



Krzysztof Eckhardt*

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTYTUCYJNA PREZESA RADY MINISTRÓW

1. W literaturze, której przedmiotem jest odpowiedzialność osób sprawujących najwyższe stanowiska w państwie, często się przytacza słynne stwierdzenie Lorda Johna Emericha Actona: „Władza demoralizuje, a władza absolutna demoralizuje absolutnie”¹. Ta konstatacja² bywa punktem wyjścia dla analiz dotyczących poszukiwania efektywnych środków przeciwdziałania nadużywaniu władzy. Jedną z rozpatrywanych możliwości jest instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej. Według definicji Bogusława Banaszaka: „Rozumie się przez nią przewidziane prawem konstytucyjnym konsekwencje postępowania osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe za naruszenie konstytucji lub innych ustaw w związku z wykonywaniem ich funkcji”³.

Odpowiedzialność konstytucyjna podobnie jak odpowiedzialność parlamentarna wywodzi się z Anglii, ale jest od niej o ponad trzy wieki starsza⁴. Pierwszy przypadek zastosowania instytucjonalnej odpowiedzialności konstytucyjnej w formie impeachmentu miał miejsce już w 1376 r.⁵ Z czasem straciła ona swe

* eckhardt@wp.pl

¹ Zob. np. M. Pietrzak, *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 51; czy M. Domała, *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa* [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 166.

² Szerzej na temat rozważań Lorda Actona dotyczących tego, iż władza sprzyja wynaturzeniu zob. K. Łazarski, *Power Tends To Corrupt: Lord Acton's Study of Liberty*, Northern Illinois University Press, 2012.

³ B. Banaszak, *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1, s. 9.

⁴ G.L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 5–6.

⁵ Na temat genezy i rozwoju odpowiedzialności konstytucyjnej zob. np. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 31–36; K. Wójtowicz, *Zasady i praktyka funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w innych państwach* [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, red. Z. Świda-Łagiewska, Warszawa 1983, s. 30–57; M. Laskowska, W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie”, Warszawa 2002 (seria „Prawo”, z. 6), s. 161–166.

pierwotne znaczenie na rzecz odpowiedzialności politycznej⁶. Zdaniem Wacława Komarnickiego: „Stało się to wskutek tego, iż wobec możliwości obalenia gabinetu w drodze uchwalenia votum nieufności, nie ma potrzeby uciekania się do skomplikowanego i groźnego aparatu *impeachment*, przy tym samo natężenie walk opozycji z rządem osłabiło dla tej prostej przyczyny, że ta opozycja może jutro przyjść do władzy i, oczywiście, nie życzy sobie, by ją zwalczano w podobnie ostry sposób, jak to czyniła z gabinetem poprzednim”⁷. Adhemar Esmein ujął to w ten sposób: „Odpowiedzialność polityczna ministrów w rządzie parlamentarnym uczyniła stary oręż zbyt cennym i pozwoliła mu zardzewieć. Środki zapobiegawcze zastąpiły środek karzący: izba gmin, mogąc dowoli obalać ministrów, nie ma potrzeby ich oskarżać”⁸. W doktrynie sformułowano tezę, że odpowiedzialność parlamentarna nie tylko wypiera odpowiedzialność konstytucyjną, ale wprost „czyni ją niepotrzebną”⁹, tym samym że odpowiedzialność ta ma „charakter jedynie reliktu”¹⁰, a jej sens zwłaszcza w odniesieniu do członków rządu „staje się mocno wątpliwy”¹¹. Z drugiej strony są wyrażane poglądy, iż odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter komplementarny do odpowiedzialności politycznej¹² (mogą się niekiedy realizować po kolei, na tle jednego stanu faktycznego¹³); może być jej przedłużeniem i uzupełnieniem¹⁴; wypełnia funkcję gwarancji skuteczności odpowiedzialności politycznej¹⁵; jest potrzebna chociaż spełnia głównie rolę prewencyjną¹⁶.

⁶ „W praktyce odpowiedzialność prawna ma daleko mniejsze znaczenie od odpowiedzialności politycznej; wypadki pociągnięcia ministra do odpowiedzialności prawnej są rzadkie, często natomiast się zdarza ustąpienie ministra na żądanie parlamentu, który nie zgada się na jego politykę, uważając ją za niecelową”, Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 3, Warszawa 1929, s. 180.

⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 342.

⁸ A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 114.

⁹ F. Siemiński, *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce* [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, J. Ziemiński, M. Granat, *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 67.

¹⁰ Poglądy takie przytacza B. Banaszak, chociaż sam ich nie podziela – zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 439.

¹¹ L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie–kontrola–odpowiedzialność* [w:] *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 176.

¹² Zob. J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa, judykatura. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 367.

¹³ Zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie...*, s. 175.

¹⁴ M. Kowalska, *Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. 10, Sectio K, Lublin 2003, s. 94; M. Kowalska, Z. Szeliuga, *Sejmowa kontrola działalności rządu oraz odpowiedzialność rządu przed Sejmem* [w:] *Polityczno-prawne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, red. M. Żmigrodzki, Lublin 2000, s. 100.

¹⁵ Z. Szeliuga, *Rada Ministrów a Sejm*, Lublin 1998, s. 240.

¹⁶ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 156 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 10.

W Polsce początki odpowiedzialności konstytucyjnej sięgają XVI w.¹⁷, wprost mówi o niej jednak dopiero Konstytucja 3 maja¹⁸. Przewidywały ją obie konstytucje okresu międzywojennego¹⁹, a także ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71)²⁰. Konstytucja PRL uchwalona w 1952 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 232) na temat odpowiedzialności konstytucyjnej przez wiele lat milczała. Pierwsze propozycje przywrócenia Trybunału Stanu pojawiły się już w 1958 r., ale na nowo zaistniał on w polskim porządku prawnym dopiero w 1982 r.²¹ Wprowadzone wówczas zasady odpowiedzialności konstytucyjnej utrzymała ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.).

Zagadnienie odpowiedzialności konstytucyjnej nie zostało pominięte w żadnym z projektów ustawy zasadniczej zgłaszanych w okresie prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej²². W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pojawiały się pewne kontrowersje na temat zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej i kształtu deliktu konstytucyjnego²³, zgłaszano propozycje rezygnacji z instytucji Trybunału Stanu i włączenia odpowiedzialności konstytucyjnej w zakres działania Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego, ale nie było większych wątpliwości co do celowości stosowania tego rodzaju odpowiedzialności „niezależnie od jej małej przydatności praktycznej zarówno w II Rzeczypospolitej, jak i po jej restytucji w 1982 r.”²⁴.

¹⁷ Na temat odpowiedzialności konstytucyjnej w dawnej Rzeczypospolitej zob. np. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 51–55; tenże, *Demokratyczne święcie...*, s. 54–55; D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. 46, Sectio G, Lublin 1999, s. 206–207.

¹⁸ Zob. np. M. Domagała, *Charakter prawny i miejsce...*, s.168; Z. Świda-Łągiewska, *Tradycje Trybunału Stanu w Polsce* [w:] *Trybunał Stanu...*, red. Z. Świda-Łągiewska, s. 58–60.

¹⁹ Na temat regulacji prawnych i realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej w tym okresie zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji*, Toruń 2004, s. 73–86; D. Wajda, *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 113–115.

²⁰ Bliżej na ten temat K. Eckhardt, *Problem regulacji zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej – uwagi porządkujące* [w:] M. Grzybowski, P. Tuleja, *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne*, t. 1, Księga Jubileuszowa dedykowana Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, Kraków 2014, s. 518–519.

²¹ Na temat przyczyn i okoliczności przywrócenia Trybunału Stanu w 1982 r. zob. np. R.P. Krawczyk, *Trybunał Stanu – odpowiedzialność konstytucyjna* [w:] *Prawo konstytucyjne (wybrane zagadnienia)*, red. T. Szymczak, Łódź 1996, s. 140–143; czy J. Mordwilko, *Nowe uregulowania prawa konstytucyjnego w okresie 1980–1985*, Warszawa 1986, s. 97–99.

²² Zob. B. Pytlik, *Naczelné organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu*, Warszawa 2005, s. 263–277.

²³ Zob. np. A. Sakowicz, S. Steinborn, *Trybunał Stanu* [w:] *Konstytucja. Komentarz*, t. 2, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1323–1324.

²⁴ K. Działocha, T. Zalański, *Trybunał Stanu* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 7.

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej powstała jako środek „umożliwiający parlamentowi sprawowanie kontroli nad działalnością władzy wykonawczej”²⁵. Współcześnie w polskiej doktrynie orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej jest traktowane głównie jako inicjowany przez parlament mechanizm służący powściągnięciu egzekutywy przez władzę sądowniczą²⁶. Konstytucja z 1997 r.²⁷ organizację egzekutywy oparła na zasadzie dualizmu. Artykuł 10 ust. 2 do organów władzy wykonawczej zalicza zarówno Radę Ministrów, jak i prezydenta, ale zakres ich konstytucyjnych kompetencji świadczy o dominującej pozycji Rady Ministrów²⁸. To szczególnie istotną czyni problematykę odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów, a w szczególności jej prezesa, zwłaszcza w sytuacji, gdy rola premiera daleko wykracza poza kierowanie pracami rządu i koordynowanie pracy jego członków²⁹. W doktrynie wprost sformułowano tezę o zwierzchniej pozycji prezesa Rady Ministrów w łonie egzekutywy³⁰.

Prezes Rady Ministrów przed Trybunałem Stanu obok odpowiedzialności konstytucyjnej może ponosić także odpowiedzialność karną (pojęcia „odpowiedzialność konstytucyjna” i „odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu” nie są tożsame)³¹. Przedmiotem mojego zainteresowania będzie jedynie odpowiedzialność konstytucyjna prezesa Rady Ministrów, przy czym zamierzam skoncentrować się tylko na kilku problemach z nią związanych. W szczególności na odpowiedzialności konstytucyjnej premiera jako przewodniczącego organu kolegialnego oraz odpowiedzialności konstytucyjnej premiera za kontrasygnowane akty urzędowe prezydenta i za działania i zaniechania jego podwładnych.

2. W literaturze wielokrotnie rozważano kwestię procedury, w której prezes Rady Ministrów ponosi odpowiedzialność konstytucyjną³². Chodzi o wykładnię art. 156 i art. 198 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy z nich stanowi o odpowiedzial-

²⁵ M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 33.

²⁶ Zob. J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa...*, s. 263–287; G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP*, Warszawa 2014, s. 290–301.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

²⁸ Zob. np. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 117.

²⁹ Zob. np. P. Sarnecki, *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych* [w:] *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 318–321.

³⁰ S. Patyra, *Prawounostrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 180.

³¹ Zob. R. Mojak, *Odpowiedzialność prawna posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r.* [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 214.

³² Zob. np. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie...*, s. 176–177; W. Sokolewicz, *Komentarz do...*, s. 16–17; J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 176–177; B. Opaliński, *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013, s. 117–119; R. Mojak, *Odpowiedzialność prawna członków Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach”, 2009 (seria „Administracja i Zarządzanie” nr 82), s. 10.

ności konstytucyjnej „członków Rady Ministrów”, drugi o odpowiedzialności konstytucyjnej „Prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów”. Rzecz sprowadza się do tego, czy ustrojodawca, przewidując w art. 156 szczególną procedurę pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej, objął nią także prezesa Rady Ministrów jako jej członka, czy potraktował go inaczej, co znaczyłoby, że prezes Rady Ministrów odpowiada w procedurze przewidzianej dla innych podmiotów (poza prezydentem) podlegających odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu³³.

Właściwie w doktrynie nie ma sporu. Uznaje się, iż art. 156 obejmuje swym zakresem podmiotowym także prezesa Rady Ministrów, a rozbieżność, o której mowa, jest efektem błędów w redakcji Konstytucji RP³⁴. Przyjęcie odmiennej interpretacji nie znajduje „przekonującego uzasadnienia w wykładni celowościowej (teleologicznej), funkcjonalnej czy systemowej, a również – historycznej³⁵. Stanowisko to podzielił ustawodawca, uchwalając ustawę z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 125, poz. 1375). Postanowił w art. 13 ust. 1b, w związku z art. 1. ust. 1 pkt 2 ustawy, iż uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Rady Ministrów oraz członków Rady Ministrów Sejm podejmuje większością 3/5 ustawowej liczby posłów, to znaczy tak jak przewidziano w art. 156 Konstytucji RP³⁶.

3. Jednomysłność w doktrynie panuje także w sprawie indywidualnego charakteru odpowiedzialności konstytucyjnej³⁷. Autorzy zgodnie podkreślają, że odpowiedzialność konstytucyjna zawsze ma charakter indywidualny³⁸. Wprawdzie na kanwie wyroku z dnia 6 stycznia 1999 r. (III RN 108/98) sformułowano tezę, iż Sąd Najwyższy opowiedział się za solidarną odpowiedzialnością konstytucyjną

³³ Taki wniosek można by wyciągnąć, stosując reguły wykładni językowej, ale byłoby to bezsensowne – zob. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie...*, s. 176

³⁴ Tamże.

³⁵ W. Sokolewicz, *Komentarz do...*, s. 17.

³⁶ Zarówno w czasie prac konstytucyjnych, jak i już po uchwaleniu Konstytucji podnoszono, iż przyjęcie takich warunków zbyt utrudni pociąganie do odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów, zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa...*, s. 177; M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce [w:] Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005, s. 141.

³⁷ „Mówi się nawet o *ex definitione* indywidualizacji odpowiedzialności konstytucyjnej” – J. Zaleśny, *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności [w:] M. Kruk, Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006, s. 189.

³⁸ Zob. np. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 607; L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie...*, s. 175; J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa...*, s. 366; S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa...*, s. 174; M. Kowalska, *Polityczny wymiar...*, s. 94; W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych [w:] Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia Systemowe*, red. M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2007, s. 43–44; R. Kmiecik, *Opinia prawna o możliwości wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej wobec członka organu kolegialnego (na przykładzie KRRiTV) [w:] Studia Biura Analiz Sejmowych...*, s. 95–96; W. Sokolewicz, *Komentarz do...*, s. 17–18.

członków Rady Ministrów³⁹, ale według innej interpretacji wnioski takie w żadnym wypadku nie wynikają z treści tego wyroku⁴⁰.

Indywidualny charakter odpowiedzialności konstytucyjnej może powodować trudności przy próbie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej członka Rady Ministrów jako organu kolegialnego za naruszenie konstytucji lub ustaw aktami całej Rady Ministrów, w tym w szczególności odpowiedzialności jej prezesa, nie tylko członka, ale i przewodniczącego Rady Ministrów.

W polskim ustawodawstwie ustrojowym znana jest solidarna odpowiedzialność konstytucyjna ministrów. Przewidziana była w ustawach z końca XVIII w. oraz w II Rzeczypospolitej⁴¹. Konstytucja z 1921 r. w art. 56 stanowiła, iż: „Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu”. Przepis ten był krytykowany w okresie międzywojennym jako wadliwie odrzucający podział odpowiedzialności na polityczną i prawną⁴². Także współcześnie ocenia się, iż łączne potraktowanie odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej nie było szczęśliwe⁴³, a także wskazuje, że tej solidarnej odpowiedzialności konstytucyjnej nie należało traktować jako ponoszonej kolektywnie przez wszystkich członków rządu, bowiem kwestia winy zawsze musiała być badana indywidualnie⁴⁴.

W okresie prac nad Konstytucją III Rzeczypospolitej Polskiej w doktrynie jedynie sporadycznie pojawiały się propozycje wprowadzenia solidarnej odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów⁴⁵. Wśród projektów konstytucyjnych przewidywał ją projekt zgłoszony przez prezydenta Lecha Wałęsę⁴⁶. Nie oznacza to, iż odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych za działania lub zaniechania tych organów nie była przedmiotem dyskusji naukowej. W literaturze często przywołuje się pięć teoretycznie możliwych rozwiązań tego problemu wskazanych przez Jerzego Wróblewskiego⁴⁷: 1) odpowiadają wszyscy członkowie organu kolegialnego uczestniczący w posiedzeniu, na którym zapadła decyzja; 2) odpowiadają członkowie, którzy głosowali za podjęciem decyzji; 3) odpowiadają uczestnicy posiedzenia z wyjątkiem tych,

³⁹ Zob. Glosa do tego wyroku autorstwa W. Kręciszka, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 226–234.

⁴⁰ Zob. A. Wasilewski, *Uwagi na marginesie glosy Pana Wojciecha Kręciszka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 263–265.

⁴¹ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 103.

⁴² Zob. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe...*, s. 183.

⁴³ Zob. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 91.

⁴⁴ Zob. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 75; W. Wilga, *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 48.

⁴⁵ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna* [w:] *Studia Konstytucyjne*, t. 5, *Organy ochrony prawa regulacja w nowej konstytucji*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 81; tenże *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 102; tenże, *Demokratyczne świeckie...*, s. 66.

⁴⁶ Zob. B. Pytlik, *Naczelne organy władzy...*, s. 272.

⁴⁷ Zob. np. W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6, s. 11; czy J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 181.

którzy głosowali przeciw; 4) odpowiada ten, kto kierował organem kolegialnym podejmującym decyzję; 5) nie odpowiada nikt.

Należy zgodzić się z poglądem, iż w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów rozważać trzeba wybór pomiędzy wariantami 2 i 3⁴⁸. Przyjęcie formuły pierwszej, tj. odpowiedzialności wszystkich uczestniczących w podejmowaniu decyzji, prowadziłoby do odpowiedzialności bez względu na zajęte przez członka Rady Ministrów stanowisko. Uznanie braku odpowiedzialności kogokolwiek za decyzje kolegialne (wariant piąty) jest nie do przyjęcia z punktu widzenia zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP⁴⁹.

Formuła wyrażona w punkcie czwartym zwalnia z odpowiedzialności innych, poza prezesem Rady Ministrów, członków rządu, czego też nie można zaaprobować, mogłoby bowiem prowadzić do obciążenia premiera odpowiedzialnością za podjęcie decyzji, której był przeciwny. Nie oznacza to oczywiście, iż prezes Rady Ministrów nie odpowiada w ogóle.

Jacek Zalesny przeprowadził analizę, w której wyniku doszedł do słusznego wniosku, iż wybór pomiędzy wariantami 2 i 3 zależy od tego, jaki skutek w danym głosowaniu odgrywają głosy wstrzymujące się⁵⁰. Ponieważ zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów⁵¹, jeżeli decyzje rządu zapadają w drodze głosowania, a nie uzgodnienia⁵², odbywa się to zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów, należy uznać, że za kolegialne decyzje rządu odpowiadają wszyscy jego członkowie biorący udział w głosowaniu z wyjątkiem tych, którzy głosowali przeciw⁵³. To znaczy, odpowiadają także ci, którzy wstrzymali się od głosu, w ten sposób bowiem umożliwili podjęcie decyzji. W razie równej liczby głosów rozstrzyga głos prezesa Rady Ministrów⁵⁴.

Wszczęcie postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej jest oparte „na swojego rodzaju oportunistycznym procesowym”⁵⁵, między innymi dlatego należy przyjąć, iż odpowiedzialność przewodniczącego organu

⁴⁸ Zob. J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 181; W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków...*, s. 111.

⁴⁹ J. Zalesny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 181.

⁵⁰ Tamże, s. 181–183.

⁵¹ § 15 ust.3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013r. Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn.: M.P. z 2016 r., poz. 1006, ze zm.).

⁵² Jeżeli decyzja zapadła w trybie uzgodnienia „w grę wchodzić będzie odpowiedzialność konstytucyjna wszystkich członków Rady Ministrów uczestniczących w posiedzeniu” – W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków...*, s. 70.

⁵³ „Nie można odpowiadać za decyzje organu kolegialnego, skoro się przeciwko jej podjęciu protestowało” – F. Siemiński, *Odpowiedzialność konstytucyjna członka rządu w świetle art. 41 Konstytucji RP*, „Dziś” 1992, nr 3, s. 23.

⁵⁴ § 15 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

⁵⁵ P. Wiliński, *Wszczęcie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegialnego* [w:] *Studia Biura Analiz Sejmowych...*, red. M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski, s. 85–85; zob. także Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa. Wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Sejmowy” 2008, nr 3, s. 65.

kolegialnego może zostać uznana za szczególną w stosunku do innych członków organu, jeżeli za szczególną zostanie uznana jego rola w podjęciu uchwały⁵⁶. Może dotyczyć to na przykład inicjowania postępowania, projektowania uchwały, argumentowania i prowadzenia postępowania⁵⁷. Aby premier ponosił szczególną odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie konstytucji przez Radę Ministrów, należałoby uzasadnić zarzut, iż skutek niedopełnienia swoich konstytucyjnych kompetencji dopuścił do podjęcia uchwały sprzecznej z Konstytucją RP⁵⁸ czy wręcz forsował podjęcie takiej uchwały⁵⁹. W tym sensie z racji kierowania pracami rządu odpowiedzialność prezesa Rady Ministrów byłaby większa⁶⁰, ale nie byłaby to odpowiedzialność „za Radę Ministrów”, a wciąż odpowiedzialność indywidualna prezesa Rady Ministrów za jego własne działania lub zaniechania, w których można mu przypisać winę⁶¹. Prezes Rady Ministrów dysponuje szeregiem narzędzi zapewniających wpływ na organizację pracy Rady Ministrów oraz na podejmowane przez Radę Ministrów rozstrzygnięcia⁶². Ponieważ w jego kompetencjach mieści się kierowanie pracami Rady Ministrów, to można mu również przypisać odpowiedzialność za zaniechania tego organu, w szczególności za beczynność w zakresie realizacji kompetencji do wydania rozporządzenia niezbędnego w celu zapewnienia wykonania ustawy⁶³.

W praktyce ustrojowej zgłoszono dwa wnioski dotyczące odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Rady Ministrów w związku z kompetencjami Rady Ministrów jako organu kolegialnego. Dotyczyły one zaniechań Rady Ministrów. Chodziło o naruszenie art. 222 Konstytucji RP nakazującego Radzie Ministrów przedłożenie Sejmowi projektu ustawy budżetowej najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego⁶⁴. W obu przypadkach wnioski dotyczyły prezesa Rady Ministrów i ministra finansów (pierwszy złożony w 1998 r. Włodzimierza Cimoszewicza i Marka Belki, drugi złożony w 2000 r. Jerzego Buzka i Jarosława Bauca) i w obu przypadkach Sejm nie podjął uchwały o pociągnięciu

⁵⁶ Na temat reguły oportunistycznej wynikającej z politycznego charakteru decyzji w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej zob. np. D. Dudek, *Zakres podmiotowy odpowiedzialności członków rządu [w:] Konstytucja. Komentarz...*, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 839, Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy dotychczasowych doświadczeń – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3, s. 113–114.

⁵⁷ P. Wiliński, *Wszczęcie postępowania w przedmiocie...*, s. 90.

⁵⁸ Zob. D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy...*, s. 222; S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa...*, s. 178; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 608.

⁵⁹ Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 69–70.

⁶⁰ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna...*, s. 102.

⁶¹ Zob. D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy...*, s. 222; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 608.

⁶² Na ten temat zob. M. Berek, *Konstytucyjne ramy wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji przewodniczącego kolegialnego organu władzy publicznej [w:] 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra, Lublin 2015, s. 229–236.

⁶³ Zob. W. Kręcisz, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r. (sygn. akt III RN 108/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4, s. 234.

⁶⁴ Szczegółowy opis tych wniosków i związanych z nimi postępowań zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004, s. 275–281.

do odpowiedzialności konstytucyjnej, a marszałek Sejmu stwierdził umorzenie postępowania. W czasie ich rozpatrywania pojawiło się zagadnienie dopuszczalności pociągania do indywidualnej odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Rady Ministrów⁶⁵ za niewypełnienie przez Radę Ministrów obowiązku wskazanego w ustawie zasadniczej. Jednak nie stało się ono przedmiotem „żadnej refleksji doktrynalnej”⁶⁶.

4. Osoba pełniąca funkcję prezesa Rady Ministrów może ponosić odpowiedzialność konstytucyjną także jako podmiot kontrasygnujący akty urzędowe prezydenta oraz z racji obowiązku koordynowania i kontrolowania pracy ministrów.

Jedną z zasadniczych funkcji kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta jest koncentracja odpowiedzialności w ramach Rady Ministrów⁶⁷. Odpowiedzialność polityczną, mimo że kontrasygnującym jest prezes Rady Ministrów, w rzeczywistości przejmuje cała Rada Ministrów, bowiem „konstytucja nie zna indywidualnej odpowiedzialności szefa rządu przed Sejmem”⁶⁸. Odpowiedzialność konstytucyjną ponosi indywidualnie prezes Rady Ministrów jako współsprawca deliktu konstytucyjnego⁶⁹, ale skutki jego błędnej decyzji w sprawie udzielenia kontrasygnaty także mogą dotknąć całą Radę Ministrów⁷⁰. W razie uznania przez Trybunał Stanu popełnienia deliktu konstytucyjnego orzeka on utratę zajmowanego stanowiska (art. 25 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu), co w przypadku prezesa Rady Ministrów oznacza konieczność rezygnacji z funkcji i w konsekwencji, zgodnie z art. 162 ust. 2 pkt 3, złożenie dymisji Rady Ministrów, której przyjęcia prezydent odmówić nie może⁷¹. Tak więc zarówno w przypadku politycznej, jak i konstytucyjnej odpowiedzialności urzędującego premiera za kontrasygnowany przez niego akt prezydenta jej pełne wyegzekwowanie prowadziłoby do obalenia przez większość sejmową własnego rządu⁷².

Odpowiedzialność konstytucyjna premiera kontrasygnującego akt prezydenta to odpowiedzialność za potwierdzenie zgodności z konstytucją bądź ustawami aktu, który nie jest z nimi zgodny⁷³. Jeżeli chodzi o akt, który jest przygotowywany przez Kancelarię Prezydenta wskutek wniesienia wniosku przez prezesa

⁶⁵ Zob. M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności...*, s. 129.

⁶⁶ W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków...*, s. 46.

⁶⁷ Zob. B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r.*, cz. 2, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 152.

⁶⁸ S. Pątyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa...*, s. 138.

⁶⁹ Tamże, s. 139.

⁷⁰ Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 269.

⁷¹ Tamże, s. 268.

⁷² Zob. R. Piotrowski, *Kontrasygnata – uwagi o znaczeniu praktyki konstytucyjnej*, „Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego” 2012, nr 2, s. 45.

⁷³ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów...*, s. 221.

Rady Ministrów⁷⁴, jest także możliwa odpowiedzialność konstytucyjna premiera za nakłanianie prezydenta do wydania aktu bezprawnego⁷⁵.

Odpowiedzialność prezesa Rady Ministrów za treść kontrasygnowanych aktów nie uwalnia oczywiście od odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta⁷⁶. Istnieje możliwość jednoczesnego pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób sprawujących obie te funkcje, każdej w innym reżimie przewidzianym przez Konstytucję RP⁷⁷.

Odpowiedzialnością konstytucyjną prezesa Rady Ministrów jest także objęta działalność tych organów państwa, które podlegają jego nadzorowi⁷⁸. Chodzi o zawinione, niewłaściwe sprawowanie nadzoru. Duża ilość zadań prezesa Rady Ministrów w rzeczywistości ogranicza efektywność jego nadzoru. Formułując konkretne zarzuty przy ocenie, należałoby więc wziąć pod uwagę możliwość faktycznego jego sprawowania⁷⁹. Wśród narzędzi realnego wpływu prezesa Rady Ministrów na działania osób mu podporządkowanych, w kontekście odpowiedzialności konstytucyjnej, szczególne znaczenie ma wskazane w art. 149 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP uprawnienie do wnioskowania do Rady Ministrów o uchylenie rozporządzenia lub zarządzenia wydanego przez ministra. Premier mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej, gdyby nie złożył stosownego wniosku wobec rozporządzenia lub zarządzenia sprzecznego z aktem o wyższej mocy prawnej⁸⁰.

Między innymi na niedopełnienie obowiązków w zakresie sprawowania nadzoru i kierowania pracami ministrów wskazywali wnioskodawcy składając dnia 15 grudnia 1992 r. do Prezydium Sejmu wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej prezesa Rady Ministrów Jana Krzysztofa Bieleckiego. Chodziło o złamanie dyscypliny budżetowej poprzez niezrealizowanie zaplanowanych w 1991 r. dochodów budżetowych i naruszenie tym zarówno Konstytucji RP, jak i ustawy Prawo budżetowe⁸¹. Ostatecznie w 1994 r. postępowanie wobec J.K. Bieleckiego Sejm umorzył. W trakcie prac Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej pojawił się problem dopuszczalności wdrożenia odpowiedzialności konstytucyjnej związanej z wykonaniem ustawy budżetowej, podczas gdy wcześniej Sejm udzielił rządowi absolutorium na podstawie sprawozdania z wykonania tej ustawy. Ekspertki komisji mieli w tej sprawie odmienne poglądy. Piotr

⁷⁴ Na temat praktyki związanej z kontrasygnowaniem aktów Prezydenta zob. tamże, s. 177–190.

⁷⁵ Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art.145 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 10.

⁷⁶ Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 252.

⁷⁷ Zob. K. Działocha, T. Zalaśński, *Trybunał...*, s. 14.

⁷⁸ Zob. Z. Gromek, *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy...*, s. 103.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie...*, s. 180; D. Zrębiec, *Zakres podmiotowy i przedmiotowy...*, s. 222.

⁸¹ Zob. J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka...*, s. 147.

Winczorek uważał, iż jest to niemożliwe, Andrzej Gwiżdż przeciwnie, „zwłaszcza gdy ujawnione zostaną fakty i okoliczności nieznane w toku rozpatrywania wniosku o udzielenie absolutorium”⁸². Generalnie problem ten wywołuje poważne rozbieżności w doktrynie⁸³, wydaje się jednak, iż należy przychylić się do stanowiska, że dopóki żaden przepis nie wyklucza odpowiedzialności członka rządu, któremu Sejm udzielił absolutorium, odpowiadać konstytucyjnie może także premier tego rządu.

5. Sposób konstrukcji instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej przyjęty w Polsce zmierza do jej jurydyzacji, ale decyzja o wdrożeniu odpowiedzialności konstytucyjnej, pozostając w rękach większości parlamentarnej, ma charakter zdecydowanie polityczny. W dotychczasowej praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej żaden z premierów (urzędujących czy byłych) nie stanął przed Trybunałem Stanu. Wstępne wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej oprócz wymienionych już Włodzimierza Cimoszewicza, Jerzego Buzka i Jana Krzysztofa Bieleckiego, składano także wobec Mieczysława Rakowskiego, Waldemara Pawłaka i Jarosława Kaczyńskiego. Wszystkie postępowania, z różnych powodów, zakończyły się na etapie sejmowym.

Parlamentarzyści niechętnie sięgają po tę formę odpowiedzialności także w stosunku do przeciwników politycznych. Najprawdopodobniej dlatego, iż obawiają się przyszłego jej zastosowania wobec „swojego” premiera⁸⁴. Kierowanie się przez decydentów politycznych takimi pozaprawnymi racjami jest jednak jedynie wyrazem nagannej praktyki, która nie powinna rzutować na ocenę istnienia samej instytucji i możliwości jej zastosowania w przyszłości. Wprawdzie przepisy Konstytucji PR „nie formułują wprost normy nakładającej na podmioty uprawnione do złożenia wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej obowiązku wszczęcia takiej inicjatywy w sytuacji uzasadnionego przekonania, że osoba podlegająca odpowiedzialności konstytucyjnej dopuściła się deliktu konstytucyjnego”⁸⁵, ale należy się zgodzić, iż obowiązek ten jest konsekwencją bardziej ogólnych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady legalizmu (art. 7) i nadrzędności Konstytucji w systemie prawa (art. 8 ust. 1)⁸⁶.

Prezes Rady Ministrów ze względu na pozycję ustrojową powinien być szczególnie bacznie oceniany z punktu widzenia konstytucyjności wypełniania swoich obowiązków jako jednoosobowy naczelny organ państwa wyodrębniony w pionie organów administracji rządowej, jako przewodniczący Rady Ministrów, jako

⁸² J. Wiatr, *Odpowiedzialność konstytucyjna w teorii i praktyce III Rzeczypospolitej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3–4, s. 33.

⁸³ Zob. M. Kowalska, *Polityczny wymiar...*, s. 98–99; J. Grajewski, *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 14–15; B. Banaszak, *Prawo...*, s. 533 i przytoczone w tych publikacjach opinie.

⁸⁴ Zob. M. Kowalska, *Polityczny wymiar...*, s. 100.

⁸⁵ W. Odrowąż-Sypniewski, *Odpowiedzialność konstytucyjna członków...*, s. 54.

⁸⁶ Zob. tamże, s. 61.

jedyny podmiot kontrasygnujący akty urzędowe prezydenta oraz jako zwierzchnik ministrów.

Krzysztof, Eckhardt

CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE PRIME MINISTER

The Prime Minister, due to his political position, should be particularly carefully assessed from the point of view of the constitutionality of fulfilling his duties. The Author focuses on the constitutional responsibility of the Prime Minister as the chairman of the Council of Ministers, as an entity countersigning the President's official acts and as a person coordinating and controlling the work of ministers. Both in the Second Polish Republic and after its restitution in 1982 due to the lack of political will, constitutional responsibility proved to be of little use in practice. The article presents the numerous possibilities of its application in relation to the prime minister.