

**Marek Woźnicki<sup>1</sup>**

## **Kilka uwag na temat warunków formalnych wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi**

**Słowa kluczowe:** odpowiedzialność polityczna, wotum nieufności, minister, Sejm,

**Keywords:** political responsibility, motion of no confidence, cabinet minister, the Sejm,

### **Streszczenie**

W świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., minister ponosi indywidualną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem oraz przed Prezesem Rady Ministrów. Sejm posiada prawo do doprowadzenia do dymisji każdego ministra poprzez uchwalenie wotum nieufności. Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie warunków formalnych wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności oraz odpowiedź na pytania: jakie są przyczyny składania tego typu wniosków oraz kiedy posłowie mają prawo zająć dymisji ministra. W artykule przedstawiono wyniki analizy wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrom z lat 1997–2015.

### **Summary**

## **Some remarks about formal requirements of the motion of no confidence to a cabinet minister**

According to the Constitution of Poland from 2<sup>nd</sup> April 1997, a cabinet minister is political responsible to the Sejm and to the Prime Minister. The Sejm has power to lead to the dismissal

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0001-7010-134X, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: marek.kamil.woznicki@gmail.com.

of each minister by passing a motion of no confidence. The main goal of this paper is to show the formal requirements of an motion of no confidence to a single minister, and to answer questions: what are the reasons explaining to submit this kind of motion and when member of parliament have a right to demand a dismissal of a cabinet minister. In this paper it is shown the results of an analysis of motions of no confidence to a cabinet minister from 1997 to 2015.

✱

Institucja indywidualnego wotum nieufności została unormowana w art. 157 ust. 2 i art. 159 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz w art. 116 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z przepisami Konstytucji członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem indywidualną odpowiedzialność polityczną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów. Odpowiedzialność ta jest realizowana poprzez możliwość uchwalenia przez Sejm indywidualnego wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów. Do skutecznego uchwalenia wotum nieufności konieczne jest spełnienie dwóch podstawowych warunków: wniosek w tej sprawie powinien być złożony przez co najmniej 69 posłów, zaś do jego uchwalenia konieczna jest większość ustawowej liczby posłów (czyli 231 głosów). Ponadto odpowiednio należy stosować przepis art. 158 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Wyjątkowo, ponowny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Regulamin Sejmu w niewielkim stopniu rozwija te unormowania, określając reguły zabierania głosu w debacie sejmowej nad wnioskiem oraz ustanawiając zasadę kierowania wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi do odpowiednich komisji. W pozostałym zakresie art. 116 Regulaminu odsyła do przepisów dotyczących rozpatrywania wniosków o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów.

W tej sytuacji dla pełnego ustalenia zasad określających tryb pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej przed parlamentem konieczne jest

zbadanie praktyki stosowania opisanych wyżej regulacji. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy praktyki stosowania instytucji indywidualnego wotum nieufności w Sejmie w latach 1997–2015. Analiza ta powinna pozwolić na uzyskanie odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące ustalenia wymogów formalnych, które muszą zostać spełnione w przypadku wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, a także określenia terminu do złożenia wniosku oraz przesłanek uzasadniających wystąpienie z takim wnioskiem.

## I.

Jak już wskazano wyżej, podstawowym wymogiem formalnym wniosku o wyrażenie wotum nieufności członkowi Rady Ministrów jest konieczność uzyskania minimalnego poparcia posłów. Wniosek taki może złożyć grupa co najmniej 69 posłów, czyli 15% ustawowego składu Sejmu. Liczba ta jest wyższa niż w przypadku wniosku o wotum nieufności wobec rządu, który wymaga poparcia co najmniej 46 posłów, czyli 10% ustawowego składu Sejmu. Wydaje się, iż wymóg wyższej liczby sygnatariuszy wniosku o wyrażenie wotum nieufności członkowi Rady Ministrów można uzasadniać okolicznością, iż wniosek o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności ma wyłącznie skutek destruktywny, gdyż jego uchwalenie powoduje konieczność odwołania ministra<sup>2</sup>. W ten sposób Sejm ingeruje w skład Rady Ministrów, ograniczając swobodę premiera w tej kwestii. Można stwierdzić, iż jest to swoisty relikw z okresu PRL, kiedy obowiązywała zasada jednolitości władzy państwowej oraz nadrzędnej roli Sejmu w stosunku do Rady Ministrów<sup>3</sup>. Z perspektywy Prezesa Rady Ministrów jest to istotna ingerencja Sejmu w działalność gabinetu oraz w jego prawo do ustalania składu Rady Ministrów<sup>4</sup>. Dlatego też uzasadnione jest zastosowanie szczególnych obostrzeń, aby posłowie nie nadużywali swego prawa i nie dezorganizowali prac rządu. Ponadto zasadne jest wyeliminowanie inicjatyw niewielkich grup posłów, które są z góry skazane na niepowodzenie.

<sup>2</sup> L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002, s. 172.

<sup>3</sup> W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993, s. 65–68.

<sup>4</sup> M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 36.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z Regulaminem Sejmu w przypadku wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności posłowie nie mogą wycofać swoich podpisów pod wnioskiem, nie można również przyłączyć się do wniosku poprzez złożenie dalszych podpisów<sup>5</sup>. Zmiana liczby sygnatariuszy wniosku może nastąpić tylko z uwagi na wygaśnięcie mandatu posłów popierających wnioski. Należy podkreślić, że gdyby na skutek takiego zdarzenia doszło do zmniejszenia liczby posłów popierających wnioski w sprawie wyrażenia indywidualnego wotum nieufności poniżej konstytucyjnego progu, to wówczas wniosek nie mógłby być procedowany<sup>6</sup>. W takim przypadku czynności podjęte w celu rozpoznania wniosku (np. opinia właściwej komisji w przedmiocie zasadności wniosku) tracą swoje znaczenie.

Jednakże należy zauważyć, że dotychczas taka sytuacja nie miała miejsca. Praktyka wskazuje, iż wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrowi są zazwyczaj składane przez więcej niż 69 posłów, przez co wnioskodawcy „zabezpieczają się” przed możliwością wystąpienia opisanej wyżej sytuacji pozostawienia wniosku bez rozpoznania<sup>7</sup>. Można również stwierdzić, że wymóg uzyskania poparcia co najmniej 69 posłów nie stanowi przeszkody do składania nawet kilkudziesięciu wniosków o wyrażenie ministrom wotum nieufności w trakcie jednej kadencji Sejmu. W III kadencji Sejmu złożono 10 wniosków o wyrażenie ministrom wotum nieufności<sup>8</sup>, w IV kadencji – 20 wniosków<sup>9</sup>, w V kadencji – aż 27 wniosków<sup>10</sup>, w VI kadencji – 11 wniosków<sup>11</sup>, w VII kadencji – 9

<sup>5</sup> Art. 115 ust. 2 w zw. z art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu.

<sup>6</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 32–33.

<sup>7</sup> W badanym okresie jedynie 6 wniosków było popieranym przez dokładnie 69 posłów.

<sup>8</sup> Druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 320, 321, 753, 869, 929, 1620, 1786, 2075, 2092, 3011. Wszystkie wnioski były kierowane przeciwko ministrom rządu Jerzego Buzka.

<sup>9</sup> Druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 105, 190, 419, 885, 1126, 1403, 1413, 1419, 1464, 1984, 2058, 2104, 2808, 3254, 3296, 3632, 3786, 3787, 4061, 4115. W tej liczbie 13 wniosków dotyczyło ministrów rządu Leszka Millera, zaś 7 wniosków – ministrów II rządu Marka Belki. Nie złożono żadnego wniosku przeciwko ministrom I rządu Marka Belki, gdyż rząd ten podał się do dymisji po 13 dniach z uwagi na nieudzielenie wotum zaufania przez Sejm; zob.: P. Kaleta, *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014*, Łódź 2014, s. 121–123.

<sup>10</sup> Druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 446, 725, 844, 845, 1311, 1442, 1478, 1930 oraz od 1960 do 1978. Dwa wnioski dotyczyły ministrów rządu Kazimierza Marcinkiewicza, zaś aż 25 wniosków – ministrów rządu Jarosława Kaczyńskiego.

<sup>11</sup> Druki sejmowe Sejmu VI kadencji nr 583, 761, 2027, 2164, 3726, 3784, 3945, 4043, 4060, 4199, 4597. Wszystkie wnioski dotyczyły ministrów I rządu Donalda Tuska.

wniosków<sup>12</sup>. Łącznie w omawianym okresie posłowie wystąpili z 77 wnioskami o wyrażenie ministrom wotum nieufności. Jedynie w 8 przypadkach poparcie dla wniosku udzieliło ponad 100 posłów<sup>13</sup>. Najczęściej wnioski były popierane przez grupę 81–100 posłów (40 wniosków), zdarzały się również wnioski popierane przez 69–80 posłów (29 wniosków)<sup>14</sup>. Ta ostatnia sytuacja występowała szczególnie często w IV kadencji Sejmu, w której aż 16 spośród 20 wniosków zostało złożonych przez grupę posłów liczącą nie więcej niż 80 osób. Wynikało to przede wszystkim z aktywności ówczesnej opozycji parlamentarnej, która poprzez częste występowanie o pociągnięcie ministrów do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem chciała zbudować swój korzystny wizerunek w oczach opinii publicznej. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż przez ponad połowę tego okresu funkcjonowały gabinety mniejszościowe<sup>15</sup>, zatem uchwalenie wotum nieufności wobec ministra było bardziej prawdopodobne. Dlatego wnioski były składane często w reakcji na bieżące wydarzenia, przez minimalną wymaganą liczbę posłów, bez konsultacji z innymi ugrupowaniami<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 43, 100, 407, 960, 1169, 1241, 1720, 2015, 2498. Wszystkie wnioski dotyczyły ministrów II rządu Donalda Tuska. Nie złożono ani jednego wniosku wobec ministrów rządu Ewy Kopacz.

<sup>13</sup> Rekordowe pod tym względem były wnioski skierowane przeciwko Aldonie Kameli-Sowińskiej, Minister Skarbu Państwa w rządzie J. Buzka (poparty przez 137 posłów) oraz przeciwko Stanisławowi Kalembie, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w II rządzie D. Tuska (poparty przez 135 posłów); zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 3011, Sejmu VII kadencji nr 1720.

<sup>14</sup> Minimalne poparcie 69 posłów uzyskały wnioski skierowane przeciwko członkom rządu L. Millera: Markowi Polowi (Ministrowi Infrastruktury) i Jerzemu Hausnerowi (Ministrowi Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej), a także przeciwko ministrom II rządu M. Belki: Markowi Balickiemu (Ministrowi Zdrowia), Włodzimierzowi Cimoszewiczowi (Ministrowi Spraw Zagranicznych), Jackowi Sosze (Ministrowi Skarbu Państwa) oraz Mirosławowi Gronickiemu (Ministrowi Finansów); zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1413, 2104, 3254, 3296, 3786, 4061.

<sup>15</sup> Rząd L. Millera stał się gabinetem mniejszościowym od momentu wyjścia PSL z koalicji rządowej w marcu 2003 r. do dnia złożenia dymisji, I i II rząd M. Belki były gabinetami mniejszościowymi przez cały okres urzędowania, zob.: P. Kaleta, *op.cit.*, s. 119–123.

<sup>16</sup> Niekiedy dochodziło do rywalizacji pomiędzy klubami parlamentarnymi o to, kto pierwszy złoży wniosek o wyrażenie wotum nieufności danemu ministrowi, co skutkowało złożeniem dwóch wniosków wobec tego samego ministra w tym samym czasie. Przykładowo 11 marca 2003 r. (według daty umieszczonej na wniosku) z żądaniem wyrażenia wotum nieufności Markowi Polowi, Ministrowi Infrastruktury w rządzie L. Millera wystąpiła grupa posłów Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości, jednocześnie 5 marca 2003 r. z takim samym wnioskiem wystąpili posłowie Samoobrony RP i Ligi Polskich Rodzin (wniosek tej grupy posłów został jednak zarejestrowany jako późniejszy). Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku Krzysztofa Janika, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w rządzie Leszka Millera. W tym wypadku, jako pierwsza z żądaniem odwołania ministra wystąpiła grupa posłów

## II.

Drugim wymogiem formalnym wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności jest konieczność jego złożenia na piśmie na ręce Marszałka Sejmu, co wynika wprost z art. 116 ust. 2 w zw. z art. 115 ust. 1 Regulaminu Sejmu. Należy wspomnieć, że w świetle Regulaminu Sejmu tryb wyrażania przez pierwszą izbę parlamentu indywidualnego wotum nieufności ministrom jest niemalże identyczny z trybem wyrażania konstruktywnego wotum nieufności Radzie Ministrów, dlatego w obydwu wypadkach istnieje obowiązek złożenia wniosku na piśmie. Obowiązek ten jest oczywisty z uwagi na fakt, iż konieczne jest udokumentowanie, że żądanie wyrażenia wotum nieufności ministrowi jest popierane przez co najmniej 69 posłów. Ponadto powyższy wymóg jest konsekwencją konstytucyjnoprawnego i politycznego znaczenia wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności członkowi Rady Ministrów. Należy wskazać, że skuteczne złożenie wniosku powoduje obowiązek przeprowadzenia w Sejmie głosowania dotyczącego podjęcia uchwały w przedmiocie wyrażenia wotum nieufności członkowi rządu. Taka uchwała rodzi określone skutki konstytucyjne i polityczne, stąd też konieczne jest, aby wspomniany wniosek został złożony na piśmie. Na marginesie należy zauważyć, że ogólne przepisy dotyczące składania w Sejmie projektów ustaw i uchwał (art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu) przewidują obowiązek złożenia takiego projektu na piśmie<sup>17</sup>.

Wspomniany wyżej przepis regulaminowy wprowadza również obowiązek wskazania przez wnioskodawców swojego przedstawiciela, który będzie

---

Samoobrony RP i LPR (wniosek datowany na 27 lutego 2003 r.), jako druga – grupa posłów PO i PiS (wniosek datowany na 28 marca 2003 r.); zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1403, 1413, 1419, 1464; <https://wiadomosci.wp.pl/pol-sie-obronil-6031186777674881a> (15.06.2018); <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/krzysztof;janik;zostaje;w;rzadzie,81,0,58705.html> (15.06.2018).

<sup>17</sup> Należy jednak pamiętać, że przepisy działu II rozdziału 7 Regulaminu Sejmu dotyczące uchwalania wotum zaufania i wotum nieufności oraz wyboru Rady Ministrów stanowią *lex specialis* w stosunku do normowań działu II rozdziału 1 Regulaminu dotyczących postępowania z projektami ustaw i uchwał, ponadto art. 112–117 Regulaminu Sejmu nie zawierają odesłania do przepisów ogólnych Regulaminu. Stąd też nie można zgodzić się z tezą o konieczności odpowiedniego stosowanie przepisów ogólnych Regulaminu w postępowaniu dotyczącym wyrażenia wotum nieufności; zob.: W. Odrowąż-Sypniewski, *Rola przedstawiciela wnioskodawców w procedurze rozpatrywania przez Sejm wniosku o wotum nieufności dla ministra*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, t. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010, s. 549–550.

ich reprezentował w pracach nad projektem uchwały. W drodze praktyki przyjęto, że również w przypadku wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrowi konieczne jest wskazanie przedstawiciela wnioskodawców. Oczywiście jest, że przedstawicielem wnioskodawców może zostać wyłącznie poseł, który podpisał się pod wnioskiem. Często jest to poseł specjalizujący się w dziedzinie zarządzanej przez ministra<sup>18</sup>. Wyjątkowo zdarza się, że rolę przedstawiciela wnioskodawców pełni szef klubu parlamentarnego będącego autorem wniosku<sup>19</sup>. Do zadań przedstawiciela wnioskodawców należy przede wszystkim zaprezentowanie wniosku na posiedzeniu komisji sejmowej, a następnie na posiedzeniu plenarnym Sejmu w trakcie debaty nad wnioskiem. Wątpliwości natomiast budzi możliwość udzielenia przez przedstawiciela wnioskodawców substytucji innemu posłowi<sup>20</sup>. Brak przepisów Regulaminu, które zezwalałyby na udzielenie substytucji przemawia za przyjęciem tezy o niedopuszczalności takiego działania<sup>21</sup>. Z drugiej strony należy podkreślić, iż rezygnacja przedstawiciela wnioskodawców nie stanowi przeszkody do rozpatrzenia wniosku. W takiej sytuacji wnioskodawcy powinni wskazać nowego przedstawiciela, przy czym pod wnioskiem

<sup>18</sup> Przykładowo w przypadku wniosku złożonego przeciwko Hannie Suchockiej, Minister Sprawiedliwości w rządzie J. Buzka, przedstawicielem wnioskodawców był Grzegorz Kurczuk, prawnik, późniejszy Minister Sprawiedliwości w rządzie L. Millera; we wniosku złożonym przeciwko Zbigniewowi Relidze, Ministrowi Zdrowia w rządzie J. Kaczyńskiego przedstawicielem wnioskodawców była Ewa Kopacz, lekarz, późniejszy Minister Zdrowia w I rządzie D. Tuska; zob.: druk sejmowy Sejmu III kadencji nr 321, Sejmu V kadencji nr 1970. Szczególnie ten drugi przypadek powinien być rozpatrywany w szerszym kontekście, jako próba wprowadzenia w życie brytyjskiej koncepcji „gabinetu cieni”. Stąd też w przypadku każdego z 19 wniosków skierowanych przeciwko ministrom rządu J. Kaczyńskiego co do zasady przedstawicielem wnioskodawców był poseł PO specjalizujący się w dziedzinie zarządzanej przez ministra, którego dotyczył wniosek. Spośród 19 przedstawicieli wnioskodawców 3 objęło stanowiska ministerialne w I rządzie D. Tuska, zaś 5 stanowiska sekretarzy stanu w odpowiednich ministerstwach lub w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; zob.: P. Kaleta, op.cit., s. 134–135, 367, 370, 373, 394; druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1960–1978.

<sup>19</sup> W omawianym okresie szefowie klubów parlamentarnych byli przedstawicielami wnioskodawców w przypadku wniosków: w III kadencji – nr 929 (Jarosław Kalinowski, przewodniczący klubu PSL), w IV kadencji – nr 1419, 3254, 3787 (Andrzej Lepper, przewodniczący klubu Samoobrona RP) oraz nr 1484 (Roman Giertych, przewodniczący klubu LPR); w V kadencji – nr 1311 (Donald Tusk, przewodniczący klubu PO).

<sup>20</sup> 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-Zalucka, Rzeszów 2007, s. 74–75.

<sup>21</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, op.cit., s. 551.



o dokonanie zmiany osoby przedstawiciela powinni podpisać się wszyscy posłowie, którzy udzielili pierwotnego pełnomocnictwa<sup>22</sup>.

### III.

Kolejnym wymogiem formalnym wniosku jest konieczność precyzyjnego określenia jego adresata, czyli członka rządu, wobec którego zostało zgłoszone żądanie wyrażenia wotum nieufności. Przyjmuje się, że we wniosku należy wskazać zarówno imię i nazwisko ministra, jak i dokładnie określić pełnioną przez niego funkcję. Wobec powyższego jeżeli wniosek dotyczy ministra kierującego działem administracji rządowej, konieczne jest zamieszczenie pełnej nazwy powierzonego mu resortu. Z kolei w przypadku ministrów zadaniowych wystarczające jest użycie sformułowania „minister – członek Rady Ministrów”<sup>23</sup>, choć niekiedy zasadne jest określenie rodzaju zadań powierzonych ministrowi przez Prezesa Rady Ministrów (np. minister – Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów)<sup>24</sup>. Ponadto, jeżeli minister pełni również funkcję wiceprezesa Rady Ministrów, to we wniosku konieczne jest wskazanie obydwu stanowisk<sup>25</sup>. Wynika to z faktu, że Sejm wyraża wotum nieufności kon-

---

<sup>22</sup> J. Mordwilko, *Opinia w sprawie 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...*, s. 544–546; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zmiany przedstawiciela wnioskodawców przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach...*, 547–548; druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1964 i 1964–001.

<sup>23</sup> Druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1984; Sejmu V kadencji nr 1975.

<sup>24</sup> Por. druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 1964. Warto jednak zaznaczyć, że ostatecznie grupa posłów zmodyfikowała swój wniosek wskazując, iż domaga się „wyrażenia wotum nieufności wobec ministra – członka Rady Ministrów Mariusza Błaszczaka”, bez dodawania „Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów”; zob.: druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 1964–002.

<sup>25</sup> W przypadku żądania wyrażenia wotum nieufności wobec wicepremiera Przemysława Gosiewskiego w rządzie J. Kaczyńskiego we wniosku z 10 lipca 2007 r. wnioskodawcy wskazali, iż pełni on jedynie funkcję wiceprezesa Rady Ministrów. Nie odpowiadało to stanowi faktycznemu, gdyż P. Gosiewski został również powołany na stanowisko ministra – członka Rady Ministrów. Stąd też pismem z 6 września 2007 r. Marszałek Sejmu wezwał wnioskodawców do uzupełnienia wniosku. W odpowiedzi na to pismo z 6 września 2007 r. przedstawiciel wnioskodawców poseł Elżbieta Rafalska wniosła o uzupełnienie wniosku poprzez nadanie prawidłowego brzmienia jego sentencji w ten sposób, iż wnioskodawcy wnoszą o „wyrażenie wotum nieufności wobec ministra – członka Rady Ministrów i wiceprezesa Rady Ministrów Przemysława Gosiewskiego”; zob.: druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1960 i 1960–001.



kretniej osobie będącej członkiem Rady Ministrów, niezależnie od tego, czy ta osoba pełni jedną lub więcej funkcji w ramach podziału zadań w Radzie Ministrów<sup>26</sup>.

Warto przy tym zaznaczyć, iż art. 159 Konstytucji wspomina o wotum nieufności wobec „ministra”, zaś art. 157 ust. 2 określa zasady ponoszenia odpowiedzialności politycznej przez „członków Rady Ministrów”. Tym niemniej w opinii przeważającej części doktryny powyższą regulację należy odczytywać w ten sposób, iż adresatem wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności może być każdy członek Rady Ministrów, zarówno minister (działowy albo zadaniowy), jak i wiceprezes Rady Ministrów oraz przewodniczący komitetu określonego w ustawie<sup>27</sup>. Wyjątek stanowi jedynie osoba Prezesa Rady Ministrów, który nie może być pociągnięty do odpowiedzialności politycznej przed Sejmem w trybie art. 159 Konstytucji, lecz jedynie na zasadach określonych w art. 158 Konstytucji (czyli poprzez wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności dla Rady Ministrów)<sup>28</sup>.

Należy przy tym stwierdzić, iż w odróżnieniu od wniosku o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności Radzie Ministrów, wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi ma wyłącznie charakter destruktyny. Istotą wniosku jest wyłącznie żądanie odwołania określonego ministra ze stanowiska. Dlatego też wnioskodawcy są zwolnieni z konieczności wskazania we wniosku imiennej kandydatury nowego ministra, a ewentualne wskazanie kandydatury nowego ministra jest prawnie niewiążące. Gdyby Sejm wyraził wotum nieufności ministrowi, to wówczas Prezydent RP odwołuje go ze stanowiska, a następnie powołuje nowego ministra na wniosek Prezesa

---

<sup>26</sup> A. Szmyt, *Podstawy prawne poddania pod rozstrzygnięcie wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla wiceprezesa Rady Ministrów Przemysława Gosiewskiego i zastosowania art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach...*, s. 551–553.

<sup>27</sup> B. Opaliński, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 100–102; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 71–73; idem, *Komentarz do art. 159 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 6–9; M. Pach, *Zakres indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej osoby powołanej w skład Rady Ministrów na więcej niż jeden urząd*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6, s. 62–67; idem, *Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 4, s. 50–51.

<sup>28</sup> L. Garlicki, *op.cit.*, s. 169. Wynika to przede wszystkim z literalnej wykładni art. 157 ust. 2 Konstytucji, przewidującego indywidualną odpowiedzialność polityczną członka Rady Ministrów m. in. za sprawy powierzone mu przez Prezesa Rady Ministrów.

Rady Ministrów. Sejm nie może narzucić premierowi kandydatury nowego ministra. Hipotetyczna uchwała zobowiązująca szefa rządu do powołania konkretnej osoby w skład Rady Ministrów mogłaby mieć znaczenie jedynie polityczne, a nie prawne. Przyjęcie odmiennej interpretacji oznaczałoby poważne naruszenie zasady podziału władzy oraz kierowniczej roli Prezesa Rady Ministrów w rządzie i stanowiłoby powrót do stanu prawnego obowiązującego w latach 1989–1992<sup>29</sup>.

#### IV.

Jak już wspomniano, art. 116 Regulaminu Sejmu uznaje za konieczne złożenie wniosku na piśmie, lecz nie wprowadza wymogu jego uzasadnienia. W doktrynie istnieje pogląd, iż obowiązek sporządzenia uzasadnienia wniosku wynika z faktu, że podlega on ocenie właściwej komisji sejmowej<sup>30</sup>. Głoszone są również poglądy podważające istnienie takiego obowiązku<sup>31</sup>. Tym niemniej zgodnie z ustaloną praktyką każdy wniosek w sprawie wyrażenia indywidualnego wotum nieufności opatruje się uzasadnieniem, w którym wskazane są zarzuty formułowane przeciwko ministrowi. Zazwyczaj uzasadnienie wniosku liczy jedną lub dwie strony tekstu formatu A4<sup>32</sup>, czasami jest to kilka stron<sup>33</sup>. Zdarzają się jednak zarówno uzasadnienia lakoniczne, liczące kilka zdań<sup>34</sup>, jak i uzasadnienia bardzo rozbudowane, liczące nawet kilkanaście stron tekstu<sup>35</sup>. Można zauważyć pewną prawidłowość, polegającą na tym, że o ile w III

<sup>29</sup> B. Opaliński, op.cit., s. 106; W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 77–78.

<sup>30</sup> B. Opaliński, op.cit., s. 105; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 587.

<sup>31</sup> Zdaniem J. Mordwiłko żądanie dołączenia uzasadnienia do wniosku byłoby ograniczeniem uprawnień Sejmu do egzekwowania odpowiedzialności politycznej członków Rady Ministrów; zob.: J. Mordwiłko, op.cit., s. 545.

<sup>32</sup> Tak krótkie uzasadnienie było zamieszczone w 41 wnioskach.

<sup>33</sup> W 22 wnioskach uzasadnienie liczyło od 3 do 5 stron, w 8 wnioskach – od 6 do 10 stron.

<sup>34</sup> Do wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności opatrzonych najkrótszym uzasadnieniem należały wnioski przeciwko Włodzimierzowi Cimoszewiczowi, Ministrowi Spraw Zagranicznych w rządzie L. Millera (druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 90) oraz przeciwko Bartłomiejowi Sienkiewiczowi, Ministrowi Spraw Wewnętrznych w II rządzie D. Tuska (druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 2498).

<sup>35</sup> W przypadku 6 wniosków uzasadnienie liczyło więcej niż 10 stron. Rekordowe były wnioski przeciwko Ministrom Rolnictwa i Rozwoju Wsi Markowi Sawickiemu (I rząd D. Tuska, uzasadnienie

i IV kadencji Sejmu uzasadnienia wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrowi były relatywnie krótkie i skupiały się na kilku najważniejszych zarzutach przeciwko polityce ministra, o tyle w kolejnych kadencjach Sejmu (zwłaszcza w VI i VII) w uzasadnieniach wniosków zamieszczano zwykle długie listy „przewinień” ministra. Czasami formułowane były także zarzuty przeciwko całemu rządowi, a niekiedy także przeciwko poprzednikowi ministra<sup>36</sup>. Ponadto obszerność uzasadnienia wniosku była ściśle powiązana z rodzajem zarzutów stawianych ministrowi. Jeżeli wniosek był składany jako odpowiedź na konkretne zachowanie ministra, to wnioskodawcy skupiali się prawie wyłącznie na opisanie tego zachowania i jego negatywnych konsekwencji dla państwa. W takim wypadku zamieszczanie rozbudowanego uzasadnienia nie było konieczne<sup>37</sup>. Jeżeli natomiast wniosek stanowił swiste „podsumowanie” kilku lub kilkunastu miesięcy urzędowania ministra, to wówczas wnioskodawcy starali się wymienić we wniosku wszelkie przypadki zaniedbań i błędów w postępowaniu ministra.

Należy przy tym stwierdzić, że zarówno Konstytucja RP, jak i Regulamin Sejmu nie precyzują bliżej przesłanek, które powinny uzasadniać wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Artykuł 157 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie ogólnie do odpowiedzialności członka Rady Ministrów za sprawy należące do jego kompetencji lub powierzone mu przez premiera. Co do zasady odpowiedzialność polityczna ministra jest niczym nieograniczona i może być dochodzona z każdego powodu. Stąd też zdarzają się sytuacje, w których powodem złożenia wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności jest dopuszczenie się przez ministra naruszenia Konstytu-

---

wniosku liczyło aż 19 stron) oraz Stanisławowi Kalembie (II rząd D. Tuska, uzasadnienie liczyło 18 stron); zob.: druki sejmowe Sejmu VI kadencji nr 3945; Sejmu VII kadencji nr 1720.

<sup>36</sup> Przykładowo we wniosku skierowanym przeciwko Stanisławowi Kalembie, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w II rządzie D. Tuska ponad połowa uzasadnienia była poświęcona zarzutom błędnej polityki w dziedzinie rolnictwa kierowanym przeciwko I i II rządowi D. Tuska oraz przeciwko Markowi Sawickiemu, byłemu szefowi resortu MRiRW. *De facto* pierwszych 10 stron uzasadnienia stanowiło po prostu kopię wniosku skierowanego przeciwko M. Sawickiemu; zob.: druki sejmowe Sejmu VII kadencji nr 1720; Sejmu VI kadencji nr 3945.

<sup>37</sup> W przypadku wspomnianych wyżej wniosków przeciwko W. Cimoszewiczowi i B. Sienkiewiczowi żądania wyrażenia im wotum nieufności były uzasadnione konkretnym zachowaniem: w przypadku W. Cimoszewicza – zmianą polityki zagranicznej, wyrażoną podczas rozmów negocjacyjnych dotyczących akcesji Polski do Unii Europejskiej, o której nie poinformował Sejmu; z kolei w przypadku B. Sienkiewicza – ujawnieniem tzw. afery taśmowej dotyczącej rozmów ministra z Prezesem NBP Markiem Belką.

cji<sup>38</sup> lub ustawy<sup>39</sup>, czy też popełnienie przestępstwa. W takim wypadku skuteczne odwołanie ministra ze stanowiska w trybie indywidualnego wotum nieufności nie stanowi przeszkody do pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej czy karnej. Trzeba przy tym podkreślić, iż indywidualna odpowiedzialność ministra ma charakter obiektywny, nie musi łączyć się w jakikolwiek sposób z zawinieniem<sup>40</sup>.

Analizując uzasadnienia wniosków o wyrażenia indywidualnego wotum nieufności z lat 1997–2015 można wskazać, że najczęściej wśród przyczyn uzasadniających wystąpienie z takim żądaniem wymieniane były ogólne stwierdzenia oceniające politykę ministra jako złą, opierającą się na błędnych decyzjach lub zaniechaniach. Szczególnym przypadkiem zaniechania ministra były opóźnienia w wydawaniu rozporządzeń<sup>41</sup> lub przygotowaniu projektów ustaw<sup>42</sup>. Z kolei błędne decyzje ministra mogły dotyczyć bieżącego zarządzania sprawami powierzonych mu działów administracji rządowej<sup>43</sup>, jak rów-

---

<sup>38</sup> Taki zarzut znalazł się np. we wniosku skierowanym przeciwko Grzegorzowi Kołodce, Ministrowi Finansów w rządzie L. Millera. Naruszenie Konstytucji miało polegać na przygotowaniu tzw. ustawy abolicyjnej, której przepisy zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Zarzut przygotowania ustawy sprzecznej z Konstytucją sformułowano również wobec Krzysztofa Janika, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w rządzie L. Millera, zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1126 i 2058.

<sup>39</sup> Przykładowo Krystyna Szumilas, Minister Edukacji Narodowej w II rządzie D. Tuska, była oskarżana o łamanie ustawy – Karta Nauczyciela przy konstruowaniu ustawy budżetowej oraz o tolerowanie łamania Karty Nauczyciela przez jednostki samorządu terytorialnego; z kolei Krzysztof Janik, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rządzie L. Millera był oskarżany o łamanie ustawy o służbie cywilnej przy przeprowadzaniu konkursów na stanowiska urzędnicze; zob.: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 2058, Sejmu VII kadencji nr 407.

<sup>40</sup> L. Garlicki, *op.cit.*, s. 170.

<sup>41</sup> Takie oskarżenia formułowano np. wobec Wojciecha Maksymowicza, Ministra Zdrowia w rządzie J. Buzka oraz wobec Krystyny Szumilas, Minister Edukacji Narodowej w II rządzie D. Tuska; zob.: druk sejmowy Sejmu III kadencji nr 869; Sejmu VII kadencji nr 407.

<sup>42</sup> Zarzut tego rodzaju dotyczył m.in. Anny Kalaty, Minister Pracy i Polityki Społecznej w rządzie J. Kaczyńskiego, a także Ewy Kopacz, Minister Zdrowia w Irządzie D. Tuska. Taki zarzut znalazł się również we wnioskach skierowanych w lipcu 2007 r. przeciwko wszystkim ministrom rządu J. Kaczyńskiego; zob.: druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1478, 1960–1978, Sejmu VI kadencji nr 761.

<sup>43</sup> W tej grupie można wskazać np. zarzut wydania niewłaściwych rozporządzeń przez Mirosława Handke, Ministra Edukacji Narodowej w rządzie J. Buzka; zob.: druk sejmowy Sejmu III kadencji nr 2075. Ponadto w przypadku osób piastujących urząd Ministra Skarbu Państwa powtarzały się oskarżenia dotyczące niewłaściwej polityki prywatyzacyjnej, z kolei w przypadku kolejnych Ministrów Finansów powtarzały się oskarżenia dotyczące podnoszenia podatków i braku reakcji na sytuację gospodarczą państwa; zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 3011; Sejmu IV kadencji nr 190, 1126, 2808, 3786,

niez wprowadzania mniej lub bardziej złożonych reform<sup>44</sup>, a także polityki kadrowej. Często ministrowie byli oskarżani o prowadzenie błędnej polityki personalnej w ministerstwie<sup>45</sup> lub w podległych urządach czy spółkach Skarbu Państwa<sup>46</sup>. W niektórych przypadkach minister był obarczany odpowiedzialnością za zachowania sekretarza stanu lub innych podległych mu osób<sup>47</sup>, jak również wszelkie nieprawidłowości w dziedzinie zarządzanej przez ministra<sup>48</sup>. Nie brakowało również zarzutów personalnych dotyczących charakte-

---

4061, 4115; Sejmu V kadencji nr 725 i 844; Sejmu VI kadencji nr 583, 2027, 4043, 4060; Sejmu VII kadencji nr 1241.

<sup>44</sup> Krytycznie oceniana była m.in. reforma edukacji przeprowadzana przez Ministra Edukacji Narodowej Mirosława Handke (rząd J. Buzka); likwidacja kas chorych i wprowadzenie Narodowego Funduszu Zdrowia przez Ministra Zdrowia Mariusza Łapińskiego (rząd L. Millera); reforma zasad budowy autostrad poprzez wprowadzenia winiet drogowych oraz systemu koncesyjnego przez Ministra Infrastruktury Marka Pola (rząd L. Millera); reformy rent i emerytur oraz tzw. plan Hausnera przeprowadzane przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Jerzego Hausnera (rząd L. Millera oraz II rząd M. Belki); „amnestia dla maturzystów” wprowadzona przez Ministra Edukacji Narodowej Romana Giertycha (rząd K. Marcinkiewicza oraz rząd J. Kaczyńskiego); zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 320; Sejmu IV kadencji nr 419, 885, 1413, 2104, 3602, 3787; Sejmu V kadencji nr 845.

<sup>45</sup> W tym gronie znalazły się zarzuty dotyczące przede wszystkim przeprowadzania przez kolejnych ministrów nieuzasadnionych (zdaniem wnioskodawców) dymisji w ministerstwie, zwłaszcza na stanowiskach sekretarzy i podsekretarzy stanu; ewentualnie obwiniano ministrów o „zmuszenie” tych osób do rezygnacji z pracy, jak również o otaczanie się osobami kontrowersyjnymi, zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 3254, Sejmu V kadencji nr 446 i 844, 1311, 1478; Sejmu VI kadencji nr 583. Natomiast w przypadku Ministra Obrony Narodowej Bogdana Klicha (I rząd D. Tuska) wnioskodawcy negatywnie oceniali m.in. rozrost etatów w ministerstwie; zob.: druk sejmowy Sejmu VI kadencji nr 3784.

<sup>46</sup> Takie zarzuty kierowano przede wszystkim przeciwko kolejnym Ministrom Skarbu Państwa; zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 190 i 2808; Sejmu V kadencji nr 725 i 844; Sejmu VII kadencji nr 1241. Ponadto Minister Sprawiedliwości Hanna Suchocka (rząd J. Buzka) była krytykowana za zmiany personalne w prokuraturze, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztof Janik (rząd L. Millera) za „polityczne czystki w Policji i innych podległych mu służbach, zaś Minister Spraw Zagranicznych Anna Fotyga (rząd J. Kaczyńskiego) była obarczana winą za opóźnienia w nominacjach ambasadorów; zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 321, Sejmu IV kadencji nr 2058, Sejmu V kadencji nr 1930.

<sup>47</sup> Minister H. Suchocka była oskarżana o bierność i tolerowanie kontrowersyjnych wypowiedzi sekretarza stanu Leszka Piotrowskiego; minister K. Janik był obarczany odpowiedzialnością za łamanie przepisów antykorupcyjnych przez członków swojego Gabinetu Politycznego, zarzucano mu również próbę przywrócenia sekretarza stanu Zbigniewa Sobótki do pełnienia obowiązków, pomimo toczącego się przeciwko niemu postępowania karnego; zob.: druk sejmowy Sejmu III kadencji nr 321, Sejmu IV kadencji nr 2058.

<sup>48</sup> Przykładowo we wnioskach skierowanych przeciwko Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztofowi Janikowi (rząd L. Millera) znalazły się zarzuty dotyczące tłumienia przez Policję protestów społecznych oraz przeprowadzenia tzw. akcji w Magdalence, zaś we wnioskach skierowanych przeciwko Ministrowi Infrastruktury Cezaremu Grabarczykowi (I rząd D. Tuska) obarczano go odpowiedzialnością za chaos na kolei wywołany wprowadzeniem nowego rozkładu jazdy pociągów

ru ministra, jego wiarygodności oraz stylu kierowania resortem<sup>49</sup>, zachowania członków jego rodziny<sup>50</sup>, a także odwoływania się do negatywnych ocen polityki ministra w sondażach opinii publicznej<sup>51</sup>. Ponadto istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności politycznej członków rządu przed Sejmem miały przewinienia ministra polegające na nieinformowaniu Sejmu o zmianach polityki, lekceważeniu uchwał Sejmu oraz uchwał komisji, a także nieobecność na posiedzeniach komisji<sup>52</sup>. Występowały również przypadki, w których wnioskodawcy uzasadniali żądanie wyrażenia wotum nieufności ministrowi tym, że minister doznał „porażki” polegającej na odrzuceniu przez Sejm projektu ustawy przygotowanego w jego resorcie<sup>53</sup>.

---

pasazerskich, zły stan przygotowań infrastruktury do turnieju Euro 2012, strajk kolejarzy oraz katastrofy kolejowe; zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1419, 1464, Sejmu VI kadencji nr 2164, 3726, 4597.

<sup>49</sup> Ministrowi Zdrowia Markowi Balickiemu (II rząd M. Belki) zarzucano częste zmiany przynależności partyjnej; Minister Edukacji Narodowej Roman Giertych (rząd J. Kaczyńskiego) był oskarżany o prezentowanie w mediach nieprzemyślanych pomysłów i obietnic, z których następnie się wycofywał pod wpływem opinii ekspertów, wywołując chaos informacyjny; Minister Pracy i Polityki Społecznej Anna Kalata (rząd J. Kaczyńskiego) była obwiniana o brak współpracy z innymi resortami oraz organizacjami pozarządowymi; w przypadku Minister Spraw Zagranicznych Anny Fotygi (rząd J. Kaczyńskiego) wnioskodawcy wskazywali m.in. na niewłaściwy podział zadań w ministerstwie i ograniczanie uprawnień wiceministrów, urzędników i specjalistów; Minister Edukacji Narodowej Krystyna Szumilas (II rząd D. Tuska) była krytykowana za chaos informacyjny w treści komunikatów wydawanych przez ministerstwo oraz za brak umiejętności kierowania zespołem; natomiast Ministra Zdrowia Bartosza Arłukowicza (II rząd D. Tuska) obarczano winą za konflikt z kierownictwem Narodowego Funduszu Zdrowia; zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 3254, Sejmu V kadencji nr 845, 1478, nr 1930, Sejmu VII kadencji nr 407, 2015.

<sup>50</sup> Jeden z zarzutów kierowanych przeciwko ministrowi M. Balickiemu dotyczył powiązań jego syna z firmami farmaceutycznymi; zob.: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 3254.

<sup>51</sup> Niska ocena ministra w sondażach opinii publicznej była jednym z argumentów użytych w uzasadnieniach wniosku o wyrażenie wotum nieufności m.in. w przypadku Ewy Kopacz, Ministra Zdrowia w I rządzie D. Tuska oraz Sławomira Nowaka, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w II rządzie D. Tuska; zob.: druki sejmowe Sejmu VI kadencji nr 4199, Sejmu VII kadencji nr 1169.

<sup>52</sup> Takie zarzuty określane często jako lekceważenie funkcji kontrolnej Sejmu, występowały przede wszystkim w przypadku wniosków składanych w trakcie III i IV kadencji Sejmu, sporadycznie były stosowane także w późniejszym okresie; zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 1620, 1786 i 2092, Sejmu IV kadencji nr 105, 419, 3296, 3786, Sejmu V kadencji nr 1478, 1930, Sejmu VI kadencji nr 2164 i 3945, Sejmu VII kadencji nr 407.

<sup>53</sup> Dotyczyło to np. odrzucenia pomysłu wprowadzenia winiet lansowanego przez Ministra Infrastruktury Marka Pola (rząd L. Millera) oraz odrzucenia listy leków refundowanych w kształcie zaproponowanym przez Ministra Zdrowia Marka Balickiego (II rząd M. Belki); zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1413 i 3254.



Generalnie można stwierdzić, że spektrum zagadnień, które zdaniem posłów wchodzi w zakres odpowiedzialności politycznej ministrów, jest bardzo szeroki. Możliwe jest obciążenie ministra odpowiedzialnością za jego własne działania i zaniechania, za działalność podległych mu organów i służb, ale także za sprawy należące do właściwości jego resortu, na które nie miał żadnego wpływu. Za wyjątkowe należy uznać przypadki obwiniania poszczególnych ministrów za działania całego rządu czy obietnice składane przez premiera<sup>54</sup>. Szczególnego omówienia wymaga sytuacja z lipca 2007 r., kiedy posłowie PO złożyli wnioski o wyrażenie wotum nieufności wobec wszystkich ministrów rządu J. Kaczyńskiego. Poza jednym przypadkiem<sup>55</sup> wszystkie wnioski opierały się na tym samym wzorcu uzasadnienia, zgodnie z którym każdy z ministrów był uznawany za współodpowiedzialnego za „kryzys polityczny” wywołany działalnością gabinetu J. Kaczyńskiego, który „nie służy dobrze obywatelom”<sup>56</sup>. Ponadto każdy minister był obwiniany za brak inicjatyw ustawodawczych „ważnych dla Polski i Polaków”<sup>57</sup>. Świadczy to o tym, iż autorzy tych wniosków nie przykładali większego znaczenia do sformułowania konkretnych zarzutów przeciwko ministrom uznając zapewne, że szczegółowa krytyka ich polityki zostanie przedstawiona w toku rozpatrywania wniosków na posiedzeniach komisji oraz na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Tym niemniej wnioskodawcy uznali, że zamieszczenie choćby schematycznego uzasadnienia jest wskazane. W związku z powyższym należy przyjąć, że uzasadnienie jest drugorzędnym elementem wniosku o wyrażenie wotum nieufności, jednakże utrwalony zwyczaj konstytucyjny nakazuje jego sporządzenie i dołączenie do wniosku.

<sup>54</sup> Takie uwagi znalazły się m.in. we wnioskach skierowanych przeciwko Ministrowi Finansów Janowi Vincentowi Rostowskiemu i Ministrowi Skarbu Państwa Aleksandrowi Gradowi (I rząd D. Tuska); zob.: druki sejmowe Sejmu VI kadencji nr 4043 i 4060.

<sup>55</sup> Ten wyjątek dotyczył wniosku skierowanego przeciwko minister Annie Fotydzce, który został przygotowany wcześniej, wobec czego w uzasadnieniu wniosku zawarto listę błędnych decyzji i zachowań szefowej resortu Spraw Zagranicznych, bez odniesień do polityki całego gabinetu; zob.: druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1930, 1960–1978.

<sup>56</sup> Co warte podkreślenia uzasadnienia tych wniosków były tożsame do tego stopnia, że w każdym przypadku powielony został ten sam błąd drukarski. W każdym wniosku użyto formuł „Pan minister” oraz „Pana ministra” pomijając fakt, iż w gabinecie J. Kaczyńskiego urząd ministra pełniły także kobiety (zob.: druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1962, 1965, 1968).

<sup>57</sup> Co wydaje się kuriozalnym zarzutem szczególnie w przypadku trzech ministrów bez teki, którzy nie kierują żadnym działem administracji rządowej, co do zasady nie mają obowiązku przygotowywania projektów ustaw.



**V.**

Co do zasady każdy wniosek o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności spełniający wymogi formalne musi być rozpatrzony przez Sejm, chyba że minister zostanie odwołany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 161 Konstytucji<sup>58</sup>, ewentualnie nastąpi dymisja całego rządu<sup>59</sup>. Wnioskodawcy są pozbawieni możliwości wycofania wniosku. Ponadto, jak już wspomniano, rezygnacja przedstawiciela wnioskodawców nie stanowi przeszkody do rozpatrzenia wniosku<sup>60</sup>. Nieobecność przedstawiciela

<sup>58</sup> W takiej sytuacji wniosek grupy posłów o wyrażenie ministrowi wotum nieufności staje się bezprzedmiotowy, dlatego nie jest on rozpatrywany przez Sejm. Bez znaczenia jest, czy odwołanie ministra następuje na skutek jego rezygnacji złożonej Prezesowi Rady Ministrów, czy też wynika z decyzji premiera. Można wskazać, iż zazwyczaj korzystniejsze ze względów politycznych jest odwołanie ministra w tym trybie, niż narażanie się na debatę sejmową nad wnioskiem, podczas której opozycja może swobodnie atakować ministra oraz cały rząd. Nadto ewentualne zwycięstwo opozycji w głosowaniu nad wnioskiem może w konsekwencji doprowadzić nawet do upadku rządu. Stąd też dotychczasowa praktyka wskazuje, że zwłaszcza w przypadku rządu mniejszościowego dochodzi do „prewencyjnego” odwołania ministra w trybie art. 161 Konstytucji, w celu uniknięcia debaty nad wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności. Z tego powodu Sejm nie rozpatrywał wniosków o wyrażenie wotum nieufności ministrom Emilowi Wąsaczowi i Mirosławowi Handke w rządzie J. Buzka złożonych w lipcu 2000 r. oraz wszystkim ministrom rządu J. Kaczyńskiego złożonych w lipcu 2007 r., a także wniosku skierowanego przeciwko ministrowi Mikołajowi Budzanowskiemu w drugim rządzie D. Tuska złożonego w kwietniu 2013 r.; zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 2075 i 2092; Sejmu V kadencji nr 1930, 1960–1978; Sejmu VII kadencji nr 1241; postanowienia Prezydenta RP z 20 lipca 2000 r. i 16 sierpnia 2000 r. w sprawie zmiany w składzie Rady Ministrów (M.P. 2000, Nr 23, poz. 470; Nr 25, poz. 519); postanowienia Prezydenta RP z 7 sierpnia 2007 r., nr 1131-20-07 i nr 1131-22-07, z 13 sierpnia 2007 r. nr 1131-23-07 i nr 1131-24-07, z 7 września 2007 r. nr 1131-27-07 i nr 1131-28-07 oraz z 24 kwietnia 2013 r., nr 1131-11-13 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. 2007, Nr 50, poz. 574–575, nr 52, poz. 593–594, nr 60, poz. 691–692, 2013 poz. 387). Z kolei w przypadku wniosku z lutego 2005 r. o wyrażenie wotum nieufności Jerzemu Hausnerowi, Ministrowi Gospodarki i Pracy w drugim rządzie Marka Belki doszło do sytuacji, w której minister sam złożył rezygnację z urzędu, gdyż zaangażował się w tworzenie nowego ugrupowania politycznego; zob.: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 3787; postanowienie Prezydenta RP z 31 marca 2005 r. nr 113-7-05 o zmianach w składzie Rady Ministrów (M.P. 2005, Nr 21, poz. 327); G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004–31 X 2005)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006, s. 264–265.

<sup>59</sup> Do takiej sytuacji doszło w przypadku wniosku o wyrażenie wotum nieufności Wojciechowi Jasińskiemu, Ministrowi Skarbu Państwa w rządzie K. Marcinkiewicza. Wniosek został złożony 22 czerwca 2006 r., nie został jednak rozpatrzony przez Sejm, gdyż premier K. Marcinkiewicz złożył dymisję rządu 10 lipca 2006 r.; zob.: druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 725; postanowienie Prezydenta RP z 10 lipca 2006 r. nr 113–30–06 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. 2006, Nr 48, poz. 518).

<sup>60</sup> J. Mordwiłko, op.cit., s. 544–546; W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia w sprawie zmiany...*, s. 547–548.

wnioskodawców na posiedzeniu komisji czy na posiedzeniu plenarnym Sejmu również nie tamuje rozpatrzenia wniosku<sup>61</sup>.

Kwestią dyskusyjną jest możliwość uzupełnienia ewentualnych braków formalnych wniosku. Przepisy art. 115 i 116 Regulaminu Sejmu nie przewidują istnienia takiej instytucji. Jest to regulacja wyraźnie odmienna od ogólnych przepisów dotyczących inicjatywy ustawodawczej i uchwałodawczej (art. 34 Regulaminu Sejmu). Jednocześnie art. 115 ust. 2 Regulaminu wyraźnie zakazuje modyfikacji wniosku poprzez wycofanie złożonych podpisów lub dołączenie kolejnych. Tym niemniej w praktyce wystąpił przypadek stosowania przez Marszałka Sejmu instytucji wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosku o wyrażenie wotum nieufności, poprzez poprawne określenie jego adresata<sup>62</sup>. Ponadto w odniesieniu do dwóch kolejnych wniosków wnioskodawcy z własnej inicjatywy dokonali ich uzupełnienia poprzez doprecyzowanie adresatów<sup>63</sup> oraz dopisanie kolejnych zarzutów do uzasadnienia wniosku<sup>64</sup>. Dodatkowo w okresie Sejmu IV i V kadencji występowała praktyka opiniowania niektórych wniosków przez Prezydium Sejmu przed nadaniem im dalszego biegu<sup>65</sup>. Takie postępowanie miało jednak charakter wyjątkowy, w późniejszym okresie nie było kontynuowane.

W aktualnym stanie prawnym należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stosowania jakiegokolwiek formy wstępnej kontroli wniosku i związanej z nią możliwości wezwania wnioskodawców do uzupełnienia braków formalnych wniosku<sup>66</sup>. Marszałek Sejmu jest zobowiązany do niezwłocznego nada-

<sup>61</sup> W. Skrzydło, E. Gdulewicz, op.cit., s. 74–75.

<sup>62</sup> Co miało miejsce w przypadku wniosku skierowanego przeciwko Przemysławowi Gosiewskiemu w lipcu 2007 r.

<sup>63</sup> W przypadku wniosku skierowanego przeciwko Mariuszowi Błaszczakowi, ministrowi – członkowi Rady Ministrów w gabinecie J. Kaczyńskiego pierwotnie wskazano, iż pełni on funkcję „ministra-członka Rady Ministrów – szefa Kancelarii Prezesa RM”. Po korekcie wskazano, że wniosek dotyczy „ministra-członka Rady Ministrów Mariusza Błaszczaka”, zob.: druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 1964 i 1964–002.

<sup>64</sup> Wniosek złożony przeciwko Mirosławowi Gronickiemu, Ministrowi Finansów w II rządzie M. Belki został uzupełniony o dodatkowe zarzuty w związku z wydaniem przez ministra rozporządzenia dotyczącego m.in. podniesienia stawki akcyzy na olej opałowy; zob.: druk sejmowy Sejmu IV kadencji nr 4115-001.

<sup>65</sup> W. Skrzydło, E. Gdulewicz, op.cit., s. 75.

<sup>66</sup> Odmiennie R. Mojak, op.cit., s. 565.

nia wnioskowi biegu, jeżeli spełnia on wymogi formalne. W innym wypadku Marszałek powinien pozostawić wniosek bez dalszego biegu<sup>67</sup>.

## VI.

W doktrynie przyjmuje się, że wniosek w sprawie wyrażenia ministrowi wotum nieufności może być złożony w każdym czasie. Teoretycznie taki wniosek może być złożony już w dniu powołania ministra przez Prezydenta. W praktyce pierwsze wnioski o wyrażenie wotum nieufności ministrowi pojawiają się zazwyczaj w ciągu pierwszych 6 miesięcy pracy gabinetu<sup>68</sup>. Dotyczy to również sytuacji, w której zmiana na stanowisku ministra następuje w trakcie urzędowania gabinetu. W sumie aż 19 wniosków o wyrażenie wotum nieufności, czyli ponad 1/4 wszystkich, zostało złożonych w odniesieniu do ministrów sprawujących swój urząd przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy<sup>69</sup>. Rów-

<sup>67</sup> W. Skrzydło, E. Gdulewicz, *op.cit.*, s. 75.

<sup>68</sup> W Sejmie III kadencji pierwsze wnioski wobec ministrów Hanny Suchockiej i Mirosława Handke w rządzie J. Buzka zostały złożone w kwietniu 1998 r. (po 6 miesiącach pracy gabinetu), w IV kadencji: w przypadku ministra Włodzimierza Cimoszewicza w rządzie L. Millera już w listopadzie 2001 r. (po nieco ponad miesiącu działalności), zaś w przypadku ministra Marka Balickiego w II rządzie M. Belki we wrześniu 2004 r. (po 3 miesiącach działalności); w V kadencji: w przypadku ministra Krzysztofa Jurgieła w rządzie K. Marcinkiewicza w marcu 2006 r. (po nieco ponad 4 miesiącach działalności), a w przypadku ministrów Wojciecha Jasińskiego i Romana Giertycha w rządzie J. Kaczyńskiego – już w lipcu 2006 r., czyli po kilku dniach działalności (do tego czasu należy jednak doliczyć okres ich urzędowania w gabinecie K. Marcinkiewicza, odpowiednio 5 miesięcy oraz 2 miesiące); w VI kadencji wniosek wobec ministra Jana Rostowskiego w pierwszym rządzie D. Tuska został złożony w czerwcu 2008 r. (po ponad 7 miesiącach działalności); w VII kadencji wniosek wobec ministra Radosława Sikorskiego w drugim rządzie D. Tuska został złożony już po kilkunastu dniach od jego zaprzysiężenia (ale do tego okresu należy doliczyć okres sprawowania przez niego urzędu ministra w pierwszym rządzie D. Tuska). Jedynie w wypadku ministrów rządu E. Kopacz posłowie nie zgłaszali wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności; zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 320 i 321, Sejmu IV kadencji nr 105 i 3254, Sejmu V kadencji nr 446, 844 i 845, Sejmu VI kadencji nr 583, Sejmu VII kadencji nr 43.

<sup>69</sup> Jak już wspomniano w poprzednim przypisie, niechlubny rekord w tej dziedzinie należy do ministrów Wojciecha Jasińskiego i Romana Giertycha w rządzie J. Kaczyńskiego, wobec których wnioski zostały złożone po odpowiednio 6 i 4 dniach od ich zaprzysiężenia. Jednakże do tego czasu należy doliczyć okres ich urzędowania w gabinecie Kazimierza Marcinkiewicza, odpowiednio 5 miesięcy oraz 2 miesiące. Gdyby pominąć przypadki kontynuowania pracy przez ministra w kolejnym gabinecie, to niechlubnym rekordzistą pozostaje Włodzimierz Cimoszewicz, Minister Spraw Zagranicznych w rządzie L. Millera, wobec którego wniosek został złożony po 39 dniach od objęcia urzędu; zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 105, Sejmu V kadencji nr 844 i 845.

niez 19 wniosków złożono wobec ministrów sprawujących swój urząd przez okres 12–18 miesięcy, a 15 wniosków (czyli prawie 1/5) dotyczyło ministrów sprawujących swój urząd przez okres 18–24 miesięcy. Na wspomnienie zasługuje przypadek Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego, wobec którego grupa posłów wystąpiła z żądaniem wyrażenia wotum nieufności 1 grudnia 2011 r., zaledwie po 13 dniach od powołania II rządu D. Tuska. Zaznaczyć jednak należy, iż minister ten pełnił swój urząd również w I rządzie D. Tuska, można przyjąć, że wniosek o wyrażenie wotum nieufności został złożony po 4 latach i 15 dniach od objęcia urzędu przez ministra.

Należy uznać, iż wpływ na taką praktykę ma kilka czynników, przy czym najważniejsze znaczenie ma sytuacja polityczna w Sejmie i stabilność koalicji rządowej. W okresie Sejmu III, IV i V kadencji mieliśmy do czynienia z istnieniem większej liczby ugrupowań opozycyjnych oraz niestabilnością wielołączonowych koalicji rządowych<sup>70</sup>. Skutkowało to zwiększeniem zainteresowania partii opozycyjnych instytucją indywidualnego wotum nieufności jako instrumentu służącego zarówno do krytykowania polityki poszczególnego ministra oraz całego rządu, jak i przedstawienia swojego programu, co miało się przełożyć na większe poparcie wśród wyborców. Nadto w tym okresie przez prawie 5 lat urzędowały gabinety mniejszościowe, wnioskodawcy mogli zakładać, że wniosek ma teoretycznie większe szanse na zdobycie wymaganej większości. Dodatkowo cykliczne zmiany ugrupowań rządzących wiązały się ze zmianami w zakresie polityki poszczególnych resortów, w tym odwoływaniem reform wprowadzonych przez poprzedni rząd lub wprowadzaniem nowych rozwiązań, często nieprzemyślanych<sup>71</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje również styl urzędowania poszczególnych ministrów i ich relacje z parlamentem<sup>72</sup>. W związku z tym w omawianym okresie spośród 57 wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności aż 18 (ponad 30%) zo-

<sup>70</sup> W III kadencji była to koalicja AWS (stanowiącego porozumienie kilkunastu ugrupowań) oraz UW, w IV kadencji koalicja SLD – UP – PSL, w V kadencji koalicja PiS – Samoobrona RP – LPR.

<sup>71</sup> Tytułem przykładu można wskazać decyzję Romana Giertycha, Ministra Edukacji Narodowej w rządach K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego, dotyczącą wprowadzenia tzw. amnestii maturalnej, podjętą zaledwie po 2 miesiącach od objęcia stanowiska, która stała się podstawą wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności, zob.: druk sejmowy Sejmu V kadencji nr 845.

<sup>72</sup> Przykładowo wspomnianemu wyżej ministrowi W. Cimoszewiczowi zarzucano lekceważenie uchwał Sejmu i nie informowanie izby o zmianie polityki zagranicznej, zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 105 i 3296.

stało złożonych przeciwko ministrom sprawującym swój urząd przez czas krótszy niż 6 miesięcy.

Z kolei w Sejmie VI i VII kadencji istniała zarówno stabilna dwuczłonowa koalicja rządowa PO – PSL, jak i „stabilna” sytuacja wśród ugrupowań opozycyjnych. Dlatego w tym okresie spośród 20 wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności tylko 1 wniosek dotyczył ministra rozpoczynającego swoją pracę, większość wniosków dotyczyło ministrów urzędujących co najmniej rok, w tym 8 wniosków (40%) zostało złożonych przeciwko ministrom sprawującym swój urząd przez co najmniej 3 lata. Większa aktywność ugrupowań opozycyjnych w ostatnim roku działalności I rządu D. Tuska wiązała się ze zbliżającą się kampanią wyborczą i dążeniem do swoistego podsumowania działalności całego rządu, poprzez przedstawienie rozbudowanej krytyki pracy najsłabszych (zdaniem wnioskodawców) ministrów gabinetu.

W tym kontekście należy również stwierdzić, że okres, w którym możliwe jest wystąpienie z żądaniem wyrażenia wotum nieufności ministrowi, rozpoczyna się w dniu powołania danej osoby na stanowisko ministra i kończy się w dniu jej odwołania ze stanowiska. Oczywiście jest, że wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi nie może być zgłoszony w przypadku, gdy minister został już odwołany ze stanowiska w trybie art. 161 Konstytucji. To samo dotyczy sytuacji, w której następuje dymisja całego rządu wynikająca z uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności lub innych przyczyn określonych w art. 162 Konstytucji. Wprawdzie obecna ustawa zasadnicza literalnie nie wyklucza możliwości złożenia wniosku w przypadku ministrów należących do zdymisjonowanego gabinetu, jednakże wydaje się, że takie działanie pozostawałoby w sprzeczności z istotą wotum nieufności. Instytucja ta polega na żądaniu odwołania ministra, wobec którego kierowany jest wniosek. W przypadku ministrów wchodzących w skład zdymisjonowanej Rady Ministrów cel wniosku został już zrealizowany przed jego złożeniem, ci ministrowie są już odwołani. Żądanie „ponownego” zdymisjonowania tych ministrów jest bezprzedmiotowe<sup>73</sup>. Ponadto takie działanie byłoby niezasadne

---

<sup>73</sup> A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 328–329. Nieco odmiennie W. Sokolewicz, dopuszczający uchwalenie wotum nieufności wobec ministra zasiadającego w rządzie zdymisjonowanym, który pełni dalej swoje obowiązki do czasu powołania nowego gabinetu; zob.: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 69–70.

zważywszy na fakt, iż zgodnie z art. 154 ust. 1 Konstytucji powołanie nowego gabinetu powinno nastąpić w ciągu 14 dni od przyjęcia dymisji poprzedniego rządu. Trudno sobie wyobrazić, aby w tak krótkim czasie Sejm zdołał rozpatrzyć wniosek o wyrażenie wotum nieufności ustępującemu ministrowi. W praktyce sejmowej omawianego okresu takie sytuacje nie wystąpiły.

Jedynym wyjątkiem od zasady, iż wniosek o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności może być złożony w każdym czasie, jest przepis art. 159 ust. 1 w zw. z art. 158 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym w razie odrzucenia wniosku przez Sejm, powtórny wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem tego terminu, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów. Zachowanie tego obostrzenia, obecnego już w przepisach Małej Konstytucji, ma stanowić gwarancję, iż ugrupowania opozycyjne nie będą nękały poszczególnych ministrów poprzez częste składanie wniosków o wotum nieufności pozbawionych szansy powodzenia. Należy jednak zaznaczyć, że biorąc pod uwagę sejmową arytmetykę w przypadku wotum nieufności wobec ministra wspomniany okres „ochronny” nie jest istotną przeszkodą dla opozycji, skoro dla skutecznego zgłoszenia wniosku o wotum nieufności przed upływem tego okresu wystarczy poparcie 115 posłów<sup>74</sup>. Wyrażenie „powtórny wniosek” należy rozumieć jako każdy ponowny wniosek o wyrażenie temu samemu ministrowi wotum nieufności, niezależnie od tego, kto byłby autorem tegoż wniosku<sup>75</sup>.

---

Wydaje się, że przytoczony pogląd W. Sokolewiczka jest pokłosiem sytuacji z 1993 r., kiedy na skutek decyzji Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i zarządzeniu przedterminowych wyborów okres pełnienia obowiązków przez zdymisjonowaną Radę Ministrów trwał ponad 4 miesiące. W świetle aktualnych przepisów Konstytucji okres ten powinien trwać maksymalnie 12 tygodni, natomiast z praktyki wynika, że zdymisjonowana Rada Ministrów pełni swoje obowiązki zazwyczaj przez kilka – kilkanaście dni.

<sup>74</sup> J. Juchniewicz, *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5, s. 45–46.

<sup>75</sup> Przy czym powyższa regulacja dotyczy tylko sytuacji, w której wniosek został odrzucony przez Sejm. Jeżeli wniosek nie został poddany głosowaniu z uwagi na dymisję ministra albo całego rządu, to wówczas termin trzymiesięczny nie obowiązuje (por. wnioski przeciwko Ministrowi Skarbu Państwa Wojciechowi Jasińskiemu w rządach K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego, druki sejmowe Sejmu V kadencji nr 725 i 844). Natomiast wątpliwości budzi sytuacja, w której po odrzuceniu wniosku o wyrażeniu ministrowi wotum nieufności Rada Ministrów składa dymisję, a w nowym gabinecie ta sama osoba zajmuje to samo stanowisko. Wydaje się, że wówczas termin trzymiesięczny nie obowiązuje, ze względu na fakt zmiany rządu, czyli zmiany podmiotu posiadającego zaufanie rządu.



W praktyce często dochodzi do sytuacji, w której wnioski o wyrażenie wotum nieufności są kierowane kilkakrotnie wobec tego samego ministra<sup>76</sup>. Zwyczaj przerwa między takimi wnioskami wynosi kilka – kilkanaście miesięcy, choć zdarzało się, iż dwa wnioski przeciwko temu samemu ministrowi były składane w odstępie kilku dni<sup>77</sup>. Natomiast nigdy nie doszło do sytuacji, w której po odrzuceniu wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nie-

<sup>76</sup> W okresie III kadencji Sejmu trzykrotnie zgłoszono wnioski o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Skarbu Państwa Emilowi Wąsaczowi oraz dwukrotnie Ministrowi Edukacji Narodowej Mirosławowi Handlce; w okresie IV kadencji: trzykrotnie Ministrowi Infrastruktury Markowi Polowi oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztofowi Janikowi, a także dwukrotnie wobec Jerzego Hausnera (Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w rządzie L. Millera oraz Ministra Gospodarki i Pracy w drugim rządzie M. Belki), Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza oraz Ministra Finansów Mirosława Gronickiego; w okresie VI kadencji trzykrotnie przeciwko Ministrowi Finansów Janowi Rostowskiemu i Ministrowi Infrastruktury Cezaremu Grabarczykowi oraz dwukrotnie przeciwko Ministrowi Zdrowia Ewie Kopacz; w okresie VII kadencji trzykrotnie przeciwko Ministrowi Zdrowia Bartoszowi Arłukowiczowi; zob.: druki sejmowe Sejmu III kadencji nr 753, 1620, 2045 oraz nr 320 i 2075; Sejmu IV kadencji nr 885, 1403 i 1413, nr 1419, 1464 i 2058, nr 105 i 3296, nr 2104 i 3787 oraz nr 4061 i 4115; Sejmu VI kadencji nr 583, 2027 i 4043, nr 2164, 3726 i 4597 oraz nr 761 i 4199; Sejmu VII kadencji nr 100, 960 i 2015. Osobnego omówienia wymaga V kadencja Sejmu, w której trzykrotnie zgłoszono wniosek o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Skarbu Państwa Wojciechowi Jasińskiemu. Wynikało to jednak z faktu, iż pierwszy wniosek nie został rozpatrzony przez Sejm z uwagi na dymisję całego rządu, z kolei trzeci wniosek był efektem taktyki opozycji, która złożyła wnioski o wyrażenie wotum nieufności wszystkim ministrom rządu J. Kaczyńskiego. W związku z powyższym można przyjąć, iż dwukrotne wystąpienie z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności dotyczyło również: Ministra Edukacji Narodowej Romana Giertycha, Ministra Transportu Jerzego Polaczka oraz Minister Pracy i Polityki Społecznej Anny Kalaty, zob.: druki sejmowe Sejmu VI kadencji nr 725, 844 i 1966, 845 i 1961, 1442 i 1969 oraz 1478 i 1968.

<sup>77</sup> Jak już wskazano wyżej, szczególnie w IV kadencji Sejmu częstą praktyką było kilkakrotne składanie wniosków o wyrażenie wotum nieufności tym samym ministrom. Przeciwko Ministrowi Infrastruktury Markowi Polowi zgłoszono dwa wnioski 5 i 11 marca 2003 r., obydwa wnioski zostały odrzucone 27 marca 2003 r. W przypadku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Krzysztofa Janika pierwszy wniosek został zgłoszony 27 lutego 2003 r., zaś drugi 28 marca 2003 r. Obydwa wnioski zostały odrzucone w głosowaniu 9 kwietnia 2003 r. Z kolei w przypadku Ministra Finansów Mirosława Gronickiego pierwszy wniosek został złożony 24 maja 2005 r., a drugi 2 czerwca 2005 r. Obydwa wnioski zostały odrzucone w głosowaniu 28 czerwca 2005 r. Zob.: druki sejmowe Sejmu IV kadencji nr 1403 i 1413, 1419 i 1464 oraz 4061 i 4115; <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/D21B1F3A36026B4BC12570C7002FF734?OpenDocument> (1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/E8114C9D616A0F75C12570C7002FF762?OpenDocument> (1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/B8A0322A27BB7DFCC12570C7002FF798?OpenDocument> (1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/39EBC21A6CBD64D8C12570C7002FF84C?OpenDocument> (1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/078AEEDCAA28C1D4C12570C700303BD8?OpenDocument> (1.02.2017), <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/0/1178D77A640CCFCDC12570C8003FF870?OpenDocument> (1.02.2017).



ufności przez Sejm kolejny wniosek zostałby złożony przed upływem wspomnianego trzymiesięcznego terminu<sup>78</sup>.

Tym samym należy przyjąć, że praktyka potwierdza pogląd wskazujący na brak ograniczeń czasowych w stosunku do wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi. Taki wniosek może być co do zasady złożony w każdym czasie, ministrowi nie przysługuje żaden „okres ochronny”. Tym niemniej zwłaszcza w ostatnich dwóch kadencjach Sejmu utrzymała się tendencja do przyznawania ministrom swoistego „kredytu zaufania”. Dlatego opozycja parlamentarna występowała z żądaniem wyrażenia wotum nieufności poszczególnym ministrom zazwyczaj po upływie co najmniej kilku – kilkunastu miesięcy od ich powołania. Nie wyklucza to jednak możliwości wystąpienia z takim żądaniem wcześniej, jeżeli przemawiają za tym szczególne okoliczności (*casus* B. Arłukowicza)<sup>79</sup>.

## VII.

Z powyższych rozważań wynika, iż do podstawowych wymogów formalnych wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi należy zaliczyć: złożenie wniosku na piśmie, dokładne określenie adresata wniosku oraz wykazanie, że wniosek jest popierany przez grupę co najmniej 69 posłów. Do dodatkowych wymogów formalnych wniosku należy zaliczyć: wskazanie przedstawiciela wnioskodawców oraz uzasadnienie wniosku. Elementy te należy uznać za dodatkowe, gdyż ich brak nie tamuje rozpoznania wniosku, nadto istnieje możliwość ich uzupełnienia do czasu rozpatrzenia wniosku na posiedzeniu Sejmu. Ponadto stwierdzić należy, że zakres odpowiedzialności politycznej ministrów jest nieograniczony, w uzasadnieniu wniosku o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności można zamieścić wszelkie zarzuty kierowane przeciwko ministrowi, zarówno dotyczące jego własnych działań, jak i dzia-

<sup>78</sup> J. Juchniewicz, *op.cit.*, s. 50.

<sup>79</sup> Wniosek o wyrażenie wotum nieufności Ministrowi Zdrowia Bartoszowi Arłukowiczowi (II rząd D. Tuska) został zgłoszony 3 stycznia 2012 r., zatem po upływie zaledwie kilku tygodni od jego powołania. Uzasadniano to chaosem wywołanym wprowadzeniem w życie tzw. ustawy refundacyjnej oraz faktem, że minister wiedział o zastrzeżeniach formułowanych wobec nowej ustawy, a mimo to nie podjął żadnych kroków w kierunku jej nowelizacji. Dlatego zdaniem wnioskodawców konieczna była pilna zmiana na tym stanowisku; zob.: druk sejmowy Sejmu VII kadencji nr 100.

łałości podległych mu organów i służb, a także innych okoliczności. Dodać należy, iż odpowiedzialność ta obejmuje każdego członka Rady Ministrów od momentu jego powołania w skład rządu do momentu jego odwołania lub dymisji całego gabinetu. W związku z tym wniosek o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności co do zasady nie jest ograniczony czasowo, zaś ministrom nie przysługuje żaden „okres ochronny”, poza wyjątkiem określonym w art. 158 ust. 2 w zw. z art. 159 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiona wyżej analiza praktyki stosowania instytucji indywidualnego wotum nieufności wskazuje, że istnieje potrzeba wprowadzenia kilku zmian do Regulaminu Sejmu, celem rozstrzygnięcia zasygnalizowanych wątpliwości. Przede wszystkim dotyczy to określenia trybu postępowania z wnioskiem, który nie spełnia wymogów formalnych, a także jednoznacznego rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności uzupełniania ewentualnych braków formalnych wniosku<sup>80</sup>. Wydaje się, że w Regulaminie należałoby wprowadzić przepisy określające możliwość przeprowadzania kontroli formalnej wniosków o wyrażenie indywidualnego wotum nieufności przez Marszałka Sejmu, jak również tryb wzywania wnioskodawców do uzupełnienia ewentualnych braków formalnych wniosków w zakresie dokładnego określenia adresata wniosku.

## Literatura

- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Warszawa 2002.
- Gdulewicz E., Skrzydło W., *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-Załużka, Rzeszów 2007.
- Juchniewicz J., *Odpowiedzialność polityczna ministrów – konieczność czy polityczne awanturnictwo?*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5.
- Kaleta P., *Ludzie władzy Polski Niepodległej 1989–2014*, Łódź 2014.
- Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.

<sup>80</sup> Podobny postulat został już zgłoszony przez W. Skrzydło i E. Gdulewicz, zob.: W. Skrzydło, E. Gdulewicz, op.cit., s. 75.

- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wnioski o wotum nieufności wobec ministra wywołuje skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, T. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia w sprawie zmiany przedstawiciela wnioskodawców przedkładających wnioski o wotum nieufności wobec ministra*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, T. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Rola przedstawiciela wnioskodawców w procedurze rozpatrywania przez Sejm wniosku o wotum nieufności dla ministra*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, T. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.
- Opaliński B., *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków rządu na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4.
- Pach M., *Przewodniczący określonego w ustawie komitetu jako członek Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 4.
- Pach M., *Zakres indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej osoby powołanej w skład Rady Ministrów na więcej niż jeden urząd*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6.
- Rydlewski G., *Rząd Marka Belki (2 V 2004–31 X 2005)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, red. M. Chmaj, Olsztyn 2006.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 158 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, T. I, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 159 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, T. I, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna rządu RP*, Warszawa 1993.
- Szmyt A., *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008.
- Szmyt A., *Podstawy prawne poddania pod rozstrzygnięcie wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla wiceprezesa Rady Ministrów Przemysława Gosiewskiego i zastosowania art. 116 ust. 2 regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, T. I, wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski, Warszawa 2010.