



Paweł Sarnecki

Uniwersytet Jagielloński

PROCEDURY ODPOWIEDZIALNOŚCI POLITYCZNEJ RZĄDU PRZED PARLAMENTEM

Zasady ustrojowe, wykształcone w praktyce konstytucyjnej Wielkiej Brytanii w XVIII w., w wiekach następnych przyjmowane były stopniowo przez kolejne państwa kontynentu europejskiego, choć z istotnymi nieraz modyfikacjami lub uzupełnieniami. Jedną z takich fundamentalnych zasad jest zasada odpowiedzialności politycznej podmiotu rządzącego, ukształtowanego – przynajmniej w swym podstawowym trzonie – w postaci zintegrowanego i sformalizowanego zespołu kierowników, zarządzających wyodrębnionymi sektorami (działami, resortami) spraw publicznych, przy czym rolą tego zespołu jest integracja (zespolenie) zarządu całością spraw publicznych. W sposób syntetyczny zespół ten określany jest jako „rząd” (dawniej również jako „ministerium”), a dla jego członków stabilizuje się nazwa „ministrów” (wskazująca, że genetycznie wywodzą się oni ze „sług” panującego). Przedmiotem odpowiedzialności politycznej jest kształt tego zarządzania, który wymaga wyraźnej bądź dorozumianej aprobaty parlamentu, przekształcającego się w tym samym czasie w przedstawicielstwo narodowe. Początkowo, w Wielkiej Brytanii, aprobatą ta jest aprobatą dorozumianą, wyrażającą się w obowiązku monarchy powoływania rządu z ugrupowania politycznego, zrzeszającego (w sposób niekoniecznie sformalizowany) większość członków parlamentu. Aprobatą ta nie jest jednak dawana ostatecznie; udzielona przy podejmowaniu przez rząd swej działalności, może być jednak wycofywana. We wcześniejszych okresach występuje ona obok konieczności aprobaty dla rządu także ze strony panującego, w okresach późniejszych ta konieczność zanika. Utrata aprobaty parlamentu nie oznacza jednak obowiązku odpowiedniego skorygowania czy to kierunku, czy to sposobu zarządzania sprawami publicznymi przez rząd, lecz konieczność ustąpienia (dymisji) rządu lub rozwiązanie parlamentu na wniosek rządu, co następuje formalną decyzją głowy państwa (od czego ten nie może się uchylić), uruchamiającej procedurę elekcji parlamentu. Tak określana odpowiedzialność zakłada, jako swą oczywistą przesłankę, pełną kontrolę parlamentarną nad rządem. Stosunkowo szybko rodzi się

też przekonanie, że działalność zarządzająca poszczególnych ministrów w ich resortach jest przede wszystkim rezultatem ustaleń, zapadających na poziomie ogólnorządowym i rezultatem działań kierowniczo-koordynacyjnych rządu wobec resortów. Na tym tle zaczyna też stopniowo dominować rola politycznego kierownika rządu, jakim staje się „premier”. W związku z tym również naturalnie powstaje przekonanie, że ministrowie tylko w ograniczonym zakresie swobodnie kierują resortami, na których czele stoją i że ewentualna dezaprobata działalności konkretnego ministra oznaczać musi również krytykę rządu jako całości (lub premiera, jeśli ten zastąpił rząd w nadzorowaniu ministrów). Proces ten uzyskał określenie „odpowiedzialności solidarnej”, rozciągającej się na całość kolegium rządowego, niezależnie od indywidualnego przyczynienia się przez poszczególnych ministrów do wystąpienia stanu rzeczy, powodującego wycofanie przez parlament swej aprobaty dla pozostawiania rządu na stanowisku. Teoretycznie wszelako wiele konstytucji przewiduje również odpowiedzialność „indywidualną” konkretnych ministrów, nie angażującej formalnie odpowiedzialności całego kolegium.

Odpowiedzialność polityczna, wychodząca z przesłanki konieczności posiadania aprobaty parlamentarnej przez funkcjonujący rząd, z istoty rzeczy skonkretyzować się może w dwu procedurach: po pierwsze przez wyrażenie dezaprobaty, po drugie przez wycofanie wcześniej wyrażonej aprobaty. Dezaprobata wyrażona przy okazji powoływania rządu skutkuje tym, że rząd nie może w ogóle podjąć działalności. Aprobata wyraźnie udzielona sprawia, że istnieje domniemanie jej utrzymywania przez rząd dopóty, dopóki nie zostanie z pomyślnym rezultatem uruchomiona jedna lub druga z powyżej wskazanych procedur. Na pierwszy rzut oka nie widać między nimi różnicy – i tak jest naturalnie, jeśli idzie o ich skutki. Jedno i drugie, tj. jeśli dezaprobata zostanie wyrażona lub jeśli aprobata zostanie wycofana powodują, że rząd winien składać dymisję lub wnioskować o rozwiązanie parlamentu. Różnica między nimi polega na odmienności proceduralnej. Wyrażanie dezaprobaty następuje z inicjatywy czynników parlamentarnych i po przeprowadzeniu pewnych działań w izbie możemy stwierdzić zaistnienie takiego rezultatu. Natomiast wycofanie aprobaty następuje z inicjatywy czynników rządowych, w sytuacji gdy – z przyczyn politycznych, a nie konstytucyjno-prawnych – rząd pragnie potwierdzenia wcześniej już otrzymanej aprobaty, wiążąc z tym pewne polityczne korzyści. Powszechnie przyjmowanymi określeniami na oznaczanie tych procedur są: (wyrażanie, uchwalanie) „wotum nieufności” oraz (odmowa uchwalenia) „wotum zaufania”. Trzeba jednak zaznaczyć, że w języku obiegowym sytuacje te nie są precyzyjnie rozróżniane i występują zamiennie w różnych zestawieniach słownych, przy czym konstytucje albo *explicite* sięgają po te dwa określenia, jak np. w Konstytucji Grecji (por. jej art. 84, gdzie zresztą wotum nieufności jest synonimem „cofnięcia zaufania”), albo konstytucje zadawałają się ogólną klauzulą o „ponoszeniu odpowiedzialności” przed izbą parlamentarną, jak np. w art. 6 francuskiej Ustawy Konstytucyjnej

z dnia 25 lutego 1875 („Ministrowie odpowiadają zbiorowo przed izbami za ogólny kierunek polityki rządu...”), co jest rozumiane jako obejmowanie obu rozważanych tu instytucji. W. Komarnicki wskazuje też na trzecią sytuację zjawiska aprobaty-dezaprobata, która posiada również swój aspekt proceduralny. Jest to sytuacja, w której kwestia zaufania „wysuwa się sama przez się, gdy ujawnia się zasadnicza rozbieżność w poglądach rządu i parlamentu...”¹, a rozstrzygnięcie owej kontrowersji będzie służyło jako probierz zaufania.

W pierwszym okresie stabilizowania się ustroju parlamentarno-gabinetowego, od końca XVIII w. do połowy następnego stulecia, zasada odpowiedzialności politycznej rządu interpretowana była w sposób, który określić można jako ścisły lub wąski – w praktyce politycznej uważano, iż izby parlamentarne egzekwują ją jedynie poprzez uchwalenie formalnej uchwały, jednoznacznie wyrażającej rządowi dezaprobatę (lub wycofującej aprobatę). Natomiast wszelkie inne sprawy i rozstrzygnięcia izby, w których dochodziła do głosu różnica stanowisk między rządem a izbą (czyli wyłonionej w niej większością, fluktuującą od sprawy do sprawy), nie przynosiła tego rezultatu, nie wywołała kwestii dymisji rządu lub rozwiązania izby. Na poparcie tej tezy można m.in. powołać się na opinie prezentowane w literaturze angielskiej, przywoływane przez A. Esmeina: „aż do roku 1830 nie znajdziemy przykładu, aby ministerium podawało się do dymisji wskutek porażki w kwestii prawodawczej lub podatkowej. Jeszcze w r. 1842 Macaulay, przemawiając w izbie gmin jako minister utrzymywał, że rząd nie jest obowiązany usuwać się od władzy dlatego tylko, że nie potrafił przeprowadzić jakiejś reformy prawodawczej...”. Od siebie zaś A. Esmein dodaje: „pragnąc obalić gabinet, większość opozycyjna musiała uchwalić wniosek, stanowiący że ministerium utraciło zaufanie izby”². Niewątpliwie podłożem dla takiej sytuacji był słaby jeszcze wówczas system brytyjskich partii politycznych, bez rozwiniętej dyscypliny partyjnej, opierający się na dwu partiach o zbliżonym profilu społecznym. Później zaś kwestia ta nabrała znaczenia, dla innych państw recypujących parlamentarny system rządów.

Najpierw były to monarchie konstytucyjne, w których deklarowano wprawdzie ogólną zasadę odpowiedzialności ministrów, co w kontekście zasady nieodpowiedzialności monarchy (por. art. 13 Karty Konstytucyjnej z dnia 4 czerwca 1814 r. Ludwika XVIII, art. 13 Karty Konstytucyjnej z dnia 14 sierpnia 1830 r. Ludwika Filipa, art. 43 i 44 Konstytucji Prus z dnia 31 stycznia 1850 r. i in.) oznaczało odpowiedzialność przed parlamentem. W pierwszych republikach konstytucje wprawdzie już stanowią wyrażnie o odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem (por. art. 68 i 98 Konstytucji II Republiki Francuskiej z dnia 4 listopada 1848 r.), nie wspominają wszelako o formach (procedurach) tej odpowiedzialności i stan ten trwa do okresu I wojny światowej. Godnym odnotowania wyjątkiem jest Konstytucja 3 Maja; w jej części VII znajduje się miano-

¹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 347.

² A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 129.

wicie sformułowanie wyposażające Sejm (tj. połączenie Izby Poselskiej i Senatu) w prawo żądania od króla zdymisjonowania ministrów, uchwalane większością 2/3 głosów, oddawanych w głosowaniu tajnym, czemu król winien uczynić zadość. Inne sposoby wyrażania krytyki pod ich adresem, jak należałoby sądzić, nie mogą pociągać za sobą ich dymisji. Natomiast okres po I wojnie światowej, charakteryzujący się znacznym wzrostem wszelkiego rodzaju prądów, skierowanych ku demokratyzacji ustrojów państwowych (i kilku przewrotach rewolucyjnych) przynosi olbrzymi wzrost recepcji systemu parlamentarnego, stosowanego przecież w państwach, głównych zwycięzcach wojennych – w Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech. Wszakże brak sformalizowanej konstytucji w pierwszym z tych państw a także lapidarność aktów konstytucyjnych w drugim i trzecim spowodowały, że konstytucje nowych lub zasadniczo przekształconych ustrojowo państw tego okresu często poprzestają jedynie na ogólnie sformułowanych przepisach. Często jest więc to ujęcie stwarzające parlamentowi maksymalny zakres swobody w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu. Jako skrajny przykład w tym zakresie może być potraktowane ujęcie polskiej Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.: „Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu” (art. 58). Podobnie postępuje Konstytucja Finlandii z dnia 7 lipca 1919 r.: „Członkowie Rady Stanu są odpowiedzialni przed Izłą Reprezentantów za swoje czynności zarządzające” (§ 43 zd. 1.) i inne. W.L. Jaworski lapidarnie komentuje powyższy przepis Konstytucji marcowej: „Drugie zdanie art. 58 jest podstawą systemu parlamentarnego, który Konstytucja przyjęła”³. Uderza łatwość skorzystania przez Sejm z powyższej kompetencji; gdyż będą do tego miały zastosowanie ogólne przepisy o podejmowaniu uchwał sejmowych. W świetle art. 32 Konstytucji wystarczy tu kworum 1/3 składu Sejmu i zwykła większość głosów. W Komarnicki zwraca w związku z tym uwagę, „że przez takie ułatwienie pociągnięcia rządu do odpowiedzialności parlamentarnej konstytucja nasza umożliwi obalenie rządu większością przypadkową. Możliwość taka sprzeczna jest z istotą parlamentaryzmu, według pierwowzoru angielskiego ...”⁴. Na obronę przyjętego w Konstytucji marcowej rozwiązania można podać, że Polska lat 1918–1921 nie przeżyła jednak najgorszych objawów mankamentów systemu parlamentarnego (w okresie tym funkcjonowały zaledwie dwa rządy a przejście do drugiego nie było specjalnie dramatyczne). Twórcy Konstytucji marcowej nie mogli też przewidzieć tych wszystkich kryzysów, których doświadczyła później Polska i inne kraje

Trudno natomiast stwierdzić, czy w innych krajach większa była świadomość takiego niebezpieczeństwa, czy też że sprawność legislacyjna stała tam na wyższym poziomie, dość że regulacje innych, współczesnych im konstytucji są obszerniejsze i formalizują procedury odpowiedzialności politycznej rządu przed

³ „Prawa Państwa Polskiego”, Zeszyt II A, Kraków 1921, s. 222.

⁴ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 346/347 (podkreślenie autora).

parlamentem w sposób znacznie dokładniejszy. W ten sposób, rzecz można, budują one większą pewność działania parlamentu, opierającego się na ściśle określonym sposobie postępowania, eliminującym obawy przypadkowości, żywiołowości i niepewności. Formalizowanie rozstrzygnięcia o samym byciu rządu nie może jednak nie rzutować na zakres i interpretację rozmaitych uprawnień kontrolnych parlamentu nad rządem, na jego powoływanie, na relację do głowy państwa i in. To także wymaga pewnego formalizowania. Tendencje takie dostrzec można w konstytucjach Niemiec z 11 sierpnia 1919 r., Austrii z 1 października 1920 r., Prus z 30 listopada 1920 r., a pewne rozwiązanie wzorcowe przynosi Konstytucja Czechosłowacji z 29 lutego 1920 r.

W swych początkowych ujęciach konstytucje z tuż powojennego okresu (jednej i drugiej grupy) pozostają na gruncie ideologii demokratycznej i liberalnej. Ideologie te, jak wiadomo, doznały jednak wkrótce ciężkich porażek; w wielu państwach ustąpiły one miejsca podejściom korporacjonistycznym (solidarystycznym), autorytarnym a nawet totalitarnym. Nurty te posiadały naturalnie zdecydowanie antyparlamentarny charakter, forsując jednoznacznie priorytet władzy rządowo-wykonawczej. Znalazło to swój wyraz również w przekształceniach konstytucyjnych, w tym i w takich, które polegały na formalnym ograniczaniu swobody parlamentu w realizacji odpowiedzialności rządu oraz w ułatwieniach uzyskiwania przez rząd formalnej aprobaty dla swych poczynań. Nie można ich wszakże traktować jako prostej kontynuacji wcześniejszych zabiegów formalizowania procedury parlamentarnej odpowiedzialności rządu (o ile ją w ogóle nadal utrzymywały). Wychodząc z odmiennych przesłanek ideologicznych (zaznaczanych naturalnie w odpowiednich, „wyjściowych” sformułowaniach konstytucyjnych), nakazywały interpretować te zmiany nie jako tamę wobec niebezpieczeństw żywiołowości i niepewności, lecz jako zasadniczy hamulec stosowania tych procedur, mający wpływać na stabilność czy wręcz niezakłóconą trwałość pozycji rządu. Przykładami takich rozwiązań konstytucyjnych mogą służyć konstytucje: Austrii z 1 maja 1934 r., RP z 23 kwietnia 1935 r. lub Litwy z 11 lutego 1938 r. W dalszych rozważaniach niniejszego opracowania rozwiązania te nie zostaną jednak pominięte, dostarczają bowiem interesujących przykładów realizacji tytułowego zagadnienia, a będąc pozbawione wyjściowych założeń, mogą być materiałem refleksji nad możliwościami ich zastosowanie także w demokratycznych konstytucjach. Również po II wojnie światowej kwestia formalizowania procedur odpowiedzialności po raz kolejny stanęła na porządku dnia po II wojnie światowej, gdy w kilku państwach europejskich (Francja, Włochy, Niemcy) przystąpiono do prac nad nowymi konstytucjami, a kolejny raz – gdy doszło do poważnych przekształceń ustrojowych, o charakterze demokratycznym w latach 70. (Portugalia, Hiszpania, Grecja) i w końcu w latach 90. XX w. (kraje „realnego socjalizmu”). Na szczególną wzmiankę zasługują jednak rozwiązania Konstytucji Francji z 1958 r. Zabiegi konkretyzujące procedury odpowiedzialności wprowadzane są, we wspomnianych trzech „falach” reform konstytucyjnych

na szeroką skalę, przy czym kilka rozwiązań posiada nowatorski charakter. Ich ogólną intencją wydaje się poszukiwanie stanu równowagi w pozycji władzy ustawodawczej i władzy rządowo-wykonawczej, który to stan rzeczy jest uważany za jedną z głównych idei czy zasad parlamentarno-gabinetowego systemu rządów⁵. Czasami współczesne wydają się więc przywracać mu właściwą postać.

Podjęta poniżej próba ustalenia katalogu instytucji konstytucyjnych, stanowiących przejawy formalizowania procedury odpowiedzialności, nie ma jednak charakteru chronologicznego. Zamierzeniem autora było uporządkowanie ich ze względu na „ciężar gatunkowy” poszczególnych instytucji (choć daty odpowiednich aktów konstytucyjnych będą przytaczane⁶) – poczynając od takich, które wprowadzają stosunkowo niewielkie korekty swobody i spontaniczności działania parlamentu, po takie które, zdaniem autora, najbardziej tę swobodę ograniczają. Nie jest naturalnie tak, że konstytucje, którym znane są ograniczenia najpoważniejsze, stwarzają domniemanie, że przyjęły również ograniczenia łagodniejsze.

Pierwszy ciąg tych instytucji odnosi się do procedury uchwalania wotum nieufności:

1. Ciąg ten należy rozpocząć od wprowadzania sformułowań konstytucyjnych, stwarzających wymóg podejmowania formalnej uchwały, wyrażającej jednoznaczne stanowisko izby parlamentarnej, wycofujące istniejącą dotychczas, choćby na zasadzie domniemania, aprobatę jego działalności, podjętą jednak w kontekście celowości dokonania zmiany ekipy sprawującej rządu. Natomiast wszelkie inne sytuacje stwierdzanych mniej lub bardziej wyraźnie odmienności stanowisk rządu i większości izby, nawet ujęte w formalnie wyrażane uchwały, tego skutku prawnie powodować nie mogły. W klasycznym, brytyjskim systemie parlamentarnym rozróżnia się w związku z tym „*motion of censure*” (rezolucja wyrażająca krytykę a nawet naganą) oraz „*motion of no confidence*” (rezolucja wyrażająca wycofanie zaufania) z tym, że określenia te wyrażają raczej materialną treść takiej lub innej rezolucji i ukrytą w niej intencję, nie jest to natomiast jej formalna nazwa. Natomiast w pisanych konstytucjach kontynentu europejskiego pojawiają się sformułowania jednoznacznie wskazujące na konieczność pewnej formalnej konstrukcji odpowiedniego aktu izby parlamentarnej. Na przykład Konstytucja Niemiec z 1919 r. i Konstytucja austriacka używają sformułowania, że odpowiednia uchwała izby musi być „jednoznaczna”, czyli przesądzająca bez żadnych wątpliwości stan wycofania zaufania (aprobaty). Jako pewne „echo” tych rozważań może być potraktowany przepis Konstytucji Włoch, iż „głosowanie przeciwko przedłożeniu rządowemu ... nie nakłada na rząd obowiązku podania się do dymisji” (art. 94).

2. Najłagodniejszym ograniczeniem w składaniu już sformalizowanych wniosków wydaje się konstytucyjny wymóg określonej przerwy czasowej między

⁵ Por. A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Wyd. LexisNexis 2006, s. 29.

⁶ Nie przytaczam jednak dat, dla skrócenia wywodu aktualnie obowiązujących konstytucji.

zgłoszeniem odpowiedniego wniosku, a głosowaniem nad nim. Nie jest ona znana praktyce parlamentarnej Izby Gmin w Wielkiej Brytanii. Przerwa ta jest zaprowadzona i określona konstytucyjnie. Przerwa ta może być różna: najbardziej łagodnymi są tu chyba postanowienia polskiej noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 r. (a także w polskiej Konstytucji z 1935 r.), zakazujące przeprowadzenia głosowania na tym samym posiedzeniu, na którym wniosek o wotum nieufności (o „ustąpienie Rządu”) został zgłoszony. Konstytucja Francji wymaga tu upłynięcia minimum 48 godzin, tyle samo – Konstytucja Słowenii (z tym, że na podstawie uchwały 2/3 izby głosowanie może odbyć się natychmiast), Konstytucja Rumunii wymaga przerwy trzydniowej, a Konstytucja RP – 7 dni. Uzasadnieniem dla wprowadzenia tego ograniczenia jest naturalnie zapobieganie pochopnemu uchwalaniu wotum nieufności, stworzenie odpowiedniego czasu na międzypartyjne omówienie sprawy itd. Wyjątkowo zaś, Konstytucja Słowenii, przewiduje możliwość skrócenia omawianej przerwy, ale dopiero uchwałą kwalifikowanej większości 2/3 izby. Natomiast Konstytucja Austrii dopuszcza, na żądanie grupy posłów, odroczenie terminu głosowania (które mogłoby odbyć się bezzwłocznie po zgłoszeniu) na dzień następny, zaś uchwała całej izby może głosowanie ponownie odroczyć (art. 74). Swoistym ograniczeniem, niejako „z drugiej strony”, jest określenie maksymalnego czasu na dyskusję nad wnioskiem: tak postępuje Konstytucja Portugalii, wprowadzając okres 3 dni. Jego upływ bez głosowania winien, jak się wydaje, spowodować przejście nad wnioskiem do porządku dziennego. Natomiast w Grecji, mimo konstytucyjnego określenia omawianego czasokresu (2 dni), rząd może skutecznie zażądać natychmiastowego rozpoczęcia debaty, mającej kończyć się głosowaniem. Niewątpliwie jest to środek wywołujący pewną presję na deputowanych.

3. Nieco większe znaczenie w ograniczaniu uruchomienia omawianej procedury może mieć wymóg konstytucyjny zgłaszania wniosku jedynie do sesji zwyczajnych, z wykluczeniem nadzwyczajnych, które w ogóle zagadnienia tego obejmować nie mogą. Rozwiązanie takie zawiera art. 29 ust. 2 Konstytucji polskiej z 1935 r. Przy takim rozwiązaniu tym bardziej chęć rozpatrywania takiego wniosku nie może być przyczyną, uzasadniającą zwołanie sesji nadzwyczajnej. Nawet więc rozwiązanie poważnego kryzysu politycznego, który ujawnić się może między sesjami izby parlamentarnej, musi poczekać na rozpoczęcie sesji zwyczajnej, co należy zwykle do uprawnień głowy państwa. Oczywiście – im dłuższe są okresy międzysesyjne, przewidziane przez konstytucję, tym bardziej zagadnienie to nabiera większego ciężaru gatunkowego.

4. Czym innym jest wymagany przez konstytucje upływ czasu do wszczęcia następnej procedury uchwalania wotum nieufności, po poprzednim rozstrzygnięciu. Celem wprowadzania takiego obostrzenia jest naturalnie pozostawienie odpowiedniego czasu na w miarę niezakłócone funkcjonowanie rządu. W myśl Konstytucji polskiej, takim okresem są 3 miesiące, liczone wszelako nie od dnia głosowania, lecz od dnia złożenia poprzedniego wniosku, w myśl Konstytucji

Portugalii – nie może to być w czasie tej samej sesji. Sądzić należy, że idzie tu o takie poprzednie głosowanie, które nie doprowadziło do uchwalenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności, ale może być to dyskusyjne.

5. Nie jest wielkim ograniczeniem swobody uchwalania wotum nieufności wymóg uzasadniania wniosku o jego uchwalenie (art. 94 Konstytucji Włoch). Uzasadnianie to wydaje się oczywistością, ale wymóg jego sformalizowania stwarza podstawę kontroli wniosku pod tym względem i ewentualnie kwestionowania dopuszczalności. Z kolei Konstytucja Grecji wymaga, aby wniosek „precyzyjnie określał problemy, które będą przedmiotem debaty” (art. 84).

6. Niektóre konstytucje określają z kolei, co może być przedmiotem wniosku, choć także wynika to już z samej zasady rządów parlamentarnych i pojęcia „odpowiedzialności politycznej”, ale znowu sformalizowanie tego aspektu rodzi podobne konsekwencje, jak w kwestii poprzedniej. Konstytucja Portugalii określa, że uchwalenie wotum nieufności dotyczy „realizacji programu Rządu lub sprawy o znaczeniu ogólnonarodowym”, co oczywiście kształtuje również ujęcie wniosku (art. 194).

7. Ograniczeniem nieco dalej idącym jest wymóg zgłoszenia wniosku o wotum nieufności dopiero przez odpowiednio liczną grupę deputowanych; intencją jest tu nadanie tym wnioskom odpowiedniej powagi, stosownie do znaczenia tej procedury. W Wielkiej Brytanii formalnie wniosek taki mógłby zgłosić każdy poseł, jednakże zwyczajowo speaker poddaje pod głosowanie tylko wnioski (wspomniane wyżej *motions of no confidence*) zgłoszone przez lidera opozycji. Postanowienia konstytucji są tu znowu zróżnicowane, na ogół jednak jeśli już (bo naturalnie nie wszystkie konstytucje to znają), to wprowadza się jednak ów wymóg jako określony dość wysoko (inaczej byłoby wszak nielogicznie). Pionierska w tym względzie Konstytucja Czechosłowacji z dnia 29 lutego 1920 r. wprowadza wymóg zgłoszenia przez minimum 100 posłów, a więc 1/3 składu izby (Konstytucja Czech – 50, czyli 1/4 składu), Konstytucja Grecji wymaga podpisów 16 % składu, Grecji – 16%, Portugalii – 25%, Rumunii – też 25%, ale członków obu izb, Francji i Polski – 10%.

8. Liczba wymaganych podpisów ulega jednak zdecydowanemu podwyższeniu, gdy deputowani pragnęliby złożyć wniosek przed upływem terminu karencji między kolejnymi wnioskami (por. wyżej pkt 3). W myśl Konstytucji polskiej, wynosi ona wówczas 25% składu Sejmu. Rozwiązanie to powinno służyć do rozwiązania kwestii zaufania w poważnych sytuacjach, wymagających pilnego rozstrzygnięcia.

9. Niektóre konstytucje określają wymóg podwyższonego kworum dla debat parlamentarnych, dotyczących uchwalenia wotum nieufności. Przedwojenna Konstytucja Czechosłowacji 1920 r. wymagała wówczas obecności bezwzględnej większości składu izby, podczas gdy dla innych rozstrzygnięć zadawała się większością 1/3, Konstytucja Austrii zadawała się obecnością połowy składu.

10. Bardzo ważącym ograniczeniem swobody wyrażania wotum nieufności, wszelako nie regułą, jest wprowadzenie podwyższonego wymogu większości dla stosownej uchwały. Bardzo często jest to wymóg większości bezwzględnej, przy czym liczony albo wobec podwyższonego kworum (tak czyni to Konstytucja Czechosłowacji z dnia 9 maja 1948 r. – § 83), albo (najczęściej) od ogólnej („ustawowej”) liczby deputowanych (Polska, Słowenia, Francja). To ostatnie rozwiązanie oznacza również pośrednie wprowadzenie wymogu kworum w identycznej liczbie posłów. Zdarzają się jednak wymogi określone znacznie wyżej, jak np. 60% w Konstytucji Litwy z 1928 r. Celem takiego rozwiązania jest naturalnie wykluczanie sytuacji, w której formalne wycofanie aprobaty parlamentarnej dokonane mogło być przez faktyczną mniejszość izby. Nadal jednak tego rodzaju rozwiązania są spotykane (a przynajmniej konstytucyjnie niewykluczone) tam zwłaszcza, gdzie konstytucje formułują tylko w sposób bardzo ogólny zasadę odpowiedzialności rządu przed parlamentem (Finlandia, Holandia).

11. Nieco inne cele przyświecają wprowadzeniu wymogu imiennego głosowania w sprawie wotum nieufności (Czechosłowacja – konstytucje z 1920 i 1948 r., Konstytucja Prus z r. 1920, współczesne Włochy). Wydaje się, że w grę wchodzi tu również powołanie pewnego punktu wyjścia do rozwijania odpowiedzialności parlamentarzystów przed wyborcami.

12. Istotnym ograniczeniem jest wymóg poddawania wniosku wstępnej ocenie węższego ciała parlamentarnego i przeprowadzenie debaty plenarnej dopiero po jego sprawozdaniu. Jest to rozwiązanie, znane tylko konstytucjom Czechosłowacji: z 1920 r. („Stały Wydział”⁷) i z 1948 r. (Prezydium Zgromadzenia Narodowego).

13. Prawo egzekwowania odpowiedzialności politycznej posiada na ogół tylko jedna izba w parlamencie dwuizbowym. Izba Lordów w Wielkiej Brytanii straciła to uprawnienie po przeprowadzeniu pierwszej, szerokiej reformy prawa wyborczego w 1832 r.⁸ Sytuacja, gdzie prawo to posiadają, niezależnie od siebie, obie izby (Włochy) oczywiście w zasadniczy sposób pogłębia uzależnienie rządu od parlamentu, ale właściwie, jako takie, nie może być rozważane w tym miejscu, gdyż warunki udzielania wotum nieufności są takie same. Natomiast innej oceny wymaga sytuacja, gdy wotum nieufności wyrażają obie izby wspólnie, lub w powiązaniu ze sobą. Ta pierwsza sytuacja ma miejsce w Rumunii – wotum nieufności uchwalane jest większością głosów deputowanych i senatorów⁹. Tę drugą sytuację wyraża polska Konstytucja z 1935 r. W myśl jej art. 29 Sejm ma wprawdzie prawo uchwalenia „żądania ustąpienia Rządu”, i to stosunkowo łatwo (zwykła

⁷ O tym organie, a także co do jego nazwy (zbiór „Nowe Konstytucje”, pod red. J. Makowskiego używam nazwy „Komisja”), por. M. Starzewski, *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926, s. 103 i n.

⁸ Por. T. Wiecech: *Konwenanse konstytucyjne*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego 2011, s. 157.

⁹ Konstytucja Rumunii nie określa liczebności izb – czynią to ustawy wyborcze. Aktualnie Izba Deputowanych liczy 315 posłów, a Senat – 137 senatorów, wotum może być więc uchwalone wyłącznie głosami deputowanych.

większość głosu przy niepodwyższonym kworum), ale jeśli Prezydent ani nie zdymisjonuje rządu, ani nie rozwiąże izb parlamentarnych – wniosek rozpatruje na najbliższym posiedzeniu Senatu. Rolą Senatu jest zatwierdzenie lub niezatwierdzenie stanowiska Sejmu. W pierwszej sytuacji Prezydent posiada identyczne możliwości (dymisja lub rozwiązanie). W drugiej – zarówno rząd jak i izby mogą funkcjonować w dotychczasowym składzie a wspomniane kompetencje Prezydenta istnieją, ale wywodzą się już z innych przepisów konstytucyjnych.

14. Konstytucja Litwy z 1938 r. wiązała procedurę uchwalania wotum nieufności z procedurą interpelowania rządu (interpelacja była uchwalana przez izbę, z inicjatywy minimum 1/4 deputowanych). Jeśli izba, większością 3/5 uznała odpowiedź na interpelację za niezadawalającą. Powoduje to albo zdymisjonowanie rządu, albo rozwiązanie izby. W tym drugim wypadku, nowo wybrana izba może powrócić do sprawy interpelacji i ponownie uznać odpowiedź za niezadawalającą i w tej sytuacji rząd musi być zdymisjonowany, natomiast prawo rozwiązania izby nie występuje. O losie rządu decyduje wówczas w istocie ciało wyborcze.

15. Jako najdalej idące ograniczenie może być traktowane tzw. „konstruktywne wotum nieufności”, które polega na połączeniu wycofania aprobaty dla funkcjonującego rządu z jednoczesnym wyborem przez izbę nowego szefa rządu, który już musi otrzymać nominację głowy państwa oraz wystąpić z propozycjami obsady stanowisk ministerialnych. W ten sposób konstytucja eliminuje w całości okresy przerw w funkcjonowaniu rządu: nowy szef rządu (i najważniejszy jego członek) od razu zastępuje dotychczasowego. Sama faktycznie występująca w izbie erozja aprobaty dla rządu nie wystarczy dla jego zdezawuowania; krytycznie (opozycyjnie) nastawieni parlamentarzyści muszą jeszcze porozumieć się co do wysunięcia kandydata na nowego szefa rządu i oczywiście zapewnić jego wybór. Rozwiązanie takie przyjęła jako pierwsza konstytucja (ustawa zasadnicza) Niemiec z 1949 r., choć idea ta funkcjonowała w doktrynie niemieckiej już w Republice Weimarskiej i niewątpliwie doświadczenia tej Republiki decydująco zaważyły na jej recepcji¹⁰. Aktualnie rozwiązanie to znalazło szerokie zastosowanie w wielu innych państwach, np. w Hiszpanii, Słowenii, Polsce, na Węgrzech. Natomiast tzw. Mała konstytucja Polski z r. 1992 przyjmowała tę instytucję w postaci dość osłabionej

Drugi ciąg instytucji formalizujących procedurę odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, odnosi się do uchwalania wotum zaufania. Z ciągu tego należy jednak wyłączyć uzyskiwanie przez rząd inwestytury parlamentarnej, czyli – jak często stanowią konstytucje – także „wotum zaufania” dla rządu mianowanego przez głowę państwa. „Duchowi” ograniczeń, których wyrazem były powyżej omówione rozwiązania konstytucyjne odpowiada – przy tym drugim ciągu – „duch” wprost przeciwny, mianowicie intencja maksymalnego ułatwiania w osiągnięciu stanu, który będzie można określić jako stan istnienia aprobaty (zaufania) parlamentarnej dla aktualnie funkcjonującego rządu:

¹⁰ Por. E. Zwierzchowski, *Prawno-ustrojowe stanowisko kanclerza RFN*, Katowice 1972.

1. Jako pierwsze rozwiązanie w tym ciągu należy wskazać na różnicę w wymogach formalnych uchwalania wotum zaufania i dezaprobaty wobec wniosku o wotum zaufania. W myśl Konstytucji Polski, o ile uchwalenie wotum nieufności wymaga poparcia przez większość ustawowej liczby posłów (co zakłada co najmniej taką też frekwencję), to uchwalenie wotum zaufania następuje zwykłą większością głosów w obecności minimum połowy ustawowej liczby posłów (por. art. 158 i 160).

2. Po drugie nie występują tu żadne wymogi terminowe; w szczególności wymóg określonej przerwy między zgłoszeniem wniosku a jego głosowaniem. W zasadzie jest to rozwiązanie korzystne dla rządu, który może wybrać najkorzystniejszy dla siebie moment zgłoszenia wniosku. Wyjątkiem jest Konstytucja Francji z 1946 r., która wymaga jednodniowej przerwy między postawieniem wniosku a głosowaniem.

3. We wspomnianych wyżej konstytucjach Czechosłowacji z lat 1920 i 1948 wnioski o wotum zaufania nie jest wstępnie rozpatrywany i opiniowany przez wspomniane organy (por. wyżej pkt 11).

4. Ważne jest określenie przez konstytucję charakteru głosowania – czy mianowicie konstytucja określa warunki przyjęcia wniosku o zaufanie (jak czyni to np. Konstytucja Czech, Grecji), czy warunki odrzucania tego wniosku. W przypadku Konstytucji Czech i Grecji przedmiotem głosowania w izbie jest pytanie, „czy jest się za uchwaleniem wniosku” i oblicza się głosy pozytywne i negatywne, a głosy wstrzymujących się nie mają znaczenia. Natomiast jeżeli, jak np. w myśl Konstytucji Francji z 1946 r., „tylko absolutna większość deputowanych [...] może odmówić gabinetowi zaufania” (art. 49 ust. 3), to takie sformułowanie oznacza, że deputowani winni odpowiadać w głosowaniu w kwestii, „czy jest się za odmową zaufania” i – dopiero jeśli absolutna większość spośród aktualnie obsadzonych mandatów, niezależnie od frekwencji, odpowie pozytywnie, wniosek rządowy zostanie odrzucony. Liczby głosów ewentualnie oddanych za akceptacją wniosku rządowego, właściwie nie powinno się w ogóle stwierdzać. W takim ujęciu konstytucyjnym wyraża się konstytucyjne domniemanie posiadaniu przez rząd zaufania.

5. Ambivalentnej ocenie, w aspekcie ułatwień bądź utrudnień akceptacji dla wniosku o wotum zaufania, podlega praktyka łączenia tego wniosku z projektem odpowiedniego rozstrzygnięcia parlamentarnego (najczęściej projektem ustawy), wnoszonego z inicjatywy rządu. Podjęcie takiego rozstrzygnięcia ma być wówczas potraktowane jako również wyrażenie wotum zaufania, nad czym odrębnie nie przeprowadza się głosowania. Zwykle dochodzi do tego wobec ważnych a kontrowersyjnych inicjatyw rządowych i nie sposób tu nie dostrzec pewnego elementu szantażu wobec izby parlamentarnej, gdyż nieuchwalenie projektu grozi w konsekwencji rozwiązaniem parlamentu.

6. Domniemanie posiadania zaufania idzie jeszcze dalej, i to można powiedzieć skrajnie daleko, w aktualnej Konstytucji Francji, zwłaszcza w jej ujęciu pier-

wotnym, przed zmianami z 2008 r. W świetle art. 49 rząd francuski nie posiada prawa samoistnego wystąpienia z wnioskiem o wotum zaufania, lecz musi go powiązać albo z programem swego działania (nie musi to jednak być tradycyjne ubieganie się o inwestyturę), albo z deklaracją polityczną w wybranej przez siebie kwestii, albo z projektem ustawy (od 2008 r. tylko z projektami pewnych ustaw). Wspomniany artykuł dopuszcza sytuację, że samo takie powiązanie z projektem ustawy może milcząco, bez głosowania, doprowadzić do dwu rezultatów: stwierdzenia stanu posiadania przez rząd zaufania parlamentarnego oraz zaistnienia projektowanej przez rząd ustawy. Do głosowania dochodzi dopiero wówczas, jeśli zostanie zgłoszony wniosek o wotum nieufności i to on (a nie wniosek o wotum zaufania) jest przedmiotem głosowania. Wszystkie obostrzenia dla jego zgłoszenia i przyjęcia muszą być naturalnie zachowane. Natomiast przy powiązaniu z programem działania lub z deklaracją polityczną, ma miejsce głosowanie nad ich „odrzuconiem”.

System parlamentarno-gabinetowy funkcjonuje ponad 200 lat, w toku których przeszedł interesującą ewolucję oraz wykształcił wiele wersji. Ewolucja rozwiązań w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem jest tu jednym z istotnych wątków. Mniejszy lub większy rygoryzm w jej skonstruowaniu może odgrywać decydującą rolę w zapewnieniu pożądanej równowagi legislatywy i egzekutywy.

Paweł Sarnecki

PROCEDURES CONCERNING THE POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE GOVERNMENT BEFORE THE PARLIAMENT

The ability to express the Parliament' disapproval of the activities of the government, which entails the resignation of the government or shortening of the parliamentary term of office is the kernel of the parliamentary system. The parliamentary disapproval of the government can be expressed in one of two ways: by adopting the vote of no confidence or denying the vote of confidence. At the origin of these solutions in the parliamentary system of the eighteenth-century Britain, these procedures were not formalized. Also, the continental European constitutions of nineteenth-century (the constitutions of constitutional monarchies or republics) were limited to the general formula of the accountability of ministers. A notable exception was the formalization and stiffening of the procedure for adopting a vote of no confidence in the Polish Constitution of 3 May 1791. However, the formalization of these two common procedures started in the constitutions enacted after the First World War. The article discusses the evolution of this issue, from the interwar period to the present. The Author presents the solutions adopted in several constitutions, some of which may actually contribute to the stabilization of the political situation, while others are the expression of one of the many restrictions on the position of a parliament, occurring in non-democratic regimes.