatywą nie wyznaczyli wnioskodawcy ze swego grona²⁹. Kolejny element procedury rozpatrywania wniosku przez Sejm stanowi debata poselska, w której Regulamin Sejmu gwarantuje udział w dyskusji zarówno Prezesa Rady Ministrów jak i ministra, którego wniosek dotyczy³⁰. W praktyce, w przypadku każdej z plenarnych debat dotyczących odwołania ministra, kolejni premierzy są aktywnymi adwersarzami inicjatorów wniosku i popierających go przedstawicieli parlamentarnej opozycji. Jest to tym bardziej naturalne, iż ocena działalności ministra, dokonywana w toku sejmowej dyskusji, pośrednio stanowi także ocenę samego premiera i prowadzonej przez niego polityki personalnej.

Kulminację postępowania w sprawie wyrażenia ministrowi wotum nieufności stanowi głosowanie. Jego wynik determinuje norma, ujęta w art. 159 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą dla podjęcia uchwały o odwołaniu ministra wymagana jest większość głosów ustawowej liczby posłów, zatem taka, od której Konstytucja uzależnia również skuteczne wyrażenie wotum nieufności dla całej Rady Ministrów. Zbieżność obu konstrukcji w tym zakresie znajduje uzasadnienie przede wszystkim w tym, iż przyjęcie progu kwalifikowanej większości głosów dla odwołania ministra w istocie ukierunkowane jest również na ochronę rządu. Przedmiotem tej ochrony nie jest jednakże jego byt jako wartość sama w sobie, ale przede wszystkim integralność personalna, będąca przecież istotnym czynnikiem gwarantującym stabilność i efektywność funkcjonowania gabinetu.

3. W zależności od kierunku rozstrzygnięcia sejmowa uchwała w sprawie wyrażenia wotum nieufności względem konkretnego ministra może pociągać za sobą różnorakie konsekwencje prawne i polityczne, zarówno dla samego zainteresowanego jaki i – niekiedy – również dla całej Rady Ministrów oraz popierającej ją koalicji parlamentarnej.

Podjęcie uchwały o wyrażeniu ministrowi wotum nieufności wywołuje jeden zasadniczy skutek prawny w postaci jego dymisji. Minister, wobec którego wotum nieufności zostało uchwalone, nie musi oddawać się do dyspozycji premiera, ani tym bardziej szef rządu nie musi występować o jego odwołanie. W tym wypadku odwołanie ministra stanowi prerogatywę głowy państwa, choć na swój sposób „miękką”, gdyż ustrojodawca pozbawił Prezydenta swobody w podejmowaniu decyzji w tej sprawie, obligując go do odwołania członka rządu mocą samoistnej normy konstytucyjnej³¹. Wyrażenie wprost odmowy odwołania ministra tudzież zachowanie Prezydenta świadczące o swoistej „grze na zwłokę” z jego strony, po-

²⁹ Możliwość taką – moim zdaniem zasadnie – dopuszcza W. Odrowąż-Sypniewski, *Zmiana przedstawiciela wnioskodawców przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 548.

³⁰ Art. 116 ust. 1a. Wypada przy tej okazji zauważyć, że w przypadku ministra, w sprawie którego złożony został wniosek o wotum nieufności, możliwość taką wprowadziła dopiero nowelizacja Regulaminu, przeprowadzona 19 grudnia 2008 r. (M. P. z 2009 r. Nr 2, poz. 9). Do tego czasu, jedynym przedstawicielem rządu, który mógł zabierać głos w debacie nad odwołaniem ministra był premier.

³¹ Art. 159 ust. 2.

legające na niepodejmowaniu działań zmierzających do odwołania ministra bez uzasadnionej przyczyny formalnej, np. na skutek sugestii płynących ze strony szefa rządu, w sposób niebudzący wątpliwości wyczerpywałoby znamiona deliktu konstytucyjnego. Tym samym mogłoby stanowić podstawę do postawienia głowy państwa w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Odnosząc się do konsekwencji o charakterze politycznym, wynikających z uchwalenia indywidualnego wotum nieufności, zaznaczyć należy, że z formalnego punktu widzenia celem tej instytucji nie jest prokurowanie dymisji całego gabinetu. Niemniej jednak konsekwencją podjęcia przez Sejm uchwały o udzieleniu ministrowi wotum nieufności może być rozpad koalicji, zważywszy zasadniczo na fakt, iż przyjęcie wniosku wymaga przecież poparcia ponad połowy ogólnej liczby posłów. W przypadku gabinetu większościowego siłą rzeczy musi to oznaczać poparcie inicjatywy odwołania ministra przez część posłów dotychczasowej koalicji. To z kolei może prowadzić do poważnego konfliktu gabinetowego, a w efekcie do dekompozycji obozu rządzącego. W zdecydowanie mniejszym zakresie skutek taki może wywołać uchwalenie wotum nieufności wobec ministra, funkcjonującego w warunkach gabinetu mniejszościowego. W tym bowiem przypadku sukces inicjatywy w sprawie odwołania ministra nie jest determinowany zerwaniem sojuszu przez któregoś z koalicjantów lub nie-subordynacją szeregowych posłów koalicji rządzącej, lecz stanowić może prostą konsekwencję arytmetyki parlamentarnej i doraźnego, aczkolwiek wyłącznie „destruktywnego” aliansu ugrupowań opozycyjnych względem rządu.

Negatywny wynik głosowania w sprawie wotum nieufności dla ministra wzmacnia polityczną pozycję rządu w stosunkach z parlamentem, integruje dodatkowo koalicję rządzącą oraz umacnia także autorytet samego premiera w Radzie Ministrów. Ostatni z wymienionych skutków ujawnia się tym bardziej wyraziście, im mocniej szef rządu angażuje się w obronę „swojego” ministra, aktywnie uczestnicząc w plenarnej debacie nad wnioskiem. Zasadniczo, odrzucenie wniosku wzmacnia też polityczny status samego ministra, choć konsekwencją krytyki wyrażonej wobec jego poczynań w toku poselskiej debaty może być również jego dymisja przeprowadzona w trybie art. 161 Konstytucji. Inicjatywa polityczna może w tym przypadku wypływać bezpośrednio od premiera, kierującego się dbałością o pozytywny wizerunek całego gabinetu w oczach opinii publicznej, bądź stanowić efekt uzgodnień koalicyjnych albo własnej deklaracji ministra o „oddaniu się do dyspozycji” szefa rządu³². Tego typu sytuację można interpretować jako pośrednią realizację odpowiedzialności politycznej ministra przed Sejmem, który co prawda nie odwołał go ze stanowiska z braku wymaganej większości głosów, ale w pewnym sensie sprokurował jego dymisję, swoją postawą wywierając w tym względzie presję na Prezesie Rady Ministrów.

Polityczny wydzźwięk sejmowej uchwały w sprawie indywidualnego wotum nieufności dla ministra determinuje również przebieg i charakter debaty nad

³² Por. B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność...*, s. 109.

wnioskiem. W jej toku trudno jest o rzetelną i miarodajną ocenę rzeczywistego dorobku członka rządu, co niewątpliwie osłabia kontrolny wymiar samej instytucji. Sejmowa dyskusja na temat ewentualnych osiągnięć i porażek, działań i zaniechań ministra, toczy się w konwencji gry politycznej pomiędzy opozycją a koalicją. Gry, w której wątki merytoryczne zdecydowanie ustępują miejsca partyjnej propagandzie i taktyce. Wypada też zauważyć, że opinie i oceny formułowane zarówno w trakcie wstępnego rozpatrywania wniosku przez komisję jak i w toku debaty plenarnej cechuje daleko posunięty relatywizm. Nierzadko bowiem w ramach ogólnej oceny poczyniań członka rządu trudno jest precyzyjnie wyodrębnić te, które przedsięwziął on z własnej inicjatywy, od innych służących jedynie wykonaniu decyzji premiera, gabinetu a nawet całej koalicji³³. Siłą rzeczy podsumowanie działalności ministra, w stosunku do którego złożony został wniosek o wotum nieufności, staje się dyskusją nad działalnością całej Rady Ministrów.

Powyższe uwagi uprawniają do postawienia tezy, iż zasadniczym politycznym skutkiem a zarazem celem wystąpienia przez opozycję parlamentarną z inicjatywą odwołania ministra jest nie tyle doprowadzenie do wykluczenia go ze składu Rady Ministrów, ile wywołanie plenarnej debaty nad ogólną polityką rządu.

Wydarzenie to, budzące większe niż zwykle zainteresowanie opinii publicznej, zatem i potencjalnych wyborców, stanowi dla opozycji doskonałą okazję do tego, by na kilka godzin „przejąć kontrolę” nad biegiem wydarzeń w izbie, kreowanym na co dzień przez ugrupowania koalicji rządzącej i zdominowanym przez sprawy rozpatrywane z ich inicjatywy. W sytuacji, w której rząd dysponuje stabilną większością parlamentarną, inicjatywa opozycji w oczywisty sposób skazana jest na niepowodzenie. Polityczna kalkulacja skłania jednak wnioskodawców do tego, by za cenę porażki w głosowaniu zyskać możliwość poddania rządu i jego działalności wielogodzinnej, kompleksowej krytyce i za pośrednictwem mediów być może dotrzeć ze swą retoryką do większej niż zwykle liczby wyborców.

Postrzeganie instytucji indywidualnego wotum nieufności jako w istocie „miękkiego” środka parlamentarnej kontroli nad rządem, a zatem nie tyle godzącego w egzystencję gabinetu, co służącego realizacji określonej strategii propagandowej znajduje odzwierciedlenie w dotychczasowej praktyce ustrojowej pod rządami Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Na przestrzeni blisko szesnastu lat jej obowiązywania do laski marszałkowskiej wpłynęło 68 wniosków w sprawie wotum nieufności dla ministrów. Spośród nich rozpatrzonych zostało 48, przy czym żaden nie uzyskał wymaganego poparcia w sejmowym głosowaniu³⁴.

³³ Zwracał na to uwagę Z. Szelięga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998, s. 235–236.

³⁴ Odpowiednio, w Sejmie III kadencji rozpatrzonych zostało 10 wniosków; w kadencji IV – 18; w kadencji V – 6; w kadencji VI – 10; w kadencji VII (stan na 6 maja 2013 r.) – 4. Piąty wniosek, złożony w Sejmie VII kadencji 9 kwietnia 2013 r., a dotyczący wotum nieufności dla ministra Skarbu M. Budzanowskiego, nie doczekał się debaty plenarnej i głosowania, albowiem wcześniej Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek premiera odwołał M. Budzanowskiego z zajmowanego stanowiska.

Tak znacząca różnica pomiędzy liczbą wniosków złożonych a rozpatrzonych wiąże się przede wszystkim z przypadkiem zaistniałym w V kadencji Sejmu, kiedy to inicjatywa odwołania ministrów została wykorzystana nie tylko do wywołania krytycznej dyskusji nad polityką rządu, ale wyjątkowo zmierzała w istocie do dekompozycji funkcjonującego gabinetu. Przypadek ów dotyczył inicjatywy grupy posłów Platformy Obywatelskiej, którzy 10 lipca 2007 r. złożyli 19 wniosków o wotum nieufności dla wszystkich ministrów gabinetu J. Kaczyńskiego. Polityczny sens wspomnianej inicjatywy sprowadzał się nie tylko do wywołania debaty nad polityką koalicyjnego rządu PIS – Samoobrona RP – LPR, ale również do tego, by poprzez odwołanie wszystkich – z wyjątkiem premiera – członków Rady Ministrów doprowadzić do faktycznego upadku rządu z pominięciem procedury konstruktywnego wotum nieufności³⁵. Z kolei premier J. Kaczyński, chcąc uniemożliwić opozycji debatę nad polityką swego gabinetu, wystąpił do prezydenta L. Kaczyńskiego o odwołanie wszystkich ministrów. W trybie art. 161 Konstytucji Prezydent wręczył dymisje członkom gabinetu, w następstwie czego Marszałek Sejm zinterpretował wnioski opozycji o uchwalenie wotum nieufności jako bezprzedmiotowe i odmówił poddania ich pod głosowanie. Po decyzji Marszałka, Prezydent na wniosek Prezesa Rady Ministrów ponownie powołał tych samych ministrów do składu rządu³⁶.

Jak do tej pory wskazany *casus* stanowi najbardziej jaskrawy przykład instrumentalnego wykorzystania instytucji indywidualnego wotum nieufności przez opozycję parlamentarną po to, by obalić rząd bez konieczności zastosowania procedury z art. 158 Konstytucji. Zarzut instrumentalizacji procedury konstytucyjnej, tyle że w odniesieniu do konstrukcji przewidzianej w art. 161, obarcza w tym przypadku również ówczesną stronę rządową, która korzystając ze szczególnej przychylności głowy państwa posłużyła się kompetencją do dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów wbrew jej ustrojowemu przeznaczeniu, tj. nie w celu rzeczywistej rekonstrukcji składu gabinetu, lecz po to, by uniemożliwić Sejmowi realizowanie uprawnień wynikających z funkcji kontrolnej.

4. W stosunku do poprzednio obowiązujących regulacji ustrojowych, Konstytucja z 1997 r. wzmocniła racjonalizujący wymiar konstrukcji normatywnych służących egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów, m.in. przez odejście od instytucji zwykłego wotum nieufności dla rządu. Konstruktywne wotum nieufności, jako jedyna formuła doprowadzania do upadku gabinetu z inicjatywy posłów, z jednej strony służy egzekwowaniu parlamentarnej odpowiedzialności Rady Ministrów zgodnie z istotą systemu rządów parlamentarnych, z drugiej zaś zapobiega obalaniu rządu przez doraźne sojusze ugrupo-

³⁵ Inicjatywa posłów opozycji zbiegła się w czasie z rozpadem koalicji i przekształceniem gabinetu J. Kaczyńskiego w mniejszościowy, jednopartyjny rząd Prawa i Sprawiedliwości. W efekcie, cztery wnioski dotyczące ministrów reprezentujących Samoobronę RP i LPR tuż po złożeniu stały się bezprzedmiotowe.

³⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Szmyt, *Elementy praktyki...*, s. 333.

wań sejmowych, oparte wyłącznie na negowaniu polityki dotychczas rządzącej ekipy, ale niezdolne do skonstruowania poważnej alternatywy programowej i personalnej. Stabilność istnienia rządu – jako jeden z fundamentów zrjonalizowanego parlamentaryzmu – chroniona jest w tym wypadku przede wszystkim za pomocą formalnych obostrzeń związanych ze złożeniem, rozpatrywaniem i przyjęciem wniosku o wotum nieufności dla Rady Ministrów, ujętych zarówno w ramy art. 158 Konstytucji, jak i stosownych postanowień Regulaminu Sejmu.

Wotum nieufności dla poszczególnych członków rządu nie wpisuje się tak wyraźnie w formułę racjonalizacji systemu rządów, choć związane z jego uchwaleniem wymogi formalne (liczba podpisów pod wnioskiem, kwalifikowana większość potrzeba do uchwalenia, karencja w przypadku niepowodzenia poprzedniej inicjatywy dotyczącej tego samego ministra) również pełnią funkcję ochronną względem rządu. Zapobiegają bowiem częstym i przypadkowym zmianom personalnym w jego składzie, które przy dużym natężeniu mogłyby sparaliżować prace Rady Ministrów, prowadząc *de facto* do jej dekompozycji i upadku. Jednocześnie z uwagi na oczywiście negatywny charakter inicjatywy w sprawie odwołania ministra, a zatem – odmiennie niż w przypadku określonym w art. 158 Konstytucji – wyłącznie destruktywny skutek podjęcia uchwały w sprawie udzielenia wotum nieufności, pomimo wskazanych wyżej barier proceduralnych, zagrożenie głęboką dekompozycją gabinetu nabiera realnego charakteru wówczas, gdy wnioski o odwołanie ministrów dotyczą członków rządu mniejszościowego.

Praktyka stosowania indywidualnego wotum nieufności w dotychczasowym okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. ugruntowuje tezę, iż rzeczywisty wymiar konstrukcji ustrojowych w systemie demokracji parlamentarnej jest w znaczącym stopniu determinowany przez funkcjonujący w państwie system partyjny. Istnienie stabilnej większości parlamentarnej, skonsolidowanej wokół idei wspierania rządu, w praktyce do zera redukuje zagrożenia związane z częstym stosowaniem przez opozycję środków normatywnych, służących egzekwowaniu politycznej odpowiedzialności gabinetu. W tym względzie, stabilność sceny partyjnej w parlamencie – tym większa im wyższy poziom dyscypliny klubowej i silniejsza polaryzacja poglądów i postaw politycznych – jest równie skutecznym czynnikiem racjonalizacji parlamentaryzmu, co konstrukcje normatywne przyjęte w Konstytucji. Złożenie wniosku o wotum nieufności wobec ministra należy w tych warunkach klasyfikować jako działanie o charakterze inspiracyjnym, służące głównie inicjowaniu debaty nad polityką rządu. Miał zmierzać do rzeczywistego wykluczenia konkretnych ministrów ze składu rządu, wnioski o składane w trybie art. 159 Konstytucji ukierunkowane są zasadniczo na realizację kontrolnej funkcji Sejmu wobec gabinetu w jej wymiarze propagandowym i informacyjnym. Debata nad wotum nieufności dla członka Rady Ministrów stanowi pretekst do podsumowania dotychczasowej działalności rządu i koalicji przez pryzmat ocen, formułowanych w wystąpieniach posłów opozycji. W aspekcie

prakseologicznym poselska inicjatywa odwołania ministra stanowi więc swoiste narzędzie realizacji prawa opozycji do krytyki rządu na forum parlamentu³⁷.

Zarówno w toku prac nad Konstytucją z 1997 r., jak i na przestrzeni dotychczasowych kilkunastu lat jej obowiązywania w doktrynie niejednokrotnie kwestionowano zasadność istnienia formuły indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem³⁸. Wśród zarzutów formułowanych przeciwko indywidualnemu wotum nieufności podnosi się m.in., iż zachowanie dwojakich mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej członków gabinetu, tj. solidarnej i indywidualnej, godzi w silną pozycję Prezesa Rady Ministrów, a tym samym utrudnia pełne ukształtowanie w Polsce modelu rządów kanclerskich³⁹.

Praktyka funkcjonowania tej instytucji pod rządami Konstytucji z 1997 r. negatywnie zweryfikowała obawy doktryny – w tym również piszącego te słowa – związane z jej stosowaniem. Okazało się bowiem, iż w warunkach w miarę stabilnie funkcjonującego rządu i koalicji rządowej indywidualne wotum nieufności nie dezintegruje rządu i nie osłabia premiera. Wręcz przeciwnie – liczne doświadczenia wynikające z wdrożenia procedury odwołania ministra w kolejnych kadencjach Sejmu wskazują na to, że zagrożenie uchwalenia ministrowi wotum nieufności dyscyplinuje i konsoliduje koalicję. Co więcej, jak dotąd, indywidualne wotum nieufności nie okazało się skutecznym środkiem służącym „wyłuskiwaniu” ministrów z rządu także w warunkach gabinetów mniejszościowych, funkcjonujących po rozpadzie koalicji AWS – UW (rząd J. Buzka), SLD – PSL (rząd L. Millera), czy PIS – Samoobrona – LPR (rząd J. Kaczyńskiego), jak również w przypadku rządu M. Belki, który jako mniejszościowy funkcjonował w zasadzie od chwili jego powołania.

Niezależnie jednak od wyniku głosowania w sprawie wotum nieufności dla ministra, który jest bardziej lub mniej łatwy do przewidzenia w zależności od tego, czy rząd posiada słabsze czy też mocniejsze poparcie w parlamencie, wartością samą w sobie w przypadku tej formuły konstytucyjnej jest jej wymiar kontrolny, związany przede wszystkim z faktem przeprowadzenia plenarnej debaty w sprawie wniosku⁴⁰. W realiach demokracji parlamentarnej ma on szczególnie znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia prawa wyborców do bycia informowanymi o biegu spraw państwowych, rzeczywistych problemach władzy i możliwych wariantach ich rozwiązania, prezentowanych nie tylko przez rządzącą większość, ale również opozycję polityczną.

³⁷ Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 95...*, s. 8.

³⁸ Zob. np. 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. Krytycznie na temat tej instytucji w kontekście niejasności, jakie budzić może odpowiedzialność ministrów za działania wyznaczane im przez premiera pisałem w monografii *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 164–165.

³⁹ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność...*, s. 164.

⁴⁰ Por. M. Kruk, *Funkcja...*, s. 61.

Sławomir Patyra

**VOTE OF NO CONFIDENCE AGAINST A MINISTER
AS AN INSTRUMENT FOR CARRYING OUT
THE CONTROL FUNCTION BY A PARLIAMENT**

The article is devoted to the analysis of legal and political aspects of the institution of individual vote of no confidence on the grounds of constitutional arrangements and parliamentary practice from the entry of the Polish Constitution of 1997 into force.

The vote of no confidence against a minister is not only an instrument of strict political character, but also a legal means of parliamentary control over the government, serving to enforce political accountability of the members of government before the parliament. In this regard, the institution is a part of the parliamentary system of government, affecting the relationship between the legislative and executive powers under the principle of checks and balances.

The main thesis of the article is that in a situation in which the Council of Ministers is supported by a stable parliamentary majority, the aim of the opposition's initiative to start the proceedings concerning the vote of no confidence against a minister is not to appeal him/her but to cause parliamentary debate on his/her activities, as well as on the general policy of the government as a whole. The vote of no confidence against a minister is primarily focused on political and propaganda results, while also serving as the fundamental right of the parliamentary opposition to criticize the government and to control its activities.