

MACIEJ RAKOWSKI
(ŁÓDŹ)

Wotum nieufności w PRL? Odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów w okresie obowiązywania konstytucji z 22 lipca 1952 r.

*Przez wiele lat władza przedstawiała się jako monolit,
co najwyżej ujawniano, i to dopiero po jakimś czasie,
konflikty personalne. Był to obraz nieprawdziwy¹.*

1. Wprowadzenie; 2. Konstytucyjna regulacja zmian w składzie Rady Ministrów PRL; 3. Zmiana na stanowisku prezesa Rady Ministrów PRL; 4. Odwołanie rządu po wyborach do Sejmu; 5. Forma prawna decyzji o zmianie rządu PRL; 6. Uwagi końcowe.

1

Wotum nieufności to instytucja kluczowa dla systemu parlamentarno-gabinetowego. Ten model ustrojowy występuje wówczas, gdy rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, a nie ponosi jej (co do zasady) przed głową państwa. Wotum nieufności przybiera różne formy – może dotyczyć całego ministerium lub tylko poszczególnych członków; może być równoznaczne z odwołaniem rządu albo wyrażać tylko żądanie jego dymisji (jak w Wielkiej Brytanii); może przybierać postać wyraźnej uchwały izby albo stanowić tzw. wotum dorozumiane; może też funkcjonować tzw. konstruktywne wotum nieufności. Zdarzało się, że interesująca nas instytucja ustrojowa opierała się na zwyczajach konstytucyjnych, a nie na treści przepisów ustawy zasadniczej².

Czy w systemie ustrojowym PRL odnajdziemy przejawy takiego parlamentarnego wotum nieufności? W konstytucji z 1952 r. izba ustawodawcza została opi-

¹ Z. Messner, 19 września 1988 r. (fragment przemówienia, w którym podał swój rząd do dymisji), Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja IX – Sesja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 37 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 września 1988 r.*, Warszawa 1988, s. 16.

² Znacznie szerzej problemy te omawiamy w: M. Rakowski, *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016.

sana jako najważniejszy z organów władzy państwowej i wyartykułowano zasadę, że Rada Ministrów odpowiada politycznie przed Sejmem. Nie można jednak mieć wątpliwości, że to nie w Sejmie zapadały decyzje najważniejsze dla ludowego państwa. Parlamentarne głosowania stanowiły jedynie realizację rozstrzygnięć podejmowanych na najwyższych szczeblach władz partyjnych³. Istotą tzw. demokracji ludowej była monopartyjność (w Polsce z zachowaniem dekoracji w postaci stronnictw satelickich) oraz brak politycznej rywalizacji podczas wyborów. W parlamencie nie istniała opozycja – krytykująca rząd i dążąca do przejęcia władzy – zatem z założenia nie mogło funkcjonować wotum nieufności rozumiane jako obalenie rządu przez nową większość parlamentarną.

Formalnie decyzję o składzie rządu w PRL podejmował Sejm⁴. Jak zatem wyglądało to w praktyce? Wiemy, że polityczne decyzje o rekonstrukcji gabinetu zapadały poza Sejmem – w kierownictwie PZPR lub nawet w Moskwie. A jaki był udział izby w odwoływaniu ministrów? Czy w peerelowskim parlamencie próbowano (choćby na zasadzie ustrojowej dekoracji) sięgać do rozwiązań typowych dla wotum nieufności (debata nad polityką rządu, spór o ocenę pracy gabinetu, zarzuty wobec premiera i poszczególnych ministrów), czy też ograniczano się do głosowania, by zachowany został tryb wskazany w konstytucji? (bez próby ukrycia, że decyzje zapadły poza salą sejmową)⁵. Który z przewidzianych w konstytucji trybów stosowany był częściej – odwołanie ministrów przez Sejm czy przez Radę Państwa? Interesujący nas system funkcjonował od wejścia w życie konstytucji z 1952 r. do przemian ustrojowych w 1989 r. Choć formalnie PRL istniała do grudnia 1989 r., to pół roku wcześniej relacje pomiędzy rządem a parlamentem już uległy radykalnej zmianie.

By odpowiedzieć na postawione pytania sięgnęliśmy przede wszystkim do protokołów posiedzeń Sejmu PRL⁶ i uchwał Sejmu oraz Rady Państwa, mających za przedmiot zmiany w składzie Rady Ministrów⁷.

³ Teoretycy prawa państwowego PRL przekonywali jednak, że to Sejm był centrum władzy. Kazimierz Biskupski pisał, że „u podstaw ustroju państwa socjalistycznego leży [...] zasada nadrzędności i pełni władzy najwyższego organu przedstawicielskiego, [...] [który] posiada pełnię władzy. Rząd jest w pełni od niego zależny, jest przez niego powoływany i odwoływany”, K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962, s. 252.

⁴ Wyjątkowo, gdy parlament nie obradował, decydowała Rada Państwa.

⁵ Z uwagi na ograniczone ramy tekstu nie zajmujemy się zmianami w składzie rządu polegającymi na wymianie jednego lub kilku jego członków.

⁶ Sejm 1952–1991, Biblioteka Sejmowa, https://bs.sejm.gov.pl/F?func=file&file_name=find-nowe-prl-sejm&local_base=ars01 [dostęp: 25.06.2017].

⁷ Od 1960 r. uchwały te publikowane były w Monitorze Polskim (jako pierwsza opublikowana została uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 16 listopada 1960 r. w sprawie po-

Odrębnie omawiamy przypadki zmiany prezesa Rady Ministrów (stanowiące rzeczywisty upadek gabinetu, choć najczęściej przybierający postać odwołania samego premiera) oraz odwoływanie rządu następujące po wyborach do Sejmu (gdy podawał się do dymisji cały gabinet, a następnie ponownie go powoływano). Dwukrotnie powyborcza dymisja rządu przyniosła zmianę premiera – te przypadki przedstawiamy w części poświęconej zmianom na stanowisku szefa rządu.

2

W konstytucji PRL⁸ interesujące nas zagadnienia uregulowano w Rozdziale 4 „Naczelne Organy Administracji Państwowej”. W art. 29 ust. 1 zapisano zasadę parlamentarnej odpowiedzialności ministerium: „Sejm powołuje i odwołuje Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków”. Ze względu na to, że Sejm zbierał się na sesjach (wiosennej i jesiennej), celowe było uregulowanie możliwości zmian w składzie rządu w czasie, gdy parlament nie obradował. Dlatego w ust. 2 wskazano, że „W okresach między sesjami Sejmu Rada Państwa na wniosek Prezesa Rady Ministrów powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Rada Państwa przedstawia swoją uchwałę Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia”.

Przewidziano zatem zarówno solidarną, jak i indywidualną odpowiedzialność ministrów przed parlamentem. Nie można mieć wątpliwości, że była to odpowiedzialność polityczna, a nie konstytucyjna. Świadczy o tym po pierwsze jej solidarny charakter, a po drugie – brak wskazania, że znajdowała ona zastosowanie w przypadku naruszenia prawa. Zasadzie odpowiedzialności rządu przed Sejmem nadano wysoką rangę – od jej wyartykułowania rozpoczynała się regulacja instytucji Rady Ministrów. W ustawie zasadniczej z 1952 r. nie przewidywano konstytucyjnej odpowiedzialności najwyższych urzędników⁹, zatem ministrowie ponosili odpowiedzialność za delikty na zasadach określonych w prawie karnym i cywilnym.

Trudności interpretacyjnych przysporzyć mógł art. 30 ust. 2: „Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem, a gdy Sejm nie obraduje – przed Radą Państwa”. Rodzi się pytanie, jak rozumieć użyty tam czasownik „odpowiada” i czy niósł on jakąkolwiek inną treść niż art. 29 ust. 1. Naszym

wołania Ministra Finansów, M.P. nr 85, poz. 386). W cytatach oraz tytułach uchwał zachowano oryginalną pisownię nazw: „Rząd” i „Prezes Rady Ministrów”.

⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

⁹ Odpowiedzialność konstytucyjna została zapisana w konstytucji w 1982 r., gdy ustanowiono Trybunał Stanu.

zdaniem było to jedynie zbędne potwierdzenie wyrażonej w poprzedzającym artykule zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem.

W 1976 r. zmieniły się oznaczenia wskazanych wyżej przepisów konstytucji. Po ogłoszeniu tekstu jednolitego ustawy zasadniczej¹⁰ art. 29 i 30 stały się odpowiednio art. 37 i 38. Ich treść pozostała niezmienniona.

Rozwiązania konstytucji PRL odpowiadają przepisom ustaw zasadniczych statuujących system parlamentarno-gabinetowy. Odwoływanie rządu przez izbę ustawodawczą prezentuje się jak klasyczne wotum nieufności. Nie ma jednak wątpliwości, że w Polsce Ludowej badane przepisy miały inne znaczenie ustrojowe. Sejm nie był ani organem samodzielnym, ani rzeczywistym przedstawicielstwem narodu, nie istniała też w nim opozycja, która – posługując się wotum nieufności – mogłaby doprowadzić do zmiany rządu. Uznajemy to za oczywiste i nie widzimy potrzeby omawiania tej kwestii.

Przepisy dotyczące powoływania i odwoływania rządu znajdowały się również w regulaminie Sejmu PRL z 21 listopada 1952 r.¹¹. W art. 3 regulaminu wskazano, że powołanie i odwołanie rządu oraz poszczególnych jego członków dokonywane jest przez izbę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów – to podwyższone *quorum*, gdyż art. 45 ust. 1 regulaminu wymagał do podejmowania zwykłych uchwał obecności 1/3 ustawowej liczby posłów. Bardziej szczegółowa regulacja znalazła się w regulaminie Sejmu z 1 marca 1957 r.¹². W art. 48 ust. 1 powtórzono zasadę z przywołanego wyżej art. 3. W ust. 2 zapisano, że w razie ustąpienia rządu – Sejm powołuje Prezesa Rady Ministrów i powierza mu przedstawienie Sejmowi wniosków co do składu Rady Ministrów; przy czym wnioski te miały być głosowane łącznie. Zgodnie z ust. 3 powoływanie i odwoływanie poszczególnych członków rządu miało być głosowane oddzielnie, czyli odrębnie głosowano nad kandydaturą każdego z członków rządu¹³. Regulację tę częściowo powtórzono w art. 29 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Lu-

¹⁰ Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1976 r., nr 7, poz. 36.

¹¹ Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalony dnia 21 listopada 1952 r. [niepublikowany w Monitorze Polskim], https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/FJ99CJ659S2LEQXDKLA2GRDIMHC6CF.pdf [dostęp: 15.06.2017].

¹² Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 marca 1957 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. nr 19, poz. 145.

¹³ W opublikowanym w 1972 r. tekście jednolitym regulaminu Sejmu PRL przepis ten został oznaczony jako art. 51 (M.P. nr 24, poz. 136). Regulację tę częściowo powtórzono w art. 29 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. z 1986 r., nr 21, poz. 151.

dowej. Z art. 31 wynikała zasada, że uchwała w sprawie powołania i odwołania Rady Ministrów i poszczególnych jej członków podejmowana była bezwzględną większością głosów (zrezygnowano jedynie z określania *quorum*, bowiem wymóg obecności przynajmniej połowy posłów dotyczył już wówczas wszystkich uchwał Sejmu – zob. art. 79 ust. 1)¹⁴.

Zazwyczaj zgłaszanie oraz rozpatrywanie wniosku o wotum nieufności wiąże się z ożywieniem politycznych sporów w parlamencie i dlatego powinno być szczegółowo uregulowane, by tryb prac nad wnioskiem wynikał z przepisów proceduralnych, a nie z uznaniowych rozstrzygnięć przewodniczącego izby. Jednak w PRL przepisy regulaminu Sejmu opisujące tryb odwoływania rządu i ministrów były lakoniczne, zwłaszcza przed 1957 r. Dookreślanie procedury było zbędne. Sejm, z założenia jednomyślny, miał być wolny od rywalizacji stronnictw, czyli od walki zwolenników rządu z opozycją. Decyzje o składzie rządu zapadały poza Sejmem, który miał być jedynie ich formalnym wykonawcą. Nie było więc potrzeby opisywania rozwiązań, które w parlamentach państw demokratycznych pozwalały z jednej strony unikać zbędnych sporów proceduralnych, a drugiej – chroniły rząd przed zbyt częstym i nieuzasadnionym stawianiem kwestii zaufania.

3

Funkcję Prezesa Rady Ministrów PRL sprawowali kolejno: Józef Cyrankiewicz, Bolesław Bierut, ponownie Cyrankiewicz, Piotr Jaroszewicz, Edward Babiuch, Józef Pińkowski, Wojciech Jaruzelski, Zbigniew Messner, Mieczysław Franciszek Rakowski, Czesław Kiszczak oraz Tadeusz Mazowiecki. Wszyscy (oprócz Mazowieckiego) zostali odwołani z funkcji premiera w czasie obowiązywania konstytucji lipcowej. Przedstawiamy każdy z tych przypadków, szerzej omawiając te, w których o odwołaniu szefa rządu zdecydował Sejm, a nie Rada Państwa.

W pierwszym dniu pierwszego posiedzenia Sejmu PRL – 20 listopada 1952 r. – powołany został nowy rząd. Co ciekawe, Sejm nie podjął uchwały o odwołaniu działającego wcześniej gabinetu premiera Cyrankiewicza. Marszałek ograniczył się do zakomunikowania izbie, że otrzymał od prezesa Rady Ministrów pismo zawiadamiające o ustąpieniu rządu. Bezpośrednio po tym przystąpiono do powołania nowego premiera. Poseł Franciszek Mazur, który rozpoczął wystąpienie od wskazania art. 29 konstytucji, zgłosił kandydaturę Bieruta, wygłaszając przy tym hymn pochwalny na jego cześć. Nad wnioskiem nie dyskutowano, a głosowano przez powstanie. W protokole posiedzenia czytamy: „Wszyscy wstają. Długotrwałe huczne oklaski. Okrzyk: «Prezes Rady Ministrów Obywatel Bolesław Bierut niech żyje!».

¹⁴ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. – Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. nr 21, poz. 151.

Posłowie powtarzają trzykrotnie okrzyk: «Niech żyje!». Długotrwałe owacje”. Po „głosowaniu” marszałek stwierdził, że „Sejm jednomyślną uchwałą powołał Posła Bolesława Bieruta na stanowisko Prezesa Rady Ministrów i powierzył Mu przedstawienie Sejmowi wniosków co do składu Rządu”¹⁵.

W następnym dniu równie sprawnie powołano nowy rząd. Marszałek odczytał pismo Bieruta zawierające propozycję składu gabinetu¹⁶. Doręczono je posłom i po przerwie odbyła się debata nad propozycją premiera. Poparcie dla wniosku, w charakterystyczny dla epoki sposób, wyrazili trzej posłowie z sojuszniczych ugrupowań (PZPR, ZSL i SD), przedstawiciel działaczy katolickich wybranych z list Frontu Jedności Narodu (Dominik Horodyński) i bezpartyjny Edmund Osmańczyk. Nowych ministrów powołano łącznie, przy czym ponownie posłowie głosowali, wstając z miejsc, a nie przez podniesienie ręki. Po powołaniu ministrów posłowie wysłuchali mowy Bieruta¹⁷.

Bierut zajmował stanowisko prezesa Rady Ministrów do 18 marca 1954 r., gdy został odwołany przez Radę Państwa. Nie było to pociągnięcie go do odpowiedzialności politycznej. Bierut zachował władzę, a jedynie – na wzór radziecki – zdecydował się na personalne oddzielenie funkcji I Sekretarza PZPR od kierowania rządem¹⁸. Na urząd premiera powrócił Cyrankiewicz, a Bierut pozostawał przywódcą partii.

Na fotelu premiera Cyrankiewicz utrzymał się do grudnia 1970 r., a jego dymisja stanowiła konsekwencję tzw. wydarzeń grudniowych i odsunięcia od władzy Władysława Gomułki¹⁹. Podczas posiedzenia Sejmu 23 grudnia 1970 r. pierwszym punktem porządku obrad były „zmiany na stanowiskach państwowych”. Z funkcji Przewodniczącego Rady Państwa, na wniosek marszałka Stanisława Wycecha²⁰,

¹⁵ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja I – Sesja I, *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 20 listopada 1952 r.*, Warszawa 1952, s. 16–19.

¹⁶ W gabinecie tym znalazło się aż ośmiu wicepremierów i 30 ministrów.

¹⁷ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja I – Sesja I, *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 21 listopada 1952 r.*, Warszawa 1952, s. 30–50. Zastosowany tryb głosowania był zgodny z art. 46 ust. 1 regulaminu Sejmu z 1951 r., zgodnie z którym posłowie głosowali przez podniesienie ręki lub przez powstanie z miejsca. Z ust. 2 tego samego artykułu wynikało, że marszałek zarządzać miał liczenie głosów, jeżeli zaistniała wątpliwość co do wyniku głosowania.

¹⁸ A.L. Sowa, *Historia polityczna Polski 1944–1991*, Kraków 2011, s. 197.

¹⁹ J. Eisler, *Grudzień 1970. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warszawa 2012, s. 430–433; A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 2000, s. 390–397; A.L. Sowa, *op. cit.*, s. 374–380.

²⁰ „Proponuję, aby Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej odwołał obywatela posła Mariana Spychalskiego ze stanowiska Przewodniczącego Rady Państwa”, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej

a nie w wyniku zgłoszenia rezygnacji, został odwołany Marian Spychalski. Zmiany dokonano bez dyskusji i bez głosowania. Prowadzący obrady ograniczył się do zapytania, czy ktoś jest sprzeciw. Odwołanemu marszałek złożył podziękowanie „za trud, jaki włożył w dzieło budowy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i jej rozwój społeczno-gospodarczy”²¹.

Po odwołaniu Spychalskiego o głos poprosił Cyrankiewicz, który w krótkim wystąpieniu zgłosił rezygnację z funkcji premiera:

Wysoki Sejmie! Zgłaszam rezygnację ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów. Uważam, na gruncie wieloletniego doświadczenia, że nie powinienem pełnić w dalszym ciągu funkcji szefa władzy wykonawczej, w świetle ostatnich wydarzeń w naszym kraju, którym zapobiec nie byłem w stanie, a które znalazły dopiero na VII Plenum Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej niezbędne, właściwe, polityczne, zgodne z najżywotniejszymi interesami państwa, rozwiązanie. Uważam, że tak powinienem postąpić.

Rezygnację Cyrankiewicza rozpatrzył Sejm błyskawicznie, bez dyskusji. Marszałek Wycech zaproponował jej przyjęcie („przychylenie się do prośby obywatela Józefa Cyrankiewicza o odwołanie go ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów”), a następnie, wobec braku sprzeciwu, ogłosił, że „propozycja w sprawie odwołania” została przez Sejm przyjęta²².

Okoliczności odwołania Cyrankiewicza częściowo przypominają mechanizm politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Przywołanie przez premiera „ostatnich wydarzeń” (chodzi o masakerę w Gdańsku) połączone było z przyznaniem się do błędów, a przynajmniej nieskuteczności („niemożności zapobieżenia”). W świetle wypowiedzi Cyrankiewicza upadek jego rządu jawi się jako polityczny skutek podjętych decyzji, wiązał się z bowiem z publicznym przyznaniem przez premiera, że rząd nie sprostął zadaniom i że z tego wynika rezygnacja jego szefa. Z drugiej jednak strony premier jedynie formalnie poniósł odpowiedzialność przed legislaturą, bo o jego usunięciu zdecydowało nowe kierownictwo partyjne, a sam zainteresowany pogodził się z tą decyzją, składając rezygnację wobec Sejmu.

Zwraca uwagę, że odwołanie Spychalskiego i Cyrankiewicza odbyło się bez dyskusji i formalnego głosowania. Zauważmy też, że Cyrankiewicza formalnie awansowano w strukturze władzy. Niezwłocznie po przyjęciu jego rezygnacji, poseł Edward Gierek – w imieniu klubów poselskich PZPR, ZSL i SD zgłosił go

Ludowej Kadencja V – Sesja IV, *Sprawozdanie Stenograficzne z 10 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 23 grudnia 1970 r.*, Warszawa 1970, s. 5.

²¹ *Ibidem*, s. 6.

²² *Ibidem*, s. 6–7.

jako kandydata na stanowisko Przewodniczącego Rady Państwa. W uzasadnieniu przedstawił odwołanego chwilę wcześniej szefa rządu w jak najlepszym świetle – podkreślając „jego wybitny wkład w dzieło rozwoju naszego kraju, w dzieło umocnienia władzy ludowej”. Jednocześnie zaproponował, by na funkcję premiera powołany został Piotr Jaroszewicz²³. Nad propozycjami Gierka nie dyskutowano, w głosowaniu nad wyborem zgłoszonych kandydatów nie było głosów przeciwnych ani wstrzymujących się. Warto dostrzec, że nowy premier poinformował izbę, że nie może jeszcze przedstawić szczegółowego programu rządu i planu jego prac. Wygłosił jednak *exposé* i zgłosił propozycje zmian w składzie Rady Ministrów, które bezpośrednio po jego wystąpieniu zostały przez Sejm jednomyślnie przyjęte²⁴.

W dniu 18 lutego 1980 r. punktem pierwszego posiedzenia Sejmu były „zmiany w składzie Rady Ministrów”. Marszałek Stanisław Gucwa odczytał lakoniczne pismo premiera Jaroszewicza: „Uprzejmie proszę o odwołanie mnie ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów”²⁵. Wniosek ten został rozpatrzony w sposób dość osobliwy. Najpierw rezygnacja została przyjęta przez Sejm (przez akklamację i bez przedstawienia tekstu uchwały), a dopiero potem zabrał głos Jaroszewicz. W zasadzie nie wskazał przyczyn ustąpienia, nie przyznał, by po stronie rządu wystąpiły istotne błędy, które stały się przesłanką decyzji o zgłoszeniu dymisji. Ograniczył się do stwierdzenia:

Jestem w pełni świadom tego, że w toku pracy Rządu w tym okresie nie wszystko, co zamierzaliśmy i czego od nas oczekiwano, udało się nam osiągnąć w funkcjonowaniu naszej gospodarki i państwa [...]. Ale braki i niedociągnięcia nie zmieniają przecież generalnej oceny mijającej dekady jako okresu szczególnie dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Ludowej²⁶.

Po wystąpieniu Jaroszewicza na funkcję prezesa Rady Ministrów Gierek zgłosił kandydaturę Edwarda Babiucha (dotąd wicepremiera). Uchwałę o jego wyborze podjęto bez głosów przeciwnych i wstrzymujących się. Nowy premier wygłosił *exposé*, proponując „niezbędne zmiany w składzie Rady Ministrów”. Po jego przemówieniu poparcie wyrazili przedstawiciele klubów poselskich (PZPR, ZSL i SD) oraz kół („Pax”, „Znak” i Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Społecznego). Uchwały dotyczące odwołań i powołań poszczególnych ministrów podejmowa-

²³ *Ibidem*, s. 7.

²⁴ *Ibidem*, s. 10–20.

²⁵ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja VII – Sesja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 29 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 18 lutego 1980 r.*, Warszawa 1980, s. 5–6

²⁶ *Ibidem*, s. 6–8.

ne były kolejno; wszystkie z nich posłowie przyjęli jednomyślnie. Podkreślić należy, że zmiany dotyczyły niektórych stanowisk ministerialnych, a nie całej Rady Ministrów²⁷.

Na stanowisku premiera Babiuch przetrwał zaledwie do wydarzeń sierpnia 1980 r. Został odwołany przez Radę Państwa uchwałą z 24 sierpnia 1980 r.²⁸ Wybór tego trybu zdaje się wskazywać na pilność zmian, które miały być przeprowadzone bez oczekiwania na posiedzenie Sejmu. W kierowaniu rządem Babiucha zastąpił Pińkowski – początkowo jako wiceprezes Rady Ministrów pełniący funkcję prezesa Rady na podstawie uchwały Rady Państwa (zob. niżej), a następnie jako prezes Rady Ministrów, powołany przez Sejm 5 września 1980 r. Podczas posiedzenia izby Pińkowski przedstawił swego rodzaju *exposé* (pod osobliwą nazwą „informacja o programie aktualnych działań Rządu”). Stało się ono przedmiotem ożywionej debaty, w której zdarzały się uwagi krytyczne wobec polityki gabinetu²⁹. Mimo to nowy premier został powołany jednomyślnie. Głosy wstrzymujące się pojawiły się przy zatwierdzaniu przez Sejm zmian w składzie rządu dokonanych przez Radę Państwa 24 sierpnia (w głosowaniu nad zatwierdzeniem powołania Henryka Gawrońskiego na stanowisko Ministra Przemysłu Maszynowego – 3 głosy, a w przypadku ministra-członka Rady Ministrów Jerzego Gawrysiaka – 9 głosów). Odwołania członków rządu zatwierdzono jednym głosowaniem (jednomyślnym), zaś powołania rozpatrywano oddzielnie³⁰.

Pińkowski przestał być premierem po pięciu miesiącach³¹. Podczas posiedzenia Sejmu 11 lutego 1981 r., bezpośrednio po rozpoczęciu obrad, marszałek Gucwa odczytał pismo premiera: „Uprzejmie informuję, że rezygnuję z funkcji Prezesa

²⁷ *Ibidem*, s. 9–36.

²⁸ Jego usunięcie nieznacznie wyprzedziło odwołanie Gierka z funkcji I Sekretarza PZPR, które nastąpiło podczas VI Plenum KC PZPR w dniach 5–6 września 1980 r., zob. A.L. Sowa, *op. cit.*, s. 451.

²⁹ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja VIII – Sesja II, *Sprawozdanie Stenograficzne z 5 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 5 września 1980 r.*, Warszawa 1980, s. 6–135.

³⁰ *Ibidem*, s. 136–138; uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 5 września 1980 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 21, poz. 98.

³¹ Andrzej Paczkowski odwołanie Pińkowskiego przez Sejm uznaje za „decyzję nietypową dla systemu realnego socjalizmu”, nie wyjaśnia jednak, w czym ową „nietypowość” upatruje, zob. A. Paczkowski, *op. cit.*, s. 481. Odwołanie premiera przez Sejm – dokonane zgodnie z ustawą zasadniczą – było przecież jedynie przyjęciem rezygnacji szefa rządu, zaś o zmianie na stanowisku premiera zdecydowano poza parlamentem. Już 9 lutego 1981 r. VIII Plenum KC PZPR postanowiło powierzyć funkcję premiera gen. Jaruzelskiemu, zob. A.L. Sowa, *op. cit.*, s. 469. Na temat powstania rządu gen. Jaruzelskiego zob. też: A. Łuczak, *Dekada polskich przemian. Studium władzy i opozycji*, Warszawa 2010, s. 200–201.

Rady Ministrów. Proszę Obywatela Marszałka o przedstawienie wniosku o przyjęcie mej rezygnacji Sejmowi”. Dymisję przyjęto przez aklamację i Sejm przystąpił do powołania nowego szefa rządu. Kandydaturę Jaruzelskiego zgłosił Stanisław Kania, jako I sekretarz PZPR³².

Uchwała o powołaniu Jaruzelskiego na funkcję premiera, po przedstawieniu jej tekstu przez marszałka, została przyjęta przy dwóch głosach wstrzymujących się, bez głosów przeciwnych (głosów za wnioskiem nie liczono)³³. Następnego dnia (12 lutego 1981 r.) wprowadzono do porządku obrad punkt „zmiany w składzie Rady Ministrów”. Premier oznajmił, że powinien przedstawić program rządu, ale brak czasu i „złożoność sytuacji” pozwala jedynie na „zarysowanie tylko niektórych, najważniejszych i najpilniejszych ocen i zamierzeń”. Wygłoszone wystąpienie śmiało można jednak zakwalifikować jako prezentację programu, pod koniec której premier zgłosił wnioski o zmiany w składzie Rady Ministrów. W kilku przypadkach wskazał, że odwołanie następuje na prośbę zainteresowanych³⁴.

Przed rozpatrzeniem wniosków dotyczących składu rządu odbyła się ożywiona, wielogodzinna dyskusja nad wystąpieniem premiera. Odnoszono się również do trudności w polityce wewnętrznej i formułowano oczekiwania wobec rządu; Mieczysław Moczar jako prezes NIK wskazywał na błędy popełnione w latach poprzednich³⁵. Podczas kolejnych głosowań dotyczących wniosków premiera o zmiany w składzie Rady Ministrów w większości przypadków Sejm nie był jednomyślny. Uchwała w sprawie odwołania Stanisława Kowalczyka ze stanowiska wiceprezesa Rady Ministrów została podjęta przy dwóch głosach przeciwnych i jednym wstrzymującym się. Trzech posłów wstrzymało się podczas głosowania nad odwołaniem Leona Kłonicy, a czterech – gdy decydowano o odwołaniu ministra Henryka Pruchniewicza. Zwracają uwagę wyniki głosowania nad wnioskiem o odwołanie Krzysztofa Kruszeńskiego ze stanowiska Ministra Oświaty i Wychowania: przeciw było 33 posłów, a 35 się wstrzymało. Podczas odwoływania Tadeusza Skwirzyńskiego przeciw padło siedem głosów, 15 posłów wstrzymało się. Również podczas podejmowania uchwał o powołaniu nowych ministrów zdarzały się głosy przeciwne i wstrzymujące się (przy powołaniu: Andrzeja Jedyńaka na stanowisko wicepremiera – 8 głosów wstrzymujących, M.F. Rakowskiego na stanowisko wicepremiera – trzy głosy przeciw i 11 wstrzymujących się, Bolesława

³² Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja VIII – Sesja II, *Sprawozdanie Stenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 11 i 12 lutego 1981 r.*, Warszawa 1981, s. 11–15.

³³ *Ibidem*, s. 15.

³⁴ *Ibidem*, s. 29–44.

³⁵ *Ibidem*, s. 45–174.

Farona na stanowisko Ministra Oświaty i Wychowania – aż 29 głosów przeciw, Kazimierza Kłęka na stanowisko Ministra Przemysłu Chemicznego – siedem głosów wstrzymujących się, Waldemara Kozłowskiego na stanowisko Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego – jeden głos przeciw, 14 wstrzymujących się, Jerzego Wojteckiego na stanowisko Ministra Rolnictwa – dwa głosy przeciw i sześć wstrzymujących się, Stanisława Wyłupka na stanowisko Ministra Przemysłu Maszyn Ciężkich i Rolniczych – trzy głosy przeciw i dziewięć wstrzymujących się). Tylko Tadeusz Szlachowski został powołany jednomyślnie na urząd Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej³⁶.

Zmiana na funkcji premiera nastąpiła po wyborach w 1985 r. W dniu 6 listopada 1985 r., podczas pierwszego po wyborach posiedzenia Sejmu PRL, Wojciech Jaruzelski został wybrany na funkcję Przewodniczącego Rady Państwa, a przed zgłoszeniem jego kandydatury złożył pisemną rezygnację z kierowania rządem („Zgodnie z tradycją parlamentarną pragnę wyrazić poszanowanie prawa Wysokiej Izby do odwołania dotychczasowej i powołania nowej Rady Ministrów. Z tą myślą zgłaszam Wysokiemu Sejmowi ustąpienie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”). Uchwałę o przyjęciu ustąpienia rządu i powierzeniu mu dalszego pełnienia obowiązków przyjęto przez akklamację, bowiem nikt nie zgłosił sprzeciwu wobec propozycji marszałka³⁷. Na stanowisko prezesa Rady Ministrów przez Przewodniczącego Rady Państwa został zgłoszony dotychczasowy wicepremier Zbigniew Messner. Ustalenie wyników głosowania odbyło się w sposób dość osobliwy. Prowadzący obrady marszałek Sejmu Roman Malinowski zapytał, kto głosuje „za”, a następnie wypowiedział słowa: „Kto jest przeciw? Widzę na tablicy dwa głosy, ale nie widzę podniesionych rąk. Proponuję zlikwidować zapis na tablicy dlatego, że nie widzę nikogo, kto jest przeciw. Kto się wstrzymał? 1 poseł. Wstrzymującym się jest poseł Messner”. W ten sposób nowy premier został powołany bez głosów przeciwnych, a marszałek wyjaśnił, że dla ważności głosu konieczne jest podniesienie ręki oraz naciśnięcie przycisku, zatem dwa głosy przeciw potraktowano jako „techniczną pomyłkę”³⁸.

Powołanie członków rządu Messnera poprzedzone było podjęciem przez Sejm (przez akklamację) uchwały, w której zaaprobowano program nowego rządu. W stanowisku izby wyartykułowano m.in. „konsekwentne dążenie Rządu do umocnienia i unowocześnienia państwa i jego gospodarki” oraz „pogłębienie procesu porozumienia narodowego w dziele budowy silnej, stabilnej, socja-

³⁶ *Ibidem*, s. 175–179.

³⁷ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja IX – Sesja I, *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 6 listopada 1985 r.*, Warszawa 1985, s. 23.

³⁸ *Ibidem*, s. 33–35.

listycznej Polski”³⁹. Po debacie nad programem gabinetu, w głosowaniu *en bloc*, powołano nową Radę Ministrów w składzie zaproponowanym przez premiera. Sześciu posłów wstrzymało się od głosu⁴⁰.

Szczególnie interesujące były okoliczności upadku rządu Messnera, który nastąpił 19 września 1988 r. W porządku obrad nie zapisano punktu wyrażnie związanego z odwołaniem premiera lub Rady Ministrów. Zaplanowano jedynie Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do Kontroli Wdrażania Reformy Gospodarczej o rządowej informacji o realizacji nadzwyczajnych uprawnień i upoważnień dla Rady Ministrów, a następnie wystąpienie prezesa Rady Ministrów. W imieniu Komisji przemawiała posłanka Krystyna Jandy-Jendrońska, a jej wystąpienie stanowiło krytykę działań rządu Messnera. Zarzuciła gabinetowi m.in. „liczne niekonsekwencje i niezdecydowanie”, „załamanie rynku konsumpcyjnego”, „spadek zaufania do złotówki”, „pogłębianie się nierównowagi na rynku zaopatrzeniowym”, „pogarszanie się warunków funkcjonowania przedsiębiorczości”. Stwierdziła też, że „przyznanie Radzie Ministrów nadzwyczajnych uprawnień nie spowodowało odczuwalnego przyspieszenia realizacji założeń II etapu reformy”.

W konkluzji sprawozdawczyni Komisji wskazała, że „konieczne jest przeprowadzenie głębokich zmian w składzie Rządu, rozszerzenie udziału sił koalicyjnych w tym Rządzie, ale także rozszerzenie jego składu o kompetentnych znawców poszczególnych dziedzin gospodarki, którzy od dawna krytykują sposób realizacji reformy gospodarczej”. Tej treści wypowiedź przedstawiciela parlamentarnej Komisji oceniającej działanie rządu stanowiła wotum nieufności dla gabinetu. Nie wskazano wyrażnie, którzy z członków rządu powinni zostać usunięci, ale samo sformułowanie negatywnej oceny przez Komisję dowodziło, że premier utracił parlamentarne zaplecze. Interesujące wydaje się również sformułowanie, w którym Komisja krytycznie oceniła rozkład sił w rządzie i zbyt słaby udział w nim stronnictw sojuszniczych oraz ekspertów⁴¹.

Zabierający następnie głos premier Messner próbował nie tyle polemizować ze zgłoszonymi zarzutami, ile wskazywał na uwarunkowania pracy rządu i złą sytuację państwa. Zadeklarował, że czuje się „odpowiedzialny przed Wysoką Izbą za wykonanie powierzonych Rządowi zadań”. Kończąc przemówienie, podał swój

³⁹ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 listopada 1985 r. w sprawie programu prac Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. nr 33, poz. 221.

⁴⁰ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja IX – Sesja I, *Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 12 listopada 1985 r.*, Warszawa 1985, s. 66–68.

⁴¹ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja IX – Sesja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 37 posiedzenia Sejmu...*, s. 6–15.

rząd do dymisji: „Kierując się nadrzędnym interesem państwa i intencją ułatwienia Sejmowi podjęcia właściwych w obecnej sytuacji decyzji – zgłaszam Wysokiej Izbie ustąpienie Rady Ministrów”⁴².

Dyskusja nad sprawozdaniem Komisji i oświadczeniem premiera również stanowiła dowód głębokich zmian politycznych i praktyki ustrojowej PRL. Głos zabrało wielu mówców, którzy krytykowali pracę gabinetu, a nawet podważali dogmat kierowniczej roli PZPR. Występujący w imieniu tej partii poseł Józef Borecki przypomniał, że Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wystąpiło o zwołanie posiedzenia Sejmu oraz zobowiązało posłów związkowych do zgłoszenia wniosku o wotum nieufności wobec rządu. Przedstawiciel Klubu ZSL – Bolesław Strużek – wskazał, że przy dokonywanej przez ludowców ocenie rządu „pozytywy zostały przesłonięte przez sumę zjawisk negatywnych”. Mówca podkreślił również niezwykłość sytuacji, w jakiej znalazł się Sejm: „postawa premiera to niesłychany precedens w dziejach naszego powojennego parlamentaryzmu”. Oba największe kluby parlamentarne zadeklarowały, że w głosowaniu nad wnioskiem premiera ich członkowie postąpią zgodnie z własnym sumieniem⁴³.

Bardziej zdecydowane było wystąpienie przedstawiciela SD Ryszarda Tomczewskiego. Podsumowując stanowisko Stronnictwa, oświadczył, że „Potrzebny jest Rząd mocny, mocny prawem, poparciem społecznym, mający warunki do spełnienia swych konstytucyjnych zadań, nie ograniczony decyzjami politycznymi, pozaparlamentarnymi. Odpowiedzialny tylko przed Sejmem. Obecny Rząd, jak oceniamy, tych warunków nie miał”⁴⁴. W wystąpieniu posła Mikołaja Kozańkiewicza (ZSL) odnajdujemy nie tylko krytykę gabinetu Messnera, ale również negatywną ocenę pozycji ustrojowej rządu w PRL. Późniejszy marszałek Sejmu miał odwagę oświadczyć, że „w dotychczasowym systemie politycznym Rząd nie był i nie jest w pełni suwerenny”, a „bezpośrednie podporządkowanie Rządu politycznemu kierownictwu tylko jednej partii, przy oficjalnym istnieniu koalicji partii i dwóch stronnictw była ewidentnym zaprzeczeniem zasady koalicyjności rządu, jest też dowodem ograniczenia Rządu tylko do roli wykonawcy”⁴⁵. Podsumowując dyskusję Messner podziękował za uwagi krytyczne oraz za dostrzeżenie osiągnięć gabinetu, przede wszystkim zaś podtrzymał oświadczenie o dymisji rządu i zaapelował o jej przyjęcie. Uchwała o odwołaniu rządu została podjęta przy 359 głosach za, jednym przeciw i 17 wstrzymujących się. Następnie

⁴² *Ibidem*, s. 15–22.

⁴³ *Ibidem*, s. 22–153.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 30–36.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 93.

Sejm jednomyślnie zdecydował o powierzeniu wykonywania obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów⁴⁶. Można zatem odnieść wrażenie, że odwołanie premiera przez Sejm, któremu nie towarzyszyło niezwłoczne powołanie następcy, nie zostało zdecydowane i zaplanowane w gabinetach kierownictwa PZPR. Dymisja premiera mogła stanowić swego rodzaju niespodziankę, a poza tym odwołany został cały rząd⁴⁷, zatem – tak jak w państwach demokracji parlamentarnej – konieczne było podjęcie czasochłonnych kroków zmierzających do skompletowania nowego gabinetu, cieszącego się zaufaniem parlamentu⁴⁸.

Kolejny premier – Mieczysław Franciszek Rakowski – został powołany 27 września 1988 r., na wniosek Przewodniczącego Rady Państwa gen. Jaruzelskiego. Po obszernym wystąpieniu wnioskodawcy, poświęconym omówieniu sytuacji kraju, marszałek zapytał posłów o inne kandydatury. Nad wnioskiem nie debatowano. Szef rządu został powołany przy 338 głosach za, pięciu przeciw oraz 35 wstrzymujących się, a po ogłoszeniu wyników marszałek odczytał tekst podjętej przez Sejm uchwały, w której znalazło się stwierdzenie o powierzeniu Rakowskiemu przedstawienia wniosków dotyczących składu rządu. Nowy premier zapowiedział, że chce, by jego rząd powstał „w wyniku rozmów z wieloma kandydatami, po poznaniu ich pomysłów i upewnieniu się o ich reformatorskiej determinacji”⁴⁹.

Nowi ministrowie zostali powołani przez Sejm 13 października 1988 r.⁵⁰. Na początku posiedzenia premier przedstawił program rządu oraz propozycje personalne. W dwudniowej dyskusji poparcie dla rządu zadeklarowali przedstawiciele wszystkich ugrupowań. Sejm jednomyślnie podjął uchwałę o aprobachie polityki Rządu, a następnie powołał Radę Ministrów w składzie proponowanym przez premiera (363 głosy za, brak przeciwnych, jeden wstrzymujący się). Ponieważ

⁴⁶ *Ibidem*, s. 153–154.

⁴⁷ Aleksander Łuczak podkreśla, że był to pierwszy taki przypadek po wojnie, zob. A. Łuczak, *op. cit.*, s. 538.

⁴⁸ Okoliczności i przyczyny odwołania gabinetu Messnera, w tym rolę gen. Jaruzelskiego oraz przewodniczącego OPZZ Alfreda Miodowicza, szczegółowo przedstawia Paweł Kowal w książce *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989*, Warszawa 2012, s. 412–419; zob. też: A. Łuczak, *op. cit.*, s. 537–539.

⁴⁹ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja IX – Sesja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 38 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 27 września 1988 r.*, Warszawa 1988, s. 6–16. Na temat powstania gabinetu Rakowskiego zob. też: P. Kowal, *op. cit.*, 419–426.

⁵⁰ Nowy premier usiłował sprawić, by kilka tek w jego rządzie objęli przedstawiciele opozycji, nie byli oni jednak tym zainteresowani, zob. A. Paczkowski, *op. cit.*, s. 568; A.L. Sowa, *op. cit.*, s. 615–616.

powoływano nową Radę Ministrów, zgodnie z regulaminem Sejmu przeprowadzono głosowanie łączne⁵¹.

Wydarzenia z 1989 r., wśród których istotne znaczenie miał upadek rządu Rakowskiego, dymisja Kiszczaka oraz powstanie gabinetu Mazowieckiego jedynie formalnie mieściły się w ramach czasowych PRL, faktycznie należały już do nowej rzeczywistości ustrojowej. Dlatego ograniczamy się do zasygnalizowania najważniejszych faktów. Miesiąc po zwycięstwie opozycji w wyborach przeprowadzonych 4 czerwca 1989 r., podczas pierwszego posiedzenia Sejmu, M.F. Rakowski zgłosił na piśmie dymisję rządu, w krótkim wystąpieniu powołując się na „utrwaloną tradycję parlamentarną”. Na wniosek marszałka Sejmu Mikołaja Kozakiewicza rozpatrzenie wniosku o przyjęcie dymisji rządu odroczone do czasu wyboru prezydenta, do którego należało zgłoszenie kandydata na stanowisko prezesa Rady Ministrów⁵². Dymisja rządu została przyjęta 1 sierpnia 1989 r., po ożywionej dyskusji, ale za to jednomyślnie. Nazajutrz Sejm powołał premiera w osobie Czesława Kiszczaka (237 głosów za, 173 przeciw, 10 wstrzymujących się)⁵³.

Nie w każdym z przedstawionych przypadków mieliśmy do czynienia z upadkiem rządu, czyli odwołaniem go w związku z odrzuceniem jego linii politycznej lub dezaprobatą wobec osoby premiera i jego współpracowników. Taki charakter miało niewątpliwie odwołanie Cyrankiewicza i Jaroszewicza, choć w parlamencie uczyniono wiele, by rzeczywistych powodów zmian personalnych nie ujawniać. Jako pociągnięcie do odpowiedzialności politycznej może też być traktowane odwołanie premierów: Babiucha, Pińkowskiego, Messnera i Rakowskiego. Natomiast rezygnacje Bieruta oraz Jaruzelskiego nie mogą być postrzegane jako polityczne porażki tych przywódców, gdyż mimo rezygnacji z funkcji prezesa Rady Ministrów obaj zachowali ważniejszą pozycję partyjnego lidera.

⁵¹ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja IX – Sesja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 13 i 14 października 1988 r.*, Warszawa 1988, s. 6–113. Gabinet Rakowskiego był znacznie mniej liczny od tych, które działały kilkanaście lat wcześniej – zasiadło w nim 3 wicepremierów i 18 ministrów.

⁵² Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja X, *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 4 i 5 lipca 1989 r.*, Warszawa 1989, s. 28–34.

⁵³ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja X, *Sprawozdanie Stenograficzne z 4 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 31 lipca, 1 i 2 sierpnia 1989 r.*, Warszawa 1989, s. 197–198, 204–219.

4

W PRL obowiązywał zwyczaj konstytucyjny, zgodnie z którym podczas pierwszego po wyborach posiedzenia Sejmu dotychczasowy prezes Rady Ministrów zgłaszał dymisję rządu. Bezpośrednio po tym ponownie powoływano go na premiera, a na jego wniosek mianowano ministrów. Choć konstytucja nie nakładała na szefa rządu obowiązku złożenia rezygnacji po wyborach ani też nie stanowiła, że Rada Ministrów powoływana jest na kadencję Sejmu, do odwołania rządu dochodziło po każdych wyborach do Sejmu PRL: w 1952, 1957, 1961, 1965, 1969, 1972, 1976, 1980, 1985 oraz 1989 r.⁵⁴

Zgłaszanie dymisji rządu po wyborach zdawało się nie pasować do rzeczywistego ustroju PRL. Jest to praktyka znana w państwach, w których podczas wyborów parlamentarnych następuje rozstrzygnięcie, jaka będzie większość parlamentarna. Premier zgłosi dymisję rządu wtedy, gdy dozna porażki w wyborach i gdy jasne stanie się, że nie będzie już miał poparcia większości. Taki mechanizm w Polsce nie działał, gdyż wynik wyborów był z góry znany. Głosowanie służyło potwierdzeniu mandatu partii rządzącej, a nie decydowaniu przez lud o układzie sił w Sejmie. W realiach PRL dokonujące się po wyborach odwoływanie i powoływanie premiera oraz ministrów było całkowicie zbędne – tak z konstytucyjnego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Zdarzyło się jednak trzykrotnie, że złożona na pierwszym po wyborach posiedzeniu Sejmu dymisja premiera miała realne znaczenie, bowiem na jego miejsce powołano inną osobę. W takich okolicznościach w 1952 r. Bierut zastąpił Cyrankiewicza, choć nie wynikało to z wyborczej porażki partii rządzącej. Również w przypadku dymisji złożonej przez Jaruzelskiego po wyborach w 1985 r. trudno mówić o reakcji na ich wynik (choć sam generał powoływał się na „tradycję parlamentarną” nakazującą mu złożyć rezygnację). Natomiast ustąpienie Rakowskiego po czerwcowych wyborach z 1989 r. stanowiło bez wątpienia reakcję na klęskę wyborczą obozu władzy i otwierało drogę do powstania rządu o innym programie i składzie politycznym. Przywołane wydarzenia przedstawiliśmy wyżej; w tej części zajmiemy się dymisjami premierów, które nie prowadziły do utraty przez nich przewodnictwa w rządzie.

⁵⁴ Na istnienie tej normy zwyczajowej zwracali uwagę K. Gościński i W. Popkowski już w latach 60. XX w., zob. K. Gościński, *Naczelne organy administracji państwowej*, [w:] *Prawo państwowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. J. Zakrzewska, Łódź–Warszawa 1965, s. 155–156; W. Popkowski, *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *ibidem*, s. 123.

Tabela 1. Podstawowe informacje o uchwałach dotyczących składu rządu PRL podejmowanych na pierwszym po wyborach posiedzeniu Sejmu

Data pierwszego po wyborach posiedzenia Sejmu	Prezes Rady Ministrów	Odwołanie rządu	Powołanie prezesa Rady Ministrów	Powołanie Rady Ministrów
20 listopada 1952 r.	Józef Cyrankiewicz/ Bolesław Bierut	nie podjęto uchwały	uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (dalej: uchwała) z 20 listopada 1952 r.*	uchwała z 20 listopada 1952 r.**
20 lutego 1957 r.	Józef Cyrankiewicz	nie podjęto uchwały	uchwała z 20 lutego 1957 r.***	uchwała z 27 lutego 1957 r.****
15 maja 1961 r.	Józef Cyrankiewicz	nie podjęto uchwały	uchwała z 15 maja 1961 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 39 poz. 181, na podstawie art. 29 ust. 1*****	uchwała z 18 maja 1961 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. nr 39 poz. 182, na podstawie art. 29 ust. 1
24 czerwca 1965 r.	Józef Cyrankiewicz	nie podjęto uchwały	uchwała z 24 czerwca 1965 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 34 poz. 183, na podstawie art. 29 ust. 1	uchwała z 25 czerwca 1965 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. nr 34 poz. 184, na podstawie art. 29 ust. 1
27 czerwca 1969 r.	Józef Cyrankiewicz	nie podjęto uchwały	uchwała z 27 czerwca 1969 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 27 poz. 203, na podstawie art. 29 ust. 1	uchwała z 28 czerwca 1969 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. nr 39 poz. 204, na podstawie art. 29 ust. 1
28 marca 1972 r.	Piotr Jaroszewicz	uchwała z 28 marca 1972 r., M.P. nr 20 poz. 123 (bez tytułu, bez wskazania podstawy prawnej)	uchwała z 28 marca 1972 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 20 poz. 124, na podstawie art. 29 ust. 1	uchwała z 29 marca 1972 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. nr 21 poz. 125, na podstawie art. 29 ust. 1
25 marca 1976 r.	Piotr Jaroszewicz	uchwała z 25 marca 1976 r., M.P. nr 13 poz. 59 (bez tytułu, bez wskazania podstawy prawnej)	uchwała z 25 marca 1976 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 13 poz. 60, na podstawie art. 37 ust. 1	uchwała z 27 marca 1976 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. nr 13 poz. 62, na podstawie art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 1

Data pierwszego po wyborach posiedzenia Sejmu	Prezes Rady Ministrów	Odwołanie rządu	Powołanie prezesa Rady Ministrów	Powołanie Rady Ministrów
2 kwietnia 1980 r.	Edward Babiuch	uchwała z 2 kwietnia 1980 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu, M.P. nr 11 poz. 47 (bez wskazania podstawy prawnej)	uchwała z 2 kwietnia 1980 r. w sprawie powołania prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 11 poz. 48, na podstawie art. 37 ust. 1	uchwała z 3 kwietnia 1980 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. nr 11 poz. 51, na podstawie art. 36 ust. 1
6 listopada 1985 r.	Wojciech Jaruzelski/ Zbigniew Messner	uchwała z 6 listopada 1985 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu, M.P. nr 32 poz. 214, na podstawie art. 37 ust. 1	uchwała z 6 listopada 1985 r. w sprawie powołania prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 32 poz. 216, na podstawie art. 37 ust. 1	uchwała z 12 listopada 1985 r. w sprawie powołania Rady Ministrów, M.P. nr 33 poz. 222, na podstawie art. 37 ust. 1
4 lipca 1989 r.	Mieczysław F. Rakowski/ Czesław Kiszczak	uchwała z 1 sierpnia 1989 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu, M.P. nr 26 poz. 203 (bez wskazania podstawy prawnej)	uchwała z 2 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 26 poz. 204, na podstawie art. 37 ust. 1 (na wniosek Prezydenta przedstawiony w myśl art. art. 32f ust. 1 pkt 6)	Czesław Kiszczak nie był w stanie stworzyć rządu

* Zob. przypis 15.

** Zob. przypis 17.

*** Na funkcję premiera Cyrankiewicz został powołany przy jednym głosie przeciwnym, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja II – Sesja I, *Sprawozdanie Stenograficzne z 1 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 20 lutego 1957 r.*, Warszawa 1957, s. 29–32.

**** Rada Ministrów została powołana przy jednym głosie przeciwnym i ośmiu wstrzymujących się, Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja II – Sesja I, *Sprawozdanie Stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 26 i 27 lutego 1957 r.*, Warszawa 1957, s. 9–84.

***** W każdym przypadku podstawę prawną stanowił przepis konstytucji z 1952 r.

Źródło: opracowanie własne.

Dane w tabeli pozwalają stwierdzić, że w Polsce Ludowej Rada Ministrów powoływana była na kadencję Sejmu, choć nie wynikało to z przepisów konstytucji. W praktyce wypracowano i stosowano trzy kroki, w których po wyborach tworzony był nowy gabinet. Najpierw podejmowano uchwałę o odwołaniu dotychczasowej Rady Ministrów („uchwała w sprawie przyjęcia ustąpienia rządu”), następnie powoływano prezesa Rady Ministrów, a na koniec – na jego wniosek – pozostałych członków Rady („uchwała w sprawie powołania Rady Ministrów”). W praktyce występowały odstępstwa od tego modelu. Przed 1970 r. podczas pierwszego posiedzenia izby nie podejmowano uchwały o odwołaniu działającego rządu. Posłowie przystępowali do wskazania premiera, jak gdyby na stanowisku tym był wakat. W tym okresie w uchwale powołującej również nie umieszczano stwierdzenia o odwołaniu dotychczasowego szefa rządu; byłoby to zresztą pozbawione sensu, bowiem funkcję premiera obejmował premier dotychczasowy. Należy dostrzec, że uchwały powołujące nowych ministrów nie podejmowano w dniu, w którym obsadzano stanowisko premiera.

Analizując dymisje zgłaszane przez kolejnych premierów na pierwszym po wyborach posiedzeniu Sejmu podjęliśmy też próbę zbadania, czy potwierdzenie mandatu premiera stanowiło okazję do rekonstrukcji rządu (precyzyjne ustalenia nie są łatwe z uwagi na to, że zdarzało się, iż jednocześnie dokonywano też reorganizacji resortów albo łączono bądź rozdzielano funkcje wicepremiera i ministra). Na podstawie kolejnych uchwał dotyczących zmian w składzie rządu można jednak wskazać, że w trzecim gabinecie Cyrankiewicza (maj 1961 r.) znalazły się trzy osoby niezasiadające w poprzednim rządzie, w czwartym jego gabinecie (powołanym w czerwcu 1965 r.) były dwie takie osoby, zaś w gabinecie piątym (czerwiec 1969 r.) – siedem. Również powołanie drugiego gabinetu Jaroszewicza w marcu 1976 r. stało się okazją do poważniejszych zmian w składzie Rady Ministrów – znalazło się w niej aż dziewięciu nowych członków.

5

Przeanalizowane przypadki zmiany rządu pozwalają na sformułowanie kilku wniosków ogólnych. W Polsce Ludowej zmiany te przebiegały inaczej niż w państwach, w których funkcjonuje system parlamentarno-gabinetowy. W trakcie kadencji Sejmu zazwyczaj nie dochodziło do odwołania pełnego składu Rady Ministrów, ale jedynie do zmiany na fotelu premiera, po której nowy szef rządu zwracał się do Sejmu o wymianę kilku ministrów. Wyjątkowo w 1988 r. odwołano cały gabinet kierowany przez Messnera. Rok później – 1 sierpnia 1989 r. – Sejm przyjął uchwałę, w której przyjął „zgłoszone przez Prezesa Rady Ministrów ustąpie-

nie Rządu” (bez podania nazwiska odwołanego premiera, którym był Rakowski). W tej samej uchwale powierzono rządowi dalsze pełnienie obowiązków, a w kolejnej powołano Kiszczaka na stanowisko prezesa Rady Ministrów⁵⁵. Ten drugi przypadek wpisywał się jednak w formułę rezygnacji składanych przez premierów na początku kadencji Sejmu (choć do odwołania rządu nie doszło na pierwszym po wyborach posiedzeniu izby).

Częściej zmian na funkcji prezesa Rady Ministrów dokonywał Sejm. Jedynie odwołanie Bieruta oraz Babiucha nastąpiło na podstawie uchwały Rady Państwa⁵⁶. W praktyce wybór trybu nie miał znaczenia, w każdym przypadku rozstrzygnięcie było z góry wiadome, a uchwałę Sejmu podejmowano jednomyślnie (bądź przy znikomej opozycji).

Wymiana premiera przez Sejm w trakcie kadencji wymagała podjęcie dwóch uchwał: w sprawie odwołania⁵⁷ i w sprawie powołania prezesa Rady Ministrów⁵⁸. Konstytucja nie wykluczała podjęcia w jednym głosowaniu uchwały odwołującej dotychczasowego premiera i jednocześnie powołującej nowego, jednak z takiej możliwości nie korzystano. Uchwała z 18 lutego 1980 r. o powołaniu Babiucha stanowiła także o odwołaniu go ze stanowiska zastępcy Przewodniczącego Rady Państwa, uchwała z 11 lutego 1981 r. o powołaniu Jaruzelskiego zawierała stwier-

⁵⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 sierpnia 1989 r. w sprawie przyjęcia ustąpienia Rządu, M.P. nr 26, poz. 203; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 1 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 26, poz. 204. Inaczej było w przypadku odwołania rządu Messnera, wówczas bowiem o powierzeniu pełnienia obowiązków zdecydowano w odrębnej uchwale (Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 19 września 1988 r. w sprawie powierzenia Rządowi pełnienia obowiązków, M.P. nr 26, poz. 228).

⁵⁶ Kazimierz Biskupski sądził, że zgodnie z duchem konstytucji uprawnienia do odwoływania i powoływania ministrów powinny być wykonywane przez Sejm, a przez Radę Państwa – „zupełnie wyjątkowo”, zob. K. Biskupski, *op. cit.*, s. 254; podobnie: W. Popkowski, *op. cit.*, s. 124.

⁵⁷ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 grudnia 1970 r. w sprawie odwołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 43, poz. 329; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 18 lutego 1980 r. w sprawie odwołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 6, poz. 22; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 11 lutego 1981 r. w sprawie odwołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 5, poz. 18; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 24 sierpnia 1989 r. w sprawie odwołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 30, poz. 223.

⁵⁸ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 grudnia 1970 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 43, poz. 331; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 18 lutego 1980 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 6, poz. 23; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 11 lutego 1981 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 5, poz. 19; Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 24 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów, M.P. nr 30, poz. 224.

dzenie, że powołanie na stanowisko prezesa Rady Ministrów nastąpiło „przy jednoczesnym zachowaniu stanowiska ministra obrony narodowej”.

Uchwały Sejmu o odwołaniu i powołaniu premiera były jednozdaniowe. To nie dziwi, gdyż ich treść bez trudu dawała się ująć w kilkunastu słowach. Kilkakrotnie zawarto w uchwale sformułowania, które miały wskazywać, że rezygnacja szefa rządu była dobrowolna – nastąpiła na jego wniosek (prośbę). W uchwale z 23 grudnia 1970 r. zapisano, że „Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przychylił się do prośby Obywatela Józefa Cyrankiewicza w sprawie odwołania Go ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów”. Podobne sformułowania znalazły się w uchwałach z 18 lutego 1980 r. oraz 11 lutego 1981 r. (które Sejm podjął „przychyliając się do wniosku Obywatela” Jaroszewicza, a następnie Pińkowskiego). Odwołując Kiszczaka Sejm stwierdził, że „przyjmuje rezygnację”, miesiąc wcześniej rząd Rakowskiego został odwołany przez „przyjęcie ustąpienia rządu”.

Miało to stwarzać wrażenie, że w obozie władzy nie zaistniał konflikt, a zmiany na najważniejszych funkcjach państwowych następowały przy zgodzie wszystkich zainteresowanych (tym bardziej, że uchwały były jednomyślnie podejmowane przez Sejm). Taka treść uchwał, w zestawieniu z okolicznościami ich podejmowania, przesądza, że zdecydowanej większości badanych przypadków – tych zaistniałych przed 1988 r. – nie sposób uznać za parlamentarne wota nieufności. Ich istotą jest bowiem odwołanie przez parlament ministrów, którzy odwołani być nie chcą. Zupełnie inaczej przedstawiały się rezygnacje premierów Rakowskiego i Kiszczaka, przy których działały już mechanizmy typowe dla systemu parlamentarnego. Pierwszy zgłosił dymisję rządu po zakończonych klęską PZPR i stronnictw satelickich wyborach z 4 czerwca 1989 r. Drugi ustąpił, gdyż nie był w stanie zbudować koalicji większościowej pozwalającej na stworzenie gabinetu.

Autorzy kolejnych uchwał mających za przedmiot odwołanie i powołanie premiera nie byli konsekwentni przy redagowaniu ich treści. W większości uchwał wskazano prawną podstawę ich podjęcia, ale nie było to regułą. Przepis konstytucji przywoływano w uchwałach o powołaniu prezesa Rady Ministrów (początkowo art. 29 ust. 1, a po 1976 r. – art. 37 ust. 1⁵⁹). Natomiast w przypadku uchwał odwołujących zdarzało się, że podstawy prawnej nie przywołano. Było tak przy odwołaniu Cyrankiewicza w 1970 r. oraz Rakowskiego w 1989 r.

Brak konsekwencji w przywoływaniu podstawy prawnej dotyczył również uchwał w sprawie powołania rządu na początku kadencji Sejmu. Co do zasady w uchwałach o odwołaniu rządu nie powoływano się na przepis ustawy zasadniczej (wyjątkiem była uchwała z 1985 r., w której odesłano do art. 37 ust. 1 konstytucji).

⁵⁹ W uchwale powołującej Babiucha wskazano także na art. 29 ust. 1, gdyż jednocześnie odwołano go ze stanowiska zastępcy Przewodniczącego Rady Państwa.

Za to w uchwałach o powołaniu prezesa Rady Ministrów jako podstawę prawną wskazywano początkowo art. 29 ust. 1, później art. 37 ust. 1 ustawy zasadniczej. Uchwały o powołaniu Rady Ministrów również zawierały odesłanie do przepisu konstytucji, przy czym po jej zmianie dokonanej w 1976 r. autorzy nie mogli się zdecydować, który przepis należy przywołać: art. 36 ust. 1 (jak w 1980 r.), art. 37 ust. 1 (jak w 1985 r.), czy może oba (jak w 1976 r.). Z kolei w latach 1972 i 1976 uchwały o odwołaniu rządu wyróżniały się tym, że nie posiadały tytułu (w Monitorze Polskim oznaczone były jedynie datą i kolejną pozycją aktu).

Wymiana premiera dwukrotnie nastąpiła mocą uchwały Rady Państwa. Pierwsza dotyczyła Bieruta, który został odwołany z funkcji prezesa Rady Ministrów 18 marca 1954 r. W akcie Rady wskazano także przyczynę odwołania szefa rządu (powołanie na stanowisko I Sekretarza PZPR), na urząd premiera powołano Cyrankiewicza, mianowano trzech wicepremierów (Hilarego Minca, Zenona Nowaka i Jakuba Bermana) oraz wymieniono dwóch ministrów. Uchwała została zatwierdzona przez Sejm 23 kwietnia 1954 r., po odczytaniu jej tekstu przez marszałka⁶⁰.

W szczególnie sposób odwołano w 1980 r. Edwarda Babiucha. 24 sierpnia Rada Państwa podjęła dwie uchwały – w pierwszej dokonywała znaczącej rekonstrukcji gabinetu⁶¹, a w drugiej – odwołała premiera⁶². Niezwykłość trybu polegała na tym, że ustępujący szef rządu ustalał skład ministerium dla swego następcy. Potwierdza to tezę, że w Polsce Ludowej to nie premier decydował o składzie gabinetu. W obu uchwałach wskazano, że podjęte zostały na wniosek prezesa Rady Ministrów, co – inaczej niż w przypadku uchwał Sejmu – stanowiło wypełnienie konstytucyjnego warunku dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów przez Radę Państwa (zgodnie z art. 37 ust. 2 konstytucji następowały one na wniosek premiera).

Czy dokonywanie przez Radę Państwa zmiany prezesa Rady Ministrów było zgodne z konstytucją lipcową? Gdy obowiązuje zasada solidarności ministrów, odwołanie premiera uznawane jest za upadek całego rządu. Do odwołania Rady Ministrów umocowany był zaś jedynie Sejm, natomiast Rada Państwa mogła odwoływać i powoływać poszczególnych ministrów, przy czym mogła to czynić jedynie na wniosek premiera. Taka treść art. 29 ust. 2 konstytucji (późniejszego art. 37 ust. 2)

⁶⁰ Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Kadencja I – Sesja IV, *Sprawozdanie Stenograficzne z IV posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 23 i 24 kwietnia 1954 r.*, Warszawa 1954, s. 6–7.

⁶¹ Odwołano dwóch wicepremierów, powołano czterech nowych, zmieniono ministrów kierujących trzema resortami oraz ministra bez teki (Uchwała Rady Państwa z dnia 24 sierpnia 1980 r. w sprawie zmian w składzie Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M.P. nr 20, poz. 95).

⁶² Uchwała Rady Państwa z dnia 24 sierpnia 1980 r., M.P. nr 20, poz. 99 (akt ten nie został opatrzony żadnym tytułem).

wskazuje, że ustrojodawca zamierzał przyznać Radzie Państwa tylko uprawnienie do odwoływania osób podległych premierowi. Przy odwołaniu Bieruta i Babiucha w treści uchwały Rady Państwa powołano się na wniosek samych zainteresowanych. Powstała więc sytuacja szczególna, w której podstawę działania Rady stanowił wymagany wniosek premiera. Odwołanie obu szefów rządu przez Radę Państwa trudno zatem uznać za wyraźne naruszenie ustawy zasadniczej, raczej za przyjęcie rozszerzającej wykładni jej przepisu⁶³.

Inaczej należałoby ocenić powoływanie przez Radę Państwa nowego szefa rządu. Podstawą nominacji nie powinien być wniosek dotychczasowego prezesa Rady Ministrów. Konstytucja, przyznając premierowi prawo wnioskowania o wymianę podwładnych, nie przewidywała jego uprawnień w zakresie wskazywania następcy. Kolejnego premiera powinien wybrać i powołać organ, przed którym rząd odpowiadał. Oczywiście – zgłaszane w tym miejscu zastrzeżenia nie mają sensu w odniesieniu do PRL, bowiem to nie Sejm ani nie Rada Państwa podejmowały kluczowe decyzje personalne.

Tym niemniej dostrzec należy, że w 1980 r. Rada Państwa ograniczyła się do odwołania Babiucha ze stanowiska premiera, a nie powołała jego następcy. W treści uchwały z 24 sierpnia wskazano, że podjęcie tej decyzji należy do parlamentu – Rada postanowiła „powierzyć ob. Józefowi Pińkowskiemu pełnienie funkcji Prezesa Rady Ministrów PRL – do czasu podjęcia decyzji przez Sejm PRL”⁶⁴.

6

Zgodnie z konstytucją PRL z 22 lipca 1952 r. Rada Ministrów ponosiła odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, który przez ustrojodawcę został przedstawiony jako najwyższy organ władzy państwowej (art. 15 ust. 1). Członkowie rządu mogli zostać odwołani również przez Radę Państwa, jednak jedynie na wniosek premiera i pod warunkiem późniejszego zatwierdzenia uchwały Rady przez Sejm. Przepisy ustawy zasadniczej uzupełniała regulacja zawarta w regulaminie Sejmu.

⁶³ Bardziej kategorycznie (ale za to z pominięciem treści art. 29 ust. 2 konstytucji) sprawę stawia Andrzej Leon Sowa, którego zdaniem doszło wówczas do naruszenia konstytucji, gdyż obsadzanie stanowiska prezesa Rady Ministrów należało do wyłącznej kompetencji Sejmu, zob. A.L. Sowa, *op. cit.*, s. 197. Inaczej rzecz postrzegał Kazimierz Gościński, który przekonywał, że Rada Państwa była umocowana także do dokonywania zmian na stanowisku prezesa Rady Ministrów, o ile ustępujący premier złożył odpowiedni wniosek. Przypadek z 1954 r. autor ten uznał za zgodny z konstytucją lipcową, zob. K. Gościński, *op. cit.*, s. 158.

⁶⁴ Nietrudno przy tym dostrzec, że w przypadku odwołania Babiucha wystąpiła rzeczywista odpowiedzialność polityczna – nie został on powołany na inne wysokie stanowisko, nie powierzono mu nawet kierowania pracami rządu do czasu wyboru następcy.

Co do zasady w Polsce Ludowej odwoływanie rządu i poszczególnych jego członków odbywało się zgodnie z literą konstytucji. Zaistniały jednak sytuacje budzące co do tego wątpliwości: dokonane w 1954 r. odwołanie i powołanie prezesa Rady Ministrów przez Radę Państwa oraz następujące po wyborach do Sejmu powoływanie nowego rządu bez odwołania poprzedniego (w latach: 1961, 1965, 1969). Dziwić może również zaniedbywanie wskazania podstawy prawnej w uchwałach mających za przedmiot odwołanie premiera lub ministra. Praktyka ustrojowa PRL była szczególna, gdyż najczęściej zmiany na stanowisku premiera dotyczyły tylko osoby szefa rządu, a nie ministrów. Nie było to sprzeczne z konstytucją, ale z pewnością odbiegało od zwyczajów funkcjonujących w państwach demokratycznych, w których odpowiedzialność ministrów ma charakter solidarny, zaś odwołanie premiera oznacza upadek całego gabinetu.

Zmiany w składzie rządu znacznie częściej dokonywane były przez Sejm niż przez Radę Państwa, choć zawsze decyzje personalne zapadały w kierownictwie PZPR, a oba przywołane organy władz państwowych były jedynie ich wykonawcami. Postanowienia konstytucji przewidujące nadrzędność izby nad rządem oraz parlamentarną odpowiedzialność gabinetu, formalnie respektowane, w istocie nie opisują rzeczywistego ustroju Polski Ludowej. Zapewniając udział legislacyjny w dokonywaniu zmian w składzie rządu, tworzono pozory, że najważniejszym organem władzy państwowej jest Sejm i że ministrowie ponoszą przed nim odpowiedzialność. Funkcjonował też zwyczaj pozakonstytucyjny, że po wyborach do Sejmu na nową kadencję izby powoływano nowy rząd (najczęściej w nieznacznie zmienionym składzie). Praktyka ta pozbawiona była znaczenia, gdyż wybory nie przynosiły zmiany kierunku politycznego.

Tryb podejmowania przez Sejm decyzji o składzie rządu ewoluował. Przed 1980 r. uchwały podejmowano jednomyślnie, często bez debaty i bez liczenia głosów. Dyskusja – jeśli była – ograniczała się do wystąpień wyrażających aprobatę wobec przedstawionych wniosków. W latach 80. możliwa stała się krytyka polityki i działań rządu, zaś uchwały o zmianach w jego składzie nie były już podejmowane jednomyślnie. Kilka lub kilkanaście głosów sprzeciwu nie zmieniało jednak zasady, że posłowie zgodnie realizowali dyspozycje kierownictwa PZPR (stosując się do zasady przewodniej roli partii, którą w 1976 r. wpisano do ustawy zasadniczej). Oczywiście – w modelu tym nie mieszczą się wydarzenia związane z upadkiem gabinetu Rakowskiego oraz dymisją premiera Kiszcza, do których doszło już po wyborach z 4 czerwca 1989 r.

W dziejach Polski Ludowej zdecydowanie wyróżnia się odwołanie przez Sejm rządu Messnera we wrześniu 1988 r. Doszło wówczas do zmiany całego składu rządu, a nie tylko premiera. Upadek gabinetu wynikał z negatywnej oceny jego działań, która ujawniła się w sprawozdaniu komisji oceniającej politykę Rady Mi-

nistrów oraz w debacie parlamentarnej. Wydarzenia te można uznać za jedyny w PRL przypadek parlamentarnego wotum nieufności (niezależnie od ustaleń co do roli gen. Jaruzelskiego w doprowadzeniu do dymisji Messnera). Była to jednak sytuacja wyjątkowa, możliwa jedynie na kilka miesięcy przed obradami Okrągłego Stołu. We wszystkich wcześniejszych przypadkach odwołania rządu PRL lub jego poszczególnych członków (premiera bądź ministrów) przyczyną zmian personalnych nie była dezaprobatą dla polityki lub postępowania rządu ze strony większości parlamentarnej – nie mogą one zatem zostać uznane za wotum nieufności⁶⁵.

MACIEJ RAKOWSKI
(ŁÓDŹ)

*Wotum nieufności w PRL?
Odpowiedzialność parlamentarna Rady Ministrów
w okresie obowiązywania konstytucji z 22 lipca 1952 r.*

Przedmiotem artykułu jest odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zgodnie z konstytucją z 22 lipca 1952 r. rząd odpowiadał przed Sejmem, a na wniosek premiera zmiany w jego składzie mogły być również dokonywane przez Radę Państwa. Autor dokonał analizy wszystkich przypadków odwołania premiera oraz rządu przez Sejm PRL, poszukując odpowiedzi na pytanie, czy w jakimkolwiek stopniu wydarzenia te były podobne do wotum nieufności funkcjonującego w państwach demokratycznych.

W Polsce Ludowej zmiany w składzie rządu – co do zasady – dokonywane były przez Sejm, a jedynie wyjątkowo przez Radę Państwa. Głosowanie w parlamencie miało znaczenie jedynie formalne, a rzeczywiste decyzje personalne podejmowane były przez kierownictwo PZPR. Pozycja Sejmu stała się silniejsza w ostatnich latach PRL. Dymisja rządu Zbigniewa Messnera w 1988 r. nastąpiła w wyniku parlamentarnej krytyki, może być więc uznana za typowe wotum nieufności.

Autor omawia także obowiązujący w PRL zwyczaj konstytucyjny, zgodnie z którym, mimo że nie nakazywała tego konstytucja, na pierwszym po wyborach posiedzeniu Sejmu premier zgłaszał dymisję rządu. Zazwyczaj nie dochodziło wówczas do istotnych zmian w składzie Rady Ministrów, którą powoływano pod kierownictwem tego samego polityka.

Słowa kluczowe: konstytucja PRL, Sejm, Rada Ministrów, odpowiedzialność polityczna rządu, wotum nieufności

⁶⁵ Trzeba zatem zgodzić się z K. Gościńskim, który w 1965 r. pisał: „Oddanie sprawy powoływania i odwoływania rządu wyłącznie w ręce samego Sejmu oraz istnienie trwałego porozumienia między partiami politycznymi reprezentowanymi w Sejmie powoduje, że w obecnej polskiej praktyce ustrojowej nie istnieje ani odrębna instytucja «wotum nieufności», ani też rząd sam nigdy nie stawia «kwestii zaufania»”, K. Gościński, *op. cit.*, s. 155.

MACIEJ RAKOWSKI

(ŁÓDŹ)

*Vote of no confidence in Polish People's Republic?
Parliamentary responsibility of the Council of Ministers
under the constitution of July 22nd, 1952*

The article treats about the political responsibility of the Council of Ministers in Polish People's Republic. Due to the constitution of July 22nd, 1952 the government was responsible to the Sejm. Changes of ministers could be done also by Council of the State, but only at the request of the prime minister. The vote of parliament had only formal importance, because the real personal decisions were made by the leaders of The Polish United Workers' Party. The constitutional position of Sejm became stronger in the last years of PRL. The dismissal of Zbigniew Messner's government took place as the result of the parliamentary opposition to this government, so it can be considered as the real vote of no confidence.

The author describes also the constitutional custom, not based on the norms of the constitution, which ordered to the prime minister to declare the dismissal of his government after the parliamentary elections, during the first session of new-elected Sejm. Usually it didn't mean important changes in the Council of Ministers, which was still led by the same person as the prime minister.

Key words: Constitution of Polish Peoples Republic, the Sejm, Council of Ministers, political responsibility of government, vote of no confidence