

Dr Grzegorz Pastuszko

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Rzeszowski

***A casu ad casum – korzenie oraz ewolucja ustrojowa
mechanizmu odpowiedzialności politycznej rządu
w systemie konstytucyjnym Wielkiej Brytanii***

Streszczenie

Artykuł zawiera prawną analizę czynników, które przyczyniły się do ukształtowania instytucji odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem w brytyjskim prawie konstytucyjnym. W pierwszym rzędzie Autor przedstawia proces uwalniania się gabinetu od więzi prawnej i politycznej zależności wobec głowy państwa (monarchy). Kolejno omówiona zostaje kwestia tworzenia się w XVIII i XIX w. – na drodze praktyki ustrojowej – nowych relacji prawnych między rządem a parlamentem, w tym w szczególności relacji związanych w wyrażaniem ministrom zasiadającym w gabinecie wotum nieufności. Wreszcie w ostatniej części artykułu Autor opisuje, jak na instytucję odpowiedzialności politycznej rządu wpłynął fakt wytworzenia systemu dwupartyjnego.

Słowa kluczowe: *odpowiedzialność polityczna rządu, odpowiedzialność parlamentarna gabinetu, ustrój brytyjski, system parlamentarno-gabinetowy.*

***A casu ad casum – the Origin and Development of the Mechanism
of Government’s Political Responsibility
in the Constitutional System of Great Britain***

Abstract

The article includes the legal analysis of the conditions, which have contributed to the creation of the institution of the Government’s political responsibility in the British Constitutional Law. First of all, the Author presents a long lasting process of the Cabinet’s

emancipation from the King's legal and political dependency. What is considered next, is the issue of legal relationships between the Cabinet and the Parliament, that was arising in political praxis throughout XVIII and XIX century. As the last part, the Author describes the impact of the two party system on the institution of the Cabinet's parliamentary responsibility.

Keywords: *political responsibility of the Government, parliamentary responsibility of the Cabinet, British government and politics, the parliamentary government system.*

Wprowadzenie

Początków systemu parlamentarnego upatrywać należy w ustroju Wielkiej Brytanii. System ten kształtował się w drodze długiego i złożonego procesu ewolucji konstytucyjnej, przechodząc liczne stadia rozwoju. Co charakterystyczne, w budowaniu jego instytucji i zasad doniosłą rolę odgrywała praktyka ustrojowa. Faktem jest, że o funkcjonowaniu mechanizmu władzy państwowej, a także kierunku jego rozwoju decydowały m. in. takie czynniki, jak sytuacja polityczna kraju, zachowania czołowych polityków, a w niektórych przypadkach nawet ich osobiste przywary. W sposób szczególny zjawisko to uwidaczniało się na tle wzajemnych relacji legislatywy i egzekutywy. Z biegiem lat, przy wyraźnym wpływie praktyki, ulegały one sukcesywnym przeobrażeniom. Początkowo silna pozycja ustrojowa monarchy, na przestrzeni niespełna dwóch wieków została niemal całkowicie zredukowana do czynności związanych z państwowym ceremoniałem, ustępując w ten sposób miejsca dominacji rządu i parlamentu. Takie rozłożenie akcentów sprawiło, że ostatecznie rząd i jego ministrowie przestali być odpowiedzialni przez monarchą, egzekwowanie ich odpowiedzialności stało się natomiast kompetencją legislatywy.

I. Instytucja parlamentarnej odpowiedzialności ministrów w angielskim prawie konstytucyjnym przyjmuje dwie postacie, tj. odpowiedzialności solidarnej całego gabinetu oraz odpowiedzialności jego poszczególnych członków. Obie formy przeszły złożony proces ewolucji, zanim nabrały ostatecznego, znanego współcześnie kształtu. Ich uformowanie stanowiło milowy krok w dziedzinie ustrojowych przeobrażeń brytyjskiej monarchii. Przesądziło to bowiem o przeniesieniu punktu ciężkości władzy państwowej z rąk dominującego monarchy na rzecz rządu oraz coraz bardziej wpływowego parlamentu,

a w konsekwencji spowodowało także powstanie parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

Na tę ścieżkę rozwoju, jaką znamy z historii, pchnęła brytyjski parlamentaryzm zasada nieodpowiedzialności politycznej Korony¹. Zasada ta stanowiła spuściznę po okresie funkcjonowania monarchii absolutnej. Akcentując wyjątkową pozycję monarchy w systemie organizacji władzy państwowej, głosiła ona, że osoba króla jest święta i nietykalna². Ustrojowy sens tej zasady streszczały dwie popularne prawnicze maksymy, w brzmieniu których *the king can do no wrong* oraz *the king can not act alone*. Oznaczały one, że król w wykonywaniu przysługujących mu atrybucji musi być wspomagany przez grono najwyższych doradców. Z punktu widzenia prawa właśnie ci doradcy, nie zaś król, mieli ponosić odpowiedzialność przed parlamentem za podejmowane działania.

Pierwotnie jednak chodziło wyłącznie o odpowiedzialność prawną, skutkującą nie tylko utratą władzy przez inkryminowanego ministra, ale niosącą także następstwo w postaci określonych sankcji karnych (*impeachment*). Tak oto, będący trzonem władzy wykonawczej, monarcha został uwolniony od negatywnych konsekwencji wydawanych przez siebie decyzji, ich ciężar natomiast spadł na otoczenie dworskich dygnitarzy. Zrodził się zwyczaj, który dał początek procesowi odrywania realnej władzy od domeny monarszej, przy jednoczesnym przesuwaniu jej w kierunku królewskich ministrów i wzmacnianiu pozycji parlamentu.

Minęło jednak wiele dekad, zanim ministrowie zdobyli pełną niezależność w stosunku do króla, stając się tym samym podmiotami ponoszącymi odpowiedzialność przed parlamentem za działania podejmowane w imieniu własnym i na własny rachunek. Jeszcze przez cały wiek XVII przemożny na ich decyzje wpływ wywiera monarcha. Jest to pokłosie rządów sprawowanych przez dynastię Stuartów, którzy usiłowali rządzić krajem „twardą ręką”, nie pozwalając swemu najbliższemu gronu doradców na realizowanie jakichkolwiek ambicji politycznych.

Ten stan rzeczy zaczyna się zmieniać w dobie panowania Wilhelma III, zmuszonego do daleko idących koncesji na rzecz coraz silniejszego politycznie parlamentu. Pod namową swego doradcy księcia Sunderlanda, Wilhelm III jako pierwszy godzi się na to, by w składzie

¹ E. Dubanowicz, *Rządy gabinetu. Rozbiór systemu parlamentarnego ze stanowiska prawnoporównawczego*, Kraków 1917, s. 7-8. Autor pisze też o innych naczelnych zasadach ustrojowych, które zaważyły – w warunkach swoistej interakcji – na ukształtowaniu zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem; są to mianowicie zasada nieodpowiedzialności monarchy, zasada rządów prawa, zasada zwierzchnictwa parlamentu (formalnie króla w parlamencie), zasada kolegalnej struktury gabinetu, czy wreszcie zasada sprawowania kierownictwa w gabinecie przez pierwszego ministra.

² Zob. E. Zwierchowski, *Współczesne ustroje państwowe. Zasady ustroju i systemy rządów rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Katowice 1984, s. 90.

gabinetu zasiadali przedstawiciele Izby Gmin. Czyni tak ze względu na konieczność ustalania z parlamentem prowadzonej przez siebie polityki, w szczególności tej dotyczącej kwestii podatków i armii³. Efektem podjętych starań jest obsadzenie w 1695 roku portfeli ministerialnych wyłącznie przedstawicielami stronnictwa Wigów.

Nie od razu staje się to sztywną regułą. Na zadomowienie się w warunkach brytyjskich zasady kolegialnej struktury gabinetu przyjdzie nam poczekać jeszcze kilkadziesiąt lat. Praktyka zrodzona w czasach Wilhelma Orańskiego jest zaledwie pierwszym krokiem w kierunku prawnej materializacji tej zasady. XVIII-wieczne gabinety mają jeszcze mieszane składy, obejmujące po części członków parlamentu, ale mieszczące także członków honorowych, wysokich dostojników świeckich i duchownych. Ta pierwsza kategoria członków gabinetu stanowi jego polityczny rdzeń. Są to właściwi ministrowie, realizujący funkcję rządzenia *par excellence*. Druga grupa natomiast to *de facto* synekury, pozbawione politycznego znaczenia⁴. Do koncepcji kolegialnej konstrukcji gabinetu przez długi czas podchodzono z wyraźną niechęcią. Niektórzy mówili w tym kontekście o instytucji pozostającej poza ramami porządku konstytucyjnego, czy wręcz o instytucji niezgodnej z prawem⁵. Właściwy skład gabinetu, ograniczony wyłącznie do ministrów, ustala się dopiero w latach 1780-1815⁶. W. R. Anson podaje tutaj nawet konkretną datę, tj. rok 1782⁷, aczkolwiek inni autorzy, zakładając pewien margines bezpieczeństwa, jako cenzurę czasową uformowania się spójnego i działającego na zasadzie jedności gabinetu wskazują rok 1815⁸.

Jednocześnie, niejako paralelnie do procesu kształtowania ustrojowego oblicza gabinetu, przebiega proces powstawania instytucji premiera. Jeszcze w dobie rządów Wilhelma III, a także za panowania Anny utrzymuje się zwyczaj, w myśl którego monarcha osobiście przewodniczy obradom gabinetu. Dopiero z nadejściem do władzy dynastii hanowerskiej zwyczaj ten upada. Przyczyna jest aż nadto prozaiczna. Nowy król Jerzy I z racji nieznamości języka angielskiego, wobec niemożności zrozumienia narad ministrów, ale też przy słabym zorientowaniu w problemach politycznych kraju, przestaje uczestniczyć

³ Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 125.

⁴ *Ibidem*, s. 126. A. Todd podaje nawet trzy kategorie ministrów, z pozycją uzależnioną od dostępu do tajnych rządowych dokumentów. Zob. szeroko na ten temat: A. Todd, *On Parliamentary Government in England: Its Origin, Development and Political Operation*, Tom 2, London 1969, s. 118.

⁵ Zob. R. Klemmt, *Die Verantwortlichkeit der Minister in Grossbritannien*, Tübingen 1983, s. 44.

⁶ A. H. Birch, *An Essay on the British Constitution. Representative and Responsible Government*, London 1964, s. 133.

⁷ Zob. Szerzej na ten temat W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Vol. II, *The Crown*, Część I, Wydanie III, London 1907, s. 108.

⁸ A. H. Birch, *An Essay on ...*, *op. cit.*, s. 133.

w posiedzeniach gabinetu⁹. Za rządów Jerzego II zjawisko to jeszcze bardziej przybiera na sile, tak że odbywanie przez ministrów posiedzeń pod nieobecność króla zyskuje rangę ustrojowej reguły. Odtąd nieformalnym przewodniczącym gabinetu staje się Lord Skarbu, który w czasach panowania Jerzego III zaczyna działać w charakterze łącznika między monarchą a gabinetem. Jest to funkcja, która powoli wysuwa pierwszego ministra na czoło rządu.

II. Z upływem czasu, na tle zasady kolegialnej struktury gabinetu i zasady sprawowania kierownictwa w gabinecie przez pierwszego ministra, zaczynają się ustalać ustrojowe relacje między gabinetem i parlamentem. Nie od razu jednak w relacjach tych pojawia się mechanizm odpowiedzialności politycznej gabinetu. Jego wyraźne kontury zarysowują się dopiero pod koniec XVIII wieku pod wpływem praktyki ustrojowej. Przez długi okres nie ma jasności co do kwestii zaufania, jakim królewscy ministrowie winni cieszyć się w parlamencie. Brakuje precyzyjnych reguł dotyczących tego, czy zaufanie winno wpływać równolegle od obu izb, czy tylko od jednej, a jeśli tak, to od której¹⁰.

Pierwszym odnotowanym w dziejach konstytucjonalizmu brytyjskiego przypadkiem ugięcia się egzekutywy pod presją parlamentu była dymisja premiera Roberta Walepole'a, któremu opozycja w Izbie Gmin w 1741 r. zarzuciła nieskuteczność w prowadzeniu polityki państwa. Deputowani wystosowali w tym celu na ręce króla odpowiedni adres, jednak premier, urażony postawą parlamentu, ostatecznie ustąpił sam¹¹. Co charakterystyczne, jeszcze wtedy decyzja premiera nie spowodowała solidarnej dymisji całego gabinetu. Zmiana personalna ograniczyła się wyłącznie do jego urzędu; wszyscy pozostali ministrowie w rządzie R. Walepole'a zachowali swoje stanowiska¹². Przełomem okazały się być dopiero wydarzenia z 1782 r., kiedy to po raz drugi w historii Izba Gmin sprzeciwiła się polityce rządu i wymusiła ministerialną dymisję. Pod presją niezadowolenia deputowanych, uprzedzając planowany wniosek o wotum nieufności, na oddanie władzy zdecydował się lord North. Król Jerzy III z wielką niechęcią odniósł się do tego pomysłu, jednak premier

⁹ Znamienna jest tutaj wymiana zdań między Lordem Hardwick a samym królem. Na stwierdzenie tego pierwszego, że zasiadający w rządzie ministrowie stanowią instrument w dyspozycji Korony, monarcha odparł, że ministrowie sami są królami w państwie. Zob. W. R. Anson, *The Law and Custom ...*, op. cit., s. 123.

¹⁰ Zob. A. Pułło, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1985, s. 57. Dopiero w 1839 r. zaczyna obowiązywać reguła, w myśl której wyrażanie wotum nieufności zostaje zastrzeżone wyłącznie dla izby niższej.

¹¹ Zob. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, 64-65.

¹² W doktrynie uważa się, że casus premiera Walepol'a rzucił podwaliny dla wykreowania zasady solidarnej odpowiedzialności gabinetu. Zob.: F. Glum, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland. Grossbritannien und Frankreich*, Munchen-Berlin 1965, s. 16.

ostatecznie zdołał go przekonać, że w zaistniałej sytuacji jest to nieuniknione¹³. Tym razem wraz z premierem swoje urzędy opuścili wszyscy ministrowie, z wyjątkiem Lorda Thurlowa, który pozostał na stanowisku Lorda Kanclerza¹⁴. *Casus* ten z całą pewnością wyznaczył kierunek rozwoju angielskiego systemu konstytucyjnego, mimo że jeszcze do początku lat 30 tych XIX wieku w doktrynie zasadzie politycznej odpowiedzialności gabinetu odmawiało się waloru prawnego.

Sceptyczne stanowisko w tym względzie zajmował Charles James Fox w 1782 r., podważał ją również Richard Temple w 1806 r. oraz Henry Hallam w 1827 r.¹⁵. Podobnie Thomas Macaulay w swoim parlamentarnym przemówieniu z 1831 r. wywodził z pasją, że ministrowie nie mają obowiązku podawać się do dymisji wobec parlamentarnego sprzeciwu dla polityki gabinetu, i to nawet jeśli gabinetowi nie uda się przeprowadzić przez parlament ważnej ustawy¹⁶. Były to głosy wyraźnie zachowawcze, odwołujące się do tradycji impeachment'u i w gruncie rzeczy – patrząc na dalsze losy ustroju brytyjskiego – mało prorocze.

Trzeba wszelako przyznać, że w tamtych czasach o odmienne opinie było trudno. Na proklamowanie zasady politycznej odpowiedzialności gabinetu nie pozwalała zbyt uboga praktyka ustrojowa. Faktem jest, że aż do 1830 r. sytuacja ustąpienia gabinetu powtórzyła się tylko dwa razy w związku z dymisją lorda Shelbourn'a w 1783 roku oraz lorda Wellingtona w 1830 r. i ten stan rzeczy utrzymywał się aż do lat 30 tych XIX wieku¹⁷.

Nie może to zresztą wywoływać zdziwienia, jeśli zważy się na polityczną naturę brytyjskich gabinetów funkcjonujących we wskazanym tutaj okresie. Otóż w piśmiennictwie historycznym podkreśla się, iż w wielu przypadkach były to ciała, w składach których zasiadali ludzie o dalece zróżnicowanych poglądach politycznych. W praktyce ustrojowej nierzadko zdarzały się przypadki, kiedy członkowie tego samego rządu, zajmując odmienne stanowiska w określonej sprawie, polemizowali ze sobą nawet w trakcie parlamentarnych debat (sic!). W takich warunkach – co nie trudno sobie wyobrazić – wymuszenie przez parlament dymisji wszystkich ministrów w wyniku popełnienia błędu politycznego przez któregośkolwiek z nich musiało się jawić jako rzecz dalece utrudniona.

Zjawisku temu starał się dawać odpór wspomniany już brytyjski premier William Pitt (pełniący urząd od 1783 r. do 1801 r. oraz od 1804 r. do 1806 r.). Otóż dążąc do wzmocnienia

¹³A. Todd, *On Parliamentary...*, s. 113.

¹⁴A. H. Birch, *An Essay on ...*, *op. cit.*, s. 133.

¹⁵A. Esmein, *Prawo ...*, s. 128.

¹⁶E. Dubanowicz, *Rządy ...*, s. 29.

¹⁷E. L. Woodward, *The Age of Reform*, Oxford 1938, s. 23.

politycznej pozycji kierowanych przez siebie gabinetów, czynił wzmożone wysiłki, aby zarówno wobec monarchy, jak i parlamentu prezentowały one jednolite stanowisko, nawet wówczas, gdy między poszczególnymi ministrami występowały różnice zdań. Mocnym wyrazem takiej polityki było zdymisjonowanie w 1792 r. Lorda Kanclerza Thurlow'a, kiedy ten pozwolił sobie na oficjalną krytykę działań premiera¹⁸. Sprawa ta odcisnęła silne piętno na kierunku ewolucji brytyjskiego konstytucjonalizmu. Odtąd lojalność ministrów w stosunku do premiera i do całego gabinetu zaczęła być traktowana jako lojalność wobec samej Korony¹⁹.

III. Ugruntowanie podstawowych urządzeń ustroju brytyjskiego następuje dopiero w XIX wieku. Wtedy też stabilizuje się instytucja odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu, przy czym proces ten powoduje jednoczesne zanikanie formuły podporządkowania ministrów Koronie²⁰. Wielki wpływ wywiera tutaj dążenie brytyjskiego prawodawcy w kierunku demokratyzacji prawa wyborczego i, idąca w ślad za tym, tendencja do dzielenia środowiska politycznego parlamentu na dwie dominujące w życiu państwowym partie polityczne.

Prawdziwy przełom w myśleniu o relacjach gabinetu i Izby Gmin dokonuje się wraz z przyjęciem Reform Bill z 1832 r., ustawy rozszerzającej krąg osób uprawnionych do głosowania. Jest to regulacja, która wzmacnia społeczną legitymację Izby Gmin, przekształcając ten organ z forum reprezentacji społecznej elity w reprezentację znacznej części społeczeństwa²¹. Z tą chwilą konwenans związany z ustępowaniem gabinetu, który poniósł w izbie porażkę w ważnej kwestii, zaczyna być traktowany jako ustrojowy aksjomat.

Zmiana w postrzeganiu charakteru prawnego przedmiotowego mechanizmu przekłada się na kierunek rozwoju praktyki ustrojowej. Jeszcze tylko w 1839 r. nowej zasadzie konstytucyjnej sprzeciwił się premier Lord Russel, który jednak kilkanaście lat później, tj. w 1852 r. oraz w 1866 r. bez obiekcji podał swój gabinet do dymisji wobec niepowodzenia w konfrontacji z parlamentem. W sumie w latach 1832 -1867 upada dziesięć gabinetów²², przy czym w ośmiu przypadkach premierzy składają rezygnację, w dwóch natomiast decydują się na rozwiązanie parlamentu. Jest to okres, w którym Izba Gmin osiąga apogeum możliwości, gdy idzie o kontrolowanie poczynań ministrów. Wystarczy zmiana nastrojów

¹⁸ Zob. A. H. Birch, *An Essay on ...*, *op. cit.*, s. 133.

¹⁹ Zob. szerzej na ten temat: A. H. Dood, *The Growth of Responsible Government*, London 1956, s. 149.

²⁰ P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 65.

²¹ E. Zwierchowski, *Współczesne...*, s. 95. Szerzej na temat reformy brytyjskiego prawa wyborczego z 1832 r. zob. M. Jagielski, *Prawo wyborcze*, rozdział VI, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R. Małajny, Warszawa 2013, s. 265-266.

²² Ma to miejsce w latach: 1841, 1846, 1851, luty 1852, grudzień 1852, 1855, 1857, 1858, 1859, 1866 – A. H. Birch, *An Essay on ...*, *op. cit.*, s. 135.

społecznych, aby większość deputowanych, motywowana spadkiem notowań gabinetu w opinii publicznej, głosowała przeciw rządowej polityce.

To wszystko sprawia, że w latach 60 i 70-tych XIX wieku zagadnienie odpowiedzialności parlamentarnej ministrów zaczyna urastać do rangi doktrynalnej teorii. Jest to moment w dziejach angielskiego konstytucjonalizmu, kiedy omawiany mechanizm staje się głównym elementem funkcjonującego w państwie systemu rządów²³. Żywą ilustracją są tutaj publikacje takich znanych badaczy ustroju brytyjskiego jak Alpheus Todd²⁴ czy Walter Bagehot²⁵. W rozważaniach wymienionych autorów koncepcja „rządu odpowiedzialnego przed parlamentem” jawi się już jako naczelną zasadą angielskiej konstytucji²⁶. Z grubsza biorąc, treść tej zasady sprowadza się do twierdzenia, że rząd znajduje się pod stałą kontrolą Izby Gmin i wszelkie jego poważne błędy w dziedzinie kierowania polityką państwa w każdym momencie skutkować mogą cofnięciem parlamentarnego zaufania. Istotne jest przy tym założenie, w myśl którego poszczególni ministrowie są zobowiązani do popierania linii politycznej gabinetu zarówno w wystąpieniach parlamentarnych, jak i we wszelkich innych komentarzach udzielanych na forum publicznym. Brak lojalności oznacza bowiem konieczność opuszczenia szeregów rządowych.

W drugiej połowie XIX w. – zaznaczmy na marginesie – wypracowane już są wszystkie parlamentarne procedury wyrażania wotum nieufności. W tej kwestii doktryna wyróżnia trzy zasadnicze instrumenty prawne. Pierwszy to tzw. *want of confidence*, czyli właściwe wotum nieufności, związane z podjęciem uchwały wyrażającej negatywną opinię na temat całokształtu polityki gabinetu. Drugi to tzw. *vote of censure*, mający postać uchwały, w której parlament krytykuje wyłącznie jakiś element rządowej polityki – wydane przez rząd zarządzenie administracyjne, względnie jego polityczne pociągnięcie. I wreszcie instrument trzeci – *defeat of ministers on bills*, polegający na odrzuceniu rządowego projektu, dotyczącego jakiejś ważnej kwestii o zasadniczym znaczeniu. Tylko w przypadku uchwalenia *vote of censure* gabinet jest zobowiązany ustąpić. W pozostałych dwóch sytuacjach to, czy ministrowie zdecydują się podać do dymisji, zależy od ich oceny zaistniałej sytuacji²⁷.

²³ M. J. C. Vile, *Constitutionalism and Separation of Powers*, London 1967, s. 231.

²⁴ A. Todd, *On Parliamentary ...*, *passim*.

²⁵ W. Bagehot, *The English Constitution*, London 1873, *passim*.

²⁶ Sindy Law pisał wprost, że odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem i – za pośrednictwem parlamentu – także przed społeczeństwem stanowi teoretyczną podstawę nowoczesnej konstytucji angielskiej. Zob. S. Law, *The Governance of England*, London 1904, s. 133.

²⁷ J. Rodkowski, *Prawo polityczne*, część 4, Lwów 1930, s. 542.

IV. Studia nad dalszym procesem ewolucji konstytucjonalizmu brytyjskiego pokazują, że nie był to ostatni etap formowania instytucji odwołania gabinetu w ustroju westminsterskim. Jeszcze w drugiej połowie XIX wieku instytucja ta została poddana istotnej weryfikacji. Wielką rolę odegrało tu nowe zjawisko w obszarze życia państwowego, polegające na podziale sceny parlamentarnej między dwoma wiodącymi ugrupowaniami politycznymi. Partie te, w odróżnieniu od działających dotychczas na terenie parlamentu klubów i koterii, miały wewnętrzną strukturę organizacyjną oraz zdyscyplinowany politycznie zespół deputowanych, skłonnych głosować według wskazań gremium kierowniczego. Rozwój systemu dwupartyjnego, stymulowany przez coraz dalej idącą demokratyzację rozwiązań z zakresu prawa wyborczego, z wolna zaczął kłaść się cieniem na idei rządu odpowiedzialnego przed parlamentem. W nowy sposób zdefiniował on relacje między egzekutywą i legislatywą.

Odtąd gabinety swoje poparcie wywodzić miały z woli tego ugrupowania, które dysponowało aktualnie większością w Izbie Gmin. O ich egzystencji decydowało zatem nie tyle zaufanie całego parlamentu, co wewnętrzna spójność partii rządzącej. Głosowanie wotum nieufności – o ile w ogóle do niego dochodziło – nabrało charakteru wewnętrznych rozgrywek w obrębie obozu władzy, tracąc tym samym walor bezpośredniej konfrontacji gabinetu i parlamentu. Coraz bardziej sporadyczne były przypadki dymisjonowania gabinetów przez Izbę Gmin. Jeśli miały one miejsce, to na ogół wiązały się z rozpadem jedności, znajdującej się u władzy, Partii Liberalnej czy Partii Konserwatywnej. Do końca wieku XIX doszło tylko do trzech upadków ekip rządzących²⁸. W kolejnym stuleciu było to już zjawisko nader rzadkie.

Zasadniczo rezygnacja premiera i jego ministrów wiązała się z objęciem władzy przez parlamentarną opozycję. Przykładem jest tutaj odwołanie w trybie wotum nieufności w styczniu 1924 roku gabinetu Stanleya Baldwina, który mimo zwycięstwa swojego ugrupowania w wyborach parlamentarnych, ale wobec braku większości mandatów w izbie, oddał władzę na rzecz lidera Partii Pracy Ramsaya MacDonalda. Jako inny przykład odsunięcia partii rządzącej na boczny tor – bliższy skądinąd naszym czasom – można wskazać ustąpienie gabinetu Jamesa Callaghana w 1979 r. Pogarszająca się końcem lat 70-tych ubiegłego wieku koniunktura gospodarcza, niosąca za sobą obniżenie jakości świadczeń socjalnych państwa oraz narastający konflikt ze związkami zawodowymi, spowodowała spadek zaufania społeczeństwa do rządów labourzystów. Społeczne niezadowolenie punkt

²⁸ Ma to miejsce w latach: 1885, 1886, 1895: J. H. Birch, *An Essay on ...*, *op. cit.*, s. 137.

krytyczny osiągnęło na przełomie 1978 i 1979 r., kiedy to kraj zalała fala antyrządowych strajków w przedsiębiorstwach państwowych (tzw. „zima niezadowolonia”). W wyniku tych wydarzeń w łonie Partii Pracy pojawiły się poważne rozdziewki, których bezpośrednim następstwem było wyrażenie premierowi Callaghanowi i jego ministrom wotum nieufności. Uchwała została przegłosowana zaledwie jednym głosem²⁹, przy czym porażka ta oznaczała przejście labourzystów do opozycji i uformowanie nowego rządu przez konserwatystów na czele z premier Margaret Thatcher.

Nie zawsze jednak odwołanie rządu tworzonego przez jedno ugrupowanie, względnie przez koalicję ugrupowań, powodowało dojście do władzy politycznej konkurencji. Otóż w historii znane są przypadki, kiedy tej samej formacji udawało się powołać nowy, oparty jedynie na odmiennym składzie personalnym, gabinet. Wymowny jest w tej mierze przykład dymisji gabinetu Nevilla Chamberlaina, który upadł w kwietniu 1940 r., w następstwie udzielenia wotum nieufności w trakcie debaty parlamentarnej poświęconej porażce Wielkiej Brytanii w wojnie o Norwegię. Co charakterystyczne, sprzeciw dla rządowych posunięć w tej sprawie, jak i zresztą dla całej polityki ustępstw na rzecz hitlerowskich Niemiec, wyrazili nie tylko posłowie z ław opozycyjnych, ale uczynili to także przedstawiciele partii rządzącej. W ramach głosowania z dyscypliny partyjnej wyłamało się aż 82 konserwatystów; 42 z nich głosowało wraz z opozycyjnym środowiskiem laburzystów i liberałów przeciwko rządowi, pozostałych 40 zaś zajęło ambiwalentny stosunek, wstrzymując się od głosu³⁰. Finał sprawy był jednak taki, że na czele nowego gabinetu stanął konserwatysta – Winston Churchill³¹.

Na koniec warto zauważyć, że w niektórych przypadkach pozycja partii rządzącej w parlamencie była na tyle silna, by utrzymać u steru władzy gabinet, który nie cieszył się popularnością opinii publicznej i funkcjonował pod jej wzmożoną presją. Wymowne znaczenie miał tutaj przykład gabinetu premiera Arthura Balfoura, który po głębokiej rekonstrukcji personalnej, wobec nasilającego się spadku społecznej akceptacji i jednocześnie przy rozdzierających sporach między poszczególnymi ministrami, zachował swój byt dzięki przewadze 70-80 członków w izbie i trwał jeszcze w okresie sesji z 1904 i 1905 r.³². Ostatecznie gabinet ten wprawdzie upadł, był to jednak wyłącznie wynik rezygnacji premiera,

²⁹ Za gabinetem J. Callaghana głosowało 310, przeciwko 311 posłów. Zob.: M. Thatcher, *Moje lata na Downing Street*, Warszawa 2012, s. 15.

³⁰ Co ciekawe, gabinet Chamberlaina wygrał to głosowanie w sensie arytmetycznym większością 281:200 głosów, jednak fakt powstania tak silnej opozycji w szeregach własnej partii został potraktowany przez premiera jako impuls do złożenia władzy. Zob. szeroko na temat przebiegu debaty i jej politycznych konsekwencji: L. Olson, *Buntownicy*, Warszawa 2008, s. 263-277.

³¹ Zob. A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Warszawa 1962, s. 131.

³² E. Dubanowicz, *Rządy gabinetu ...*, op. cit., s. 30.

który nie potrafił w gronie własnych ministrów ustalić spójnego programu legislacyjnego na następną sesję parlamentarną.

Jak pokazała historia XX wiecznego parlamentaryzmu brytyjskiego, *casus* rządu Balfour'a nie tworzył przypadku odosobnionego. W istocie stanowił on symptom nadchodzących czasów. Jeszcze nie raz bowiem miało się okazać, że znajdująca się u władzy partia zawsze będzie bronić własnego gabinetu, i to nawet w obliczu gwałtownej utraty społecznego zaufania. Co ciekawe, taktyka ta w wielu przypadkach przynosiła rządzącemu ugrupowaniu wymierne korzyści, gdyż dawała gabinetowi szansę na zrehabilitowanie się w oczach wyborców.

Przykładem jest tutaj labourzystowski rząd Clementa Atlee, działający w latach 1945-1950. Na jego drodze pojawiały się różne trudności, które wywoływały ostrą krytykę opinii publicznej. Momentami podnoszono konieczność rezygnacji rządu, co jednak nigdy nie przełożyło się na głosowanie w parlamencie. Partia Pracy konsekwentnie broniła swojego politycznego stanu posiadania, tak że gabinet C. Atlee wytrwał do końca, a w rezultacie labourzyści wygrali nowe wybory w 1950 r.

Na podobnych zasadach utrzymał się również funkcjonujący w latach 1955-1959 rząd konserwatystów, który przeżył potężny wstrząs społecznego niezadowolenia, sprowokowanego wydarzeniami związanymi ze sporem o Kanał Sueski z 1956 r. Faktem jest, że wydarzenia te dla stosunków politycznych wewnątrz partii rządzącej nie pozostały obojętne. W wyniku zaistniałej sytuacji, w kręgach konserwatystów zarysowały się poważne podziały, których ostatecznym rezultatem było ustąpienie w styczniu 1957 r. z funkcji premiera Anthonygo Edena. Nie oznaczało to wszelako sukcesu politycznej konkurencji. Scheda po stanowisku szefa rządu przypadła w udziale innemu przedstawicielowi Partii Konserwatywnej – Haroldowi Macmillanowi. Obóz rządzący nie utracił zatem władzy, mało tego – nie utracił jej także w następnych wyborach z 1959 r. Mimo trudności udało się konserwatystom zdobyć ponowne zaufanie społeczne i w efekcie przejąć rządy na kolejne lata.

Wnioski

Jak wynika z powyższych rozważań, wskazanie jasnej, nie budzącej wątpliwości daty granicznej, związanej z pojawieniem się zasady odpowiedzialności politycznej gabinetu w ustroju Wielkiej Brytanii nie jest możliwe. Mająca u swych korzeni postać zjawiska

politycznego, zasada ta cech instytucji prawnej nabiera z biegiem czasu, co skądinąd długo, bo jeszcze w pierwszej połowie XIX wieku, wywołuje sprzeczne opinie wśród brytyjskich polityków i prawników. Problem potęguje fakt, że na tym etapie Izba Gmin nie wyraża nieufności w sensie formalnym, a upadek gabinetu jest zazwyczaj efektem porażki w głosowaniu nad wniesionym przez rząd projektem ustawy i zależy ostatecznie od decyzji premiera i jego ministrów³³. Dopiero końcówka wieku XIX przynosi w tej mierze bardziej czytelne reguły, według których utrata zaufania większości parlamentarnej nabiera charakteru prawnego imperatywu, zmuszającego rząd do podania się do dymisji. Trend ten utrwala się w wieku kolejnym, dziś zaś jest uważany za ustrojowy aksjomat.

³³ M. Rakowski, *O narodzinach brytyjskiego systemu parlamentarno-gabinetowego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, Tom LXII-2010, z. 2, s. 141.