

*Maciej Pach*

Uniwersytet Jagielloński, Kraków

Recepcja konstruktywnego  
wotum nieufności. Artykuł 67  
Ustawy zasadniczej Republiki  
Federalnej Niemiec w konfrontacji  
z rozwiązaniami ustrojowymi Hiszpanii,  
Belgii, Słowenii, Węgier i Polski

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2014.013>

## 1. Pierwotór niemiecki i uwagi wstępne

Konstruktywne wotum nieufności uregulowane w art. 67 Ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 roku (dalej: uz)<sup>1</sup> to instytucja ustrojowa stanowiąca oryginalne osiągnięcie niemieckiego konstytucjonalizmu. Znalazła się ona w uz jako wyraźna reakcja na patologie ustroju republiki weimarskiej. W latach 1919–1933 dochodziło w Niemczech do częstych upadków gabinetów i choć zwykle działo się tak nie w wyniku formalnego uchwalenia wotum nieufności, to nieraz kanclerze składali dymisję w następstwie rozpadu rządzącej koalicji, unikając w ten sposób

---

<sup>1</sup> Zob. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 2006 oraz *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, wstęp B. Banaszak, Warszawa 2008.

grożącego im wotum nieufności<sup>2</sup>. Już wtedy doktryna prawa konstytucyjnego poszukiwała takiej interpretacji art. 54 ówczesnej konstytucji, która pozwoliłaby wyeliminować możliwość uchwalenia wotum nieufności, skutkującego obaleniem kanclerza bez równoczesnego wskazania jego następcy<sup>3</sup>. Dopiero jednak w konstytucji z 1949 roku jednoznacznie wykluczono tego rodzaju działania opozycji. Zgodnie z art. 67 ust. 1 uz Bundestag może wyrazić kanclerzowi wotum nieufności wyłącznie, gdy większością swojego składu przegłosuje wniosek zawierający nazwisko jego następcy (zd. 1). W takiej sytuacji Prezydent Federalny jest zobowiązany do mianowania wybranego przez parlament następcy urzędującego szefa rządu (zd. 2). Niemiecka konstytucja stanowi również, iż pomiędzy złożeniem wniosku a aktem głosowania musi upłynąć 48 godzin (art. 67 ust. 2).

Dodać trzeba, że konstytucja bońska – inaczej niż jej poprzedniczka – nie przewiduje wotum nieufności dla poszczególnych ministrów. Całość odpowiedzialności parlamentarnej za prowadzoną politykę skoncentrowano w systemie kanclerskim na szefie rządu. Wyjątkowość tego rozwiązania trafnie dostrzega Bożena Dziemidok-Olszewska; istotnie bowiem zwyczajowo spotyka się odpowiedzialność solidarną gabinetu, której towarzyszy nieraz odpowiedzialność indywidualna ministrów, tymczasem w Niemczech mamy do czynienia z „jednoosobową i indywidualną odpowiedzialnością kanclerza”<sup>4</sup>. Mimo to chodzi tutaj raczej tylko o symboliczną różnicę, podkreślającą spójność systemu rządów, eksponującego pozycję ustrojową kanclerza. W praktyce bowiem obalenie kanclerza powoduje upadek całego rządu. *De facto* więc indywidualna odpowiedzialność kanclerza pociąga za sobą solidarną odpowiedzialność członków gabinetu.

---

<sup>2</sup> Por. V. Epping, uwagi do art. 67, w: *Kommentar zum Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 82*, red. H. von Mangoldt, Ch. Starck, H. Klein, München 2005, s. 1656.

<sup>3</sup> Zob. M. Bożek, *Geneza konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5, s. 81–100.

<sup>4</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 235.

Unormowania art. 67 uz uzupełnia § 97 Regulaminu Bundestagu<sup>5</sup>. Dla celów niniejszego artykułu istotne jest jedynie stwierdzenie, iż zgodnie z jego ust. 1 zd. 2 wnioski o wotum nieufności musi zostać podpisany przez  $\frac{1}{4}$  członków Bundestagu lub przez frakcję zrzeszającą co najmniej taką właśnie liczbę deputowanych.

Przytoczone przepisy znalazły jak dotąd zastosowanie dwukrotnie: w 1972 roku, kiedy Rainerowi Barzelowi zabrakło dwóch głosów do zastąpienia na stanowisku szefa rządu Willy'ego Brandta, i w 1982 roku, gdy kanclerzem w trybie konstruktywnego wotum nieufności został Helmut Kohl, a urząd ten stracił Helmut Schmidt. Tak uboga praktyka uchodzić powinna za najlepszy dowód na skuteczność omawianej instytucji. Zmuszając opozycję do przedstawienia konkretnej propozycji następcy kanclerza i do uzyskania znaczącego (wyrażanego przez absolutną większość członków Bundestagu) poparcia dla owej kandydatury, rzeczywiście minimalizuje ona zagrożenia dla stabilności rządu, będąc znaczącym instrumentem tzw. racjonalizacji parlamentaryzmu<sup>6</sup>. I choć nie stanowi ona panaceum na wszelkie potencjalne kryzysy polityczne, gdyż jedynie zapobiega upadkom gabinetu, a sama w sobie nie gwarantuje kanclerzowi efektywności rządzenia (bo też i nie po to została pomyślana), podzielić wypada pogląd jednego z badaczy, zdaniem którego to właśnie art. 67 uz i ustawowa pięcioprocentowa klauzula zaporowa w wyborach do Bundestagu najsilniej przyczyniły się do stabilności ustroju RFN<sup>7</sup>.

Zalety art. 67 bońskiej konstytucji dostrzegli i inni ustrojodawcy. Przepis ten stał się inspiracją dla twórców ustaw zasadniczych (lub ich nowelizacji) w Hiszpanii, Belgii, Słowenii, na Węgrzech i w Polsce. W żadnym z wymienionych państw nie zdecydowano się

---

<sup>5</sup> Zob. Regulamin Bundestagu dostępny na stronie internetowej: [http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/index.html) (dostęp: 19 listopada 2013 r.; tłum. własne).

<sup>6</sup> Na temat tego zjawiska zob. zwłaszcza J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 35–64.

<sup>7</sup> Por. R. Mußgnug, *Der Beitrag des Grundgesetzes zur politischen Stabilisierung Deutschlands*, w: *Verfassung im Zeitalter der Globalisierung und Europäisierung*, red. P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek, Kraków 2011, s. 130–132.

przy tym na literalną recepcję rozwiązania niemieckiego<sup>8</sup>. Niniejszy artykuł zawiera porównanie odpowiedników art. 67 uz RFN w tych pięciu krajach z ich niemieckim pierwowzorem, a także pomiędzy sobą. Pozwoli to na dokonanie oceny poszczególnych wariantów recepcji konstruktywnego wotum nieufności przez pryzmat zasadniczego celu tej instytucji, tj. maksymalizacji stabilności urzędowania gabinetu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ustawodawcy możliwości egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu, co jest niezbędne dla istnienia systemu parlamentarnego. Umożliwi to zarazem ocenę rozwiązań polskich na tle porównawczym.

Analiza opiera się na przepisach konstytucji i uzupełniających je unormowaniach regulaminów parlamentarnych. Najpierw scharakteryzowane zostały przepisy hiszpańskie, gdyż to właśnie w tym państwie jako pierwszym recypowano konstruktywne wotum nieufności. Kolejny fragment opracowania poświęcę Belgii, wychodząc z założenia, że zasadne jest zwarte omówienie demokracji zachodnioeuropejskich (tym bardziej że obie reprezentują monarchie). Dalsze wywody dotyczą Słowenii, Węgier i Polski, tj. trzech republik Europy Środkowo-Wschodniej. Kolejność nawiązuje do terminów uchwalania obecnie obowiązujących w tych państwach ustaw zasadniczych, z zastrzeżeniem, że Polskę – aby ułatwić realizację jednego z celów analizy – pozostawiono na koniec.

---

<sup>8</sup> Dosłowne kopiowanie obcych regulacji nie byłoby rozropne. W procesie recepcji uwzględniać należy lokalną specyfikę ustrojową. W przeciwnym razie unormowania, które sprawdziły się za granicą, niekoniecznie muszą odnieść sukces na innym gruncie. Tak też zwykle odnosi się do zjawiska recepcji doktryny, zob. np. W. Sokolewicz, *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?*, w: *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 35; M. Wyrzykowski, *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 11, s. 24; P. Florjanowicz-Błachut, P. Mikuli, *Continental Public Law: Between Americanization and Germanization*, w: *Public Law: Twenty Years After. The Public Law After 1989 from the Polish Perspective*, red. K. Wojtyczek, London 2012, s. 160.

## 2. Hiszpania

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Królestwa Hiszpanii<sup>9</sup> uchwalona została 27 grudnia 1978 roku. Do celów jej twórców należało stworzenie i petryfikacja prawnych podstaw funkcjonowania demokratycznego porządku ustrojowego po okresie prawicowej dyktatury gen. Francisca Franco. Zdawali oni sobie przy tym sprawę, że istotny wpływ na trwałość demokracji ma jej stabilność i efektywność, stąd też zdecydowali się na wybór postaci systemu parlamentarno-gabinetowego wyraźnie zmierzającej do stabilizacji pozycji rządu, co szczególnie widać w sposobie ukształtowania procedur tworzenia gabinetu i egzekwowania jego odpowiedzialności parlamentarnej<sup>10</sup>. Zgodnie więc z art. 108 konstytucji rząd odpowiada solidarnie przed Kongresem Deputowanych (pierwszą spośród dwóch izb Kortezów Generalnych) za prowadzoną działalność polityczną, a – jak stanowi art. 113 ust. 1 – egzekwowanie tej odpowiedzialności następuje przez wyrażenie przez absolutną większość członków Kongresu wotum nieufności. W ust. 2 wyraźnie stwierdza się, że wniosek może zostać zgłoszony przez „co najmniej dziesiątą część deputowanych i powinien zawierać nazwisko kandydata na Przewodniczącego Rządu”. Różnica w porównaniu z niemieckim pierwowzorem polega więc na tym, że wniosek formalnie wymierzony jest nie w samego szefa rządu, ale w rząd *in corpore* (co nie ma większego znaczenia praktycznego, gdyż odpowiedzialność parlamentarna rządu obejmuje, co oczywiste, także premiera); ponadto mniejsza niż w RFN jest wymagana liczba podpisów pod wnioskiem. Zamiast  $\frac{1}{4}$  mowa bowiem o  $\frac{1}{10}$  deputowanych (przy czym w Hiszpanii liczbę wnioskodawców określono – inaczej niż w Niemczech – nie w regulaminie parlamentarnym, ale już w samej konstytucji, co utrudnia zmianę tej liczby). Kluczowe elementy zostały natomiast zachowane: konieczność wskazania we wniosku nazwiska następcy szefa rządu, wymóg poparcia przez większość deputowanych (a nie tylko biorących udział w głosowaniu) i brak odpowiedzialności indywidualnej

<sup>9</sup> Zob. *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. i wstęp T. Mołdawa, Warszawa 2008.

<sup>10</sup> Por. T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 114.

ministrów. Ustawa zasadnicza nie przewiduje wszak wniosków o wotum nieufności dla poszczególnych członków gabinetu.

Dłuższy niż w RFN jest w Hiszpanii minimalny okres, który musi upłynąć od zgłoszenia wniosku do przeprowadzenia głosowania (tzw. czas do namysłu) – zamiast o 48 godzinach mowa o pięciu dniach, ale wnioski alternatywne wolno zgłaszać tylko przez dwa pierwsze dni tego okresu (art. 113 ust. 3).

*Prima facie* istotna odmienność unormowania hiszpańskiego polega na zakazie zgłoszenia na tej samej sesji Kongresu Deputowanych kolejnego wniosku o wotum nieufności przez sygnatariuszy pierwszego, o ile ich inicjatywa poniosła porażkę (art. 113 ust. 4). Także Regulamin Kongresu Deputowanych<sup>11</sup> w art. 179 zd. 1 przesądza, że żaden z sygnatariuszy odrzuconego wniosku nie może podpisać kolejnego podczas tej samej sesji. Chodzi o limitowanie potencjalnie nadmiernej aktywności w podejmowaniu prób egzekwowania parlamentarnej odpowiedzialności rządu. Zgodnie z art. 73 ust. 1 konstytucji izby Korteżów Generalnych „zbierają się corocznie na dwóch sesjach zwyczajnych: pierwszej – od września do grudnia i drugiej – od lutego do czerwca”. Ograniczenie w zgłaszaniu wniosków zapewniać ma więc stosunkowo długi okres „spokoju” rządowi. Taki jednak efekt osłabić może fakt, że dość nisko określono próg wymaganego wstępnego poparcia dla wniosku. Skoro wystarcza w tym zakresie poparcie  $\frac{1}{10}$  posłów, w trakcie jednej sesji Kongresu wolno łącznie zgłosić nawet 10 wniosków o wotum nieufności. Różnica w stosunku do RFN okazuje się więc mniejsza, a nawet wypada na niekorzyść Hiszpanii, gdyż w Niemczech problem ewentualnej nadmiernej częstotliwości wniosków rozwiązano przez znacznie bardziej wygórowany wymóg liczby podpisów (choć wynika to tylko z Regulaminu Bundestagu, a nie konstytucji).

Spśród unormowań art. 175–179 Regulaminu Kongresu Deputowanych najciekawsza wydaje się regulacja przebiegu debaty nad wnioskiem o wotum nieufności. Zgodnie z art. 177 ust. 1 rozpoczyna

---

<sup>11</sup> Zob. tłumaczenie Regulaminu na język angielski dostępny na stronie Kongresu Deputowanych: [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Norm/standing\\_orders\\_02.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/standing_orders_02.pdf) (dostęp: 19 listopada 2013 r.; tłum. własne).

ją obrona wniosku, wygłaszana przez jednego z sygnatariuszy, który dysponuje prawem przemawiania bez ograniczeń czasowych. W podobne uprawnienie wyposażono drugiego przewidzianego przepisem mówcę, tj. zgłoszonego kandydata na premiera, który, jak stwierdza *expressis verbis* regulamin, powinien mieć w ten sposób stworzoną możliwość prezentacji programu politycznego swojego przyszłego gabinetu. Dopiero po przerwie przemawiają przedstawiciele poszczególnych grup parlamentarnych (art. 177 ust. 2). Interesujące, że regulamin we fragmencie poświęconym debacie nie wspomina o wystąpieniu urzędującego premiera. W dyskusji wyraźnie uprzywilejowano więc potencjalnego następcę szefa rządu, co w porównaniu z ukształtowaną w RFN w obliczu milczenia przepisów praktyką ustrojową<sup>12</sup> stanowi ewidentną odmienność, najsilniej odróżniającą model hiszpański od pierwowzoru niemieckiego<sup>13</sup>.

### 3. Belgia

Obowiązująca Konstytucja Królestwa Belgii<sup>14</sup> uchwalona została 7 lutego 1831 roku, jednak od tamtej pory była ona wielokrotnie nowelizowana, a po zmianach z 1993 roku (które objęły m.in. wprowadzenie konstruktywnego wotum nieufności<sup>15</sup>) wydano 14 lutego 1994 roku jej tekst jednolity<sup>16</sup>. Artykuł 101 tej konstytucji stanowi, iż ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed Izłą Reprezentantów (izłą pierwszą w ramach bikameralnego belgijskiego parlamentu), co świadczy o parlamentarno-gabinetowym charakterze systemu

---

<sup>12</sup> W dotychczasowych dwóch debatach kandydaci na kanclerza nie zabierali głosu.

<sup>13</sup> Na „odwrócenie ról” w kontekście regulacji hiszpańskiej zwracają uwagę I. Bokszczyński, *Rząd Królestwa Hiszpanii*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczyński, t. 2, Warszawa 2005, s. 205 (która jednak zdaje się oceniać to rozwiązanie jako korzystne dla rządu, a nie opozycji; trudno się z tym zgodzić, skoro stwarza ono pretendentowi do funkcji premiera szansę wyczerpującej prezentacji swojej kandydatury i programu) oraz B. Dziemidok-Olszewska, *op.cit.*, s. 236.

<sup>14</sup> Zob. *Konstytucja Belgii*, tłum. i wstęp W. Skrzydło, Warszawa 1996.

<sup>15</sup> W. Skrzydło, *Wstęp*, w: *Konstytucja Belgii*, s. 13.

<sup>16</sup> *Konstytucja Belgii*, s. 21, przyp. 1.

rządów. Wotum nieufności pojawia się w tekście ustawy zasadniczej w dwóch przepisach.

Po pierwsze, mowa o nim w art. 46, określającym przypadki, w których król ma prawo rozwiązać Izbę Reprezentantów. Może to nastąpić – zgodnie z ust. 1 – gdy większość bezwzględna jej członków<sup>17</sup> odrzuci wniosek o wotum zaufania dla rządu federalnego i w ciągu trzech dni nie zaproponuje królowi nominacji nowego premiera (pkt 1) lub też gdy taką samą większością Izba uchwali rządowi wotum nieufności, nie proponując jednocześnie nominacji nowego premiera. Mowa więc w tym przepisie o zwykłym wotum nieufności. Artykuł 46 ust. 2 stanowi ponadto, że zarówno wniosek o wotum zaufania, jak i o wotum nieufności może zostać poddany pod głosowanie dopiero po upływie 48 godzin od chwili zgłoszenia. Jest to regulacja identyczna jak w RFN. Po drugie, wotum nieufności – już w postaci konstruktywnej – odnajdziemy w art. 96 ust. 2 belgijskiej konstytucji. Statuuje on obowiązek rządu federalnego do złożenia dymisji na ręce króla, gdy bezwzględna większość członków Izby Reprezentantów uchwali gabinetowi wotum nieufności, proponując nominację następcy premiera (lub też gdy Izba zaproponuje nowego premiera w ciągu trzech dni po odmowie udzielenia wotum zaufania, co jednak wykracza już poza zakres niniejszego opracowania). Król ma obowiązek mianować tak wybranego premiera.

W obu przepisach konstytucyjnych odnoszących się do wotum nieufności ustrojodawca belgijski podmiotem wniosku uczynił nie samego szefa rządu, ale rząd *in corpore*, wybierając w tym zakresie stylistykę konstytucji Hiszpanii, a nie RFN.

Szereg uzupełnień zawarto w Regulaminie Izby Reprezentantów<sup>18</sup>. W jego art. 133 wskazane zostały okoliczności, w których dojść może do złożenia wniosku o zwykłe wotum nieufności lub

---

<sup>17</sup> W powoływanym tłumaczeniu Wiesław Skrzydło używa sformułowania „bezwzględna większość głosów”, jednak porównanie z tekstem oryginalnym skłania do bardziej adekwatnego ustalenia, że chodzi o większość członków Izby.

<sup>18</sup> Zob. wersję tekstu w języku francuskim dostępną na stronie Izby Reprezentantów: [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglement\\_FR\\_07\\_2010.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_FR_07_2010.pdf) (dostęp: 19 listopada 2013 r.). Za tłumaczenie na język polski dziękuję dr Lenie Fijałkowskiej (Uniwersytet Łódzki).



o konstruktywne wotum nieufności. Po pierwsze, może to nastąpić w konkluzji debaty nad deklaracją, którą rząd składa z okazji swojego powołania, modyfikacji swojego programu lub modyfikacji swojego składu lub też debaty nad oświadczeniem rządu, z którym ten łączy kwestię zaufania (ust. 1). Po drugie, regulamin przewiduje możliwość złożenia powyższych wniosków w konkluzji debaty odnoszącej się do interpelacji, jednak w takiej sytuacji deputowani mogą również sięgnąć po tzw. zwykły wniosek lub wniosek rekomendacji (ust. 2), które nie są już związane z egzekwowaniem odpowiedzialności parlamentarnej. Konstruktywne wotum nieufności szczegółowo zostało uregulowane w art. 137 Regulaminu. Oprócz powtórzenia części postanowień konstytucyjnych wprowadzono dwa istotne unormowania. W ust. 2 przesądzono, że aby wniosek mógł zostać poddany pod głosowanie, musi go poprzeć  $\frac{1}{3}$  członków Izby. Wymóg ten określono więc nawet na wyższym poziomie niż w i tak dość restrykcyjnym Regulaminie Bundestagu, gdzie mowa o  $\frac{1}{4}$  deputowanych. Ustęp 4 i 5 różnicują z kolei większości uzyskane w głosowaniu. Inne konsekwencje powoduje uchwalenie konstruktywnego wotum nieufności większością bezwzględną członków Izby (w tym zakresie art. 137 ust. 4 Regulaminu powtarza rozstrzygnięcie ustrojodawcy, wedle którego rząd musi wówczas złożyć dymisję na ręce króla, dodając jedynie, że oznacza to upadek ewentualnych dalszych wniosków), a inne – większością bezwzględną głosujących (ust. 5). W tej drugiej sytuacji poddane pod głosowanie mogą zostać ewentualne kolejne wnioski. *A contrario* więc rząd nie ma wtedy obowiązku dymisji.

Istotniejsze dla porównania stanu prawnego Belgii i RFN są postanowienia art. 138 Regulaminu Izby Reprezentantów dotyczące zwykłego wotum nieufności. W ust. 1 zd. 1 stanowi on, iż uchwalając taki wniosek, Izba cofa zaufanie udzielone członkowi rządu albo rządowi, nie przedstawiając jednocześnie następcy premiera. Przepis ten rozwija więc treść art. 101 konstytucji, przewidującego odpowiedzialność ministrów, w taki sposób, iż dopuszcza nie tylko formułowanie krytyki pod ich adresem, ale też pozbawianie ich funkcji w drodze wotum nieufności. Zachodzi tutaj niewątpliwie odmienność od rozwiązań niemieckich i hiszpańskich, pozwalająca większości parlamentarnej na usuwanie ze stanowiska poje-

dynczych członków rządu, bez spowodowania obowiązku dymisji gabinetu jako takiego. W art. 138 ust. 2 zd. 2 wyraźnie bowiem mowa o tym, że król może rozwiązać Izbę, jeśli wniosek był skierowany przeciwko rządowi (a więc nie przeciwko ministrowi, nawet jeśli posłowie doprowadziliby do odwołania większości czy nawet wszystkich prócz premiera członków rządu). Osłabia to stabilizujący wymiar konstruktywnego wotum nieufności bardziej niż koegzystencja tej instytucji z jej wersją zwykłą, ale wymierzoną w rząd *in corpore*. Uchwalając bowiem bezwzględną większością swojego składu zwykłe wotum nieufności całemu gabinetowi, Izba Reprezentantów naraża się na negatywną dla siebie sankcję – możliwość rozwiązania przez króla (art. 46 ust. 1 pkt 2 konstytucji). W razie wyrażenia wotum nieufności pojedynczym ministrom ryzyka takiego nie ponosi. W literaturze dostrzeżono wprawdzie tendencję do zastępowania w Belgii indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej jej postacią solidarną<sup>19</sup>. Wydaje się jednak, że wynika to tylko ze zwyczajów politycznych, gdyż formalnie Regulamin Izby Reprezentantów przewiduje wnioski o wotum nieufności dla ministra.

#### 4. Słowenia

Republika Słowenii proklamowała niepodległość 25 czerwca 1991 roku, a 23 grudnia uchwalono konstytucję<sup>20</sup> nowego państwa. Ukształtowany przez nią system rządów jest zasadniczo systemem parlamentarno-gabinetowym, choć z pewnymi koncesjami na rzecz systemów: prezydenckiego, półprezydenckiego, rządów zgromadzenia, a także kanclerskiego<sup>21</sup>. Elementy ostatniego z wymienionych systemów wprowadza art. 116 konstytucji, regulujący konstruktywne wotum nieufności dla rządu. Zgodnie z jego ust. 1 zd. 1, Zgromadzenie Państwowe (izba pierwsza dwuczłonowej legislatury)

---

<sup>19</sup> Por. E. Zieliński, *Rząd Królestwa Belgii*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, t. 1, Warszawa 2003, s. 45 i cyt. tam pracę Jerzego Stembrowicza.

<sup>20</sup> Zob. *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

<sup>21</sup> Por. P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004, s. 41 i 43.

może wyrazić rządowi wotum nieufności przez wybór nowego premiera, co następuje z inicjatywy co najmniej 10 posłów. Podobnie jak w Hiszpanii i Belgii, również w Słowenii wniosek skierowany jest więc formalnie nie przeciwko szefowi rządu, a gabinetowi *in corpore*. Tak jak w Niemczech i Belgii od zgłoszenia wniosku do odbycia głosowania upłynąć musi, zgodnie z art. 116 ust. 2, minimum 48 godzin (chyba że Zgromadzenie Państwowe większością  $2/3$  swojego składu zadecyduje inaczej lub też gdy w kraju obowiązuje stan wojny albo stan wyjątkowy). Natomiast różnica w porównaniu z tymi dwoma państwami polega na tym, że w Słowenii określono również termin ostateczny. Uczyniono to jednak dopiero w Regulaminie Zgromadzenia Państwowego<sup>22</sup>, którego art. 256 ust. 1 przesądza, iż głosowanie nie może nastąpić później niż po siedmiu dniach od zgłoszenia wniosku. Jednak ust. 2 przewiduje wydłużenie terminu maksymalnie do 30 dni, o ile postanowi tak Zgromadzenie większością swego składu. Tak określone terminy wskazują na wolę szybkiego rozstrzygnięcia kwestii wyboru nowego szefa rządu, ale przy uwzględnieniu konieczności odczekania pewnego minimalnego okresu w celu wyciszenia emocji politycznych<sup>23</sup>.

Jak zauważa się w literaturze, słoweńskie konstruktywne wotum nieufności cechuje się znaczną oryginalnością, gdyż zróżnicowano wymóg większości niezbędnej dla uchwalenia wniosku w zależności od skali poparcia dla premiera przy wybieraniu go na urząd<sup>24</sup>. Zgodnie bowiem z art. 111 ust. 2 i 3 konstytucji premiera wybiera się „większością głosów wszystkich posłów”, ale w razie fiaska tych procedur możliwe jest kolejne głosowanie, w którym wystarcza już „większość głosów posłów biorących udział w głosowaniu” (ust. 4 zd. 2). Analogicznie w procedurze konstruktywnego wotum nieufno-

---

<sup>22</sup> Zob. tłumaczenie Regulaminu na język angielski dostępny na stronie Zgromadzenia Państwowego: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/PristojnostiInFunkcije/RulesoftheProcedureText> (dostęp: 19 listopada 2013 r.; tłum. własne).

<sup>23</sup> W odniesieniu do analogicznego brzmienia przepisu Konstytucji RP na intencję uspokojenia emocji politycznych wskazuje W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 167.

<sup>24</sup> Por. S. Patyra, *Republika Słowenii*, w: *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, t. 2, Lublin 2005, s. 244.

ści wniosek uchwała albo większość składu Zgromadzenia (art. 116 ust. 1 w zw. z art. 111 ust. 2), albo tylko większość głosujących (art. 116 ust. 3).

Regulamin Zgromadzenia Państwowego (art. 254 ust. 3) pozwala premierowi w odpowiedzi na wniosek o wotum nieufności zabrać głos i przedstawić swoją opinię o dotychczasowej pracy rządu. Zrazem art. 255 ust. 3 stanowi, iż zgłoszony we wniosku kandydat na premiera także ma prawo przed głosowaniem przedstawić zarys programu przyszłego rządu. Unormowania słoweńskie lokują się więc pomiędzy uprzywilejowującymi pretendenta przepisami hiszpańskimi a preferującym urzędującego premiera Regulaminem Sejmu RP, o czym będzie mowa dalej.

Art. 118 ust. 2 konstytucji Słowenii przewiduje też możliwość wyrażenia rządowi lub poszczególnym ministrom wotum nieufności w następstwie dyskusji nad interpelacją, co wiąże się z ich odwołaniem przez Zgromadzenie Państwowe. Jak spostrzegł Piotr Mikuli, przepis ten umożliwiałby obalenie gabinetów z pominięciem wymogu konstruktywności wniosku, gdyby nie art. 253 ust. 2 Regulaminu Zgromadzenia<sup>25</sup>. Istotnie, także ten przepis wymaga, aby wniosek posłów zawierał kandydaturę nowego premiera<sup>26</sup>. Bez względu na to, czy wniosek o wotum nieufności adresowany jest wobec rządu, czy pojedynczych ministrów, a także czy został złożony w wyniku dyskusji nad interpelacją, czy niezależnie od niej, każdorazowo musi zostać podpisany przez  $1/10$  deputowanych.

Podobnie jak w Belgii, w Słowenii nie wykluczono egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej członków rządu. Z uwagi na krótki staż demokracji w tym kraju i dopiero rozwijającą się kulturę polityczną znacznie poważniej niż w Belgii osłabia to potencjał stabilizacyjny instytucji uregulowanej w art. 116 konstytucji, co potwierdza też praktyka ustrojowa. Kilkakrotnie udało się opozycji uchwalić wotum nieufności wobec ministrów, i to tak istotnych jak minister spraw zagranicznych czy minister

---

<sup>25</sup> Por. P. Mikuli, *op.cit.*, s. 38.

<sup>26</sup> Z kolei art. 253 ust. 5 Regulaminu Zgromadzenia jednoznacznie stwierdza, że wotum nieufności dla rządu wyrażone zostaje, jeśli w głosowaniu wybrano nowego premiera.

spraw wewnętrznych<sup>27</sup>. Słoweńskie regulacje dotyczące wotum nieufności – w przeciwieństwie do niemieckich czy hiszpańskich – nie wykluczają więc przejęcia przez posłów (kosztem szefa rządu) kontroli nad składem personalnym gabinetu. Zasluguje to na krytykę, podobnie jak brak ograniczeń w ponawianiu wniosków. Przy niewygórowanym wymogu wstępnego poparcia inicjatywy przez zaledwie  $1/10$  deputowanych przynajmniej potencjalnie stwarza to zagrożenie destabilizacją polityczną, polegającą na zbyt częstym sięganiu po ten instrument walki parlamentarnej przez przedstawicieli opozycji.

## 5. Węgry

Nową ustawę zasadniczą Węgier<sup>28</sup> (dalej: uz Węgier) uchwalono 18 kwietnia 2011 roku. Jej wejście w życie 1 stycznia 2012 roku oznaczało zarazem uchylenie pochodzącej z 1949 roku, ale wielokrotnie nowelizowanej (w najistotniejszym zakresie w latach 1989–1990) konstytucji. W porównaniu ze swoją poprzedniczką uz Węgier dokonała na płaszczyźnie systemu rządów przesunięć kompetencyjnych zmierzających do jednoznacznego uwypuklenia pozycji ustrojowej rządu (a zwłaszcza premiera) kosztem Zgromadzenia Krajowego (jednoizbowego parlamentu węgierskiego); wciąż jednak należy w odniesieniu do tego kraju mówić o funkcjonowaniu systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>29</sup>.

Mimo wprowadzenia szeregu zmian odróżniających istotnie uz Węgier od wcześniejszej konstytucji, znaczące modyfikacje nie dotknęły instytucji konstruktywnego wotum nieufności. W tej właśnie postaci wotum nieufności ustanowione zostało już na mocy § 39/A poprzedniej konstytucji, który przejęto do nowej ustawy

---

<sup>27</sup> Por. S. Patyra, *Republika Słowenii*, s. 245, przyp. 15; W. Sokół, B. Grylak, *System polityczny Słowenii*, w: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 536. Odnotowano również przypadki wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności rządowi, zob. W. Sokół, B. Grylak, op.cit., s. 535–536.

<sup>28</sup> Zob. *Konstytucja Węgier*, tłum. J. Snopek, wstęp W. Brodziński, Warszawa 2012.

<sup>29</sup> Por. W. Brodziński, *Wstęp*, w: *Konstytucja Węgier*, s. 30 i 37–38.

zasadniczej w formie niemal niezmienionej<sup>30</sup>. Uwagi dotyczące regulacji z 2011 roku można więc odnieść do stanu konstytucyjnego funkcjonującego na Węgrzech od 1990 roku. Ze względu jednak na przyjęcie założenia, iż analizie poddane zostaną **aktualnie** obowiązujące regulacje w kolejności chronologicznej ich uchwalania, przypadek węgierski charakteryzuję po słoweńskim.

Konstytucja Węgier podzielona została na pięć odrębnych części, przed którymi umieszczono obszerną preambułę. Kwestię wotum nieufności unormowano w części trzeciej konstytucji, noszącej tytuł „Państwo”. Jej art. 21 ust. 1 stanowi, iż z pisemnym wnioskiem wymierzonym w premiera może wystąpić  $\frac{1}{5}$  deputowanych do Zgromadzenia, zgłaszając jednocześnie kandydaturę jego następcy. Zgodnie z ust. 2 zd. 2 dla wyrażenia wotum nieufności dotychczasowemu premierowi i wyboru jego następcy niezbędne jest poparcie wniosku w głosowaniu przez bezwzględną większość deputowanych do Zgromadzenia. Ustęp 3 i 4 art. 21 dotyczą instytucji wotum zaufania, co pozostaje tutaj poza zakresem analizy. Z kolei ust. 5 reguluje jednolicie terminy głosowania w sprawie zarówno wotum zaufania, jak i wotum nieufności. Głosowanie może odbyć się nie wcześniej niż po upływie trzech dni i nie później niż w ciągu ośmiu dni od dnia zgłoszenia wniosku.

Konstruktywne wotum nieufności w wariancie węgierskim wykazuje najdalej sięgające podobieństwo do unormowań art. 67 uz RFN. Wniosek formalnie dotyczy, tak jak w Niemczech, tylko szefa rządu (ale uchwalenie wniosku wywołuje konieczność ustąpienia przez wszystkich ministrów, co wynika wprost z art. 20 ust. 3 lit. a, zgodnie z którym mandat ministra wygasa wraz z wygaśnięciem mandatu premiera, ten ostatni zaś wygasa, gdy Zgromadzenie Krajowe uchwali wotum nieufności premierowi i wybierze jego następcę – art. 20 ust. 2 lit. b). Identycznie określono także wymóg większości (większość członków parlamentu, a nie tylko –

---

<sup>30</sup> Zrezygnowano jednak z obecnego w poprzedniej konstytucji przepisu (§ 28 ust. 3 lit. a), umożliwiającego rozwiązanie Zgromadzenia Krajowego przez prezydenta, jeśli w ciągu 12 miesięcy co najmniej cztery razy uchwaliło ono rządowi wotum nieufności. Sytuacja ta miała jednak niewielkie szanse wystąpić w praktyce.

jak w jednym z wariantów funkcjonujących w Słowenii – większość głosujących). Przede wszystkim zaś konstytucja milczy na temat egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności członków rządu, co eliminuje ryzyko pozbawienia premiera pełnej kontroli nad składem personalnym rządu. Również pod rządami konstytucji z 1949 roku nie istniało prawo wyrażania poszczególnym ministrom wotum nieufności, jakkolwiek § 39 tejże konstytucji przewidywał odpowiedzialność członków rządu przed samym rządem oraz Zgromadzeniem Krajowym, a nawet zobowiązywał ich do składania obu tym organom władzy sprawozdań ze swojej działalności, co jednak nie było powiązane z możliwością wymuszenia ustąpienia ministra przez uchwalenie wotum nieufności<sup>31</sup>. Od pierwowzoru niemieckiego węgierską regulację odróżnia tylko nieco dłuższy niż w RFN minimalny okres, który musi upłynąć pomiędzy zgłoszeniem wniosku o konstruktywne wotum nieufności a poddaniem go pod głosowanie. Zamiast 48 godzin są to trzy dni; inaczej niż w Niemczech (a także w Hiszpanii i Belgii) w konstytucji wskazano również najpóźniejszy termin głosowania. Pod tym względem unormowanie węgierskie przypomina słoweńskie, tyle tylko że po pierwsze, na Węgrzech termin ten wynosi maksymalnie osiem, a nie siedem dni, a po drugie, wskazano go już w samej ustawie zasadniczej, a nie – jak w Słowenii – dopiero w regulaminie parlamentu.

## 6. Polska

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>32</sup> utrwaliła funkcjonowanie w naszym kraju systemu parlamentarno-gabinetowego, wzmacniając pozycję ustrojową Prezesa Rady Ministrów<sup>33</sup>. Jednym z przejawów tego stanu rzeczy jest konstruktywne wotum nieufności uregulowane w art. 158. Podobnie jak w Hiszpanii, Belgii i Sło-

---

<sup>31</sup> Por. E. Zieliński, *Rząd Republiki Węgierskiej*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, J. Zieliński, t. 4, Warszawa 2007, s. 300.

<sup>32</sup> Zob. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>33</sup> Nie mamy jednak do czynienia z „czystą” postacią tego systemu. Szerzej na ten temat zob. np. T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 71–85.

wenii, a inaczej niż w RFN i na Węgrzech, wniosek grupy posłów formalnie zwrócony jest przeciwko Radzie Ministrów, a nie tylko jej szefowi. Wniosek musi zawierać imiennie wskazaną kandydaturę następcy Prezesa Rady Ministrów i zostać zgłoszony przez co najmniej 46 posłów, czyli  $\frac{1}{10}$  składu Sejmu (ust. 1 zd. 1). Jest to więc ułamek stosunkowo niski i taki sam jak obowiązujący w Hiszpanii i Słowenii. Artykuł 158 ust. 1 zd. 2 zobowiązuje Prezydenta RP do przyjęcia dymisji rządu, gdy Sejm podejmie uchwałę w przedmiocie wotum nieufności (co następuje – zgodnie z ust. 1 zd. 1 – większością ustawowej liczby posłów); głowa państwa powołuje wówczas wybranego przez izbę następcę dotychczasowego premiera. W ust. 2 zd. 1 ustanowiono – analogicznie jak we wcześniej omówionych państwach – termin, który musi upłynąć przed poddaniem wniosku pod głosowanie. Jest to siedem dni od dnia zgłoszenia wniosku. Natomiast ust. 2 zd. 2 wprowadza „okres ochronny” dla Rady Ministrów, jako że „powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku”, chyba że wystąpi z nim co najmniej 115 posłów (ust. 2 zd. 3). Konstrukcja owa cechuje się większą restrykcyjnością niż ta znana z Hiszpanii, gdzie zakaz dotyczy wyłącznie sygnatariuszy danego wniosku, nie eliminując możliwości składania kolejnych wniosków przez innych deputowanych. W Polsce wnioski mogą być wprawdzie ponawiane, jednak wówczas niezbędne jest zdobycie wstępnego poparcia przez znacznie większą niż za pierwszym razem grupę posłów, co szczególnie w połączeniu z wymogiem konstruktywnego charakteru inicjatywy zmniejsza ryzyko zbyt pochopnego składania wniosków przez opozycję. Ubolewać można za to nad brakiem precyzji rodzimego ustrojodawcy, który nie dookreślił, czy „powtórny wniosek” oznacza wniosek zawierający tę samą co poprzednio kandydaturę na stanowisko premiera<sup>34</sup>, czy jakkolwiek nowy wniosek o wotum nieufności dla Rady Ministrów<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Por. W. Sokolewicz, uwagi do art. 158, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 34.

<sup>35</sup> Por. S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 16–17. Za tym poglądem opowiada się m.in. L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kon-*



W Regulaminie Sejmu<sup>36</sup> omawianej instytucji poświęcono art. 115. Istotne w tym miejscu wydaje się wskazanie na kilka przepisów. *In plus* ocenić trzeba ust. 2, zgodnie z którym po złożeniu wniosku nie wolno wycofywać podpisów pod nim (ani składać kolejnych), co wyklucza próby wywierania nacisków na posłów przez osoby z kręgów rządowych<sup>37</sup>. Skomentować też warto ust. 4, który normę konstytucyjną o minimalnym okresie pomiędzy zgłoszeniem wniosku a przeprowadzeniem głosowania rozbudowuje o termin końcowy, czyniąc to jednak nieprecyzyjnie i pozwalając na znaczne opóźnienie głosowania. Poddanie wniosku pod głosowanie „następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu”. To rozstrzygnięcie trudno zaaprobować, skoro pozwala ono – w razie wystąpienia w międzyczasie przerwy wakacyjnej w pracy Sejmu – na upływ nawet kilku miesięcy od zgłoszenia wniosku do głosowania<sup>38</sup>. Zwłaszcza na tle omówionych wcześniej regulacji hiszpańskiej, słoweńskiej i węgierskiej, ustalających konkretne i krótkie, pozwalające na sprawne postępowanie terminy końcowe procedury, unormowanie polskie zasługuje na krytykę. Wreszcie art. 115 ust. 5a i ust. 6 uprzywilejowują w debacie premiera. Tylko on może w niej wypowiadać się poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, do niego też należy „ostatnie słowo”. Przepisy milczą na temat wystąpienia zgłoszonego we wniosku kandydata na Prezesa Rady Ministrów, co nie znajduje przekonującego uzasadnienia. Mankamenty Regulaminu Sejmu w tym zakresie i jego nieprzystawalność do współczesnej rzeczywistości ujawniły się w 2013 roku podczas obrad nad wnioskiem posłów PiS, gdy lider tej partii odtworzył z wniesionego na mównicę tabletu nagrane

---

trola – odpowiedzialność, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 166, przyp. 245. Z uwagi na obecną w Konstytucji RP tendencję do utrudniania egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów, należy przychylić się do tej interpretacji.

<sup>36</sup> Zob. tekst jednolity: M.P. z 2012 r., poz. 32.

<sup>37</sup> Por. W. Sokolewicz, uwagi do art. 158, s. 32.

<sup>38</sup> Zauważył to Wojciech Sokolewicz, *ibidem*, s. 39. Przepis ten spotyka się nieraz ze stanowczą krytyką, zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 566–567.

uprzednio wystąpienie kandydata na premiera, Piotra Glińskiego, ponieważ Marszałek Sejmu nie zgodziła się na udział tego ostatniego w debacie<sup>39</sup>.

Na korzyść aktualnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej w zakresie konstruktywnego wotum nieufności odnotować należy uczynienie jej wyłączną procedurą egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów z inicjatywy Sejmu. Pod rządami małej konstytucji z 1992 roku instytucja ta bowiem istniała, ale można też było zgłaszać zwykłe wnioski o wotum nieufności dla rządu. W ten sposób jej zalety stawały się iluzoryczne, skoro posłowie mogli wybrać drogę „destruktywną”<sup>40</sup>.

Polska recepcja konstruktywnego wotum nieufności spotyka się z przychylnymi recenzjami<sup>41</sup>. Opinię tę dałoby się w zupełności podzielić, choćby już z tego powodu, że w ciągu ponad 16 lat obowiązywania aktualnej Konstytucji RP tylko dwa razy stosowny wniosek został poddany pod głosowanie (nie uzyskując wymaganej większości), co dowodzi skuteczności tej instytucji w procesie powstrzymywania parlamentarzystów przed nieprzemyślanymi akcjami politycznymi. Jednak równoległe utrzymanie indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej ministrów (art. 159 Konstytucji RP) w znacznej mierze wypacza sens konstruktywnego wotum nieufności dla Rady Ministrów. Z prawnego punktu widzenia w pełni dopuszczalne staje się bowiem równoczesne zgłoszenie pojedyn-

---

<sup>39</sup> Piotr Gliński nie jest również posłem, nie mógł więc zabrać głosu – co zresztą byłoby dość kuriozalne – jako poseł. Brak możliwości zabrania głosu przez kandydata na premiera zdecydowanie skrytykował R. Mojak, op.cit., s. 568 (zob. też powoływaną tam pracę Sławomira Patyry). Szerzej zob. także opinie prawne Piotra Chybalskiego, Andrzeja Szmyta, Pawła Sarneckiego i Zbigniewa Witkowskiego *W sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 111–124 (spośród tych autorów jedynie Paweł Sarnecki wyraził pogląd o dopuszczalności udzielenia głosu niebędącemu posłem kandydatowi na Prezesa Rady Ministrów, zgłoszonemu we wniosku o wotum nieufności dla rządu).

<sup>40</sup> Nie dziwi więc krytyka regulacji zawartej w małej konstytucji z 1992 roku, zob. np. A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji*, Warszawa 1996, s. 106, przyp. 111.

<sup>41</sup> Zob. np. P. Florjanowicz-Błachut, P. Mikuli, op.cit., s. 187.

czych wniosków o wotum nieufności nawet dla wszystkich członków rządu z wyjątkiem premiera (co miało miejsce w 2007 roku); tym samym walory stabilizujące konstruktywnego wotum nieufności poważnie osłabiono. W ten sposób premier kierujący gabinetem mniejszościowym (a i taki gabinet stabilizuje niemiecki pierwowzór omawianej instytucji ustrojowej) może utracić pełną kontrolę nad składem personalnym rządu<sup>42</sup>.

## 7. Podsumowanie

Wśród państw, które dokonały recepcji konstruktywnego wotum nieufności, reprezentowane są dwie monarchie i trzy republiki, jedno państwo federalne, jedno składające się z autonomicznych wspólnot oraz trzy państwa unitarne. Hiszpania ma za sobą prawicową dyktaturę gen. Franco, Węgry, Słowenia i Polska – okres komunizmu. Już same te fakty wskazują na uniwersalność konstruktywnego wotum nieufności jako narzędzia egzekwowania odpowiedzialności politycznej w parlamentarnym systemie rządów. Obecność tej instytucji w konstytucjach tak różnych krajów tłumaczyć też trzeba jej skutecznością jako środka racjonalizacji parlamentaryzmu. Nie może ona natomiast nic zaradzić na kryzysy polityczne, takie jak występujące w ostatnich latach w Belgii. Ma bowiem utrudniać obalanie gabinetów, a nie ułatwiać ich powoływanie po wyborach, co stanowi bolączkę polityków w tym państwie.

Przeprowadzona analiza regulacji w sześciu krajach pozwala na stwierdzenie znacznego ich zbliżenia. Każdorazowo wniosek musi zawierać nazwisko kandydata na następcę szefa gabinetu (bez czego nie sposób byłoby w ogóle mówić o recepcji konstruktyw-

---

<sup>42</sup> Szeroką krytykę art. 159 Konstytucji RP przedstawiłem w pracy: M. Pach, *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków Rady Ministrów na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku w kontekście racjonalizacji polskiego systemu parlamentarnego. Uwagi na temat regulacji normatywnej i praktyki*, w: *15 lat funkcjonowania Konstytucji RP w polskim porządku prawnym*, red. E. Grzęda, Ł. Zbyszynski, Kraków 2013, s. 53–73. Zob. też powoływaną tam literaturę przedmiotu.

nego wotum nieufności). We wszystkich przypadkach w konstytucji lub regulaminie określono minimalną liczbę posłów popierających wnioski, różnice występują tylko w zakresie konkretnych wielkości. Wszędzie przewidziano „okresy przejściowe” pomiędzy zgłoszeniem wniosku a poddaniem go pod głosowanie (przy czym najdłuższy obowiązuje w Polsce, bo minimum siedmiodniowy, co nawiązuje w pewien sposób do tradycji tzw. noweli sierpniowej z 1926 roku<sup>43</sup>). Dla uchwalenia wniosku o konstruktywne wotum nieufności zawsze wymagane jest poparcie go przez większość członków danej izby, co należy ocenić aprobowując, jako przejaw realnej racjonalizacji parlamentarizmu. Jedynie konstytucja słoweńska zna wariant z większością biorących udział w głosowaniu, tyle że dotyczy on wyjątkowej sytuacji.

Dwie różnice zachodzące pomiędzy przeanalizowanymi unormowaniami wydają się istotne, choć nie w równym stopniu.

Po pierwsze, odmiennie rozkładają się w regulaminach parlamentarnych akcenty w zakresie preferowania bądź to urzędującego szefa rządu, bądź to kandydata na jego następcę w debacie nad wnioskiem. Podczas gdy w Polsce zdecydowanie dostrzegalne jest pierwsze z tych dwóch podejść, w Hiszpanii ma miejsce sytuacja odwrotna. Regulamin Kongresu Deputowanych niejako równoważy prorządowy charakter przepisów konstytucyjnych, stwarzając opozycji szansę wyczerpującej prezentacji z mównicy parlamentarnej programu jej kandydata na nowego premiera. Optymalne jednak wydaje się rozwiązanie pośrednie, funkcjonujące w Słowenii, gdzie regulamin na równi traktuje premiera i jego konkurenta.

Po drugie – i ważniejsze – w kilku państwach (w tym w Polsce) zdecydowano się obok konstruktywnego wotum nieufności dla rządu lub jego szefa utrzymać indywidualne wotum nieufności dla ministrów. Stanowiło to próbę pogodzenia instytucji ustrojowych

---

<sup>43</sup> Zob. art. 6 Ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1926 r., Nr 78, poz. 442), zgodnie z którym do art. 58 konstytucji dodano zdanie: „Wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którym został zgłoszony”.

typowych dla różnych modeli parlamentaryzmu (kanclerskiego i klasycznego), prowadząc do systemowej niespójności i wystawiając rząd na niepotrzebne ryzyko niepożądanych zmian w jego składzie, przeprowadzanych w wyniku niekonstruktywnych działań posłów. Uznać więc trzeba, że choć faktycznie niepotrzebne czy wręcz błędne byłoby mechaniczne powielanie zagranicznych przepisów, to jednak konstruktywne wotum nieufności zaliczyć należy akurat do grona tych instytucji prawnych, które w dość wąskim zakresie pozwalają w toku recepcji na modyfikację pierwowzoru, o ile chce się w pełni zachować przyświecającą mu ideę ustrojową.

## STRESZCZENIE

Recepcja konstruktywnego wotum nieufności.

Artykuł 67 Ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec w konfrontacji z rozwiązaniami ustrojowymi Hiszpanii, Belgii, Słowenii, Węgier i Polski

Ustawa zasadnicza RFN z 1949 roku to pierwsza konstytucja, która wprowadziła tzw. konstruktywne wotum nieufności jako procedurę egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej rządu. W późniejszym czasie w kilku innych państwach nastąpiła recepcja tej instytucji prawnej. Artykuł zawiera komparatystyczną analizę niemieckiego pierwowzoru i jego odpowiedników w konstytucjach Hiszpanii, Belgii, Słowenii, Węgier i Polski. Wskazanie podobieństw i różnic pomiędzy poszczególnymi regulacjami umożliwia próbę odpowiedzi na pytanie o optymalny model recepcji. Dodatkowy cel artykułu stanowi ocena wersji polskiej na tle rozwiązań obowiązujących w pozostałych analizowanych państwach. Autor konkluduje, że mimo pewnych szczegółowych zalet polskiej regulacji, rodzime przepisy zawierają też mankamenty, uderzające w cel konstruktywnego wotum nieufności jako instytucji stabilizującej gabinet. Za błąd uznaje on zwłaszcza utrzymanie możliwości wyrażania indywidualnego, zwykłego wotum nieufności członkom rządu.

**Słowa kluczowe:** konstruktywne wotum nieufności, kanclerz, premier, rząd, odpowiedzialność parlamentarna.

## SUMMARY

### Reception of Constructive Vote of No Confidence. Article 67 of the Basic Law for the Federal Republic of Germany Confronted with Legal Regulations of Spain, Belgium, Slovenia, Hungary and Poland

The 1949 Basic Law for the Federal Republic of Germany is the first constitution establishing the so-called constructive vote of no confidence as a procedure of execution of government's parliamentary responsibility. This legal institution was later engrafted into constitutions of several states. The article contains a comparative analysis of the German prototype and its counterparts in Spanish, Belgian, Slovenian, Hungarian and Polish constitutions. Analyzing similarities and differences of these regulations enables the author to answer the question of the optimal model of reception. An additional aim of the article is to rate the Polish version in the light of regulations from the other states. The author concludes that although several elements of Polish provisions should be assessed positively, generally they contain drawbacks, weakening the main objective of the constructive vote of no confidence – stability of the government. Especially individual motions of no confidence voted on singular ministers are a danger for minority cabinets.

**Keywords:** constructive vote of no confidence, chancellor, prime minister, government, parliamentary responsibility.

## BIBLIOGRAFIA

- Bokszczanin I., *Rząd Królestwa Hiszpanii*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, t. 2, Warszawa 2005.
- Borkowski T., *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Bożek M., *Geneza konstruktywnego wotum nieufności*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 5.
- Brodziński W., *Wstęp*, w: *Konstytucja Węgier*, tłum. J. Snopek, Warszawa 2012.
- Chybalski P., *W sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów* (opinia prawna), „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.

- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Epping V., uwagi do art. 67, w: *Kommentar zum Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 82*, red. H. von Mangoldt, Ch. Starck, H. Klein, München 2005.
- Florjanowicz-Błachut P., Mikuli P., *Continental Public Law: Between Americanization and Germanization*, w: *Public Law: Twenty Years After. The Public Law After 1989 from the Polish Perspective*, red. K. Wojtyczek, London 2012.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, w: *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Łabno-Jabłońska A., *Iberyjska droga do demokracji*, Warszawa 1996.
- Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mołdawa T., *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012.
- Mußnug R., *Der Beitrag des Grundgesetzes zur politischen Stabilisierung Deutschlands*, w: *Verfassung im Zeitalter der Globalisierung und Europäisierung*, red. P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek, Kraków 2011.
- Pach M., *Indywidualna odpowiedzialność parlamentarna członków Rady Ministrów na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku w kontekście racjonalizacji polskiego systemu parlamentarnego. Uwagi na temat regulacji normatywnej i praktyki*, w: *15 lat funkcjonowania Konstytucji RP w polskim porządku prawnym*, red. E. Grzęda, Ł. Zbyszyński, Kraków 2013.
- Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1.
- Patyra S., *Republika Słowenii*, w: *Ustroje państw współczesnych*, red. E. Gdulewicz, t. 2, Lublin 2005.
- Sarnecki P., *W sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów (opinia prawna)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., *Wstęp*, w: *Konstytucja Belgii*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 1996.
- Sokolewicz W., *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?*, w: *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Sokolewicz W., uwagi do art. 158, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999.

- Sokół W., Grylak B., *System polityczny Słowenii*, w: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005.
- Szmyt A., *W sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów* (opinia prawna), „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.
- Wyrzykowski M., *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 11.
- Zieliński E., *Rząd Królestwa Belgii*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, I. Bokszczanin, t. 1, Warszawa 2003.
- Witkowski Z., *W sprawie dopuszczalności zabrania głosu na posiedzeniu Sejmu przez kandydata na Prezesa Rady Ministrów* (opinia prawna), „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Zieliński E., *Rząd Republiki Węgierskiej*, w: *Rządy w państwach Europy*, red. E. Zieliński, J. Zieliński, t. 4, Warszawa 2007.