

Wstęp

Głównym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego – organu władzy sądowniczej – jest kontrolowanie zgodności norm prawnych z Konstytucją. Ustrojodawca wyposażył ten organ w wiele kompetencji, które w mniejszym lub większym stopniu wpływają na funkcjonowanie pozostałych władz – ustawodawczej i wykonawczej. Z poszanowaniem konstytucyjnej zasady podziału, równowagi i współdziałania władz również przedstawiciele tej ostatniej wskazanej władzy posiadają instrumenty oddziaływania na sąd prawa. Instrumentem takim jest udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Rada Ministrów jako organ władzy wykonawczej stanowi ośrodek wskazujący kierunek budowania i rozwoju spraw publicznych oraz kieruje i sprawuje nadzór nad realizacją założonych celów. Prowadzenie szeroko rozumianej polityki wewnętrznej i zagranicznej powoduje, że organowi temu przypisywana jest dominująca rola w strukturze wszystkich organów publicznych. Organ ten został wyposażony przez ustawodawcę konstytucyjnego w szereg kompetencji, takich jak zapewnienie wykonywania ustaw czy koordynowanie i kontrolowanie prac organów administracji rządowej. Dodatkowo, mocując Radę Ministrów do inicjowania prac legislacyjnych w zakresie ustawowym i wykonawczym, uczynił z niej głównego kreatora polityki państwa. W uprawnienia te Konstytucja z 1997 r. wpisała Prezesa Rady Ministrów¹, który reprezentuje Radę Ministrów, kieruje jej pracami, zapewnia wykonywanie polityki rządu i określa sposoby jej wykonywania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów jako „szef rządu” posiada kompetencję do kierowania całokształtem pracy Rady Ministrów w kontekście rządzenia państwem. Podkreśla się

¹ Zwany dalej również premierem.

również jego samodzielność i fakt, że ten naczelny organ administracji posiada własne, wyłączne kompetencje, szczególnie istotne w procesie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Tak określone uprawnienia Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów należy odnieść do roli, jaką odgrywa polski sąd konstytucyjny, wskazując z jednej strony na konieczność zachowania podziału i równowagi władzy wykonawczej i sądowniczej, z drugiej zaś – na wzajemne oddziaływanie obu tych władz. Należy zaznaczyć, że między kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego, Rady Ministrów i jej Prezesa istnieją „punkty styczne” powodujące, że organy te w konstytucyjnie dozwolony sposób zależą od siebie. Posiadając uprawnienia do orzekania o zgodności przepisów prawa z Konstytucją, które niejednokrotnie powstały z inicjatywy Rady Ministrów (lub są aktami rządowymi), oraz do orzekania w sprawie sporów kompetencyjnych, Trybunał Konstytucyjny dysponuje instrumentami „hamującymi” władzę wykonawczą w zakresie formowania prawa oraz kształtującymi zakres kompetencji tej władzy. Jako nieposiadający kompetencji prawotwórczych „negatywny ustawodawca”, Trybunał oczekuje w dużej mierze właśnie ze strony Rady Ministrów kroków zmierzających do pełnej implementacji jego orzeczeń.

Konstytucja, wyposażając Prezesa Rady Ministrów w kompetencje do wystąpienia z wnioskiem do sądu konstytucyjnego w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm czy wszczęcia sporu kompetencyjnego, a Radę Ministrów w prawo wypowiedzenia się, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywoływać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym, afirmowała szczególną pozycję tych podmiotów. Aby jednak nie dochodziło do uzależniania jednej władzy od drugiej, Konstytucja stworzyła wiele instrumentów sprzyjających równowadze władz i wzajemnemu „powściągnięciu się”. Jednym z nich jest uprawnienie do wszczęcia przez Prezesa Rady Ministrów, a więc reprezentanta władzy wykonawczej, procesu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach abstrakcyjnej kontroli norm, których autorem jest najczęściej władza ustawodawcza. Mechanizm ten stanowi sposób na wzajemne oddziaływanie i hamowanie się władz państwowych.

Prezes Rady Ministrów został wyposażony przez Konstytucję także w kompetencję bycia inicjatorem postępowania, którego wynikiem będzie rozstrzygnięcie o podziale kompetencji władz publicznych. Na podstawie

art. 148 Konstytucji Prezes Rady Ministrów m.in. reprezentuje Radę Ministrów, zapewnia wykonywanie polityki rządu i określa sposoby jej wykonywania oraz koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów. Wszczęcie sporu kompetencyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym stawia zatem Prezesa Rady Ministrów w roli samodzielnego, naczelnego organu państwa. W tym kontekście zawsze wtedy, gdy nastąpi uszczuplenie jego prawnych możliwości działania, może być on inicjatorem sporu kompetencyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdzie stroną tego sporu będzie on sam bądź organy z kręgu jego władztwa.

Ochrona równowagi budżetowej jako jedna z zasad konstytucyjnych może stanowić element decydujący o konstytucyjności zakwestionowanej normy i bezpośrednio wpływać na ewentualną konieczność odroczenia utraty mocy zakwestionowanego aktu. W publikacji poddano analizie instrument przewidziany w art. 190 ust. 3 zd. 3 Konstytucji, przyznający Radzie Ministrów prawo określenia ewentualnych następstw orzeczenia negatoryjnego dla budżetu państwa. Daje on nie tylko wyraz uznaniu odpowiedzialności rządu za prawidłowe wykonanie ustawy budżetowej, ale również stanowi narzędzie „wpływu” na kształt rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego stojącego na straży wielu zasad konstytucyjnych, w tym zasady równowagi budżetowej.

Analizując rolę Rady Ministrów, poszczególnych jej członków i Prezesa Rady Ministrów w samym procesie przed Trybunałem Konstytucyjnym, wskazano, że charakteryzuje się ona heterogenicznością. Uzależniona jest od przedmiotu sporu, fazy postępowania czy woli samego organu. Jak wspomniano, Prezes Rady Ministrów może występować w tym postępowaniu w charakterze wnioskodawcy oraz autora zakwestionowanego aktu. Może on reprezentować Radę Ministrów bądź występować jako samoistny organ konstytucyjny. Rada Ministrów i jej członkowie również mogą stać się stroną postępowania przed Trybunałem, w którym przedmiotem rozstrzygnięcia staje się wydany przez nich akt normatywny. Dlatego w publikacji przedstawiono wszelką aktywność Rady Ministrów, jej Prezesa i członków w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, która swoje podstawy znajduje w przepisach rangi ustawowej.

Jednym z zagadnień poddanych analizie uczyniono instytucję postanowień sygnalizacyjnych i rolę, jaką Rada Ministrów odgrywa w ich realizacji. Rozumiejąc, że wykonanie postanowień sygnalizacyjnych służy zapewnieniu spójności i zupełności systemu prawa, wskazano, że Rada Ministrów

realizuje – nie zawsze tylko jej przypisany – obowiązek, wprowadzając rozwiązania zasygnalizowane przez Trybunał Konstytucyjny.

Przedstawiono również rolę, jaką odegrała w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Rada Ministrów w 2015 i 2016 r., kiedy to przybrała status obligatoryjnego uczestnika tego postępowania. Zadanie to zostało wprowadzone mocą ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r. Choć miało ono przejściowy charakter, poddano je wnikliwej analizie ze względu na fakt, że stało się ono powodem dalszych zmian w regulacjach prawnych dotyczących całej administracji rządowej, a także – jak nigdy wcześniej – pozwoliło na czynny udział w niemal każdej sprawie zawieszanej przed Trybunałem i na każdym jej etapie procedowania. Umożliwiło to przedstawicielom Rady Ministrów zaprezentowanie poglądów rządu, przedstawienie argumentów natury konstytucyjnoprawnej, omówienie praktycznych sposobów realizacji zaskarżonych regulacji, jak również naświetlenie rzeczywistych oraz planowanych rozwiązań i treści stosunków społeczno-prawnych.

W publikacji omówiono większość uprawnień i obowiązków Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów związanych z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym. Poruszonych zostało wiele tematów dotyczących ich uczestnictwa w procesie w charakterze podmiotu wydającego akt normatywny, który stał się przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, bądź w roli podmiotu wezwanego przez Trybunał do uczestnictwa w postępowaniu. Szczegółowo omówiono również zasady reprezentacji Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym kontekście została zaznaczona rola członków Rady Ministrów.

Ze względu na zakres publikacji przedmiotem pogłębionej analizy nie uczyniono niektórych instytucji prawnych związanych z kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego oraz udziału innych podmiotów w postępowaniach przed tym sądem konstytucyjnym. Dlatego rola w procesie np. Sejmu czy Prezydenta RP, instytucja pytań prawnych czy rozstrzygnięcie o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta zostały w pracy zasygnalizowane jedynie w zakresie niezbędnym, w jakim stanowiły one tło dla przyjętego przedmiotu badań. W publikacji nie analizowano również roli, jaką odgrywa w procesie Prokurator Generalny. Jest on naczelnym organem prokuratury, która wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Urząd Prokuratora Gene-

ralnego w obecnym stanie prawnym sprawuje Minister Sprawiedliwości, a więc członek rządu. Jednakże udział prokuratora w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zapewniany przez Prokuraturę Krajową, sam prokurator w tych postępowaniach nie reprezentuje stanowiska rządu, a udział w procesie przed Trybunałem może być jedynie pochodną jego zadań.

Pojęciem „postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” objęto również te czynności, które wychodzą poza sam proces. Na pierwszy plan wysunięto wyłączną kompetencję Prezesa Rady Ministrów do ogłaszania prawa, w tym orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście analizie poddano obowiązki Prezesa Rady Ministrów wynikające z Konstytucji oraz przepisów o ogłaszaniu aktów normatywnych. Ma to swój praktyczny wymiar. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, choć ostateczne i powszechnie obowiązujące, muszą dla swojej powszechnej skuteczności być nie tylko ogłoszone w dzienniku urzędowym, lecz także wykonane. I w tym kontekście na pierwszy plan wychodzą ustawowe kompetencje premiera w zakresie publikacji prawa, a całej Rady Ministrów – w postaci inicjatywy legislacyjnej dotyczącej wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W publikacji zauważono również, że obowiązek państwa (Rady Ministrów, jej Prezesa) w zakresie dostarczenia obywatelowi informacji o prawie nie sprowadza się jedynie do powinności ogłaszania tego prawa w urzędowym zbiorze przepisów. Rozciąga się on także na reagowanie na rozstrzygnięcia wpływające na treść prawa w wyniku interwencji trybunalskiej. Aby tekst prawny po derogacji trybunalskiej adekwatnie odzwierciedlał system prawny, z inicjatywy rządu wprowadzono obowiązek wydawania tekstów jednolitych, a więc tekstów cieszących się przymiotem autentyczności.

Szczególny nacisk położono na analizę sposobu wykonywania i monitorowania wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Rezultatem tych analiz jest stwierdzenie, że to właśnie Rada Ministrów ze względu na pozycję ustrojową oraz w zasadzie nieograniczone prawo inicjatywy prawodawczej (a w niektórych przypadkach nawet wyłączność takiej inicjatywy) odgrywa najistotniejszą rolę w wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawione rozwiązania organizacyjne dotyczące całej administracji rządowej również wskazują na wiodącą rolę Rady Ministrów w wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Niebagatelną pozycję zajmuje w tym kontekście Rządowe Centrum Legislacji (RCL) jako in-

stytucja podległa Prezesowi Rady Ministrów. Przeanalizowano zatem także rolę, jaką pełni Rada Ministrów w tworzeniu i prowadzeniu portali informacyjnych przekazujących obywatelom informację o prawie.

Analizując znaczenie roli organów konstytucyjnych wskazanych w tytule publikacji, przedmiotem badań uczyniono orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, gdzie inicjatorem, uczestnikiem czy wykonawcą byli Prezes Rady Ministrów lub Rada Ministrów (a w części również członkowie Rady Ministrów). Analiza udziału tych podmiotów w postępowaniu przed Trybunałem obejmowała poziom regulacji prawnych rangi konstytucyjnej, ustawowej, wykonawczej i wewnętrznie obowiązującej. Aby osiągnąć założony cel, konieczna była analiza postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym z udziałem Prezesa Rady Ministrów czy Rady Ministrów, a często również postępowań z udziałem członków Rady Ministrów, zaczynając od pierwszych orzeczeń wydawanych w 1986 r., a kończąc na najnowszym orzecznictwie.

Omówienie praktycznego sposobu wykonywania tych uprawnień, przyjętego sposobu interpretowania oraz stosowania poszczególnych przepisów proceduralnych zostało oparte w znacznej części na własnych doświadczeniach autora związanych m.in. z czynnym udziałem w postępowaniach, w tym w rozprawach, przed Trybunałem Konstytucyjnym, z projektowaniem aktów prawnych wykonujących orzeczenia tego Trybunału oraz z monitorowaniem wykonywania tych orzeczeń.