

MACIEJ RAKOWSKI (Łódź)

## O narodzinach brytyjskiego systemu parlamentarno-gabinetowego

I. System parlamentarno-gabinetowy to jeden z dwóch (obok prezydenckiego) podstawowych modeli ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego. W literaturze wskazuje się na pięć podstawowych cech definiujących ten system: dualizm egzekutywy, polityczna nieodpowiedzialność głowy państwa i związana z tym instytucja kontrasygnaty, parlamentarna inwestytura rządu (konieczność uzyskania *votum* zaufania), odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem, istnienie zinstytucjonalizowanej opozycji<sup>1</sup>. Nie wszystkie elementy przywołanej charakterystyki mają jednakowe znaczenie dla bytu systemu parlamentarnego. Kontrasygnata może istnieć również w systemie prezydenckim, prezydent może ponosić odpowiedzialność polityczną (jak w Republice Weimarskiej – przed narodem), a udzielanie *votum* zaufania nie jest koniecznym warunkiem istnienia tego modelu ustrojowego. Kluczowe znaczenie ma natomiast instytucja *votum* nieufności<sup>2</sup> – gdy rząd odpowiada politycznie przed parlamentem, mamy do czynienia z systemem parlamentarno-gabinetowym, a gdy przed prezydentem – z systemem prezydenckim.

Istotę problemu trafnie wskazuje W. Brodziński: „w parlamentarno-gabinetowym systemie sprawowania władzy przyjęto założenie, że rząd wypełnia funkcje władzy wykonawczej, dysponując poparciem większości parlamentarnej. Utrata lub cofnięcie tego zaufania powoduje ustąpienie rządu”<sup>3</sup>. W piś-

---

<sup>1</sup> Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 55-56. Nieco odmiennie R. Mojak, który jako istotne kryterium rozróżnienia systemów ustrojowych wskazuje również „sposób obsadzania stanowiska prezydenta” – R. Mojak, *Zasada parlamentarnego systemu rządów*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 135-137.

<sup>2</sup> Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 75-76; R. Mojak, op. cit., s. 137; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 529-530.

<sup>3</sup> W. Brodziński, *Odpowiedzialność Rady Ministrów i jej członków*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 194. Podobnie A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy*

miennictwie brytyjskim omawiany model tak określał G.M. Trevelyan: „Przez system gabinetowy rozumiemy w Anglii grupę ministrów, którzy są zależni od poparcia Izby Gmin i zasiadają w parlamencie, a którzy muszą być zgodni co do wspólnej polityki oraz są wspólnie odpowiedzialni za działania każdego z nich i rządu krajem w całości”<sup>4</sup>.

Za kolebkę systemu parlamentarno-gabinetowego uznawana jest Wielka Brytania. Dlatego warto bliżej przyjrzeć się narodzinom i rozwojowi angielskiej odmiany tego modelu ustrojowego. Naszym celem jest zebranie dostępnych w piśmiennictwie informacji o jego powstaniu i przedstawienie zagadnień kluczowych dla jego ewolucji. Omawiamy zatem powstanie gabinetu jako kolegialnego organu władzy wykonawczej oraz powolne narodziny zasady odpowiedzialności parlamentarnej ministerium. Przy prezentacji każdego z tych zagadnień pożądane wydaje się przyjęcie chronologicznego układu tekstu. Wybór porządku rzeczowego mógłby prowadzić do zmniejszenia czytelności wywodu i utrudniałby dostrzeżenie kolejnych etapów ewolucji poszczególnych instytucji ustrojowych.

W anglosaskim modelu prawa zwyczajowego normy konstytucyjne rodziły się w praktyce i wynikały z faktycznych relacji między kolejnymi monarchami (i ich ministrami) a izbami Parlamentu. Dlatego też celowe jest równoległe prezentowanie praktyki ustrojowej i treści norm ustrojowych, które z tej praktyki wynikają i znajdują w niej potwierdzenie obowiązywania i respektowania przez uczestników życia publicznego. Nie jest to zadanie proste, gdyż ustrój brytyjski nie powstał w wyniku celowej działalności prawodawcy, ale opiera się na normach zwyczajowych, rozwijanych i zmieniających się przez pokolenia. Treść takiej normy można odtwarzać na podstawie praktyki ustrojowej oraz wypowiedzi uczestników życia publicznego, które pozwalają na ustalenie, jaka jest świadomość co do reguł określających relacje między najwyższymi organami władzy. Odczytywanie treści tej normy musi być dokonywane ostrożnie, gdyż nie każda zaistniała sytuacja musi stanowić potwierdzenie istnienia normy prawnej, tak jak nie wszystkie wypowiedzi polityków można traktować jako wyraz ich rzeczywistych przekonań co do obowiązujących reguł postępowania. Taki stan rzeczy powoduje rozbieżności w piśmiennictwie, gdyż różni autorzy mogą odmiennie oceniać różne fakty ustrojowe.

Zajęliśmy się okresem dziejów Anglii od restauracji Stuartów do początku XIX stulecia. Sięgnięcie do panowania ostatnich Stuartów jest konieczne, gdyż wówczas rozpoczął się rozwój instytucji gabinetu. Doprowadzamy rozważania do reformy Greya (1832 r.), która przyniosła ostateczne ugruntowa-

---

*polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 312 – „reżim parlamentarny (parlamentaryzm) to taki, w którym władza egzekutywy (utożsamianej z gabinetem) jest pochodną decyzji parlamentu, przed którym jednocześnie ponosi ona odpowiedzialność za podejmowane decyzje polityczne”.

<sup>4</sup> G.M. Trevelyan, *Historia Anglii*, tł. A. Dębicki, Warszawa 1965, s. 611.

nie systemu parlamentarno-gabinetowego (późniejsze funkcjonowanie tego systemu przedstawiamy jedynie w zarysie, a problem odpowiedzialności władzy wykonawczej w XIX w. będzie przedmiotem odrębnych publikacji). Takie zakreszenie ram czasowych pozwala na prześledzenie ewolucji angielskiego ustroju od modelu monarchii absolutnej do okresu dominacji Izby Gmin, który przypadł po reformie wyborczej z 1832 r., ale dość szybko został zastąpiony – trwającym do dzisiaj – politycznym panowaniem gabinetu, o którego powołaniu faktycznie decydują wyborcy w powszechnym głosowaniu.

Skoro uznajemy za oczywiste, że warunkiem istnienia systemu parlamentarno-gabinetowego jest funkcjonowanie izby przedstawicielskiej i kolegialnego organu kierującego administracją państwową (rządu, gabinetu<sup>5</sup>), to warto przypomnieć, że oba te organy mają na Wyspach wyjątkowo długą historię. Angielski Parlament – zwoływany od 1265 r. – przetrwał szesnastowieczne rządy Tudorów i siedemnastowieczny absolutyzm Stuartów. Przed 1640 r. zbierał się jednak rzadko i na krótko, składał w większości z osób pozbawionych odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, nie mógł więc wykonywać efektywnej kontroli nad królewską administracją. W większym stopniu to urzędnicy sprawowali kontrolę nad Izłą Gmin, choćby ingerując w wybory dla zapewnienia królowi odpowiedniego składu Izby<sup>6</sup>. Wiek XVII przyniósł istotne zmiany w funkcjonowaniu izby niższej. Wraz z początkiem rewolucji pojawiły się frakcje parlamentarne, będące jednocześnie odłamami religijnymi (independenci, prezbiterianie, lewellerzy). Podział deputowanych na stronnictwa prowadził do krystalizowania się większości i opozycji, których rywalizacja stanowi fundamentalne założenie rządów parlamentarnych<sup>7</sup>.

Zasada odpowiedzialności parlamentarnej brytyjskiego ministerium zaczęła się kształtować pod koniec XVII w. Wcześniej – za Tudorów i pierwszych Stuartów – reguła ustrojowa była prosta: król sam powoływał swoich urzędników i sam podejmował decyzję o ich zwolnieniu. Ówczesni ministrowie pełnili funkcje, dopóki cieszyli się zaufaniem ze strony monarchy, nawet usunięcie ich w procedurze *impeachment* było możliwe jedynie wówczas, gdy władca przestawał chronić swego doradcę. Działająca u boku króla rada miała charakter arystokratyczny, jej członków wskazywał panujący i formalnie miała jedynie charakter doradczy<sup>8</sup>.

Przywołany już *impeachment* (wraz z procedurą *act of attainder*) miał istotne znaczenie dla późniejszego powstania politycznej odpowiedzialności

<sup>5</sup> Na temat brytyjskiego gabinetu – P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustroj brytyjski*, Warszawa 2006, s. 68-73; S.G. Richards, *Introduction to British government*, London 1985, s. 85-95.

<sup>6</sup> D.L. Keir, *The constitutional history of modern Britain since 1485*, Princeton N. J. (1960), s. 136-146.

<sup>7</sup> H. Zins, *Historia Anglii*, Wrocław-Warszawa-Kraków 2001, s. 195-199.

<sup>8</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 16-45, 111-118, 151; J.A.R. Marriott, *English political institutions. An introductory study*, Oxford (1955), s. 86-87. Tajna rada za Henryka VII i Edwarda VI liczyła zazwyczaj kilkanaście osób, pod koniec panowania Marii i za pierwszych Stuartów – około 40 – D.L. Keir, op. cit., s. 112-113, 163.

gabinetu przed Parlamentem. Nawet za panowania pierwszych Stuartów możliwe było skuteczne przeprowadzenie parlamentarnej procedury sądowej przeciw królewskim ministrom – lordowi kanclerzowi Baconowi w 1621 r., lordowi skarbu Cranfieldowi w 1624 r., lordowi Straffordowi w 1640 r. (sądzonemu w trybie *impeachment*, ale pozbawionemu życia w wyniku zastosowania *act of attainder*). W praktyce jednak władca mógł obronić swego ministra albo rozwiązując Izbę Gmin w czasie procesu (jak w 1628 r., gdy sądzony był książę Buckingham), albo ułaskawiając skazanego (jak również w 1628 r. w przypadku pastora Mainwaringa). Nie zawsze jednak król gotów był na zaostrzenie konfliktu z Izbami, parlamentarna akcja przeciw ministrowi mogła więc okazać się skuteczna<sup>9</sup>. Funkcjonowanie odpowiedzialności prawnej urzędników przyczyniło się z pewnością do kształtowania przekonania, że legislatura może kontrolować działania egzekutywy i w szczególnych przypadkach podejmować interwencję, w wyniku której minister traci zajmowane stanowisko. Zasada nadzoru izby przedstawicielskiej nad królewskimi urzędnikami miała też oparcie w średniowiecznej jeszcze zasadzie zatwierdzania podatków przez posłów. Początków instytucji *votum* nieufności poszukiwać można już w wiekach średnich – John Marriott podaje, że w 1371 r. w wyniku niekorzystnego głosowania w Parlamencie ustąpił kierujący królewską administracją William of Wykeham<sup>10</sup>. Posłowie Długiego Parlamentu w kolejnych wystąpieniach żądali od władcy wprowadzenia zasady parlamentarnej odpowiedzialności ministrów, w szczególności w Wielkiej Remonstracji z 1641 r. sformułowano postulat, by król „zatrudniał takich doradców, ambasadorów i innych ministrów w prowadzeniu spraw krajowych i zagranicznych, do których parlament może mieć należyte zaufanie. Bez spełnienia tego nie możemy dać Jego Wysokości takich dotacji na podtrzymanie jego własnego majątku, partii protestanckiej zaś za morzem okazać takich pomocy – jakie są požądane”<sup>11</sup>.

**II.** Powstanie gabinetu wiązać należy z panowaniem Karola II (1660-1685), choć już za jego poprzedników zdarzały się spotkania władcy z kilkuosobowym zespołem ministrów. Narady króla z wybraną częścią tajnej rady miały miejsce jeszcze przed 1640 r., w szczególności w sprawach polityki zagranicznej zbierał się *Foreign Committee*. Na początku rządów Karola II tajna rada (*privy council*) liczyła 27 członków (o różnej orientacji politycznej), później jej liczebność wzrosła do ponad 40. Dlatego już od początku panowania Karol spotykał się w ramach sekretnego komitetu (zwanego *cabinet*, *council* lub *junto*) z kilkoma najbliższymi ministrami, z którymi konsul-

---

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat – K. Baran, *Impeachment a początki odpowiedzialności politycznej ministrów w Anglii*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze”, z. 51, Kraków 1971, s. 7-23; zob. też – idem, *Dzieje przestępstw politycznych w Anglii między średniowieczem a współczesnością*, Kraków 2000, s. 110-129.

<sup>10</sup> J.A.R. Marriott, op. cit., s. 59-60, 86.

<sup>11</sup> Cyt. za K. Baran, *Impeachment...*, s. 17.

tował sprawy, zanim stały się przedmiotem publicznej debaty. Już w połowie lat sześćdziesiątych wyraźnie różna była pozycja tych członków tajnej rady, którzy należeli do gabinetu, i tych, którzy w nim nie zasiadali<sup>12</sup>. W 1679 r. zwracając się do członków rady, Karol II wyraźnie obwieścił koniec ich politycznej pozycji – dziękując za dotąd udzielane dobre rady władca wskazał na niewydolność zbyt licznego gremium i zapowiedział, że odtąd współdziałać będzie tylko z jego częścią w ramach *Foreign Committee*<sup>13</sup>. Z prawnego punktu widzenia ówczesny gabinet nie był organem odrębnym od króla – nie odróżniano działań monarchy i występujących w jego imieniu ministrów, ich czynności były bowiem działaniami samego władcy, nie istniała tym bardziej jakakolwiek prawna podmiotowość kształtującego się gabinetu<sup>14</sup>.

W latach 1667-1673 władzę wykonawczą sprawowała tzw. *Kabala* – *Cabal*, zwana tak od nazwisk tworzących ją: Clifforda, Arlingtona, Buckinghama, Ashleya i Lauderdale’a. W piśmiennictwie nie ma zgody, czy powstał już wówczas gabinet jako organ władzy państwowej – Mackintosh nie waha się nazywać *Kabaly* gabinetem, zaś Maurois podnosi, że nie był to jednak jeszcze nowoczesny gabinet ministrów; podobnie ostrożny jest Keir, który wskazuje, że ministrowie byli nie tyle związani ze sobą nawzajem, ile każdy z nich z królem<sup>15</sup>.

Gdy w 1681 r. Karol po raz kolejny rozwiązał Izbę Gmin i rozpoczął okres rządów bez Parlamentu, miał u boku gabinet zwany *Committee of Intelligence*. Tę grupę najbliższych doradców władcy określano w ówczesnych dokumentach jako radę gabinetową – *cabinet council* lub *cabinet of the committee for foreign affairs*<sup>16</sup>. Z kilkusobowym gabinetem rządził również Jakub II (1685-1688), który zasiadł na tronie po śmierci Karola, a który w znacznie większym stopniu dążył do przywrócenia monarchii absolutnej<sup>17</sup>.

Institucja gabinetu okazała się trwalsza od rządów Stuartów – przetrwał on Chwalebą Rewolucję i funkcjonował za panowania Wilhelma Orańskiego (1689-1702). Już w 1690 r. – gdy Wilhelm udał się do Irlandii, pozostawiając Marii ster rządów – mamy do czynienia z dziewięciosobowym gabinetem ministrów. Mackintosh twierdzi jednak, że powoływanie gabinetu nie było regułą w pierwszym okresie panowania nowego króla, a przytaczaną informację dotyczącą 1690 r. komentuje, wskazując, że istnienie gabinetu stanowiło jeszcze wówczas ustrojowy epizod. Monarchowie nie byli usatysfakcjonowani pracą ministerium, gdyż latem 1694 r. ponownie wyjeżdżający Wilhelm instruował Marię, by nie zwoływała żadnej rady gabinetowej, a radziła się lordów, dobieranych w zależności od sprawy (jako *the Lords of the Commit-*

<sup>12</sup> J.P. Mackintosh, *The British Cabinet*, London 1962, s. 33-36; D.L. Keir, op. cit., s. 163-164.

<sup>13</sup> J.A.R. Marriott, op. cit., s. 74-75.

<sup>14</sup> S.B. Chrimes, *English constitutional history*, London 1958, s. 13.

<sup>15</sup> A. Maurois, *Dzieje Anglii*, t. II, Warszawa 1946, s. 84-86; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 36; D.L. Keir, op. cit., s. 250; H. Zins, op. cit., s. 218.

<sup>16</sup> A. Maurois, op. cit., s. 90-91; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 37-38.

<sup>17</sup> H. Zins, op. cit., s. 220-222; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 38.

tee). Już jednak w 1695 r. mamy aktywnie funkcjonujący gabinet – od października 1695 do listopada 1697 r. zbierał się on pod przewodnictwem Wilhelma 57 razy i oprócz tego kolejne 53 razy bez udziału króla<sup>18</sup>.

Za panowania królowej Anny (1702-1707), młodszej córki Jakuba II, pozycja gabinetu umocniła się, a członkostwo w tajnej radzie ostatecznie straciło na znaczeniu, stając się jedynie godnością honorową<sup>19</sup>. W gabinecie zasiadało wówczas 8 dygnitarzy z racji pełnionych funkcji, a pozostali powoływani byli w razie potrzeby. Spotkania ministerium odbywały się regularnie, co do zasady w niedzielę, ale często konieczne było drugie posiedzenie w ciągu tygodnia. Za rządów Anny gabinet wciąż nie był znany prawu, jego istnienie i pozycja wynikały z woli monarchini, która ustalała i zmieniała skład ministerium. Nadal wykonywał on tylko funkcje doradcze, ostateczne rozstrzygnięcie należało do królowej. Anna nierzadko występowała w roli arbitra w sporach między ministrami, czasami próbowała też utrzymać równowagę między wigami i torysami, gdy politycy obu stronnictw zasiadali w ministerium. Co jednak najważniejsze – często osobiście przewodniczyła posiedzeniom gabinetu<sup>20</sup>.

Początek rządów Jerzego I (1714-1727) nie wskazywał, że za jego panowania poważnym zmianom ulegać będzie praktyka ustrojowa i pozycja rządu. Już kilka dni po lądowaniu na wyspie monarcha spotkał się z członkami gabinetu, a przez pierwsze dwa lata panowania osobiście przewodniczył posiedzeniom ministrów. Gdy w 1716 r. król udał się do Hanoweru, zastępujący go jako następcą tronu książę Walii również kierował państwem, współdziałając z gabinetem, zwoływanym w każdy czwartek. Nadal też obok posiedzeń gabinetu odbywały się spotkania *Lords of the Committee*<sup>21</sup>. Po powrocie do Londynu w 1717 r. Jerzy początkowo znów przewodniczył posiedzeniom gabinetu, wkrótce jednak zebrania stały się nieregularne, król coraz rzadziej brał w nich udział. Tak dalece polegał na ministrach, że przestał bywać na ich posiedzeniach, nie znał zresztą języka angielskiego. Podobno również nie był najsprawniejszy intelektualnie i sprawowanie rządów na Wyspach niezbyt go interesowało; w znacznie większym stopniu uwagę Jerzego przyciągał Hanower. Od końca 1717 r. gabinet zbierał się już w Whitehall bez udziału króla (władca brał udział w posiedzeniach jeszcze w marcu 1718 i 1721 r., prawdopodobnie w 1733 i na pewno w 1745 r.), tak więc zasadą stało się, że ministrowie obradowali pod nieobecność panującego, a w razie potrzeby indywidualnie konsultowali z monarchą różne sprawy publiczne. W gabinecie zasiadało wówczas od 10 do 12 dostojników<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 39-41.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>20</sup> J.A.R. Marriott, op. cit., s. 76; D.L. Keir, op. cit., s. 281-283; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 44-47; tam również odnajdujemy dane o składzie ówczesnego gabinetu.

<sup>21</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 47

<sup>22</sup> Ibidem, s. 47-48; H. Zins, op. cit., s. 227. Również Jerzy III – wzorem poprzedników – nie przewodniczył już posiedzeniom ministrów (uczynił to zaledwie dwukrotnie – w 1779 i 1781 r.) –

Za panowania Jerzego I – w dużej mierze za sprawą jego rezygnacji z udziału w pracach gabinetu – rozwijały się zasady monarchii parlamentarnej. Dopóki władca brał udział w posiedzeniach ministrów byli oni tylko grupą jego doradców, a gabinet uzyskał formalne znaczenie dopiero wówczas, gdy zaczął działać bez króla<sup>23</sup>. Zdaniem Maurois i Marriotta właśnie to było kluczowe przy ugruntowaniu zasady odpowiedzialności gabinetu przed Izłą Gmin<sup>24</sup>. „Za poprzedników Jerzego I pojęcie odpowiedzialności ministrów nie mogło wcielić się w żaden kształt, ponieważ obecność króla na rozprawach sprawiała, że decyzje Rady uważane były zawsze za jego decyzje”<sup>25</sup>. Równie istotne było przyjęcie zasady jednopartyjności gabinetu. Wcześniej istniały jeszcze gabinety złożone z ministrów pochodzących z obu stronnictw, więc zasada zbiorowej (solidarnej) odpowiedzialności nie miała racji bytu. Dynastia hanowerska przyniosła długotrwałą dominację wigów i ministerium monopartyjne (przywódcy torysów trafili do Tower lub na wygnanie). Gabinet jako grupa ministrów solidarnie odpowiedzialnych wobec izb, był – jak pisał Maurois – „dziełem czasu, przypadku, kompromisu i zdrowego rozsądku”<sup>26</sup>.

Jerzy II (1727-1760) – wzorując się na ojcu – również nie był zainteresowany udziałem w posiedzeniach ministrów. Król nadal jednak decydował o składzie ministerium. Wciąż istniały urzędy, które co do zasady dawały członkostwo w gabinecie (jak arcybiskup Canterbury, lord kanclerz), inne jedynie mogły wiązać się z wejściem w skład ministerium (zależnie od woli monarchy), a byli też członkowie gabinetu niepiastujący żadnego innego urzędu<sup>27</sup>. Za Jerzego II gabinet wciąż działał w dwóch formach: *inner cabinet* (*conciliabulum*) i *full cabinet*, który w połowie stulecia zbierał się średnio raz w roku i zajmował najważniejszymi sprawami królestwa. Po raz ostatni spotkał się zapewne w 1758 r. Później – za panowania Jerzego III – gabinetem zwano już tylko wcześniejszy *inner cabinet*<sup>28</sup>.

---

D.L. Keir, op. cit., s. 319. Mackintosh podaje, że Jerzy III również w 1784 r. brał udział w obradach ministrów – J.P. Mackintosh, op. cit., s. 47-48. W przeciwieństwie do obu pierwszych Hanowczyków zainteresowany był on działalnością każdego z departamentów, a nie tylko sprawami wojskowymi i zagranicznymi – D.L. Keir, op. cit., s. 336-337.

<sup>23</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 52.

<sup>24</sup> A. Maurois, op. cit., s. 125-126; J.A.R. Marriott, op. cit., s. 59, 61-62.

<sup>25</sup> A. Maurois, op. cit., s. 126. Keir wskazuje jednak, że mimo nieobecności króla ministrowie nadal byli tylko jego doradcami, „czuli się raczej sługami króla, niż kolegami w jednym ministerium, którego członkowie, zgadzający się co do wspólnej polityki i wspierający się nawzajem, uznają przywództwo parlamentarnego lidera” – D.L. Keir, op. cit., s. 319.

<sup>26</sup> A. Maurois, op. cit., s. 126-127. Co prawda wszyscy ministrowie byli wówczas wigami, ale zazwyczaj należeli do różnych – rywalizujących – frakcji tego stronnictwa, gabinetowi daleko więc było do politycznej jedności – K. Baran, *Impeachment...*, s. 23. Torysi byli nie tylko w mniejszości, ale wyraźny był wśród nich podział na przeciwników i zwolenników dynastii hanowerskiej – D.L. Keir, op. cit., s. 298.

<sup>27</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 49-50; D.L. Keir, op. cit., s. 318-319.

<sup>28</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 54-59; D.L. Keir, op. cit., s. 332.

Analiza dziejów ustroju Anglii od rządów Stuartów do panowania pierwszych władców z dynastii hanowerskiej nie przynosi odpowiedzi na pytanie o moment powstania gabinetu. Jak inne brytyjskie instytucje ustrojowe kształtował się on stopniowo i był owocem ostrożnie rozwijanej praktyki, a nie wynikiem legislacyjnej akcji ustrojodawcy. Mackintosh wskazywał, że gabinet powstał jeszcze przed 1745 r. i przypominał, że już Wilhelm rozpoczął zebrania niewielkich grup osób dzierżących najwyższe urzędy. Za panowania Anny *Lords of the Committee* spotykali się częściej niż pełen gabinet, by przygotować materiały dla ministerium w pełnym składzie, zaś Hanowerczycy przestali uczestniczyć w posiedzeniach gabinetu. Za ich panowania zanikał *full cabinet*, a *inner cabinet* – jako właściwy gabinet – stopniowo stał się głównym ciałem doradczym w sprawach zagranicznych i wojskowych<sup>29</sup>. Powstanie nowoczesnego gabinetu (czyli rady ministrów) należy wiązać z panowaniem Jerzego I, gdyż wówczas ministrowie przestali być jedynie zespołem królewskich doradców, a zaczęli tworzyć samodzielny organ władzy o charakterze kolegialnym.

Wskazana wyżej sytuacja, w której król przestał brać udział w czynnościach gabinetu, stworzyła możliwość, a nawet konieczność, wyłonienia osoby stojącej na czele ministerium. W XVIII w. nie zawsze można było wskazać jednego z ministrów jako kierującego pracami gabinetu. Bywało, że w rządzie dominowali politycy o równej politycznej pozycji: Walpole z Sunderlandem (1721-1722), Newcastle i Pelham (przed 1754 r.), a później Newcastle z Pittem Starszym (po 1756 r.)<sup>30</sup>. Sama funkcja premiera wciąż nie miała podstaw prawnych. Jeszcze w 1742 r. – gdy ustępował Walpole – ponad 30 parów oświadczyło, że tytuł pierwszego ministra nie jest przewidziany przez angielską konstytucję. W praktyce pierwszy minister był tylko jednym z członów gabinetu, który wprowadził ze sobą kilku stronników, a przy ich wsparciu eliminował z rządu oponentów<sup>31</sup>.

Zasada przewodnictwa premiera nie funkcjonowała jeszcze w pierwszym okresie panowania Jerzego III (1760-1820), gdy kolejni szefowie rządu pozostawali w cieniu monarchy. Ministrowie byli wówczas *ministrami Jego Królewskiej Mości* – nie tylko formalnie, ale wciąż faktycznie. Król nadal mógł zdymisjonować premiera i innemu z ministrów powierzyć kierowanie gabinetem. Jednak William Pitt Młodszy w okresie długich swych rządów (1783-1801 oraz 1804-1806) uzyskał wyraźną osobistą przewagę nad ministrami, co pozwalało mu dominować nad nimi i stało się podstawą umacniania pozycji szefa rządu. Urząd premiera zbliżył się wówczas do jego dzisiejszej roli i znaczenia, zaś pozycja monarchy była stopniowo zastępowana rosnącym autorytetem szefa rządu. Pitt Junior doprowadził do ugruntowania zasady, że mini-

---

<sup>29</sup> Ibidem, s. 55.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 53-54; D.L. Keir, op. cit., s. 319-320.

<sup>31</sup> A. Maurois, op. cit., s. 127-128, 133, J.P. Mackintosh, op. cit., s. 54.

strowie powinni prezentować jednolitą opinię w sprawach publicznych, w 1792 r. zmusił do odejścia kanclerza – lorda Thurlow, który w Parlamencie krytykował politykę premiera<sup>32</sup>. Za jego rządów utrwaliła się również zasada, że gabinet podejmuje dyskusję bez konieczności uzyskania królewskiej zgody na zajęcie się daną sprawą. Budowaniu silnej pozycji premiera przez Pitta Młodszego sprzyjał pogarszający się stan zdrowia wówczas panującego Jerzego III, którego obłęd ujawnił się w 1788 r.<sup>33</sup>

Zdaniem Bircha jedność gabinetu stała się konstytucyjną regułą około roku 1815, odtąd naturalne przeciwieństwo spory między ministrami nie mogły być upubliczniane. Pozycja premiera została ostatecznie ugruntowana za panowania Wilhelma i gdy na tronie zasiadła młodziczka Wiktoria, przewodzący ministrom lord Melbourne miał już pełną kontrolę nad gabinetem<sup>34</sup>.

**III.** Do cech systemu parlamentarno-gabinetowego należy istnienie parlamentarnej opozycji, która – po pociągnięciu rządu do politycznej odpowiedzialności – może przejąć władzę wykonawczą. Ewolucja brytyjskiego ustroju była ściśle związana z powstaniem i rozwojem stronnictw, a dwubiegunowość sceny politycznej stała się trwałą cechą angielskiej rzeczywistości<sup>35</sup>.

Po powrocie Stuartów na tron w 1660 r. kształtował się podział deputowanych na dwa stronnictwa. Zwolenników króla, anglikanizmu i wielkiej własności ziemskiej przeciwnicy zwali torysami – *tories*, przypisali im więc miano irlandzkich rozbójników. Z kolei ich konkurentów nazywano *whigs* – wigami, czyli tak jak purytańskich chłopów z zachodniej Szkocji. Stronnictwo to tworzyli bardziej liberalni dysydenci, często związani z handlem lub przemysłem<sup>36</sup>.

Przybyły na Wyspy Wilhelm Orański zastał więc funkcjonujące i rywalizujące stronnictwa. Torysi reprezentowali posiadaczy ziemskich, zwolenników Stuartów, anglikanów, zaś wśród wigów odnajdujemy arystokratyczne rody będące w opozycji do poprzedniej dynastii, kupców londyńskich i kolonialnych potentatów, powstającą klasę finansistów oraz protestanckich dysydentów. To właśnie wigowie stali się stronnikami Wilhelma<sup>37</sup>. Za jego panowania zmieniał się układ sił w Izbie Gmin. Wigowie mieli większość w *Convention Parliament* (który powierzył tron Marii i Wilhelmowi) oraz w Izbie wybranej w 1695 r., zaś torysi zwyciężali w wyborach w latach 1690, 1698 i 1701. Trwały związek króla z jednym tylko stronnictwem przestał być możliwy w sytuacji, gdy władca co do zasady akceptował jako swoich ministrów

<sup>32</sup> A.H. Birch, *Representative and Responsible Government*, London [1964], s. 133-134.

<sup>33</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 64-65; J.S. Watson, *The reign of George III 1760-1815*, Oxford 1960, s. 300-303, 400-405; D.L. Keir, op. cit., s. 380-383.

<sup>34</sup> A.H. Birch, op. cit., s. 133-134.

<sup>35</sup> Zaznaczmy, że współcześnie w Izbie Gmin reprezentowanych jest kilkanaście ugrupowań.

<sup>36</sup> A. Maurois, op. cit., s. 89; J.A.R. Marriott, op. cit., s. 75; H. Zins, op. cit., s. 219-220.

<sup>37</sup> A. Maurois, op. cit., s. 109-110.

członków obu rywalizujących partii, z których żadna nie zyskała trwałej przewagi w Izbie Gmin<sup>38</sup>.

Anna Stuart sprzyjała torysom, którzy dominowali pod koniec jej rządów, ale mieli świadomość, że po śmierci królowej na tronie zasiądzie sprzyjający wigom Jerzy, panujący w Hanowerze. Obawy torysów okazały się uzasadnione – po objęciu tronu nowy władca nie przyjął nawet stojącego na czele gabinetu Bolingbroke’a, który opuścił kraj<sup>39</sup>.

Panowanie Jerzego I przyniosło zdecydowaną dominację wigów. Stronnictwo to sprawowało rządy w państwie, w Izbie Gmin dysponowało zdecydowaną większością głosów i z jego szeregów wywodzili się królewscy ministrowie. Dominacja wigowskiej oligarchii była tak silna i długotrwała, że za panowania pierwszych Hanowerczyków nie sposób mówić o rzeczywistej rywalizacji partii politycznych i istnieniu zorganizowanej opozycji, która byłaby zdolna do przejęcia władzy. Samo występowanie politycznej zgodności legislatywy i egzekutywy nie dowodziło jeszcze wówczas istnienia systemu parlamentarno-gabinetowego, gdyż brakowało praktycznego zastosowania zasady, że zmiana układu sił w Izbie Gmin przynosi wymianę zespołu ministrów<sup>40</sup>.

W okresie rządów dynastii hanowerskiej Izba Gmin nie stanowiła rzeczywistej reprezentacji narodu, a była jedynie narzędziem wąskiej politycznej elity o arystokratycznych korzeniach. Nieliczni posiadający prawo głosu mieszkańcy „zgniłych miasteczek” niejako z założenia wybierali posłów wskazanych przez ich *landlordów*, tak zwolenników króla, jak i opozycyjnych wobec władcy. Dlatego już w latach osiemdziesiątych XVIII w. zgłaszane były projekty reformy wyborczej, która miałaby uzdrowić wyłanianie posłów, znosząc przedstawicielstwo choćby części „zgniłych miast” i rozszerzając reprezentację hrabstw. Taka reforma była mało prawdopodobna, gdyż zmiany musieły poprzeć także beneficjenci systemu, który miał być zniesiony. Niezdrowy system reprezentacji prowadził do dominacji ministerium nad Parlamentem. Zasadą była nietajona korupcja wyborcza, a już po wyborach – kupowanie poselskich głosów za osobiste korzyści. W Izbie Gmin liczna była grupa deputowanych wskazanych wyborcom przez panującego lub jego ministrów bądź wybranych dzięki korupcji ze strony dworu; taka frakcja dworska z założenia broniła pozycji ustrojowej króla i jego poszczególnych politycznych decyzji<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> J.A.R. Marriott, op. cit., s. 75; D.L. Keir, op. cit., s. 277-278.

<sup>39</sup> A. Maurois, op. cit., s. 122-123.

<sup>40</sup> G.M. Trevelyan, *Historia...*, s. 609-613; H. Zins, op. cit., s. 227-228. Warto jednak zauważyć, że dominujące stronnictwo wigów nie było jednolite, ale w jego ramach istniały konkurujące frakcje skupione wokół wpływowych osobistości; w praktyce okazywało się, że tylko część ugrupowania wspierała gabinet (wigowie ministerialni), a pozostali – wraz z niedobitkami torysów i frakcją jako-bitów – stanowili opozycję (wigowie opozycyjni) – K. Baran, *Impeachment...*, s. 22-23.

<sup>41</sup> G.M. Trevelyan, *British history in the nineteenth century and after (1782-1919)*, London–New York–Toronto 1947, s. 40-4, 62-69; D.L. Keir, op. cit., s. 394-400; J.S. Watson, op. cit., s. 51-60, 162-165.

Osiemnastowieczni torysi i wigowie różnili się w postrzeganiu ustroju kraju. Pierwsi uznawali, że administracja powinna należeć do króla, a do Parlamentu nakładanie podatków i wprowadzanie nowych praw, izby nie powinny mieć jednak wpływu na dobór królewskich ministrów. Doktryna wigów wyrosła z opozycji wobec absolutyzmu Stuartów, a jej zwolennicy głosili, że współodpowiedzialność za rządy winna ciążyć na monarsze i reprezentantach narodu. Parlament – ich zdaniem – powinien pełnić kluczową rolę w sprawowaniu rządów (przy czym miało to być Parlament realizujący koncepcję reprezentacji interesów i zasadę mandatu wolnego), który – jak głosił Edmund Burke – nie jest kongresem ambasadorów reprezentujących różne grupy interesów, ale reprezentuje jeden naród i jeden narodowy interes. Torysi złagodzili swe stanowisko w 1714 r., gdy na tronie zasiadł Jerzy I, którego zaufaniem i sympatią nie darzyli i który oparł administrację na stronnictwie wigów. Należący do torysów Bolingbroke pisał w *The idea of a Patriot King*, że do króla należy wskazywanie ministrów, którzy podzielają jego idee. Nadmiernym uproszczeniem byłoby jednak postrzeganie osiemnastowiecznej angielskiej sceny politycznej jako pola rywalizacji między dwiema zorganizowanymi partiami. W rzeczywistości Parlament często okazywał się raczej mozaiką frakcji, grup opartych na powiązaniach osobistych, obok których działali liczni deputowani niezależni<sup>42</sup>. Jeszcze na początku XIX w. – zwłaszcza przed reformą Greya – obie brytyjskie partie były podzielone w wyniku różnic programowych i sporów personalnych, poszczególne frakcje głosowały niejednolicie w różnych sprawach. Każde ze stronnictw miało swoją reprezentację ze „zgniłych miast” – wigowie około 60 mandatów, torysi ponaddwukrotnie więcej<sup>43</sup>.

Przełom stuleci – lata 1793-1830 – to okres zdecydowanej dominacji torysów, wigowie pozostawali w opozycji bez wpływu na bieg spraw państwowych, bez istotnego poparcia społecznego i bez większych nadziei na zmianę tego stanu rzeczy. Ówczesni liberałowie byli niewątpliwie ugrupowaniem arystokratycznym i to zapewne w większym nawet stopniu niż torysi: W 1806 r. – po śmierci Pitta – wigowie na krótko przejęli ster rządów, tworząc *Ministry of All-the-Talents*, wspierane przez frakcje Granville’a i Addingtona. Jednak już w następnym roku wrócili do roli mało znaczącej opozycji, sami zresztą konsekwentnie odrzucali wejście do torysowskich gabinetów, gdyż te odmawiały przeprowadzenia prawnej emancypacji katolików<sup>44</sup>. Wigowskie ministerium było jedynie epizodem w latach dominacji torysów, stanowiło jednak potwierdzenie zasady, że istnieje opozycja gotowa do przejęcia rządów.

<sup>42</sup> A.H. Birch, op. cit., s. 24-31; G.M. Trevelyan, *British...*, s. 41.

<sup>43</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 215, 232. Na temat brytyjskich partii (i ich wewnętrznych podziałów) w latach 1815-1832 – zob. L. Woodward, *The age of reform 1815-1870*, Oxford 1962, s. 55-80.

<sup>44</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 108-109, 116-117, 194-195; J. S. Watson, op. cit., s. 434-445.

Jeszcze za panowania Jerzego IV (1820-1830<sup>45</sup>) polityka miała charakter arystokratyczny, do Parlamentu trafiali za młodu członkowie bogatych rodów z góry przeznaczeni do kariery publicznej. Przy odpowiednich nakładach bez trudu dawało się przeprowadzić ich wybór, zwłaszcza w którymś ze „zgniłych miast”<sup>46</sup>. W ówczesnej praktyce brytyjskiej mieliśmy więc do czynienia z jednej strony z demokratycznym sposobem ułożenia relacji między najwyższymi organami władzy państwowej, ale z drugiej – z brakiem demokracji przy wyłanianiu politycznej reprezentacji narodu (tak gdy idzie o krąg uprawnionych do głosu, jaki i sam mechanizm wyboru przedstawicieli)<sup>47</sup>. Trevelyan tak to charakteryzował: „Rządy parlamentarne w osiemnastowiecznej Anglii były [...] formą arystokracji, łagodzoną z jednej strony utrzymywaniem monarchii, która stała się bardziej znacząca pod rządami Jerzego III, a z drugiej strony – pewnym poważaniem opinii publicznej i bardzo dużym szacunkiem dla praw lokalnych i indywidualnych”<sup>48</sup>. Ten sam autor trafnie zauważył, że system parlamentarno-gabinetowy był dorobkiem i dziedzictwem angielskim, ale przez lata pozostawał w rękach uprzywilejowanych grup i wąskich korporacji. Powolny proces zmian tego stanu rzeczy rozpoczął się dopiero wraz z reformą ordynacji wyborczej z 1832 r. Za rządów wigów w latach 1830-1835 doszło do istotnych przemian ustrojowych, reinterpretacji konstytucji i zwiększenia roli opinii publicznej<sup>49</sup>.

**IV.** Odpowiedzialność parlamentarna to jedna z form odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej (oba przywołane pojęcia bywają błędnie traktowane jako synonimy<sup>50</sup>). Polega ona na odwoływaniu członków egzekutywy przez parlament, a dotyczy przede wszystkim rady ministrów jako organu kolegialnego, jak i szefów poszczególnych resortów. W innych systemach rząd ponosi polityczną odpowiedzialność przed głową państwa, więc odpowiedzialność parlamentarna wówczas nie istnieje<sup>51</sup>. Samo pojęcie odpowiedzialności politycznej (kluczowe dla zdefiniowania omawianego modelu

<sup>45</sup> W latach 1811-1820 sprawował rządy jako regent, gdy choroba wyłączyła jego ojca z życia publicznego.

<sup>46</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 60.

<sup>47</sup> Na temat wyborów przed 1832 r., w tym nierówności w terytorialnym rozdziale mandatów oraz nieformalnego wyłaniania deputowanych (w 1761 r. jedynie w 48 okręgach odbyło się głosowanie na konkurujących kandydatów) – D.L. Keir, op. cit., s. 323-327.

<sup>48</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 60.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 224-225.

<sup>50</sup> Dla przykładu zob. – A. Peretiatkiewicz, *Ustrój konstytucyjny*, [w:] *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, A. Peretiatkiewicz (red.), Poznań 1923, s. 14-15; M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1997, s. 316-317, 508; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 272, 296; W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2002, s. 343-344.

<sup>51</sup> B. Banaszak, op. cit., s. 527; M. Rakowski, *Pojęcie odpowiedzialności władzy wykonawczej w polskim piśmiennictwie międzywojennym*, w: *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. XI, Kraków–Lublin–Łódź 2008, s. 246-257.

ustrojowego) występuje w polskiej literaturze przedmiotu w różnych znaczeniach. Co gorsza – bywa, że nawet w jednej pracy nie udaje się utrzymać precyzji pojęciowej<sup>52</sup>. Za B. Banaszakiem przyjmujemy, że odpowiedzialność polityczna to ustalona prawnie lub zwyczajowo zasada, według której osoba piastująca urząd państwowy obowiązana jest ustąpić lub może zostać odwołana w przypadku utraty zaufania podmiotu mianującego ją na piastowany urząd lub sprawującego nad nią kontrolę. Istotą tego rodzaju odpowiedzialności jest poniesienie negatywnych konsekwencji w związku z niecelowością, niezasadnością czy nietrafnością działań podejmowanych przez osobę jej podlegającą lub podporządkowane jej jednostki organizacyjne. Przesłanką odpowiedzialności politycznej może być również subiektywne przekonanie organu o niej decydującego, że z pewnych przyczyn podmiot podlegający tej odpowiedzialności nie jest – bądź nie będzie – w stanie podołać swoim obowiązkom<sup>53</sup>.

Izbę Gmin wybraną w 1661 r. – a więc po powrocie Stuartów na tron – zdominowali młodzi wiekiem anglikańscy rojaliści (torysi). Ten wygodny dla monarchy *Cavalier Parliament* utrzymywany był aż przez 18 lat, zaś – jak pisał Maurois – „żaden gabinet odpowiedzialny nie był łącznikiem między monarchą a Izbami”. Z drugiej jednak strony Karol II przez większość swego panowania był władcą na tyle elastycznym, że ministrów usuwał w porę, gdy stawali się w Izbie zbyt niepopularni<sup>54</sup>. Stojący na czele administracji kanclerz Clarendon głosił zasady ustroju, zgodnie z którymi do Parlamentu miało należeć stanowienie prawa, a tylko do sądów ich interpretowanie, zaś sprawowanie rządów – do monarchy kierującego *Privy Council*. Parlament mógłby decydować o finansach rządu, krytykować ministrów i w nadzwyczajnych wypadkach ich osądzić, ale nie powinien wskazywać władcy kierunku polityki i tego, jakich ma powołać ministrów<sup>55</sup>. W 1667 r. król oddalił Clarendona, bowiem stracił on popularność i przez lud obwiniany był o wszelkie nieszczęścia, w tym londyńską zarazę i pożar City, a przez posłów został oskarżony w trybie *impeachment*. Przede wszystkim zaś król wolał powierzyć władzę osobom, które zapewnią mu lepsze stosunki z Parlamentem<sup>56</sup>.

Mimo to już w 1678 r. Karol II popadł w konflikt z Izbą Gmin, która w trybie *impeachment* postawiła w stan oskarżenia stojącego na czele rządu lorda Danby (Thomasa Osborna). W styczniu 1679 r. Izba Gmin została rozwiązana. Wybory przyniosły wyraźną konkurencję partii w kampanii wyborczej – wiece, pochody, mowy kandydatów. Większość mandatów zdobyli wigowie, któ-

---

<sup>52</sup> Szerzej na ten temat – M. Rakowski, op. cit., s. 245-261.

<sup>53</sup> B. Banaszak, op. cit., s. 526-527; podobnie S. Bożyk, *Odpowiedzialność polityczna*, w: E. Smoktunowicz (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok–Warszawa 2000, s. 571.

<sup>54</sup> A. Maurois, op. cit., s. 82-83.

<sup>55</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 243-244.

<sup>56</sup> A. Maurois, op. cit., s. 84-86; D.L. Keir, op. cit., s. 249-250; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 34-35.

rzy podjęli próbę uzyskania wpływu na sprawowanie rządów<sup>57</sup>. Krótco po wyborze nowych deputowanych król odwołał Danby'ego (który nie cieszył się zaufaniem posłów) i zdymisjonował całą tajną radę, powołując nowych 33 członków, z których większość stanowili polityczni przeciwnicy króla. W ten sposób doszło do powołania rady prywatnej pod przewodnictwem lorda Shaftesbury, którą wigowie próbowali uczynić pośrednikiem między Koroną i Izbą Była to już więc sytuacja, w której obsadzający najwyższe urzędy monarcha zmuszony był liczyć się z wolą deputowanych. Spór z Parlamentem narastał, a jego tłem były próby uchwalenia *Exclusion Bill* zmierzającego do odsunięcia od tronu brata królewskiego Jakuba<sup>58</sup>. Na dłuższą metę król nie był jednak gotów do współpracy z radą – bez porozumienia z nią już w maju Parlament odroczył, a w lipcu rozwiązał. Protestującemu lordowi Shaftesbury władca odpowiedział, że takie decyzje podejmuje sam, bez pozyskiwania większości głosów w radzie<sup>59</sup>.

W 1681 r. król po raz kolejny rozwiązał Izbę Gmin, a wyborcze zwycięstwo odnieśli torysi. Przywódcy wigów skończyli na wygnaniu, szafocie lub w więzieniu, daleko więc jeszcze było do późniejszego szacunkowego *opozycji Jego Królewskiej Mości*. Izba Gmin została ponownie rozwiązana już latem 1681 r. Karol rządził odtąd bez Parlamentu, a u jego boku funkcjonował gabinet złożony z ministrów cieszących się zaufaniem władcy i oczywiście przed nim tylko odpowiedzialnych politycznie<sup>60</sup>.

W latach panowania Karola II przeciw królewskim ministrom Parlament mógł skorzystać jedynie ze środków odpowiedzialności prawnej, przede wszystkim procedury *impeachment*. Kierowane do króla apele deputowanych o usunięcie urzędnika pozostawały nieskuteczne, jak adres z 1680 r., w którym Izba Gmin żądała odwołania lorda Halifaxa. Władca odpowiedział wówczas, że nie znajduje podstaw, by uczynić zadość żądaniu, ale nie sprzeciwi się też osądzeniu ministra, gdyby okazało się, że popełnił jakąś zbrodnię<sup>61</sup>.

Jakub II, który jako brat Karola objął tron po jego śmierci, również rządził z gabinetem złożonym z ministrów powoływanych i odwoływanych zgodnie z wolą władcy. Restauracji absolutyzmu naród nie był w stanie zaakceptować. Panowanie Jakuba już w 1688 r. zakończyło się Chwalebą Rewolucją, a tron powierzono Marii (córcie Jakuba) i jej mężowi Wilhelmowi, zwanemu Orańskim, który jeszcze na kontynencie zapewniał o woli współpracy z Parlamentem<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> A. Maurois, op. cit., s. 89; H. Zins, op. cit., s. 219, D.L. Keir, op. cit., s. 255-257. Na temat *impeachmentu* Danby'ego i Clarendona – zob. K. Baran, *Dzieje...*, s. 145-148.

<sup>58</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 37; A. Maurois, op. cit., s. 90; H. Zins, op. cit., s. 219.

<sup>59</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 37. Parlament wybrany jesienią 1679 r. był kilkakrotnie odraczany, a w październiku następnego roku został przez króla rozwiązany – D.L. Keir, op. cit., s. 258; H. Zins, op. cit., s. 219-220.

<sup>60</sup> A. Maurois, op. cit., s. 90-91; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 37-38.

<sup>61</sup> K. Baran, *Impeachment...*, s. 18.

<sup>62</sup> H. Zins, op. cit., s. 220-222; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 38.

Swoistym paradoksem stało się, że Wilhelm III Orański, który jako *stadthouder* Republiki Zjednoczonych Prowincji okazywał się zwolennikiem rządów absolutnych, na Wyspach stał się jednym z założycieli monarchii parlamentarnej. Po objęciu tronu Wilhelm nie zamierzał rezygnować z monarszych prerogatyw, chciał prowadzić własną politykę i sam wybierać ministrów. Od poprzedników różniły go przede wszystkim metody zapewniania sobie parlamentarnego poparcia – nowy król wiedział, że dla sukcesu rządu potrzebny był udział w nim odpowiedniej liczby wpływowych parlamentarzystów<sup>63</sup>. W *Bill of Rights* Wilhelm i Maria potwierdzili prawa Parlamentu, a Izba Gmin miała być zwoływana regularnie. Nie zapisano jednak żadnych zasad, które regulowałyby powołanie i odpowiedzialność ministrów, a o gabinecie nawet nie wspomniano<sup>64</sup>.

Wilhelm dostrzegał polityczne zróżnicowanie Izby Gmin i brak trwałej dominacji jednej frakcji. Dlatego co do zasady akceptował jako swoich ministrów członków obu rywalizujących partii. Powoływane przez Wilhelma mieszane gabinety skupiające wigów i torysów nie działały dobrze, ministrowie atakowali się nawzajem i często nie byli w stanie dojść do porozumienia<sup>65</sup>. W 1695 r. król powierzył władzę gabinetowi złożonemu z młodych wiekiem przywódców wigów – *Junto*, miał to być pierwszy nowoczesny gabinet, gdyż swe istnienie zawdzięczał wigowskiej większości w Izbie Gmin. Ta próba utworzenia przez Wilhelma jednolitego politycznie ministerium przyniosła protesty i groźby sięgnięcia po *impeachment*, postrzegana więc była jako wyjątek od ustrojowej normy<sup>66</sup>.

W ustawie sukcesyjnej z 1701 r. zapisano m.in., że w razie objęcia tronu przez książąt hanowerskich decyzje w najważniejszych sprawach królestwa będą podejmowane przez króla wraz z tajną radą, a akty monarsze będą podpisywane przez członków rady. Postanowiono również, że monarcha nie będzie posiadał prawa łaski wobec ministrów oskarżonych lub skazanych w trybie *impeachment*<sup>67</sup>. Po upadku Stuartów – jak wywodzi Keir – nowe ułożenie relacji między królem i Parlamentem stało się konieczne, a wyraźny podział władzy (na wykonawczą i prawodawczą) nie był możliwy. To Parlament za-

---

<sup>63</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 42-43

<sup>64</sup> A. Maurois, op. cit., s. 108; N.H. Brasher, *Studies in British government*, London 1965, s. 4-5; M. Podgórska, M. Rakowski, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Łódź 2001, s. 35-38; *Bill of Rights, English*, w: *Encyclopaedia Britannica*, t. 3, Chicago–London–Toronto–Geneva–Sydney 1964, s. 618.

<sup>65</sup> J.A.R. Marriott, op. cit., s. 75; D. L. Keir, op. cit., s. 277-278.

<sup>66</sup> A. Maurois, op. cit., s. 108-109; J.A.R. Marriott, op. cit., s. 75; z kolei J.P. Mackintosh podaje rok 1694 – op. cit., s. 42.

<sup>67</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 44; T. Maciejewski, *Historia powszechna ustroju i prawa*, Warszawa 2007, s. 526-527. Postanowiono również, że poseł obejmujący jakikolwiek urząd królewski miał tracić mandat. Ponieważ mogło to prowadzić do odizolowania egzekutywy od legislatury, normę tę uchylono w 1706 r., a dwa lata później wprowadzono w formie złagodzonej – dopuszczając w opisanym przypadku reelekcję w wyborach uzupełniających – K. Baran, *Impeachment...*, s. 20.

twierdzał rządowe finanse i choćby dlatego egzekutywa musiała być akceptowana przez izbę przedstawicielską; ministrowie mieli być nie tylko szefami resortów odpowiedzialnymi przed władzą, ale politykami zdolnymi do pozyskania parlamentarnego poparcia<sup>68</sup>. W przeciwieństwie do poprzedników, Wilhelm gotów był uwzględniać wolę Gmin, gdy większościowe stronnictwo zażądało usunięcia źle ocenianego ministra<sup>69</sup>.

Po wstąpieniu na tron Anny Stuart (1702 r.) większość deputowanych stanowili torysi, a zdominowany przez nich gabinet, którym kierował Sidney Godolphin, nie był jednolity politycznie i podlegał wielokrotnym rekonstrukcjom. Do torysowskiego ministerium królowa próbowała wprowadzić wigów, jednak w koalicyjnym gronie wewnętrzne konflikty okazały się zbyt poważne<sup>70</sup>. Po 1704 r. ci drudzy uzyskali przewagę, zaś gabinet w coraz większym stopniu opierał się na wigowskiej grupie *Junto*. Dwa lata później, pod presją Godolphina, Anna wprowadziła do gabinetu lidera *Junty* – Sunderlanda, sam zaś baron Godolphin pozostał jako pierwszy minister, choć faktycznie rządził związany w wigami książę Marlborough. Mackintosh podaje, że to „wczesny przykład”, gdy większość parlamentarna wymusiła na monarsze zmiany w składzie gabinetu<sup>71</sup>. Po wyborach 1708 r. królowa zmuszona była powołać wigowski gabinet lorda Somersa. Zdaniem Mackintosha umocniła się wówczas pozycja ministerium, ale nadal nie był to gabinet partyjny – wspierali go dworzanie, frakcje Churchilla i Godolphina, wigowie Newcastle’a, *Junto* i niezależni posłowie<sup>72</sup>.

W 1710 r. upadło ministerium wigów. Anglikański duchowny Sacheverell występował w kazaniu przeciwko tolerancji dla katolików, przeciw wigom i tendencjom liberalnym. Zyskał powszechne poparcie, na co rządzący wigowie zareagowali, próbując – nieskutecznie – zastosować procedurę *impeachment* wobec kaznodziei. Tłum okazywał wobec królowej poparcie dla Sacheverella, żądał zmiany gabinetu, co królowa chętnie uczyniła. Do władzy doszli torysi: St. John (późniejszy lord Bolingbroke) i Harley (późniejszy lord Oxford), którego wkrótce Anna zdymisjonowała, gdy popadł w konflikt z Bolingbroke’em<sup>73</sup>. Wybory 1710 r. zdecydowanie wygrali torysi, a wigowie – zaangażowani w niepopularną wojnę o sukcesję hiszpańską – stracili wielu zwolenników<sup>74</sup>. Opisaną zmianę ministerium spowodował lud, jednak nie sposób mówić tu o odpowiedzialności politycznej przed narodem (ani przed Izbą

<sup>68</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 276-277.

<sup>69</sup> K. Baran, *Impeachment...*, s. 21.

<sup>70</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 45-46; A. Maurois, op. cit., s. 118; H. Zins, op. cit., s. 219-220.

<sup>71</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 46; zob. też D.L. Keir, op. cit., s. 286.

<sup>72</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 46; zob. też J.A.R. Marriott, op. cit., s. 76-77. Po wyborczym sukcesie wigów w 1708 r. królowa podkreślała, że żadna grupa nie zmusi jej do powierzenia funkcji ministerialnych tylko dlatego, że jej zwolennicy zyskali większość parlamentarną, w jednej lub dwóch izbach – D.L. Keir, op. cit., s. 281.

<sup>73</sup> A. Maurois, op. cit., s. 120-121, J. P. Mackintosh, op. cit., s. 46.

<sup>74</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 282; H. Zins, op. cit., s. 219-220; G.M. Trevelyan, *Historia...*, s. 596-597.

Gmin) – ministrów usunęła przecież królowa, a nastroje ulicy stanowiły jedynie przyczynę jej decyzji. Mamy więc do czynienia z kolejnym przykładem odpowiedzialności gabinetu przed powołującym go monarchą. Nie da się więc wywodzić, jak czyni to M.Z. Jedlicki,

„że już od 1689 r., chcąc mieć za sobą większość Parlamentu, potrzebną do uchwalenia nowych ustaw i podatków, król musiał liczyć się z wolą tej większości i stosownie do niej dobrać sobie odpowiednich doradców czyli, jak ich wówczas zaczęto nazywać, ministrów.[...] Odtąd [1701 r.] powoływanie ministrów z Iona większości parlamentarnej weszło w praktykę konstytucyjną i w ten sposób Rada Gabinetowa – znowu na drodze faktu – stała się ekspozyturą stronnictwa większości”<sup>75</sup>.

Polityka królowej Anny i późniejsze rządy Jerzego III stanowią dowód, że opisywane przez Jedlickiego zasady ustrojowe z pewnością nie wykształciły się już na początku XVIII stulecia. Wypada więc zgodzić się z K. Baranem, który twierdzi, że choć zdarzało się wówczas, iż rząd podawał się do dymisji, gdy nie był w stanie sprostać trudnościom czynionym przez opozycję, to „poza czysto praktycznymi względami nic nie stało na przeszkodzie powołaniu rządu nie cieszącego się poparciem większości w izbach”<sup>76</sup>.

Panowanie pierwszych Hanowerczyków wyraźnie zbliżyło Anglię do rządów parlamentarno-gabinetowych, a osłabieniu pozycji monarchy towarzyszyło umacnianie gabinetu, w coraz większym stopniu zależnego od Izby Gmin.

Pierwsze decyzje obejmującego tron Jerzego I pokazały, jak daleko było jeszcze Anglii do parlamentaryzmu. Mimo że w obu izbach większość mieli torysi, władca powołał do swego gabinetu wigów, którzy dopiero przy kolejnych wyborach zapewnili sobie przewagę w Parlamencie. Zdarzało się później, że gabinety upadały w wyniku sytuacji w Izbie Gmin, ale – przy słabości torysów – antyrządowa opozycja okazywała się być również wigowska; upadek gabinetu nie przynosił więc przejęcia władzy przez zorganizowaną opozycję, ale raczej przetasowanie w ramach szerokiego obozu rządzącego<sup>77</sup>.

W kształtowaniu zasad funkcjonowania i odpowiedzialności gabinetu znaczącą rolę odegrał Robert Walpole (zwany „pierwszym brytyjskim premierem”). Poczynając od 1721 r. kierował on pracami wigowskiego gabinetu, głosząc, że czyni to z woli Izby Gmin, a nie króla. Był jeszcze pierwszym ministrem Jerzego I, a śmierć króla latem 1727 r. nie przyniosła zmiany pre-

---

<sup>75</sup> M.Z. Jedlicki, *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Wielkiej Brytanii i dominiów*, Kraków 1947, s. 15-16. Również w piśmiennictwie innych krajów odnajdujemy zbyt idealistyczne ujęcie rządów Wilhelma Orańskiego. Wybitny włoski konstytucjonalista Attilio Brunialti podawał, że Wilhelm do rady ministrów powoływał najważniejszych przedstawicieli większości parlamentarnej – A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino 1896, s. 454.

<sup>76</sup> K. Baran, *Impeachment...*, s. 22.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 22-23.

miera. Walpole kierował więc również administracją Jerzego II<sup>78</sup>. Występując w Parlamencie 1 lutego 1739 r., Walpole zapewniał posłów: „gdy przemawiam tu jako minister, mówię jako posiadający władzę od Jego Wysokości, ale jako odpowiedzialny przed tą Izbą za wykonywanie tej władzy”<sup>79</sup>. Jednak jeszcze dwa lata później przekonywał posłów, że Izby nie mogą usunąć go ze stanowiska bez oskarżenia go w trybie *impeachment*; wywodził, że król ma swobodę przy wyborze swoich doradców, a próba wpływania przez Izby na decyzje władcy stanowi pogwałcenie jego prerogatywy<sup>80</sup>. W 1742 r. Walpole podał się do dymisji, gdy stracił zaufanie nie władcy, a Izby, co król potraktował jako naruszenie przywilejów monarszych. Pozostali ministrowie nie podali się do dymisji wraz z Walpole’em – zmieniło się jedynie 3 członków rządu. Jego ustąpienia nie można więc traktować jako realizacji zasady parlamentarnej odpowiedzialności całego gabinetu – brakowało jeszcze jedności ministerium i przekonania, że po przegraniu ważnego głosowania gabinet winien ustąpić lub zwrócić się o rozwiązanie Izby Gmin<sup>81</sup>. Odejście Walpole’a oznaczało czasowe odstąpienie od zasady rządu monopartyjnego – jego następcy (Willington i Carteret, później Pelham) przyjęli do gabinetu kilku torysów. Z drugiej strony, dwudziestojednoletnie rządy Walpole’a przyczyniły się nie tylko do ugruntowania zasady rządów parlamentarnych, ale i mechanizmów parlamentarnej korupcji, polegającej na zapewnianiu ministerium głosów deputowanych w zamian za przypadające im prywatne korzyści<sup>82</sup>.

Przy ustalaniu składu gabinetu Jerzy II w coraz większym stopniu musiał uwzględniać uwarunkowania polityczne i przekonywał się, że nie ma już pełnej swobody w doborze ministrów. W 1744 r. chciał zatrzymać w gabinecie Cartereta (lorda Granville), ale wystąpienie Newcastle’a, Pelhama i Hardwicke’a – wspieranych przez pozostałych członków ministerium – uświadomiło monarsze, że nie ma wyboru i ministra musi usunąć<sup>83</sup>. Sytuacja powtórzyła się

<sup>78</sup> A. Maurois, op. cit., s. 127, 131; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 53-54; D.L. Keir, op. cit., s. 332-333; G.M. Trevelyan, *Historia...*, s. 596-597; M. Rozbicki, *British institutions in historical perspective*, Warszawa 1989, s. 17-18. Sam Walpole zaprzeczał w Izbie Gmin, by pełnił szczególną rolę w gabinecie – J.A.R. Marriott, op. cit., s. 87-88.

<sup>79</sup> A.H. Birch, op. cit., s. 133; zob. też – J.A.R. Marriott, op. cit., s. 77-79.

<sup>80</sup> K. Baran, *Impeachment...*, s. 24.

<sup>81</sup> A. Maurois, op. cit., s. 127, J.P. Mackintosh, op. cit., s. 53-54; A.H. Birch, op. cit., s. 133. Okoliczności odejścia Walpole’a bywają też w piśmiennictwie przedstawiane inaczej. Zins twierdzi, że Walpole podał się do dymisji „wraz z całym gabinetem”, co postrzega jako „ważny precedens konstytucyjny” – H. Zins, op. cit., s. 227. Keir zaś uznaje, że dymisja Walpole’a, a zwłaszcza postawa i wypowiedzi premiera – były milowym krokiem na drodze ku kształtowaniu się parlamentarnej odpowiedzialności angielskiego gabinetu. Jego gabinet charakteryzuje jako oparty na zasadach politycznej solidarności, kolegialnej odpowiedzialności i wyraźnym przywództwie i ocenia, że był on niewątpliwie wyjątkiem w osiemnastowiecznej praktyce angielskiej – D.L. Keir, op. cit., s. 320.

<sup>82</sup> A. Maurois, op. cit., s. 129-133. Walpole odchodził schorowany i opuszczony przez wspierających go dotąd deputowanych ze Szkocji i Kornwalii, zmuszony przez Izbę Gmin do wojny z Hiszpanią (z którą sprawy wolał załatwić na drodze rokowań i traktatów). Po ustąpieniu zasiadł w izbie wyższej jako lord Oxford – A. Maurois, op. cit., s. 133.

<sup>83</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 61-62

w 1746 r., gdy zgodne rezygnacje członków gabinetu zmusiły monarchę do określonych zmian w składzie rządu. Władca znalazł się wówczas w ostrym sporze z gabinetem Pelhama, którego nie znosił, gdyż sprzeciwiał się on królewskiej polityce niemieckiej. Premier usiłował wprowadzić do gabinetu Pitta, który ośmielił się nazwać Hanower „zebraczym elektoratem”. Król nie godził się na tę nominację, więc Pelham podał się do dymisji – wraz ze wszystkimi ministrami. Sytuacja taka zdarzyła się po raz pierwszy w dziejach Anglii, mamy więc do czynienia z początkiem zasady solidarności gabinetu. Wspierani przez władcę lordowie Granville i Bath nie byli w stanie stworzyć ministerium, więc Pelham powrócił, a warunkiem jego powrotu było wejście Pitta do rządu (na co król musiał się zgodzić)<sup>84</sup>. Pochodzący z Hanoweru monarchowie stopniowo tracili rzeczywisty wpływ na sprawy państwowe, więc już Jerzy II mógł skonstatować: „w tym kraju królem są ministrowie”<sup>85</sup>. Do końca jego panowania monarsza prerogatywa wybierania ministrów była silnie ograniczona pozycją politycznych liderów i stawianymi przez nich warunkami wejścia do rządu. Coraz silniejsza stawała się więź między członkami gabinetu, a ich politycznej solidarności monarcha często nie był w stanie złamać; mocniejsze okazywały się też powiązania ministerium z parlamentarną większością<sup>86</sup>.

Za pierwszych Hanowerczyków ministrowie ponosili odpowiedzialność indywidualnie przed królem oraz przed Parlamentem, a praktyka odpowiedzialności wspólnej zaczęła się kształtować, gdy stało się jasne, że część decyzji była efektem działania grupy ministrów, czyli *inner cabinet*. Gabinet miał więc prezentować wobec Parlamentu jednolite stanowisko, a – jak pisał Mackintosh – „żadna nowoczesna doktryna solidarnej odpowiedzialności nie mogłaby się pojawić, gdyby gabinet nie był wybrany przez premiera na podstawie kryterium politycznego, ale gdyby jego członkowie posiadali swe miejsca indywidualnie od króla”<sup>87</sup>.

W 1760 r. na tronie zasiadł Jerzy III, który nie zamierzał godzić się z dominacją wigów, wszechwładzą pierwszego ministra i zmierzał do przywrócenia silnej pozycji władcy. Miał większe aspiracje niż poprzednicy i wyraźnie odpowiadało mu to, co wcześniej głosił Bolingbroke: „Król patriota powinien panować i rządzić. Czemu miałby słuchać rozporządzeń gabinetu, kilku wielkich rodów, Parlamentu, który nie reprezentuje kraju?”<sup>88</sup> Jerzy III zastał gabinet wigów kierowany przez księcia Newcastle, w którym główną rolę

---

<sup>84</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 333; K. Baran, *Impeachment...*, s. 25. Solidarne ustąpienie ministrów już w 1746 r. bywa pomijane przez polskich autorów, którzy podają, że cały gabinet ustąpił dopiero w roku 1782 – A. Gaca, K. Kamińska, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002, s. 541.

<sup>85</sup> T.F.T. Plucknet, *English constitutional history*, London 1960, s. 599.

<sup>86</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 333-334; N.H. Brasher, op. cit., s. 6.

<sup>87</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 54-55.

<sup>88</sup> A. Maurois, op. cit., s. 156; J.A.R. Marriott, op. cit., s. 62. Skład kolejnych gabinetów za panowania Jerzego III podaje J.S. Watson, op. cit., s. 575-583.

odgrywał jako jeden z ministrów William Pitt Starszy. Do tego gabinetu król wprowadził lorda Bute'a (Johna Stuarta) i jego stronników, którzy w październiku 1761 r. doprowadzili do dymisji Pitta (gdy nie przeszedł jego wniosek o rozpoczęcie wojny z Hiszpanią). Wkrótce potem upadł cały gabinet, a król powierzył ster rządów lordowi Bute. Szybko jednak musiał ustąpić – dymisję Bute'a w 1763 r. wymusił lud. Londyńczycy wygwizdali premiera, palili tkaniny w szkocką kratę i szkockie czapki (nawiązując do jego pochodzenia), zaś ministrowie nie chcieli z nim współpracować. Kolejny mianowany przez króla pierwszy minister – George Granville – przyjmowany był podobnie negatywnie, również przez samego władcę<sup>89</sup>. Później nastąpiły gabinety Rockinghama, złożonego chorobą Pitta Starszego oraz Graftona, a po jego rezygnacji w 1770 r. kierowanie administracją przejął lord North – obrońca pozycji ustrojowej króla, któremu udało się przetrwać aż do 1782 r.<sup>90</sup>

Jerzy III podkreślał, że ma prawo sam wybierać swoich ministrów. W praktyce jednak nie zawsze mógł ignorować sytuację w Izbie Gmin. W 1782 r. musiał się zgodzić na drugi gabinet Rockinghama, a rok później akceptować koalicję, którą stworzyli Fox i North. Oba te gabinety zajmowały się sprawami publicznymi niezależnie od królewskiej zgody (wcześniej to władca ustalał tematykę prac ministerium). Po 1784 r. król częściowo odzyskał poprzednią pozycję, ale rok 1782 bywa w piśmiennictwie wskazywany jako koniec rządów osobistych Jerzego III<sup>91</sup>. Sam władca już w 1783 r. przyznał, że nie ma wpływu na dobór ministrów i zmuszony jest do powołania gabinetu, który nie cieszy się jego zaufaniem<sup>92</sup>.

Wielokrotnie okazywało się, że Jerzy III nie wspiera swoich ministrów. Prowadził intrygi przeciw ministerium Newcastle'a (zob. wyżej), potem przeciw drugiemu gabinetowi lorda Rockinghama, wyróżniając Shelburne'a, któremu na 9 miesięcy powierzył kierownictwo gabinetu, gdy Rockingham zmarł w lipcu 1782 r.; Fox, Burke i większość wigów opuściła wówczas gabinet<sup>93</sup>. Później gabinetem księcia Portland faktycznie kierował Fox wraz z Northem (tzw. *Fox-North Coalition*), jednak Jerzy III szybko doprowadził do odrzucenia przez lordów *India Bill*, zdymisjonował premiera oraz Foxa i Northa,

<sup>89</sup> J.S. Watson, op. cit., s. 67-80, 92-111; A. Maurois, op. cit., s. 152-158; D.L. Keir, op. cit., s. 338; K. Baran, *Impeachment...*, s. 26. Zins podaje, że lord Bute został premierem, nie będąc członkiem Parlamentu, nie wyjaśnia jednak, dlaczego uznaje, iż Bute będąc lordem, nie zasiadał mimo to w Izbie Lordów – H. Zins, op. cit., s. 245-246.

<sup>90</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 338-339; J.S. Watson, op. cit., s. 113-150; J.A.R. Marriott, op. cit., s. 63.

<sup>91</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 63-64; D.L. Keir, op. cit., s. 378. Rok 1782 został przez T. Maciejewskiego wskazany jako data przełomowa dla przyjęcia zasady odpowiedzialności solidarnej gabinetu – wówczas miała się ona stać uznaną regułą – T. Maciejewski, op. cit., s. 542. Władca powinien był wybierać nie tylko takich ministrów, którzy będą w stanie osiągać sukcesy w Parlamencie, ale również będą mieli wiedzę i zdolności administracyjne oraz będą skłonni współpracować z kolegami w ramach gabinetu. Warto też dostrzec, że za panowania Jerzego III pozycję Izby Gmin wobec króla niewątpliwie osłabiał podział partii na mniejsze frakcje – D.L. Keir, op. cit., s. 320, 337.

<sup>92</sup> K. Baran, *Impeachment...*, s. 28.

<sup>93</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 39; G.M. Trevelyan, *Historia...*, s. 596-597.

a w grudniu 1783 r. kierowanie gabinetem powierzył Williamowi Pittowi Młodszemu. Ten, zostawszy premierem, nie miał za sobą większości w Izbie Gmin – kolejne głosowania przegrywał zdecydowanie, ale trwał dzięki mocnemu wsparciu władcy i Izby Lordów. Większość zapewnił sobie w wyborach z kwietnia 1784 r. zyskując poparcie i rojalistów, i liberałów, ale również korzystając z publicznych środków do kupienia poparcia w „zgniłych miastach”<sup>94</sup>. Kierowanie gabinetem przez Pitta Juniora oznaczało, że monarcha zrezygnował z powoływania marionetkowych premierów (jak Bute lub North) i narzucania swej polityki ministrom. Król jednak wciąż podkreślał swe prawo do mianowania (i zdymisjonowania) premiera – uprawnienia tego bronił również Jerzy IV. Powszechna była świadomość, że gdyby Jerzy III zmarł lub ostatecznie zapadł na zdrowiu psychicznym, jego następcą zdymisjonowałby Pitta i ministrów, a do gabinetu powołałby wigów na czele z Foxem; uczyniłby to niezależnie od opinii publicznej i układu sił w Izbie Gmin (uznawano więc wciąż, że to monarcha decyduje o składzie ministerium)<sup>95</sup>. Gdy król nie zaakceptował działań Pitta zmierzających do emancypacji katolików (przy okazji zawarcia unii z Irlandią), a premier dowiedział się o królewskim zamiarze zdymisjonowania go – nie tylko nie kwestionował legalności tego kroku, ale sam złożył rezygnację. Na urząd premiera Pitt powrócił w 1804 r. Wówczas ujawnił się wpływ monarchy na skład ministerium – Jerzy III sprzeciwił się wejściu Foxa do gabinetu i wymusił powierzenie teki Addingtonowi<sup>96</sup>.

W wieku XVIII – co do zasady – gabinet powołany przez króla mógł liczyć na większość w obu izbach i sukces w najbliższych wyborach. Należy jednak zauważyć, że wówczas to nie powstanie gabinetu wynikało z istnienia parlamentarnej większości, ale odwrotnie – powołani przez króla ministrowie różnymi metodami zapewniali sobie poparcie większości deputowanych i korzystny wynik w wyborach. Zdarzało się, że sam władca angażował się w działania podejmowane dla zagwarantowania ministrom poparcia. Nie było związku między trwaniem gabinetu a końcem kadencji Izby Gmin, zaś opozycja rzadko okazywała się na tyle liczna, by móc sprawić gabinetowi problemy.

Jeszcze do połowy stulecia nie było oczywiste nawet prawo deputowanych do zgłoszenia żądania zmian w składzie ministerium. W 1741 r. Walpole wywodził, że „zwrócenie się do króla o usunięcie jednego z jego sług, bez możliwości powołania się na popełnione przez nich przestępstwo, jest jednym z najpoważniejszych zamachów czynionych przeciw królewskiej prerogatywie”. Za to już w 1778 r. lord North uznał, że krytyka jednego z ministrów jest legalnym przejawem prawa Izby do atakowania polityki rządu jako całości. Do

<sup>94</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 39-40; D.L. Keir, op. cit., s. 379-380; J.S. Watson, op. cit., s. 220-281.

<sup>95</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 41.

<sup>96</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 64-65; J.S. Watson, op. cit., s. 300-303, 400-405; D.L. Keir, op. cit., s. 380.

lat osiemdziesiątych XVIII w. większe znaczenie miały relacje gabinetu z władcą, który miał prawo wybrania swoich ministrów wedle osobistych upodobań. Aż do około 1820 r. gabinet zazwyczaj nie musiał obawiać się Parlamentu – w Izbie Gmin opozycja była zbyt słaba, a lordowie z zasady wspierali rząd, gdy cieszył się on zaufaniem króla<sup>97</sup>. Jak podaje Birch – w XVIII w. żaden z gabinetów nie upadł wskutek wyborów lub *rewolty back-benchers* (deputowanych z tylnych ław). Ten sam autor (podobnie jak L. Woodward) wskazuje, że między 1783 a 1830 r. żaden gabinet nie zrezygnował dlatego, że w Izbie Gmin poniósłby porażkę w sprawie podatków lub ustawodawstwa. Silna reprezentacja „zgniłych miast” skutkowała tym, że polityka zdominowana była przez arystokratów, którzy mogli rząd krytykować, ale zazwyczaj nie byli gotowi, by brać udział w rządzeniu krajem<sup>98</sup>. W praktyce gabinet długo nie musiał obawiać się wyniku wyborów – D.L. Keir podaje, że aż do 1782 r. nie zdarzyło się, by gabinet przegrał wybory (jedynie w 1741 r. Walpole uzyskała większość tak skromną, że rządzenie okazało się trudne)<sup>99</sup>. Jeśli więc dochodziło do zmiany gabinetu, to kolejność bywała inna – monarcha odwoływał ministrów, a jego nowi doradcy przy najbliższej okazji odnosili sukces w wyborach do Izby Gmin. Nie sposób więc wykazać, że przed rokiem 1832 zasada odpowiedzialności parlamentarnej była obowiązującą i stosowaną normą ustrojową, choć z pewnością już w latach osiemdziesiątych XVIII w. ostatecznie zakończyły się osobiste rządy monarchy.

Gdy na początku XIX w. – po śmierci Pitta – wigowie na krótko przejęli ster rządów, tworząc *Ministry of All-the-Talents* (zob. wyżej), ich gabinet przetrwał jedynie do marca 1807 r. Upadek tego ministerium (osłabionego śmiercią premiera Foxa we wrześniu 1806 r.) uznać wypada za dowód silnej jeszcze pozycji monarchy. Jerzy III nie mógł już wówczas dowolnie formować gabinetów i parlamentarnych większości, ale zdymisjonował Granville’a i Greya, gdy tylko przedstawili projekt dopuszczenia katolików do funkcji oficerskich. Król bez trudu usunął gabinet, za którym nie stała zwarta i stabilna większość w Izbie Gmin, jaka wcześniej wspierała Pitta, gdy próbował on bronić swej pozycji wobec króla<sup>100</sup>. Okazuje się więc, że jeszcze na początku XIX w. król mógł sam zdecydować o pociągnięciu gabinetu do odpowiedzialności politycznej.

Jeszcze na początku panowania Jerzego IV król decydował o powołaniu i trwaniu ministerium. Utrzymał niepopularny gabinet torysów, byle nie dopuścić do władzy wigów. Dominujący w Parlamencie torysi nie cieszyli się poparciem ludu. Najmniej lubiany w społeczeństwie był niewątpliwie w 1820 r. gabinet lorda Liverpool (Roberta Jenkinsona, premiera od 1812 r.)

<sup>97</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 296-297; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 60-62.

<sup>98</sup> A.H. Birch, op. cit., s. 31, 132-133; zob. też: L. Woodward, op. cit., s. 25.

<sup>99</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 297, 330-331.

<sup>100</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 108-109, 116-117, 194-195; J.S. Watson, op. cit., s. 434-445.

– po niesławnym Peterloo, a przede wszystkim po procesie królowej Karoliny. Wkrótce okazało się, że ten sam premier mógł trwać na stanowisku mimo konfliktu z królem, gdyż mógł liczyć na solidarność członków swojego gabinetu i poparcie większości deputowanych<sup>101</sup>. Gdy Liverpool podał się do dymisji w kwietniu 1827 r., zastąpił go George Canning. Do jego gabinetu nie zgodzili się wejść inni przywódcy torysów – ani Peel, ani Wellington, zatem premier część stanowisk powierzył wigom, a większość torysów znalazła się w opozycji. Dotknięty paralizem Canning nie był w stanie wykonywać obowiązków, zmarł już 8 sierpnia 1827 r. (okazał się najkrócej urzędującym brytyjskim premierem). Kolejny gabinet torysowski sformował Wellington. Gdy 15 listopada 1830 r. ministerium przegrało w Izbie Gmin głosowanie w sprawie listy cywilnej, premier podał się do dymisji. Misję sformowania rządu król powierzył liberałowi Charlesowi Greyowi, który zapewnił sobie większość (oczywiście jedynie w Izbie Gmin) złożoną z wigów, dawnej grupy Canninga i reformatorskiej frakcji torysów; był to gabinet jednocześnie arystokratyczny i reformatorski<sup>102</sup>.

System parlamentarno-gabinetowy istniał w Wielkiej Brytanii już niewątpliwie w latach trzydziestych XIX stulecia<sup>103</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się, że jego ukształtowanie wiązało się z utrwaleniem podstawowych norm współczesnego angielskiego ustroju – zasady kolegalnej odpowiedzialności ministerium, zasady przewodnictwa premiera oraz reguły, w myśl której w przypadku porażki w Parlamencie premier – wraz z gabinetem – powinien podać się do dymisji lub wystąpić do króla o rozwiązanie Izby Gmin.

Norma ustrojowa, zgodnie z którą gabinet stanowi całość – czyli reguła jego kolegalnej odpowiedzialności – kształtowała się stopniowo w latach 1780-1832, najpierw w praktyce, a później dopiero w teorii. Solidarne ustąpienie Pelhama i jego ministrów w 1746 r. (zob. wyżej) nie doprowadziło do powstania zasady konstytucyjnej. Powstała ona dopiero w związku z wydarzeniami z 1782 r., gdy ponownie doszło do ustąpienia całego gabinetu jako organu kolegalnego. Przed przewidywaną porażką w Parlamencie podał się do dymisji lord North, a z nim wszyscy ministrowie z wyjątkiem lorda kanclerza<sup>104</sup>. Co prawda jeszcze na początku XIX w. gabinety składały się z przedstawicieli różnych grup parlamentarnych, którzy ani nie obejmowali, ani nie opuszczali urzędów jako jedno ciało, ale w praktyce coraz częściej funkcjonowali jako jedność. Zasada kolegalnej odpowiedzialności gabinetu długo nie była uznawana za oczywistą. Jeszcze w lipcu 1834 r. Brugham przekonywał

<sup>101</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 67; G.M. Trevelyan, *British...*, s. 192-193.

<sup>102</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 214-216, 231.

<sup>103</sup> Wykaz brytyjskich gabinetów z lat 1815-1918 – J. Butler, *A History of England*, London–New York–Toronto [1963], s. 267-268.

<sup>104</sup> A.H. Birch, op. cit., s. 131-133. To właśnie North podkreślał, że gabinet nie może stanowić grupy słabo ze sobą związanych szefów poszczególnych departamentów – D.L. Keir, op. cit., s. 382; zob. też: J.A.R. Marriott, op. cit., s. 82.

lordów, że skoro tylko premier Grey i jeden z ministrów (lord Althorp) podali się do dymisji, to pozostali ministrowie nadal pełnią swe funkcje (nie udało się już jednak zakwestionować normy ustrojowej, zgodnie z którą dymisja premiera oznaczała upadek całego jego gabinetu jako organu kolegialnego)<sup>105</sup>.

W modelu brytyjskim istotą odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu było ukształtowanie się zasady, że premier musi albo ustąpić, albo zwrócić się do króla o rozwiązanie Izby Gmin, gdy poniesie porażkę w Parlamencie (w ważnej dla rządu sprawie). Jeszcze na początku urzędowania Pitta Młodszego, to jest w latach 1783-1785 reguła ta nie obowiązywała, gabinet trwał mimo kolejnych porażek w Izbie, a o jej rozwiązanie wystąpił dopiero wtedy, gdy uznał, że może odnieść sukces w wyborach. Jednak już w 1830 r. Wellington podał się do dymisji, gdy przegrał głosowanie w sprawie listy cywilnej, a po reformie Greya zasada ta była już uznawana za aksjomat brytyjskiego ustroju<sup>106</sup>. Tę podstawową regułę systemu parlamentarno-gabinetowego potwierdził Peel, podając się do dymisji w 1835 r.:

„Podług zwyczaju, zasad i brzmienia konstytucji rząd nie powinien upierać się przy kierowaniu sprawami, gdy po lojalnej próbie przekona się, iż rządzi wbrew jasno wyrażonemu mniemaniu izby gmin – nie powinien nawet wtedy, gdy jak obecnie, posiada zaufanie władzy i większość w izbie lordów”<sup>107</sup>.

Na początku XIX w. król co prawda powoływał ministrów, ale nie miał w tym zakresie pełnej swobody. Zgodnie z zasadą głoszącą, że *król nie może czynić źle* (*King can do no wrong*), monarcha nie ponosił jakiegokolwiek odpowiedzialności, ale w związku z tym wykształciła się zasada odpowiedzialności ministerium przed Izłą Gmin. Warunkiem trwania gabinetu było posiadanie przezeń większości w Izbie, więc król, powołując swoich doradców, musiał brać pod uwagę układ sił w Parlamencie. Proces ten trafnie charakteryzował Seignobos: „Tak tedy król ustąpił rządów ministrom, ministerjum zaś stało się delegacją większości izby gmin, a w ten sposób izba gmin sprawowała pośrednio władzę królewską”<sup>108</sup>. W piśmiennictwie podkreśla się, że z przyjęciem zasady politycznej odpowiedzialności ministrów wiązała się – zrodzona w Anglii – instytucja kontrasygnaty aktów monarszych, współpodpisywanych przez właściwego ministra. Początkowo minister podpisujący akt królewski ponieść mógł tylko odpowiedzialność prawną, ale posłowie – korzystający z prawa interpelowania ministrów – doprowadzili do objęcia współpodpisu także odpowiedzialnością polityczną<sup>109</sup>. Kontrasygnata była oczywiście związana

<sup>105</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 67, 143.

<sup>106</sup> A.H. Birch, op. cit., s. 134-135.

<sup>107</sup> Cyt. za K. Seignobos, *Dzieje polityczne Europy współczesnej*, tł. J. Stecki, t. I, Warszawa 1900, s. 41; zob. też A.H. Birch, op. cit., s. 135; D.L. Keir, op. cit., s. 406.

<sup>108</sup> K. Seignobos, op. cit., s. 12.

<sup>109</sup> A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 16-22; T. Maciejewski, op. cit., s. 541-542. Nie można jednak mieszać przyczyny

z odpowiedzialnością gabinetu, jednak postrzegać ją należy jako efekt i środek ograniczania ustrojowej pozycji króla, a nie jako przyczynę angielskich przemian ustrojowych. Współpodpis zyskiwał ustrojowe znaczenie dlatego, że minister (zależny w większym stopniu od Izby Gmin niż od władcy) mógł odmówić panującemu zatwierdzenia jego aktu. Tym samym kontrasygnata utrwalała polityczną przewagę gabinetu nad monarchą. Tak wykształciła się zasada, że *król nie może działać sam* (*King cannot act alone*), a kontrasygnata obejmuje także tzw. prerogatywę królewską, która *prerogatywą* – nieco myląco – zwana jest dlatego, że król może w tym zakresie działać bez zgody Parlamentu (ale nie bez zgody ministra)<sup>110</sup>.

Istotny wpływ na pozycję ustrojową gabinetu (w tym na jego odpowiedzialność) miały kolejne dziewiętnastowieczne reformy wyborcze, w wyniku których zmianie ulegał skład Izby Gmin i jej polityczne znaczenie. Pierwsza z nich – reforma Grey’a z 1832 r. przyniosła zredukowanie reprezentacji „zgniłych miast”, redystrybucję mandatów i ostrożne rozszerzenie czynnego prawa wyborczego<sup>111</sup>. Przy okazji walki o nową odynację okazało się, jak silna stała się pozycja gabinetu (wspieranego przez większość Izby Gmin) – nie byli mu w stanie przeciwstawić się monarcha i lordowie, wbrew którym premier Grey przeforsował ustawę wyborczą<sup>112</sup>.

W wyniku reformy Greya Izba Gmin w większym stopniu stała się przedstawicielstwem narodu. Odebranie mandatów „zgniłym miastom” redukowało liczbę deputowanych działających na zasadzie politycznej klienteli. Stopniowo zanikały grupy posłów politycznie podporządkowanych parom, którzy w kontrolowanych przez siebie okręgach przeprowadzili ich wybór<sup>113</sup>. Partie (torysi, wigowie i radykałowie) umocniły swą pozycję, ale wciąż jeszcze były bardziej grupami skupionymi wokół gabinetu (lub przeciw niemu) niż wyraźnie określonymi organizacjami zdolnymi tworzyć kolejne rządy. Po 1832 r. w Izbie nadal liczni byli niezależni deputowani, którzy mandat zawdzięczali nie przynależności do partii, ale poparciu lokalnych elit, które decydowały o wyborze w danym okręgu<sup>114</sup>. Stopniowo jednak w obu głównych stronnictwach coraz silniejsza stawała się pozycja lidera i partyjna dyscyplina. Postępujące upowszechnianie prawa głosu prowadziło niewątpliwie do umacniania partii

---

ze skutkiem, jak czyni to M.Z. Jedlicki („pojawiła się w tym czasie praktyka pociągania ministrów także do odpowiedzialności politycznej przez instytucję kontrasygnaty aktów królewskich”) – M.Z. Jedlicki, op. cit., s. 16-17.

<sup>110</sup> K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, Kraków 1946, s. 47-48.

<sup>111</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 71; G.M. Trevelyan, *British...*, s. 234-239.

<sup>112</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 237-239; K. Seignobos, op. cit., s. 34-36.

<sup>113</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 373; J. P. Mackintosh, op. cit., s. 73-74.

<sup>114</sup> G.M. Trevelyan, *British...*, s. 240; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 72-74. Zmiana prawa wyborczego nie wyeliminowała nadużyć w walce o mandaty – L. Woodward, op. cit., s. 90-93.

politycznych, zaś wybory stały się plebiscytem, w którym wypowiedano się na temat popularności premiera, gabinetu i poszczególnych ugrupowań<sup>115</sup>.

W związku z umacnianiem pozycji Izby Gmin po 1832 r. ostatecznie ugruntowała się zasada, w myśl której król wyznaczał na premiera polityka, który mógł zebrać poparcie ponad połowy deputowanych. Podczas swego długiego panowania (1837-1901) królowa Wiktorja jako zasadę ustrojową stosowała regułę, że tworzenie ministerium władca powinien powierzyć przywódcy parlamentarnej większości<sup>116</sup>. Monarcha miał jeszcze pewną możliwość wyboru szefa gabinetu, ale zakres tej swobody zależał w praktyce od układu sił w Parlamencie. Jeśli bowiem większość w Izbie Gmin była w stanie wskazać jednego polityka jako swego lidera, królowa powoływała go na premiera, o składzie gabinetu decydowała więc Izba<sup>117</sup>. Efektem reformy Greya było utrwalenie niezależności ministerium od panującego oraz – związane z tym – wzmocnienie roli premiera w łonie gabinetu. Pozycja premiera nie była jeszcze wówczas tak silna, jak pod koniec XIX w., zazwyczaj szef rządu najważniejsze decyzje podejmował wspólnie z ministrami (przynajmniej w uzgodnieniu z najbardziej znaczącymi członkami jego gabinetu)<sup>118</sup>.

Zatem na przełomie stuleci (a już z pewnością po 1832 r.) monarcha stracił możliwość mianowania premiera i ministrów wedle własnej woli i preferencji, choć formalnie wskazywanie szefa rządu – oczywiście z parlamentarnej większości – nadal pozostawało królewską prerogatywą. Wedle wykładni konstytucji przyjmowanej w połowie XIX w. rolą Izby Gmin było bowiem krytykowanie i dymisjonowanie gabinetu, ale już nie tworzenie nowego. W praktyce jednak z prawa odwoływania gabinetu wynikało decydowanie o jego składzie<sup>119</sup>.

V. Brytyjski system parlamentarno-gabinetowy kształtował się na przestrzeni dziesięcioleci i nie jest możliwe wskazanie – choćby z pewnym przybliżeniem – bezspornej daty jego powstania. Gabinet – jako kilku- lub kilkunastoosobowy zespół królewskich doradców – funkcjonował już od panowania Karola II. Jednak jeszcze pół wieku temu Chrimes twierdził, że w sensie prawnym nie istnieje on jako organ państwowy<sup>120</sup>. Obie siedemnastowieczne rewolucje wykazały, że Anglią nie jest w stanie rządzić król pozostający w trwałym i ostrym konflikcie z Izbą Gmin. Poczynając więc od Wilhelma III Orańskiego, władcy starali się unikać sytuacji, w której ministrowie nie

<sup>115</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 165-167, 176-188, 198-199. Partia postrzegana była nadal jako swoista federacja lokalnych komitetów (przy czym dwubiegunowość systemu wyborczego wymuszała łączenie się dawnych wigów i radykałów w jednym stronnictwie liberalów) – K. Seignobos, op. cit., s. 65-66.

<sup>116</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 408; A.H. Birch, op. cit., s. 134; K. Seignobos, op. cit., s. 41.

<sup>117</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 72, 112; D.L. Keir, op. cit., s. 373-374.

<sup>118</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 405; J.P. Mackintosh, op. cit., s. 145.

<sup>119</sup> J.P. Mackintosh, op. cit., s. 76, 118, 123, 129.

<sup>120</sup> Zaś sam urząd premiera po raz pierwszy został wymieniony w ustawie z 1917 r., a i później zdarzało się to sporadycznie – S.B. Chrimes, op. cit., s. 19-20.

są tolerowani przez deputowanych. W wieku XVIII jednak często okazywało się (zwłaszcza za panowania królowej Anny i Jerzego III), że władca zamiast kierować się zdaniem posłów przy powoływaniu swoich doradców, mianował ministrów zgodnie ze swymi sympatiami, a następnie podejmował wraz z nimi kroki zmierzające do zapewnienia gabinetowi parlamentarnego poparcia<sup>121</sup>. W XVIII w. nie było to trudne – kupowano poparcie deputowanych (co doskonale czynił Walpole) albo wyborców, którzy w jawnym głosowaniu wybierali zwolenników króla i istniejącego gabinetu.

Wyodrębnienie gabinetu i oddzielenie go od osoby władcy, co nastąpiło za panowania Jerzego I i Jerzego II, nie oznaczało jeszcze podporządkowania ministerium Parlamentowi. Za Jerzego III – zwłaszcza przed 1782 r. – ministrowie wciąż odpowiadali politycznie przed władcą i nie zmieniał tego fakt, że na posiedzeniach obradowali bez jego udziału. Z drugiej jednak strony panowanie Jerzego III przyniosło przypadki, w których stanowisko Izby Gmin zmuszało króla do zmian gabinetu, a za jego następców (Jerzego IV i Wilhelma IV) istniały już gabinety, których władca nie popierał, ale trwały dzięki wsparciu większości deputowanych. Jeszcze na początku XIX stulecia niekwestionowane było prawo króla do pociągnięcia gabinetu do odpowiedzialności politycznej, a sytuacje, w których postawa posłów wymuszała zmianę ministrów, nie oznaczały jeszcze, że ministerium odpowiadało przed Izbą Gmin. W takich bowiem przypadkach decyzję podejmował monarcha, a stanowisko deputowanych stanowiło jedynie przesłankę jej podjęcia<sup>122</sup>.

Wskazanie, kiedy doszło do zmiany rzeczywistości ustrojowej i od kiedy decydowanie o istnieniu i trwaniu gabinetu należy do Izby Gmin, nie jest łatwe nie tylko dlatego, że przemiana nie wynikała z prawa stanowionego. Problem polega również na tym, że formalnie Izba Gmin nie przegłosowuje *votum* nieufności, a w XIX stuleciu gabinety upadały dlatego, że przegrywały głosowania nad projektami wnoszonych przez nie ustaw. Nie każda jednak taka porażka skutkowałą upadkiem rządu, premier mógł wystąpić do króla o rozwiązanie Izby Gmin i w ten sposób żądać rozstrzygnięcia sporu przez wyborców. Bywały również głosowania przegrane przez gabinet, które nie oznaczały ani upadku gabinetu, ani rozwiązania Izby. Ta płynność i niedookreśloność systemu brytyjskiego może być trudna do zrozumienia na kontynencie, gdzie relacje między rządami a parlamentami są precyzyjnie opisywane w ustawach zasadniczych.

<sup>121</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 317.

<sup>122</sup> Nie ma więc racji Keir, który twierdzi, że na przełomie XVIII i XIX w. ministrowie ponosili odpowiedzialność i przed panującym, i przed Parlamentem. Dopóki bowiem król faktycznie mógł decydować o tym, czy odwołać ministrów, to on był organem pociągającym ich do politycznej odpowiedzialności, a Izba Gmin mogła jedynie żądać określonej decyzji władcy. Żadne głosowanie w Izbie nie oznaczało bowiem bezpośrednio odwołania ministerium. Przejęcie przez Izbę Gmin prawa do pociągania gabinetu nastąpiło wówczas, gdy władca zaczął być związany stanowiskiem deputowanych i jednocześnie zrezygnował z wykonywania prawa samodzielnego usuwania swoich doradców – por. D.L. Keir, op. cit., s. 317.

Na początku XIX w. odpowiedzialność parlamentarna gabinetu stała się regułą ustrojową, a doszło do tego dlatego, że kolejni władcy (z pewnością już królowa Wiktoria) czuli się związani stanowiskiem Izby Gmin i przy podejmowaniu decyzji o powołaniu gabinetu, i przy jego odwoływaniu. Jednocześnie wygasła odpowiedzialność prawna ministrów, okazało się bowiem, że *impeachment* nie zapewniał skutecznej kontroli nad władzą wykonawczą, mógł być zastosowany tylko w przypadku naruszenia prawa przez ministra, stanowił procedurę długotrwałą i nie mógł być użyty jako środek o charakterze prewencyjnym<sup>123</sup>.

W XIX w. pozycja ustrojowa Izby Gmin ewoluowała. Po reformie wyborczej z 1832 r. niemal zanikł wpływ władcy i ministrów na wybór i postawy deputowanych, a Izba uzyskała wyraźną przewagę nad gabinetem i decydowała o jego politycznym bycie. W okresie między pierwszymi reformami wyborczymi, to jest w połowie XIX w., istnienie brytyjskiego gabinetu rzeczywiście zależało od woli Izby Gmin. W tym czasie – jak pisał Birch – Parlament zdominował gabinet w stopniu tak dużym jak nigdy wcześniej i nigdy później<sup>124</sup>. Dalsze rozszerzanie prawa głosu (reformy Disraeliego i Gladstone’a) doprowadziło do umocnienia partii politycznych i dyscypliny partyjnej, a to z kolei w praktyce prowadziło do wzmocnienia gabinetu wobec Izby Gmin. W wyniku reform wyborczych doszło do sytuacji, w której gabinet w coraz większym stopniu wywodził swą pozycję z decyzji elektoratu, a w coraz mniejszym – z woli króla i stanowiska lordów; tak oto osiemnastowieczna suwerenność osoby (władcy) – przez suwerenność Parlamentu – została zastąpiona suwerennością ludu<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> A. Maurois, op. cit., s. 108-109.

<sup>124</sup> A.H. Birch, op. cit., s. 136.

<sup>125</sup> D.L. Keir, op. cit., s. 374.