

Maciej Rakowski  
(Uniwersytet Łódzki)

## Odpowiedzialność konstytucyjna egzekutywy w państwach włoskich do I wojny światowej

Odpowiedzialność rządzących to jedno z podstawowych założeń współczesnej demokracji. Jest to jednocześnie zagadnienie niezwykle ciekawe i bardzo złożone, a problem pojawia się już na poziomie występującej w piśmiennictwie terminologii. Nie wdając się w rozważania na temat sposobu zdefiniowania poszczególnych typów odpowiedzialności egzekutywy<sup>1</sup> na wstępie deklarujemy, że zamierzamy zająć się jedynie odpowiedzialnością prawną osób wykonujących władzę wykonawczą.

Odpowiedzialność konstytucyjna to odpowiedzialność za naruszenie prawa, do której ministrowie pociągani są w szczególnym trybie, z reguły na zasadach określonych w konstytucji. W piśmiennictwie jest zazwyczaj utożsamiana z odpowiedzialnością prawną, naszym jednak zdaniem drugie z tych pojęć ma szerszy zakres – obejmuje bowiem wszelkie przypadki odpowiedzialności za naruszenie prawa, również przed sądem powszechnym (którą przecież nie sposób nazwać odpowiedzialnością konstytucyjną). Z takim jednak zastrzeżeniem uznajemy, że do oskarżania ministrów przez parlament obu pojęć możemy używać zamiennie.

Należy zauważyć, że odpowiedzialność konstytucyjna na mniejsze znaczenie w państwach, w których ukształtowała się zasada odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem. Legislatywa może wówczas usunąć ministra w sposób znacznie prostszy i szybszy, a sankcje karne mogą być później wymierzone przez sąd powszechny. Tam jednak gdzie *vetum* nieufności nie istnieje, możliwość usunięcia naruszającego prawo ministra staje się kluczowym instrumentem, dzięki któremu reprezentanci narodu mogą kontrolować działania egzekutywy.

Problematyką odpowiedzialności konstytucyjnej zajmujemy się w odniesieniu do państw włoskich – poczynając od początku 19. wieku, a kończąc na

---

<sup>1</sup> Por.: M. Rakowski, *Pojęcie odpowiedzialności władzy wykonawczej w polskim piśmiennictwie międzywojennym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, t. XI, 2008, s. 245-261.

latach 1. wojny światowej<sup>2</sup>. Materiał do badań jest obszerny – przed zjednoczeniem kraju na Półwyspie Apenińskim istniało kilka suwerennych państw, najczęściej monarchii, w których łącznie wydano kilkanaście ustaw zasadniczych. Włoska specyfika polegała na tym, że niemal wszystkie dziewiętnastowieczne konstytucje albo pozostały wyłącznie na papierze albo obowiązywały bardzo krótko. Najczęściej mamy więc do czynienia jedynie z rozwiązaniami normatywnymi, bez praktycznego zastosowania i bez refleksji doktryny. Wyjątkiem był Statut Albertyński, czyli konstytucja Królestwa Sardynii okrojowana w 1848 r., która jako jedyna przetrwała okres *Risorgimento* i była w Piemontie rzeczywiście podstawą ustroju państwa. Po zjednoczeniu kraju obowiązywała jako konstytucja Włoch, co więcej – w pierwotnym brzmieniu. Na gruncie przepisów Statutu mamy więc kilkudziesięcioletnią praktykę ustrojową, a kwestią odpowiedzialności egzekutywy w świetle jej przepisów zajmowało się wielu dziewiętnastowiecznych włoskich konstytucjonalistów.

Opisane wyżej uwarunkowania przekładają się na sposób ujęcia tematu. Rozpoczynamy od przedstawienia rozwiązań normatywnych przyjmowanych w kolejnych ustawach zasadniczych pojawiających się w Italii. Następnie – odwołując się do włoskiej literatury przedmiotu – głębszej analizie poddajemy rozwiązania przyjęte w Statucie Albertyńskim.

Już w konstytucji wydanej w istniejącej pod protektoratem Napoleona Republiki Włoskiej<sup>3</sup> (datowanej na 26 stycznia 1802 r.) znalazły się przepisy określające prawną odpowiedzialność egzekutywy. Zgodnie z art. 43 ustawy zasadniczej najwyższymi organami władzy byli: prezydent, wiceprezydent, Rada Stanu, Rada Ministrów oraz Rada Legislacyjna. Powoływani i odwoływani przez prezydenta ministrowie (art. 48 i 66) mieli kontrasygnować akty głowy państwa (art. 74). Tytuł XIV ustawy zasadniczej regulował *odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych*. Zgodnie z art. 107 ministrowie odpowiedzialni byli za: akty rządu przez nich podpisane, niewykonywanie ustaw i regulaminów publicznej administracji, szczególne rozkazy przeciwne konstytucji lub obowiązującym regulaminom, malwersację środków publicznych.

Postępowanie w sprawie pociągnięcia funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności prawnej uregulowano w sposób dość skomplikowany i odmienny od rozwiązań przyjmowanych później w Italii. Rząd, Izba Oratorów lub Trybunał Kasacyjny (*il governo, la camera degli oratori, il tribunale di cassazione*) mogły w zakresie swoich kompetencji wnieść przed *trzy kolegia* oskarżenie dotyczące aktów niekonstytucyjnych lub marnotrawienia środków publicznych. Śledztwo rozpoczynało się, gdy tak postanowiły dwa z kolegiów (art. 108). *Kolegia*, do których miało być kierowane oskarżenie to *trzy kolegia wybieralne*, które były *pierwotnym*

---

<sup>2</sup> Jest to problem w zasadzie nieobecny w polskim piśmiennictwie – por.: Z. Szcząska, *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII-XIX w.*, [w] *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, Warszawa 1974, s. 339-355.

<sup>3</sup> J. A. Gierowski, *Historia Włoch*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985, s. 375-379.

*organem suwerenności narodowej*: Kolegium Posiadaczy, Kolegium Uczonych i Kolegium Przemysłowców (*collegio de'possidenti, quello de'dotti, e quello de'commercianti*) – art. 10. Komisja śledcza (tak należałoby w tym przypadku tłumaczyć słowo *la censura*) miała badać podstawy oskarżenia, przesłuchiwać świadków, wysłuchiwać oskarżonych, a jeśli uznała oskarżenie za uzasadnione, miała przekazać oskarżonego do Trybunału Rewizyjnego (*il tribunale di revisione*), który miał go osądzić bez prawa apelacji ani kasacji (art. 109). Sam dekret komisji śledczej o przekazaniu oskarżonego Trybunałowi skutkowało pozbawieniem go pełnionej funkcji i niezdolnością do pełnienia jakiegokolwiek publicznego urzędu przez okres czterech lat (art. 110)<sup>4</sup>. Przepis ten trudno pogodzić z treścią art. 112, zgodnie z którym rząd mógł albo usunąć oskarżonego funkcjonariusza albo przedstawić powody, dla których nie zastosował się do opinii komisji. Następnie oskarżające kolegia mogły podzielić pogląd rządu albo podtrzymać stanowisko komisji, poddając wówczas sprawę i stanowisko rządu badaniu przez nową komisję (art. 113). Owa druga komisja na podstawie głosowania obu kolegiów ponownie badała podstawy oskarżenia, również przesłuchując świadków, a uznając oskarżenie za uzasadnione przekazywała sprawę Trybunałowi Rewizyjnemu (art. 114).

Wyraźnie archaiczne regulacje ustrojowe znalazły się w Statucie Konstytucyjnym Królestwa Neapolu z 15 lipca 1808 r. Akt ten nie zawierał przepisów precyzyjnie określających odpowiedzialność prawną ministrów oraz zasady ich powoływania i odwoływania. Z przepisów tytułu VI dowiadujemy się jedynie, że ministrów miało być sześciu (art. 1), a sekretarz stanu w randze ministra miał kontrasygnować wszystkie akty<sup>5</sup> (art. 2). Na uwagę zasługuje jedynie art. 3, zgodnie z którym ministrowie są odpowiedzialni, każdy w zakresie swojej właściwości, za przestrzeganie ustaw i wykonywanie królewskich poleceń.

W 1812 r. panujący w Królestwie Sycylii Ferdynand IV z dynastii Burbonów został przez Anglików nakłoniony do wprowadzenia monarchii konstytucyjnej, co miało sprzyjać zyskaniu przez koalicję antynapoleońską poparcia Włochów. Dotychczasowy parlament sycylijski 20 lipca 1812 r. przyjął założenia konstytucji<sup>6</sup>, wśród których znalazła się zasada, że królewscy ministrowie i urzędnicy podlegać mają kontroli wykonywanej przez parlament, przez który mogą być oskarżeni, sążeni i ukarani, jest zostaną uznani winnymi naruszenia konstytucji lub ustaw, bądź jakiegokolwiek ciężkiego zawinięcia w wykonywaniu ich obowiązków (*si troveranno colpevoli contro la Costituzione, e l'osservanza delle leggi, o per qualche grave colpa nell'esercizio della loro carica*). Warto dostrzec, że sformułowana wówczas legalna definicja odpowiedzialności konstytucyjnej odpowiada dzisiejszemu jej pojmowaniu.

<sup>4</sup> O czym komisja miała powiadomić rząd – art. 111.

<sup>5</sup> Bez doprecyzowania, że chodziło o akty królewskie.

<sup>6</sup> F. Curato, *La rivoluzione siciliana del 1848-49*, Mediolan [1940], s. 6-7; D. Mack Smith, *Storia della Sicilia medievale e moderna*, Bari 1970, s. 448-455.

W wydanej następnie ustawie zasadniczej przepisy dotyczące odpowiedzialności ministrów znalazły się w tytule II - *Potere esecutivo*. Z § 5 wynikało uprawnienie parlamentu do sądzenia i karania ministrów oraz członków rady w przypadku działania *sprzecznego z prerogatywami i interesami narodu*. Potwierdzono to w § 18, zgodnie z którym król miał działać za pośrednictwem sekretarza stanu (czyli ministrów) – w przypadku zawinienia *zawsze odpowiedzialnych przed parlamentem*. Mimo obszerności sycylijskiej konstytucji nie znalazły się w niej przepisy dookreślające zasady odpowiedzialności konstytucyjnej, nie była to zapewne luka techniczna, ale świadome zaniechanie prawodawcy – osądzenie ministra mogło być w praktyce wyraźnie utrudnione.

Swoistym *post scriptum* do epoki napoleońskiej była konstytucja Królestwa Neapolu nadana przez Joachima Murata w maju 1815 r. (przez kilka lat Murat odmawiał ogłoszenia ustawy zasadniczej, a uczynił to by pozyskać karbonariuszy)<sup>7</sup>. Już w art. 8 wyartykułowano zasadę, że *ministrowie są odpowiedzialni*, a w art. 15 przesądzono, że osoba władcy jest święta i *nie jest on podmiotem jakiegokolwiek odpowiedzialności*. Konsekwencją było przyjęcie zasady ministerialnej kontrasygnaty aktów królewskich (art. 74). Z art. 76 neapolitańskiej konstytucji wynikało, że ministrowie odpowiadali za *każde naruszenie konstytucji lub ustaw królestwa, każde nadużycie finansów publicznych, za każdy akt, który jaskrawie naruszałby interes lub bezpieczeństwo króla lub państwa*. Interesujące rozwiązanie znalazło się w art. 77, zgodnie z którym minister mógł odpowiadać także za akt, który nie był *formalnym bezpośrednim naruszeniem konstytucji lub ustaw*.

Oskarżony minister nie mógł bronić się powołując na wykonywanie rozkazu królewskiego (art. 78). Oskarżanie ministrów i radców królewskich (*consiglieri del re*) było wyłączną kompetencją Rady Notabli (*Consiglio dei notabili*), orzekanie należało do Senatu, przy czym procedura miała zostać określona w ustawie (art. 79). Wyrok wydany przez Senat miał być przedkładany królowi do zatwierdzenia, jednak władca nie mógł skorzystać z prawa łaski (art. 80).

W pierwszych dniach lipca 1820 r. wybuchła rewolucja w Królestwie Obojga Sycylii. Fryderyk I został zmuszony do nadania konstytucji, co uczynił już w nocy z 6 na 7 lipca. Ustawa zasadnicza była wzorowana na hiszpańskiej konstytucji z 1812 r., obowiązywała do marca 1821 r., gdy Austriacy wkroczyli do Neapolu<sup>8</sup>. Konstytucja z 1820 r. przesądzała, że osoba królewska jest święta i nietykalna oraz nie podlega żadnej odpowiedzialności (art. 161). Wprowadzono obowiązek kontrasygnowania aktów monarszych przez właściwego sekretarza stanu (art. 215). W art. 216 zapisano, że *ministrowie sekretarze stanu będą odpowiedzialni przed parlamentem za zarządzenia (ordini) przez nich zatwierdzone sprzeczne z konstytucją lub sprzeczne z ustawami: nie będzie im przysługiwało prawo powołania się na to, że działali na*

---

<sup>7</sup> J. A. Gierowski, dz.cyt., s. 381-387. W treści konstytucji czytamy, że została wydana w Rimini 30 marca 1815 r., a opublikowana w Neapolu 18 maja tego samego roku, zaś J. A. Gierowski podaje, że została ona ogłoszona 12 maja w Peszarze – tamże, s. 387.

<sup>8</sup> J. A. Gierowski, dz.cyt., s. 398; F. Curato, dz.cyt., s. 12-15.

*rozkaz królewski*. Zgodnie z art. 218 postępowanie przeciw ministrowi rozpoczynać miał dekret przegłosowany przez parlament. Jego przyjęcie skutkowało zawieszeniem ministra w urzędowaniu, a wszelkie dokumenty dotyczące sprawy parlament przesyłał do Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości, który badał je i zgodnie z ustawami orzec miał o istocie sprawy (art. 219).

Włoska Wiosna Ludów przyniosła w państwach Półwyspu Apenińskiego przejściowe sukcesy rewolucjonistów, którym udało się wymusić na władcach nadanie konstytucji. Zmiany ustrojowe okazały się jednak nietrwale, a ustawa zasadnicza przetrwała tylko w Królestwie Sardynii. W pozostałych krajach władcom udało się przywrócić formę monarchii absolutnej, w której nie było miejsca na prawną odpowiedzialność ministrów.

Pierwszą ustawą zasadniczą wydaną podczas włoskiego *Risorgimento* była konstytucja Królestwa Obojga Sycylii z 11 lutego 1848 r.<sup>9</sup> W jej art. 63 zapisano, że osoba władcy jest święta i nietykalna, a król nie podlega odpowiedzialności jakiegokolwiek rodzaju. Zgodnie z art. 71 ministrowie są odpowiedzialni. Wszelkie akty króla nie miały mocy bez współpodpisu ministra sekretarza stanu, który miał być za ten akt wyłącznie odpowiedzialny (art. 72). Zgodnie z art. 74 prawo oskarżania ministrów należało jedynie do Izby Deputowanych, a do Izby Parów – wyłączne prawo ich sądzenia, przy czym z przepisu tego wynikało, że oskarżenie miało dotyczyć *aktów, za które ministrowie są odpowiedzialni*. Art. 75 zapowiadał wydanie ustawy określającej podstawy odpowiedzialności ministrów, tryb postępowania w przypadku oskarżenia oraz kary, które mogą zostać im wymierzone. Król nie mógł zastosować prawa łaski wobec skazanego ministra, chyba że na wyraźne żądanie choćby jednej z dwóch izb ustawodawczych (art. 76).

W Statucie Wielkiego Księstwa Toskanii z 15 lutego 1848 r.<sup>10</sup> przyjęto jako zasadę ustrojową, że osoba wielkiego księcia jest nietykalna i święta (art. 12). Jedynie do wielkiego księcia należała władza wykonawcza (art. 13), a zgodnie z art. 16 akty książęce nie miały mocy prawnej, dopóki nie zostały opatrzone podpisem jednego z ministrów. W tym samym art. 16 zapisano również, że *ministrowie są odpowiedzialni*, przy czym bez wątpienia chodziło tu o odpowiedzialność prawną, a nie polityczną. Sama regulacja tej odpowiedzialności okazała się być dość lakoniczna. Zgodnie z art. 62 tokańskiej konstytucji Rada Generalna (czyli obieralna izba niższa parlamentarna) mogła przeciw ministrom wnieść oskarżenie do Senatu (złożonego z osób nominowanych przez króla), który sprawę rozstrzygał. Przesłanki odpowiedzialności prawnej ministrów, kary oraz tryb oskarżania i osądzania miały zostać uregulowane w ustawie zwykłej, której wydanie zapowiedziano w art. 62 zd. 2.

---

<sup>9</sup> J. A. Gierowski, dz.cyt., s. 430; F. Curato, dz.cyt., s. 60-70; G. Libertini, G. Paladino, *Storia della Sicilia dai tempi più antichi ai nostri giorni*, Catania 1933, s. 673-678.

<sup>10</sup> M. Rakowski, *Toskańskie prawo wyborcze w latach Risorgimento*, [w] J. Przygodzki i M. Ptak [red.], *Spółczesność a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010, s. 461-463.

Ówczesny papież – Pius IX – również zmuszony był do nadania konstytucji. Uczył to 14 marca 1848 r. ogłaszając Statut fundamentalny Rządu Tymczasowego Państwa Kościelnego<sup>11</sup>. Nie zawierał on kompleksowej prawnej regulacji funkcjonowania władzy wykonawczej, nie określał nawet zasad powoływania i odwoływania ministrów. Nie zrezygnowano jednak z wprowadzenia przepisów przesądających o istnieniu konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów, przy tym w tym zakresie przyjęto rozwiązania tokańskie. Na podstawie art. 46 Rada Deputowanych (*Consiglio dei Deputati*) miała wyłącznie prawo stawiania ministrów w stan oskarżenia, prawo ich osądzenia należało do Wysokiej Rady (*l'Alto consiglio*). Ustrojową ciekawostką było postanowienie, że oskarżenia wniesione przeciw ministrom należącym do stanu duchownego miały być wnoszone do Świętego Kolegium (*Sacro Collegio*) – zd. 2. W art. 33 zapowiedziano, że przesłanki odpowiedzialności ministrów, kary, tryb oskarżania i osądzania zostaną określone w ustawie. W tym samym przepisie odpowiedzialność prawną ministrów powiązano z zasadą podpisywania przez nich aktów rządowych, za które – przez fakt złożenia podpisu – mieli być odpowiedzialni.

Z uwagi na niewielkie rozmiary i niewielki zakres regulacji ustawa zasadnicza Księstwa Parmy z 29 marca 1848 r. może być uznana za swego rodzaju tymczasową małą konstytucję. Brakuje w niej w szczególności regulacji prawnej i politycznej odpowiedzialności ministrów. W art. 3 statuującej zasadę nietykalności osoby księcia zapisano co prawda, że książęcy *ministrowie są odpowiedzialni*. Jedyny jednak przepis odnoszący się kwestii odpowiedzialności zawierał regulację kwestii drugorzędnej – postanowiono, że książę nie miał prawa łaski w stosunku do ukaranych ministrów (art. 4).

W większości krajów Półwyspu krótko po przyjęciu ustroju monarchii konstytucyjnej doszły do władzy elementy bardziej radykalne, co przełożyło się na przyjęcie nowych ustaw zasadniczych. W art. 34 Statutu Fundamentalnego Królestwa Sycylii wydane 10 lipca 1848 r.<sup>12</sup> zapisano, że *władza wykonawcza będzie wykonywana przez króla za pośrednictwem ministrów odpowiedzialnych, wybranych przez króla (ministri responsabili, ed eletti da lui)*. W tym przypadku powstaje problem z wykładnią użytego przez prawodawcę słowa *responsabili* – czy miało ono oznaczać odpowiedzialność przez władcą (byłaby to wówczas niewątpliwie odpowiedzialność polityczna), czy też użyty w tym przepisie przecinek oznacza, że chodzi o odpowiedzialnych ministrów wybranych przez monarchę, przy czym *odpowiedzialni* mieliby oni być przed izbami za naruszenie prawa. Naszym zdaniem należy przyjąć drugie z możliwych tłumaczeń, gdyby bowiem chodziło o ministrów odpowiedzialnych przed królem to w przepisie słowo *responsabili* musiałoby się znaleźć wraz z przyimkiem *davanti* – *przed*. Osoba króla była nietykalna (art. 35), żadnego z przyznanych przez konstytucję uprawnień król nie mógł wykonywać

---

<sup>11</sup> J. A. Gierowski, dz.cyt., s. 430.

<sup>12</sup> F. Curato, dz.cyt., s. 147-148.

bez konsultacji z radą ministrów (art. 51) i żaden rozkaz królewski nie mógł być wykonany, jeśli nie był podpisany przez ministra (art. 52).

Zgodnie z art. 68 *ministrowie są odpowiedzialni*. Właściwa ustawa miała określać przypadki ich odpowiedzialności oraz tryb postępowania. Wobec skazanych ministrów władca nie mógł zastosować prawa łaski (art. 68 zd. 4), a jego polecenie nie mogło być podstawą uwolnienia ministra od odpowiedzialności (art. 69).

Zgodnie z rewolucyjną konstytucją Republiki Rzymskiej z lutego 1849 r. władzę wykonawczą sprawowali trzej konsulowie (art. 33) i sześciu powołanych przez nich ministrów (art. 35). Akty konsulów podlegały ministerialnej kontrasygnacie (art. 38). Zgodnie z art. 43 konsulowie i ministrowie byli odpowiedzialni – mimo niedookreślenia rodzaju odpowiedzialności chodziło w tym przypadku o odpowiedzialność prawną. Już z art. 44 wynikało, że konsulowie i ministrowie mogli zostać postawieni w stan oskarżenia przez Zgromadzenie<sup>13</sup> na wniosek 10 reprezentantów; wniosek taki podlegał rozpoznaniu jak projekt ustawy. Rozpoznanie oskarżenia należało do Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości (*un tribunale supremo di giudizia*), którego skład został określony w art. 55. W Trybunale zasiadali: przewodniczący, czterech najstarszych wiekiem sędziów sądu kasacyjnego oraz *giudici del fatto* wybrani losowo – trzech z każdej prowincji (art. 55 zd. 1). Oskarżycielem publicznym był prokurator (*il magistrato*) wyznaczony przez Zgromadzenie (art. 55 zd. 2). Wyrok skazujący wydawany był większością 2/3 głosów członków Trybunału (art. 55 ust. 3). Zgodnie z art. 45 oskarżony konsul zawieszany był w urzędowaniu, a w przypadku skazania przeprowadzane miały być nowe wybory (co pośrednio wskazywało, że karą miało być pozbawienie funkcji). Co ciekawe – nie istniał odpowiednik tego przepisu odnoszący się do ministrów, należy jednak przypuszczać, że *per analogiam* stosowano by w takim przypadku wynikające z niego zasady.

Akt konstytucyjny wydany w Gaecie 28 lutego 1849 r. był podjętą przez Ferdynanda II próbą ugodowego zakończenia rewolucji na Sycylii<sup>14</sup>. W art. 6 zagwarantowano nietykalność (w tym nieodpowiedzialność) władcy. Akty władzy wykonawczej (czyli akty królewskie) podlegały kontrasygnacie właściwego ministra (art. 21). Ministrowie mieli być odpowiedzialni (art. 22), a król nie mógł skorzystać z prawa łaski wobec ukaranych ministrów, chyba że na wyraźny wniosek jednej z dwóch izb ustawodawczych (art. 23).

Na odrębne omówienie zasługuje Statut Alberyński – *Statuto Fondamentale della Monarchia di Savoia* – wydany 4 marca 1848 r. przez władcę Piemontu Karola Alberta. Stał się on konstytucją zjednoczonych Włoch w 1861 r. i obowiązywał aż do 1948 r. Przepisów Statutu nie nowelizowano, gdyż nie określono trybu zmiany jego

---

<sup>13</sup> Zgromadzenie – *l'Assemblea* – było jednoizbowym parlamentem wybranym w demokratycznych wyborach (bez cenzusu majątkowego i wykształcenia) – art. 16-17.

<sup>14</sup> Akt datowany jest na 28 lutego 1849 r., taką datę podają autorzy włoscy – G. Libertini, G. Paladino, dz.cyt., s. 699, jednak w polskim piśmiennictwie odnajdujemy wskazanie daty o sześć dni wcześniejszej (zapewne w wyniku omyłki) – J. A. Gierowski, dz.cyt., s. 438.

postanowień<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 5 władza wykonawcza należała *wyłącznie do króla*, co miało oznaczać oddzielenie egzekutywy od władzy ustawodawczej, a nie – brak innych organów wykonawczych. Już w 1862 r. Giuseppe Saredo wskazywał, że gdyby istotnie do króla należała cała władza wykonawcza, to musiałby ją wykonywać na swoje ryzyko. Jego zdaniem władca jest tak samo szefem egzekutywy, jak legislatywy i władzy sądowniczej; stąd rola ministrów, których nazywał *najwyższymi i odpowiedzialnymi agentami administracji publicznej*<sup>16</sup>. Osoba władcy miała być święta i nietykalna (art. 4), a jego akty wymagały ministerialnej kontrasygnaty (art. 67 zd. 2). Również piemoncki ustrojodawca wyartykułował zasadę, że *ministrowie są odpowiedzialni* (art. 67 zd. 1) i także w tym przypadku chodziło o ich odpowiedzialność prawną. Ministrowie, którzy dopuścili się deliktu konstytucyjnego, mogli zostać ukarani w wyniku zastosowania procedury analogicznej do anglosaskiego modelu *impeachment*. Na podstawie art. 47 kierowane do Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości oskarżenie przeciw królewskim ministrom wnieść mogła Izba Deputowanych, czyli pochodząca z wyborów cenzusowych izba niższa parlamentu (art. 39). Zgodnie z art. 36 Najwyższym Trybunałem (*Alta Corte di Giustizia*) stawał się Senat na podstawie królewskiego dekretu. Miał orzekać w sprawach ministrów oskarżonych przez izbę niższą oraz w innych sprawach dotyczących oskarżeń o zdradę stanu lub zamach na bezpieczeństwo państwa. W tym samym przepisie zapisano, że orzekający Senat nie jest ciałem politycznym i nie może zajmować się jakimikolwiek innymi sprawami. Nietrudno dostrzec, że regulacja odpowiedzialności konstytucyjnej była fragmentaryczna – w ustawie zasadniczej zabrakło nawet określenia przesłanek odpowiedzialności oraz kar, jakie mogły być orzeczone. Brakowało również konstytucyjnej podstawy do wydania w przyszłości ustawy, która zawierałaby przepisy regulujące te istotne kwestie.

Wybitny włoski konstytucjonalista – Attilio Brunialti krytycznie oceniał istnienie szczególnego trybu odpowiedzialności ministrów, gdyż przy wymiarze sprawiedliwości nie powinno być zróżnicowania w zależności od majątku lub zajmowanego stanowiska. Dostrzegał jednak, że nie chodzi w tym przypadku o wyróżnienie ze względu na pozycję społeczną, ale na pełnioną funkcję publiczną; wskazywał też na poglądy autorów wywodzących, że dzięki instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej przedstawicielstwo narodu zyskuje środek ograniczający i hamujący władzę wykonawczą. Zwracał też uwagę, że pospolite

---

<sup>15</sup> G. Perticone, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma 1960, s. 1; P. Pombeni, *Potere costituente e riforme costituzionali. Note storiche del caso italiano 1848-1948*, [w] P. Pombeni (red.), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna 1992, s. 86-88. W Królestwie Włoch przez dziesięciolecia konstytucja formalna pozostawała niezmieniona, a konstytucja materialna ewoluowała – E. D'Auria, *Sistema politico e sviluppi costituzionali nell'età della destra*, [w] G. Quagliariello (red.), *Il partito politico nella Bella Époque. Il dibattito sulla forma-partito in Italia tra '800 e '900*, Mediolan 1990, s. 94.

<sup>16</sup> G. Saredo, *Principii di diritto costituzionale*, t. 1, Parma 1862, s. 280 i 286-287.



przestępstwo ministra będzie rozpoznane zgodnie z prawem powszechnym<sup>17</sup>. Zdaniem Lodovico Casanovy odpowiedzialność ministra koresponduje ze swobodą, jaką ma w wykonywaniu funkcji (nie jest bowiem tylko funkcjonariuszem monarchy – choć według Statutu władza wykonawcza należała do króla)<sup>18</sup>. Z kolei Giusto Emanuele Garelli podkreślał, że odpowiedzialność ministrów jest dla narodu gwarancją ochrony przed nadużywaniem władzy wykonawczej, a egzekutywa nie może działać bez odpowiedzialności<sup>19</sup>.

Trudno nie zgodzić się z Casanovą, który wskazywał, że w art. 65 Statutu Alberyńskiego nie określono ani granic, ani natury odpowiedzialności<sup>20</sup>. W takiej sytuacji istotną rolę musiała odegrać nauka prawa państwowego, a problemem odpowiedzialności konstytucyjnej zajmowali się liczni autorzy. W piśmiennictwie włoskim na wiele sposobów definiowano rodzaje odpowiedzialności egzekutywy. Pietro Chimenti wyróżniał odpowiedzialność polityczną, karną, cywilną i administracyjną, wskazując przy tym na odmiennosc sankcji w każdym z typów odpowiedzialności<sup>21</sup>. Errico Presutti wyróżniał trzy rodzaje odpowiedzialności prawnej ministrów: cywilną, karną i dyscyplinarną. Karną utożsamiał z odpowiedzialnością przed Senatem jako najwyższym trybunałem, a dyscyplinarną pojmował jako ponoszoną przed głową państwa (gdy król odwoływał ministra) lub każdą z izb, gdy ta wyrażała *voto di biasimo* lub *voto do censura* (czyli naganę lub upomnienie)<sup>22</sup>. Carmelo Caristia (za Teixeira) podawał, że *responsabilità ministeriale* to odpowiedzialność konstytucyjna, a więc jest jedną z form odpowiedzialności prawnej (odróżnianej od politycznej)<sup>23</sup>. Z kolei Gaetano Arangio Ruiz zwracał uwagę na to, że jest to oczywiście odpowiedzialność w całości lub w części prawna, ale jej natura jest wyłącznie polityczna<sup>24</sup>. Wskazywano również na ryzyko nadmiernego upolitycznienia postępowania dotyczącego oskarżonego ministra. Gabriello Carnazza zgłosił wątpliwości, czy Senat jako ciało polityczne może działać jako sąd, tym bardziej, że nie został powołany jako trybunał, ale funkcje sądowe wykonuje obok innych, podstawowych<sup>25</sup>. Włoscy autorzy zgodnie wskazywali, że *responsabilità ministeriale* może być jedynie indywidualna<sup>26</sup>.

Już w 1861 r. Pasquale Castagna definiował odpowiedzialność ministrów jako odpowiedzialność władzy wykonawczej za akty rządowe – za każde

---

<sup>17</sup> A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, t. I, Turyn 1896-1900, s. 864-866.

<sup>18</sup> L. Casanova, *Del diritto costituzionale lezioni*, Florencja 1875, s. 342.

<sup>19</sup> G. E. Garelli, *Il diritto costituzionale italiano. Lezioni*, Turyn 1872, s. 217.

<sup>20</sup> L. Casanova, dz.cyt., s. 340.

<sup>21</sup> P. Chimenti, *Manuale di diritto costituzionale*, t. 2, Rzym 1920, s. 481.

<sup>22</sup> s. 287. Tuż po 2. wojnie Ferruccio Pergolesi przekonywał, że ministrowie nie mogą ponosić odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż głowa państwa i premier nie są ich hierarchicznymi przełożonymi – F. Pergolesi, *Diritto costituzionale, Parte generale*, Bolonia [b.d.w.] s. 69.

<sup>23</sup> C. Caristia, *Il diritto costituzionale italiano nella dottrina recentissima*, Turyn 1915, s. 161.

<sup>24</sup> G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Mediolan-Turyn-Rzym 1913, s. 611.

<sup>25</sup> G. Carnazza, *Il diritto costituzionale italiano*, Catania 1886, s. 253-254.

<sup>26</sup> G. Saredo, dz.cyt., t. 2, s. 39; E. Presutti, dz.cyt., s. 287.

naruszenie prawa konstytucyjnego, a zawinione jest naruszenie każdego z artykułów Statutu (czyli przyjmował wąskie granice odpowiedzialności konstytucyjnej – nie obejmujące możliwości ukarania za pogwałcenie przepisów rangi ustawowej)<sup>27</sup>. Współcześnie za *reati ministeriali* Carlo Cereti uznaje przestępstwa (*reati*) popełnione przy wykonywaniu lub przy okazji wykonywania przez nich funkcji ministra, przy czym pojęcie przestępstwa jest tożsame z jego rozumieniem w przepisach prawa powszechnego<sup>28</sup>. To również dość wąskie rozumienie badanego pojęcia – zakłada bowiem, że przedmiotem odpowiedzialności mogą być jedynie czyny stanowiące przestępstwo w rozumieniu przepisów ustawy karnej.

Przywoływany już Caristia usiłował odróżnić aktywność administracyjną ministra, za którą odpowiada prawnie, od jego aktywności politycznej, za którą miałby odpowiadać politycznie<sup>29</sup>. Była to koncepcja niezwykle oryginalna, ale przede wszystkim oparta na absurdalnym założeniu, że możliwy jest zaproponowany podział sfer aktywności członka gabinetu.

Gaetano Mosca trafnie wskazywał, że sardyński ustrojodawca nie zdecydował się na jakiegokolwiek dookreślenie rodzaju czynu, który miałby być przedmiotem odpowiedzialności ministerialnej. Autor odwołał się do prac Bonasiego i Palmy, którzy delikt ministerialny definiowali jako czyn popełniony przez ministra z powodów politycznych i przy użyciu środków związanych z pełnieniem funkcji rządowej, choć sam Mosca wskazywał, że budowanie definicji nie ma większego znaczenia, gdyż w praktyce decyduje Izba Deputowanych, której prawo do wniesienia oskarżenia jest – zdaniem tego autora – jej władzą dyskrecjonalną, opiera się więc na uznaniu parlamentarzystów<sup>30</sup>.

W literaturze brakowało jednomyślności przy odpowiedzi na pytanie, czy *responsabilità ministeriale* obejmuje również zdarzenia z życia prywatnego członka rządu. Caristia wyraził przekonanie, że odpowiedzialność ministra dotyczy tej sfery jego działań, których dokonuje jako minister<sup>31</sup>. Przeciwnego zdania był Casanova – jego zdaniem odpowiedzialność obejmuje akty sprzeczne z prawem, również wszystkie *delikty prywatne (delitti privati)*, które mogłyby być popełnione przez ministrów, a w przypadku których konieczne byłoby oskarżenie ze strony izby obieralnej – takich jak zabójstwo, porwanie i inne podobne czyny, choćby nie miały związku z pełnieniem funkcji rządowej<sup>32</sup>.

Saredo pokusił się o wyliczenie przypadków, w których minister podlegałby odpowiedzialności. Wśród deliktów polegających na działaniu wskazał: modyfikowanie ustawy uchwalonej przez parlament, ogłoszenie lub wykonywanie ustawy nieprzejętej przez parlament, zadekretowanie i czynienie wydatków

---

<sup>27</sup> P. Castagna, *Diritto costituzionale*, Neapol 1861, s. 293.

<sup>28</sup> C. Cereti, *Diritto costituzionale italiano*, Turyn 1971, s. 312-313.

<sup>29</sup> C. Caristia, dz.cyt., s. 165.

<sup>30</sup> G. Mosca, *Appunti di diritto costituzionale*, Mediolan 1912, s. 87-88.

<sup>31</sup> C. Caristia, dz.cyt., s. 168.

<sup>32</sup> L. Casanova, dz.cyt., s. 346.

niezatwierdzonych, nakładanie podatków bez zgody parlamentu, dopuszczanie się korupcji wyborczej, popełnienie przestępstw pospolitych. Delikty popełnione przez zaniechanie to m.in.: zaniechanie ogłoszenia ustawy przegłosowanej przez władzę ustawodawczą, niewykonywanie obowiązujących ustaw, narażenie kraju na poważne niebezpieczeństwo (gdy trzeba było zastosować odpowiednie środki dla zagwarantowania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego), niezapobieganie naruszaniu praw obywatelskich, dopuszczenie do naruszania godności państwa<sup>33</sup>.

Ciekawym zagadnieniem jest interpretacja statutowej zasady nakazującej kontrasygnowanie wszystkich aktów nieodpowiadającego władcy przez odpowiedzialnych prawnie ministrów. Jeszcze w 1848 r. Michele Solimene w komentarzu do neapolitańskiej konstytucji wskazywał, że zasadą jest, że ministrowie odpowiadają *za akty króla*<sup>34</sup>. Jak pisał Garelli - nieodpowiedzialność władcy ściśle koresponduje z odpowiedzialnością ministrów, a ta jest powiązana z aktami królewskimi dotyczącymi spraw publicznych<sup>35</sup>. Saredo również wiązał nieodpowiedzialność króla z odpowiedzialnością kontrasygnujących ministrów i wskazywał, że odpowiedzialni powinni być ci, którzy działają, czyli ministrowie i urzędnicy<sup>36</sup>.

Inni autorzy lepiej dostrzegali złożoność problemu. Rodolfo Calamandrei również wskazywał na związek zasady odpowiedzialności prawnej ministrów z zasadą nieodpowiedzialności władcy. Tłumaczył jednak, że ministrowie nie tyle odpowiadają za władcę, ale za to, że zaakceptowali królewskie błędy, czyli za to, że nie odmówili złożenia podpisu pod aktem królewskim<sup>37</sup>. Również Casanova wyrażał przekonanie, że nie mamy do czynienia z *przeniesieniem* odpowiedzialności z króla na ministrów<sup>38</sup>. Podobnie rozumował Arangio Ruiz, według którego ministrowie odpowiadają *za złe rady*, czyli nie *za króla*, ale za współdziałanie przy wydawaniu aktów monarchy<sup>39</sup>. Zbliżony pogląd prezentował Francesco Contuzzi, dla którego nie jest tak, że ministrowie odpowiadali za cudze (królewskie) działania, ale za własne, czyli za to, że udzielili złych rad lub pełniąc urząd akceptowali działania władcy kontrasygnując jego akty<sup>40</sup>.

Tryb postępowania w sprawach *responsabilità ministeriale* nie został określony w Statucie Alberyńskim. Opisał go Brunialti, przy czym nie wyjaśnił, z czego wynikały omówione przezeń reguły postępowania. W wydanej na przełomie wieków jego pracy *Il diritto costituzionale e la politica* czytamy, że Izba Deputowanych wyznaczała komisarzy wnoszących oskarżenie, którzy mieli je

---

<sup>33</sup> G. Saredo, dz.cyt., t. 2, s. 34-35.

<sup>34</sup> M. Solimene, *Corso di diritto costituzionale e commento sulla costituzione*, Neapol 1848, s. 131.

<sup>35</sup> G. E. Garelli, dz.cyt., s. 216-217.

<sup>36</sup> G. Saredo, dz.cyt., t. 2, s. 33-34.

<sup>37</sup> R. Calamandrei, *Monarchia e repubblica rappresentativa*, Turyn 1885, s. 1216.

<sup>38</sup> L. Casanova, dz.cyt., s. 341-342.

<sup>39</sup> G. Arangio Ruiz, dz.cyt., s. 610.

<sup>40</sup> F. P. Contuzzi, *Trattato di diritto costituzionale: manuale ad uso degli Studenti delle Università e degli Istituti superiori e degli aspiranti alle Carriere Amministrativa e Giudiziaria*, Turyn 1895, s. 482-482.

popierać i nie byli uprawnieni, by oskarżenie cofnąć lub zawiesić. Senat, który stać się miał *Alta Corte di Giustizia* był w tym postępowaniu trybunałem karnym, który zgodnie z art. 36 Statutu był właściwy również w innych postępowaniach sądowych (gdy przedmiotem ochrony było bezpieczeństwo państwa). W Senacie przewodniczyć miał przewodniczący (*presidente*) lub wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący. Na zakończenie procesu przewodniczący poddać miał pod głosowanie kwestię winy i kary, w głosowaniu wziąć udział mogli jedynie senatorowie, którzy uczestniczyli w całym procesie. Głosowanie miało być imienne, rozpoczynane od senatorów o najdłuższym stażu parlamentarnym. Wydany przez Senat wyrok był nieodwoalny i nie przysługiwał od niego żaden środek zaskarżenia. W regulaminie sądowym uchwalonym przez Senat 20 grudnia 1900 r. znalazł się niezwykle istotny art. 51, zgodnie z którym zamknięcie legislatury (czyli koniec kadencji) lub sesji nie wstrzymywał biegu postępowania przed *Alta Corte di Giustizia*<sup>41</sup>.

Kolejnym ważnym problemem pozostawionym w doktrynie i praktyce było rozstrzygnięcie, czy określenie w Statucie podstawowych zasad prawnej odpowiedzialności ministrów przez izbami wyłączało właściwość władzy sądowiczej. Chimenti przekonywał, że uprawnienie Izby Deputowanych do wnoszenia oskarżenia przeciw ministrom ma charakter wyłączny i absolutny, podobnie jak prawo Senatu do sądenia ministrów. Powoływał się na to Giovanni Giolitti w 1895 r. w sprawie dotyczącej przywłaszczenia dokumentów *Banca romana*. Wyłączność trybu określonego w art. 47 Statutu stwierdził *Corte di Cassazione di Roma* wyrokiem z 22 kwietnia 1895 r.<sup>42</sup> Później ten sam sąd orzeczeniem z 8 listopada 1897 r. (wydanym w sprawie Francesco Crispiego) orzekł, że w sprawach pospolitych przestępstw popełnionych przez ministrów właściwe są sądy powszechne, ale jednocześnie – że gdy ministrowie popełnią przestępstwo, wyłącznie do Izby Deputowanych należy ocena, czy to jest przypadek, w związku z którym należy ich oskarżyć przed Senatem, zaś władze sądowe nie są umocowane do decydowania, czy czyn zarzucany ministrowi stanowi delikt ministerialny (*reato ministeriale*). Sądy są za to uprawnione - gdy zostanie wniesione oskarżenie – do orzekania w ramach swojej właściwości (nietrudno zauważyć, że rzymski trybunał uczynił wiele, by nie wyrazić jasno sformułowanej zasady). Chimenti podzielał pogląd przedstawiony w 1895 r. przez prokuratora generalnego Auritiego, który twierdził, że pierwszeństwo oskarżenia i oceny przestępstwa popełnionego przez ministra należy do Izby Deputowanych, ale niezaprzeczalna jest kompetencja władz sądowych do odrębnego postępowania, gdy Izba z tego uprawnienia nie skorzysta. Chimenti zwracał uwagę, że przyjęcie odmiennej zasady prowadziłyby do

---

<sup>41</sup> A. Brunialti, *Il diritto...*, t. I, s. 862-863; zob. też: G. Carnazza, dz.cyt., s. 250; P. Chimenti, dz.cyt., s. 485.

<sup>42</sup> P. Chimenti, dz.cyt., s. 482-482. Sprawa dotyczyła wymierzonych w Giolittiego działań inspirowanych przez premiera Crispiego, przeciw któremu ten pierwszy wykorzystał dokumenty dotyczące systemu bankowego (tzw. *plico Giolitti*) – s. 238-239.

bezkarności ministrów i wskazywał, że taka zasada znalazła potwierdzenie w sprawie byłego ministra edukacji Nasiego<sup>43</sup>.

Gaetano Mosca nieco inaczej interpretował orzeczenia sądu kasacyjnego. Przywoławszy wyroki z 25 kwietnia 1895 r., 8 listopada 1897 r. oraz wyrok z 1907 r. twierdził (nie dostrzegając dwuznaczności wyroku z 1897 r.), że wynika z nich zasada, że sądy powszechne nie są właściwe w sprawach ministrów oskarżonych o jakiegokolwiek przestępstwo i to również wówczas, gdy Izba Deputowanych nie skorzystała ze swego uprawnienia do wniesienia oskarżenia<sup>44</sup>.

Inny problem dostrzegł Garelli, który wywodził, że odpowiedzialność konstytucyjna dotyczy ministrów urzędujących, a wobec byłych ministrów może być prowadzone postępowanie przed sądem powszechnym. Niezwykle trafnie zauważał, że za ministrem sprawującym urząd stoi z reguły większość parlamentarna, więc raczej uniknie on odpowiedzialności prawnej, gdyż wniosek o wystąpienie z oskarżeniem jest skazany na niepowodzenie<sup>45</sup>.

Włosi przedwojenni konstytucjoniści mogli się również zastanawiać nad możliwościami Senatu w zakresie orzekania o karze. Zdaniem Carnazzy Senat mógł orzec jedynie kary przewidziane w kodeksie karnym, choć zdaniem innych autorów orzekał kary arbitralne. Carnazza przekonywał jednak, że wymierzenie kary nieprzewidzianej w dacie czynu byłoby naruszeniem prawa i podstawowych zasad odpowiedzialności prawnej<sup>46</sup>. Garelli podawał, że do ministrów znajdują zastosowanie przepisy prawa powszechnego odnoszące się do odpowiedzialności: cywilnej (tytuł *dei delitti e dei quasi delitti* kodeksu cywilnego) oraz karnej (tytuł *dei reati contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato, dei reati contro i diritti garantiti dello Stato, e della prevaricazione, e di altri reati degli ufficiali pubblici nell'esercizio delle loro funzioni* kodeksu karnego)<sup>47</sup>.

W nauce włoskiej spierano się również o to, czy wobec milczenia prawodawcy konstytucyjnego ustawa zwykła o odpowiedzialności prawnej ministrów mogła, powinna czy musiała być wydana. Już w 1861 r. Pasquale Castagna wskazywał, że choć wielu uważało, że jest niemożliwa do skonstruowania, to powinna istnieć ustawa odpowiedzialności ministrów jako swoisty kodeks karny<sup>48</sup>. Zdaniem Adeodato Bonasiego zamiarem ustrojodawcy było wyłączenie z prawa powszechnego odpowiedzialności ministerialnej, a Statut nie wspominał o ustawie o odpowiedzialności przez zapomnienie, gdyż wszystkie inne ustawy zasadnicze (na których się wzorowano) zapowiadały wydanie takiej ustawy. Autor ten zdawał się nie być przekonany o konieczności uchwalenia ustawy, przypominał bowiem, że Statut nie zapowiadał jej wydania. Zastanawiał się też, czy nie wynikało to z faktu, że sardyński ustrojodawca świadom był

---

<sup>43</sup> P. Chimenti, dz.cyt., s. 483-484.

<sup>44</sup> G. Mosca, dz.cyt., s. 88.

<sup>45</sup> G. E. Garelli, dz.cyt., s. 223.

<sup>46</sup> G. Carnazza, dz.cyt., s. 255.

<sup>47</sup> G. E. Garelli, dz.cyt., s. 222-223.

<sup>48</sup> P. Castagna, dz.cyt., s. 293.

problemów, jakie mieli Francuzi z uchwaleniem ustawy o odpowiedzialności członków rządu<sup>49</sup>. Do zwolenników wydania ustawy należał również Casanova, który proponował nawet wydanie odpowiedniego kodeksu, choć jednocześnie wskazywał, że ustawa, która miałaby być wydana, nie powinna być zbyt precyzyjna, a szeroki powinien być zakres dyskrejonalnej władzy sądu<sup>50</sup>.

Odmienne poglądy przedstawił Ignazio Tambaro. Zwracał uwagę na problemy związane z uchwaleniem ustawy o odpowiedzialności i wskazywał, że właściwy przepis Statutu został w zasadzie przejęty z francuskiej karty konstytucyjnej z 1830, jednak pominięto odesłanie do ustawy, co należałoby interpretować jako świadome wyłączenie tej możliwości i odesłanie do prawa powszechnego<sup>51</sup>. Z kolei Arangio Ruiz wyraźnie stwierdził, że wydanie szczególnej ustawy nie jest możliwe, przy czym nie udało mu się przeprowadzić dowodu, że uchwalenie takiego aktu jest rzeczywiście niewykonalne<sup>52</sup>.

Inni autorzy nie zastanawiali się nad możliwością wydania ustawy, a wskazywali, jak należy postępować wobec jej braku. Chimenti nie wypowiadając się w przedmiocie konieczności wydania ustawy szczególnej wskazywał, że wobec jej braku do orzekania stosuje się powszechny kodeks karny, co znajdowało potwierdzenie w treści art. 46 regulaminu Senatu z 1900 r. (zgodnie z którym do zastosowania kary stosuje się dyspozycje ustaw karnych odnoszących się do przestępstwa, co do którego oskarżony zostanie uznany winnym)<sup>53</sup>. Również Carnazza pisał, że skoro nie ma ustawy szczególnej, to do *responsabilità ministeriale* stosować należy kodeks karny. Jako postulat *de lege ferenda* wskazywał jednak przy okazji, że ustawa jest potrzebna, gdyż ministrowie mogą dopuścić się czynów nieuregulowanych w kodeksie karnym<sup>54</sup>.

W przeciwieństwie do sycylijskich ustaw zasadniczych Statut Albertyński nie zawierał przepisu pozbawiającego króla możliwości ułaskawienia skazanego członka gabinetu. W tej sytuacji Garelli przekonywał, że choć część autorów odmawiała władcy prawa łaski wobec ukaranych ministrów, to nie było podstaw do negocjowania takiego uprawnienia panującego, gdyż nie wynikało to ani z przepisów, ani z ducha Statutu<sup>55</sup>.

Włoscy autorzy zajmowali się roztrząsaniem zagadnień teoretycznych, a w literaturze nie odnaleźliśmy informacji o procesie ministra toczącym się z oskarżenia Izby Deputowanych. Zdaje się to wskazywać na niestosowanie przepisów o *responsabilità ministeriale*, co nie powinno zaskakiwać we włoskich

---

<sup>49</sup> A. Bonasi, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza*, Bologna 1874, s. 6-7, 14-15.

<sup>50</sup> L. Casanova, dz.cyt., s. 349-352.

<sup>51</sup> I. Tambaro, *Il diritto costituzionale italiano*, Mediolan 1909, s. 278-279.

<sup>52</sup> G. Arangio Ruiz, dz.cyt., s. 611.

<sup>53</sup> P. Chimenti, dz.cyt., s. 482. Jednocześnie ten sam autor załączył tekst projektu ustawy, który w tej materii zgłosił jako deputowany - P. Chimenti, dz.cyt., s. 486-487.

<sup>54</sup> G. Carnazza, dz.cyt., s. 255.

<sup>55</sup> G. E. Garelli, dz.cyt., s. 223-224.

realiach ustrojowych. W Królestwie Sardynii polityczna odpowiedzialność ministrów przez Izbę Deputowanych wykształciła się już w latach 1848-49<sup>56</sup>, zatem już od początku obowiązywania Statutu odpowiedzialność prawna (siłą rzeczy bardziej sformalizowana i czasochłonna) została zepchnięta na drugi plan – parlamentarzyści korzystali z narzędzia bardziej efektywnego. Nie mamy zatem w Italii potwierdzenia dostrzeżonej m.in. przez Carlo Ceretiego tendencji, że odpowiedzialność polityczna ministrów wywodzi się genetycznie z ich odpowiedzialności karnej (prawnej)<sup>57</sup>.

Twórcy ustaw zasadniczych wydawanych w państwach włoskich najczęściej odwoływali się do modelu francuskiego (wprowadzonego przepisami kart konstytucyjnych z 1814 i 1830 r.), który z kolei nawiązywał do anglosaskiego modelu *impeachment*<sup>58</sup>. Klasyczny model odpowiedzialności (zgodnie z którym oskarżenie wносиła wybieralna niższa izba parlamentu, a orzekała izba wyższa, pochodząca z monarszej nominacji) przyjęto po raz pierwszy w neapolitańskiej konstytucji z 1815 r., a następnie w ustawach zasadniczych Królestwa Obojga Sycylii z lutego 1848 r., Wielkiego Księstwa Toskanii z lutego 1848 r., Państwa Kościelnego z marca 1848 r. i Królestwa Sardynii z marca 1848 r. Zdarzało się również, że przyjmowano model odpowiedzialności konstytucyjnej opierający się na założeniu, że rozpoznanie sprawy należy do trybunału, a więc nie do legislatury, ale do władzy sądowniczej. Zgodnie z konstytucją Republiki Włoskiej z 1802 r. orzekać miał Trybunał Rewizyjny, według konstytucji Królestwa Obojga Sycylii z 1820 r. - Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości, a w myśl konstytucji Republiki Rzymskiej – również Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości, jednak w składzie powołanym *ad hoc* do rozpoznania sprawy ministra. Zazwyczaj ustrojodawcy zapowiadali wydanie ustawy o odpowiedzialności konstytucyjnej (wskazując, że dookreśli ona przesłanki odpowiedzialności, procedurę oraz kary). Z odwołania się do treści ustawy zrezygnowano jednak w konstytucji Republiki Rzymskiej oraz w Statucie Albertyńskim.

W analizowanych ustawach zasadniczych wyraźnie deklarowano prawną nieodpowiedzialność władcy, którego osoba była święta i nietykalna. Jednocześnie zapisywano zdanie, że odpowiedzialni są ministrowie, przy czym było ono sformułowane w sposób niezwykle ogólny, nawet bez wskazania, że chodzi o odpowiedzialność za naruszenie prawa. Wynikało to z ówczesnej terminologii – odwoływania ministrów przez władców lub przez parlamenty nie nazywano jeszcze odpowiedzialnością polityczną, więc nie było potrzeby dookreślania rodzaju odpowiedzialności. Zasadę, że władca prawnie nie odpowiada, a do odpowiedzialności można pociągnąć jedynie ministrów próbowano pogodzić z

---

<sup>56</sup> G. Arangio Ruiz, dz.cyt., s. 16-55; P. Chimenti, dz.cyt., s. 466; C. Ghisalberty, dz.cyt., s. 35-67; G. Mosca, *Teorica dei governi e governo parlamentare. Studi storici e sociali*. Mediolan 1925, s. 149-157; L. Palma, *Volume complementare del corso di diritto costituzionale*, Florencja 1885, s. 64-79; I. Tambaro, dz.cyt., s. 249.

<sup>57</sup> C. Cereti, dz.cyt., s. 113.

<sup>58</sup> Co ciekawe, we włoskim piśmiennictwie nieczęsto wskazywano na genezę przyjętych rozwiązań – G. Mosca, dz.cyt., 86-87; A. Brunialti, *Il diritto...*, t. I, s. 856.

założeniem, że za każdy akt egzekutywy ktoś musi ponosić odpowiedzialność. Przyjmowano więc obowiązek ministerialnej kontrasygnaty wszystkich aktów monarszych.

Odpowiedzialność konstytucyjna włoskich ministrów okazuje się być zagadnieniem szczególnym. W konstytucjach wydawanych w państwach Półwyspu Apenińskiego poświęcono jej sporo miejsca, z pewnością więcej niż problemowi powoływania ministrów i odwoływania ich z przyczyn politycznych. Odpowiedzialności prawnej włoscy konstytucjonaliści poświęcali obszerne rozdziały swoich prac. Tymczasem była to instytucja w praktyce niestosowana, co – jak już zauważyliśmy – wynikało z tego, że w Królestwie Sardynii niemal nazajutrz po wejściu w życie Statutu Alberyńskiego ukształtował się system parlamentarno-gabinetowy, później funkcjonujący w zjednoczonej monarchii. Narzędziem skuteczniejszym, bo szybszym w zastosowaniu, stało się *votum* nieufności, jednak możliwość osądzenia ministra pozostawała elementem systemu, który mogła zostać uruchomiona w przypadku szczególnym, gdy samo odwołanie ministra zostałoby uznane za sankcję zbyt łagodną.



## Summary

Maciej Rakowski

### **Constitutional responsibility of the executive in the Italian States before the first world war**

The Author presents the legal regulations of the constitutional responsibility of the executive in different states of The Italian Peninsula before the year 1914. The object of the analyzes were constitutions of: Italian Republic (1802), Kingdom of Naples (1808 and 1815), Kingdom of Sicilia (1812 and 1848), Kingdom of the Two Sicilia's (1820 and 1848), The Grand Duchy of Tuscany (1848), The Duchy of Parma (1848), The Papal States (1848), The Roman Republic (1849) and in The Act of Gaeta (1849). The most important was the regulation in The Statut of the Kingdom of Sardegna adopted on 4<sup>th</sup> of March 1848, which later became the constitution of Italy and had the legal force till 1946.

The constitutional responsibility in the Sardinian Statut was based on the procedure of impeachment. Ministers could be accused by the House of Deputies and the case was considered by the Senate, which was *Alta Corte di Giustizia*. The cases of liability and the punishments weren't defined in the Italian constitution, and there was no delegation to precise it in the acts. The idea and the details of constitutional responsibility was described by many Italian constitutionalists, and their opinions are also presented in the article.

The constitutional responsibility was regulated in the large different constitutions and took many place in the scientific literature, but it was nearly never used in practice. It can't be surprise in the situation, when in the Kingdom of Sardegna the vote of censure appeared just after introducing the Statut. When the parliament got the instrument much quicker and effective, there was no sense to prosecute the minister in the Senate and to wait for the result of the case.