

Bożena DZIEMIDOK-OLSZEWSKA

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

## **Konstruktywne wotum nieufności w Republice Federalnej Niemiec i III Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>**

**K**onstruktywne wotum nieufności, funkcjonujące wyłącznie jako pojęcie doktrynalne, niestosowane w tekstach konstytucji<sup>2</sup>, stanowi jeden z podstawowych mechanizmów racjonalizacji systemu parlamentarnego. Jest procedurą „mającą generalnie na celu ochronę rządu przed skutkami działań przypadkowych większości negatywnych”<sup>3</sup>. Ma zapobiegać obaleniu rządu przez „negatywne większości”, zdolne do usunięcia rządu, lecz niezdolne do nawiązania porozumienia w celu utworzenia nowego rządu<sup>4</sup>.

Instytucja konstruktywnego wotum nieufności po raz pierwszy została ustanowiona w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r., następnie przyjęta w Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., w Polsce (w Małej Konstytucji z 1992 r. oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.), a także na Węgrzech<sup>5</sup>.

Tezą artykułu jest twierdzenie, że konstruktywne wotum nieufności jest instytucją ustrojową najlepiej służącą zapewnieniu stabilizacji rządu i niedopuszczeniu do kryzysów rządowych. W jej logikę są, i muszą być, wpisane wymagania proceduralne, w przeciwnym bowiem razie nie wypełnia celu. Tak więc, aby konstruktywne wotum nieufności realizowało cel zapewnienia stabilizacji rządu to, po pierwsze musi istnieć jako jedyna

---

<sup>1</sup> Artykuł został napisany w ramach projektu badawczego finansowanego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

<sup>2</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42), s. 17.

<sup>3</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 558.

<sup>4</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 321.

<sup>5</sup> Konstruktywne wotum nieufności do Konstytucji Węgier z 1949 r. wprowadzone zostało nowelą konstytucyjną z czerwca 1990 r.

forma odwołania rządu, nie może być dopuszczone jednocześnie ze zwykłym wotum nieufności (Mała Konstytucja z 1992 r., projekt UD/UW – art. 69). Po drugie, musi być przyjmowane większością ustawowej liczby członków parlamentu, bowiem tylko w takim przypadku wybór nowego szefa rządu będzie chroniony przed „kaprysem” parlamentu, zapobiegającym przypadkowości wyboru. „Istota konstruktywnego wotum nieufności polega na tym, że do powołania nowego premiera i alternatywnego rządu może dojść tylko w wyniku sformowania nowej koalicji, dysponującej większością głosów ogólnej liczby członków izby”<sup>6</sup>. Inna procedura, na przykład bezwzględnej większości, ale przy obniżonym kworum, umożliwia jedynie szybkie powołanie nowego premiera, lecz naraża go na obstrukcję negatywnej większości i nie prowadzi do stabilności rządu.

Procedura konstruktywnego wotum nieufności ma z jednej strony zapewnić parlamentowi (lub jego izbie) możliwość skutecznej kontroli nad rządem (wyrażenia dezaprobaty dla polityki rządu), a z drugiej chronić rząd i stabilność ustrojową<sup>7</sup>. Ochrona rządu przed przypadkowymi większościami negatywnymi jest realizowana przede wszystkim poprzez warunki i wymogi formalne tej procedury.

„Konstruktywność” procedury wotum nieufności jest widoczna na dwóch płaszczyznach: konstruktywności wniosku oraz konstruktywności głosowania. Konstruktywność wniosku przejawia się w konieczności wskazania w nim kandydata na urząd szefa rządu, konstruktywność głosowania zawiera się w konieczności opowiedzenia się za wnioskiem większości ustawowej liczby parlamentarzystów. Wymagana większość głosów sprawia, prawie gwarantuje, że nowy premier dysponuje w parlamencie większością akceptującą jego działania personalno-programowe, tak więc konstruktywna większość parlamentarna zastępuje dotychczasową.

Konstruktywne wotum nieufności jest nie tylko instrumentem urzeczywistniającym odpowiedzialność polityczną szefa rządu, ale także szczególną formułą wyboru nowego premiera<sup>8</sup>. Parlament poprzez konstruktywne wotum nieufności wypełnia nie tylko swoją funkcję kontrolną w stosunku do rządu, ale także funkcję kreacyjną.

---

<sup>6</sup> M. Domańska, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domańska, Warszawa 1997, s. 135.

<sup>7</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., Lublin 2007, s. 558; P. Winczorek, *Komentarz...*, op. cit., s. 321.

<sup>8</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 11, 14.

Celem artykułu jest przedstawienie i porównanie instytucji wotum nieufności w RFN i III RP w trzech aspektach: uwarunkowania wprowadzenia, najistotniejszych punktów procedury, skutków oraz oceny.

### Determinanty ustanowienia

Konstytucja Niemiec, podobnie jak odbudowa aparatu państwowego, była tworzona oddolnie, w szczególnych okolicznościach okresu powojennego, z udziałem mocarstw zachodnich, które wskazywały zasady przyszłej konstytucji oraz wytyczne w sprawie zakresu władzy państwowej<sup>9</sup>. Kształt przyjętych rozwiązań został zdeterminowany licznymi czynnikami, wewnętrznymi i zewnętrznymi, wśród których najważniejsze to: niemiecka tradycja ustrojowa, doświadczenia Republiki Weimarskiej i okresu państwa faszystowskiego, postulaty państw okupujących<sup>10</sup>. Spośród tych przesłanek, pierwszoplanową dla ustanowienia zmodyfikowanego systemu kanclerskiego i instytucji konstruktywnego wotum nieufności, były negatywne doświadczenia okresu obowiązywania konstytucji weimarskiej<sup>11</sup>.

Konstytucja weimarska wprowadziła nowy, oryginalny system mieszany, prezydencko-parlamentarny, łączący demokrację pośrednią i bezpośrednią. Konstytucja ustanowiła dwa silne, równorzędne, niezależne od siebie i wybierane w wyborach powszechnych organy władzy – prezydenta i Sejm. System ustrojowy oparty został na współdziałaniu i wymogu zgodności tych organów, w przypadku konfliktu między nimi decydować miał naród – albo przez ponowne wybory po rozwiązaniu Sejmu przez prezydenta albo przez odwołanie prezydenta na wniosek Sejmu. W praktyce politycznej, destabilizującej system weimarski, zabezpieczenia te nie sprawdziły się. Rząd ponosił podwójną odpowiedzialność: przed prezydentem i parlamentem. W myśl konstytucji prezydent powoływał i odwoływał kanclerza Rzeszy (art. 53), Sejm mógł uchwalić wotum nieufności zobowiązujące prezydenta do zdymisjonowania rządu. Podwójna zależność osłabiała pozycję kanclerza, w ówczesnych warunkach politycznych prowadziła do sytuacji kryzysowych<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> E. Zieliński, *Konstytucja zjednoczonych Niemiec*, w: *Zjednoczone Niemcy*, red. K. A. Wojtaszyk, Warszawa 1996, s. 10–11.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>11</sup> M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 114.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 117.

Model ustrojowy ustanowiony w konstytucji weimarskiej dla swej stabilności i skuteczności funkcjonowania wymagał istnienia trwałej większości parlamentarnej. W okresie obowiązywania konstytucji większość taka nie powstała, między innymi na skutek funkcjonowania proporcjonalnego systemu wyborczego, co prowadziło do częstych kryzysów rządowych<sup>13</sup>. Cechą charakterystyczną Republiki Weimarskiej było zjawisko formowania się większości negatywnych, czyli zdolnych do obalenia rządu, ale niebędących w stanie utworzyć i poprzeć większościowego rządu. Tworzone gabinety miały zwykle charakter mniejszościowy, były jedynie tolerowane przez parlament.

Przyjęty w konstytucji system ustrojowy stwarzał możliwość ewolucji w kierunku rządów prezydenckich lub przewagi parlamentu, w praktyce, na skutek rozbitcia politycznego Sejmu, doszło do dominacji prezydenta<sup>14</sup>. Prezydent zaczął odgrywać samodzielną rolę polityczną. Tendencja ta szczególnie uwydatniła się od 1925 r., kiedy urząd prezydenta objął marszałek Hindenburg, dążący do wprowadzenia rządów jednostki. Prezydent Hindenburg, na skutek konfliktu między ugrupowaniami prawicy i lewicy, powodującego paraliż mechanizmów konstytucyjnych, doprowadził do powstania rządów prezydenckich, których podstawą było posiadanie przez rząd zaufania prezydenta, kształtował skład i politykę rządu bez udziału parlamentu<sup>15</sup>. Kiedy w 1932 r. najsilniejszą partią w Reichstagu stała się NSDAP prezydent Hindenburg 31 stycznia 1933 r. mianował na stanowisko kanclerza przywódcę partii A. Hitlera. W krótkim czasie nastąpiło przekształcenie systemu ustrojowego Niemiec: 24 marca 1933 r. uchwalono ustawę przekazującą rządowi pełnię władzy ustawodawczej, w 1934 r., po śmierci Hindenburga, Hitler przejął kompetencje prezydenta. Nowy system ustrojowy III Rzeszy formalnie opierał się na konstytucji weimarskiej, zmienionej, lecz nigdy nie zastąpionej nowym aktem podobnej rangi. Było to możliwe także dlatego, że konstytucja weimarska nie zawierała mechanizmów kontrolnych, przeciwdziałających nadużyciom władzy i uniemożliwiających przejęcie władzy przez jeden z organów naczelnych<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> W ciągu 14 lat istnienia Republiki Weimarskiej zostało utworzonych aż 26 gabinetów. M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 118.

<sup>14</sup> E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza RFN*, Katowice 1972, s. 16.

<sup>15</sup> M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 118.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 119.

Konstruktywne wotum nieufności pojawiło się w doktrynie niemieckiej już w okresie Republiki Weimarskiej, jako odpowiedź na jej słabości. Powstała wówczas koncepcja tzw. pozytywnego wotum nieufności, autorstwa Heinricha Herrfahrdta, uzależniająca „ustąpienie rządu od zdolności opozycji parlamentarnej do wyłonienia nowego gabinetu i jednocześnie zwalniania prezydenta z obowiązku odwołania kanclerza i rządu, wobec którego parlament uchwalił wotum nieufności bez przedstawienia realnej alternatywy personalnej i programowej”<sup>17</sup>.

System niemiecki, aż do momentu jego wprowadzenia w 1949 r., nie posiadał tradycji rządów parlamentarnych<sup>18</sup>. Do upadku cesarstwa utrzymywała się stara zasada pełni władzy monarszej, i to nie w postaci zmitologizowanej, jak w innych państwach, ale realnej, uwidaczniającej się w codziennej praktyce ustrojowej<sup>19</sup>. Parlamenti, ani centralny ani krajowe, nie odgrywały, choćby przejściowo, dominującej roli. Doktryna niemieckiego prawa państwowego, afirmująca istniejący system, nie interesowała się funkcjonowaniem państw parlamentarnych. Pierwsze opracowania dotyczące systemu parlamentarnego jako alternatywy ustrojowej dla Niemiec pojawiły się dopiero pod koniec I wojny światowej, ich cechą charakterystyczną była dezaprobata dla systemu III Republiki Francuskiej. Natomiast za wzór do naśladowania uznawano system angielski, w którym szczególnie afirmowano równowagę parlamentu i egzekutywy, co stało się podstawą konstrukcji systemu konstytucji weimarskiej<sup>20</sup>.

„Punktem wyjścia w pracach nad nową konstytucją niemiecką było powszechne wśród członków Rady Parlamentarnej przekonanie, że podstawową przyczyną wadliwego funkcjonowania weimarskiego systemu parlamentarnego było niewłaściwe skonstruowanie mechanizmów władzy, a w szczególności stosunków między parlamentem, prezydentem a rządem”<sup>21</sup>. Nie zrezygnowano jednak z systemu parlamentarnego, a zdecydowano się go urzeczywistnić i zmodyfikować. Konwent Konstytucyjny przygotowujący główne zasady i założenia projektu<sup>22</sup> uznał, że w przy-

---

<sup>17</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 10. Szerzej zob.: E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko...*, op. cit., s. 18–25.

<sup>18</sup> M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 114.

<sup>19</sup> E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny*, w: *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986, s. 423.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 424.

<sup>21</sup> M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 119.

<sup>22</sup> Konwent Konstytucyjny był specjalną komisją rzeczoznawców, złożoną ze specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego, powołaną w sierpniu 1948 r. przez

szłej konstytucji należy uwzględnić następujące reguły: 1) rząd powinien być zależny od parlamentu, przy czym wystarczy zaufanie wyrażone jedynie kanclerzowi; 2) udaremnienie negatywnej większości parlamentarnej niedopuszczenie do utworzenia rządu lub obalenia już istniejącego; 3) ustanowienie prezydenta jako władzy neutralnej, wybieranej przez parlament<sup>23</sup>.

W toku prac Rady Parlamentarnej koncentrowano się na poszukiwaniu rozwiązań, które eliminowałyby negatywne skutki konstytucji weimarskiej. Nawiązywano także do niemieckich tradycji ustrojowych, wśród członków Rady Parlamentarnej dominował pogląd o konieczności odrzucenia obcych wzorów i uwzględnienia, w jak największym stopniu, własnych tradycji ustrojowych<sup>24</sup>.

W końcowym rezultacie ustanowiono nowy, oryginalny system ustrojowy, nazywany systemem kanclerskim lub demokracją kanclerską<sup>25</sup>. Jest to system parlamentarny, a właściwie mieszczący się w ramach systemu parlamentarnego, ale wysoce zrationalizowany<sup>26</sup>, w którym rządy należą faktycznie do szefa gabinetu. Jego cechą charakterystyczną, a jednocześnie racjonalizacją systemu, jest wzmocnienie pozycji kanclerza, przede wszystkim poprzez jednoosobową odpowiedzialność i konstruktywne wotum nieufności. W systemie federalnych organów państwowych kanclerz zajmuje samodzielną pozycję, został strukturalnie wyodrębniony, posiada samostne, władcze kompetencje, z których najbardziej istotnymi są uprawnienia do formowania składu rządu i ustalania wytycznych polityki<sup>27</sup>.

Jak stwierdził M. Domagała „oryginalność rozwiązań niemieckich w największym stopniu przejawia się właśnie w sposobie egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej”<sup>28</sup>, czyli w ograniczeniu odpowie-

---

premierów krajowych do przygotowania prac Rady Parlamentarnej. Jego zadaniem było opracowanie szczegółowych założeń przyszłej konstytucji. Posiadał jedynie funkcje opiniodawcze, lecz w praktyce to jego projekt przesądził o przyjętych rozwiązaniach ustrojowych. Zob. M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 120; E. Zieliński, *Konstytucja zjednoczonych Niemiec...*, op. cit., s. 11.

<sup>23</sup> M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 120.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 114 i 120.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005, s. 91.

<sup>26</sup> E. Zieliński, *Konstytucja zjednoczonych Niemiec...*, op. cit., s. 13.

<sup>27</sup> J. Galster, *Prezydent Federalny w świetle Ustawy Zasadniczej i praktyki konstytucyjnej RFN*, w: *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję Warszawa, Senat RP, 22–23 lutego 1993*, Warszawa 1993, s. 29.

<sup>28</sup> M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 129.

działności do osoby kanclerza oraz w konstruktywnym wotum nieufności. Konstruktywne wotum nieufności jest uznawane za mechanizm charakteryzujący w sposób najbardziej dobitny niemiecki parlamentaryzm<sup>29</sup>.

Konstytucja ustanowiła szereg mechanizmów służących rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych i zabezpieczających stabilność rządów (ochrona kanclerza mniejszości). Celem twórców konstytucji była konstrukcja systemu zapewniającego stabilność rządu i wyeliminowanie możliwości jego obalenia przez większość negatywną, niezdolną do utworzenia nowego rządu<sup>30</sup>. Ten cel zasadniczy – stabilność rządu – starano się zapewnić mechanizmami konstytucyjnymi, które w istocie rzeczy posiadały antyparlamentarny charakter<sup>31</sup>.

W Polsce konstruktywne wotum nieufności pojawiło się po raz pierwszy w Małej Konstytucji z 1992 r., która ustanowiła dwa warianty procedury wotum nieufności dla rządu: zwykłą i konstruktywną. Ta ostatnia mogła więc być zastosowana fakultatywnie, Sejm, egzekwując odpowiedzialność polityczną Prezesa Rady Ministrów, mógł wykorzystać albo wotum nieufności albo konstruktywne wotum nieufności.

Regułę konstruktywnego wotum nieufności przyjęto w projektach konstytucji zgłoszonych przez PSL–UP, SLD, UD i w projekcie obywatelskim, przy czym w projekcie UD przewidziane było także zwykłe wotum nieufności<sup>32</sup>.

Podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego jej członkowie musieli rozstrzygnąć, czy przyjąć rozwiązania z Małej Konstytucji czy wyłącznie konstruktywne wotum nieufności. Przeciwnicy obowiązujących wówczas regulacji argumentowali, że konstruktywne wotum, jako trudniejsze do przeprowadzenia, nie będzie praktykowane. Z kolei przeciwnicy konstruktywnego wotum nieufności jako wyłącznej formy egzekwowania odpowiedzialności rządu uważali, że stanowi ono odejście od systemu parlamentarno-gabinetowego<sup>33</sup>. Konstruktywne wotum nieufności przewidziane było w projekcie jednolitym podkomisji re-

<sup>29</sup> E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny...*, op. cit., s. 421.

<sup>30</sup> E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, w: E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 1997, s. 124.

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 108.

<sup>32</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 12.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 13.

dakcyjnej, jego zdeklarowanymi zwolennikami byli eksperci Komisji. Profesor Piotr Winczorek opowiadał się za tym, aby skonstruować „rząd trudny do obalenia, czyli trwały”<sup>34</sup>, profesor Kazimierz Działocha argumentował, że rząd ma być silnym elementem władzy wykonawczej przez to, że będzie go trudniej obalić<sup>35</sup>. Ostatecznie przyjęto konstruktywne wotum nieufności jako jedyną formę odwołania przez Sejm Rady Ministrów, co oznaczało zerwanie z instytucją zwykłego wotum nieufności, gromadzącą tzw. „większość negatywną” i otwierającą kryzys rządowy<sup>36</sup>. Można więc stwierdzić, że o ustanowieniu konstruktywnego wotum nieufności w Konstytucji z 1997 r. zadecydowała wola i racjonalność polityczna jej twórców.

### Procedura konstruktywnego wotum nieufności

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec w art. 67 stanowi: „Parlament Federalny może wyrazić kanclerzowi wotum nieufności tylko w ten sposób, że dokona wyboru jego następcy większością głosów swoich członków i zwróci się do prezydenta federalnego z wnioskiem o odwołanie dotychczasowego kanclerza federalnego. Prezydent federalny jest zobowiązany przychylić się do wniosku i mianować elekta”.

Z wnioskiem o wotum nieufności wobec urzędującego kanclerza mogą wystąpić członkowie Bundestagu, w liczbie co najmniej 1/4 deputowanych (art. 97 Regulaminu Bundestagu). Wniosek, jako że posiada charakter konstruktywny, musi zawierać nie tylko żądanie ustąpienia dotychczasowego kanclerza, ale także imiennie wskazanego kandydata na urząd kanclerza. Regulamin parlamentarny w art. 97 stanowi, że żaden wniosek nie może być poddany pod głosowanie, jeśli nie zawiera zgłoszenia kandydata na stanowisko kanclerza<sup>37</sup>. Oznacza to połączenie dwóch wniosków – o odwołanie dotychczasowego i powołanie nowego kanclerza, głosowanie jest jedno, nad całością wniosku. Nie dopuszcza się więc pod głosowa-

<sup>34</sup> Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn XXII, Warszawa 1996, s. 67.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 69.

<sup>36</sup> W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 343.

<sup>37</sup> E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny...*, op. cit., s. 420; E. Zieliński, *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 212.



nie wniosku o wyrażenie kanclerzowi wotum nieufności, jeżeli nie zawiera on nazwiska kandydata na urząd kanclerza. Głosowanie nad wnioskiem jest przeprowadzane nie wcześniej niż po upływie 48 godzin od jego zgłoszenia. Czas ten ma służyć ostudzeniu emocji i przygotowaniu frakcji parlamentarnych. W doktrynie zakładano, że jeśli w tym czasie kanclerz złożyłby dymisję, prezydent powinien wstrzymać się z jej udzieleniem do czasu zakończenia postępowania w parlamencie<sup>38</sup>.

Aby wniosek był przyjęty, musi opowiedzieć się za nim większość ogólnej liczby członków Bundestagu. Głosowanie jest tajne, przeprowadzana jest tylko jedna tura. Deputowani głosują jednocześnie nad wyborem nowego kanclerza i zwróceniem się do prezydenta o odwołanie dotychczasowego<sup>39</sup>. Przyjęcie wniosku przez Bundestag obliguje prezydenta do odwołania dotychczasowego kanclerza i mianowania na to stanowisko wybranego elekta. Te czynności prezydenta mają charakter formalny, protokolarny.

W dotychczasowej niemieckiej praktyce politycznej zgłoszone zostały jedynie dwa wnioski w sprawie konstruktywnego wotum nieufności, a tylko jeden został uchwalony. Po raz pierwszy wniosek został zgłoszony w 1972 r. wobec kanclerza W. Brandta. Doszło wówczas do pewnych kontrowersji związanych z ratyfikacją tzw. układów wschodnich i pewna liczba posłów koalicji rządowej była skłonna do secesji<sup>40</sup>. Partie opozycyjne – CDU i CSU na stanowisko kanclerza proponowały R. Barzela, lecz wniosek został odrzucony. Drugi wniosek zgłoszono w październiku 1982 r., na skutek rozpadu koalicji SPD/FDP i powstania nowej – CDU/CSU i FDP. Ze stanowiska kanclerza odwołano H. Schmidta i wybrano H. Kohla<sup>41</sup>.

W Polsce adresatem wotum nieufności jest cała Rada Ministrów, nastąpiło powiązanie odpowiedzialności premiera i rządu w ten sposób, że Sejm chcąc wyrazić dezaprobatę Prezesowi Rady Ministrów musi uchwalić wotum nieufności całej Radzie Ministrów i odwrotnie, uchwalając wotum nieufności Radzie Ministrów negatywnie ocenia działania premiera<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 90–91.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>40</sup> E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, w: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, Warszawa 1989, s. 271.

<sup>41</sup> E. Zieliński, *Rząd Republiki Federalnej Niemiec...*, op. cit., s. 213.

<sup>42</sup> Z. Szelięga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 77.

Inaczej rzecz ujmując, nie jest możliwe odwołanie jedynie szefa rządu lub członków Rady Ministrów przy pozostawieniu na stanowisku premiera, odpowiedzialność szefa rządu zawiera się w odpowiedzialności rządu. Powodem pociągnięcia całej Rady Ministrów do odpowiedzialności politycznej jest negatywna ocena polityki rządu dokonana przez Sejm<sup>43</sup>. Może on oceniać politykę rządu w sposób swobodny, w praktyce kieruje się zwykle kryteriami natury politycznej<sup>44</sup>.

Procedura wotum nieufności ma charakter sformalizowany i zawiera szereg wymogów zapobiegających podjęciu pochopnej i przypadkowej decyzji<sup>45</sup>. Procedura rozpoczyna się złożeniem wniosku o wotum nieufności do łaski marszałkowskiej. Marszałek Sejmu nie został prawnie zobowiązany do kontroli wstępnej wniosku. Na skutek braku stosownych regulacji konstytucjonalności dostrzegają niebezpieczeństwo wykorzystania przez Marszałka Sejmu, reprezentującego zwykle większościową opcję parlamentarną, uprawnień kontrolnych w celu kwestionowania ze względów formalnych i blokowania przedłożonych wniosków, które to działania zmierzałyby do rozpadu nowo powstałej koalicji<sup>46</sup>. W tej kwestii słuszne wydaje się stanowisko W. Sokolewicza, że Marszałek Sejmu powinien ustalić, „czy zgłoszony wniosek nie jest wadliwy, a więc przede wszystkim czy został zgłoszony przez odpowiednią liczbę posłów i przez nich podpisany oraz czy wskazuje kandydata na nowego premiera”<sup>47</sup>, a ewentualne uchybienia powinny być usunięte przez wnioskodawców we wskazanym przez Marszałka terminie<sup>48</sup>.

Z wnioskiem może wystąpić co najmniej 46 posłów, co stanowi 10 proc. składu Sejmu. Warunek ten ma stanowić barierę przed występo-

---

<sup>43</sup> Przedmiotem odpowiedzialności jest działalność Rady Ministrów we wszystkich jej wymiarach. Mogą to być działania podejmowane na posiedzeniach Rady Ministrów, aktywność jej organów wewnętrznych, np. stałego komitetu czy działalność premiera i członków rządu podejmowane w imieniu Rady Ministrów. Odpowiedzialność polityczna obejmuje wszystkie płaszczyzny pracy rządu, a więc dotyczy zarówno aktów prawnych, deklaracji politycznych, działań w polityce wewnętrznej i zewnętrznej. Zob. m.in. K. Leszczyńska, *Rada Ministrów i administracja rządowa – władza wykonawcza*, w: *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Szeliga, Lublin 2006, s. 119.

<sup>44</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 559.

<sup>45</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, op. cit., s. 77.

<sup>46</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 564–565.

<sup>47</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, op. cit., uwaga 22, s. 38.

<sup>48</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 565.

waniem z wnioskiem przez małe grupy polityczne, realizujące doraźne cele polityczne, lecz pozbawione szans uchwalenia wotum nieufności<sup>49</sup>. Należy w tym miejscu zauważyć, że większe grupy, aby ich działanie przyniosło zamierzony cel, muszą zgromadzić poparcie parlamentarnej większości. Racjonalność polityczna wymaga więc, aby przed złożeniem wniosku frakcje partyjne w parlamencie podjęły decyzje polityczne dotyczące zawarcia nowych koalicji<sup>50</sup>.

Wniosek musi mieć formę pisemną, ale nie musi być uzasadniony<sup>51</sup>. Po złożeniu wniosku nie może już mieć miejsca skreślanie, wycofanie czy dopisywanie wnioskodawców (art. 115 ust. 2 Regulaminu Sejmu)<sup>52</sup>, nie można także składać nowych wniosków. Marszałek Sejmu o złożeniu wniosku informuje prezydenta i premiera.

Wniosek ma zawierać imiennie wskazanego kandydata na urząd Prezesa Rady Ministrów, co jest integralną częścią wniosku<sup>53</sup>, stanowi niezbędny warunek i istotę jego konstruktywności. Imienne wskazanie kandydata oznacza wskazanie jego danych osobowych, na skutek milczenia przepisów prawa przyjmuje się prawne domniemanie wyrażenia zgody na kandydowanie<sup>54</sup>. Podkreślić należy, że wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów i powołanie wskazanego kandydata stanowią całość, nie mogą być traktowane oddzielnie, są ze sobą połączone i wspólnie rozpatrywane oraz głosowane na posiedzeniu Sejmu<sup>55</sup>.

Wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od jego złożenia. Przyjęcie siedmiodniowego terminu zapobiega podjęciu emocjonalnej i przypadkowej decyzji, a także umożliwia ukształtowanie się w Sejmie nowej, większościowej koalicji<sup>56</sup>. Czas ten może też zostać wykorzystany przez rządzącego premiera do zdyscypli-

---

<sup>49</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, op. cit., uwaga 19, s. 32.

<sup>50</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 562.

<sup>51</sup> W literaturze przedmiotu podnosi się, że wymóg uzasadnienia wniosku ograniczałby uprawnienia Sejmu do egzekwowania odpowiedzialności. Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, op. cit., uwaga 19, s. 36.

<sup>52</sup> Regulacja taka ma na celu ochronę posłów przed ewentualnymi naciskami, które mogłyby spowodować zmianę ich decyzji. Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, op. cit., uwaga 19, s. 32.

<sup>53</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 14.

<sup>54</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 564.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 563.

<sup>56</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, op. cit., s. 78; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., s. 321.

nowania posłów koalicji, pozyskania przychylności niezdecydowanych frakcji czy wręcz pojedynczych posłów spoza ugrupowań tworzących większość sejmową<sup>57</sup>.

Rozpatrzenie wniosku i głosowanie jest przeprowadzane na najbliższym posiedzeniu Sejmu po upływie terminu, ale nie później niż na następnym posiedzeniu (art. 115 ust. 4 Regulaminu Sejmu)<sup>58</sup>. Rozpatrzenie wniosku obejmuje wystąpienie przedstawiciela wnioskodawców, wskazującego treść wniosku i motywy jego zgłoszenia, dyskusję, składającą się z wypowiedzi posłów, pytań do rządu i wnioskodawców, oraz ewentualny udział Prezesa Rady Ministrów (art. 115 ust. 6 Regulaminu Sejmu)<sup>59</sup>. Premier może zabrać głos po wyczerpaniu listy mówców, przysługuje mu swoiste „ostatnie słowo”<sup>60</sup>, jako osobie, której działania zostały poddane krytyce.

Podkreślić należy, że w przepisach prawnych nie zostało przewidziane wystąpienie kandydata na premiera, co uniemożliwia posłom zapoznanie się z założeniami programowymi przyszłego rządu i ocenę kwalifikacji kandydata<sup>61</sup>. Kandydat na stanowisko Prezesa Rady Ministrów może zabrać głos w debacie na zasadach ogólnych, ale tylko wówczas, gdy sprawuje mandat poselski<sup>62</sup>. Wydaje się, że prawne regulacje nie są w tym względzie optymalne i powinny być zmienione według jednego z dwóch wariantów. Pierwszym jest wymóg, by wystąpienie przedstawiciela wnioskodawców, oprócz krytyki poczynań rządu, zawierało także tezy programowe nowego rządu oraz ukazanie kandydata na nowego premiera<sup>63</sup>. Drugie to wystąpienie kandydata na urząd premiera, zawierające założenia programowe nowego rządu. Każde z tych rozwiązań miałyby istotny

---

<sup>57</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 20.

<sup>58</sup> Ustalone regulaminowo przepisy zostały poddane krytyce, przede wszystkim z uwagi na możliwość manipulowania nimi przez Marszałka Sejmu. Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, op. cit., uwaga 22, s. 39; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 566–567.

<sup>59</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, op. cit., s. 79. Odnotować należy, że wobec braku stosownych przepisów prawa i praktyki w tym zakresie, porządek rozpatrzenia wniosku ustalony został przez doktrynę prawa. Zob. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 567.

<sup>60</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 15.

<sup>61</sup> S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 2002, s. 48–49.

<sup>62</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 15.

<sup>63</sup> S. Patyra, *Prawnoustrojowy status...*, op. cit., s. 48.

walor informacyjny, mogłoby także – przynajmniej teoretycznie – wpłynąć na wynik głosowania<sup>64</sup>.

Głosowanie nad wnioskiem jest jawne, może przyjąć formę głosowania imiennego, jest przeprowadzane jeśli obecna jest co najmniej połowa ogólnej liczby posłów, głosuje się jednocześnie nad odwołaniem urzędującego i wyborem nowego premiera<sup>65</sup>. Są to właściwie dwie decyzje Sejmu – odwołanie urzędującego rządu i wybór nowego premiera, podjęte podczas jednego głosowania.

Uchwalenie wniosku następuje większością ustawowej liczby posłów, tj. głosami minimum 231 posłów. Oznacza to, i stanowi determinantę uzyskania takiej ilości głosów, sformowanie w Sejmie pozytywnej większości parlamentarnej, stanowiącej zaplecze polityczne nowego rządu. Utworzenie takiej większości sejmowej powinno przebiegać według reguł stosowanych zwykle podczas formowania koalicji w procesie tworzenia rządu<sup>66</sup>.

W kwestii wniosku dodać należy, że może ich być zgłoszonych kilka jednocześnie, ze wskazaniem innego kandydata na urząd premiera, jeden poseł może złożyć podpis pod kilkoma wnioskami (ani Konstytucja, ani regulamin tego nie zabraniają). W takim przypadku wnioski są głosowane oddzielnie, według kolejności zgłoszenia, ewentualne uchwalenie jednego czyni bezprzedmiotowym głosowanie nad następnymi<sup>67</sup>.

Konstytucja RP ograniczyła możliwość ponownego postawienia wniosku o wotum nieufności w ciągu 3 miesięcy stanowiąc, że powtórny wniosek zgłoszony w tym terminie musi być poparty przez co najmniej 115 posłów (1/4 ustawowej ich liczby). Regulacja ta stanowi swoistą „ochronę przed zbyt emocjonalnym działaniem posłów”<sup>68</sup>, ma „niewątpliwie restrykcyjny charakter i wymierzony przeciwko opozycji, która zbyt pochopnie podjęła próbę obalenia rządu, nie dysponując rozeznaniem co do własnych, realnych możliwości konstruktywnego działania”<sup>69</sup>.

Wątpliwości budzi sformułowanie „powtórny wniosek”, nie dotyczy to oczywiście adresata wniosku. Według W. Sokolewicz o „powtórności” wniosku decyduje odniesienie go do tego samego rządu i wskazanie

<sup>64</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 16.

<sup>65</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, op. cit., s. 322.

<sup>66</sup> R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 561.

<sup>67</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 15.

<sup>68</sup> K. Leszczyńska, *Rada Ministrów...*, op. cit., s. 121.

<sup>69</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 16.

w nim tego samego kandydata<sup>70</sup>, co oznaczałoby, że wskazanie innej osoby nie wymagałoby poparcia wniosku przez 115 posłów lub 3 miesięcznego oczekiwania. Zdaniem S. Patyry, powołującego się na intencje ustrojodawcy, którego celem była ochrona rządu także przed „niepotrzebnym zamętem politycznym”, trzymiesięczny termin „powinien odnosić się do wszystkich wniosków, jakie zmierzają do obalenia tego samego rządu, niezależnie od tego, kto figuruje w nich jako kandydat na Prezesa Rady Ministrów”<sup>71</sup> i należałoby dodać, kto podpisał się pod wnioskiem. Stanowisko S. Patyry wydaje się bardziej przekonujące, więc aby uniknąć doktrynalnych wątpliwości, należałoby użyć określenia „kolejny wniosek”.

Porównując niemiecką i polską procedurę konstruktywnego wotum nieufności, można wskazać zarówno podobieństwa, jak i różnice przyjętych rozwiązań. Pierwszą konstatacją jest stwierdzenie, że polskie regulacje stanowią wyraźne odwołanie do konstrukcji niemieckiej<sup>72</sup>. Podobieństwa procedury są widoczne w jej zasadniczych elementach: konieczności wskazania we wniosku kandydata na urząd szefa rządu oraz przyjęcie wniosku większością ustawowej liczby posłów. Różnice procedur dotyczą wniosku oraz czasu między złożeniem wniosku i głosowaniem. W kwestii wniosku odrębne jest to, że w modelu niemieckim jedynym adresatem wotum nieufności jest kanclerz, gdyż tylko on ponosi odpowiedzialność polityczną przed Bundestagiem, w Polsce adresatem jest cały rząd<sup>73</sup>. Ponadto różna jest struktura samego wniosku o podjęcie uchwały w przedmiocie wotum nieufności – w Polsce wniosek składa się z dwóch elementów: oprócz części konstruktywnej zawiera również negację dotyczącą rządu<sup>74</sup>. Ta „destrukcyjna” część odnosi się do Rady Ministrów jako całości. Inna jest także liczba podpisów niezbędnych do złożenia wniosku (Niemcy – 1/4 deputowanych, Polska – 46 posłów).

Warto także zauważyć, że w Polsce korzystano nie tylko z niemieckich rozwiązań, ale też doświadczeń. W Niemczech, na początku obowiązywania konstytucji, procedura konstruktywnego wotum nieufności budziła pewne problemy. Obawiano się sytuacji przeprowadzania dwóch gło-

---

<sup>70</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, op. cit., s. 34.

<sup>71</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 17.

<sup>72</sup> Ibidem, s. 10, 19.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 19.

<sup>74</sup> Ibidem.

wań, w których za wnioskiem o wotum nieufności głosowałyby konstytucyjna większość deputowanych, ale zabrakłoby takiej większości do wyboru nowego kanclerza. Przyjmowano, że w takiej sytuacji decyzja parlamentu, jako niezgodna z art. 67 Ustawy Zasadniczej, nie obligowałaby prezydenta do odwołania kanclerza<sup>75</sup>. Kwestię tę rozwiązała praktyka polityczna łącząc oba wnioski w jedną całość<sup>76</sup>. W praktyce więc, mimo że wniosek o wotum nieufności i o wybór następcy posiadają różną treść, są łączone i w znaczeniu prawnym stanowią jeden akt<sup>77</sup>. W Polsce, na skutek niemieckiej praktyki politycznej, nie było wątpliwości co do jednolitości wniosku i jednoczesności głosowania nad dwoma kwestiami zawartymi we wniosku.

Można przyjąć, że zarówno w Niemczech, jak i w Polsce istnieją podobne, teoretyczne scenariusze konstrukcji nowej większości parlamentarnej. Są one następujące: 1) rozpad dotychczasowej koalicji rządowej i utworzenie nowej większości na bazie części dotychczasowej koalicji i opozycji (lub jej części); koalicja rządowa musi się rozpaść, bo sama opozycja nie jest w stanie zgromadzić koniecznej większości; 2) w ramach rządzącej koalicji może nastąpić zmiana na stanowisku lidera, a tym samym chęć zmiany osoby premiera; 3) w przypadku rządu mniejszościowego wystarczy nawiązanie porozumienia między tzw. negatywną większością.

### Skutki i ocena

Skutkiem prawnym wyrażenia przez parlament konstruktywnego wotum nieufności jest bezwarunkowa dymisja rządu i jego szefa. Uchwal-

---

<sup>75</sup> E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny...*, op. cit., s. 420.

<sup>76</sup> Wniosek o wyrażenie wotum nieufności kanclerzowi W. Brandtowi za 1972 r. miał następującą treść: „Parlament Federalny zechce uchwalić: Parlament Federalny wyraża Kanclerzowi Willi Brandtowi wotum nieufności i wybiera jako jego Następcę posła Rainera Barzela na Kanclerza Federalnego Republiki Federalnej Niemiec. Prezydent Federalny jest proszony odwołać Kanclerza Federalnego Willi Brandta”. Wniosek o wotum nieufności kanclerzowi H. Schmidtowi z 1982 r. brzmiał: „Parlament Federalny zechce uchwalić: Niemiecki Parlament Federalny wyraża nieufność Kanclerzowi Federalnemu Helmutowi Schmidtowi, i jako jego następcę wybiera na Kanclerza Federalnego Republiki Federalnej Niemiec posła dra Helmuta Kohla. Prosi się Prezydenta Federalnego o udzielenie dymisji Helmutowi Schmidtowi”. Zob.: E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny...*, op. cit., s. 420–421.

<sup>77</sup> E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny...*, op. cit., s. 420–421.

nie wniosku powoduje złożenie przez premiera (kanclerza) dymisji rządu na ręce prezydenta, który jest zobowiązany do powołania wybranego przez parlament kandydata na urząd szefa rządu. Skutkiem politycznym wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności jest utrata legitymacji do rządzenia przez dotychczasowy rząd oraz powstanie nowej większości parlamentarnej i rządowej.

Polityczne skutki przyjęcia konstruktywnego wotum nieufności do systemu konstytucyjnego można podzielić na pozytywne i negatywne. Pozytywnym będzie zapewnienie stabilności i ciągłości rządu, zabezpieczenie przed kryzysami rządowym, przed tzw. „większościami negatywnymi”, za negatywny można uznać możliwość funkcjonowania tzw. rządu mniejszościowego.

Specyfika konstruktywnego wotum nieufności polega na tym, że w jego wyniku można obalić istniejący rząd tylko wówczas, gdy jednocześnie nastąpi wybór nowego szefa rządu, większością głosów członków parlamentu. Konstruktywność wniosku gwarantuje stworzenie nowej większości, przeciwnej dotychczasowej polityce rządowej, ale zdolnej do utworzenia nowego rządu. Tak więc „rozpad jednej większości jest rekompensowany powstaniem większości nowej, która w tym samym głosowaniu wyłoniła nowego Prezesa Rady Ministrów”<sup>78</sup>.

Konsekwencją przyjęcia możliwości odwołania premiera jedynie wówczas, gdy nastąpi wybór nowego, jest możliwość funkcjonowania rządu i jego szefa, którzy utracili zaufanie większości. Premier (kanclerz) nieposiadający większości parlamentarnej może sprawować funkcję do czasu, aż opozycyjna większość nie wybierze nowego, bezwzględną większością głosów. Funkcjonowanie premiera (kanclerza) mniejszości jest możliwe w sytuacji, gdy większościowa opozycja jest podzielona, nieskonsolidowana i nie jest w stanie osiągnąć zgody co do nowej, pozytywnej większości i osoby na stanowisko kanclerza. Okoliczności takie są zdecydowanie niekorzystne, funkcjonujący mniejszościowy premier jest narażony na obstrukcję ze strony parlamentu, na blokowanie rządowych projektów ustawodawczych. Aby nie dopuścić do paraliżu rządowej polityki ustawa zasadnicza RFN przewidziała środki ochrony kanclerza mniejszości, czyli regulacje pozwalające mu na działanie w trudnej sytuacji politycznej. Są to przede wszystkim: możliwość doprowadzenia do rozwiązania parlamentu (art. 68) i stan wyższej konieczności ustawodawczej (art. 81).

---

<sup>78</sup> W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa...*, op. cit., s. 343.



W praktyce politycznej RFN instytucja konstruktywnego wotum nieufności skutecznie uniemożliwiała obalenie rządu. Przyypadki Erharda z 1966 r. i W. Brandta z 1972 r. wskazały jednak, że opozycja, zbyt słaba by obalić rząd drogą konstytucyjną, może pozakonstytucyjnymi środkami doprowadzić do zmiany rządzących. Przykłady te pozwalają także na sformułowanie tezy, że konstruktywne wotum nieufności nadaje powstałym kryzysom rządowym bardziej zakamuflowany charakter i stwarza fikcję pełnej kontynuacji rządowej<sup>79</sup>.

W doktrynie niemieckiej konstruktywne wotum nieufności było określane czynnikiem stabilizacji systemu, zaporą przeciw sytuacji z Republiki Weimarskiej, „tarczą ochronną”, broniącą kanclerza przed negatywnymi większościami parlamentarnymi<sup>80</sup>. Oceny krytyczne tej instytucji koncentrowały się wokół następujących zarzutów: sprzeczności z modelem rządów parlamentarnych, nieuzasadnionego wzmocnienia pozycji kanclerza, niezdolności do rozwiązania rzeczywiście poważnego kryzysu<sup>81</sup> oraz utrzymywanie rządów nieposiadających parlamentarnej legitymacji<sup>82</sup>.

W Polsce podkreślano, że konstruktywne wotum nieufności powoduje wzmocnienie rządu, wymusza tworzenie większościowych koalicji parlamentarnych, a w sytuacji dekompozycji większości rządowej pozwala na zachowanie rządów. Krytycy instytucji eksponowali przede wszystkim osłabienie możliwości egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu<sup>83</sup>; osłabienie kreacyjnej funkcji parlamentu, którego udział w tworzeniu rządu w tej procedurze ogranicza się wyłącznie do wyboru nowego premiera<sup>84</sup> oraz oddanie władzy „w ciemno”, bez znajomości programu i składu personalnego nowego rządu. Wybór premiera w wyniku konstruktywnego wotum nieufności, jak to ujął S. Patyra, „konsumuje wotum zaufania dla nowego rządu, czyniąc premiera jedynym mężem zaufania parlamentu”<sup>85</sup>. Zaznaczyć należy, że wybór nowego szefa rządu jest ostatnim momentem, kiedy większość parlamentarna wpływa na personalny

<sup>79</sup> L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 106.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 103; E. Zieliński, *Rząd Republiki Federalnej Niemiec...*, op. cit., s. 214.

<sup>81</sup> L. Garlicki, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 103. Ibidem, s. 103–105, rozwinięcie tych zarzutów.

<sup>82</sup> E. Zwierzchowski, *Kanclerz a rząd federalny...*, op. cit., s. 422.

<sup>83</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów...*, op. cit., s. 80.

<sup>84</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 23.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 17; zob. także W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, op. cit., s. 48–49.

profil nowego rządu, po wyborze nie jest w stanie formalnie przeszkodzić nowemu szefowi w formowaniu gabinetu<sup>86</sup>.

Podsumowując stwierdzić należy, że konstruktywnego wotum nieufności wywiera wpływ na system polityczny (stabilizuje go) i wszystkie jego elementy, także na partie polityczne, które zmusza do pozytywnego działania. Instytucja ta wypełnia swój cel podstawowy – chroni rząd, racjonalizuje system parlamentarny, który w połączeniu z systemem wielopartyjnym może przynosić niestabilność rządów, „powstrzymuje parlament od pochopnego wykorzystywania możliwości obalenia rządu, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek alternatywy personalno-programowej”<sup>87</sup>. Skuteczne przeprowadzenie procedury konstruktywnego wotum nieufności jest uzależnione od umiejętności wypracowania przez opozycję personalnej i programowej alternatywy dla istniejącego rządu<sup>88</sup>, co potwierdzone zostanie wymaganą większością głosów.

Argumentem na rzecz instytucji konstruktywnego wotum nieufności jest jej kontynuacja po zrealizowaniu jedności Niemiec, o czym zadecydowało powszechne przekonanie o walorach rozwiązań ustawy zasadniczej z 1949 r.<sup>89</sup> Po sześćdziesięcioletnim okresie obowiązywania niemieckiej konstytucji należy stwierdzić, że jej cele zostały osiągnięte, a stworzone regulacje sprawdziły się w praktyce<sup>90</sup>. Choć istotną, decydującą wręcz rolę, w osiągnięciu stabilizacji niemieckiego systemu politycznego odegrał system partyjny. W Polsce instytucja konstruktywnego wotum nieufności spowodowała stabilność rządu, a także umożliwiła istnienie rządowi mniejszościowym (rząd Jerzego Buzka i Leszka Millera).

### Bibliografia

- Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Domagała M., *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

---

<sup>86</sup> S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, op. cit., s. 18.

<sup>87</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>88</sup> Ibidem, s. 22.

<sup>89</sup> E. Zieliński, *Konstytucja zjednoczonych Niemiec...*, op. cit., s. 9.

<sup>90</sup> M. Domagała, *System kanclerski...*, op. cit., s. 121.

- Galster J., *Prezydent Federalny w świetle Ustawy Zasadniczej i praktyki konstytucyjnej RFN*, w: *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję Warszawa, Senat RP, 22–23 lutego 1993*, Warszawa 1993.
- Garlicki L., *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978.
- Gdulewicz E., *Ustrój polityczny Niemiec*, w: E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, UMCS, Lublin 1997.
- Gdulewicz E., Kręcisz W., Orłowski W., Skrzydło W., Zakrzewski W., *Ustroje państw współczesnych*, UMCS, Lublin 1997.
- Instytucja prezydenta we współczesnym świecie. Materiały na konferencję Warszawa, Senat RP, 22–23 lutego 1993*, Warszawa 1993.
- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, Biuletyn XXII, Warszawa 1996.
- Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.
- Leszczyńska K., *Rada Ministrów i administracja rządowa – władza wykonawcza*, w: *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Szeliga, UMCS, Lublin 2006.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, UMCS, Lublin 2007.
- Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Szeliga, UMCS, Lublin 2006.
- Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1(42).
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2008.
- Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2008.
- Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróż, PWN, Warszawa 1989.
- Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, UMCS, Lublin 2003.
- Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008.
- Zieliński E., *Konstytucja zjednoczonych Niemiec*, w: *Zjednoczone Niemcy*, red. K. A. Wojtaszczyk, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996.

- Zieliński E., *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, *Rządy w państwach Europy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Zieliński E., Bokszczanin I., *Rządy w państwach Europy*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Zjednoczone Niemcy*, red. K. A. Wojtaszczyk, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1996.
- Zwierzchowski E., *Kanclerz a rząd federalny*, w: *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986.
- Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza RFN*, Katowice 1972.
- Zwierzchowski E., *Republika Federalna Niemiec*, w: *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróż, PWN, Warszawa 1989.

---

### Summary

The article is based on the premise that a constructive vote of no confidence is an institution of a political system which provides the best assurance for the stability of government and protection from governmental crises. The conditions and formal requirements of the procedure of a constructive vote of no confidence make it possible to protect a government from the consequences of the activity of an accidental negative majority. The paper aims to present and compare this procedure in the Federal Republic of Germany and Poland in terms of three main aspects: the conditions of its establishment, the actual procedure and the political consequences. A vote of constructive no confidence was introduced in Germany as a consequence of the negative experiences of the Weimar Republic, whereas in Poland it was the rational reasoning of the authors of the Constitution that provided for the procedure. The differences between the German and Polish procedures concern, among other things, the structure of the motion, the number of obligatory signatures under the motion, and the period from submission of the motion to the vote. The most fundamental political consequences of a vote of no confidence concern the strengthened position of the government and its leader, stabilization of the political system and enabling minority governments to be established. The paper concludes with the observation that a constructive vote of no confidence influences the political system and all its fundamental elements, protects the government and makes the parliamentary system more rational.