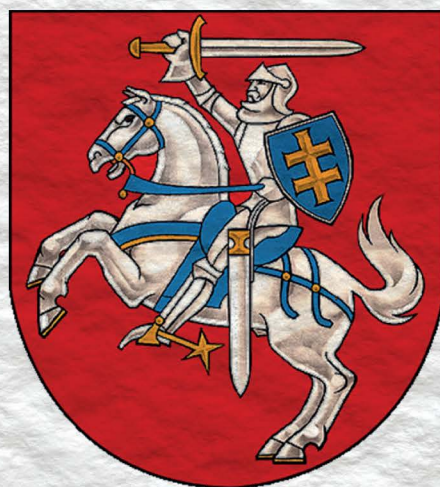


Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym

pod redakcją

Dariusza Góreckiego



**Wokół rządu
w polskim
i litewskim
prawie
konstytucyjnym**



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym

pod redakcją
Dariusza Góreckiego

Dariusz Górecki – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT

Andrzej Szmyt

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: <https://commons.wikimedia.org/Coat of arms of Poland>
Coat of arms of Lithuania

© Copyright by Authors, Łódź 2019

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2019

<https://doi.org/10.18778/8142-445-5>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.09053.19.0.K

Ark. wyd. 18,4; ark. druk. 17,5

ISBN 978-83-8142-445-5

e-ISBN 978-83-8142-446-2

Spis treści

Dariusz Górecki	
Wstęp	7
Pratarmé	9
Robert K. Adamczewski	
Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi	11
Anna Chmielarz-Grochal	
Rola Rady Ministrów w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	31
Aldona Domańska	
Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów	51
Dariusz Górecki	
Rada Gabinetowa w Polsce	65
Agnė Juškevičiūtė-Vilienė	
Dokonywana przez Rząd Republiki Litewskiej reforma przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo	85
Ryszard P. Krawczyk	
Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym	107
Anna Michałak	
Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018	121
Anna Rakowska-Trela	
Powoływanie Rady Ministrów w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.	137
Egidijus Šileikis	
Podstawy statusu Rządu Litwy i aktualności konstytucyjne z lat 2016–2018	151
Haroldas Šinkūnas	
Odpowiedzialność materialna ministrów na Litwie	199

6 Spis treści

Konrad Składowski	
Wiceprezes Rady Ministrów w polskiej regulacji konstytucyjnej i praktyce politycznej	215
Krzysztof Skotnicki	
Rządowe Centrum Legislacji	229
Vaidotas A. Vaičaitis	
Porównanie statusu konstytucyjnego rządu w Polsce i na Litwie w kontekście semiprezydenckiej formy rządów	243
Tatiana Wrocławska	
Rada Dialogu Społecznego jako platforma współpracy rządu oraz strony społecznej	261

Wstęp

Polskę i Litwę łączy nie tylko wspólna, wielowiekowa historia, lecz także członkostwo w Unii Europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim. Nie ma więc w tym nic dziwnego, że przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego z zainteresowaniem przyglądają się rozwiązaniom ustrojowym przyjętym u swych sąsiadów i stosowanej przez nich praktyce. Obie ustawy zasadnicze – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. i Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. – zostały przyjęte w referendum. Upływ czasu od ich uchwalenia nie tylko pozwolił na ukształtowanie się pewnej praktyki, ale też sprawił, że pojawiają się głosy postulujące ich nowelizację, a nawet istotne zmiany.

Wszyscy trudniący się nauką doskonale wiedzą, jak wielkie znaczenie dla jej rozwoju mają badania porównawcze. Pogłębianie wiedzy w ten sposób przynosi niewątpliwe obustronne korzyści, mogące czasem mieć zastosowanie w praktyce. Prezentowana książka poświęcona jest problematyce rządu w Polsce i na Litwie. Jest ona owocem współpracy nawiązanej przez pracowników Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego z pracownikami Katedry Prawa Publicznego Uniwersytetu Wileńskiego.

W ramach tej współpracy ukazały się trzy monografie. Pierwsza z nich, *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, zawiera rozważania dotyczące zagadnień ustrojowych wzbudzających w różnym stopniu kontrowersje w trakcie prac nad konstytucjami oraz zagadnień rodzących wątpliwości, lecz mających znaczenie teoretyczne i praktyczne w obu państwach. Druga monografia, *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Parlamentas*, Vilnius 2016 (Aktualia litewskiego i polskiego prawa konstytucyjnego: parlament), poświęcona jest wybranym problemom z zakresu funkcjonowania organów władzy ustawodawczej. Trzecia monografia, *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017, obejmuje zagadnienia z zakresu uprawnień i praktyki głowy państwa w obu krajach. Obecna, czwarta już monografia, *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, zawiera omówienia wybranych zagadnień dotyczących organizacji i funkcjonowania podstawowego organu władzy wykonawczej. Każdy zawarty w niej artykuł zakończony jest dość obszernym streszczeniem w języku litewskim.

Informacja o współpracy między naszymi katedrami nie byłaby pełna, gdybym nie wspomniał, że w Wilnie trwają prace nad wydaniem monografii poruszającej

problematykę organów sądownictwa konstytucyjnego w obu państwach: *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Konstitucinis Teismas* (Aktualia prawa konstytucyjnego Litwy i Polski: Sąd Konstytucyjny). Warto dodać, że kolejna wspólna monografia, która zostanie wydana w Wilnie, poświęcona będzie problematyce dotyczącej pozostałych organów władzy sądowniczej.

Dariusz Górecki

Pratarmė

Lenkiją ir Lietuvą jungia ne tik daugiaamžė istorija, bet ir narystės Europos Sąjungoje ir Šiaurės Atlanto sutartys. Todėl nenuostabu, kad šių šalių konstitucionalistai su dideliu dėmesiu stebi kaimyninėse šalyse priimtais teisiniais sprendimais ir su ja susijusia konstitucine praktika. Svarbu pabrėžti, jog abiejų šalių pagrindiniai įstatymai – 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir 1997 m. Lenkijos Respublikos Konstitucija buvo ratifikuoti tautos referendumuose. Tačiau praėjus tam tikram laikui nuo jų priėmimo, buvo ne tik apibendrinta tam tikra šių šalių konstitucinė praktika, bet kai kuriuos politinio proceso dalyvius paskatino kalbėti ir apie konstitucinių nuostatų mažesnių ar didesnių pokyčių reikalingumą.

Visi mokslininkai puikiai supranta, kokia svarbi mokslui yra lyginamoji analizė, kuri kartais gali pasitarnauti ne tik teorijai, bet ir būti puikiai pritaikyta praktikoje. Ši knyga, skirta vyriausybės statuso analizės klausimams Lenkijoje ir Lietuvoje aptarti, yra bendras Lodzės universiteto Konstitucinės teisės katedros ir Vilniaus universiteto Viešosios teisės katedros mokslininkų bendradarbiavimo vaisius.

Čia galima pasidžiaugti, jog tai yra jau ketvirtoji knyga, atsirandanti, kaip šio bendradarbiavimo pasekmė. Pirmoji iš jų, *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015 (Lenkijos ir Lietuvos konstitucinės teisės aktualios problemos), pasistengė identifikuoti įvairias konstitucines problemas, dėl kurių dažniausiai kyla nesutarimų, tačiau kurios turi ne tik teorinę, bet ir didelę praktinę reikšmę abiejose šalyse. Antroji monografija, *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Parlamentas*, Vilnius 2016, yra skirta konstitucinėms problemoms, susijusioms su mūsų įstatymų leidžiamosios valdžios statusu. Trečioji monografija, *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017 (Prezidento institucija Lenkijos ir Lietuvos konstitucinėje teisėje), kelia klausimus dėl valstybės vadovo galių ir jų pritaikymo praktikos abiejose šalyse. Tuo tarpu dabartinė, ketvirtoji, monografija, *Wokół rządu w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym* (Apie vyriausybės statusą Lenkijos ir Lietuvos konstitucinėje teisėje), analizuoja įvairius probleminius klausimus, susijusius su

pagrindinio vykdomosios valdžios organo konstituciniu statusu. Beje, kiekvienas monografijoje esantis straipsnis lenkų kalba baigiamas su gana išsamia santrauka lietuvių kalba.

Tačiau mūsų katedrų mokslininkų bendradarbiavimo pristatymas būtų nepilnas, neužsiminus ir apie ateities planus: štai Vilniuje šiuo metu rengiama bendra monografija lietuvių kalba, skirta abiejų šalių konstitucinės justicijos institucijoms analizuoti: *Lietuvos ir Lenkijos konstitucinės teisės aktualijos: Konstitucinis Teismas*. Pagaliau, verta pridurti ir tai, kad ateityje Vilniuje planuojama išleisti dar vieną bendrą monografiją, kuri bus skirta ordinarinių ir specializuotų teismų konstituciniam statusui analizuoti.

Dariusz Górecki

Minister sprawiedliwości jako organ nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi

Robert K. Adamczewski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 10 ust. 1 statuuje zasadę podziału i równowagi władz, stanowiąc, że ustrój państwa opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Zasada ta jest jednym z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego¹. Należy jednak zauważyć, że pozycja władzy sędziowskiej w stosunku do pozostałych władz jest w Konstytucji RP ujęta w sposób szczególny. Uwzględnić bowiem należy, określoną w art. 173 ustawy zasadniczej, zasadę niezależności i odrębności władzy sędziowskiej² oraz wynikającą z niej zasadę monopolu kompetencyjnego sądownictwa w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do władzy ustawodawczej i wykonawczej Konstytucja RP takiego zastrzeżenia (dotyczącego niezależności i odrębności) nie formułuje. Zasadnicze znaczenie ma także uregulowana w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasada niezawisłości sędziowskiej. Oczywiście podział władz nie może i w praktyce nie prowadzi do całkowitej izolacji władzy sędziowskiej od innych władz, w szczególności władzy wykonawczej, i nie przekreśla zasady równowagi władz wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP³. Podkreśla się jednak specyficzną, wyjątkową rolę trzeciej władzy.

W tym kontekście szczególnie interesujące jest określenie relacji między władzą sędziowską a władzą wykonawczą, przede wszystkim w aspekcie nadzoru administracyjnego nad sądami. Jak podaje K. Piasecki, w doktrynie wyróżnia się trzy teoretyczne modele nadzoru administracyjnego nad sądami. W pierwszym z nich administrację wymiaru sprawiedliwości wykonuje władza wykonawcza, w drugim

1 B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 329 i n.

2 Zgodnie z art. 173 Konstytucji RP: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”.

3 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska a podział władz*, [w:] T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę sędziowską. Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2009, s. 85.

sama władza sądownicza i w trzecim z założenia administracja wymiaru sprawiedliwości jest podzielona między władzę wykonawczą i władzę sądowniczą⁴. Polska regulacja konstytucyjna nie wskazuje jednego pożądanego modelu nadzoru nad działalnością sądów, pozostawiając w tym względzie swobodę decyzyjną ustawodawcy. Pamiętać jednak należy, że jest to zagadnienie szczególne, ponieważ ukształtowanie tych relacji będzie mieć zasadnicze znaczenie dla ustroju państwa⁵.

Historycznie nadzór administracyjny nad sądami od czasu powstania niepodległego Państwa Polskiego zawsze spoczywał w rękach ministra sprawiedliwości. Pozycja ministra w stosunku do sądów powszechnych była zawsze silnie ugruntowana, przy czym w każdym przypadku granica nadzoru określona była jako zakaz wkraczania w postępowania w sprawach rozpoznawanych przez sądy, czyli *stricte* działalność orzeczniczą. W początkach odrodzonej państwowości tworzenie polskiego sądownictwa opierało się na wzorcach zaczerpniętych z systemów państw zaborczych, gdzie sądownictwo kształtowało się w wyniku ewolucji monarchii absolutnej. Pozostałością monarchii była pozycja sędziów jako urzędników państwowych i w konsekwencji podporządkowanie organizacyjne właściwym ministrom sprawiedliwości. Taki też system przyjął się w odrodzonej Polsce. W praktyce administrację sądową (zarząd wymiaru sprawiedliwości) sprawowali minister sprawiedliwości oraz prezesi sądów i prokuratorzy będący organami ministra sprawiedliwości w sprawach administracji⁶. Powyższe rozwiązanie zostało ugruntowane w rozporządzeniu Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷, które stanowiło, że „naczelny nadzór” nad wszystkimi sądami i sędziami sprawuje minister sprawiedliwości. Minister wykonywał nadzór osobiście, przez podsekretarza stanu lub przez delegowanych sędziów instancji równorzędnych lub wyższych⁸. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. w praktyce obowiązywało także w okresie PRL. W 1964 r. wprowadzono tekst jednolity tego aktu, a dopiero w 1985 r. uchwalono nową ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹, do której przeniesiono podstawowe instytucje z rozporządzenia, w tym w szczególności utrzymano system nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi, sprawowany przez ministra sprawiedliwości¹⁰.

4 K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005, s. 165.

5 *Ibidem*, s. 22.

6 Por. art. 28 i art. 38 dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. Praw nr 1, poz. 1) oraz inne akty prawne dotyczące szczegółowych zagadnień z zakresu sądownictwa.

7 Dz.U. z 1928 r., nr 12, poz. 93.

8 Szerzej na ten temat zob. S. Gołąb, *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929, s. 291 i n.

9 Ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 137.

10 Zob. J. Gutowski, *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 1, s. 21.

Współcześnie, na gruncie Konstytucji z 1997 r., polski ustawodawca, korzystając z danej mu w ustawie zasadniczej swobody, utrzymał model nadzoru administracyjnego wymiaru sprawiedliwości sprawowany przez ministra sprawiedliwości. Należy jednak zauważyć, że w praktyce ograniczony on jest jedynie do sądów powszechnych. Minister nie sprawuje nadzoru nad Sądem Najwyższym (dalej: SN), sądami administracyjnymi czy Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: Trybunał lub TK). Obowiązujące w tym względzie przepisy ustawy z 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹ (dalej: u.s.p.) w art. 9 stanowią, że „zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru”.

Problematyka zagadnień nadzoru administracyjnego stanowi przedmiot szerokiego zainteresowania ze strony doktryny prawa. Co naturalne, pojawiają się w tym względzie zasadniczo odmienne poglądy. Z jednej strony krytyka przyjętego rozwiązania, wskazująca na konieczność odseparowania władzy sądowniczej od władzy wykonawczej, a z drugiej – podejście wskazujące na konieczność przekazania administrowania sądownictwem w ręce organu spoza wymiaru sprawiedliwości, najlepiej usytuowanego właśnie w ramach władzy wykonawczej.

Zagadnienie to stanowiło także niejednokrotnie przedmiot zainteresowania TK. Dokonując oceny przyjętego w Polsce modelu administrowania sądami powszechnymi przez ministra sprawiedliwości, Trybunał zgodził się generalnie z szerokim rozumieniem pojęcia działalności administracyjnej sądów powszechnych poddanej nadzorowi. Pod tym pojęciem Trybunał rozumie całokształt działalności zarządzającej i organizatorskiej sądów, ale – co istotne, a co wyraźnie TK podkreśla – niezwiązanej z czynnościami z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości (jurysdykcją sądów). W wyroku z 15 stycznia 2009 r., odnosząc się do założenia, że cele nadzoru sprawowanego przez ministra sprawiedliwości, tj. sprawność i rzetelność funkcjonowania władzy sądowniczej, mogą być w praktyce osiągnięte w obrębie samej władzy sądowniczej (np. w postaci bezpośredniego nadzoru ze strony samych prezesów sądów), zauważył, iż dopuszczalne są również inne środki i sposoby sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami. W konkluzji swojego stanowiska Trybunał stwierdził, że rozwiązanie to nie narusza konstytucyjnej zasady podziału władz¹². Badając konstytucyjność ustawowej konstrukcji nadzoru ministra sprawiedliwości, Trybunał uzasadniał, że sądownictwo powszechne musi działać w oddzielonych od pozostałych władz strukturach organizacyjno-decyzyjnych, posiadać wyodrębnione środki finansowe zapewniające sprawne funkcjonowanie, dysponować wewnętrznym systemem kontroli i prawną możliwością ochrony swych uprawnień oraz przedstawiać pozostałym władzom swe zastrzeżenia w celu poprawienia efektywności działania sądów. Konieczność funkcjonowania nadzoru administracyjnego Trybunał uzasadnił zaś faktem, że sąd jako

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 23.

12 K 45/07, OTK-A 2009/1/3.

wyodrębniona jednostka organizacyjna posiada określoną strukturę składającą się nie tylko z sędziów, ale też innych pracowników, wyposażoną w określone środki materialne i budżetowe. Musi zatem mieć administrację, której funkcjonowanie powinno podlegać weryfikacji. Punktem wyjścia dla stanowiska TK stało się także założenie, że nie wszystkie czynności wykonywane w sądach mieszczą się w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie wszystkie wymagają przymiotu niezawisłości. Zasadnicze ograniczenie tego nadzoru stanowi oczywiście ustalenie, że może on dotyczyć jedynie kwestii pozaorzeczniczych, wykluczając tym samym jakikolwiek wpływ ministra na działalność związaną ze ściśle rozumianym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości i orzekaniem w ramach zasady niezawisłości sędziowskiej.

Generalnie orzecznictwo TK zaakceptowało nadzorczą rolę ministra sprawiedliwości w odniesieniu do działalności administracyjnej sądów. Trybunał w szeregu swoich wyroków wielokrotnie podnosił, że wyrażona w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP „zasada trójpodziału władz i równoważenia władz nie oznacza ich separacji i braku wzajemnych zależności”¹³. Uznał także, iż sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami przez ministra sprawiedliwości jest uzasadnione z uwagi na konieczność zapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych dla funkcjonowania sądownictwa oraz prawidłowego wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na działalność sądownictwa. Zgodził się również, że to w gestii ustawodawcy pozostaje „wybór, czy nadzór [...] zostanie zorganizowany w ramach władzy sądowniczej, czy też kompetencje nadzorcze zostaną przypisane [...] władzy wykonawczej”¹⁴. Odwoływał się przy tym niejednokrotnie do istniejących uprzednio rozwiązań prawnych w tym zakresie¹⁵.

Obecnie właściwość ministra sprawiedliwości do kierowania sprawami z zakresu sądownictwa przewiduje ustawa o działach administracji rządowej¹⁶, która w art. 24 ust. 3 stanowi, że „Minister właściwy do spraw sprawiedliwości jest właściwy w sprawach sądownictwa w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej”. W praktyce, jak wynika z właściwych przepisów, podstawowe zadania z zakresu zwierzchniego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, są wykonywane przez sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości. W ten sposób minister w praktyce uzyskał prawo do zwierzchniego nadzoru również nad działalnością administracyjną sądów, bezpośrednio związaną z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, z tym że wspomniane upraw-

13 Tak m.in. w uzasadnieniu wyroku z 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000/6/189.

14 Por. uzasadnienie wyroku z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8/121.

15 Por. m.in. wyrok z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.

16 Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 888 ze zm.

nienia przysługują mu pośrednio poprzez sędziów, którzy zostali delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁷.

Szczegółowy zakres i formy nadzoru uregulowane zostały natomiast w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Z punktu widzenia relacji z władzą sądowniczą podstawowe znaczenie mają przepisy art. 9, 9a, 9aa i 9b powoływanej ustawy, które określają model nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. W ustawie we wzmiankowanych przepisach dokonuje się rozgraniczenia uprawnień nadzorczych pomiędzy ministra sprawiedliwości i prezesów sądów. Wyróżnia się nadzór zewnętrzny sprawowany przez ministra i nadzór wewnętrzny, pozostający w gestii prezesów sądów. Określa się też uprawnienia nadzorcze, tak aby zadania i działania podejmowane w tym zakresie przez poszczególne podmioty uzupełniały się wzajemnie. W przepisach dokonuje się zatem rozdziału kompetencji nadzorczych w ramach nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego.

Pośród zadań nadzoru wewnętrznego znalazło się w szczególności badanie sprawności postępowań w poszczególnych sprawach, kontrola działalności sekretariatów wydziałów oraz wizytacje i lustracje, obejmujące zagadnienia z zakresu działalności administracyjnej sądu lub wydziału. Natomiast nadzór zewnętrzny, w głównej mierze polegający na nadzorowaniu wyników pracy nadzorczej prezesów sądów, w praktyce sprawowany jest przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁸. Tryb delegowania sędziów do ministerstwa określają szczegółowo przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2009 r. w sprawie delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz świadczeń przysługujących sędziom delegowanym poza stałe miejsce pełnienia służby¹⁹. Zauważyć należy, że uszczegółowienie zasad przeprowadzania nadzoru zarówno zewnętrznego, jak i wewnętrznego pozostawiono rozporządzeniu wykonawczemu²⁰, co może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia określoności przepisów prawa i standardów w zakresie wytycznych do rozporządzeń²¹.

Wątpliwości budzi także samo nazewnictwo, tj. określenie „nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi”. Przypomnieć w tym miejscu należy, że w doktrynie pod pojęciem nadzoru rozumie się układ wzajemnych zależności organów sprawujących administrację publiczną, polegających „na możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej w celu

17 J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4, s. 102.

18 Art. 9a § 2 u.s.p.

19 Dz.U. nr 98, poz. 824.

20 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 69.

21 Por. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 77–81.

przywrócenia stanu zgodnego z prawem”²². Pojęcie nadzoru stosowane jest w sytuacjach, w których organ nadzorujący jest wyposażony w środki władczego oddziaływania na postępowanie jednostek nadzorowanych, których jednak nie może wyłączać w wykonywaniu ich zdań. Ma natomiast prawo wiążącego ingerowania w działalność jednostek nadzorowanych²³. Sformułowanie „nadzór” nie wydaje się tu zatem najbardziej właściwe. Bardziej zasadne byłoby użycie pojęcia „kierownictwo” w odniesieniu do działalności administracyjnej sądów. Trafnie w tym względzie wskazuje K. Sobieralski, że „w samym sądownictwie nie można mówić o istnieniu nadzoru administracyjnego, a powinno się [...] relacje i pojawiające się w nich działania oceniać z punktu widzenia stosunku kierownictwa”²⁴.

Przechodząc do rozważań odnoszących się *stricte* do nadzoru administracyjnego ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, należy wskazać, jakie kompetencje w stosunku do sądów posiada minister w ramach „nadzoru”, o którym stanowi wzmiankowany art. 9 u.s.p.

Sprecyzowanie zakresu zewnętrznego nadzoru znajdujemy w art. 37f u.s.p., który określa, że zewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością administracyjną sądów obejmuje w głównej mierze analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego. Ponadto, jak stanowi ust. 2 powoływanego przepisu, zewnętrzny nadzór obejmuje także wykonywanie czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądów, jak również czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPC) w zakresie spraw dotyczących działalności sądów.

W pierwszym rzędzie należy podnieść, iż sprawowanie nadzoru zewnętrznego przez ministra sprawiedliwości, dla jego prawidłowego wykonywania, musi obejmować analizę i ocenę prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów nadzoru wewnętrznego. Nie jest to jedynie uprawnienie ministra, ale też obowiązek, polegający na podjęciu wszelkich działań mających na celu umożliwienie prawidłowego toku urzędowania sądów, przy wykonywaniu przez nie wymiaru sprawiedliwości. Zadaniem ministra będzie zatem przeprowadzenie diagnozy stanu faktycznego, dokonanie jego porównania z oczekiwanym, pożądanym stanem modelowym, a następnie wyjaśnienie przyczyn ewentualnej niezgodności i przedłożenie właściwych wniosków i zaleceń celem zmiany dostrzeżonych, niekorzystnych zjawisk. W ramach tego uprawnienia minister, jak stanowi art. 37g § 1 pkt 1 u.s.p., dokonuje oceny informacji rocznych o działalności sądów.

22 Zob. Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 263.

23 Por. m.in. M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985, s. 46; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 164.

24 K. Sobieralski, *Nadzór w sądownictwie*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny*, Wrocław 2006, s. 315.

Jak wynika z treści art. 37h powoływanej ustawy, prezes sądu apelacyjnego sporządza informację roczną o działalności sądów z obszaru danej apelacji, w zakresie powierzonych mu zadań, którą po zaopiniowaniu przez zgromadzenie ogólne sędziów apelacji przedkłada ministrowi sprawiedliwości nie później niż do końca kwietnia każdego roku. Informacja ta obejmuje analizę działalności sądów z obszaru całej apelacji. Odpowiednio bowiem analogiczne informacje sporządzają prezesi sądów okręgowych i sądów rejonowych na terenie apelacji, przekazując je odpowiednio prezesowi sądu apelacyjnego (prezesi sądów okręgowych) i prezesowi sądu okręgowego (prezesi sądów rejonowych). Na bazie przedłożonej przez prezesa sądu apelacyjnego informacji rocznej minister dokonuje oceny działalności sądu w terminie do końca września roku, w którym informacja została złożona. Ocena ta może być pozytywna z wyróżnieniem, pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniem albo negatywna, przy czym niewykonanie w terminie przez prezesa sądu apelacyjnego wskazanego obowiązku uznaje się za równoznaczne z negatywną oceną informacji.

Minister może odmówić przyjęcia informacji rocznej, jeżeli wynika z niej, że prezes sądu apelacyjnego nie podejmował niezbędnych czynności zmierzających do usunięcia uchybień w działalności administracyjnej sądów. Polegać one mogą na wydaniu stosownych zarządzeń, które mają na celu usprawnienie działalności sądów i egzekwowanie ich wykonania.

Obecnie obowiązujące przepisy (od sierpnia 2017 r.) przewidują możliwość złożenia przez prezesa sądu apelacyjnego – w terminie 14 dni – pisemnych zastrzeżeń w sytuacji dokonania przez ministra negatywnej oceny informacji rocznej. Regulacja ust. 8 art. 37h u.s.p. przewiduje przy tym, że minister w terminie miesiąca od dnia złożenia zastrzeżeń zmienia ocenę albo przekazuje sprawę do rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: KRS), zawiadamiając prezesa sądu o sposobie rozpatrzenia zastrzeżenia. Krajowa Rada Sądownictwa zmienia albo utrzymuje w mocy ocenę.

Pozytywnie należy odnotować wprowadzenie w tym przypadku trybu „odwoławczego”, w szczególności z udziałem czynnika zewnętrznego, tj. KRS. Niewątpliwie bowiem pozostawienie końcowej oceny informacji rocznej jedynie w gestii ministra sprawiedliwości mogłoby wzbudzać uzasadnione wątpliwości co do zachowania pełnej niezależności sądu. Natomiast udział w trybie weryfikacji informacji rocznej także KRS wątpliwości te, o ile nie całkowicie usuwa, to przynajmniej w zasadniczym stopniu ogranicza. Nadmienić w tym miejscu należy, że ocena informacji rocznej może mieć swoje odzwierciedlenie w wysokości wynagrodzenia prezesa sądu. Dokonanie negatywnej oceny może być połączone z obniżeniem dodatku funkcyjnego w stopniu odpowiadającym wadze uchybienia, w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku, na okres od miesiąca do roku. W razie oceny pozytywnej z wyróżnieniem natomiast może mieć miejsce podwyższenie dodatku funkcyjnego do wysokości 150% maksymalnej wysokości tego dodatku wskazanej w przepisach wykonawczych, na okres do roku.

Kolejne uprawnienia ministra sprawiedliwości, wynikające z art. 37g § 1 pkt 2–3 u.s.p., to ustalanie ogólnych kierunków wewnętrznego nadzoru administracyjnego, wykonywanego przez prezesów sądów apelacyjnych oraz kontrola wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych, a także wydawanie stosownych zarządzeń. Analizując powyższe, należy odwołać się do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, która przepis ten wprowadziła. Nowelizacja ta realizowała założenia wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, a zatem w głównej mierze miała prowadzić do postulowanego oddzielenia sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sędziów od ewentualnego wykonywania przez nich zadań należących do władzy wykonawczej, czy działań *stricte* administracyjnych. W tym zakresie postrzegać zatem należy tę regulację jako uprawnienie ministra do podejmowania działań w ramach ogólnego nadzoru, a związanych z organizacją sądownictwa, zasadą ekonomicznego zarządzania majątkiem sądu czy też działaniami związanymi z dbałością o rozwój i kształcenie kadr w sądownictwie oraz zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych, lokalowych, technicznych dla działalności sądów.

Szczególnym uprawnieniem ministra sprawiedliwości w ramach nadzoru administracyjnego jest prawo przeprowadzenia lustracji sądu, wydziału sądu lub też lustracji działalności nadzorczej prezesa sądu. Przepis § 2 art. 37g u.s.p. przewiduje takie uprawnienia w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu lub niewykonania przez prezesa sądu apelacyjnego zarządzeń ministra, przewidzianych w analizowanym uprzednio art. 37g § 1 pkt 3. W tym względzie należy zwrócić uwagę na użyte przez ustawodawcę sformułowanie „istotne uchybienia w działalności sądu”, co należy rozumieć w ten sposób, że ustawodawca ogranicza możliwość działania ministra jedynie do sytuacji wyjątkowych, w przypadku ustalenia, że uchybienia mają charakter zasadniczy, ważny i rzeczywiste, w sposób realny, wpływają negatywnie na działalność sądu. Przepisy nakazują przy tym zawiadomienie przez ministra prezesa sądu apelacyjnego o zarządzonej lustracji, jej zakresie i terminie. Samo przeprowadzenie lustracji może być powierzone sędziom wizytatorom, wyznaczanym przez prezesa sądu apelacyjnego. Przy czynnościach zleconych, wykonywanych w ramach lustracji, może każdorazowo być obecny i brać w nich udział przedstawiciel ministra – sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości. Może on zgłaszać uwagi do protokołu, obejmujące zarówno treść protokołu, czyli opis zagadnienia w lustrowanym sądzie, jak i diagnozę sytuacji czy odniesienie się do wydanych zarządzeń nadzorczych.

Na gruncie art. 37ga ustawy o ustroju sądów powszechnych minister sprawiedliwości uzyskał prawo do zwracania prezesowi lub wiceprezesowi sądu apelacyjnego uwagi na piśmie, w sytuacji stwierdzenia uchybienia w zakresie kierowania sądem, sprawowania wewnętrznego nadzoru administracyjnego albo wykonywania innych czynności administracyjnych. Co istotne z punktu widzenia zakresu kompetencji ministra sprawiedliwości, ustawodawca przewidział prawo żądania

usunięcia skutków takowego uchybienia, a co szczególnie istotne, kompetencję tę połączył z uprawnieniem do obniżenia dodatku funkcyjnego w stopniu odpowiadającym wadze uchybienia – w granicach od 15% do 50% wysokości dodatku na okres od miesiąca do sześciu miesięcy. Wydzźwięk tych przepisów i ich ocenę w kontekście zarzutu ograniczenia niezawisłości łagodzi procedura zakładająca możliwość złożenia przez prezesa sądu pisemnych zastrzeżeń do ministra sprawiedliwości, a w przypadku ich nieuwzględnienia – obowiązek ministra przekazania zastrzeżeń do rozpoznania przez KRS.

Za element nadzoru zewnętrznego można uznać także procedurę odwoływania prezesów i wiceprezesów sądów. Bez wątplenia relacja między prawem ministra sprawiedliwości do odwołania prezesa lub wiceprezesa sądu a nadzorem administracyjnym wynika wprost z regulacji art. 27 § 1 pkt 3 u.s.p. Przepis ten stanowi mianowicie o prawie odwołania prezesa i wiceprezesa sądu w przypadku stwierdzenia szczególnie niskiej efektywności działań w zakresie pełnionego nadzoru administracyjnego lub organizacji pracy w sądzie lub sądach niższych. Przepis ten ulegał w ostatnim czasie wielu zmianom²⁵. Generalnie prawo ministra do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu należy postrzegać w kategoriach przejawu dominacji władzy wykonawczej nad sądownictwem. Ocena jednak, jak dalece sięga ta dominacja i czy jest ona zagrożeniem dla samodzielności i niezależności sądownictwa zależy od szczegółowych rozwiązań przyjętych w obowiązujących przepisach. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r.²⁶ stwierdził niezgodność art. 27 u.s.p. w obowiązującej ówczesnie wersji z art. 10 i art. 173 Konstytucji RP w części, w jakiej przepis ten upoważniał ministra sprawiedliwości, pomimo negatywnej opinii KRS, do odwołania prezesa sądu w toku kadencji, gdy dalsze pełnienie jego funkcji z innych powodów niż niewywiązywanie się z obowiązków służbowych nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości. Trybunał odnosił się do roli, jaką powinna odgrywać KRS w skutecznym blokowaniu prawa ministra do odwołania prezesa i wiceprezesa sądu. Podkreślał przede wszystkim znaczenie sprzeciwu (opinii) KRS. Z jednej strony wskazując właśnie na konieczność zasięgania opinii KRS, a z drugiej utrzymując wprost, że negatywna opinia winna uniemożliwić ministrowi odwołanie prezesa i wiceprezesa sądu.

Odnosząc powyższe rozważania do obecnie obowiązujących – po nowelizacji z 12 kwietnia 2018 r.²⁷ – przepisów art. 27 § 1 pkt 1–3, w tym w szczególności do

25 Pierwotne jego brzmienie nie odnosiło się wprost do kwestii nadzoru administracyjnego, dawało jednak ministrowi sprawiedliwości ogólną kompetencję do odwołania prezesa i wiceprezesa w toku kadencji w przypadku rażącego niewywiązywania się z obowiązków służbowych lub gdy dalsze pełnienie przez prezesa jego funkcji z innych powodów nie da się pogodzić z dobrem wymiaru sprawiedliwości – por. Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070.

26 K 12/03, OTK-A 2004/2/8.

27 Ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 848.

analizowanego uprawnienia z zakresu nadzoru administracyjnego wynikającego z pkt 3 art. 27, dotyczącego prawa odwołania w sytuacjach związanych z negatywną oceną sprawowanego nadzoru administracyjnego, należy stwierdzić, iż przepisy te wciąż mogą budzić wątpliwości. W szczególności dotyczy to § 5a art. 27 u.s.p., w którym rola KRS przy odwołaniu prezesa lub wiceprezesa sądu pozostaje formalna, albowiem przepis pozostawia ministrowi jedynie możliwość („Minister Sprawiedliwości może”) zasięgnięcia opinii KRS. Pozytywnie oczywiście należy odnotować fakt, że w przypadku wystąpienia do KRS z zamiarem odwołania, jej negatywna opinia będzie dla ministra wiążąca, pod warunkiem podjęcia jej przez KRS większością dwóch trzecich głosów. Pozytywnym znowelizowanych przepisów jest też zapewnienie czynnego udziału w procedurze odwołania kolegium właściwego sądu. Każdorazowo odwołanie wymaga bowiem uzyskania opinii tego gremium. Pozytywna opinia kolegium upoważnia ministra do odwołania, negatywna natomiast – jak wskazano powyżej – daje jedynie prawo, ale nie obowiązuje ministra do wystąpienia do KRS o opinię tego organu.

W tym kontekście wydaje się, że zasadna byłaby jednak zmiana zmierzająca wprost do zagwarantowania KRS decydującego zdania w przedmiocie możliwości odwołania przez ministra prezesa czy wiceprezesa sądu, z zastrzeżeniem, iż zasięgnięcie opinii KRS jest obligatoryjne, a brak zgody KRS skutkuje blokadą prawa odwołania prezesa czy wiceprezesa sądu. Dopiero tak ukształtowane przepisy w pełni realizowałyby wytyczne wskazanego wyroku TK z 18 lutego 2004 r.

Uprawnieniem ministra sprawiedliwości w ramach nadzoru administracyjnego, które nie budzi poważniejszych wątpliwości²⁸ jest rozwiązanie przyjęte w § 21 rozporządzenia ministra sprawiedliwości w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, przewidujące prawo dla ministra do żądania informacji lub dokumentów, w tym akt spraw sądowych, niezbędnych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed ETPC w zakresie spraw dotyczących działalności sądów powszechnych. Stanowi ono realizację kompetencji przewidzianych w art. 37f § 2 *in fine* u.s.p. oraz art. 53c tej ustawy.

Wątpliwości z punktu widzenia zasady niezawisłości sędziowskiej budziła obowiązująca do 5 stycznia 2018 r. treść § 20 powoływanego rozporządzenia. Stosowny przepis przewidywał, że w ramach kontroli wykonywania obowiązków nadzorczych przez prezesów sądów apelacyjnych minister sprawiedliwości może żądać przedstawienia informacji lub dokumentów dotyczących wykonywania tych obowiązków, a w uzasadnionych przypadkach – także akt spraw sądowych. W praktyce prowadzić to mogło – w powiązaniu z szeregiem innych przepisów formułujących kompetencje nadzorcze ministra – do faktycznego, zbyt daleko posuniętego zwiększenia możliwości oddziaływania przez ministra sprawiedliwości

28 Zob. T. Niemiec, *Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sprawy sądowej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2013, nr 2, s. 21–25.

na wykonywanie funkcji jurysdykcyjnych przez sędziów²⁹ oraz wprowadzać dowolność samego żądania akt sądowych bez ograniczenia częstotliwości formułowania takich żądań³⁰. Również TK uznał, że przyznanie ministrowi sprawiedliwości kompetencji w zakresie żądania dostępu do akt sądowych zakończonych prawomocnym wyrokiem, czy w szczególności akt spraw pozostających w toku, stanowi ograniczenie samodzielności sądownictwa³¹. Zauważyć jednak należy, iż Trybunał nie wykluczył całkowicie możliwości żądania w ramach nadzoru zewnętrznego akt sądowych. Rozdzielił jednak żądanie przez ministra akt sądowych po prawomocnym zakończeniu postępowania, kiedy możliwość naruszenia niezależności sądu jest ograniczona, od żądania akt sprawy w toku. Jak stwierdził, w tym drugim przypadku regulacja powinna odnosić się do takich sytuacji, „które nie będą ingerowały w niezawisłość sędziowską ani nie będą mogły być odebrane jako naruszenie zasady bezstronności”³².

Działalność nadzorcza ministra sprawiedliwości, która budzi najmniej wątpliwości dotyczy bezpośredniego nadzoru nad działalnością sądów w zakresie zadań powierzonych dyrektorowi sądu – czynności o charakterze zarządzająco-organizatorskim³³. Zgodnie z art. 32 u.s.p. dyrektora sądu powołuje i odwołuje minister sprawiedliwości. Ustala też wysokość jego wynagrodzenia (art. 32c u.s.p.). Rozwiązanie to nie powinno rodzić poważniejszych wątpliwości ustrojowych, albowiem nadzór w tym zakresie w żaden sposób nie wkracza w czynności bezpośrednio związane z zarządzaniem procesem orzekania czy tokiem postępowania sądowego, a zatem nie ma wpływu na funkcję jurydyczną sądów.

Dyrektor sądu jest organem, którego zwierzchnikiem służbowym jest minister sprawiedliwości, w konsekwencji dyrektor utracił status organu sądu. Instytucja dyrektora sądu wprowadzona została celem wsparcia prawidłowego wykonywania przez sąd wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony prawnej. Przy czym ustawodawca określił zakres kompetencji dyrektora w taki sposób, aby jego kompetencje nie obejmowały, także w sposób pośredni, podstawowej funkcji sądów, tj. sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W praktyce przedmiotem działań nadzorczych ministra w stosunku do dyrektorów sądów są czynności samych dyrektorów i podległych im służb urzędniczych, polegające na zapewnieniu odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych dla funkcjonowania sądu³⁴. Takie rozwią-

29 R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2, s. 23.

30 A. Bałaban, *Zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ustawowych i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości jako nadzorczy wymiaru sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31, s. 523.

31 Por. uzasadnienie wyroku TK z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015/9, poz. 147.

32 Por. uzasadnienie do wyroku TK z 8 maja 2014 r., U 9/13, OTK-A 2014/5, poz. 51.

33 Więcej na ten temat zob. m.in. T. Niemiec, *Nadzór zewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 4, s. 5–9.

34 Na temat kontroli zarządczej szerzej zob. A. Gajda, *Kontrola zarządcza w sądach powszechnych – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2, s. 11–27.

zanie, co poczytywać należy jako najbardziej pozytywnie, ma bowiem w praktyce odciążać prezesów sądów od wykonywania części czynności *stricte* administracyjnych. Do takich należą przede wszystkim czynności z zakresu finansów, kontroli finansowej, gospodarki i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, audytu wewnętrznego w tych obszarach oraz zwierzchnictwa służbowego i pracowniczego wobec pracowników sądu.

W tym zakresie przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych odsyłają do ustawy o finansach publicznych³⁵, a dokładnie do Działu I, rozdziału 6 zatytułowanego „Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych”. Przepis art. 69 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi przy tym, że „Minister Sprawiedliwości zapewnia funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej, w zakresie spraw niezastrzeżonych odrębnymi przepisami do kompetencji innych organów państwowych i z uwzględnieniem zasady niezawisłości sędziowskiej”.

W ramach kompetencji nadzorczych wynikających z ustawy o finansach publicznych minister sprawiedliwości zobowiązany jest – w ustawowo wskazanym terminie do końca listopada każdego roku – sporządzać plan działalności na rok następny, m.in. dla sądów powszechnych. Plan ten – zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – powinien zawierać w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. Z kolei do końca kwietnia każdego roku minister sprawiedliwości sporządza sprawozdanie z wykonania planu oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok. Wykonanie tego zadania może powierzyć dyrektorowi sądu. Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów zostały określone w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych³⁶.

Oceny konstytucyjności instytucji dyrektora sądu dokonał TK w wyroku z 7 listopada 2013 r., nie zgadzając z argumentacją wnioskodawcy (KRS), że rozszerzenie zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów ze strony organu władzy wykonawczej, tj. Ministra Sprawiedliwości, i przekazanie kierowania tą działalnością podległym mu organom – dyrektorom sądów, przy jednoczesnym pozbawieniu uprawnień prezesów sądów, prowadzi do naruszenia podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a sędziowską na rzecz przyznania prymatu tej pierwszej w zakresie administrowania sądami³⁷.

35 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

36 Dz.U. z 2012 r., poz. 1476.

37 K 31/12, OTK-A 2013/8/121.

W ramach nadzoru zewnętrznego postrzegać również należy obowiązek przedsięwzięcia przez ministra sprawiedliwości wszelkich działań, w tym w szczególności legislacyjnych, które w przyszłości przyczynią się do skutecznego eliminowania uchybień w działalności administracyjnej sądów.

Zauważyć jednak należy, że sprawowanie nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi przez ministra sprawiedliwości nie wyczerpuje w pełni jego uprawnień władczych wobec sądów. Poza wskazanymi kompetencjami „nadzoru administracyjnego” minister ma także uprawnienia w zakresie tworzenia i znoszenia sądów, ustalania ich siedzib i obszarów ich właściwości (art. 20 pkt 1 u.s.p.); tworzy i znosi wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów (art. 19 u.s.p.); tworzy i przydziela sądom nowe stanowiska sędziowskie i asesorskie (art. 20a § 1 u.s.p.); powołuje prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych (art. 23, art. 24 i 25 u.s.p.); decyduje o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe w przypadkach określonych w ustawie³⁸, w szczególności w wyniku orzeczenia kary dyscyplinarnej (art. 75 § 3 u.s.p.); wydaje decyzje w przedmiocie wniosku sędziego o przeniesienie na inne miejsce służbowe (art. 75b § 3 u.s.p.) i analogicznie w stosunku do asesorów (art. 106l § 3 u.s.p.); deleguje sędziów do pełnienia obowiązków poza sądem będącym miejscem służbowym sędziego (art. 77 § 1 u.s.p.); wydaje decyzje – w stosunku do prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego – w przedmiocie wyrażenia zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia (art. 86 § 5 u.s.p.); powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego (art. 112b u.s.p.); zaskarża orzeczenia sądów dyscyplinarnych (art. 121 § 1 u.s.p.); zarządza natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny (art. 130 § 1 i § 2 u.s.p.); występuje o wznowienie postępowania dyscyplinarnego (art. 125 u.s.p.). Jest też dysponentem części budżetu państwa odpowiadającej sądom powszechnym (art. 177 § 1 u.s.p.).

Szczególnie kompetencja w zakresie tworzenia i znoszenia sądów, ustalania ich siedzib i obszarów właściwości może budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady niezależności i odrębności sądów od innych władz, jako zbyt daleko idąca ingerencja w ideę niezależnego funkcjonowania sądów³⁹. W praktyce

38 Co do zasady przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą (art. 75 § 1 u.s.p.). Zgoda sędziego na przeniesienie nie będzie wymagana w przypadku: 1) zniesienia stanowiska wywołanego zmianą w organizacji sądownictwa lub zniesienia danego sądu lub wydziału zamiejscowego albo przeniesienia siedziby sądu; 2) niedopuszczalności zajmowania stanowiska sędziego w danym sądzie wskutek wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 6 u.s.p.; 3) gdy wymaga tego wzgląd na powagę stanowiska, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego, wydanego na wniosek kolegium właściwego sądu lub KRS; 4) przeniesienia w wyniku kary dyscyplinarnej (art. 75 § 2 pkt 1–4).

39 S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 2, s. 40.

bowiem decyzje władzy wykonawczej w tym przedmiocie zawsze mogą być skazane zarzutami o względach politycznych czy personalnych. Zgodzić się należy, że w tym zakresie jedynym organem władnym do podejmowania takich rozstrzygnięć winien być parlament. Ewentualnie, przy pozostawieniu dotychczasowego rozwiązania, zasadne byłoby wprowadzenie wiążącej opinii KRS. Jak zauważył B. Banaszak, to, gdzie będzie siedziba sądu, ma bowiem wpływ na realizację prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), a prawa jednostki winny być regulowane ustawą, a nie rozporządzeniem⁴⁰.

Podobnie rzecz ma się z kompetencją ministra do powoływania prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych. Uprawnienia ministra są w tym zakresie daleko posunięte, albowiem w praktyce to sam minister, bez konsultacji ze środowiskiem sędziowskim danego sądu, dokonuje wyboru kandydata. Przepisy te przyznają ministrowi dyskrecjonalną władzę przy powoływaniu prezesów sądów będących organami władzy sądowniczej. W ocenie TK „nieograniczony wpływ Ministra Sprawiedliwości na obsadę tych stanowisk lub na faktyczne wykonywanie ich zadań przez osoby wyznaczone przez organ władzy wykonawczej może powodować nieuprawniony wpływ ministra za pośrednictwem tak wyznaczonego sędziego na prezesa na działalność orzeczniczą”. Zdaniem Trybunału, aby zagwarantować niezależność sądów, konieczne jest zatem zapewnienie odpowiedniego udziału samorządu sędziowskiego podczas powoływania prezesa, choćby w formie możliwości wydania przez odpowiedni organ władzy sądowniczej negatywnej opinii⁴¹. Podobnie wypowiadał się S. Dąbrowski, stwierdzając, że w przypadku pozostawienia trybu powoływania prezesów sądów powszechnych przez ministra sprawiedliwości konieczne byłoby wprowadzenie zasady, że powołuje ich on spośród grona dwóch–trzech kandydatów zgłoszonych przez zgromadzenie ogólne sędziów właściwego sądu⁴².

Jak wynika z poczynionych rozważań, nadzór administracyjny ministra sprawiedliwości nad sądami powszechnymi należy rozumieć nie tylko jako pewien zakres uprawnień, lecz także jako obowiązek podjęcia działań mających na celu umożliwienie prawidłowego toku urzędowania, działania sądów przy wykonywaniu przez nie obowiązków w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przy tym nie ulega wątpliwości, że wszelkie regulacje dotyczące sprawowania nadzoru powinny mieć rangę ustawową i być precyzyjnie dookreślone, aby wykluczyć możliwość wpływania na sądy (działalność orzeczniczą sędziów) za pomocą instrumentów nadzoru.

Zauważyć w związku z tym należy, iż Konstytucja RP nie przewiduje jakiegokolwiek formy oddziaływania nadzorczego na władzę sądowniczą, czy to ze strony rządu, czy też w postaci nadzoru ministra sprawiedliwości. Z tego względu wszel-

40 Zob. B. Banaszak, *Uwagi o zgodności z Konstytucją...*, s. 74.

41 Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.

42 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska...*, s. 88.

kie rozwiązania prawne w tym zakresie winny być wprowadzane bardzo ostrożnie. Niewątpliwie, jak wskazałem wcześniej, samą instytucję nadzoru administracyjnego wykonywanego przez ministra sprawiedliwości należy uznać za dopuszczalną, co potwierdził TK w swoim orzecznictwie. Jest to też rozwiązanie, co do zasady, uznawane za właściwe w państwach demokratycznych. Niemniej jednak – w świetle postanowień ustawy zasadniczej, określając ministrowi zakres uprawnień nadzorczych nad sądami powszechnymi – należy być bardzo ostrożnym w ustaleniu głębokości tej regulacji i charakteru powierzonych zadań nadzorczych.

Podstawowy problem w tym zakresie to wątpliwość związana z pogodzeniem funkcjonującego obecnie systemu nadzoru administracyjnego sprawowanego przez ministra sprawiedliwości z zasadą podziału władzy. Wobec braku wyraźnie zakreślonych granic oraz szerokiego ujęcia zakresu nadzoru ze strony ministra istnieje bowiem realne ryzyko nadmiernego rozszerzenia granic nadzoru, co z kolei może być postrzegane w kategoriach jego upolitycznienia. Słusznie podnosi S. Dąbrowski⁴³, że „Oceniając oddzielnie poszczególne uprawnienia ministra sprawiedliwości w stosunku do sędziów i sądów powszechnych, można uznać, że większość z nich mieści się w ramach konstytucyjnego równoważenia się władz”. Autor konkluduje jednak w całości swoich rozważań, iż „suma tych uprawnień jest tak duża, że czyni wątpliwą niezależność sądów powszechnych od władzy wykonawczej”.

Dlatego też ustawodawca, korzystając z przyznanej mu swobody, winien w kwestii nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi przede wszystkim monitorować stan istniejących w tym względzie przepisów w aspekcie skuteczności założonych celów i przyjętych rozwiązań legislacyjnych, tak aby w miarę możliwości doprowadzić do sytuacji równomiernego rozłożenia odpowiedzialności za prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości pomiędzy władzę wykonawczą a władzę sądowniczą. Należy przy tym zgodzić się z twierdzeniami, że model nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi winien zmierzać do ograniczania roli władzy wykonawczej w działalności nadzorczej nad sądami powszechnymi – tak, by faktyczny nadzór był jak najmniej dolegliwy dla organów władzy sądowniczej, a zasadniczy ciężar wykonywania czynności nadzorczych został przekazany poza zakres kompetencji władzy wykonawczej, np. prezesom sądów jako organom wymiaru sprawiedliwości.

W tym aspekcie warte rozważenia są pomysły przekazania całości nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego⁴⁴ lub KRS. Odnosząc się do pierwszego z zasygnalizowanych rozwiązań, K. Markiewicz stwierdził, iż „rozwiązanie to ma ten plus, że osoba o niekwestio-

43 *Ibidem*, s. 87.

44 Koncepcje takie są zgłaszane od dawna – zob. m.in. P. Sarnecki, *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcienieckiego*, Warszawa 2007, s. 483.

nowanym autorytecie moralnym i prawniczym gwarantowałyby profesjonalizm i naturalne poszanowanie niezawisłości⁴⁵. Gwarantowałyby to także odseparowanie sądów od nacisków politycznych, analogicznie do tego, jak funkcjonuje to w sądownictwie administracyjnym, gdzie uprawnienia te przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. To rozwiązanie zresztą doskonale sprawdza się w praktyce funkcjonowania sądów administracyjnych, a wręcz uznawane jest za wzorcowe⁴⁶. Powszechnie dostrzega się też konieczność zwiększenia roli organów sądu i KRS w nadzorze administracyjnym nad sądami poprzez włączenie ich w zadania z zakresu szeroko pojętego nadzoru administracyjnego nad działalnością nadzorczą sądów.

Natomiast w przypadku utrzymania koncepcji nadzoru sprawowanego przez ministra sprawiedliwości w doktrynie postuluje się jego ograniczenie do działalności *stricte* administracyjnej, kontroli zarządczej – wykorzystania infrastruktury sądowej, środków finansowych⁴⁷.

Podsumowując – zasadne byłoby wszczęcie szeroko zakrojonej, merytorycznej dyskusji nad zagadnieniem sprawowania nadzoru administracyjnego nad sądami powszechnymi, w szczególności poprzez określenie jego podmiotowego usytuowania (pozostawienie w gestii ministra sprawiedliwości, przekazanie do kompetencji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego lub KRS) oraz zakresu tego nadzoru. Debata taka winna się toczyć w kręgach przedstawicieli nauki prawa, w kręgu praktyków, ze szczególnym uwzględnieniem sędziów oraz przedstawicieli władzy wykonawczej.

Santrauka

Teisingumo Ministras kaip bendrą teismų administracinės priežiūros institucija

Lenkijos teisinių nuostatų numatyta, kad teisingumo vykdytoja administracinę priežiūrą vykdo teisingumo ministras, tačiau ji yra taikoma tik bendriesiems teismams. Konstitucinio Teismo jurisprudencija priėmė ministro priežiūrą, susijusią su teismų administracine veikla, manydama, kad tai pateisina būtinybę užtikrinti organizacines

45 K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, Warszawa 2011, s. 2937.

46 T. Ereciński, *Dobrzy sędziowie są najważniejsi*, „Iustitia” 2001, nr 3, s. 149; W. Jakimko, *Glosa do wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 163–164; K. Markiewicz, *Nadzór Ministra Sprawiedliwości...*, s. 2939.

47 S. Dąbrowski, *Niezależność sędziowska...*, s. 89.

ir finansines sąlygas teismų veikimui ir tinkamai panaudoti jos veiklai skirtus biudžeto išteklius.

Išsami taikymo sritis ir priežiūros formos yra reglamentuojamos įstatyme – Bendrų teismų teisės įstatymas, kuris padalija ministro ir teismų pirmininkų priežiūros įgaliojimus. Ministro priežiūrą apima daugiausiai teisėjų pirmininkų vykdomos vidaus administracinės priežiūros reguliarumo ir veiksmingumo analizė ir vertinimas. Be to, vykdamt priežiūrą, ministras turi teisę atlikti teismo, teismo skyriaus ar teismo pirmininko priežiūros veiklos liudijimą.

Išorės priežiūros elementas taip pat yra ministro teisė atleisti teismo pirmininką ir pirmininko pavaduotoją. Konstitucinis tribunolas atkreipė dėmesį į vaidmenį, kurį turėtų vaidinti Nacionalinė teismų taryba, siekiant veiksmingai bluokoti ministro teisę atleisti teismo pirmininką ir pirmininko pavaduotoją. Jis nurodė, kad būtina kreiptis į Nacionalinį teismų registrą, darant prielaidą, kad institucijos neigiama nuomonė turėtų užkirsti kelią ministru atleisti pirmininką arba teismo pirmininko pavaduotoją. Dabartiniame teisės akte Nacionalinio teismo registro vaidmuo lieka formalus, nes ši nuostata ministru suteikia tik galimybę („teisingumo ministras gali“) konsultuotis su nacionaliniu teismų registru. Ministras taip pat yra atsakingas už teismų veiklos priežiūrą, vykdamt teismo direktoriui pavestas užduotis. Praktikoje teismų direktoriai vykdo priežiūrą, susijusią su pačiu direktoriu ir jiems pavaldžiu tanybu veikla, kuri užtikrina tinkamas organizacines ir technines teismo veiklos sąlygas.

Plataus masto ministro įgaliojimai yra susiję su teismų kūrimu ir panaikinimu, jų būstinės ir jurisdikcijos sričių nustatymu. Pirmiau minėtos kompetencijos gali sukelti pagrįstų abejonių dėl teismų nepriklausomumo ir atskirties nuo kitų institucijų principo. Vienintelis organas, įgaliotas priimti tokius sprendimus, turėtų būti parlamentas. Kita vertus, jei būtų paliktas esamas sprendimas, tada Nacionalinės teismo registro privalomosios nuomonės pateikimas. Tas pats pasakytina ir apie bendrų teismų pirmininkų ir pirmininkų pavaduotojų paskyrimą.

Atliekant analizę, autorius numato apsvarstyti galimybę perduoti visą bendrą teismų administracinę priežiūrą Aukščiausiojo Teismo pirmininkui arba Nacionaliniam teismo registru, kuris visiškai užtikrintų teismų atskyrimą nuo bet kokio politinio spaudimo.

Literatura

- Bałaban A., *Zgodność z Konstytucją RP nowelizacji ustawowych i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości jako nadzorcy wymiaru sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007.
- Banaszak B., *Uwagi o zgodności z Konstytucją znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Dąbrowski S., *Niezależność sędziowska a podział władz*, [w:] T. Wardyński, M. Niziołek (red.), *Granice dopuszczalnej ingerencji władzy wykonawczej i ustawodawczej we władzę*

- sądowniczą. *Niezależność sądownictwa i zawodów prawniczych jako fundamenty państwa prawa. Wyzwania współczesności*, Warszawa 2009.
- Dąbrowski S., Łazarska A., *Wątpliwości konstytucyjne związane z zakresem i rodzajem materii prawnej zawartej w regulaminie sądowym i innych aktach wykonawczych Ministra Sprawiedliwości*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 2.
- Ereciński T., *Dobrzy sędziowie są najważniejsi*, „Iustitia” 2001, nr 3.
- Gajda A., *Kontrola zarządcza w sądach powszechnych – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 2.
- Gołąb S., *Ustrój sądów powszechnych*, Warszawa 1929.
- Gutowski J., *Historia prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 1.
- Jakimko W., *Glosa do wyroku TK z dnia 15 stycznia 2009 r., K 45/07*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Markiewicz K., *Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad sądami i sędziami – de lege lata i de lege ferenda*, [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, Warszawa 2011.
- Niemiec T., *Dostęp Ministra Sprawiedliwości do akt sprawy sądowej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2013, nr 2.
- Niemiec T., *Nadzór zewnętrzny nad działalnością administracyjną sądów powszechnych*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2012, nr 4.
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005.
- Piotrowski R., *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
- Sarnecki P., *Zagadnienia samorządu sędziowskiego*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007.
- Sobczak J., *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów. Problem ważny i ciągle aktualny*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015, nr 4.
- Sobieralski K., *Nadzór w sądownictwie*, [w:] C. Kociński (red.), *Nadzór administracyjny*, Wrocław 2006.
- Wierzbowski M., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1985.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Akty prawne

- Ustawa z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1985 r., nr 31, poz. 137.
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 888 ze zm.
- Ustawa z 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 23.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

Ustawa z 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r., poz. 848.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18 czerwca 2009 r. w sprawie delegowania sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz świadczeń przysługujących sędziom delegowanym poza stałe miejsce pełnienia służby, Dz.U. nr 98, poz. 824.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, Dz.U. z 2012 r., poz. 1476.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2012 r. w sprawie nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, Dz.U. z 2013 r., poz. 69.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 1928 r., nr 12, poz. 93.

Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, Dz. Praw Państwa Polskiego nr 1, poz. 1.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2000 r., P 8/00, OTK 2000/6/189.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004/2/8.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK-A 2009/1/3.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK-A 2013/8/121.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2014 r., U 9/13, OTK-A 2014/5/51.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK-A 2015/9/147.

Rola Rady Ministrów w wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Anna Chmielarz-Grochal

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Uwagi ogólne

W styczniu 2018 r. minęło 25 lat obowiązywania w Polsce Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.¹ (dalej: Konwencja lub EKPC). Konwencja – zgodnie z art. 87 i art. 91 w zw. z art. 9 Konstytucji – jest częścią porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, źródłem prawa powszechnie obowiązującego, podlega bezpośrednio stosowaniu i ma pierwszeństwo w razie kolizji z ustawami. Relacje między Konwencją a Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej zasadniczo opierają się na równoważności standardów ochrony wolności i praw. Z obydwu wymienionych aktów wynikają dla państwa określone obowiązki, zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym². Przestrzeganie standardów konwencyjnych mieści się także w ramach wynikającego z art. 9 Konstytucji obowiązku przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W praktyce obowiązywania i stosowania Konwencji szczególne znaczenie ma fakt, że od 1 maja 1993 r. Polska podlega również jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: Trybunał lub ETPC) w sprawach skarg indywidualnych. Ma to dwojaki rodzaj konsekwencje.

Po pierwsze, obywatele polscy mogą skorzystać z przewidzianej Konwencją możliwości wniesienia przez każdą osobę, organizację pozarządową lub grupę jednostek skargi opartej na zarzucie naruszenia przez państwo praw zawartych w Konwencji

1 Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

2 Por. L. Garlicki, *Obowiązywanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 3, s. 21; L. Garlicki, M. Masternak-Kubiak, *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 179.

lub jej protokołach, ale dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji (art. 34 i 35 EKPC). Z mocy Konwencji państwo obowiązane jest wydany w tym trybie wyrok ETPC wykonać. Ciężar tego obowiązku spoczywa z reguły na organach władzy wykonawczej danego państwa. W Polsce podmiotem odpowiedzialnym za wykonywanie orzeczeń ETPC oraz wdrażanie i upowszechnianie standardów konwencyjnych jest Rada Ministrów. Trzeba przy tym zaznaczyć, że wyroki Trybunału nie mają charakteru konstytutywnego, tylko deklaratoryjny. Wykonanie wyroków ETPC przez państwo polega na realizacji określonych w nich środków indywidualnych (tj. wypłaty zasądzonej kwoty oraz usunięciu stanu naruszenia czy też tzw. *restitutio in integrum*)³ lub generalnych (zmiany prawa lub praktyki jego stosowania w danej dziedzinie)⁴. Wykonywanie wyroków Trybunału pozostaje pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy (art. 46 EKPC)⁵.

Po drugie, wypracowane i rozwijane w orzecznictwie ETPC konwencyjne standardy ochrony praw człowieka, jako część *acquis conventionnel*, powinny być przez państwa – strony Konwencji uwzględniane zarówno w działalności organów prawodawczych, jak i organów stosujących prawo, zwłaszcza sądów⁶. Wykładnia EKPC dokonywana przez Trybunał pozwala zidentyfikować i właściwie zinterpretować konwencyjne standardy ochrony praw jednostki, a w ten sposób dostarcza organom krajowym wskazówek interpretacyjnych co do sposobu i kierunku rozumienia przepisów stosowanych w sprawach dotyczących sfery wolności oraz praw jednostki.

3 Są to środki mające na celu zapewnienie, by stwierdzony przez Trybunał stan naruszenia EKPC wobec skarżącego ustał, a także by skarżący został postawiony, na ile to możliwe, w tej samej sytuacji, z której korzystał przed naruszeniem Konwencji.

4 Są to środki mające na celu zakończenie stanu naruszenia Konwencji i zapobieżenie nowym, podobnym naruszeniom tego aktu na przyszłość.

5 Zob. Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806dd2a5 (dostęp: 15.09.2018).

6 Zob. H. Keller, A. Stone Sweet, *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, [w:] H. Keller, A. Stone Sweet (red.), *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford 2008, s. 3 i n.; zob. też: E. Bjorge, *Domestic Application of the ECHR: Courts as Faithful Trustees*, Oxford 2015, s. 1; L. Garlicki, *Modelowy sposób stosowania Konwencji Europejskiej i orzecznictwa strasburskiego przez sądy*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, s. 24 i n.; L. Garlicki, *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie...*, s. 36 i n.; N. Póttorak, *Rola sądów administracyjnych w przestrzeganiu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie...*, s. 158 i n.; A. Chmielarz-Grochal, P. Florjanowicz-Błachut, *Bezpośrednie stosowanie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez sądy administracyjne*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia. Dylematy. Perspektywy*, Częstochowa 2017, s. 341–369.

Komitet Ministrów Rady Europy wydał dotychczas również wiele zaleceń dotyczących poszanowania praw człowieka, w których wskazuje państwom podlegającym jurysdykcji ETPC środki i kierunki pożądanego działania, zarówno w kontekście podejmowania środków skutkujących szybkim i skutecznym wykonaniem orzeczenia Trybunału⁷ i uruchamiania procedur w sprawie ponownego rozpatrywania lub wznowiania pewnych spraw na poziomie krajowym na skutek wyroku Trybunału⁸, jak i upowszechniania standardów wynikających z tej umowy międzynarodowej i orzecznictwa ETPC⁹ oraz zapobiegania naruszeniom Konwencji na przyszłość¹⁰. Nie bez znaczenia dla zapewnienia efektywności ochrony praw człowieka są również Deklaracje Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z Interlaken (2010), Izmiru (2011) i Brighton (2012) oraz Deklaracja Konferencji Wysokiego Szczebla w Brukseli na temat implementacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – naszej wspólnej odpowiedzialności (2015) i Deklaracja Konferencji Wysokiego Szczebla w Kopenhadze na temat dalszej reformy systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (2018)¹¹.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest rola Rady Ministrów w wykonywaniu orzeczeń ETPC, odczytywana przez pryzmat realizowanych w tym celu zadań i podejmowanych działań faktycznych. Wyodrębnione części tekstu oraz zawarte w nich uwagi służą potwierdzeniu tezy o wiodącej roli Rady Ministrów w wykonywaniu wyroków Trybunału¹².

7 Zalecenie CM/Rec(2008)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

8 Zalecenie Rec(2000)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ponownego rozpatrywania lub wznowiania pewnych spraw na poziomie krajowym na skutek wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

9 Zalecenie Rec(2002)13 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie publikacji i rozpowszechniania w państwach członkowskich tekstu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

10 Zalecenie Rec(2004)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz istniejącego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami wyrażonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; Zalecenie Rec(2004)6 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ulepszenia krajowych środków prawnych (odwoławczych); Zalecenie CM/Rec(2010)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące skutecznych środków odwoławczych na przewlekłość postępowania, wraz z Podręcznikiem dobrych praktyk; https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

11 Zob. https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

12 Zob. też: W. Brodziński, *Rozdział 11: Rada Ministrów*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 207.

Podstawy prawne kompetencji Rady Ministrów do działania w celu wykonania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Konwencja nie określa ani rodzajów organów krajowych, które powinny wykonywać orzeczenia ETPC, ani rodzaju czy form takich działań. Pozostaje to w sferze regulacji prawa krajowego o charakterze ustrojowym. Wynikający z art. 46 ust. 1 EKPC obowiązek państw do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami, dotyczy – jak można sądzić – w głównej mierze sfery działania władzy wykonawczej. Trzeba jednak mieć na względzie, że wynikający z art. 9 Konstytucji obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego jest adresowany do wszystkich organów państwa. Podstawy kompetencji Rady Ministrów w tym zakresie określa Konstytucja, choć nie czyni tego wprost, tj. przez bezpośrednie powierzenie rządowi kompetencji do wykonywania orzeczeń Trybunału.

Wykonywanie orzeczeń ETPC mieści się w ramach kompetencji Rady Ministrów z zakresu prowadzenia polityki zagranicznej (art. 146 ust. 1–2 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji). Mimo że kompetencja do prowadzenia polityki zagranicznej jest konstytucyjnie rozdzielona między Radę Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejm i Senat, to jednak tylko w odniesieniu do rządu ustawodawca konstytucyjny posłużył się formułą „prowadzi politykę [...] zagraniczną” (art. 146 ust. 1)¹³. Ponadto, zgodnie z Konstytucją Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9)¹⁴. Tym samym nie ma wątpliwości, że Rada Ministrów jest najbardziej konstytucyjnie umocowana do podejmowania decyzji związanych z wypełnianiem zobowiązań prawnomiędzynarodowych wynikających z członkostwa Polski w Radzie Europy, a więc także z podlegania jurysdykcji ETPC. Nie oznacza to, że pozostałe organy nie są odpowiedzialne za wykonywanie orzeczeń Trybunału, zwłaszcza w zakresie podejmowanych tzw. środków generalnych, polegających w szczególności na dokonywaniu niezbędnych zmian legislacyjnych, zmianie praktyki organów krajowych czy tłumaczeniu, publikacji i upowszechnianiu orzeczeń¹⁵.

13 Zob. L. Mażewski, *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3, s. 9.

14 Zob. D. Dudek, *Komentarz do art. 146*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 760 i n.

15 Zob. R. Kropiwnicki, *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014, s. 301 i n.

Powierzone Radzie Ministrów w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji tzw. ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z organizacjami międzynarodowymi – w odniesieniu do członkostwa Polski w Radzie Europy i związanego z tym uznania jurysdykcji ETPC – obejmuje różnego rodzaju działania. Są to działania takie jak: a) podejmowanie decyzji o charakterze strategicznym, związanych z członkostwem w tej organizacji międzynarodowej; b) wdrażanie w systemie prawa krajowego i upowszechnianie standardów poszanowania wolności i praw jednostki określonych w EKPC; c) reprezentowanie państwa w postępowaniach przed ETPC; d) wykonywanie orzeczeń ETPC wydanych w sprawach przeciwko Polsce, polegające na realizacji środków indywidualnych i generalnych; e) koordynacja wykonywania orzeczeń ETPC na poziomie konstytucyjnych organów państwa oraz organów administracji rządowej i samorządowej.

Podmioty rządowe odpowiedzialne za wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Kompetencje w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału oraz koordynacja tego procesu zostały w ramach Rady Ministrów powierzone ministrowi spraw zagranicznych i podległemu mu resortowi. Realizacja przez ministra spraw zagranicznych zadań w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC jest możliwa dzięki odpowiedniej strukturze organizacyjnej oraz współpracy z innymi resortami. W celu wykonania konkretnych orzeczeń ETPC Ministerstwo Spraw Zagranicznych współpracuje z resortami właściwymi przedmiotowo ze względu na przedmiot skargi indywidualnej skierowanej do ETPC. Współpraca ta ma służyć efektywności wykonywania orzeczeń ETPC w systemie prawa i praktyce organów krajowych¹⁶.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych wyodrębniono Departament do spraw Postępowania przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka. Celem jego działania jest reprezentacja interesów Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach skargowych przed międzynarodowymi organami stojącymi na straży ochrony praw człowieka, w szczególności przed ETPC. Departament inicjuje także działania na rzecz dostosowania polskiego ustawodawstwa i praktyki sądowej do międzynarodowych standardów w dziedzinie ochrony praw człowieka.

16 I. Wrońska, *Pozycja ustrojowa władzy wykonawczej w Polsce w aspekcie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 205–207.

W 2003 r. na mocy zarządzenia ministra spraw zagranicznych ustanowiono Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka¹⁷. Pełnomocnika wyznacza i odwołuje minister spraw zagranicznych w drodze decyzji¹⁸. Można wyodrębnić dwie sfery działania pełnomocnika. Po pierwsze, reprezentuje on Rzeczpospolitą Polską jako stronę w postępowaniu prowadzonym przed ETPC na zasadach określonych w regulaminie Trybunału¹⁹. Po drugie, pełnomocnik koordynuje współpracę rządu z innymi organami lub podmiotami zaangażowanymi w wykonywanie orzeczeń Trybunału. W tym zakresie pełnomocnik wykonuje następujące zadania: a) przewodniczy międzyresortowemu Zespołowi do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; b) przygotowuje plany działań oraz raporty z realizacji przez organy władzy publicznej działań służących wykonywaniu orzeczeń ETPC; c) opracowuje projekty rządowych informacji rocznych na temat wykonywania wyroków Trybunału; d) opiniuje rządowe projekty aktów prawnych pod względem zgodności ze standardami EKPC; e) koordynuje proces tłumaczenia na język polski orzeczeń ETPC oraz innych dokumentów Rady Europy i Trybunału dotyczących standardów ochrony praw człowieka²⁰.

Pełnomocnik przy wykonywaniu powierzonych zadań jest obowiązany kierować się potrzebą ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej oraz zapewnienia poszanowania prawa, w tym zobowiązań prawnomiędzynarodowych państwa w dziedzinie praw człowieka. Pełnomocnik ma obowiązek przedkładania ministrowi spraw zagranicznych półrocznych sprawozdań ze swej działalności, które po akceptacji przez ministra są przekazywane do wiadomości członkom Rady Ministrów. W sprawozdaniach pełnomocnik zamieszcza zwięzły opis stanu skarg wniesionych do ETPC przeciwko Polsce i toczących się postępowań oraz informację w przedmiocie realizacji przez państwo zobowiązań wynikających z orzeczeń Trybunału. Do sprawozdań mogą zostać dołączone propozycje zmian usta-

17 Zarządzenie nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 października 2003 r. w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Dz.Urz. MSZ z 2003 r., nr 4, poz. 53 ze zm.

18 W latach 1994–2003 tożsamą rolę pełnił Pełnomocnik do spraw reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka Krzysztof Drzewicki. Od 2003 r. funkcję pełnomocnika pełnili kolejno: Jakub Wołásiewicz (2003–2012) i Justyna Chrzanowska (2012–2018). Od dnia 16 października 2018 r. pełnomocnikiem jest Jan Sobczak. We wrześniu 2012 r. minister spraw zagranicznych wyznaczył również dwóch zastępców pełnomocnika oraz Pełnomocnika do spraw koordynacji wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

19 Zob. https://echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (dostęp: 15.09.2018).

20 Zob. J. Chrzanowska, *Rola Agenta Rządu w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 30 maja 2017 r. w Warszawie*, Warszawa 2017, s. 27 i n.

wodawczych w celu prawidłowego wykonywania zobowiązań państwa w zakresie ochrony praw człowieka oraz wynikające z orzecznictwa ETPC wnioski dotyczące działań krajowych organów administracji publicznej.

W ramach realizacji powierzonych zadań pełnomocnik współdziała z właściwymi komórkami organizacyjnymi ministerstw oraz innych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za obsługę organów władzy publicznej. Współpraca jest zatem bardzo ważnym elementem realizacji przez organy władzy publicznej zobowiązań państwa wynikających z członkostwa w Radzie Europy i związanego z tym uznania jurysdykcji ETPC.

Z kolei w lipcu 2007 r. utworzono międzyresortowy Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²¹ (dalej: Zespół), który koordynuje wykonywanie orzeczeń Trybunału. W ten sposób Polska zrealizowała zalecenie CM/REC(2008)2 dotyczące skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków ETPC. Zespół został pomyślany jako organ opiniotwórczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów. W jego skład wchodzi: przewodniczący – Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, przedstawiciele poszczególnych resortów rządowych, eksperci wyznaczeni przez Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (członkowie) i sekretarz – osoba wyznaczona przez przewodniczącego Zespołu spośród pracowników komórki organizacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych odpowiedzialnej za reprezentację Polski przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka.

Zadania Zespołu zostały szeroko określone przepisami zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów, które również w tym zakresie ulegało zmianie od 2007 r. Do zadań Zespołu należą: a) wypracowywanie, na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych lub przewodniczącego Zespołu, propozycji stanowisk dotyczących najważniejszych problemów wynikających ze skarg komunikowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zwany dalej „Trybunałem”, oraz wydanych przez niego orzeczeń w sprawach przeciwko Polsce; b) wypracowywanie oraz przedstawianie Radzie Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych lub przewodniczącego Zespołu, propozycji działań mających na celu zapobieganie naruszaniu przez Polskę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; c) monitorowanie wykonywania wyroków i decyzji Trybunału wobec Polski w oparciu o dokumenty i informacje dotyczące wykonywania wyroków i decyzji przedstawiane przez właściwych ministrów z własnej inicjatywy lub na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz analizowanie

21 Zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/159,Zespol-do-spraw-Europejskiego-Trybunalu-Praw-Czlowieka.html> (dostęp: 15.09.2018).

ewentualnych problemów związanych z ich wykonywaniem; d) przygotowywanie rocznych informacji na temat stanu wykonywania wyroków Trybunału, przedkładanych w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku stanowiącym okres sprawozdawczy, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, do przyjęcia Radzie Ministrów; e) opiniowanie, na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, innego właściwego ministra lub przewodniczącego Zespołu, projektów aktów prawnych budzących szczególne wątpliwości co do ich zgodności z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z orzecznictwem Trybunału; f) omawianie najważniejszych problemów dotyczących orzecznictwa Trybunału wobec innych państw, a także ogólnych problemów dotyczących funkcjonowania Trybunału i ich implikacji dla Polski; g) analizowanie, na wniosek członków Zespołu, innych problemów związanych z problematyką ochrony praw człowieka.

Zespół obraduje na posiedzeniach *in pleno* oraz w ramach grup roboczych. Podczas posiedzeń omawiane i analizowane są problemy wynikające ze skarg komunikowanych rządowi i wyroków wydawanych przez Trybunał. Na forum Zespołu omawiane są również szczególnie znaczące problemy dotyczące zgodności projektowanych zmian ustawowych z Konwencją, z którymi mogą się wiązać istotne skutki dla prawa lub praktyki w Polsce. W trybie obiegowym Zespół uzgadnia plany działania rządu w zakresie wykonywania poszczególnych wyroków Trybunału.

Posiedzenia plenarne odbywają się co najmniej raz na kwartał. Są zwoływane przez przewodniczącego Zespołu z własnej inicjatywy, na wniosek sekretarza lub na wniosek co najmniej połowy członków Zespołu. Poza członkami Zespołu w posiedzeniach, z głosem doradczym, uczestniczą przedstawiciele innych instytucji i urzędów państwowych, w szczególności przedstawiciele Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, sądów powszechnych i administracyjnych, Prokuratora Generalnego, Komendanta Głównego Policji, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Rady Legislacyjnej, Rządowego Centrum Legislacji, a także przedstawiciele innych właściwych organów administracji rządowej i samorządowej, zawodów prawniczych oraz organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka.

Niezależnie od posiedzeń plenarnych członkowie Zespołu współpracują w ramach grup roboczych, gdzie omawiana jest strategia wykonywania konkretnych wyroków ETPC. W spotkaniach grup roboczych uczestniczą przedstawiciele tych resortów lub instytucji, które ze względu na swoją właściwość są zainteresowane wykonaniem danego wyroku ETPC.

Przewodniczący Zespołu jest obowiązany do przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów kwartalnych sprawozdań z działalności Zespołu (do 10 dnia miesiąca następującego po zakończeniu okresu sprawozdawczego). W sprawozdaniach

przewodniczący Zespołu może zwrócić uwagę na problemy dotyczące funkcjonowania Zespołu, w tym np. na brak wyznaczenia członków Zespołu przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania lub niedopełnienie przez organy administracji rządowej oraz podległe im państwowe jednostki organizacyjne obowiązków wynikających z zarządzenia nr 73.

Działania rządu w zakresie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W ramach wykonywania orzeczeń ETPC Rada Ministrów podejmuje różnego rodzaju działania, które opierają się – co już zostało zaznaczone – na współpracy resortów rządowych także z organami zewnętrznymi, w szczególności z Sejmem i Senatem²². Od 2013 r. Rada Ministrów zatwierdza roczne raporty z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę²³, które sporządza Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed ETPC na podstawie materiałów przedłożonych przez poszczególne resorty i inne podmioty odpowiedzialne za wykonanie konkretnych orzeczeń. Raport zawiera dane statystyczne i zestawienia wyroków ETPC zapadłych w sprawach polskich w roku objętym sprawozdawczością oraz spraw pozostających w procedurze wykonywania przed Komitetem Ministrów Rady Europy. Zawiera on rów-

22 Członkowie Rady Ministrów m.in. uczestniczą w posiedzeniach sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, podczas których rozpatrywane są np. roczne sprawozdania z prac rządu nad wykonaniem wyroków ETPC. W dniu 5 lutego 2014 r. na wspólnym posiedzeniu sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych powołano Podkomisję stałą do spraw wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Miało to służyć m.in. wykonaniu Rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy: Resolution 1823 (2011), *National parliaments: guarantors of human rights in Europe*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=en> (dostęp: 15.09.2018). Do kompetencji podkomisji należało szczegółowe rozpatrywanie informacji Rady Ministrów na temat stanu wykonywania przez Polskę wyroków ETPC, monitorowanie wyroków Trybunału, które zostały wydane w sprawach przeciwko Polsce i przygotowanie projektów dezyderatów lub opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie realizacji przez Radę Ministrów obowiązku wykonania przez Polskę wyroków ETPC. Pod koniec 2015 r. Podkomisja przestała jednak funkcjonować. Zob. m.in. A. Szklanna, *Rola parlamentu krajowego w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 91 i n.

23 Pierwszy raport dotyczył roku 2012.

niez opis wykonanych w danym roku orzeczeń, pełne teksty wszystkich planów działań i raportów z wykonania wyroków Trybunału przedłożonych przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej do Rady Europy oraz teksty decyzji przyjętych w sprawach polskich przez Komitet Ministrów Rady Europy. W raporcie prezentowane są ponadto wybrane działania podejmowane na rzecz usprawnienia wykonywania wyroków ETPC i upowszechnienia orzecznictwa Trybunału (np. informacje o przetłumaczonych na język polski orzeczeniach Trybunału w sprawach przeciwko innym państwom, o zorganizowanych konferencjach, wizytach, konkursach itp.). Do raportu dołączany jest wykaz pożądaných w kontekście wykonywania wyroków Trybunału zmian w prawie i praktyce jego stosowania. Raport rozpatrywany jest na posiedzeniu senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Dla uznania przez Komitet Ministrów Rady Europy, że Polska wykonała dany wyrok Trybunału zazwyczaj nie wystarczy zastosowanie tzw. środków indywidualnych. Z punktu widzenia standardów konwencyjnych, jeżeli źródłem naruszenia EKPC było obowiązujące prawo krajowe lub niezgodna ze standardami strasburskimi praktyka jego stosowania, konieczne jest podjęcie działań o charakterze generalnym. Rada Ministrów podejmuje w tym zakresie następujące typy działań: 1) wykonawcze *sensu stricto* (związane z wykonaniem konkretnego orzeczenia w sprawie przeciwko Polsce); 2) programowe (ustalenia co do działań służących wykonaniu orzeczeń); 3) legislacyjne (inicjowanie zmian w prawie, w szczególności inicjatywa ustawodawcza); 4) koordynujące (działalność Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka); 5) kooperacyjne (współpraca z innymi organami państwa w celu wykonania orzeczeń); 6) propagujące standardy konwencyjne (tłumaczenia orzeczeń ETPC oraz ich publikowanie i upowszechnianie); 7) edukacyjne (upowszechnianie wiedzy na temat EKPC oraz orzecznictwa ETPC w ramach organizacji wykładów, konferencji i seminariów, np. Warszawskie Seminaria Praw Człowieka jako międzynarodowe forum wymiany doświadczeń kadry naukowej i praktyków związanych z działalnością ETPC); 8) sprawozdawcze (coroczny raport z wykonania orzeczeń Trybunału).

Spośród wymienionych wyżej form aktywności Rady Ministrów mających na celu wykonywanie orzeczeń ETPC warto zwrócić uwagę na dwa działania, których zainicjowanie i realizacja przynoszą zakładane rezultaty, co przekłada się na spadek liczby wnoszonych skarg oraz spraw polskich pozostających do wykonania w Sekcji Wykonywania Wyroków Sekretariatu Rady Europy. Pozwoliły one bowiem na wypracowanie swego rodzaju optymalnego modelu – formuły pozwalającej w sposób systematyczny i regularny badać zgodność przepisów i praktyki krajowej ze standardem strasburskim. Pierwsze ramy instytucjonalne w zakresie wykonywania wyroków strasburskich na poziomie krajowym zostały określone w Programie Działania Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Program Działania Rządu

lub Program), który Rada Ministrów przyjęła 17 maja 2007 r.²⁴ U jego podstaw leży także dążenie do wzmocnienia poszanowania praw człowieka i zasady rządów prawa w Polsce. W celu zapewnienia kompleksowego i zgodnego ze standardami konwencyjnymi wykonywania orzeczeń strasburskich szczególnie istotne było powołanie zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 19 lipca 2007 r. międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z perspektywy ponad dziesięciu lat jego funkcjonowania można bowiem stwierdzić, że Zespół jest skutecznym mechanizmem koordynacji działań rządu w odniesieniu do naruszeń Konwencji przez Polskę, opartym na ścisłej współpracy międzyresortowej.

Program Działań Rządu zawierał propozycje działań mających na celu zwiększenie skuteczności wykonywania wyroków ETPC wobec Polski oraz zapobieganie na przyszłość stwierdzaniu przez Trybunał naruszenia postanowień Konwencji przez Polskę. Nie przesądzał on – właśnie z uwagi na programowy charakter zawartych w nim postanowień – konkretnych kierunków przyszłych rozwiązań, zwłaszcza prawnych, gdyż te kształtują się pod wpływem bieżącego orzecznictwa ETPC. Program stał się zatem podstawą systematycznego, opartego na współpracy, działania w celu poprawy prawa i praktyki krajowej w dziedzinie praw człowieka, w tym upowszechniania wiedzy na temat EKPC. W części II pt. „Polepszanie prawa i praktyki krajowej” wymienione zostały obszary, w których uznano za konieczne wprowadzenie zmian zgodnie z orzecznictwem ETPC, w tym m.in. przewlekłość postępowań sądowych i administracyjnych, rozszerzenie dostępu do sądu (np. zwiększenie gwarancji dla osób korzystających z bezpłatnej pomocy prawnej i wnioskujących o zwolnienie od opłat sądowych), zasady stosowania tymczasowego aresztowania i pozbawienia wolności, cenzura korespondencji z Trybunałem osób pozbawionych wolności, wzmocnienie skuteczności prawa rodziców do kontaktów z dzieckiem. Z kolei w części III sformułowano katalog działań edukacyjnych w społeczeństwie oraz omówiono sposoby upowszechniania standardów praw człowieka wśród organów, sądów i innych instytucji. Szczególnie istotna okazała się część V Programu oraz postanowienia dotyczące współpracy między ministrem spraw zagranicznych i pozostałymi ministrami w związku z problematyką skarg komunikowanych przez ETPC i wykonywaniem wydawanych przez niego wyroków. Wśród tych postanowień znalazł się także postulat utworzenia stałego międzyresortowego Zespołu przy Prezesie Rady Ministrów do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Realizacja Programu w praktyce opierała się na kooperacji między resortami rządowymi, w której rolę koordynatora spełniał minister spraw zagranicznych. W dniu 3 października 2012 r. Rada Ministrów przyjęła w trybie obiegowym *Spra-*

24 Zob. https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/program_dzialan_rzadu_ws_wykonywania_wyrokow_etpcz/program_dzialan_rzadu_w_sprawie_wykonywania_wyrokow_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka (dostęp: 15.09.2018).

wozdanie z realizacji Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej za okres 07.2008–07.2012²⁵. W ten sposób zamknięto realizację Programu, wskazując na potrzebę zmiany zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów w celu uregulowania pracy Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie wykonywania wyroków ETPC w systemie polegającym na bieżącym wykonywaniu i sprawozdawczości w cyklach rocznych, bez konieczności opracowywania kolejnego programu działań rządu.

Co istotne, wypracowywanie stanowisk rządu polskiego w odniesieniu do komunikowanych skarg oraz wykonywanie wyroków ETPC opierało się i nadal opiera na ścisłej współpracy ministrów. W ramach owej współpracy minister spraw zagranicznych informuje pozostałych ministrów o skargach zakomunikowanych przez Trybunał, które mają szczególnie istotne znaczenie dla prawa i praktyki krajowej. Ministrowie z kolei przekazują ministrowi spraw zagranicznych informacje, dokumenty i wyjaśnienia niezbędne do przygotowania stanowiska rządu w przedmiocie skarg złożonych przeciwko Polsce. Szczególnie istotna – z uwagi na stosunkowo dużą liczbę skarg dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (w tym zwłaszcza przewlekłości postępowań sądowych) – jest stała współpraca Ministerstwa Spraw Zagranicznych z Ministerstwem Sprawiedliwości, które opiniuje skargi zakomunikowane rządowi w tego typu sprawach. W procesie współpracy uczestniczą także instytucje spoza struktury rządowej, m.in. Prokuratura Generalna, Rzecznik Praw Obywatelskich, Naczelny Sąd Administracyjny oraz Kancelarie Sejmu i Senatu.

Niewątpliwie utworzenie w dniu 19 lipca 2007 r. Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znacząco przyczyniło się do urzeczywistnienia założeń Programu Działań Rządu, a po zakończeniu jego realizacji Zespół pozostał skutecznym mechanizmem współpracy międzyresortowej w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału przez Polskę. Zespół to realne forum wypracowywania propozycji działań rządu i uzgodnień w zakresie bieżących problemów związanych z wykonywaniem orzeczeń ETPC w sprawach przeciwko Polsce oraz propozycji działań mających na celu zapobieganie naruszaniu Konwencji przez Polskę. Podstawowym zadaniem Zespołu jest zaś monitorowanie wykonywania wyroków i decyzji Trybunału wobec Polski.

Zadanie polegające *in genere* na monitorowaniu wykonywania wyroków ETPC Zespół realizuje na podstawie dokumentów i informacji przedstawianych przez ministrów właściwych ze względu na treść stwierdzonego przez Trybunał naruszenia w terminach określonych w § 4b zarządzenia nr 73. Szczególna rola przypada przewodniczącemu Zespołu, który wspiera (przede wszystkim informuje członków Zespołu o orzeczeniach wydanych przez ETPC oraz o stanie wy-

25 Zob. <https://www.msz.gov.pl/resource/c48983b6-56d3-446a-b9c5-dfb4869092c7:JCR> (dostęp: 15.09.2018).

konywania wyroków i decyzji Trybunału przez Polskę) i koordynuje realizację tego zadania. Ministrowie są obowiązani przedłożyć następujące dokumenty: a) tłumaczenie wyroku na język polski (chyba że w świetle klasyfikacji spraw stosowanej przez ETPC wyrok dotyczy spraw powtarzalnych i minister właściwy wraz z przewodniczącym Zespołu uznają za wystarczające przetłumaczenie wyroków Trybunału wydanych w innych podobnych sprawach); b) plan działań w sprawie wykonania ostatecznego wyroku Trybunału, zawierający informacje na temat wymaganych i planowanych środków indywidualnych i generalnych wraz z terminami ich wdrożenia; c) raport z działań podjętych w celu wykonania ostatecznego wyroku Trybunału, zawierający informacje na temat zrealizowanych środków indywidualnych i generalnych niezbędnych dla pełnego wykonania wyroku. Ministrowie przedkładają również informację na temat działań mających na celu upowszechnienie wyroku wśród podmiotów, których działania lub zaniechania dotyczą lub może dotyczyć stwierdzone przez Trybunał naruszenie Konwencji oraz zaktualizowane informacje na temat stanu wdrażania planu działań. W ramach monitorowania wykonywania decyzji ETPC Zespół opiera swoje działania na informacji ministra właściwego z uwagi na przedmiot decyzji o rozpowszechnieniu wśród organów, których działanie lub zaniechanie było przedmiotem skargi do Trybunału, informacji na temat treści ugody lub deklaracji jednostronnej wraz z informacją na temat mającego zastosowanie standardu konwencyjnego określonego w orzecznictwie Trybunału. Minister właściwy informuje także o działaniach planowanych lub podjętych przez podległe mu lub nadzorowane przez niego organy władzy publicznej, jeżeli takie działania są niezbędne w celu wykonania orzeczenia.

Do ważnych obowiązków Zespołu należy przygotowywanie rocznych informacji na temat stanu wykonywania wyroków ETPC. Informacje te, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych, Zespół przedkłada Radzie Ministrów w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku stanowiącym okres sprawozdawczy. Podstawę wykonania tego zadania stanowią składane przez członków Zespołu jego przewodniczącemu – w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku stanowiącym okres sprawozdawczy – zbiorcze informacje na temat działań podjętych przez reprezentowany podmiot w celu wykonania wyroków Trybunału pozostających w ich właściwości, informacje na temat aktualnego stanu wykonania wyroków oraz ewentualnych przeszkód napotykanych w procesie wykonywania wyroków.

Utworzenie Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co potwierdza praktyka, było bardzo dobrą decyzją polityczną Prezesa Rady Ministrów. Na efektywność prac Zespołu wpływa bez wątpienia aktywność samego przewodniczącego, który w imieniu ministra spraw zagranicznych pełni faktyczną rolę koordynatora uzgodnień międzyresortowych we współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Dzięki pracom członków Zespołu w ciągu ostatnich lat znacznie wzrosła liczba orzeczeń ETPC uznanych przez Komitet Ministrów Rady Europy

za wykonane przez Polskę, a tym samym doszło do zmniejszenia liczby orzeczeń Trybunału pozostających w procedurze wykonywania²⁶.

Warto dodać, że dzięki inicjatywie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w dniu 24 marca 2014 r. między Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym doszło do zawarcia porozumienia w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu²⁷, do którego w sierpniu 2015 r. przystąpił Prokurator Generalny²⁸. Realizacja tego porozumienia służy wykonaniu Zalecenia CM/Rec(2002)13 w sprawie publikacji i rozpowszechniania w państwach członkowskich tekstu EKPC oraz orzecznictwa ETPC.

Podsumowanie

Rada Ministrów, realizując zadania określone w art. 146 ust. 1–2 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji, odgrywa kluczową rolę w realizacji orzeczeń ETPC przez państwo. Działania Rady Ministrów w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC wydanych w sprawach przeciwko Polsce, zarówno na poziomie środków indywidualnych, jak i generalnych, można ocenić pozytywnie²⁹. Uzyskanie pozytywnych rezultatów jest możliwe dzięki temu, że realizacja orzeczeń Trybunału strasburskiego opiera się na skoordynowanej współpracy międzyresortowej. Celem efektywnego wykonywania orzeczeń ETPC rząd podejmuje także współpracę z innymi organami państwa (np. z parlamentem w zakresie koniecznych zmian w systemie prawa). Nie bez znaczenia jest również prowadzony przez parlament monitoring działań rządu, w szczególności na forum Komisji Praw Człowieka, Praworzędności i Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

26 Zob. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. 25 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, s. 15–16, <https://www.msz.gov.pl/resource/64a2dc36-e2ea-4b3b-9c45-7360f27b826b:JCR> (dostęp: 15.09.2018).

27 Zob. <https://www.msz.gov.pl/resource/85eb2e14-e220-4874-834b-4c4b4a94c249:JCR> (dostęp: 15.09.2018).

28 Zob. <https://www.msz.gov.pl/resource/aaaf2c77-5683-453b-8dae-8e465e6c1790:JCR%3E> (dostęp: 15.09.2018).

29 Por. G. Mayer, *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich – dokonania ostatnich 20 lat*, [w:] *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 45 i n. Zob. także: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Wyrok w Strasburgu to nie koniec! Raport na temat wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, red. P. Kładoczny, K. Wiśniewska, Warszawa 2018, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/11/Wykonywanie-wyrok%C3%B3w-ETPC-2018-FIN.pdf> (dostęp: 7.12.2018).

Wpisana w procedurę wykonywania orzeczeń Trybunału strasburskiego współpraca międzyresortowa przynosi efekty dzięki działalności Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na efektywność prac zespołu przekłada się aktywna działalność przewodniczącego Zespołu, tj. Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, który jest także pełnomocnikiem procesowym rządu przed Trybunałem. Utworzenie Zespołu i realizacja powierzonych mu zadań pozwoliły na faktyczne skoordynowanie współpracy międzyresortowej, co można odczytywać w kategorii dobrej praktyki. W głównej mierze dzięki działaniom Zespołu Polska jest obecnie jednym z liderów pod względem zamkniętych postępowań strasburskich.

Na pozytywną ocenę prac rządu wpływają koordynowane przez Pełnomocnika i dyskutowane na forum Zespołu działania na rzecz koniecznych – z punktu widzenia orzecznictwa strasburskiego w sprawach przeciwko Polsce – zmian prawa i praktyki krajowej. Na szeroką skalę podejmowane są również inicjatywy rządu związane z upowszechnianiem standardów konwencyjnych i orzecznictwa Trybunału strasburskiego (np. tłumaczenia wyroków wydanych wobec innych państw), co jest kolejnym szczególnym przykładem dobrej praktyki.

Działania Rady Ministrów w celu wykonania orzeczeń ETPC i upowszechniania standardów konwencyjnych w prawie polskim oraz praktyce krajowej przekładają się na spadek zarówno liczby skarg kierowanych przeciwko Polsce, jak i liczby spraw pozostających w nadzorze Komitetu Ministrów Rady Europy. Z danych zawartych w corocznych rządowych raportach z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę oraz w rocznych raportach Komitetu Ministrów Rady Europy wydawanych w ramach nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału wynika, że liczba orzeczeń przeciwko Polsce pozostających w nadzorze Komitetu Ministrów na koniec 2017 r. spadła do 124 (102 wyroki i 23 decyzje zatwierdzające ugodę), podczas gdy na koniec 2016 r. w wykonywaniu pozostawały 223 orzeczenia, a jeszcze w 2011 r. – 924 orzeczenia³⁰. Zgodnie z ostatnim raportem Komitetu Ministrów Rady Europy pt. „Nadzór nad wykonywaniem wyroków i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka za 2017 r.”, opublikowanym w dniu 4 kwietnia 2018 r.³¹, Komitet Ministrów uznał za wykonane 133 orzeczenia (w 2016 r. było to 170 orzeczeń, a w 2015 r. – 289 orzeczeń). W efekcie liczba spraw pozostających w wykonaniu jest najniższa od 10 lat, co może tylko potwierdzać skuteczność reprezentacji procesowej i działań podejmowanych przez polski rząd w celu wykonywania wyroków ETPC.

30 Raporty z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za lata: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/ (dostęp: 15.09.2018).

31 *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights. 11th Annual Report of the Committee of Ministers 2017*, <https://rm.coe.int/annual-report-2017/16807af92b> (dostęp: 15.09.2018).

Santrauka

Ministrų Tarybos vaidmuo įgyvendinant Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimus

Lenkijos Ministrų Taryba vaidina pagrindinį vaidmenį įgyvendinant Europos žmogaus teisių konvencijos 46 str. įtvirtintą pareigą vykdyti Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimus bylose prieš Lenkiją. Vadovaujantis Konstitucija, Ministrų Taryba yra labiausiai įgaliota atlikti šią pareigą, kadangi vadovaujantis Konstitucijos 146 str, ji įgyvendina užsienio politiką ir vykdo bendrą santykių vadybą su kitomis valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis. Tačiau ir kitos valstybės valdžios institucijos (Seimas, Senatas ir Respublikos Prezidentas) taip pat privalo laikytis Strasbūro teismo sprendimų. Siekiant veiksmingai įgyvendinti Europos žmogaus teisių konvencijoje įtvirtintus standartus ir užtikrinti, kad valstybė laikytųsi Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų, reikalingas šių institucijų bendradarbiavimas.

Ministrų Taryba yra institucija, atsakinga ne tik už EŽTT sprendimų vykdymą, bet ir už Konvencijos standartų įgyvendinimą ir jų sklaidą. Šiuo tikslu ji vykdo įvairias veiklos rūšis. 2007 m. buvo priimta „Vyriausybės veiksmų programa dėl Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų prieš Lenkijos Respubliką įgyvendinimo“, kurioje nustatyti sistemingi, bendradarbiavimą skatinantys veiksmai siekiant tobulinti teisę ir nacionalinę praktiką žmogaus teisių srityje, įskaitant informavimą apie Konvenciją ir Strasbūro teismo praktiką. Nuo 2013 m. Ministrų Taryba kasmet rengia ataskaitą apie Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų įgyvendinimą, kuri turi būti patvirtinta Seime ir Senate.

EŽTT sprendimų vykdymas ir šio proceso koordinavimas buvo patikėti Užsienio reikalų ministrai ir jo pavaldžiai ministerijai. Siekiant užtikrinti EŽTT sprendimų efektyvų įgyvendinimą teisės sistemoje ir nacionalinių valdžios institucijų praktikoje, Užsienio reikalų ministerija bendradarbiauja su objektyviai kompetentingomis (atsižvelgiant į individualaus skundo objektą) institucijomis.

Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimų vykdymo koordinavimas priklauso 2007 m. įsteigta Europos žmogaus teisių teismo tarpžinybinei grupei. Tai Ministro Pirmininko patariamasis organas, į kurį įeina atskirų ministerijų atstovai. Grupės darbui vadovauja Užsienio reikalų ministro įgaliotasis atstovas Europos žmogaus teisių teisme, kuris taip pat atstovauja valstybei EŽTT procesuose.

Literatura

- Bjorge E., *Domestic Application of the ECHR: Courts as Faithful Trustees*, Oxford 2015.
- Brodziński W., *Rozdział 11: Rada Ministrów*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Chmielarz-Grochal A., Florjanowicz-Błachut P., *Bezpośrednie stosowanie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez sądy administracyjne*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia. Dylematy. Perspektywy*, Częstochowa 2017.
- Chrzanowska J., *Rola Agenta Rządu w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 30 maja 2017 r. w Warszawie*, Warszawa 2017.
- Dudek D., *Komentarz do art. 146*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz. Art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Masternak-Kubiak M., *Władza sądownicza RP a stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Modelowy sposób stosowania Konwencji Europejskiej i orzecznictwa strasburskiego przez sądy*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Obowiązywanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 3.
- Garlicki L., *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016.
- Keller H., Stone Sweet A., *The Reception of the ECHR in National Legal Orders*, [w:] H. Keller, A. Stone Sweet (red.), *A Europe of Rights. The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford 2008.
- Kropiwnicki R., *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, Wrocław 2014.
- Mayer G., *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich – dokonania ostatnich 20 lat*, [w:] *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 30 maja 2017 r. w Warszawie*, Warszawa 2017.

- Mażewski L., *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3.
- Półtorak N., *Rola sądów administracyjnych w przestrzeganiu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016.
- Szklanna A., *Rola parlamentu krajowego w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 30 maja 2017 r. w Warszawie*, Warszawa 2017.
- Wrońska I., *Pozycja ustrojowa władzy wykonawczej w Polsce w aspekcie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B.

Akty prawne

- Deklaracja Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z Interlaken, 19 lutego 2010 r., https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).
- Deklaracja Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z Izmiru, 26–27 kwietnia 2011 r., https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).
- Deklaracja Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z Brighton, 18–20 kwietnia 2012 r., https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).
- Deklaracja Konferencji Wysokiego Szczebla w Brukseli na temat implementacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – naszej wspólnej odpowiedzialności 27 marca 2015 r., https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).
- Deklaracja Konferencji Wysokiego Szczebla w Kopenhadze na temat dalszej reformy systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, 12–13 kwietnia 2018 r., https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.
- Resolution 1823 (2011), *National Parliaments: guarantors of human rights in Europe*, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18011&lang=en> (dostęp: 15.09.2018).
- Rules of Court, 1 August 2018, https://echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (dostęp: 15.09.2018).
- Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (adopted by the Committee of Ministers on 10 May

2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806dd2a5 (dostęp: 15.09.2018).

Zalecenie CM/Rec(2008)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

Zalecenie CM/Rec(2010)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące skutecznych środków odwoławczych na przewlekłość postępowania, wraz z Podręcznikiem dobrych praktyk, https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

Zalecenie Rec(2000)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ponownego rozpatrywania lub wznawiania pewnych spraw na poziomie krajowym na skutek wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

Zalecenie Rec(2002)13 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie publikacji i rozpowszechniania w państwach członkowskich tekstu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

Zalecenie Rec(2004)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz istniejącego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami wyrażonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

Zalecenie Rec(2004)6 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ulepszenia krajowych środków prawnych (odwoławczych), https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km (dostęp: 15.09.2018).

Zarządzenie nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 października 2003 r. w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Dz.Urz. MSZ z 2003 r., nr 4, poz. 53 ze zm.

Zarządzenie nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/159,Zespol-do-spraw-Europejskiego-Trybunalu-Praw-Czlowieka.html> (dostęp: 15.09.2018).

Pozostałe źródła

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Wyrok w Strasburgu to nie koniec! Raport na temat wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, red. P. Kładoczny, K. Wiśniewska, Warszawa 2018, <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/11/Wykonywanie-wyrok%C3%B3w-ETPC-2018-FIN.pdf> (dostęp: 7.12.2018).

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. 25 lat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce*, <https://www.msz.gov.pl/resource/64a2dc36-e2ea-4b3b-9c45-7360f27b826b>:JCR (dostęp: 15.09.2018).
- Porozumienie w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu zawarte w dniu 24 marca 2014 r. w Warszawie między Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, <https://www.msz.gov.pl/resource/85e-b2e14-e220-4874-834b-4cdb4a94c249>:JCR (dostęp: 15.09.2018).
- Porozumienie w sprawie przystąpienia Prokuratora Generalnego do porozumienia w sprawie tłumaczenia i udostępniania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 24 marca 2014 r. zawarte w dniu 31 sierpnia 2015 r. w Warszawie między Ministrem Sprawiedliwości, Ministrem Spraw Zagranicznych, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym, Prokuratorem Generalnym, <https://www.msz.gov.pl/resource/aaaf2c77-5683-453b-8dae-8e465e6c1790>:JCR%3E (dostęp: 15.09.2018).
- Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 17 maja 2007 r., https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/program_dzialan_rzadu_ws_wykonywania_wyrokow_etpcz/program_dzialan_rzadu_w_sprawie_wykonywania_wyrokow_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka (dostęp: 15.09.2018).
- Raporty z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za poszczególne lata: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/ (dostęp: 15.09.2018).
- Sprawozdanie z realizacji Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej za okres 07.2008–07.2012*, <https://www.msz.gov.pl/resource/c48983b6-56d3-446a-b9c5-dfb4869092c7>:JCR (dostęp: 15.09.2018).
- Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights. 11th Annual Report of the Committee of Ministers 2017*, <https://rm.coe.int/annual-report-2017/16807af92b> (dostęp: 15.09.2018).

Odpowiedzialność polityczna Rady Ministrów

Aldona Domańska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Odpowiedzialność podmiotów sprawujących władzę należy do podstawowych wymogów współczesnych demokracji. Stanowi część demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy państwowej¹.

Współcześnie odpowiedzialność podmiotów piastujących władzę jest gwarancją praworządności. Jest „korelatem władzy, tak iż zakres i rodzaj władzy określają zakres i rodzaj odpowiedzialności”².

Już Monteskiusz pisał, że „wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużywać; posuwa się tak daleko, aż napotka granice”³. Dlatego tak istotne jest, by państwo wyznaczało granice dopuszczalnych działań organów władzy oraz przejrzysty system egzekwowania odpowiedzialności w przypadku ich przekroczenia. Ponadto należy przyjąć, że dla polityka udział w rządzeniu państwem dla dobra wspólnego stanowi istotę odpowiedzialności⁴. Zaś odpowiedzialność polityków to naturalne następstwo dokonanych przez nich wyborów.

Na gruncie prawa konstytucyjnego wyróżniamy dwa rodzaje odpowiedzialności: polityczną (parlamentarną) i prawną (konstytucyjną). Przedmiotem niniejszego opracowania pozostanie wyłącznie odpowiedzialność polityczna, zawężona podmiotowo do członków Rady Ministrów.

Odpowiedzialność polityczna – jako jedna z form odpowiedzialności organów władzy – jest elementem koniecznym realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego oraz podziału władzy; jest komponentem współczesnego pojęcia demokracji oraz instrumentem kontroli władzy. Zdaniem Philippe’a Brauda funkcją odpowiedzialności politycznej jest to, że wyłączone są z jej zakresu podmiotowego inne podmioty uczest-

1 R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998, s. 69.

2 J. Hudzik, *Rozum – wolność – odpowiedzialność. Studium z historii idei w nowożytnej i współczesnej myśli filozoficznej*, Lublin 2001, s. 299.

3 K. L. Montesquieu, *O duchu praw*, t. 1, Warszawa 1957, s. 232.

4 J. Hudzik, *Rozum...*, s. 212–214.

niczące w sprawowaniu władzy, w tym przede wszystkim prezydent⁵. Odpowiedzialność tę ponosi zazwyczaj organ prowadzący politykę państwa, czyli rząd i jego członkowie. Uwidacznia się to zwłaszcza w systemie rządów parlamentarnych, w których władza rządu opiera się na zaufaniu większości parlamentarnej.

Niestety, należy zgodzić się z poglądem G. Smitha, że „władza wykonawcza jest odpowiedzialna przed ciałem ustawodawczym, ale ceną za to jest zgoda na kierownictwo sprawowane przez egzekutywę za pośrednictwem systemu partyjnego”⁶.

Analizując rozwiązania przyjęte przez ustrojodawców współczesnych państw demokratycznych, należy podkreślić, że w systemach parlamentarnych przyjmuje się różne rozwiązania, warianty odpowiedzialności rządu i „o ile odpowiedzialność solidarna stanowi *conditio sine qua non* modelu parlamentarnego, to odpowiedzialność indywidualna nie ma tak uniwersalnego charakteru”⁷. Coraz częściej ustrojodawcy państw o parlamentarnym systemie rządów w rozwiązaniach konstytucyjnych rezygnują z odpowiedzialności indywidualnej członków rządu. W doktrynie pojawiają się poglądy, że „współcześnie w państwach demokratycznych [...] indywidualna odpowiedzialność przed parlamentem stanowi rozwiązanie zupełnie wyjątkowe”⁸. Stanowisko to jest jednak skrajne i nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących rozwiązaniach konstytucyjnych współczesnych państw demokratycznych.

System parlamentarny jest jednak bardzo zróżnicowany, a najbardziej popularny jest model parlamentarny zrationalizowany, w którym mieści się polski system ustrojowy⁹. Niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą, że status ustrojowy Rady Ministrów zawiera się w koncepcji systemu parlamentarnego zmodyfikowanego, recypującego do systemu parlamentarno-gabinetowego elementy systemu kanclerskiego¹⁰. Cechą tego systemu jest „dbałość o nieuszczerplenie prawa Sejmu [...] przy jednoczesnym wysiłku do minimalizowania negatywnych skutków politycznego rozbicia jego składu”¹¹.

W polskim modelu podkreśla się, że odpowiedzialność polityczna rządu ma charakter:

- 1) parlamentarny – ponieważ Rada Ministrów ponosi tę odpowiedzialność przed Sejmem;
- 2) zrationalizowany – gdyż dla swej skuteczności wymaga wypełnienia skomplikowanych warunków proceduralnych;

5 Ph. Braud, *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995, s. 119.

6 G. Smith, *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1992, s. 161.

7 L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 154.

8 W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP*, Warszawa 1993, s. 65.

9 R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 323 i n.

10 R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów...*, s. 54; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 161.

11 M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 49.

3) ustrojowy – względy natury ustrojowej przesądzają o politycznym charakterze odpowiedzialności parlamentarnej.

Odpowiedzialność parlamentarna rządu jako całości oraz jego poszczególnych członków jest cechą polskiego systemu parlamentarno-gabinetowego¹². Jest ona egzekwowana za pomocą instytucji wotum nieufności¹³. Oznacza to, że cechą charakterystyczną tego systemu – jak już wcześniej podkreślano – jest to, że władza rządu opiera się na posiadaniu zaufania większości parlamentarnej. To zaufanie decyduje o legitymacji, a w konsekwencji o faktycznej możliwości wykonywania przez rząd kompetencji.

Zgodnie z przepisami Konstytucji RP Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność przed Sejmem, a nie przed Senatem ani tym bardziej Prezydentem RP. Uzasadnieniem dla takiej konstrukcji jest realizacja funkcji kontrolnej Sejmu¹⁴. Jest ona realizowana w procedurze odpowiedzialności:

- 1) solidarnej – w postaci wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności oraz odmówienia wotum zaufania (art. 157 ust. 1 Konstytucji RP)¹⁵;
- 2) indywidualnej – w postaci wotum nieufności dla poszczególnych ministrów za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów (art. 157 ust. 2 Konstytucji RP)¹⁶.

Pierwsza z nich zgodnie ze swą nazwą ma charakter polityczny, takie też są powody i skutki jej zastosowania. Występuje ona wówczas, gdy między polityką realizowaną przez Radę Ministrów a postulowaną przez większość parlamentarną występuje widoczna rozbieżność stanowisk, gdy większość ta nie aprobejuje już polityki rządu. Skutkiem zastosowania tej formy odpowiedzialności jest ustąpienie Rady Ministrów, która podaje się do dymisji – bądź z uwagi na krytykę swego stanowiska, bądź gdy parlament odmawia jej zaufania lub też gdy wyraża jej wotum nieufności¹⁷.

Powszechnie przyjmuje się, że wotum nieufności to uchwała parlamentu wyrażająca odmowę poparcia dla całego rządu lub jego członka. Jego istota polega na żądaniu przez parlament ustąpienia gabinetu lub ministra, zaś przesłanką uchwalenia jest negatywna ocena prowadzonej przez rząd polityki¹⁸. Negatywna ocena może obejmować wszystkie dziedziny aktywności rządu bądź tylko jakiś element.

12 E. Zwirchowski, *Kanclerz a rząd federalny*, [w:] L. Janicki (red.), *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1986, s. 425; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 543.

13 M. Domagała, *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 129.

14 W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna...*, s. 12.

15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

16 *Ibidem*.

17 W. Skrzydło et al., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 346.

18 L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 161; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 557

Odpowiedzialność solidarna – całej Rady Ministrów przed Sejmem – została wyrażona w postaci konstruktywnego wotum nieufności. Instytucja ta ma charakter sformalizowany i zawiera szereg wymogów zapobiegających podjęciu decyzji nieprzemyślanej, pochopnej czy przypadkowej. Podmiotami ponoszącymi tę odpowiedzialność są członkowie rządu: Prezes Rady Ministrów, wiceprezesa, ministrowie – resortowi i bez teki, a także przewodniczący określonych w ustawie komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów. Tym samym odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie organu bez względu na zajmowane stanowisko, w równym stopniu. Przedmiotem odpowiedzialności solidarnej są wszelkie działania Rady Ministrów, a więc podejmowane zarówno na posiedzeniach, jak i przez organy wewnętrzne oraz Prezesa i członków rządu podejmowane w imieniu Rady Ministrów¹⁹. Powodem pociągnięcia organu wykonawczego do odpowiedzialności jest negatywna ocena prowadzonej przez niego polityki przez organ ustawodawczy. Niestety, zazwyczaj kryterium oceny ma charakter polityczny²⁰. Procedurę egzekwowania odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów w postaci konstruktywnego wotum nieufności inicjuje wniosek złożony przez grupę co najmniej 46 posłów, który musi wskazywać imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Marszałek Sejmu, do którego wpływa wniosek nie został zobowiązany na podstawie przepisów do przeprowadzenia jego wstępnej kontroli. Jednak słusznie podnosi się w doktrynie, że Marszałek Sejmu powinien zweryfikować, czy zgłoszony wniosek „nie jest wadliwy, a więc przede wszystkim czy został zgłoszony przez odpowiednią liczbę posłów i przez nich podpisany oraz czy wskazuje kandydata na nowego premiera”²¹. Problematyczna wydaje się kwestia, co się stanie, jeśli Marszałek dostreże braki – czy powinien taki wniosek zwrócić, czy wyznaczyć termin do uzupełnienia²².

Wniosek musi być zgłoszony przez co najmniej 46 posłów²³, co ma uniemożliwić wystąpienie z wnioskiem przez bardzo małe grupy polityczne²⁴. Wymaga on formy pisemnej. Przepisy milczą w kwestii uzasadnienia. W literaturze wskazuje się, że wymóg taki ograniczałby uprawnienie Sejmu do egzekwowania odpowiedzialności²⁵. Po złożeniu nie są możliwe żadne modyfikacje wniosku²⁶. W treści

19 K. Leszczyńska, *Rada Ministrów i administracja rządowa – władza wykonawcza*, [w:] Z. Szeliga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 2006, s. 119.

20 R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 550.

21 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, uwaga 22, s. 38.

22 R. Mojak twierdzi, że braki powinny zostać usunięte przez wnioskodawców we wskazanym przez Marszałka terminie. R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 565.

23 Art. 158.1 Konstytucji RP.

24 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, uwaga 19, s. 32; L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 163.

25 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, uwaga 19, s. 36.

26 Art. 115 ust. 2 Regulaminu Sejmu: „1. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. 2. Po złożeniu wniosku podpisy

musi być wskazany imiennie kandydat na urząd Prezesa Rady Ministrów. Jest to integralna część wniosku oraz istota konstruktywnego wotum nieufności²⁷. O zgłoszeniu wniosku Marszałek Sejmu zawiadamia niezwłocznie Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów. Głosowanie nad wnioskiem może się odbyć najwcześniej po upływie 7 dni od jego złożenia, na najbliższym posiedzeniu Sejmu po upływie tego terminu, ale nie później niż na następnym posiedzeniu. Odroczenie terminu głosowania o 7 dni ma zapobiec ewentualnej emocjonalnej ocenie sytuacji, przemyśleniu wniosku²⁸. Jeżeli zgłoszono więcej niż jeden wniosek o wyrażenie wotum nieufności, są one rozpatrywane łącznie, jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie według kolejności zgłoszenia.

Rozpatrzenie wniosku obejmuje wystąpienie wnioskodawców, dyskusje, w której mogą zabrać głos zapisani do głosu posłowie. W debacie nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności Marszałek Sejmu, poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, udziela głosu wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów. Premierowi przysługuje także tzw. ostatnie słowo²⁹. Obowiązujące przepisy nie przewidują wystąpienia kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że posłowie nie mają możliwości zapoznania się z programem nowego rządu. Kandydat może wprawdzie zabrać głos w trakcie debaty, ale wyłącznie, gdy jest posłem i w tej właśnie roli³⁰. W związku z powyższym w nauce prawa konstytucyjnego pojawiły się postulaty nowelizacji przepisów tak, by posłowie mogli lepiej poznać kandydata i program nowego rządu³¹.

Głosowanie nad wnioskiem jest jawne. Uchwalenie wotum nieufności następuje większością ustawowej liczby posłów, tj. minimum 231 głosów. Jeżeli zgłoszono kilka wniosków, w których wskazano innych kandydatów na premiera, to wnioski głosowane są oddzielnie, według kolejności zgłoszenia, przy czym uchwalenie jednego czyni bezprzedmiotowym głosowanie kolejnego³².

Uchwalenie wotum nieufności skutkuje dymisją Rady Ministrów oraz zobowiązuje Prezydenta RP do powołania wskazanego Prezesa Rady Ministrów. Odrzucenie przez Sejm wniosku nie wywołuje skutków w sferze zmian w składzie rządu, podnosi się jednak, że oznacza to sukces polityczny premiera³³.

postów popierających wniosek nie mogą być wycofane, a także nie mogą być pod nim składane dalsze podpisy". Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2018 r., poz. 729.

27 S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1 (42), s. 14.

28 L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 164

29 S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 15.

30 Szerzej: *ibidem*.

31 *Ibidem*, s. 16.

32 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 322.

33 L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 166

Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów (art. 158 ust 2 Konstytucji RP). Przyjąć należy, że wymogi te dotyczą każdego kolejnego wniosku³⁴, choć niektórzy przedstawiciele doktryny podnoszą, że ograniczenie to dotyczy wyłącznie wniosku, w którym wskazany jest ten sam kandydat na premiera. Sugerują oni, że jeśli posłowie wskażą inną osobę, wówczas nie ma konieczności uzyskania poparcia 115 posłów lub oczekiwania aż 3 miesiące³⁵.

Procedura uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności stwarza barierę dla jej wykorzystywania³⁶. Podnosi się, że „zwiększa niespójność rozwiązań systemowych [...] zwłaszcza w zakresie koncepcji systemów rządów”³⁷. Należy zwrócić uwagę, że ta forma odpowiedzialności została powiązana z odpowiedzialnością Prezesa Rady Ministrów, co jest związane z jego statusem jako premiera³⁸. Konstruktywne wotum nieufności w kompleksowej ocenie należy uznać za środek skierowany na zmuszenie rządu do ustąpienia³⁹.

Poza konstruktywnym wotum nieufności wobec Rady Ministrów i premiera ustrojodawca przewidział także indywidualne wotum nieufności wobec członków rządu. Zakres podmiotowy obejmuje wszystkich członków Rady Ministrów poza premierem⁴⁰. Odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów wyczerpuje się w konstruktywnym wotum nieufności – solidarnej odpowiedzialności członków Rady Ministrów. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów (art. 159 Konstytucji RP). Do zakresu przedmiotowego odpowiedzialności indywidualnej należy ocena wykonania kompetencji ministra, a także powierzonych mu przez premiera zadań. Ponadto ponosi on odpowiedzialność także za realizację obowiązków osób podlegających mu jako ministrowi⁴¹. Wymóg poparcia wyższy niż dla konstruktywnego wotum nieufności spotyka się z krytyką niektórych przedstawicieli doktryny⁴². Procedura zgłoszenia oraz rozpatrzenia wniosku jest tożsama z przewidzianą w przypadku wniosku o wyrażenie wotum

34 S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności...*, s. 17.

35 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, s. 34.

36 W czasie obecnej kadencji parlamentu wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezes Rady Ministrów Beatę Szydło i wybranie Grzegorza Schetyny na Prezesa Rady Ministrów złożony został 24 marca 2017 r. (druk sejmowy nr 1436). Wniosek złożony przez posłów Platformy Obywatelskiej o wyrażenie rządowi Beaty Szydło wotum nieufności został odrzucony. Głosowało 416 posłów. Większość ustawowa wynosiła 231 posłów. Za było 174 posłów, przeciw 238 posłów (<http://www.tvn24.pl>, dostęp: 6.06.2018).

37 E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego...*, s. 153.

38 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, uwaga 9, s. 14.

39 M. Grzybowski et al., *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 283.

40 L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 169; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 158*, uwagi 4–9, s. 6 i n.

41 W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Kraków 1998, s. 196.

42 R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 586; L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, s. 170.

nieufności dla rządu, z tą różnicą, że w debacie nad wnioskiem o wyrażenie ministrowi wotum nieufności Marszałek Sejmu, poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, udziela głosu wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi, którego wniosek dotyczy. Ponadto podczas debaty nad wnioskiem przedstawiana jest opinia jednej lub kilku komisji sejmowych.

Wniosek jest uchwalony większością ustawowej liczby posłów. Jeśli Sejm uchwali wotum nieufności, wówczas Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje go z zajmowanego stanowiska. Nieuchwalenie nie wywołuje zaś żadnych skutków prawnych. Podobnie jak w przypadku wniosku o wotum nieufności dla rządu, kolejny wniosek dotyczący członka rządu nie może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego, chyba że wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Problem uzupełniania solidarnej odpowiedzialności rządu przez indywidualną odpowiedzialność jego członków był przedmiotem zarówno sporów w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej, jak i ożywionej dyskusji w doktrynie. Krytycy tego rozwiązania zwracają uwagę, że indywidualna odpowiedzialność ministrów wobec Sejmu jest niespójna z polską wersją systemu rządów. Osłabia ona zależność ministrów od premiera, ułatwia działania opozycji parlamentarnej⁴³. Jednak praktyka dowodzi, że odpowiedzialność polityczna rządu i jego członków, aby była skuteczna, musi być realna – możliwa do zastosowania. W czasie obecnej, VIII kadencji Sejmu (pierwsze posiedzenie odbyło się w listopadzie 2015 r.) wniosek złożony był raz, w 2017 r., i był nieskuteczny⁴⁴. Podobnie rzecz się ma z indywidualnym wotum nieufności – dotychczas złożono 10 wniosków i wszystkie zostały przegłosowane przez koalicję rządzącą⁴⁵.

43 A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja...*, s. 167.

44 Wniosek o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Beatę Szydło i wybranie Grzegorza Schetyny na Prezesa Rady Ministrów (druk sejmowy nr 1436), kwiecień 2017.

45 Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra spraw wewnętrznych i administracji Mariusza Błaszczaka (druki sejmowe nr 281 i 297), marzec 2016; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza (druki sejmowe nr 1520 i 1556), lipiec 2016; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec minister edukacji narodowej Anny Zalewskiej (druki sejmowe nr 934 i 967), listopad 2016; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra środowiska Jana Szyszko (druki sejmowe nr 1320 i 1336), marzec 2017; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza (druki sejmowe nr 662 i 677), maj 2017; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra spraw wewnętrznych i administracji Mariusza Błaszczaka (druki sejmowe nr 1629 i 1681), lipiec 2017; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra rolnictwa i rozwoju wsi Krzysztofa Jurgiel (druki sejmowe nr 1838 i 1842), wrzesień 2017; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec ministra kultury i dziedzictwa narodowego Piotra Glińskiego (druki sejmowe nr 2478 i 2492), maj 2018; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec wiceprezes Rady Ministrów, przewodniczącej Komitetu Społecznego Rady Ministrów Beaty Szydło (druki sejmowe nr 2495 i 2568), czerwiec 2018; Wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec minister rodziny, pracy i polityki społecznej Elżbiety Rafalskiej

Odrębną instytucją mogącą służyć egzekwowaniu odpowiedzialności jest wotum zaufania. Jest to uchwała parlamentu wyrażająca poparcie dla działalności rządu, która podejmowana jest na wniosek Rady Ministrów lub premiera. Uchwała parlamentu wywołuje skutki w sferze politycznej i prawnej. W pierwszym przypadku służy wzmocnieniu legitymacji politycznej lub odnowieniu przez rząd inwestytury politycznej⁴⁶. Wotum zaufania może też stanowić „formę swoistej gry parlamentarnej rządu z Sejmem”⁴⁷. Zgodnie z art. 160 Konstytucji RP Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Izba podejmuje decyzję większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dotychczas, ilekroć taki wniosek był zgłaszany, każdorazowo głosowanie było pozytywne dla rządu⁴⁸.

Scharakteryzowane powyżej instytucje służące egzekwowaniu odpowiedzialności parlamentarnej Rady Ministrów dowodzą, że niestety, to nie regulacje przesądzają o skuteczności tej formy odpowiedzialności, lecz praktyka polityczna – dowodzi ona, że w przypadku stabilnej większości w parlamencie ta forma jest nieskuteczna.

Santrauka

Politinė Ministrų Tarybos atsakomybė

Remiantis konstitucine teise, išskiriame dvi atsakomybės rūšis: politinę (parlamentinę) ir teisinę (konstitucinę). Šio tyrimo tema lieka vien politinė atsakomybė, kurią siaurai reglamentuoja Ministrų Taryba. Visuotinai pripažįstama, kad valdžios institucijų atsakomybė yra vienas iš pagrindinių šiuolaikinių demokratijų reikalavimų. Tai yra demokratijos mechanizmų, naudojančių valdžią, dalis ir yra teisinės valstybės garantija, todėl analizuojamos problemos yra labai svarbus tyrimo dalykas.

Lenkijos vyriausybės politinės atsakomybės pavyzdžiu pabrėžiama, kad ji yra parlamentinio pobūdžio, nes Ministrų Taryba prisiima šią atsakomybę prieš Seimą; racionalizuota, nes dėl jos veiksmingumo reikia užbaigti sudėtingas procedūras ir konstitucines sąlygas, kadangi sisteminio pobūdžio svarstymai lemia politinį parlamentinės

(druki sejmowe nr 2496 i 2569), czerwiec 2018; Wniosek o wrazenie wotum nieufności wobec minister edukacji narodowej Anny Zalewskiej (druk sejmowy nr 2850), wrzesień 2018.

46 E. Gdulewicz, R. Mojak, *Rola ustrojowa i struktura organizacyjna Rady Ministrów...*, s. 154; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 574.

47 R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 575.

48 13 czerwca 2003 r. (na wniosek Leszka Millera); 15 października 2004 r. (na wniosek Marka Belki); 12 października 2012 r. (na wniosek Donalda Tuska); 25 czerwca 2014 r. (na wniosek Donalda Tuska, po raz drugi).

atsakomybės pobūdį. Vadovaujantis Lenkijos Respublikos Konstitucijos nuostatomis, Ministrų Taryba prisiima atsakomybę Seime, o ne Senate, jau nekalbant apie Lenkijos Respublikos Prezidentą. Tokios konstrukcijos pagrindimas yra Seimo kontrolės funkcijos įgyvendinimas. Parlamento atsakomybė yra įtvirtinta bendros ir individualios atsakomybės procedūroje. Pirmoji iš jų buvo išreikšta konstruktyviu balsavimu dėl nepasitikėjimo. Ši institucija yra formalizuota ir joje yra keli reikalavimai, siekiant išvengti neapgalvotų, skubotų ar atsitiktinių sprendimų. Šios atsakomybės subjektai yra visi Ministrų Tarybos nariai, vienodai atsakingi nepriklausomai nuo jų padėties. Tema yra visi vyriausybės veiksmai, vykdomi Ministrų Tarybos vardu. Priėmus nepasitikėjimo pareiškimą, atsistatydina Ministrų Taryba, ir įpareigoja Lenkijos Respublikos Prezidentą paskirti Ministrų Tarybos pirmininką. Pareiškimo atmetimas Seime neturi įtakos vyriausybės sudėties pokyčiams, tačiau sakoma, kad tai reiškia politinę ministro pirmininko sėkmę. Individualaus skundo subjektyvioji taikymo sritis apima visus Ministrų Tarybos narius, išskyrus premjerą. Paraiškos pateikimo procedūra ir prašymo nagrinėjimas yra tokie patys kaip ir pirmuoju atveju. Konstitucinio komiteto darbe ir doktrinos gyvoje diskusijoje, kuri iki šiol vyksta, buvo ginčai, susiję su problema papildyti solidariąją vyriausybės atsakomybę už jos narių individualią atsakomybę. Praktika vis dėlto įrodo, tam kad vyriausybės ir jos narių politinė atsakomybė būtų veiksminga, ji turi būti reali – galimai pritaikoma veikloje.

Literatura

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.

Banaszak B., *Trybunał Stanu – stagnacja czy zmiany*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 1.

Berek M., *Konstytucyjne ramy wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji przewodniczącego kolegiального organu władzy publicznej*, [w:] E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.

Braud Ph., *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995.

Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego III*, Warszawa 1929.

Domagała M., *Charakter prawny i miejsce Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu w systemie organów państwa*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.

Dudek D., *Zakres podmiotowy odpowiedzialności członków rządu*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.

Działocha K., Zalasieński T., *Trybunał Stanu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2007.

- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Eckhardt K., *Problem regulacji zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej – uwagi porządkujące*, [w:] M. Grzybowski, P. Tuleja, *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Tom I. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, Kraków 2014.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921.
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Grajewski J., *Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1.
- Granat M., *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005.
- Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna a kontrola sejmowa. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.
- Gromek Z., *Odpowiedzialność konstytucyjna z perspektywy dotychczasowych doświadczeń – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3.
- Grzybowski M., Bożyk S., Jackiewicz A., Kryszewski G., Matwiejuk J., Olechno A., Prokop K., *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008.
- Hudzik J., *Rozum – wolność – odpowiedzialność. Studium z historii idei w nowożytnej i współczesnej myśli filozoficznej*, Lublin 2001.
- Kmiecik R., *Opinia prawna o możliwości wszczęcia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej wobec członka organu kolegialnego (na przykładzie KRRiTV)*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia Systemowe*, Warszawa 2007.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Kowalska M., *Polityczny wymiar odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K” 2003, vol. X.
- Kowalska M., Szeliga Z., *Sejmowa kontrola działalności rządu oraz odpowiedzialność rządu przed Sejmem*, [w:] M. Żmigrodzki (red.), *Polityczno-prawne aspekty transformacji systemowej w Polsce*, Lublin 2000.
- Krawczyk R. P., *Trybunał Stanu – odpowiedzialność konstytucyjna*, [w:] T. Szymczak (red.), *Prawo konstytucyjne (wybrane zagadnienia)*, Łódź 1996.
- Kręcisz W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r. (sygn. akt III RN 108/98)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 4.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu 2*, Warszawa 1990.
- Kuca G., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP*, Warszawa 2014.

- Kuciński J., *Legislatura, egzekutywa, judykatura. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
- Laskowska M., Sokolewicz W., *Odpowiedzialność członków Rady Ministrów w Konstytucji RP na tle porównawczym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie. Prawo” 2002, z. 6.
- Leszczyńska K., *Rada Ministrów i administracja rządowa – władza wykonawcza*, [w:] Z. Szeliga (red.), *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 2006.
- Łazarski K., *Power Tends to Corrupt: Lord Acton’s Study of Liberty*, DeKalb 2012.
- Mojak R., *Odpowiedzialność prawna członków Rady Ministrów w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie” 2009, nr 82.
- Mojak R., *Odpowiedzialność prawna posłów i senatorów przed Trybunałem Stanu w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r.*, [w:] R. M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Status ustrojowy Rady Ministrów*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998.
- Montesquieu K. L., *O duchu praw*, t. 1, Warszawa 1957.
- Mordwiłko J., *Nowe uregulowania prawa konstytucyjnego w okresie 1980–1985*, Warszawa 1986,
- Odrowąż-Sypniewski W., *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2007.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Odpowiedzialność konstytucyjna członków organów kolegialnych*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 6.
- Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3.
- Opaliński B., *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Toruń 2013.
- Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1 (42).
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Pietrzak M., *Demokratyczne świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna*, [w:] L. Garlicki (red.), *Studia konstytucyjne*, t. 5: *Organy ochrony prawa – regulacja w nowej Konstytucji*, Warszawa 1989.

- Piotrowski R., *Kontrasygnata – uwagi o znaczeniu praktyki konstytucyjnej*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2012, nr 2.
- Pytlik B., *Naczelné organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu*, Warszawa 2005.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Sakowicz A., Steinborn S., *Trybunał Stanu*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 145*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Ustrojowa pozycja Prezesa Rady Ministrów w polskich aktach konstytucyjnych*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja, rząd, parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, Warszawa 2014.
- Seidler G. L., *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12.
- Siemieński F., *Odpowiedzialność konstytucyjna członka rządu w świetle art. 41 Konstytucji RP*, „Dziś” 1992, nr 3.
- Siemieński F., *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] L. Antonowicz, W. Skrzydło, W. Śladkowski, J. Ziemiński, M. Granat, *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985.
- Skrzydło W., Gdulewicz E., Granat M., Koksanowicz G., Kręcisz W., Mojak R., Orłowski W., Patyra S., Sadowski P., Sobczak J., Zakrzewski W., *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010.
- Smith G., *Życie polityczne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1992.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 158*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP*, Warszawa 1993.
- Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm*, Lublin 1998.
- Wajda D., *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
- Wasilewski A., *Uwagi na marginesie glosy Pana Wojciecha Kręcisz*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.
- Wiatr J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w teorii i praktyce III Rzeczypospolitej*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2009, nr 3–4.
- Wilga W., *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4.
- Wiliński P., *Wszczęcie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegialnego*, [w:] M. Królikowski, W. Odrowąż-Sypniewski (red.), *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia Systemowe*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2007.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wójtowicz K., *Zasady i praktyka funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w innych państwach*, [w:] Z. Świda-Łągiewska (red.), *Trybunał Stanu w PRL*, Warszawa 1983.

Zaleśny J., *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, [w:] M. Kruk (red.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.

Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji*, Toruń 2004.

Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna. Praktyka III RP*, Warszawa 2004.

Zrębiec D., *Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1999, vol. XLVI.

Druki sejmowe

Druk sejmowy nr 281

Druk sejmowy nr 297

Druk sejmowy nr 662

Druk sejmowy nr 677

Druk sejmowy nr 934

Druk sejmowy nr 967

Druk sejmowy nr 1320

Druk sejmowy nr 1336

Druk sejmowy nr 1436

Druk sejmowy nr 1520

Druk sejmowy nr 1556

Druk sejmowy nr 1629

Druk sejmowy nr 1681

Druk sejmowy nr 1838

Druk sejmowy nr 1842

Druk sejmowy nr 2478

Druk sejmowy nr 2492

Druk sejmowy nr 2495

Druk sejmowy nr 2496

Druk sejmowy nr 2568

Druk sejmowy nr 2569

Druk sejmowy nr 2850

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Uchwała Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2018 r., poz. 729.

Strony internetowe

<http://www.tvn24.pl> (dostęp: 6.06.2018).

Rada Gabinetowa w Polsce

Dariusz Górecki

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Wprowadzenie

Przyjęcie w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹ dwuczłonowego modelu władzy wykonawczej, poprzez zaliczenie do niej obok Rady Ministrów także prezydenta, postawiło przed jej twórcami konieczność wypracowania płaszczyzny współpracy między nimi. W tym celu posłużono się instytucją Rady Gabinetowej, składającej się z Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem prezydenta. Przy okazji warto zauważyć, że jest to rozwiązanie analogiczne do regulacji odnoszącej się do legislatywy. Tam formą wspólnej pracy dwu organów władzy ustawodawczej – Sejmu i Senatu, przewidzianej dla spraw ściśle określonych w konstytucji, jest Zgromadzenie Narodowe². Podobnie Rada Gabinetowa nie spełnia kryteriów pozwalających na uznanie jej za organ państwowy.

Przegląd konstytucji republik europejskich ukazuje, że niektóre z nich przewidują występowanie instytucji integrujących obydwie segmenty władzy wykonawczej: prezydenta i rządu. W półprezydenckim systemie we Francji głowa państwa przewodniczy posiedzeniom Rady Ministrów (art. 9)³, w Rosji „ma prawo” im przewodniczyć (art. 83 ust. 1 lit. b)⁴, podobnie na Białorusi (art. 84 pkt 15)⁵. Również w Portugalii prezydent może przewodniczyć posiedzeniu Rady Ministrów, „jeżeli premier o to wystąpi” (art. 133 ust. 1 lit. i)⁶. Podobne rozwiązanie przyjęto w Rumunii – tam bowiem prezydent może uczestniczyć w posiedzeniach rządowych i przewodniczyć im w sprawach wymienionych w konstytucji oraz na

1 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Szerzej: D. Górecki, *Uwagi o charakterze Zgromadzenia Narodowego*, [w:] M. Zubik (red.), *Minikomentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017, s. 480–488.

3 *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000.

4 *Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.*, tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.

5 *Konstytucja Republiki Białorusi z 15 marca 1996 r.*, <https://en.wikisource.org/wiki/Constitution.of.the.Republic.of.Belarus> (dostęp: 11.02.2014).

6 *Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

wniosek premiera „w innych sytuacjach” (art. 87)⁷. Prowadzenie „nadzwyczajnych posiedzeń” rządu przewiduje konstytucja Łotwy (art. 46)⁸. Przewodnictwo prezydenta na posiedzeniach Rady Państwa (rządu) przewidują konstytucje Islandii (art. 16)⁹ i Finlandii (§ 58)¹⁰. Natomiast ustawy zasadnicze niektórych państw zakładają inne formy współpracy: w Chorwacji prezydent może wnosić o zwołanie posiedzenia rządu „w celu rozpatrzenia określonych spraw” oraz „brać udział w obradach” (art. 101)¹¹, natomiast w Czechach może uczestniczyć w posiedzeniach rządu, a także żądać od niego i jego członków informacji oraz omawiać z nimi zagadnienia należące do zakresu ich działania (art. 64)¹². Prawo prezydenta do żądania od rządu i jego członków informacji potrzebnych dla wykonywania swych kompetencji przewiduje też konstytucja Słowacji (art. 102 ust. 1 lit. r)¹³.

Zagadnienie wzajemnego oddziaływania głowy państwa i rządu, poza sytuacjami wymuszonymi konstytucyjnie (powoływanie rządu, kontrasygnowanie aktów prezydenta), nie było uregulowane w obu polskich konstytucjach międzywojennych. W praktyce pojawiły się jednak pewne formy ich wzajemnego oddziaływania. W okresie obowiązywania Konstytucji RP z 17 marca 1921 r.¹⁴ prezydent sporadycznie uczestniczył w posiedzeniach Komitetu Politycznego Ministrów, a nawet Rady Ministrów¹⁵. Z kolei w czasie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.¹⁶ prezydent również rzadko uczestniczył w posiedzeniach Rady Ministrów, lecz odbywał cotygodniowe spotkania z premierem. Z reguły uczestniczył w nich wicepremier, a czasem minister spraw zagranicznych. Prezydent spotykał się również z poszczególnymi członkami gabinetu. Sporadycznie odbywał też narady polityczne z udziałem wszystkich członków rządu¹⁷. Bezpośrednie kontakty prezydenta z członkami rządu były kontynuowane w warunkach emigracyjnych¹⁸.

7 *Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.

8 *Konstytucja Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r.*, tłum. L. Gołupiec, Warszawa 2001.

9 *Konstytucja Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r.*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2009.

10 *Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.

11 *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

12 *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, tłum. K. Skotnicki, Łódź 1994.

13 *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.*, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

14 Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267 ze zm.

15 Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 116, 155, 156; A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 337.

16 Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

17 D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995, s. 79, 80.

18 D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.

Ewolucja Rady Gabinetowej w Polsce

Instytucja Rady Gabinetowej pojawiła się w Polsce w ustawie konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. Małej Konstytucji)¹⁹. Zgodnie z jej art. 18 Radę Gabinetową „dla rozpatrzenia spraw szczególnej wagi” zwoływał premier na życzenie prezydenta. Stanowiła ona Radę Ministrów obradującą pod przewodnictwem prezydenta. Według twórców Małej Konstytucji Rada Gabinetowa miała być zwoływana rzadko, skoro jej przedmiotem miały być sprawy jedynie „szczególnej wagi”. Wprawdzie premier był jedynym podmiotem upoważnionym do jej zwołania, to jednak sam nie posiadał inicjatywy w tym zakresie. Premier nie mógł odmówić życzeniu prezydenta. Wskazuje na to wyraźnie sformułowanie zastosowane w art. 18 ust. 1: premier „zwołuje” Radę Gabinetową, a nie „może zwołać”. Ograniczenie głowy państwa do wnioskowania o zwołanie jej posiedzenia dla spraw „szczególnej wagi” było ograniczeniem formalnym, niemającym w rzeczywistości większego znaczenia. Ostatecznie to prezydent decydował o uznaniu sprawy za szczególnie ważną.

Niestety, Mała Konstytucja nie określała, czym miały kończyć się obrady Rady Gabinetowej, a w szczególności czy mogła przejmować kompetencje Rady Ministrów²⁰. W literaturze wyrażony jest pogląd, że skoro tworzył ją organ mający rozległe kompetencje, jakim jest Rada Ministrów, tyle że obradowała pod przewodnictwem prezydenta, to wobec braku zastrzeżenia ze strony ustawodawcy o ograniczeniu jej uprawnień należy uznać, że Rada Gabinetowa mogła podejmować decyzje o wiążącym charakterze²¹. Wprawdzie Rada Gabinetowa w tym okresie nigdy nie została zwołana, to jednak uwzględniając fakt, że prezydent stał jednocześnie na czele partii komunistycznej (Polskiej Partii Robotniczej, później Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej), sprawującej kierowniczą rolę w państwie, ewentualna praktyka z pewnością potwierdziłaby tę tezę.

Na podstawie nieopublikowanej uchwały Rady Ministrów z 31 maja 1950 r. zostało utworzone pozakonstytucyjne Prezydium Rządu. Jego zadaniem było kierowanie pracami rządu we wszystkich działach jego kompetencji²². Skład Prezydium Rządu tworzyli: prezydent, premier, jego zastępcy i podsekretarz stanu w Prezydium Rady Ministrów. Ponadto na wniosek premiera prezydent mógł powołać do jego składu innych członków gabinetu. Prezydium Rządu zbierało się systematycz-

19 Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71 ze zm.

20 W. Skrzydło, *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa, administracja, sądownictwo*, Warszawa 1999, s. 147.

21 B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 324.

22 S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 462; Z. Jarosz, *Rozwój ustroju państwowego Polski Ludowej w latach 1944–1952*, [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 63.

nie i dlatego nie można uznać go za *sui generis* Radę Gabinetową, skoro ta miała zajmować się tylko sprawami wagi wyjątkowej. Różny też był ich skład osobowy. W każdym razie Prezydium Rządu niewątpliwie zapewniło prezydentowi realny wpływ na działalność Rady Ministrów.

Likwidacja instytucji prezydenta w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.²³ i zastąpienie jej przez Radę Państwa czyniło bezprzedmiotowym dalsze utrzymanie Rady Gabinetowej. O przywróceniu instytucji jednoosobowej głowy państwa zdecydowały ustalenia zawarte podczas obrad Okrągłego Stołu. Uzgodniono wówczas, że prezydentem zostanie komunista, który kilka lat wcześniej zapowiadał, że socjalizmu będzie bronił jak niepodległości. W dwa dni po zakończeniu obrad ustalenia te zyskały rangę konstytucyjną – w dniu 7 kwietnia 1989 r. uchwalono ustawę o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁴. Według jej postanowień prezydent został wyposażony w bardzo istotne prerogatywy. Miały zapewnić mu możliwość realnego wpływu na sytuację w państwie i czyniły go gwarantem utrzymania osiągniętego kompromisu politycznego.

W uchwalonym wówczas art. 32f ust. 1 pkt 8 Konstytucji przyznano prezydentowi prawo zwoływania „w sprawach szczególnej wagi” posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im. Różnica w porównaniu do jego uprawnień w Radzie Gabinetowej z Małej Konstytucji z 1947 r. była niewielka – to nie premier, lecz prezydent uzyskał prawo do zwoływania tych posiedzeń. Pozostałe regulacje utrzymano takie same. Ograniczenie przedmiotu obrad do spraw „szczególnej wagi” zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny można tłumaczyć tym, że ustawodawca zakładał „wrażnie samodzielność działania rządu” i liczył na „powściągliwość” prezydenta w korzystaniu z tej kompetencji²⁵. Praktyka wydaje się potwierdzać słuszność tej tezy. Wojciech Jaruzelski ani razu nie skorzystał z tego uprawnienia. Natomiast Lech Wałęsa po raz pierwszy 13 lutego 1992 r. wziął udział w posiedzeniu prezydium rządu, lecz nie całej Rady Ministrów. Wkrótce, bo 3 marca, przybył na posiedzenie rządu poświęcone sprawom bezpieczeństwa i obronności kraju. W obydwu wypadkach prezydent jednak tych posiedzeń nie zwoływał i im nie przewodniczył²⁶.

Wprawdzie obaj pierwsi prezydenci ani razu formalnie nie zwołali posiedzenia Rady Ministrów, jednak przypisywanie ustrojodawcy intencji, aby art. 32f ust. 1 pkt 8 odczytywać jako liczenie na powściągliwość głowy państwa w zwoływaniu posiedzeń Rady Ministrów, mimo potwierdzenia w praktyce, wcale nie musiało tego oznaczać. Przecież w okresie transformacji ustrojowej niewątpliwie wiele

23 Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 ze zm.

24 Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101.

25 T. Szymczak, *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10, s. 15.

26 T. Szymczak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] T. Szymczak (red.), *Materiały pomocnicze do nauki prawa konstytucyjnego (1980–1991)*, Łódź 1992, s. 43.

działań podejmowanych przez rząd było szczególnej wagi państwowej, uzasadniających ewentualne zwołanie posiedzenia Rady Ministrów przez prezydenta²⁷.

Przepis art. 32f ust. 1 pkt 8 prawie w niezmienionym kształcie został powtórzony w art. 38 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja)²⁸. Ponadto art. 38 ust. 1 nakładał na premiera obowiązek informowania prezydenta o podstawowych problemach będących przedmiotem pracy Rady Ministrów.

Rozwiązania przyjęte w art. 38 ust. 2 Małej Konstytucji wynikały z potrzeby stworzenia podstaw prawnych dla aktywnej prezydentury, a ograniczenie przedmiotu obrad Rady Ministrów do spraw szczególnej wagi nie musiało oznaczać powściągliwości głowy państwa do zwoływania jej posiedzeń. Zdaniem Ryszarda Mojaka korzystanie z tych uprawnień mogło w znacznym stopniu przyczynić się do nadania polskiej prezydenturze „modelu ustrojowego zbliżonego do wzorów francuskich”²⁹. Było to tym bardziej prawdopodobne, że (podobnie jak w okresie poprzednim) decyzje podejmowane na posiedzeniu gabinetu pod przewodnictwem prezydenta były wiążące w takim samym stopniu, jak na posiedzeniach pod przewodnictwem premiera³⁰.

Pomimo przyznania prezydentowi w art. 38 ust. 2 możliwości bezpośredniego wpływu na decyzje rządowe, Lech Wałęsa nie korzystał z prawa zwoływania posiedzeń Rady Ministrów. Inaczej pojmował on swoją rolę ustrojową, widząc siebie jako samodzielny czynnik władzy wykonawczej. Prezydent włączał się więc w prace rządowe, ale w innej formie – uczestniczył w posiedzeniach Prezydium Rządu i Rady Ministrów. Prowadziło to wielokrotnie do konfrontacji konstytucyjnej władzy głowy państwa z praktyką ustrojową³¹.

Rada Gabinetowa w Konstytucji RP z 1997 r.

Przygotowując tekst Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., jej twórcy musieli uwzględnić doświadczenia płynące z wcześniejszej praktyki ustrojowej i obowiązujących wówczas uregulowań prawnych. Przyjęte rozwiązania poszły w kie-

27 R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 235; W. Skrzydło, *Instytucja Rady Gabinetowej...*, s. 148.

28 Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426 ze zm.

29 R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996, s. 294.

30 R. Glajcar, *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Glajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006, s. 135.

31 R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 236.

runku osłabienia pozycji prezydenta w odniesieniu do jego stosunków z rządem. Zgodnie z art. 141 Konstytucji prezydent może w sprawach „szczególnej wagi” zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem głowy państwa. Konstytucja jednak wyraźnie stanowi, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów. Wprawdzie Konstytucja na ten temat milczy, ale oczywiste jest, że nie przysługują jej także uprawnienia głowy państwa.

Sformułowania nazywające posiedzenia rządowe pod przewodnictwem prezydenta Radą Gabinetową, zastosowane w art. 141, formalnie nawiązują do Małej Konstytucji z 1947 r. O ile jednak takie posiedzenia na gruncie rozwiązań z 1947, 1989 i 1992 r. mogły kończyć się podejmowaniem wiążących decyzji, o tyle obecna Konstytucja (art. 141 ust. 2) wyraźnie taką ewentualność wyklucza. Zatem wobec braku jakichkolwiek kompetencji nie można uznać Rady Gabinetowej za organ państwa. Jest ona wyłącznie forum dyskusyjnym, zapewniającym prezydentowi współdziałanie z rządem³². Wprawdzie nie przysługują jej żadne kompetencje, jednak jej zwołanie jest wydarzeniem nagłaśnianym w środkach masowego przekazu, mającym duże znaczenie polityczne³³. W literaturze podkreśla się, że sensem istnienia Rady Gabinetowej jest nadanie formalnych ram kontaktom między dwoma organami władzy wykonawczej oraz stworzenie płaszczyzny nie tylko umożliwiającej rozwiązywanie ewentualnych konfliktów między nimi, lecz także służącej wzajemnemu wyjaśnianiu swych stanowisk³⁴. Wobec faktu, że ustawodawca konstytucyjny zrezygnował z obowiązku premiera informowania prezydenta o podstawowych problemach będących przedmiotem prac rządu (przewidzianego w art. 38 ust. 1 Małej Konstytucji z 1992 r.), wzrosło znaczenie Rady Gabinetowej jako źródła takich informacji³⁵. Oczywiście obecny stan prawny nie wyklucza możliwości zapraszania prezydenta przez szefa rządu na niektóre posiedzenia Rady Ministrów³⁶.

Fakt nieposiadania przez Radę Gabinetową kompetencji Rady Ministrów nie wyklucza możliwości podejmowania przez nią pewnych działań, będących następstwem dyskusji toczącej się na posiedzeniu Rady Gabinetowej. W ten sposób – jak

32 W. Skrzydło, *Instytucja Rady Gabinetowej...*, s. 150; R. Glajcar, *Relacje prezydenta...*, s. 136; P. Kierończyk, *Rada Gabinetowa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 446; S. Patyra, *Pozycja ustrojowa i funkcje prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 199; S. Patyra, *Prawnoustrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 128.

33 P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2000, s. 93.

34 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 683; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 507.

35 Brak wśród postanowień Konstytucji regulacji analogicznej do art. 38 ust. 1 Małej Konstytucji w literaturze określany jest wręcz jako „błąd ustrojodawcy”. T. Stomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 249.

36 J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1991)*, Warszawa 1999, s. 299.

zauważa Zbigniew Witkowski – prezydent staje się bardziej organem doradczym Rady Ministrów, a nie zwierzchnim wobec rządu³⁷. Pogląd ten należy jednak uzupełnić – nie można przecież wykluczyć, że wyciągając wnioski z takiej dyskusji, również prezydent może podejmować pewne działania, a to oznaczałoby, że w takiej sytuacji Rada Gabinetowa stawałaby się *sui generis* doradcą głowy państwa. Niestety, dotychczasowa praktyka nie potwierdza powyższych spostrzeżeń. Rady Gabinetowe nie skutkowały realnymi konsekwencjami.

Zwoływanie posiedzeń Rady Gabinetowej jest prawem prezydenta, niewymagającym współdziałania z premierem. W Małej Konstytucji z 1947 r. Radę zwoływał premier, ale na wyłączny wniosek głowy państwa. Obecnie decyzja prezydenta zaliczona jest do jego prerogatyw niewymagających kontrasygnaty szefa rządu (art. 144 ust. 3 pkt 15 Konstytucji). Oczywiście, może się zdarzyć, że prezydent zwoła Radę Gabinetową na prośbę premiera. W takim wypadku i tak będzie to jego suwerenna decyzja. Za przykład może posłużyć zwołanie Rady w dniu 12 czerwca 2002 r. przez prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego na wniosek premiera Leszka Millera³⁸. Obaj jednak byli przedstawicielami tego samego nurtu politycznego. Natomiast zabiegi premier Ewy Kopacz o zwołanie Rady Gabinetowej przez prezydenta Andrzeja Dudę, zgłaszane w warunkach kohabitacji w okresie wyborów parlamentarnych w 2015 r. i na dzień przed zaprzysiężeniem prezydenta, zostały nieuwzględnione³⁹. Występując z taką propozycją, premier miała nadzieję, że wpłynię to na zmianę preferencji wyborców.

Po wpłynięciu zawiadomienia prezydenta o zwołaniu posiedzenia Rady Gabinetowej premier, zgodnie z art. 19 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, miał obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym członków rządu⁴⁰. Przepis ten jednak już nie obowiązuje, bowiem art. 8 pkt 3 ustawy z 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw uchylił art. 19 przywołanej powyżej ustawy⁴¹. Zwoływanie Rady Gabinetowej należy więc do prezydenta, który powinien zaprosić na posiedzenie wszystkich członków rządu. Nie może więc dokonywać wśród nich żadnej selekcji ze względu na zagadnienia, które zamierza omówić. W czasie posiedzenia ministrowie zachowują wszystkie uprawnienia, jakie posiadają w trakcie posiedzeń rządowych, ponieważ Radę Gabinet-

37 Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), J. Galster et al., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 382.

38 K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2008, s. 412.

39 *Kopacz prosi Dudę o zwołanie Rady Gabinetowej... a PiS proponuje premier „kawę, herbatę, a nawet obiad”*, <http://wyborcza.pl/1,75398,18540082,kopacz-prosi-dude-o-zwolanie-rady-gabinetowej-a-pis-proponuje.html> (dostęp: 7.09.2017).

40 Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 492 ze zm.

41 Dz.U. z 1999 r., nr 70, poz. 778.

ową „tworzy” Rada Ministrów⁴². Wprawdzie Konstytucja o tym nie przesądza, jednak w praktyce Rady Gabinetowe zwoływane są na posiedzenia jednodniowe. Wyjątek stanowi jej posiedzenie z 6 listopada 2002 r. poświęcone strategii rozwoju Polski po wejściu do Unii Europejskiej. Otóż, z inicjatywy prezydenta zostało ono przerwane z zapowiedzią, że będzie kontynuowane, chociaż bez podania terminu. Kontynuowano je 19 grudnia 2002 r.

Zagadnieniem budzącym wątpliwości w literaturze jest sprawa zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej przez Marszałka Sejmu (ewentualnie Marszałka Senatu) pełniącego tymczasowo obowiązki głowy państwa. Konstytucja w art. 131 ust. 4 stanowi, że osoba wykonująca obowiązki prezydenta nie może zadecydować o skróceniu kadencji Sejmu. Zdaniem większości przedstawicieli doktryny oznacza to, że może ona wykonywać wszystkie pozostałe kompetencje prezydenta. Natomiast według Dariusza Dudka w art. 131 jest mowa (sześciokrotnie) tylko o wykonywaniu obowiązków prezydenta, a nie o jego prawach i z tego względu Marszałek Sejmu (Senatu) nie może wykonywać żadnych kompetencji głowy państwa, które nie mają postaci ściśle pojmowanych obowiązków prawnych⁴³. Pogląd ten podziela Bartłomiej Opaliński, odwołując się bezpośrednio do art. 141 ust. 1, stanowiącego, że prezydent „może” (a zatem nie musi) zwołać posiedzenie Rady Gabinetowej⁴⁴.

Zwoływanie Rady Gabinetowej jest niewątpliwie prawem, a nie obowiązkiem głowy państwa. W praktyce powyższych zastrzeżeń nie podzielono. Wykonujący tymczasowo obowiązki prezydenta Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski zwołał Radę Gabinetową w dniu 10 czerwca 2010 r. Przedmiotem obrad były problemy bezpieczeństwa państwa w obliczu zagrożenia powodziowego. Wydaje się jednak, że nie względy merytoryczne zadecydowały o zwołaniu jej posiedzenia. Biorąc pod uwagę, że posiedzenie Rady Gabinetowej odbyło się na 10 dni przed pierwszą turą wyborów prezydenckich, można uznać, iż było ono elementem kampanii wyborczej Marszałka Sejmu ubiegającego się o urząd prezydenta.

Kwestią w Konstytucji niesprecyzowaną, a w praktyce budzącą pewne kontrowersje jest udział w posiedzeniach Rady Gabinetowej osób niebędących członkami Rady Ministrów. Na przykład już w pierwszym posiedzeniu Rady Gabinetowej (27 stycznia 1998 r.) wzięli udział ministrowie z Kancelarii Prezydenta, a w drugim posiedzeniu (24 marca 1998 r.) oprócz sekretarzy stanu z Kancelarii Prezydenta uczestniczyli trzej sekretarze stanu z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rzecznik Prasowy Rządu i sekretarz Rady Ministrów. Z kolei gdy prezydent Aleksander Kwaśniewski zwołał Radę Gabinetową na 21 lutego 2002 r., premier Leszek

42 P. Sarnecki, *Komentarz do art. 141*, uwaga nr 3, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.

43 D. Dudek, *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 42.

44 B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 333.

Miller zdecydował, że w posiedzeniu wezmą udział sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej i szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jako sekretarz Rady ze strony rządowej. Należy wszakże zauważyć, że na posiedzenie Rady Gabinetowej 12 czerwca 2002 r., zwołanej na wniosek premiera, nie został zaproszony prezes Narodowego Banku Polskiego Leszek Balcerowicz, gdyż prezydent uznał jego obecność za zbędną⁴⁵.

Stanowisko prezydenta pozornie może wydawać się pozbawione konsekwencji, skoro wcześniej dopuszczał do uczestnictwa w posiedzeniach osoby postronne. Jednak zgodnie z Konstytucją to prezydent jest gospodarzem Rady Gabinetowej i do niego należy decyzja o uczestnictwie w posiedzeniu osób niebędących członkami rządu. Zagadnienie uczestnictwa w posiedzeniach Rady Gabinetowej osób spoza składu rządu powróciło w 2008 r. w warunkach kohabitacji. Prezydent Lech Kaczyński zdecydował wówczas o udziale w posiedzeniu prezesa Narodowego Banku Polskiego Sławomira Skrzypka, co było zaskoczeniem dla premiera Donalda Tuska i spowodowało półgodzinne opóźnienie rozpoczęcia obrad. Według Piotra Winczorka skład Rady Gabinetowej jest określony w ustawie zasadniczej i „dodatkowo nie należy nikogo do niej zapraszać”. Jego zdaniem jeśli zachodzi potrzeba jakichś uzgodnień z kimś spoza tego składu, to „są inne możliwości niż Rada Gabinetowa”⁴⁶.

Stanowisko P. Winczorka trudno uznać za trafne. Zarówno praktyka wcześniejsza, jak i późniejsza dopuszczały udział w posiedzeniach Rady Gabinetowej osób niebędących członkami rządu. I nie dotyczyło to wyłącznie sekretarzy stanu z Kancelarii Prezydenta oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, których można uznać za pomocników głowy państwa i szefa rządu, działających w ich imieniu. Udział takich osób uwarunkowany był posiadaną przez nich wiedzą specjalistyczną dotyczącą problematyki posiedzenia⁴⁷, np. w posiedzeniu z 15 czerwca 2011 r. uczestniczyli Marszałek Sejmu Grzegorz Schetyna, Marszałek Senatu Bogdan Borusewicz i Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Mikołaj Dowgiewicz⁴⁸. Krystyna Leszczyńska trafnie wskazuje, że Konstytucja nie stanowi, iż Radę Gabinetową tworzy „wyłącznie” Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta. Tym samym ustawa zasadnicza nie wyklucza uczestnictwa w jej posiedzeniach innych osób⁴⁹. Warto też zauważyć, że Konstytucja nie określa, kto może uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ministrów. O uczestnictwie osób spoza rządu decyduje przewodniczący tego gremium, jakim jest premier. Tym samym o uczestnictwie w posiedzeniu Rady Gabinetowej decyduje jej przewodniczący,

45 K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 405, 409, 412.

46 Prof. Winczorek: *Skład Rady Gabinetowej określa wprost Konstytucja*, <https://www.pb.pl/prof-winczorek-sklad-rady-gabinetowej-okresla-wprost-konstytucja-462104> (dostęp: 20.08.2017).

47 B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 119.

48 <http://senat.gov.pl/diariusz/wydarzenia/art,1510,15-czerwca-2011-r-.html> (dostęp: 20.08.2017).

49 K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 402.

czyli prezydent. Może on zaprosić osoby, których obecność okaże się przydatna w obradach oraz może wyrazić zgodę lub jej nie wyrazić na udział osób ewentualnie zaproponowanych przez premiera. Ponieważ Rada Gabinetowa ma służyć wymianie poglądów, uzyskaniu pewnych informacji i uzgodnieniu stanowisk, to ścisłe ograniczenie jej składu do członków rządu i głowy państwa byłoby zaprzeczeniem celu, dla którego została przewidziana.

Również przedmiotem sporu była kwestia jawności obrad Rady Gabinetowej, o co wnosił premier za pośrednictwem ministra Tomasza Arabskiego na jej posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2008 r. Na tę propozycję zareagował sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Maciej Łopiński pytaniem, czemu posiedzenia Rady Ministrów nie są jawne. Premier Donald Tusk odpowiedział, że wynika to z ustawy o Radzie Ministrów i Regulaminu Rady Ministrów⁵⁰. Ponieważ Rada Gabinetowa to Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta, to tym samym odnoszą się do niej regulacje dotyczące posiedzeń rządowych. Ponadto wprowadzenie jawności jej obrad przeczyłoby zasadzie swobodnej wymiany poglądów na jej posiedzeniach. Warto zauważyć, że na tym samym posiedzeniu premier bezskutecznie próbował objąć przewodnictwo, np. na pytania prezydenta chciał odpowiadać sam zamiast zapytanych ministrów, a zapytana minister Ewa Kopacz wręcz zwróciła się do premiera z pytaniem, czy może prezydentowi udzielić odpowiedzi.

Pozbawienie w obecnej Konstytucji premiera obowiązku informowania prezydenta o pracach rządu doprowadziło w warunkach kohabitacji do konfliktu między nimi. Premier Jerzy Buzek odmawiał prezydentowi Aleksandrowi Kwaśniewskiemu cotygodniowych spotkań, których chciał prezydent. Nie zgadzał się również na stałą obecność przedstawicieli głowy państwa w posiedzeniach rządu. Odpowiedzią na to było zwołanie Rady Gabinetowej. Jej koncepcja nie spotkała się jednak ze zrozumieniem polityków rządzącej koalicji. A. Kwaśniewski chciał, aby Rada spotykała się mniej więcej raz na dwa miesiące i aby dyskutowano na niej o sprawach najistotniejszych dla kraju⁵¹. W drodze kompromisu przyjęto, że przedstawiciele prezydenta będą zapraszani na ważniejsze posiedzenia rządu, a premier będzie się cyklicznie spotykał z głową państwa pomimo nieistnienia takiego prawnego obowiązku⁵².

Rada Gabinetowa w założeniu twórców Konstytucji miała być polem współpracy między dwoma organami władzy wykonawczej – prezydentem i rządem. Niejasność sformułowań ustawy zasadniczej doprowadziła do powstania sporu między nimi. Rząd dostrzegł, że prezydent chce uczynić z Rady Gabinetowej

50 *Protokół posiedzenia Rady Gabinetowej w dniu 14 stycznia 2008 r.* http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eVQQFnXli14J:doc.rmf.pl/rmf_fm/store/1582_protokol_14%252001%25202008.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl (dostęp: 20.08.2017).

51 *Prezydent sprawdza koalicję*, 4 lutego 1998 r., Publicystyka. Opinie, <https://archiwum.rp.pl/artykul/157790-Prezydent-sprawdza-koalicje.html> (dostęp: 20.08.2017).

52 S. Patyra, *Pozycja ustrojowa...*, s. 209.

„mechanizm podporządkowujący Radę Ministrów w postaci rady prezydenckiej”⁵³. Na zamiar prezydenta A. Kwaśniewskiego wskazuje treść projektu Regulaminu Rady Gabinetowej. Rząd zakwestionował jego ważność, gdyż regulamin został wydany bez kontrasygnaty premiera, a wśród prerogatyw prezydenta zwolnionych z kontrasygnaty premiera nie ma prawa do wydania tego regulaminu. Zdaniem urzędników Kancelarii Premiera regulamin był sprzeczny z Konstytucją i ustawą o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Natomiast prawnicy prezydenta twierdzili, że jest to akt porządkowy i ma taką samą rangę, jak np. pismo o przeniesieniu na inne piętro prezydenckiego gabinetu. Część uprawnień przewidzianych w regulaminie jako przysługujące prezydentowi, Konstytucja i ustawa o Radzie Ministrów przyznaje szefowi rządu. Regulamin tworzył więc taką sytuację, w której głowa państwa przejmowała kompetencje premiera na czas posiedzeń Rady Gabinetowej⁵⁴.

Zwoływanie posiedzeń Rady Gabinetowej w praktyce ustrojowej odbywało się dość rzadko. Najczęściej, bo aż dziesięć razy, skorzystał z tego prawa A. Kwaśniewski. Należy jednak pamiętać, że jak do tej pory jest to jedyny prezydent sprawujący urząd przez dwie kadencje. W okresie sprawowania przez niego urzędu głowy państwa ster rządu dzierżyło trzech premierów: Jerzy Buzek, Leszek Miller i Marek Belka. Czterokrotne zwołanie Rady Gabinetowej w warunkach koha-bitacji miało miejsce, gdy premierem był J. Buzek. Pomimo poruszania na tych posiedzeniach spraw istotnych dla Polski żadne z nich nie zakończyło się przyjęciem wspólnego komunikatu i nie wpłynęło na treść decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów oraz jej prezesa⁵⁵. W następstwie wyborów parlamentarnych z 2001 r. doszło do utworzenia rządu L. Millera. Polityczna bliskość i osobista znajomość szefa rządu i głowy państwa wpłynęły na charakter relacji między nimi. W tym okresie odbyło się sześć posiedzeń Rady Gabinetowej. Jedno z nich zostało zwołane na wniosek premiera z nadzieją na prezydenckie poparcie rządu w sporze z bankiem centralnym. Po posiedzeniach Rady Gabinetowej wydawano wspólne oświadczenia, często uzupełniane deklaracjami prezydenta o poparciu działalności rządu. Częstotliwość zwoływania posiedzeń Rady w okresie rządów L. Millera była przejawem rywalizacji prezydenta z szefem rządu o przywództwo w środowisku lewicowym. Ulegając presji swego środowiska, L. Miller w marcu 2004 r. zrezygnował z przywództwa w Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Zdecydowanie osłabiło to jego pozycję polityczną i doprowadziło w dniu 2 maja 2004 r. do ustąpienia gabinetu. Nowym premierem został M. Belka. W okresie jego rządów Rada Gabinetowa nie została zwołana ani razu⁵⁶. W tym czasie sto-

53 A. Dumala, *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998, s. 46.

54 *Ibidem*, s. 46–47.

55 S. Patyra, *Pozycja ustrojowa...*, s. 201.

56 K. Leszczyńska, *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 422.

sunki między prezydentem a szefem rządu były bardzo dobre, z widoczną zależnością premiera od głowy państwa.

Przeprowadzone w 2005 r. wybory prezydenckie i parlamentarne przyniosły gruntowne zmiany na mapie politycznej Polski. Prezydentem został Lech Kaczyński, a rządy objęła koalicja Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony. W okresie prezydentury L. Kaczyńskiego było trzech premierów: Kazimierz Marcinkiewicz, Jarosław Kaczyński i – w warunkach kohabitacji – Donald Tusk. Prezydent czterokrotnie zwoływał posiedzenia Rady Gabinetowej, dwa razy gdy premierem był K. Marcinkiewicz. Potrzeba zintensyfikowania prac rządu zdecydowała o zmianie na stanowisku prezesa Rady Ministrów. W lipcu 2006 r. premierem został brat prezydenta, J. Kaczyński. W okresie istnienia jego gabinetu prezydent nie zwoływał Rady Gabinetowej – nie było takiej potrzeby. Serdeczne stosunki z bratem bliźniakiem zapewniały prezydentowi wystarczający dopływ potrzebnych informacji o pracach i zamierzeniach rządu. Rozpad koalicji rządzącej w 2007 r. doprowadził do skrócenia kadencji Sejmu. W następstwie przeprowadzonych wyborów parlamentarnych utworzony został rząd koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Premierem został Donald Tusk. Prezydent wówczas dwukrotnie zwołał posiedzenie Rady Gabinetowej. Pierwsze z nich odbyło się w atmosferze wzajemnej nieufności i przy próbach premiera wpływania na przebieg posiedzenia. Natomiast drugie odbyło się w poprawnej atmosferze. Wprawdzie nie po raz pierwszy w III Rzeczypospolitej prezydent i rząd wywodziły się ze zwalczających się obozów politycznych, jednak stosunki między zantagonizowanymi obozami nigdy nie były tak wrogie. Niewątpliwie wzmacniały je osobiste animozje między prezydentem i premierem – D. Tusk ubiegał się o urząd prezydenta w 2005 r. i rywalizację przegrał.

W dniu 10 kwietnia 2010 r. zginął w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem prezydent L. Kaczyński. W takiej sytuacji obowiązki głowy państwa przejął Marszałek Sejmu Bronisław Komorowski, który parę miesięcy później został prezydentem. Premierami za jego kadencji byli Donald Tusk i Ewa Kopacz. Zmiana premiera nastąpiła we wrześniu 2014 r. w związku z objęciem przez D. Tuska w dniu 1 grudnia 2014 r. urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej. B. Komorowski czterokrotnie zwoływał posiedzenia Rady Gabinetowej (pierwsze jeszcze jako Marszałek Sejmu wykonujący obowiązki prezydenta). Wszystkie posiedzenia zostały zwołane, gdy premierem był D. Tusk. Stosunki prezydenta z obydwojma szefami rządu układały się bezkonfliktowo.

Wybrany w 2015 r. na prezydenta Andrzej Duda do tej pory Rady Gabinetowej nie zwołał. Początkowo premierem została Beata Szydło, będąca wcześniej szefem kampanii wyborczej głowy państwa. Natomiast w 2017 r. prezesem Rady Ministrów został Mateusz Morawiecki.

Tabela 1. Posiedzenia Rady Gabinetowej

Lp.	Data	Prezydent	Premier	Tematyka posiedzenia
1	2	3	4	5
1.	27.01.1998	A. Kwaśniewski	J. Buzek	program rządu na 1998 r.
2.	24.03.1998	A. Kwaśniewski	J. Buzek	przygotowanie Polski do negocjacji i członkostwa w Unii Europejskiej
3.	23.02.1999	A. Kwaśniewski	J. Buzek	przygotowanie Polski do przystąpienia do NATO, przebieg wdrażania reform w państwie
4.	4.09.2001	A. Kwaśniewski	J. Buzek	stan finansów w państwie
5.	21.02.2002	A. Kwaśniewski	L. Miller	polityka gospodarcza, negocjacje z Unią Europejską, przygotowania do referendum, polityka wschodnia
6.	12.06.2002	A. Kwaśniewski	L. Miller	polityka pieniężna
7.	6.11 i 19.12.2002	A. Kwaśniewski	L. Miller	strategia rozwoju Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej
8.	20.03.2003	A. Kwaśniewski	L. Miller	sytuacja międzynarodowa po ataku wojsk USA na Irak, naprawa finansów publicznych
9.	6.11.2003	A. Kwaśniewski	L. Miller	raport Unii Europejskiej oceniający poziom przygotowań polskiego prawa do regulacji europejskich
10.	24.03.2004	A. Kwaśniewski	L. Miller	stan przygotowań do członkostwa Polski w Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r.
11.	23.02.2006	L. Kaczyński	K. Marcinkiewicz	Program rządu na 2006 r., współpraca rządu z prezydentem przy tworzeniu prawa
12.	9.06.2006	L. Kaczyński	K. Marcinkiewicz	sytuacja w służbie zdrowia, polityka zagraniczna, bezrobocie, zmiany w sposobie opodatkowania twórców
13.	14.01.2008	L. Kaczyński	D. Tusk	sytuacja w służbie zdrowia
14.	28.10.2008	L. Kaczyński	D. Tusk	przystąpienie Polski do strefy euro

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5
15.	10.06.2010	B. Komorowski (Marszałek Sejmu)	D. Tusk	sytuacja powodziowa w Polsce
16.	15.06.2011	B. Komorowski	D. Tusk	przygotowania do polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej
17.	26.02.2013	B. Komorowski	D. Tusk	przystąpienie Polski do strefy euro
18.	8.04.2014	B. Komorowski	D. Tusk	wsparcie dla przeprowadzenia reform na Ukrainie

Źródło: K. Leszczyńska, *Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2008, s. 402–420; <http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/art,150,134,posiedzenie-rady-gabinetowej.html>; <http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/art,150,374,zatrzymac-mlodych-w-kraju.html>; <http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2008/art,148,998,euro-powinno-byc-przedmiotem-dyskusji.html>; <http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2008/art,148,231,posiedzenie-rady-gabinetowej.html>; <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,1367,posiedzenie-rady-gabinetowej.html>; <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/zdjecia/galeria,629,17.html>; <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,2458,prezydent-zwolal-posiedzenie-rady-gabinetowej.html>; <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,2862,rada-gabinetowa-potwierdza-wspolne-myslenie-o-ukrainie.html> (dostęp: 9.09.2017).

Podsumowanie

Zaliczenie w Konstytucji prezydenta i Rady Ministrów do organów władzy wykonawczej spowodowało konieczność stworzenia płaszczyzny współpracy między nimi. Wypracowując ją, twórcy Konstytucji sięgnęli do doświadczeń wynikających z wcześniejszych rozwiązań prawnych oraz praktyki ustrojowej. Przyjęte regulacje poszły w kierunku osłabienia pozycji prezydenta w odniesieniu do jego stosunków z rządem. W tym celu posłużono się instytucją Rady Gabinetowej składającej się z Rady Ministrów, zwoływanej przez prezydenta w sprawach „szczególnej wagi” i obradującej pod jego kierownictwem.

Wobec braku jakichkolwiek kompetencji nie można uznać Rady Gabinetowej za organ państwa. Jest ona tylko szczególną formą współpracy obu organów władzy wykonawczej. Konstytucja wyraźnie określa, że nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów. W przeciwnym razie prezydent mógłby okazać się nie tylko

nominalnym, lecz także rzeczywistym szefem egzekutywy. Wprawdzie Konstytucja na ten temat milczy, ale oczywiste jest, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje głowy państwa.

Niewątpliwie najczęstszym przedmiotem posiedzeń Rady Gabinetowej (a było ich osiemnaście) była problematyka związana z Unią Europejską (osiem, w tym dwie dotyczące wejścia do strefy euro). Ponadto przedmiotem obrad były sprawy gospodarcze, służby zdrowia i polityki zagranicznej, w tym wejścia Polski do NATO. Wydawać by się mogło, że posiedzenia Rady Gabinetowej nabierają głębokiego sensu, zwłaszcza w warunkach kohabitacji, jednak praktyka tego nie potwierdza. Rola tych posiedzeń ograniczała się jedynie do wymiany informacji, a w warunkach kohabitacji cechowała je wzajemna nieufność obu organów władzy wykonawczej. Prezydent A. Kwaśniewski podjął nawet próbę przejęcia kontroli nad Radą Ministrów. Dowodzi tego opracowany przez pracowników jego Kancelarii projekt Regulaminu Rady Gabinetowej. Strona rządowa jednak nie wyraziła na to zgody, zarzucając temu dokumentowi niekonstytucyjność i sprzeczność z ustawą o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Posiedzenia Rady Gabinetowej służyły też doraźnym celom politycznym, czego najlepszym przykładem może być zwołanie jej posiedzenia przez Marszałka Sejmu pełniącego obowiązki głowy państwa i ubiegającego się o urząd prezydenta w okresie kampanii wyborczej, na dziesięć dni przed pierwszą turą wyborów.

Analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych dotyczących Rady Gabinetowej prowadzi do wniosku, że znacznie ograniczyły one pozycję prezydenta w stosunku do uregulowań z 1947, 1989 i 1992 r. Porównując Radę Gabinetową z analogicznymi rozwiązaniami obowiązującymi w krajach europejskich, należy uznać, że polski prezydent ma najmniejsze możliwości oddziaływania w niej na rząd i jego członków. Zarówno obowiązujące przepisy, jak i praktyka stawiają pod znakiem zapytania sens dalszego utrzymywania w obecnej postaci Rady Gabinetowej w Konstytucji. Aby zapewnić głowie państwa dopływ informacji na temat najważniejszych zamierzeń rządu, należałoby przywrócić obowiązek premiera informowania prezydenta o zamierzeniach gabinetu. Wiele oczywiście zależy także od kultury politycznej i osobistej prezydenta oraz szefa rządu.

Santrauka

Kabinetų Taryba Lenkijoje

Prezidento ir Ministrų Tarybos įtraukimas Konstitucijoje į vykdomosios valdžios organus privertė Konstitucijos kūrėjus sukurti šių organų bendradarbiavimo pamatus. Juos kurdami konstitucijos kūrėjai rėmėsi patirtimi iš praeities – ankstesniais teisiniais sprendimais ir

politine praktika. Priimti įstatymai susilpnino prezidento poziciją vyriausybės atžvilgiu. Šiam tikslui pasinaudota Kabinetų Tarybos institucija susidedančia iš Ministrų Tarybos, sušaukiamos ir vadovaujamos prezidento „ypatingos svarbos“ klausimų atvejais.

Kadangi Kabinetų Taryba neturi jokių įgaliojimų, negalima jos pripažinti valstybės organu. Kabinetų Taryba tėra ypatinga dviejų vykdomosios valdžios institucijų kooperacijos forma. Konstitucija aiškiai nustato, jog Kabinetų Tarybai nepriklauso jokie Ministrų Tarybos įgaliojimai. Kitaip, prezidentą galima būtų pripažinti ne tik nominaliniu, bet ir faktiniu vykdomosios valdžios vadovu. Iš tiesų, Konstitucijoje apie tai nieko nėra sakoma, tačiau tai yra akivaizdu, jog Kabinetų Tarybai nepriklauso jokie Valstybės Vadovo įgaliojimai.

Neabejotinai daugiausia kartų Kabinetų Tarybos posėdžiuose aptarinėjama tema (o jų buvo aštuoniolika) buvo su Europos Sąjunga susijusi problematika (aštuonios, tame dvi susijusios su įstojimu į euro zoną). Be to, taip pat buvo aptarinėjami ekonominiai, sveikatos ir užsienio politikos klausimai, tame tarpe Lenkijos įstojimo į NATO klausimas. Atrodytų, jog Kabinetų Tarybos posėdžiai, juolab kohabitacijos sąlygomis, turi labai didelę svarbą. Visgi, praktika to nepatvirtina. Šie posėdžiai labiau vykdo keitimosi informacija funkciją, o kohabitacijos sąlygomis jiems būdingas abiejų vykdomosios valdžios organų tarpusavio nepasitikėjimas. Prezidentas A. Kwaśniewski netgi megino kontroliuoti Ministrų Taryba. Tai įrodo jo kanceliarijos darbuotojų paruoštas Kabinetų Tarybos reglamentas. Tačiau vyriausybė jį atmetė argumentuodama, jog projektas yra nekonstituciškas ir prieštarauja įstatymui dėl Ministrų Tarybos darbo režimo ir organizavimo. Kabinetų Tarybos posėdžiai taip pat buvo naudojami įprastiems politiniams tikslams. Geriausiu pavyzdžiu gali būti kuomet tuometinis Seimo Maršalka, vykdamas Valstybės Vadovo pareigas ir siekiantis tapti prezidentu rinkimų kampanijos metu, sušaukė Kabinetų Tarybos posėdį dešimt dienų prieš pirmąjį rinkimų turą.

Galiojančių konstitucinių nuostatų, susijusių su Kabinetų Taryba analizė įrodo, jog jos žymiai susilpnino prezidento poziciją 1947, 1989 ir 1992 m. įstatymų atžvilgiu. Lyginant Kabinetų Tarybą su kitais Europos šalyse egzistuojančiais šio organo analogais, galima pripažinti, jog Lenkijos prezidentas joje turi mažiausiai galimybių daryti įtaką vyriausybei ir jos ministrams. Tiek galiojantys įstatymai, tiek praktika, kelia abėjonių dėl to ar verta tęsti Kabinetų Tarybos praktiką ir ar jos reglamentavimas Konstitucijoje turi būti tęsiamas. Kad užtikrinti tai jog prezidentas yra informuotas apie svarbiausius vyriausybės ketinimus, reikėtų atstatyti Ministro Pirmininko pareigą informuoti prezidentą apie kabineto ketinimus. Žinoma, daug kas taip pat priklauso nuo politinės kultūros ir nuo asmeninės prezidento ir vyriausybės vadovo kultūros. Kaip pavyzdį galime paimti balandžio Konstitucijos galiojimo laikotarpiu vykdoma praktika kuomet Valstybės Vadovas su Ministru Pirmininku ir jo pavaduotoju rengė neoficialius savaitinius susitikimus.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1991)*, Warszawa 1999.
- Dudek D., *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Dumała A., *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990.
- Głajcar R., *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*, [w:] R. Głajcar, M. Migalski (red.), *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.
- Górecki D., *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Górecki D., *Uwagi o charakterze Zgromadzenia Narodowego*, [w:] M. Zubik, *Minikommentarz dla maksiprofesorów. Księga jubileuszowa Profesora Leszka Garlickiego*, Warszawa 2017.
- Jarosz Z., *Rozwój ustroju państwowego Polski Ludowej w latach 1944–1952*, [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
- Kierończyk P., *Rada Gabinetowa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010.
- Leszczyńska K., *Rządy Rzeczypospolitej Polskiej (1989–2005). Skład, organizacja i tryb funkcjonowania*, Toruń 2008.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Mojak R., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1996.
- Opaliński B., *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Rozmarny S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 141*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2000.
- Skrzydło W., *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa, administracja, sądownictwo*, Warszawa 1999.

- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Szymczak T., *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 10.
- Szymczak T., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] T. Szymczak (red.), *Materiały pomocnicze do nauki prawa konstytucyjnego (1980–1991)*, Łódź 1992.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), J. Galster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, A. Kustra, M. Rączka, K. Witkowska-Chrzczonek, I. Wróblewska, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011.

Akty prawne

- Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.*, tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.*, Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232 ze zm.
- Konstytucja Republiki Białorusi z 15 marca 1996 r.*, https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Belarus (dostęp: 11.02.2014).
- Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, tłum. T. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, tłum. K. Skotnicki, Łódź 1994.
- Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 r.*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2003.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r.*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2009.
- Konstytucja Republiki Łotewskiej z 15 lutego 1922 r.*, tłum. L. Gołupiec, Warszawa 2001.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z 2 kwietnia 1976 r.*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.*, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.
- Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r.*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.*, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 7 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.
- Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o organizacji i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71 ze zm.
- Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426 ze zm.
- Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 7 kwietnia 1989 r., Dz.U. z 1989 r., nr 19, poz. 101.

Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów, miał obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym członków rządu, Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 492 ze zm.

Ustawa z 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1999 r., nr 70, poz. 778.

Strony internetowe

<http://senat.gov.pl/diariusz/wydarzenia/art,1510,15-czerwca-2011-r-.html> (dostęp: 20.08.2017).

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eVQQFnxIi14J:doc.rmf.pl/rmf_fm/store/1582_protokol_14%252001%25202008.doc+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl (dostęp: 20.08.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,1367,posiedzenie-rady-gabinetowej.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/zdjecia/galeria,629,17.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,2458,prezydent-zwolal-posiedzenie-rady-gabinetowej.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/art,2862,rada-gabinetowa-potwierdza-wspolne-myslenie-o-ukrainie.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/art,150,134,posiedzenie-rady-gabinetowej.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/art,150,374,zatrzymac-mlodych-w-kraju.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2008/art,148,998,euro-powinno-byc-przedmiotem-dyskusji.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2008/art,148,231,posiedzenie-rady-gabinetowej.html> (dostęp: 9.09.2017).

<http://wyborcza.pl/1,75398,18540082,kopacz-prosi-dude-o-zwolanie-rady-gabinetowej-a-pis-proponuje.html> (dostęp: 7.09.2017).

<https://archiwum.rp.pl/artykul/157790-Prezydent-sprawdza-koalicje.html> (dostęp: 20.08.2017).

<https://www.pb.pl/prof-winczorek-sklad-rady-gabinetowej-okresla-wprost-konstytucja-462104> (dostęp: 20.08.2017).

Dokonywana przez Rząd Republiki Litewskiej reforma przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo

Agnė Juškevičiūtė-Vilienė

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa
Katedra Prawa Publicznego

Wstęp

Artykuł 5 Konstytucji Republiki Litewskiej głosi że: „Władzę państwową na Litwie sprawują Sejm, Prezydent, Rząd i Sąd”. Wspomniany artykuł określający podstawową zasadę organizacji demokratycznego państwa prawa – zasadę podziału władzy – ma na celu stworzenie sprawnie działającego mechanizmu państwowego. W Konstytucji Litwy określono podstawy systemu władzy wykonawczej oraz uprawnienia najwyższych jej organów. Ustrój konstytucyjny na Litwie cechuje dualistyczny model władzy wykonawczej: tę władzę sprawują Prezydent Republiki Litewskiej i Rząd¹. Rząd pełni bardzo ważną rolę w systemie władzy publicznej, gdyż jego działalność wywiera znaczący wpływ na rozwój państwa. Rząd jest kolegialnym wykonawczo-porządkowym organem (art. 91 Konstytucji Litwy), realizującym postanowienia ustaw i innych aktów prawnych, prowadzącym sprawy krajowe. Uprawnienia Rządu są określone w konstytucji i ustawach. Działalność Rządu związana z realizacją przewidzianych wobec niego w konstytucji i ustawodawstwie kompetencji polega na prowadzeniu spraw z zakresu zarządzania państwem.

W art. 94, art. 84 pkt 3, art. 123 ust. 1, art. 128 ust. 1 i in. Konstytucji Litwy określono podstawowe kierunki działalności Rządu, z kolei w ustawie o Rządzie sprecyzowano sformułowania zawarte w konstytucji oraz szczegółowo określono konstytucyjne pełnomocnictwa Rządu. Uprawnienia Rządu, przewidziane w konstytucji i ustawie o Rządzie, są uprawnieniami ogólnymi, z kolei określone w poszczególnych ustawach – są uprawnieniami szczególnymi². Należy wspomnieć, iż

- 1 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 13 grudnia 2004 r. Terminem „Rząd” określa się na Litwie organ odpowiadający polskiej „Radzie Ministrów”, z tego względu wyraz ten będzie zapisywany wielką literą.
- 2 D. Beinoravičius *et al.*, *Lietuvos konstitucinė teisė*, Vilnius 2017, s. 529.

konstytucyjna lista zadań Rządu nie jest ostateczna, gdyż art. 94 ust. 7 Konstytucji Litwy głosi, że wykonuje on też inne obowiązki, powierzone zgodnie z konstytucją i innymi ustawami.

O podobnych konstytucyjnych regulacjach uprawnień Rządu decyduje różnorodność zarządzanych dziedzin i funkcji, która ciągle może ulegać zmianom. Wykonywane przez Rząd uprawnienia konstytucyjne mogą zmieniać się w zależności od sytuacji gospodarczej i społecznej państwa, rozwiązywanych problemów oraz wielu innych okoliczności, w przypadku zmiany których może zmienić się także treść i zakres uprawnień rządowych. Rząd, jako organ władzy wykonawczej, zgodnie z konstytucją *inter alia* dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania w kształtowaniu oraz prowadzeniu polityki gospodarczej państwa i odpowiednio regulowaniu działalności gospodarczej³. W art. 94 pkt 1 Konstytucji Litwy wskazano, że Rząd Republiki Litewskiej „zajmuje się sprawami krajowymi”. To konstytucyjne sformułowanie obejmuje wiele obszarów działalności – od kształtowania polityki gospodarczej poczynając, na zapewnieniu mieszkańcom kraju opieki medycznej kończąc.

W art. 22 ustawy o Rządzie, konkretyzującym działalność tego organu, przewidziano, że Rząd na podstawie ustaw dysponuje majątkiem państwa, określa tryb zarządzania nim i jego wykorzystywania. Rodzi się pytanie, co to jest majątek państwa? Należy podkreślić, że takiego pojęcia Konstytucja Litwy *expressis verbis* nie zawiera. Jaki jest zatem status prawny tego majątku w litewskim systemie prawnym?

Państwo litewskie jest ważnym akcjonariuszem spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz właścicielem przedsiębiorstw państwowych, zarządzającym znaczną częścią krajowego majątku o przeznaczeniu komercyjnym⁴. Opublikowany po raz pierwszy w 2010 r. przegląd państwowego majątku o przeznaczeniu handlowym ujawnił, że wyniki działalności większości przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo (dalej: PZP) były słabe. Kierowany przez Andriusa Kubiliusa XV Rząd rozpoczął reformę PZP, której celem była skuteczniejsza ich działalność. Właśnie ten Rząd zainicjował większość etapów reformy, która miała zapewnić działalności tych przedsiębiorstw większą przejrzystość i skuteczność. Rodzą się dalsze pytania: co to jest PZP, jaki ma status prawny i jakie zajmuje miejsce w gospodarce rynkowej? Realizowana przez Rządy reforma PZP zachęca do zastanowienia się, jakie środki prawne podjęto w jej ramach oraz czy były one odpowiednie w dążeniu do osiągnięcia postawionych celów.

Celem niniejszego opracowania jest analiza podstaw prawnych dotyczących przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo jako części majątku państwowego w przepisach prawa litewskiego oraz ukazanie podstawy prawnej realizowanej przez Rządy reformy PZP.

3 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 23 maja 2007 r.

4 M. Anužis, V. Sinkevičius, *Valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms*, Vilnius 2015, s. 3.

Dla realizacji tego celu należy postawić przed sobą następujące zadania:

1. Omówienie koncepcji majątku państwowego oraz kompetencji Rządu w zarządzaniu, wykorzystywaniu i dysponowaniu tym majątkiem.
2. Omówienie koncepcji PZP i jego miejsca w życiu gospodarczym Litwy.
3. Przedstawienie podstawowych celów realizowanej przez Rząd reformy PZP i jej etapów.
4. Po przeanalizowaniu aktów prawnych przyjętych przez Rząd pokazanie wad reformy.

Przedmiotem zamieszczonej tu analizy są określone w litewskich przepisach prawa cechy statusu prawnego PZP i reformy ich działalności.

Na Litwie dotychczas nie publikowano szczegółowych wyników badań poświęconych wspomnianej tematyce. Litewscy naukowcy omawiali poszczególne aspekty przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo, np. Liudas Jurkonis (2012) badał wpływ kontroli zarządzania i autonomii przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo na skuteczność działalności; M. Marčiulionytė, P. Oržekauskas i A. Junevičius (2013) analizowali możliwości doskonalenia zarządzania przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo; L. Mažilytė (2013) oceniała rolę przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo w kontekście wewnętrznego rynku unijnego; N. Laurišonytė (2014) zajmowała się polityzacją kierownictwa litewskich przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo; S. Vaitkevičius i R. Birštonas (2015) analizowali ochronę publicznych interesów majątkowych i reprezentowanie przedsiębiorstw. Mimo wszystko w literaturze naukowej brakuje całościowego spojrzenia na PZP, ich miejsce w społecznych stosunkach prawno-gospodarczych oraz realizowaną przez Rząd reformę PZP i jej przebieg.

1. Majątek państwowy i działalność Rządu

Należy podkreślić, że w art. 46 ust. 1 Konstytucji Litwy wskazano, że gospodarka tego kraju oparta jest na własności prywatnoprawnej. Jest to jedyny przepis w Konstytucji, w którym da się bezpośrednio dostrzec podział własności na rodzaje⁵, gdyż pojęcie „własność prywatna” jako przeciwieństwo przewiduje własność inną niż prywatna. S. Vaitkevičius i R. Birštonas zauważyli, że w Konstytucji Litwy

5 Należy zaznaczyć, że w przyjętej w 1940 r. pierwszej Konstytucji Litewskiej SRR, w przeciwieństwie do Konstytucji Litwy obowiązującej w okresie międzywojennym (konstytucje z 1922, 1928 i 1938 r.), obok własności prywatnej określono nową formę własności – własność socjalistyczną, w ramach której wyróżniono dwie formy: własność państwową i własność kooperatywną. Z kolei w Konstytucji Litewskiej SRR z 1978 r. wymieniono trzy formy własności: państwową, kolchozowo-kooperatywną oraz związków zawodowych i innych organizacji społecznych, tj. całkowicie wyeliminowano własność prywatną. Więcej na ten te-

nie został nazwany żaden inny rodzaj własności, a przynajmniej *expressis verbis* nie zostały one wyróżnione w doktrynie Sądu Konstytucyjnego Litwy⁶.

Warto zaznaczyć, że w art. 47 ust. 1 Konstytucji Litwy jako wyłączną własność Republiki Litewskiej wskazano majątek (tj. głębiny ziemi, wody śródlądowe o znaczeniu państwowym, drogi, lasy i inne), na który składają się obiekty stanowiące własność państwa, które jednak nie stanowią osobnego rodzaju własności. Jednak na podstawie tego sformułowania konstytucyjnego można wnioskować, że Konstytucja określiła własność państwową, tj. Republiki Litewskiej, wobec której państwo ma wyłączne prawo własności i która nie może zostać przekazana osobie prywatnej. Art. 125 ust. 1 („Bank Litwy jest własnością państwa litewskiego”), art. 128 ust. 1 (regulacje wykonania państwowych zobowiązań majątkowych) i ust. 2 (regulacje zarządzania, wykorzystywania i dysponowania majątkiem państwowym) Konstytucji potwierdza, że prawo własności państwowej nie tylko istnieje, ale też ma dość specyficzny status.

Art. 23 Konstytucji Litwy, określający konstytucyjną gwarancję ochrony własności („Nietykalność własności”), nie różnicuje własności i jej ochrony według podmiotów. Sąd Konstytucyjny, dokonując wykładni tego przepisu Konstytucji, wspominał, że „Postanowienia art. 23 Konstytucji wszystkim właścicielom – osobom fizycznym, osobom prawnym, jednostkom samorządu terytorialnego i państwu – gwarantuje ochronę własności”⁷. Zatem zgodnie z Konstytucją i interpretującą ją doktryną „ustawy powinny chronić prawa własności wszystkich właścicieli, *inter alia* również państwa (jako organizacji całego społeczeństwa)”⁸. Należy wnioskować, że chociaż w Konstytucji nie wymieniono rodzajów własności, to jednak systemowa analiza przepisów konstytucyjnych i doktryny Sądu Konstytucyjnego wskazuje na przesłanki do różnicowania prawa własności według podmiotów, tj. na własność prywatną i państwową.

Pojęcie majątku państwowego częściej pojawia się w zwyczajnych aktach prawnych. Na przykład Kodeks cywilny Republiki Litewskiej (dalej: KC) przewiduje, że państwo i jego organy w stosunkach cywilnych biorą udział na równych podstawach, podobnie jak inne podmioty stosunków (art. 2.36 KC). Kodeks i orzecznictwo sądowe określiły zatem podział między funkcjami organów publicznych, które reguluje prawo publiczne oraz działalnością gospodarczą, regulowaną przez prawo cywilne. Państwo, zarządzając, wykorzystując i dysponując swoim majątkiem, nie ma i nie może mieć przewagi nad innymi podmiotami obrotu cywilnego (nie uniemożliwia to jednak pewnego zróżnicowania regulacji prawnych względem pań-

mat: A. Juškevičiūtė-Vilienė, *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios įžvalgos*, Vilnius 2017, s. 152–166.

6 S. Vaitkevičius, R. Birštonas, *Valstybinio turto valdymas ir privatizavimas 1992–2012 metais*, VI „Registrų centras”, Vilnius 2015, s. 18.

7 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 27 maja 2002 r.

8 Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 30 listopada 2008 r.

stwa). W KC, podobnie jak w Konstytucji Litwy, nie ma podziału własności na rodzaje, jednak biorąc pod uwagę wyjątkowość państwa jako organizacji jednoczącej naród, jego dążenie do zabezpieczenia interesu publicznego poprzez prowadzenie działalności gospodarczej, w niektórych artykułach pojawia się pojęcie „własność publiczna” (art. 2.4, art. 4.100 KC), z niektórych zaś norm prawnych wyraźnie wynika, że inaczej wyglądają regulacje dotyczące własności prywatnej i państwowej (np. art. 4.69, art. 6.546, art. 6.548 i in. KC)⁹. W KC wyraźne jest zróżnicowanie prywatnych i publicznych osób prawnych, spółki utworzone przez państwo zaliczane są do podmiotów publicznych (art. 2.34 KC) oraz mają szczególną zdolność prawną, tj. nabycie, posiadanie lub ograniczenie praw i obowiązków jest określane w dokumentach założycielskich, w granicach wskazanych w celach działalności.

Bardziej szczegółowe podstawy regulacji własności publicznej zawarte są w ustawie o zarządzaniu, wykorzystywaniu i dysponowaniu majątkiem państwowym i samorządowym¹⁰. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ww. ustawy majątek państwowy (podobnie jak samorządowy) jest dzielony na: 1) trwałe materialny; 2) niematerialny; 3) finansowy; 4) obrotowy materialny.

Należy zaznaczyć, że majątek państwowy, w przeciwieństwie do prywatnego, jest zarządzany zgodnie z uprzednio przyjętymi aktami prawnymi, dlatego to zarządzanie staje się przedmiotem prawa publicznego (a konkretniej: przedmiotem prawa publiczno-gospodarczego), chociaż jednocześnie nie dochodzi do zerwania związku tego majątku z prawem prywatnym¹¹. Jak twierdzi J. Tittenbrun, jeżeli właścicielem majątku państwowego jest taki abstrakcyjny twór jak państwo, zarządzać tą własnością powinien Rząd, który odpowiada przed określoną grupą przedstawicieli narodu za skuteczne zarządzanie tym majątkiem i realizuje interes publiczny¹². Taka teoretyczna myśl zawarta jest w art. 22 ustawy o Rządzie, w którym określono, że Rząd na podstawie przepisów prawa dysponuje majątkiem państwowym, określa tryb zarządzania nim i wykorzystywania go.

Majątek państwowy i zarządzanie nim przede wszystkim powinny być związane z realizacją funkcji publicznych, jednak niektóre dziedziny działalności państwa mają charakter komercyjny. Państwo, jako właściciel majątku, realizuje swoje prawa nie tylko za pośrednictwem różnych organów i urzędów, lecz także za pośrednictwem przedsiębiorstw w całości lub części kontrolowanych przez siebie (przedsiębiorstwa i spółki zarządzane przez państwo). Dzięki zarządzaniu majątkiem państwowym i jego wykorzystywaniu państwo bierze bezpośredni udział w rynkowych stosunkach gospodarczych (w zagranicznej literaturze prawniczej jest to określane

9 S. Vaitkevičius, R. Birštonas, *Valstybinio turto valdymas...*, s. 26–27.

10 Ustawa o zarządzaniu, wykorzystywaniu i dysponowaniu majątkiem państwowym i samorządowym, „Valstybės žinios” z 1994 r., nr IX-1895; „Valstybės žinios” z 2004 r., nr 4-24.

11 R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018, s. 763.

12 J. Tittenbrun, *Przedsiębiorstwo publiczne w ujęciu teorii praw własnościowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, t. 3, s. 131.

administrowaniem ekonomicznym)¹³. Państwo w taki sposób nie tylko reguluje stosunki gospodarcze i wspiera przedsiębiorczość, ale też rozwija określone wartości gospodarcze państwa. W art. 23 ust. 1 ustawy o zarządzaniu, wykorzystywaniu i dysponowaniu majątkiem państwowym i samorządowym przewidziano, że prawa majątkowe oraz niemajątkowe państwa w przedsiębiorstwach państwowych są realizowane w trybie określonym przez Rząd. Rząd ma zatem prawo, a nawet obowiązek podejmowania najważniejszych decyzji w zakresie zarządzania majątkiem państwowym – przedsiębiorstwami zarządzanymi przez państwo.

Należy wnioskować, że chociaż w konstytucyjnych normach prawa nie został *explicite* wskazany „majątek państwowy”, jednak systemowa analiza Konstytucji Litwy, interpretującego ją orzecznictwa konstytucyjnego oraz zwykłych aktów prawnych pozwala na wyróżnienie własności prywatnej i publicznej. Głównym zarządcą jednego z rodzajów majątku państwa, czyli przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo, jest Rząd, który podejmuje najważniejsze decyzje w tej dziedzinie.

2. Przedsiębiorstwa zarządzane przez państwo (PZP)

Podstawowym zadaniem Rządu Republiki Litewskiej jest dążenie do tego, by majątek państwowy wytwarzał wartość na rzecz głównego właściciela – mieszkańców Litwy. Państwo z kolei jest największym na Litwie właścicielem majątku o przeznaczeniu komercyjnym, dlatego powinno wykazywać profesjonalizm i odpowiedzialność, aktywnie dążyć do powiększenia wartości majątku tych przedsiębiorstw, zaś zarządzanie nimi powinno być przejrzyste i zorientowane na jasne cele¹⁴.

Przedsiębiorstwo zarządzane przez państwo (stanowiące część majątku państwowego) to przedsiębiorstwo państwowe, spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością prowadząca działalność gospodarczo-handlową, w której państwo ma swoje udziały¹⁵. Przedsiębiorstwa te wytwarzają ważną wartość gospodarczą i w znacznym stopniu przyczyniają się do rozwoju gospodarczego kraju, realizacji ważnych projektów strategicznych. Państwo bierze udział w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami, mając na celu zapewnienie dostawy strategicznie ważnych dla kraju towarów i usług¹⁶.

13 R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 757.

14 Postanowienie Rządu Republiki Litewskiej w sprawie zatwierdzenia koncepcji zwiększenia skuteczności przedsiębiorstw państwowych z 1 grudnia 2010 r., nr 1731, „Valstybės žinios” z 2010 r., nr 145-7447.

15 *Ibidem*.

16 *State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field*, Raport, http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imos_2013-03.pdf (dostęp: 10.06.2018).

Na podstawie wyników badań przeprowadzonych w państwach w zakresie liczby pracowników i wielkości zarządzanego majątku, PZP największą rolę odgrywają w sektorze energetyki, transportu, telekomunikacji, produkcji, ropy naftowej i gazu¹⁷. Należy podkreślić, że – jak pokazuje doświadczenie międzynarodowe – PZP stanowią znaczną część PKB kraju i przyczyniają się do przyciągnięcia inwestycji:

- w krajach rozwiniętych PZP stanowią około 8% PKB i 13% inwestycji krajowych;
- w krajach rozwijających się PZP stanowią odpowiednio 9% PKB i 17% inwestycji krajowych;
- w krajach najmniej rozwiniętych PZP stanowią odpowiednio 14% PKB i 28% inwestycji krajowych¹⁸.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez L. Jurkonisa, PZP najczęściej działają w sektorze pocztowym i kolejowym, z kolei z sektora medycznego i alkoholowego państwo jako akcjonariusz już faktycznie zostało wypchnięte. Należy zaznaczyć, że w liberalizującej się gospodarce światowej liczba gałęzi gospodarki, w których PZP i spółki z kapitałem prywatnym ze sobą konkurują, szybko rośnie¹⁹.

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD) oraz Bank Światowy²⁰ PZP są ważne w gospodarce krajowej, ponieważ:

- przyczyniają się do rozwoju i utrzymania strategicznie ważnych, jednak ekonomicznie niezbyt korzystnych sektorów;
- rozwijają sektory, które wymagają znacznych wstępnych inwestycji, z kolei zwroty z zainwestowanego kapitału i prawa własności są trudne do oceny i nie są wyraźnie określone;
- realizują cele społeczne;
- przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności mniej rozwiniętych regionów;
- zapewniają dalszy rozwój nowych sektorów i inne.

Biorąc pod uwagę przywołane wyniki analizy, dostrzegamy, że PZP stanowią nieodłączny składnik gospodarki państwa. Ponadto eksperci z różnych krajów podkreślają, że ta tendencja jest dodatnia i w długotrwałej perspektywie PZP zachowają strategiczną wagę w kontekście gospodarki ogólnoswiatowej²¹.

17 *Valstybės valdomos įmonės*, Raport, http://www.vkc.sipa.lt/static/uploads/VKC_2016_LT_A4_WEB.pdf (dostęp:10.06.2018).

18 L. Jurkonis, *Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui*, „Politologija” 2012, nr 2 (66), s. 3–31.

19 *Ibidem*.

20 Zgodnie z dokonany przez OECD w latach 2008–2010 przeglądem największych gospodarek świata (wydzielając rolę PZP), a także raportem Banku Światowego *Bureaucrats in Business*.

21 L. Jurkonis, *Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės...*, s. 11–12.

Przez długi czas uważano, że mając na celu zapewnienie rozwoju wolnego rynku i uniknięcie zbędnego trwonienia majątku państwa, jedynym „sposobem” na przedsiębiorstwa państwowe jest ich prywatyzacja. Jednak Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju przeanalizowała pomyślnie przeprowadzone w różnych krajach reformy PZP i uogólniła najlepsze doświadczenia w zaleceniach dobrego zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi²² (dalej: zalecenia OECD), zgodnie z którymi PZP mają szanse na konkurencyjność nawet na rynku międzynarodowym oraz osiągnięcie wyników nie gorszych niż spółki prywatne²³.

Wyniki przeprowadzonego przez OECD międzynarodowego sondażu pokazały, iż w niektórych przypadkach uznaje się, że PZP mają przewagę nad firmami prywatnymi, gdyż:

- cechuje je większa stałość działalności, zwłaszcza w kontekście dynamicznego i szybko zmieniającego się współcześnie otoczenia;
- są w większym stopniu nastawione na świadczenie usług, nie orientując się wyłącznie na minimalizację kosztów działalności;
- mają więcej możliwości realizacji długoterminowych, strategicznie ważnych projektów inwestycyjnych²⁴.

Na Litwie do PZP zaliczane są dwa rodzaje przedsiębiorstw:

1. Przedsiębiorstwa państwowe – to przedsiębiorstwa utworzone na bazie majątku państwowego lub przekazane państwu zgodnie z przepisami prawa, będące własnością państwa. Majątkiem przekazanym tym przedsiębiorstwom oraz nabytym zarządzają, użytkują i dysponują nim na prawie po-

22 OECD w 2015 r. zaktualizowało *Wytyczne dotyczące zarządzania korporacyjnego przedsiębiorstwami państwowymi* (ang. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*) – dokument określający podstawowe zasady zarządzania PZP. Wytyczne OECD dotyczą porozumienia między najbardziej postępowymi i najlepiej rozwiniętymi gospodarczo krajami i są uznawane za wzór na skalę międzynarodową. Zawierają konkretne propozycje dotyczące rozwiązywania poszczególnych problemów w zarządzaniu PZP, np. zalecenie, by państwo określiło swoją politykę własności i wyraźniej podzieliło funkcje realizacji oraz regulacji własności. Wytyczne zawierają też opis godnych naśladowania ról członków organów kolegialnych PZP (zarządu lub rady nadzorczej), zalecenia co do składu i procedur doboru członków. W dokumencie podkreślono, że powinny zostać stworzone jednakowe warunki konkurencji dla PZP i spółek sektora prywatnego. Należy brać pod uwagę interesy akcjonariuszy i stron powiązanych PZP oraz dążyć do możliwie największej przejrzystości. Te i inne zalecane zmiany byłyby pomocne państwom w zapewnieniu profesjonalnego zarządzania własnymi przedsiębiorstwami. Wszystkie państwa, które dążą do członkostwa w organizacji, są zobowiązane do realizacji zasad określonych w rekomendacjach OECD. Na tych wytycznych opierała się również Litwa, dokonując zmian w swojej polityce zarządzania PZP. Więcej: <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>; http://vkc.sipa.lt/static/uploads/ataskaitos/VKC_2017_LT_WEB.pdf (dostęp: 10.06.2018).

23 Postanowienie Rządu Republiki Litewskiej w sprawie zatwierdzenia koncepcji zwiększenia skuteczności przedsiębiorstw państwowych...

24 L. Jurkonis, *Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės...*, s. 11–12.

wierniczym²⁵. Prawa i obowiązki właściciela przedsiębiorstwa państwowego państwo realizuje za pośrednictwem Rządu (lub upoważnionego przez Rząd organu zarządzającego);

2. Inne przedsiębiorstwa, które są zarządzane w oparciu o kapitał akcyjny (w formie spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością) – to organ publiczny, urząd lub inna osoba prawna, realizująca prawa majątkowe i niemajątkowe z akcji przedsiębiorstw państwowych będących własnością państwa, którym w przypadkach i w trybie przewidzianym przepisami prawa akcje zostały przekazane na prawie powierniczym do zarządzania, używania i dysponowania.

Wagę przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo dla kraju oraz ich wyjątkową pozycję na ogólnym rynku podkreśla wielu litewskich badaczy. L. Mażylytė twierdzi, że chociaż PZP są równoprawnymi uczestnikami rynku, które mają na celu zwiększenie zysku, konkurencję cenową i zwiększenie liczby nabywców lub usługobiorców, to ich sytuacja względem innych przedstawicieli sektora prywatnego często jest wyjątkowa, jako że te przedsiębiorstwa niekiedy korzystają z ulg podatkowych lub otrzymują pożyczki na zasadach ulgowych, subsydia, mają większe możliwości szybszego uzyskania informacji, ponadto przedsiębiorstwa państwowe działające na rynkach monopolistycznych niekiedy są nadzorowane przez dodatkowe organy²⁶. L. Jurkonis podkreśla, że często PZP są odbierane jako mające przewagę nad spółkami prywatnymi, ponieważ odznaczają się większą stałością działalności, są bardziej zainteresowane świadczeniem usług, nie orientują się wyłącznie na minimalizację kosztów działalności oraz mają więcej możliwości realizacji długoterminowych, strategicznie ważnych projektów²⁷.

Uogólniając, można zauważyć, że na Litwie do przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo są zaliczane nie tylko przedsiębiorstwa państwowe, ale też przedsiębiorstwa prowadzące działalność w strategicznych sektorach przemysłu krajowego na bazie kapitału akcyjnego (spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), których większość akcji ma Rząd. Przedsiębiorstwa zarządzane przez państwo nie tylko bezpośrednio przyczyniają się do realizacji istotnych dla państwa funkcji, lecz także mają znaczny bezpośredni i pośredni wpływ na gospodarkę krajową, dobrobyt mieszkańców oraz tworzenie bardziej sprzyjających warunków przedsiębiorczości.

25 Ustawa o zarządzaniu, wykorzystywaniu i dysponowaniu majątkiem państwowym i samorządowym...

26 L. Mażylytė, *Valstybės valdomų įmonių vaidmuo ES vidaus rinkos kontekste*, 2013, http://www.esrinka.lt/download/275/straipsnis_konkurencingumas_vvi.pdf (dostęp: 23.06.2018).

27 L. Jurkonis, *Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės...*, s. 3–31.

3. Reforma przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo

Na Litwie przez dłuższy czas po odzyskaniu niepodległości podstawowe akty prawne regulujące działalność krajowych PZP nie były nowelizowane – brakowało przejrzystości, wobec przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo nie stawiano najwyższych celów, nie istniał jeden scentralizowany organ analizujący ich działalność. Dopiero w 2010 r. po raz pierwszy Ministerstwo Gospodarki opublikowało przegląd majątku o przeznaczeniu komercyjnym, który ujawnił, że wyniki działalności większości PZP są słabe, z kolei zwrot z kapitału w 2009 r. wyniósł zaledwie 0,1% i był znacznie niższy niż średni zwrot w Europie oraz przeciętny zwrot z kapitału litewskich przedsiębiorstw sektora prywatnego (ok. 9%). Jak już zostało wspomniane, jednym z zadań Rządu jest dążenie do tego, by majątek państwowy tworzył wartość dla mieszkańców Litwy, stąd też zainicjowana przez Rząd reforma PZP.

Poza tym, poczynając od 2000 r. w programach Rządu Litwy jako jeden z największych priorytetów określono dążenie kraju do członkostwa w OECD. Sprawdzając przygotowanie Litwy do członkostwa w organizacji, OECD przyglądało się siedmiu sektorom, w tym regulacji działalności PZP. To był jeszcze jeden powód, dla którego Rząd Litwy rozpoczął reformę przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo. Można ją podzielić na trzy podstawowe etapy.

3.1. Określenie najważniejszych kierunków zmian

Dokonując zmian w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo, Rząd sformułował cztery podstawowe kierunki przekształceń²⁸:

1) określenie wyraźnych celów PZP

Przedsiębiorstwo zarządzane przez państwo powinno obliczyć docelowy zwrot z kapitału, ocenić poziom ambicji dotyczących celów strategicznych oraz wdrożyć monitoring. Reforma zobowiązała też dziesięć największych przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo do przygotowania długoterminowych strategii działalności, w których każde z nich określało cele działalności i finansowe oraz zakładało, w jaki sposób i kiedy powinny one zostać osiągnięte. Strategie te miały też ujawnić długotrwałą misję i wizję przedsiębiorstw oraz służyć jako narzędzie oceny pracy zarządu i kierownictwa.

28 W 2005 r. OECD opublikowało zestaw rekomendacji dotyczących zwiększenia skuteczności PZP, w których wydzielono takie podstawowe kierunki zwiększania skuteczności działalności, jak: 1) sformułowanie jasnych celów działalności przedsiębiorstwa; 2) odzielenie funkcji dotyczących własności państwa od funkcji regulacyjnych; 3) przejrzystość działalności przedsiębiorstw. Należy zatem stwierdzić, że określone na Litwie kierunki reformy w istocie odpowiadają zaleceniom OECD.

2) ocena kosztów niekomercyjnych funkcji przedsiębiorstw oraz oddzielenie funkcji komercyjnych od niekomercyjnych

Od chwili odrodzenia niepodległości nie było jasne, jaki jest zakres funkcji niekomercyjnych PZP i jaki jest tego koszt. Dlatego niemożliwe było ustalenie, czy przedsiębiorstwa skutecznie wykonują i finansują funkcje niekomercyjne. Mając na celu rozwiązanie tych problemów, Rząd zachęcił wszystkie PZP do jasnego określenia swoich funkcji niekomercyjnych i zarazem wskazania ich kosztów. Na podstawie informacji uzyskanych od PZP będą opracowywane najlepsze modele ich finansowania. Po dokonaniu optymalizacji finansowania funkcji niekomercyjnych można będzie zaoszczędzić środki i zwiększyć jakość świadczonych usług, poprawiając w ten sposób skuteczność działalności PZP.

3) oddzielenie funkcji zarządzania przedsiębiorstwami od funkcji regulacji rynku

Kontrolując PZP, państwo często znajduje się w dwuznacznej sytuacji: z jednej strony, jest akcjonariuszem PZP (przez określone organy), z drugiej – reguluje poszczególne sektory rynku (przez inne organy), w których działają zarządzane przez nie przedsiębiorstwa. Dochodzi zatem do konfliktu interesów, do rozwiązania którego dąży się poprzez oddzielenie zarządzania przedsiębiorstwami od kontroli rynkowej.

Celem reformy jest przyciągnięcie do zarządów, rad nadzorczych i na stanowiska kierowników najwyższego szczebla PZP większej liczby niezależnych kompetentnych specjalistów, którzy mogą zapewnić, by przedsiębiorstwo działało skuteczniej i w sposób ukierunkowany dążyło do zrealizowania opracowanej strategii. Zakłada się, że przynajmniej połowa członków zarządów i rad nadzorczych wszystkich przedsiębiorstw państwowych powinna spełniać kryterium niezależności – być nie urzędnikami państwowymi czy pracownikami przedsiębiorstw państwowych, lecz wykwalifikowanymi profesjonalistami, zatrudnionymi w sektorze prywatnym, znającymi rynek, na którym działa przedsiębiorstwo państwowe, posiadać wiedzę z zakresu finansów i planowania strategicznego.

W opisie realizacji praw majątkowych i niemajątkowych państwa w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo imperatywnie określono, że „mając na celu uniknięcie konfliktu interesów w organach reprezentujących państwo, funkcje związane z reprezentowaniem państwa w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo powinny być skupione w tych jednostkach, które nie zajmują się kształtowaniem polityki gospodarczej lub nie pełnią funkcji organizowania, koordynowania i kontroli jej realizacji”²⁹.

29 Opis realizacji praw majątkowych i niemajątkowych państwa w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo, „Valstybės žinios” z 2012 r., nr 67-3394, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6AF226769DB2/dFbRtUTQLV> (dostęp: 10.06.2018).

4) zwiększenie przejrzystości działalności przedsiębiorstw

PZP powinny przygotowywać raporty z działalności, oceniać wyniki finansowe i skuteczność, analizować wynagrodzenie kierownictwa.

3.2. Przyjęcie aktów prawnych niezbędnych do przeprowadzenia reformy

Jak wskazano w postanowieniu z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie zatwierdzenia koncepcji zwiększenia skuteczności przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo³⁰, przyczyną nieskuteczności działalności PZP jest system zarządzania nimi, który nie zachęca do rentownej działalności, stawia przed PZP sprzeczne cele i w taki sposób stwarza nieodpowiednie warunki do zarządzania. Podobnie jak w wielu innych państwach, na Litwie powiązania przedsiębiorstw państwowych z Rządem są dość ściśle, ich podwładność konkretnym ministerstwom chroni wiele przedsiębiorstw przed konkurencją zewnętrzną. Chociaż najważniejsza funkcja ministerstw powinna polegać na regulowaniu działalności poszczególnych gałęzi gospodarki, to ministerstwa często biorą aktywny udział w zarządzaniu PZP działającymi w regulowanym przez nie sektorze gospodarki. Takie postępowanie ministerstw zmniejsza przejrzystość działalności PZP i pogarsza ich wyniki finansowe, prowadząc do nieuniknionego konfliktu interesów. Dlatego też Rząd zatwierdził koncepcję zwiększenia skuteczności przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo³¹, której celem jest przekształcenie zarządzania PZP – zapewnienie, by mogły działać na takich samych warunkach rynkowych, jak przedsiębiorstwa prywatne, a także stworzenie możliwości prowadzenia działalności bez zniekształcania środowiska konkurencyjnego. Wskutek zwiększenia konkurencji PZP powinny dążyć do tego, by należący do nich majątek był użytkowany bardziej odpowiedzialnie i racjonalnie. We wspomnianym postanowieniu Rządu określono kierunki zmian w zarządzaniu PZP, mając na celu zwiększenie skuteczności ich działalności, ustalono zasady reformy i oczekiwane wyniki. Model skuteczniejszego zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi nie tylko będzie wiązał się z korzyścią finansową dla budżetu państwa, ale też poprawi jakość usług świadczonych mieszkańcom. Ponadto, właściwe zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi pozytywnie wpłynie na gospodarkę kraju, polepszy otoczenie biznesowe i zwiększy atrakcyjność Litwy dla inwestorów zagranicznych. Skuteczniej zarządzane przedsiębiorstwa będą mogły łatwiej przyciągnąć inwestorów.

Należy zatem stwierdzić, że Rząd podjął inicjatywę przekształcenia zarządzania PZP, mając na celu zapewnienie uczciwej konkurencji z prywatnymi podmiota-

30 Postanowienie Rządu Republiki Litewskiej w sprawie zatwierdzenia koncepcji zwiększenia skuteczności przedsiębiorstw państwowych...

31 *Ibidem*.

mi gospodarczymi, co zmusi PZP do „podciągnięcia się”, wskutek czego zaczną one świadczyć konsumentom usługi lepszej jakości i zwiększą wpływy do budżetu państwa.

Innym ważnym dla reformy dokumentem są przyjęte przez rząd w 2010 r. wytyczne dotyczące zapewnienia przejrzystości działalności przedsiębiorstw państwowych (dalej: wytyczne dotyczące przejrzystości)³². Przeznaczeniem wytycznych jest zwiększenie przejrzystości w działalności PZP, odpowiedzialności względem społeczeństwa litewskiego, atrakcyjności dla inwestorów i ewentualnych partnerów biznesowych, jak również stworzenie warunków wdrożenia uznanych na świecie zasad dobrego zarządzania – opracowywanie i ogłaszanie szczegółowych informacji o działalności i wynikach przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo (pkt 1 wytycznych dotyczących przejrzystości). W wytycznych określono podstawowe wymagania wobec ujawniania wyników działalności PZP. Ponadto Ministerstwo Gospodarki zostało wyznaczony do nadzoru nad realizacją wytycznych dotyczących przejrzystości oraz opracowania raportów z wyników działalności PZP. W punkcie 3 wytycznych określono, że „Jednym z najważniejszych celów Rządu Republiki Litewskiej jest zwiększenie przejrzystości działalności przedsiębiorstw państwowych i podjęcie działań na rzecz wdrożenia w nich zasad dobrego zarządzania. Zarządzanie tymi przedsiębiorstwami powinno opierać się na zasadach otwartości, aktywnego udziału w zarządzaniu kapitałem i dobrego zarządzania. Powinny one tworzyć wartość. Ponadto, przedsiębiorstwom państwowym nie powinny być stwarzane szczególne warunki”.

W czerwcu 2012 r. Rząd zatwierdził opis trybu realizacji praw majątkowych i niemajątkowych państwa w przedsiębiorstwach państwowych (dalej: wytyczne dotyczące własności)³³, w którym przewidziano utworzenie Centrum Koordynacji Zarządzania (dalej: CKZ), opracowanie kryteriów dotyczących kompetencji i niezależności zarządów, określenie najwyższych celów wobec PZP i sposobów ich realizacji. Wobec wytycznych dotyczących własności podjęto decyzje, jakie zasady powinny być stosowane przy ustalaniu celów strategicznych i finansowych, mianowaniu członków zarządu, zasadę oddzielenia funkcji regulacyjnej od własnościowej i inne. W wytycznych dotyczących własności określono trzy istotne działania na rzecz wzmocnienia zarządzania PZP: silny akcjonariusz, silne kierownictwo przedsiębiorstwa i jasne cele.

W 2015 r., dążąc do wzmocnienia zasad niezależności oraz tworzenia zarządów i rad nadzorczych, Rząd przyjął postanowienie w sprawie zatwierdzenia opisu doboru kandydatów na stanowiska członków zarządu przedsiębiorstwa państwowe-

32 Wytyczne dotyczące zapewnienia przejrzystości działalności przedsiębiorstw państwowych, „Valstybės žinios” z 2010 r., nr 88-4637, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F4A-B9539E95E/qZKAcYSiHN> (dostęp: 10.06.2018).

33 Opis trybu realizacji praw majątkowych i niemajątkowych państwa w przedsiębiorstwach państwowych, „Valstybės žinios” z 2012 r., nr 67-3394, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legal-Act/TAR.6AF226769DB2/ZlegesiYBF> (dostęp: 10.06.2018).

go lub samorządowego oraz kandydatów do wybieranego przez walne zgromadzenie akcjonariuszy spółki państwowej lub samorządowej organu nadzorczego lub zarządzającego³⁴ (dalej: wytyczne dotyczące doboru), które później uzupełniono o postanowienia z wytycznych dotyczących własności. Wytyczne dotyczące doboru formalizują proces selekcji, określają skład organów kolegialnych PZP, wymagania wobec kandydatów i inne.

3.3. Utworzenie Centrum Koordynacji Zarządzania

Sprawdzone w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci w różnych państwach świata mechanizmy nadzoru i kontroli PZP w zasadzie można podzielić na trzy kategorie: zdecentralizowany (model tradycyjny), dualistyczny (obejmuje elementy modelu zdecentralizowanego i scentralizowanego) oraz scentralizowany („nowy” model):

- 1) zgodnie z modelem zdecentralizowanym przedsiębiorstwami zarządzają odpowiednie ministerstwa nadzorujące poszczególne sektory; jego zasadniczą wadą jest słaba skuteczność w oddzielaniu funkcji państwa jako właściciela i regulatora rynku;
- 2) według dualistycznego modelu w poszczególnych państwach przedsiębiorstwami zarządzają ministerstwa, jednak cały system jest koordynowany przez jeden organ – zajmuje się on organizowaniem współpracy, określaniem polityki zarządzania i specyficznymi wytycznymi dotyczącymi działalności;
- 3) model scentralizowany oznacza zarządzanie przedsiębiorstwami przez jeden organ, np. wyspecjalizowaną agencję; model ten jest uznawany za najbardziej skuteczny, gdyż pozwala na jasną identyfikację funkcji zarządzania i ich oddzielenie od funkcji realizacji polityki³⁵.

Mając na celu konsekwentne i profesjonalne zarządzanie PZP, rząd podjął decyzję o kierowaniu się zasadami dualistycznego modelu zarządzania przedsiębiorstwami i utworzeniu organu koordynującego działalność PZP – Centrum Koordynacji Zarządzania (CKZ), czyli organu monitorującego i analizującego realizację polityki państwa w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo. W wytycznych dotyczących własności pełnienie funkcji CKZ powierzono przedsiębiorstwu państwowemu Państwowy Fundusz Majątkowy, w którym we wrześniu 2012 r. został utworzony specjalny wydział. Dnia 1 października 2014 r. Państwowy Fun-

34 Postanowienie Rządu Republiki Litewskiej w sprawie zatwierdzenia opisu doboru kandydatów na stanowiska członków zarządu przedsiębiorstwa państwowego lub samorządowego oraz kandydatów do wybieranego przez walne zgromadzenie akcjonariuszy spółki państwowej lub samorządowej organu nadzorczego lub zarządzającego z 23 czerwca 2015 r., TAR, nr 10088, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f0173961199a11e5bfc0854048a-4e288?fwid=qjs00eyav> (dostęp: 10.06.2018).

35 L. Jurkonis, *Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės...*, s. 12–13.

dusz Majątkowy przyłączono do przedsiębiorstwa państwowego Bank Majątkowy, któremu powierzono funkcje CKZ. Po znowelizowaniu wytycznych dotyczących własności, od 1 lipca 2017 r. funkcje CKZ pełni Agencja Monitorowania i Prognoz, podległa Ministerstwu Gospodarki Litwy.

W wytycznych dotyczących własności określono podstawowe funkcje CKZ: centrum zostało zobowiązane do koordynowania wdrożenia dobrej praktyki planowania strategicznego w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo, oceny ambicyjności postawionych przez PZP strategicznych celów, monitorowania wskaźników wdrożenia strategii oraz określenia wskaźników docelowego zwrotu z kapitału własnego PZP, a także oceny ich osiągnięć. Poza ustalonymi w wytycznych dotyczących własności funkcjami CKZ analizuje ono również informacje finansowe i niefinansowe PZP, tendencje w działalności tych przedsiębiorstw, podaje do wiadomości publicznej uogólnione sprawozdania z działalności PZP oraz prognozuje dywidendę i wpłaty z zysku PZP, wypowiada się w kwestiach określenia dywidendy i wpłat z zysku. CKZ bierze też udział w procesie nominacji niezależnych członków kolegialnych organów nadzoru i zarządzających: uczestniczy w pracy komisji konkursowej, doradza organom reprezentującym państwo w sprawach określenia szczególnych wymogów wobec kandydatów. Ocenia także przestrzeganie wytycznych dotyczących własności i przejrzystości oraz przedkłada swoją opinię i rekomendacje Rządowi³⁶.

4. Wady reformy

Analizując działania rządu w przekształcaniu PZP, można zauważyć pozytywne i negatywne ich aspekty. Poniżej omówiono je bardziej szczegółowo.

4.1. Brak mechanizmu zapewniającego nadzór nad polityką działalności PZP

Przede wszystkim widoczne jest to w niekonsekwencji przyjmowania aktów prawnych regulujących działalność PZP. Dla przykładu, 9 lutego 2011 r. Rząd zatwierdził postanowieniem program przekształcenia przedsiębiorstw państwowych na lata 2011–2012, w którym wyraźnie określił cele i działania zaplanowane we wskazanym okresie. Mimo że reforma PZP jeszcze nie została zakończona, nie przyjęto kolejnych aktów prawnych, regulujących dalszy przebieg przekształceń. Poza tym zawarte we wspomnianym postanowieniu Rządu z 2011 r. rekomenda-

³⁶ *Valstybės valdomos įmonės...*

cje dotyczące przygotowania podziału funkcji komercyjnych i niekomercyjnych przedsiębiorstw państwowych, określenia funkcji niekomercyjnych, ustalenia ich cen nie zostały przyjęte. Inna nieścisłość w zakresie stanowienia prawa, która przyciąga uwagę, wiąże się z tym, że Rząd nie aktualizował konsekwentnie wytycznych dotyczących własności, tj. zawarta w załączniku nr 1 do wytycznych dotyczących własności lista PZP do 24 marca 2017 r. nie była aktualizowana – znajdowały się na niej PZP zlikwidowane, sprywatyzowane lub takie, których status prawny uległ zmianie (w chwili obecnej lista ta jest nieważna, jedynym źródłem informacji pozostaje strona internetowa Agencji Monitorowania i Prognoz³⁷). Podane przykłady pokazują, że Rząd nie opracował mechanizmu zapewnienia rewizji polityki działalności PZP.

4.2. Forma prawna PZP nie odpowiada celom stawianym przez państwo

Liczba PZP w latach 2015–2017 stale malała. Zgodnie z danymi z końca 2017 r. państwo litewskie było właścicielem lub głównym akcjonariuszem 108 PZP, a wartość księgowa ich majątku sięgała 9,3 mld euro.

Tabela 1. Liczba przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo (szt.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plan			116	60	40	30
Fakt	128	118	108			

Źródło: dane Agencji Monitorowania i Prognoz.

Jak już zostało wspomniane, według formy prawnej wszystkie PZP są dzielone na przedsiębiorstwa państwowe i państwowe spółki akcyjne oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które prowadzą działalność w różnych ważnych dla państwa gałęziach gospodarki (energetyka, transport, leśnictwo i inne). Państwowe spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością są prywatnymi osobami prawnymi o ograniczonej odpowiedzialności cywilnej, w których państwo jest posiadaczem wszystkich akcji lub ich części. W I kwartale 2017 r. na Litwie status spółek akcyjnych miało 13, zaś spółek z ograniczoną odpowiedzialnością – 27 PZP. Przedsiębiorstwa państwowe to PZP posiadające formę prawną, publiczne organy prawne o ograniczonej odpowiedzialności cywilnej, utworzone na bazie majątku państwowego lub przedsiębiorstwa przekazane państwu w trybie określonym

37 Lista przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo: <https://vkc.sipa.lt/apie-imonos/vvi-sarasas> (dostęp: 10.06.2018).

przepisami prawa, które są własnością państwa oraz zarządzają, użytkują i dysponują przekazanym im i nabytym majątkiem na prawie powierniczym. W I kwartale 2017 r. formę prawną przedsiębiorstw państwowych miało 78 PZP. Warto dodać, że od 2003 r. liczba przedsiębiorstw państwowych stale malała: w 2003 r. było ich 298, w 2008 r. – 108, w I kwartale 2017 r., jak już wspomniano, 78 (w tym 11 regionalnych przedsiębiorstw drogowych, 42 nadleśnictwa i 25 innych przedsiębiorstw państwowych). Mimo wszystko ta liczba nadal jest dość duża³⁸.

Należy podkreślić, że OECD zaleca³⁹ uproszczenie i ujednoczenie form prawnych przedsiębiorstw państwowych, tj. określenie, że podstawowa działalność przedsiębiorstw państwowych jest gospodarczo-handlowa i przekształcenie ich w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, tj. dążenie do aktywniejszej zmiany formy na spółkę.

W kwietniu 2017 r. Urząd Kontroli Państwowej w opinii z audytu „Zwrot dla państwa z przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo” surowo skrytykował bezczynność Rządu w dziedzinie polityki zarządzania PZP, ponieważ po przeprowadzeniu w 2009 r. audytu „Zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi” Urząd Kontroli Państwowej przedstawił Rządowi rekomendacje, proponując wyraźne określenie, które PZP koniecznie należy zreformować oraz możliwie najszybszą zmianę formy prawnej pozostałych PZP, których działalność nie jest zgodna z ustalonymi celami.

Należy wspomnieć, że 10 stycznia 2018 r. Rząd poparł przedstawiony przez Ministerstwo Gospodarki plan przekształcenia przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo. Postanowiono przekształcić jedenaście przedsiębiorstw państwowych w spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zlikwidować cztery przedsiębiorstwa państwowe, a do wykonania ich funkcji powołać cztery organizacje pożytku publicznego, natomiast pięć przedsiębiorstw państwowych zachowało swoją formę prawną. Warto wspomnieć, że jedenaście przedsiębiorstw utrzymania dróg połączono w jedno przedsiębiorstwo państwowe. Od 8 stycznia 2018 r. jedno przedsiębiorstwo państwowe stanowią 42 nadleśnictwa oraz Instytut Gospodarki Leśnej⁴⁰. Plan środków przekształcenia przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo został zatwierdzony przez Rząd protokołem uchwały, która nie ma mocy aktu prawnego i nie została ogłoszona publicznie, dlatego nie może zostać zaskarżona na drodze sądowej. Uchwała ta budzi wątpliwości co do przejrzystości omawianej reformy.

38 Opinia z audytu Urzędu Kontroli Państwowej „Zwrot dla państwa z przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo” z 25 kwietnia 2017 r., VA-2017-P-20-3-10, s. 17.

39 *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Lithuania*, 2015, http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf (dostęp: 10.06.2018).

40 Ministerstwo Gospodarki, *Przedstawiony plan restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowe*, <https://ukmin.lrv.lt/lt/naujienos/pristatytas-valstybes-imoniu-pertvarkos-planas> (dostęp: 10.06.2018).

4.3. Niewystarczająco wyraźnie określone cele przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo

Dążąc do właściwej realizacji projektów o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa narodowego, a zarazem zapewnienia wzrostu wartości przedsiębiorstw i odpowiedniego zwrotu z inwestycji państwowych, jak również należytej i przejrzystej realizacji zadań społecznych i politycznych, państwo jest obowiązane określić wyraźne cele związane z udziałem w działalności przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo i przedstawić społeczeństwu argumenty na to, dlaczego udział państwa w zarządzaniu PZP jest konieczny⁴¹. W taki sposób w gospodarce rynkowej zapewnia się pierwszeństwo przedsiębiorstw prywatnych w prowadzeniu działalności gospodarczej. Na podstawie wytycznych dotyczących własności wszystkie PZP, poczynając od 2012 r., zostały podzielone na grupy według postawionych przez państwo celów: grupa 1A (cel: wzrost wartości przedsiębiorstwa oraz dochodowości dywidendy i zysku; np. UAB LITEXPO), grupa 1B (cel: wzrost wartości przedsiębiorstwa oraz dochodowości dywidendy i zysku oraz zabezpieczenie strategicznych interesów kraju; np. UAB Lietuvos energija, AB Klaipėdos nafta, AB Lietuvos geležinkeliai) i grupa 2 (cel: realizacja zadań społecznych i politycznych, tj. przedsiębiorstwo prowadzi działalność o charakterze niekomercyjnym, czyli taką, której nie podjęłyby się inne podmioty gospodarcze o celu zarobkowym lub koszt takiej działalności w ich przypadku byłby wyższy, z kolei działalność komercyjną prowadziłyby wyłącznie w przypadku, gdyby nie przeszkadzało to w dążeniu do określonych przez państwo celów społecznych i politycznych; np. przedsiębiorstwo państwowe Elektrownia Atomowa w Ignalinie, przedsiębiorstwo państwowe Litewska Agencja Produktów Naftowych). Prawidłowy, jasny i przejrzysty podział przedsiębiorstw na grupy (1A, 1B i 2) jest ważny, gdyż od tego zależy, czego państwo oczekuje od każdego konkretnego PZP. Na przykład w przypadku PZP zaliczanych do grup 1A i 1B na trzyletni okres ustalano średnią docelową cenę kapitału własnego, zaś w przypadku PZP zaliczanych do grupy 2⁴² taki docelowy wskaźnik nie był określany, dlatego przydzielenie PZP do grupy 2 stało się wadliwą praktyką, a działalność PZP była pozbawiona ambicji⁴³. Mając

41 Opinia z audytu Urzędu Kontroli Państwowej..., s. 17.

42 W wytycznych dotyczących własności określono, że zaliczane do grupy 2 PZP powinny prowadzić działalność niekomercyjną, tj. taką, której nie podjęłyby się inne podmioty gospodarcze o celach zarobkowych lub taką działalność prowadziłyby za wyższą cenę; z kolei działalność komercyjną prowadziłyby wyłącznie w przypadku, gdyby nie utrudniała ona dążenia do osiągnięcia określonych przez państwo celów społecznych i politycznych. Nie określono jednak kryteriów związanych ze stosunkiem dochodów z tytułu szczególnych zobowiązań do ogólnych dochodów PZP. Więcej w: Opinia z audytu Urzędu Kontroli Państwowej...

43 Na przykład AB „Lietuvos veislininkystė” zaliczono do grupy 2, gdyż w ramach realizacji celów społecznych i politycznych wykonuje szczególne zobowiązanie, jak również jej celem jest zysk. Rodzi się jednak wątpliwość, czy rzeczywiście to PZP powinno należeć do grupy 2, gdyż

na celu naprawienie tego błędu, w 2018 r. Rząd dokonał nowelizacji wytycznych dotyczących własności, rezygnując z podziału PZP na wspomniane trzy grupy (1A, 1B i 2)⁴⁴. Zgodnie z poprawkami, które weszły w życie, organ reprezentujący państwo co najmniej raz na cztery lata przygotowuje i przedkłada PZP pismo dotyczące celów państwa i oczekiwań wobec PZP (dalej: pismo). Celem pisma jest wskazanie i zidentyfikowanie celów oraz oczekiwań wobec PZP. Pismo wizuje kierownik organu reprezentującego państwo. Pismo jest przekazywane do wiadomości Centrum Koordynacji Zarządzania, które może zgłaszać uwagi. Mając na względzie dokonaną w 2018 r. nowelizację wytycznych dotyczących własności, należy stwierdzić, że rola i kompetencje Rządu w zarządzaniu oraz użytkowaniu majątku państwowego – przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo – bardzo się zawężyły, gdyż obecnie główne decyzje podejmuje organ reprezentujący państwo, zaś Rząd jedynie zatwierdza średnie roczne docelowe ceny kapitału własnego PZP. Taka sytuacja może prowadzić do stawiania PZP sprzecznych celów, a to stwarza warunki do niewłaściwego zarządzania nimi w skali państwa. Tryb określania przedsiębiorstwom celów przewidzianych w wytycznych dotyczących własności, zarówno w 2012, jak i w 2018 r., nie zapewnia zatem tym celom przejrzystości i nie stanowi zachęty do zwiększania skuteczności działalności PZP.

Wnioski

1. W Konstytucji Republiki Litewskiej, w odróżnieniu od obowiązujących do chwili odzyskania przez Litwę niepodległości podstawowych aktów prawnych Litwy Radzieckiej, nie został określony „majątek państwowy”, jednak systemowa analiza Konstytucji Litwy i orzecznictwa stanowiącego jej wykładnię oraz zwykłych aktów prawnych pozwala na rozróżnienie własności prywatnej i publicznej. Na podstawie dokonanej analizy przepisów prawa należy stwierdzić, że majątek państwowy jest zarządzany, użytkowany i dysponowany na podstawie przyjętych przez Rząd aktów prawnych.

2. Przedsiębiorstwa zarządzane przez państwo stanowią część majątku państwa – to przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczo-handlową, wśród których można wyróżnić przedsiębiorstwa państwowe i inne, zarządzane w oparciu o kapitał akcyjny. Z jednej strony przedsiębiorstwa te są niejako prywatnymi pod-

podstawowe dochody czerpie z działalności komercyjnej, z kolei dochód z wykonania szczególnego zobowiązania wynosi poniżej 8% dochodów całkowitych. Ponieważ podstawowa działalność PZP jest komercyjna, należy przypuszczać, że to PZP powinno być zaliczone do grupy 1B.

44 Opis trybu realizacji praw majątkowych i niemajątkowych państwa w przedsiębiorstwach państwowych...

miotami gospodarczymi, uczestnikami rynku dążącymi do maksymalizacji zysku, z drugiej zaś – stanowią nieodłączny składnik gospodarki państwa, który ma znaczny bezpośredni i pośredni wpływ na gospodarkę krajową, dobrobyt mieszkańców oraz tworzenie bardziej sprzyjających warunków przedsiębiorczości.

3. Analiza dokumentów przyjętych przez Rząd w ramach zainicjowanej reformy pozwala stwierdzić, że celem ogólnym reformy jest skuteczniejsza działalność przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo. Dla osiągnięcia tego celu Rząd określił podstawowe kierunki zmian, do których należą: ocena kosztów niekomercyjnych funkcji przedsiębiorstw i oddzielenie funkcji komercyjnych od niekomercyjnych; oddzielenie funkcji zarządzania przedsiębiorstwami od funkcji regulacji rynku; zwiększenie przejrzystości działalności przedsiębiorstw. Do realizacji reformy PZP niezbędne było przyjęcie nowych aktów prawnych, m.in. zwiększających przejrzystość działalności przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo i wdrażających uznane w świecie zasady dobrego zarządzania (tzw. wytycznych dotyczących przejrzystości); określających tryb realizacji w PZP praw majątkowych i niemajątkowych państwa (tzw. wytycznych dotyczących własności); wzmacniających zasady niezależności rządów i rad nadzorczych PZP oraz ich wyboru (tzw. wytycznych dotyczących doboru). Mając na celu monitorowanie i analizę wdrażania polityki państwa w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo, utworzono Centrum Koordynacji Zarządzania.

4. Po dokonaniu analizy realizowanej przez Rząd reformy PZP dały się dostrzec takie wady przekształceń, jak: niewystarczająco jasno określone cele przedsiębiorstw państwowych, brak mechanizmu zapewniającego rewizję polityki działalności PZP, niezgodność formy prawnej PZP ze stawianymi przez państwo celami.

Santrauka

Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdoma valstybės valdomų įmonių reforma

Vyriausybė, kaip vykdomosios valdžios institucija, pagal Konstituciją *inter alia* turi plačią diskreciją formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką ir atitinkamai reguliuoti ūkinę veiklą. Konstitucijos 94 str. 1 p. nurodyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė „tvarko krašto reikalus“. Pateikiama konstitucinė formuluoė apima daug veiklos sričių nuo ekonominės politikos formavimo iki sveikatos apsaugos užtikrinimo šalyje. Vyriausybės įstatymo 22 str., konkreizuojančiame Vyriausybės veiklą, nustatyta, kad Vyriausybė remdamasi įstatymais disponuoja valstybiniu turto, nustato jo valdymo ir naudojimo tvarką. Paminėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (priešingai nei Lietuvos TSR konstitucijose) nėra įvardintas „valstybės turtas“, tačiau sisteminė Konstitucijos, ją aiškinančios konstitucinės jurisprudencijos bei ordinarinių

teisės aktų analizė leidžia privačios ir viešosios nuosavybės distinkciją. Vadovaujantis straipsnyje atlikta teisės aktų analize, teigtina, kad valstybės valdomas turtas yra valdomas, naudojamas ir juo disponuojama vadovaujantis iš anksto priimtais Vyriausybės teisės aktais.

Viena iš valstybės turto dalių yra valstybės valdomos įmonės, kurios skirstomos į valstybės įmones ir kitas įmones, kurios valdomos akcinio kapitalo pagrindu. Šios įmonės yra iš vienos pusės, kaip ir privatūs ūkio subjektai, pelno maksimizavimo siekiantys rinkos dalyviai, o iš kitos pusės – neatsiejama valstybės ekonomikos sudedamoji dalis, turinti didelį tiesioginį ir netiesioginį poveikį šalies ekonomikai, gyventojų gerovei bei palankesnių verslo sąlygų kūrimui. 2010 metais pirmą kartą paskelbta valstybės valdomo komercinio naudojimo turto apžvalga atskleidė, kad daugumos valstybės valdomų įmonių veiklos rezultatai buvo prasti. Atsižvelgiant į tai, XV Vyriausybė pradėjo vykdyti šių įmonių pertvarką, kurios tikslas buvo siekti efektyvesnės valstybės valdomų įmonių veiklos. Šiame straipsnyje yra analizuojami valstybės valdomų įmonių, kaip valstybinio turto dalies, ir šių įmonių Vyriausybės vykdomos reformos juridiniai pagrindai bei atkleidžiami vykdomos pertvarkos trūkumai. Atlikta analizė išryškino tokius vykdomos pertvarkos trūkumus, kaip nepakankamai aiškiai nustatyti valstybės valdomų įmonių tikslai, šių įmonių veiklos politikos peržiūros užtikrinančio mechanizmo nebuvimas bei valstybės valdomų įmonių teisinės formos neatitikimas valstybės keliamiems tikslams.

Literatura

- Anužis M., Sinkevičius V., *Valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms*, Vilnius 2015.
- Beinoravičius D. et al., *Lietuvos konstitucinė teisė*, Vilnius 2017.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018.
- Jurkonis L., *Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui*, „Politologija” 2012, nr 2 (66).
- Juškevičiūtė-Vilienė A., *Asmens ūkinės veiklos laisvės konstituciniai pagrindai Lietuvoje: ekonominės, istorinės ir lyginamosios įžvalgos*, Vilnius 2017.
- Mažylytė L., *Valstybės valdomų įmonių vaidmuo ES vidaus rinkos kontekste*, 2013, http://www.esrinka.lt/download/275/straipsnis_konkurencingumas_vvi.pdf (dostėp: 23.06.2018).
- OECD *Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Lithuania*, 2015, http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf (dostėp: 10.06.2018).
- Tittenbrun J., *Przedsiębiorstwo publiczne w ujęciu teorii praw własnościowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, t. 3.
- Vaitkevičius S., Birštonas R., *Valstybinio turto valdymas ir privatizavimas 1992–2012 metais*, VĮ „Registru centras”, Vilnius 2015.

Akty prawne

- Ustawa o zarządzaniu, wykorzystywaniu i dysponowaniu majątkiem państwowym i samorządowym, „Valstybės žinios” z 1994 r., nr IX-1895; „Valstybės žinios” z 2004 r., nr 4-24.
- Postanowienie Rządu Republiki Litewskiej w sprawie zatwierdzenia koncepcji zwiększenia skuteczności przedsiębiorstw państwowych z 1 grudnia 2010 r., nr 1731, „Valstybės žinios” z 2010 r., nr 145-7447.
- Postanowienie Rządu Republiki Litewskiej w sprawie zatwierdzenia opisu doboru kandydatów na stanowiska członków zarządu przedsiębiorstwa państwowego lub samorządowego oraz kandydatów do wybieranego przez walne zgromadzenie akcjonariuszy spółki państwowej lub samorządowej organu nadzorczego lub zarządzającego z 23 czerwca 2015 r., TAR, nr 10088, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f0173961199a-11e5bfc0854048a4e288?jfwid=qjs00eyav> (dostęp: 19.05.2018).
- Wytyczne dotyczące zapewnienia przejrzystości działalności przedsiębiorstw państwowych, „Valstybės žinios” z 2010 r., nr 88-4637, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F4AB9539E95E/qZKAcYSiHN> (dostęp: 10.06.2018).
- Opinia z audytu Urzędu Kontroli Państwowej „Zwrot dla państwa z przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo” z 25 kwietnia 2017 r., VA-2017-P-20-3-10.
- Opis realizacji praw majątkowych i niemajątkowych państwa w przedsiębiorstwach zarządzanych przez państwo, „Valstybės žinios” z 2012 r., nr 67-3394, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6AF226769DB2/dFbRtUTQLV> (dostęp: 21.06.2018).
- Opis trybu realizacji praw majątkowych i niemajątkowych państwa w przedsiębiorstwach państwowych, „Valstybės žinios” z 2012 r., nr 67-3394, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6AF226769DB2/ZlegesiYBF> (dostęp: 23.06.2018).

Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego

- Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 27 maja 2002 r.
- Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 13 grudnia 2004 r.
- Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 23 maja 2007 r.
- Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 30 listopada 2008 r.

Strony internetowe

- Lista przedsiębiorstw zarządzanych przez państwo*, <https://vkc.sipa.lt/apie-imonės/vvi-sar-asas> (dostęp: 10.06.2018).
- Ministerstwo Gospodarki, *Przedstawiony plan restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego*, <https://ukmin.lrv.lt/lt/naujienos/pristatytas-valstybes-imoniu-pertvarkos-planas> (dostęp: 10.06.2018).
- State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field*, Raport, http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonės_2013-03.pdf (dostęp: 25.06.2018).
- Valstybės valdomos įmonės*, Raport, http://www.vkc.sipa.lt/static/uploads/VKC_2016_LT_A4_WEB.pdf (dostęp: 21.06.2018).

Nadzór Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym

Ryszard P. Krawczyk

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

1. Zgodnie z art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Sformułowanie konstytucyjne determinuje katalog podmiotów, które mogą występować jako organy nadzoru wobec samorządu terytorialnego. W świetle art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest w kontekście sformułowania konstytucyjnego wyodrębnienie ustawowe jakichś innych organów, które sprawowałyby nadzór nad samorządem terytorialnym? Trzeba zająć tu zdecydowanie stanowisko o niedopuszczalności rozszerzania katalogu organów nadzoru wykonującego tę czynność weryfikacyjną wobec samorządu. Konstytucyjnie katalog organów nadzoru wobec samorządu został zamknięty i niedopuszczalne byłoby jego rozszerzenie w drodze ustawowej².

2. Nadzór zawsze będzie oznaczał wkroczenie uprawnionego organu w sferę działań samorządu, która charakteryzuje się większym (zadania własne) lub mniejszym zakresem samodzielności. W warunkach polskich, determinowanych postanowieniami Konstytucji RP oraz ustawami dotyczącymi pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, samodzielność ta może występować na różnych płaszczyznach. Samodzielność samorządu terytorialnego charakteryzuje się wielopłaszczyznowością oraz przejawia się w różnych aspektach jego funkcjonowania. Analizując samodzielność samorządu z punktu widzenia norm konstytucyjnych należy zwrócić uwagę, że:

- w świetle art. 169 Konstytucji RP samorząd terytorialny ma prawo do kształtowania swego ustroju wewnętrznego;
- w świetle art. 167 Konstytucji samorząd terytorialny posiada samodzielność finansową, która determinuje wykonywanie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność;

1 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; z 2001 r., nr 28, poz. 319; z 2006 r., nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r., nr 114, poz. 946.

2 Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 768.

- na podstawie art. 168 Konstytucji samorząd terytorialny wyposażono w samodzielność podatkową, która polega na stanowieniu podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą;
- art. 165 ust. 1 Konstytucji statuuje samodzielność majątkową samorządu; jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną oraz przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe;
- art. 163 i 166 Konstytucji wyposażają samorząd terytorialny w samodzielność publicznoprawną, co daje mu możliwość wykonywania zadań publicznych³.

Doktryna prawa rozróżnia ponadto samodzielność samorządu terytorialnego o charakterze publicznoprawnym i prywatnoprawnym⁴. Wskazuje się także na niezależność wobec innych organów, szczególnie organów administracji rządowej, jak również niezależność poszczególnych rodzajów samorządu terytorialnego wobec siebie⁵.

3. Pojęcie nadzoru w polskiej doktrynie prawnej oraz porządku prawnym występuje wielokrotnie – lecz nigdzie nie znajdziemy jego wyczerpującej definicji. Wydaje się, że w polskim prawie pojęcie nadzoru należy budować w oparciu o konkretne przepisy, które regulują nadzór⁶. Na ogół dokonuje się rozróżnienia między kontrolą i nadzorem. Przez tę pierwszą rozumie się możliwość wpływania na zachowanie się ludzi, tzw. sterowanie społeczne lub możliwość dokonywania porównania określonego stanu rzeczy, będącego przedmiotem badania, z występującymi w danej sytuacji standardami prawnymi oraz dokonywanie określonych czynności pokontrolnych w wyniku poczynionych ustaleń⁷. Interesujący nas nadzór ma niewątpliwie szerszy zakres, jest postacią kwalifikowanej kontroli i jego istotą są uprawnienia władcze wobec podmiotu nadzorowanego. Kontrowersje doktrynalne dotyczą przede wszystkim odpowiedzi na pytanie: czy nadzór jest *ex post* oddziaływaniem weryfikacyjnym, czy też ma *ex ante* charakter prewencyjny? Z punktu widzenia psychologicznego nadzór obejmuje oba typy oddziaływania. Dotyczy on działalności określonych organów, ale personifikowanych określonym substratem ludzkim.

Element władczości występujący w rozstrzygnięciach nadzorczych jest w doktrynie różnie nazywany. Dla W. Dawidowicza nadzór jest „wpływem”. To znaczy, że „nadzór oznacza, najogólniej rzecz biorąc, prawną możliwość wpływania przez organ administracji państwowej na działalność podporządkowanych organów

3 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 57.

4 A. Pawłyta, *Samodzielność – pojęcie i granice*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 103.

5 *Ibidem*, s. 105.

6 Tak: J. Boć, M. Miemiec, *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 140.

7 Patrz: J. Wróblewski, *Kontrola w państwie i jej aksjologia (pojęcia podstawowe)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1981, nr 6, s. 103–104.

lub instytucji⁸. Podobnie w kategoriach „wpływania” należy umieścić poglądy M. Wierzbowskiego, dla którego uprawnienia nadzorcze to tyle, co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane⁹. Z kolei L. Bar wskazywał, że: „w każdym przypadku nadzoru występuje wspólny element, mianowicie prawo władczego oddziaływania na nadzorowany podmiot, ale w różnych granicach, zależnych od konkretnych przepisów prawnych¹⁰. Z. Rybicki w rozważaniach nad istotą nadzoru używa terminu „władcze wkroczenie” i stwierdza, że „nadzór polega na możliwości władczego wkroczenia w działalność jednostki nadzorowanej w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem lub zasadniczą linią polityki państwa¹¹. Z „władczym wkraczaniem” nadzór łączy też Z. Niewiadomski, podkreślając, iż jest on „nieodłącznie związany z zdecentralizowanym systemem organizacyjnym¹²”.

Dla J. Jeżewskiego nadzór oznacza „kompetencje nadzorczego organu administracji państwowej do ingerencji za pomocą określonych ściśle przez prawo środków i w określonych sytuacjach w działalność organu nadzorowanego¹³. Występuje również w polskiej doktrynie prawnej grupa autorów, którzy jako element nadzoru wymieniają „kontrolę” lub też „kontrolę i władcze oddziaływanie”. J. Łętowski wskazywał, że „nadzór oznacza zwykle kontrolę podejmowaną z uwagi na zabezpieczenie przestrzegania prawa, kontrolę *ex post* połączoną z możliwością uchylecia kontrolowanych aktów¹⁴. J. Starościak zauważał, że „nadzór zawsze obejmuje także kontrolę¹⁵. Ten autor stał ponadto na stanowisku, że „organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia. On również w pewnym sensie współadministruje, odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi¹⁶. Stanowisko to jest charakterystyczne dla okresu tzw. centralizmu demokratycznego w Polsce i, jak się wydaje, ma uzasadniać omnipotencję ówczesnej partii rządzącej.

Według B. Banaszaka nadzór to „działalność obejmująca kontrolę oraz kompetencję do merytorycznego korygowania działalności podmiotu poddanego nadzo-

8 W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 35

9 M. Wierzbowski, [w:] L. Jastrzębski *et al.*, *Polskie prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1985, s. 46.

10 L. Bar, *Elementy administracyjne w kierowaniu gospodarką narodową*, [w:] L. Bar (red.), *Instytucje prawne w gospodarce narodowej (studia prawne)*, Warszawa 1981, s. 93.

11 Z. Rybicki, *Nadzór i kontrola*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 263.

12 Z. Niewiadomski, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. nac. B. Hołyst, wyd. II, Warszawa 2005, s. 459.

13 J. Jeżewski, [w:] *Encyklopedia prawa*, wyd. II, Warszawa 2000, s. 498–499.

14 J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 353.

15 J. Starościak, *Prawo administracyjne*, wyd. V, Warszawa 1978, s. 349.

16 *Ibidem*.

rowi¹⁷. Współcześnie nadzór utożsamiany jest także z pewnym typem stosunku prawnego – administracja jest poddana obowiązującemu prawu, zatem stosunki w niej zachodzące są stosunkami prawnymi¹⁸.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego występują także rozbieżności na temat rodzajów nadzoru. J. Służewski wymienia: a) nadzór prewencyjny, którego istotą jest wkraczanie organu nadzoru jeszcze przed rozpoczęciem działalności przez organ nadzorowany i zapobieganie ewentualnym nieprawidłowościom; b) nadzór weryfikacyjny, polegający na weryfikowaniu i uchylaniu decyzji organu nadzorowanego; c) nadzór represyjny, który polega na wyciągnięciu konsekwencji w stosunku do organu podejmującego niewłaściwe – sprzeczne z prawem – działanie¹⁹. M. Tarka zauważając rozbieżności doktrynalne, wyróżnia: a) nadzór prewencyjny, którego istotą zmierza do zapobiegania nieprawidłowej działalności jednostki nadzorowanej; b) nadzór weryfikacyjny (korygujący, represyjny), zmierzający do przywrócenia prawidłowości w już podejmowanej działalności; c) nadzór pozytywny, mający za zadanie przeciwdziałanie nieprawidłowościom, który w istocie służy przymusowemu wykonaniu obowiązków przez jednostkę nadzorowaną; d) nadzór kształtujący, wpływający na zmianę sytuacji prawnej jednostki nadzorowanej poprzez nałożenie obowiązków lub wydanie zakazu podejmowania działalności przez tę jednostkę²⁰.

4. Zauważyć należy, że Konstytucja RP w art. 171 ust. 3 stwierdza, iż Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Sejmu nie zalicza się w doktrynie do organów nadzoru, przyjmując stanowisko, że jest tylko organem wyposażonym w uprawnienia nadzorcze. Ten rodzaj nadzoru jest nadzorem *stricte* politycznym, znanym już w okresie Polski Ludowej. Należy podkreślić, że ten drastyczny środek ingerencji nadzorczej mógł być uruchomiony wobec rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa do roku 2001 na podstawie zróżnicowanych kryteriów. Mogło to nastąpić w przypadku powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez radę gminy; rażącego naruszenia Konstytucji lub ustaw przez radę powiatu lub też naruszenia Konstytucji lub rażącego albo wielokrotnego naruszenia ustaw przez sejmik województwa. Taka regulacja przyczyn rozwiązania przez Sejm organów stanowiących samorządu wyraźnie wskazywała, że najostrzejszemu rygorowi nadzorcemu podlegały sejmiki, zaś najłagodniejszemu – rady powiatowe. Wielokrotne naruszenie Konstytucji lub ustaw przez radę

17 B. Banaszak, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. II, Warszawa 2000, s. 497.

18 Zwraca na to uwagę D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007, s. 199.

19 J. Służewski, *Nadzór i kontrola*, [w:] T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 259–263.

20 M. Tarka, *Istota prawna nadzoru w gospodarce państwowej*, Poznań 1990, s. 14.

powiatu nie było wystarczające do jej rozwiązania, jeżeli nie dało się udowodnić, że były to naruszenia rażące. Podjęcie przez Sejm uchwały o rozwiązaniu organu stanowiącego oznaczało równoczesne rozwiązanie wszystkich innych organów danej jednostki samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji premier wyznaczał osobę upoważnioną do pełnienia funkcji organów gminy lub powiatu. W przypadku gminy czynił to na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jeżeli Sejm rozwiązywał sejmik, to funkcje organów samorządu województwa miał przejmować wojewoda.

W obecnym stanie prawnym, kiedy organ wykonawczy gminy pochodzi z wyborów, bezpośrednich sankcje, które może stosować Sejm dotyczą wyłącznie organu stanowiącego gminy – art. 96 ustawy o samorządzie gminnym²¹ (dalej: u.s.g.).

Natomiast obecnie wobec sejmiku województwa (art. 84 ustawy o samorządzie województwa²²) i rady powiatu (art. 83 ustawy o samorządzie powiatowym²³) w przypadku powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw (a więc co najmniej dwukrotnego) sankcja dotyczy rozwiązania zarówno organu stanowiącego, jak i wykonawczego, a osoba zastępująca te organy do czasu wyborów jest wyznaczana przez premiera na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt lub zarząd powiatu albo zarząd województwa, to wojewoda ma obowiązek wezwania wójta do zaprzestania naruszeń, zaś w tym drugim przypadku dotyczącym zarządów wojewoda zwraca się do organu stanowiącego o zastosowanie niezbędnych środków. Jeżeli to wezwanie nie odnosi skutku, wojewoda za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta oraz o rozwiązanie zarządu powiatu lub zarządu województwa. W razie odwołania wójta lub rozwiązania zarządu, do czasu wyboru wójta lub nowego zarządu funkcję tę pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów. Orzeczenie Prezesa Rady Ministrów o rozwiązaniu/odwołaniu organu wykonawczego skutkuje dopiero z datą uprawomocnienia się. Rozwiązanie/odwołanie podlega bowiem sądowej kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny w oparciu o kryterium legalności. W sytuacji, gdy organ wykonawczy zdecyduje się na zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego, a tak na ogół jest, będzie on mógł wykonywać swoje funkcje co najmniej do czasu uprawomocnienia się orzeczenia sądu²⁴.

Należy zauważyć, że sankcja rozwiązania organu j.s.t. ma zastosowanie nie tylko, gdy naruszenia dokonywane są w uchwałach lub zarządzeniach. Środek ten może być zastosowany także, gdy naruszenie Konstytucji lub ustaw następuje poprzez

21 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

22 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

23 Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

24 G. Węgrzyn, *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 55.

inne działania lub zaniechania tych organów²⁵. Prezes Rady Ministrów, podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze w postaci ustanowienia zarządu komisarycznego, jest związany regułami postępowania administracyjnego. To one określają jego obowiązki w zakresie prowadzenia postępowania i orzekania. Zatem musi on przestrzegać m.in. zasady dochodzenia do prawdy obiektywnej (art. 7 kpa), jak również jest zobowiązany do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw oraz obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego²⁶.

5. Wyróżnienie przez Konstytucję RP trzech organów nadzoru: w zakresie spraw finansowych – regionalnych izb obrachunkowych, a w pozostałym zakresie Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, musi prowadzić to postawienia pytania o podział kompetencji nadzorczych w ramach nadzoru ogólnego, wykonywanego przez premiera i wojewodów.

Wyodrębnienie w ramach nadzoru ogólnego dwóch organów: Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, zmusza także do zastanowienia się nad zakresem i pierwszeństwem w wykonywaniu nadzoru przez każdy z nich. Wskazówki dla określenia zakresu kompetencji nadzorczych znajdziemy w ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego wszystkich trzech szczebli występujących w Polsce. Należy przyjąć, że kompetencje nadzorcze Prezesa Rady Ministrów są określone w odpowiednich artykułach ustaw samorządowych. Poza ich zakresem w ramach nadzoru ogólnego właściwym do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych pozostaje wojewoda. Działalność nadzorcza Prezesa Rady Ministrów polega na stosowaniu tzw. środków nadzoru o charakterze personalnym²⁷.

Ustawodawca do kompetencji nadzorczych Prezesa Rady Ministrów w art. 85 ustawy o samorządzie województwa, art. 84 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 97 ustawy o samorządzie gminnym pozostawia przypadki drastyczne, które sprzeczają się do stanu nierokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu. Obie przesłanki muszą występować łącznie, co oznacza, że w tym przypadku nie chodzi wyłącznie o kryterium legalności, lecz o skuteczność działania organów samorządu²⁸. W takim przypadku Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej może zawiesić organy samorządu odpowiedniego szczebla i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do lat 2, nie dłużej jednak niż do wyboru rady gminy i wójta na kolejną kadencję. W przypadku zarządu województwa zarząd komisaryczny może być ustanowiony na okres

25 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168.

26 Tak: wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.

27 Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 111.

28 Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 52–60.

analogiczny, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu województwa przez sejmik województwa nowej kadencji, a w przypadku zarządu powiatu – na okres do lat 2, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji. W każdym z tych przypadków należy wpięrow przedstawić zarzuty organom gminy, powiatu i województwa oraz wezwać je do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji w danej j.s.t. Komisarza rządowego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody, zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Na ogół przyczyny braku skuteczności wykonywania zadań publicznych związane są z perturbacjami politycznymi lub nadmiernym zadłużeniem j.s.t.²⁹ Należy podkreślić, że szczególnie ta druga przyczyna wymaga powołania na zarządcę komisarycznego osoby przygotowanej merytorycznie do wykonywania swoich funkcji. Jak dotychczas polska administracja publiczna nie posiada korpusu osób, które poprzez swoje doświadczenie merytoryczne i znajomość finansów publicznych na szczeblu lokalnym mogłyby być wykorzystywane do wypełniania czasowo funkcji zarządcy komisarycznego. Decyzje nominacyjne komisarzy mają na ogół charakter polityczny i dotyczą osób związanych politycznie z aktualnie funkcjonującą koalicją polityczną.

6. Do kompetencji nadzorczych Prezesa Rady Ministrów należy również zaliczyć wyrażanie zgody na treść statutów gmin powyżej 300 tys. mieszkańców oraz województw³⁰.

W sprawach ustrojowych samorządu Konstytucja RP w art. 169 ust. 4 stwierdza, że „ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają w granicach ustaw ich organy stanowiące”. W praktyce jednak samorząd terytorialny ma niewielkie możliwości decydowania o kształcie swego ustroju, ponieważ usta-

29 W dotychczasowym stanie prawnym zadłużona gmina nie mogła zbankrutować. 12 czerwca 2018 r. rząd przyjął projekt ustawy „o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim”. W grudniu 2017 r. zadłużenie gminy wynosiło 437,3% planowanych dochodów. W styczniu 2016 r. wprowadzono w Gminie Ostrowice zarząd komisaryczny. Projekt przyjęty przez rząd przewidywał, że Gmina Ostrowice przestanie istnieć 1 stycznia 2019 r., jej mienie przejdzie na Skarb Państwa, a gminy, do których terytorium Ostrowic zostanie włączone, nie będą obciążone jej długami. Przejęte przez Skarb Państwa mienie zostanie nabyte lub nieodpłatnie użyte gminom, do których zostaną włączone Ostrowice. Wierzyciele będą mogli zgłaszać swoje roszczenia wojewodzie zachodniopomorskiemu, a ten je zweryfikuje. Jeżeli odpowiedź wojewody dotycząca wysokości zobowiązań będzie negatywna, wierzyciele Ostrowic będą mogli skierować sprawę do sądu. Podają za: R. Krupa-Dąbrowska, *Gmina zadłużona po uszy*, „Rzeczpospolita” 2018, nr z 19 czerwca, s. A14. Projekt ten został zmaterializowany poprzez uchwalenie w dniu 5 lipca 2018 r. ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, Dz.U. z 2018 r., poz. 1432.

30 Wskazuję na to w: R. P. Krawczyk, *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w]: R. P. Krawczyk, A. Borowicz, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 52.

wodawca w aktach rangi ustawowej wprowadził istotne ograniczenia w stosunku do największych gmin i województw, żądając zgody Prezesa Rady Ministrów na treść ich statutów. W gminach powyżej 300 tys. mieszkańców projekt statutu podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), a w art. 7 ustawy o samorządzie województwa z kolei wymaga się, aby statut województwa był uzgodniony z Prezesem Rady Ministrów. Trudno zrozumieć *ratio legis* ustawodawcy. Jeżeli uznano, że poziom służb legislacyjnych samorządu jest zbyt niski, to raczej takim brakiem zaufania należało kierować się w stosunku do małych gmin, a nie odwrotnie. Nie ma wątpliwości, że rozwiązanie to jest anachroniczne i naruszające zasadę samodzielności samorządu.

Normy bezwzględnie obowiązujące, wynikające z ustaw ustrojowych samorządu, stworzyły wzorce ustrojowe jednostek samorządu terytorialnego, praktycznie nie pozostawiając swobody samorządowi, mimo że ten jest tworzony dla realizacji lokalnych priorytetów i celów. W niektórych przypadkach ustawodawca posunął się jeszcze dalej, przyjmując tzw. statuty wzorcowe³¹.

Również w doktrynie prawa samorządowego krytycznie ocenia się przyznanie Radzie Ministrów w art. 4 u.s.g. prawa do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz do ustalania ich granic. Rozwiązań tych nie zaliczam wprost do kompetencji nadzorczych Rady Ministrów wobec samorządu terytorialnego, choć niewątpliwie mamy tu do czynienia z uprawnieniami władczymi, które są elementem nadzoru. Regulacja art. 4 ust. 1 u.s.g. jest istotnym odstępstwem od ustawowej formy tworzenia samorządu³² – można wręcz stwierdzić, iż jest to istotne wkroczenie w konstytucyjną oraz ustawowo zagwarantowaną samorządność gmin³³. W świetle obecnych uregulowań postępowanie dotyczące granic terytorialnych gmin może być wszczynane na wniosek zainteresowanej gminy lub z inicjatywy Rady Ministrów. Ustawodawca nie określa, jakie przesłanki muszą być spełnione, aby Rada Ministrów mogła zainicjować takie postępowanie. Jak zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., „przyczyna ta musi odpowiadać interesowi publicznemu, przemawiającemu – na poziomie ogólnie-

31 Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w latach 1998–2001 wobec powiatu, gdzie na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. nr 146, poz. 957) stworzono wzór statutu dla powiatu. Akt ten został na szczęście uchylony z dniem 30 maja 2001 r. ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r., nr 45, poz. 479).

32 Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 2005, s. 44.

33 Tak: P. Czachowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 14; B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.

krajowym – za zmianą granic konkretnych gmin”³⁴. Niezależnie od rodzaju postępowania wspólne jest więc to, że konieczność dokonania zmiany „przeciwstawiana jest konstytucyjnej wartości, jaką jest stabilizacja stosunków polityczno-terytorialnych nie tylko w gminach, lecz w skali całego kraju – wyrażona przez art. 15 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 165 ust. 2 Konstytucji, zaś w przypadku gmin także poprzez art. 164 Konstytucji”³⁵. Trybunał we wspomnianym wyżej wyroku stoi na stanowisku, że:

przyczyny wszczynania procedur korekcyjnych w obydwu postępowaniach muszą mieć zatem znamiona interesu publicznego. Tylko bowiem interes publiczny, a zarazem „zakotwiczony” w wartościach konstytucyjnie chronionych, może skutecznie konkurować z inną wartością konstytucyjnie chronioną w demokratycznym państwie prawa, jaką jest stabilizacja wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych. [...] Samo zaś stwierdzenie, iż gmina wnioskująca powołuje się nie tylko na interes własny, lecz i interes publiczny o charakterze lokalnym, nie wystarczy jeszcze do uznania go za zasługujący na uwzględnienie przez Radę Ministrów. Musi być brana bowiem pod uwagę także sytuacja drugiej gminy, jaka powstałaby po dokonaniu zmian. Sytuacja tej gminy z reguły ulega pogorszeniu, co wynika z istoty tego rodzaju postępowania. Muszą jednak istnieć granice tego pogorszenia. Choćby bowiem powiększenie terytorium jednej gminy znajdowało swe uzasadnienie w wartościach konstytucyjnie chronionych, to przecież nie może to prowadzić do unicestwienia tożsamości drugiej gminy. Byłoby to bowiem w istocie jej faktycznym zniesieniem przy zachowaniu zewnętrznych pozorów utrzymania jej podmiotowości. To zaś kłóciłoby się z istotą postępowania w sprawie zmiany granic gmin, nakreśloną przez ustawę o samorządzie gminnym³⁶.

Oczywiście, trudno bronić stanowiska, że podział terytorialny kraju jest konstrukcją niezmienną. To oznaczałoby postawienie bariery dla zmian demograficznych i społecznych w państwie, wręcz byłoby hamulcem rozwoju³⁷. Trybunał Konstytucyjny stoi jednak na stanowisku, iż art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3a i 3 b ustawy o samorządzie powiatowym³⁸ w sposób jasny i precyzyjny dookreślają zasady zmiany granic gmin i powiatów³⁹. Z kolei w orzeczeniu z 14 grudnia 1999 r.⁴⁰ Trybunał Konstytucyjny uznał, że kryteria dokonywania zmian granic województw jako największych jednostek muszą być szczególnie doprecyzowane i nie mogą być uregulowane identycznie jak kryteria zmiany granic gmin czy powiatów. Pomimo takiego stanowiska Trybunału trudno w świetle art. 15 Konstytucji RP nie zauważyć, że „zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Oznacza to, że decyzje

34 K 1/03 OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*.

37 Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 22.

38 Dz.U. z 2013 r., poz. 595, poz. 645.

39 Tak w orzeczeniu z dnia 5 listopada 2001 r. – U1/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 247.

40 K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 162.

o utworzeniu, zniesieniu, podziale lub połączeniu gminy powinny być wprowadzane drogą ustawową. Zastrzeżenia mogą dotyczyć również treści art. 4a ust. 3 u.s.g. Wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin wymaga zasięgnięcia przez ministra spraw wewnętrznych i administracji opinii zainteresowanych rad gmin. Gdyby jednak takiej opinii nie wyrażono, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię wymóg zasięgnięcia opinii w świetle art. 4a ust. 3 wydaje się za spełniony. Jak się zwraca uwagę w doktrynie, wymóg ten jest sprzeczny z art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), a uzasadnianie takiego postępowania przez TK względami technicznymi i sprawnościowymi wydaje się niewystarczające⁴¹. W dotychczasowej praktyce mieliśmy wyłącznie do czynienia z tworzeniem i dzieleniem gmin – zmiany terytorialne odnosiły się przeważnie do wyłączenia ze struktury terytorialnej jednej gminy fragmentu jej terytorium i przyłączenia do innej lub stworzenia dwóch nowych jednostek⁴². Nie było przypadków likwidacji na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów gminy i włączenia całego jej terytorium do innej gminy. Sytuacja taka jest niewątpliwie bardziej skomplikowana, tym bardziej, iż można liczyć się z tym, że decyzja taka podyktowana będzie niemożliwością wykonywania zadań publicznych. Powstaje pytanie, która rada gminy zechce wydać pozytywną opinię, jeżeli jednocześnie gmina przejmująca będzie musiała spłacać zobowiązania gminy przejmowanej. W świetle tego, jakie zaprezentował TK w wyroku z 4 listopada 2003 r. zmiana taka nie mogłaby być dokonana w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Jeżeli przyjąć sposób rozumowania TK, to zmiana granic gmin może mieć charakter „szczegółowych korekt” i wówczas dopuszczalne jest rozporządzenie Rady Ministrów oraz może dojść do łączenia gmin w jedną większą terytorialnie jednostkę i w tym przypadku rozporządzenie nie może być aktem skutkującym zmianą zasadniczego podziału terytorialnego państwa⁴³. W tym drugim przypadku winno to nastąpić w formie ustawy⁴⁴. W jednym z orzeczeń TK, niestety, stwierdził, że likwidacja gminy nie stanowi naruszenia obywatelskiego prawa do samorządu, ponieważ obywatel od razu zostanie przypisany do innej gminy⁴⁵. Jak wskazuje M. Kulesza, Trybunał Konstytucyjny nie rozróżnia między wielkimi reformami strukturalnymi

41 Tak: L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 50.

42 W 2015 r., pomimo negatywnej opinii Rady Gminy, z gminy Kamienica (powiat limanowski, woj. małopolskie) wyodrębniono nową gminę Szczawa z budżetem ok. 7 mln zł, uniemożliwiającym wykonywanie zadań publicznych.

43 Tak: A. Feja-Paszkievicz, *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 83, s. 21–47.

44 Taka sytuacja miała miejsce w przypadku likwidacji gmin warszawskich oraz gminy Wesoła – patrz: art. 15 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. nr 41, poz. 361 ze zm. Likwidacja ta była przedmiotem postępowania przed TK, który uznał ją za zgodną z Konstytucją – K 24.02, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8, s. 6–253.

45 Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 131, także: LEX nr 257765.

a przepisami umożliwiającymi silniejszym gminom łatwe dokonywanie zmian granic⁴⁶. Dotychczas TK zaledwie raz zdecydował się w swoim orzeczeniu na zwrócenie uwagi ustawodawcy, że istnieje potrzeba stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic⁴⁷. Jak wskazywałem powyżej na podstawie przypadku Gminy Kamienica (zob. przyp. 42), takich rozwiązań prawnych dotychczas nie przyjęto.

Również, jak wskazuje praktyka, Rada Ministrów nie dążyła do likwidacji gminy na podstawie rozporządzenia wskutek jej nadmiernego zadłużenia uniemożliwiającego prawidłowe wykonywanie zadań publicznych⁴⁸. Brak stabilności ustroju finansowego j.s.t., wynikający z częstych zmian ustawy o finansach publicznych, niepotrzebnie naraża samorząd na większe ryzyko perturbacji finansowych, co może skutkować brakiem skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych. Na marginesie należy zauważyć, że procedury, jakie przewidują ustawy samorządowe w stosunku do jednostek samorządowych wypełniających dyspozycję przepisów dotyczących wprowadzenia zarządów komisarycznych, nie nakładają na rząd obowiązku podejmowania decyzji w ciągu ustawowo wyznaczonego terminu. Praktyka, jaka w tym zakresie ma miejsce, pozwala na postawienie tezy, iż w takich przypadkach minister odpowiedzialny za sprawy administracji zwleka z przedstawieniem swojego stanowiska Prezesowi Rady Ministrów, a wobec organu składającego wniosek stosuje się rozwiązania nakładające na niego obowiązek przedstawiania kolejnych niepotrzebnych analiz i opinii⁴⁹.

46 M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 18–19.

47 Tak: postanowienie TK z 12 maja 2009 r., S 3/09, OTK-A 2009/5, poz. 75 w sprawie K. 37/06.

48 Taka sytuacja miała miejsce w przypadku gminy Ostrowice (woj. zachodniopomorskie). Wskutek zadłużenia sięgającego 211% wykonanych dochodów gmina była formalnym bankrutem. Gmina Drawsko Pomorskie nie była zainteresowana, by zostać beneficjentem tego połączenia poprzez przejęcie zadłużonej gminy – por. *Czy dojdzie do bankructwa gminy, „Rzeczpospolita”* 2015, nr z 18 sierpnia, s. C7. Należy podkreślić, że w praktyce występowały już przypadki przejmowania zadłużenia przez jeden z podmiotów przekształcanych, np. wyłączenie miasta Wałbrzycha z powiatu wałbrzyskiego i przywrócenie Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu. Miasto zadeklarowało przejęcie zobowiązań powiatu z tytułu kredytów i pożyczek łącznie na kwotę 34 683 362 zł. Patrz: pismo prezydenta Miasta Wałbrzycha (nr BOK 030.362011) z dnia 19 grudnia 2011 r. oraz opinia Regionalnej Izby Obrahunkowej z dnia 18 stycznia 2012 r. (sygn. GP-071-9/2/11/12) w kwestii skutków finansowych ewentualnego wyłączenia Miasta Wałbrzycha z powiatu wałbrzyskiego i przywrócenia Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu – cytowane dokumenty w zbiorach RIO Wrocław. Na marginesie należy zauważyć, że wcześniejsze połączenie samorządów z dniem 1 stycznia 2003 r. nastąpiło na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic nowych powiatów, Dz.U. nr 93, poz. 821.

49 Wniosek wojewody zachodniopomorskiego informujący o niewypłacalności gminy Ostrowice został przedstawiony MSWiA w 2010 r.; wniosek wojewody łódzkiego i RIO w Łodzi w sprawie wprowadzenia zarządu komisarycznego w gminie Pątnów został przedstawiony

Santrauka

Ministras Pirmininkas prižiūri savivaldybę

Pagal Lenkijos Respublikos Konstitucijos 171 str. 2 d. teritorinės savivaldos vienetų veiklos priežiūros organai yra Ministras Pirmininkas ir vaivada, o finansinių reikalų srityje – regioninės auditorių rūmai. Konstitucinė formuluotė nustato subjektų, kurie gali veikti kaip teritorinės savivaldos priežiūros pareigūnai, katalogą. Konstitucinis savivaldos institucijų vadovų katalogas buvo uždarytas ir būtų nepriimtinas jo išplėtimas įstatymu.

Priežiūros koncepcija Lenkijos teisinėje doktrinoje ir teisinėje sistemoje randama daugybę kartų – bet niekur mes negalime rasti išsamaus apibrėžimo. Atrodo, kad Lenkijos teisėje priežiūros sąvoka turėtų būti grindžiama specialiomis priežiūros nuostatomis.

Atskyrimas, kaip bendrosios dviejų įstaigų priežiūros dalis: Ministras Pirmininkas ir Vaivadų pajėgos, įpareigoja apsvarstyti kiekvienos iš jų priežiūros taikymo sritį ir prioritetus.

Reikėtų daryti prielaidą, kad Ministro Pirmininko priežiūros kompetencijos yra nurodytos atitinkamuose vietinės valdžios įstatymų straipsniuose. Išskyrus jų taikymo sritį, kaip bendrosios priežiūros dalis, vaivadija išlieka kompetentinga priimti priežiūros sprendimus. Dabartinė teritorinės savivaldos priežiūros struktūra leidžia vaivada, veikiančiam per viešojo administravimo tarnybą, prašyti Ministro Pirmininko atleisti savivaldybės merą ir paleisti rajono ar vaivadyjos administraciją. Tai gali atsitikti tais atvejais, kai savivaldybės meras, rajono ar vaivadijos administracija pakartotinai pažeidžia Konstituciją ar įstatymų nuostatas.

Šiuo atveju vaivadija privalo iškviesti savivaldybės merą, kad sustabdytų pažeidimus. Kai pažeidžiamoji institucija yra rajono ar vaivadijos administracija, vaivada ragina atsakingą instituciją imtis būtinų priemonių. Jei iškvietimas neturi poveikio, Ministras Pirmininkas gali atleisti savivaldybės merą arba nutraukti administracinę valdybą. Iki tol, kol bus išrinktas savivaldybės meras arba nauja valdyba, šią funkciją atlieka Ministro Pirmininko paskirtas asmuo. Ministro Pirmininko nutarimas dėl vykdomosios valdybos likvidavimo/atleidimo pasiekiamas tik įsigaliojimo data.

ministrowi w dniu 18 lutego 2010 r. – do momentu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego Prezesa Rady Ministrów w dniu 5 marca 2013 r. upłynęło ponad trzy lata. Przyczyną złożenia wniosku było przekroczenie pułapu zadłużenia wyznaczonego przez ustawę o finansach publicznych. W dniu złożenia wniosku dług wynosił 7246 tys. zł, w dniu wprowadzenia zarządu komisarycznego ponad 18 833 tys. zł.

Literatura

- Banaszak B., [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. II, Warszawa 2000.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bar L., *Elementy administracyjne w kierowaniu gospodarką narodową*, [w:] L. Bar (red.), *Instytucje prawne w gospodarce narodowej (studia prawne)*, Warszawa 1981.
- Boć J., Miemieć M., *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Czachowski P., Jaroszyński A., Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Feja-Paszkiwicz A., *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 83.
- Jeżewski J., [w:] *Encyklopedia prawa*, wyd. II, Warszawa 2000.
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9.
- Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Krawczyk R. P., *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] R. P. Krawczyk, A. Borowicz, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016.
- Krupa-Dąbrowska R., *Gmina zadłużona po uszy*, „Rzeczpospolita” 2018, nr z 19 czerwca.
- Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.
- Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12.
- Łętowski J., Szreniawski J., *Kontrola administracji*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978.
- Niewiadomski Z., [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. nac. B. Hołyst, wyd. II, Warszawa 2005.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 2005.
- Pawłyta A., *Samodzielność – pojęcie i granice*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Rybicki Z., *Nadzór i kontrola*, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.

- Służewski J., *Nadzór i kontrola*, [w:] T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, *Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej*, Warszawa 1977.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, wyd. V, Warszawa 1978.
- Tarka M., *Istota prawna nadzoru w gospodarce państwowej*, Poznań 1990.
- Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.
- Węgrzyn G., *Rozwiązanie/odwołanie organów samorządu terytorialnego jako środek nadzoru*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8.
- Wierzbowski M., [w:] L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1985.
- Wróblewski J., *Kontrola w państwie i jej aksjologia (pojęcia podstawowe)*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1981, nr 6.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; z 2001 r., nr 28, poz. 319; z 2006 r., nr 200, poz. 1471; z 2009 r., nr 114, poz. 946.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2001 r., nr 45, poz. 479.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U. nr 41, poz. 361 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, Dz.U. z 2018 r., poz. 1432.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu, Dz.U. nr 146, poz. 957.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 162.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2001 r., U1/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 247.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03 OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 131.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Wa 1329/12, LEX nr 1258346.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13, LEX nr 1340168.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, OTK-A 2009, nr 5.

Rządowy proces legislacyjny – uwagi na tle praktyki legislacyjnej lat 2015–2018

Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Przejrzyste i partycypacyjne prowadzenie procesu tworzenia aktów prawnych przynosi liczne korzyści zarówno przedstawicielom władzy, jak i obywatelom. Legislatorzy otrzymują możliwość poznania wielu – być może wcześniej im nieznanych – opinii lub nowych faktów, a także zdobycia wiedzy z różnych źródeł. Dysponując zaś szerszą perspektywą i bardziej różnorodną wiedzą, mogą podjąć lepsze decyzje. Z kolei obywatele – zwłaszcza jeśli konsultacje przyjmują formę dialogu – są traktowani jak partnerzy i mają szansę na realny wpływ na kształt decyzji. Tworzone transparentnie i partycypacyjnie normy prawne w większym stopniu mogą liczyć na społeczną akceptację oraz wolę ich przestrzegania. Wszystkie te elementy budują wzrost zaufania obywateli do państwa¹.

W polskim porządku konstytucyjnym inicjatywa ustawodawcza przysługuje: Radzie Ministrów, grupie posłów, Senatowi RP, Prezydentowi RP, a także grupie 100 tys. obywateli². Niestety, w kręgach politycznych nierzadkie jest ciągle przekonanie, że wystarczającą formą partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym jest inicjatywa obywatelska, a w pozostałym zakresie społeczeństwo powinno zawierzyć ustawodawstwo swym reprezentantom wybranym w demokratycznych wyborach. Drugie ciągle pokutujące przeświadczenie to silnie wykształcone u twórców projektu przekonanie o właściwym i wszechstronnym rozpoznaniu problemu regulacyjnego, co przekłada się na brak zrozumienia dla idei uczestnictwa strony pozarządowej w procesie legislacyjnym. W tej sytuacji trudno o dialog nad zmianami w prawie. Co gorsza, często takie zmiany w prawie odrywają się od jego adresatów, którzy nie rozumieją reformy i w konsekwencji negatywnie ją oceniają³.

1 G. Kopińska, *Rządowy proces legislacyjny. Analiza Fundacji Batorego*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

2 Zob. art. 118 Konstytucji RP.

3 A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, kwiecień 2012, <http://artur-pietryka.com/raporty-policy-papers>, s. 2 (dostęp: 25.09.2018).

Od wielu lat zarówno eksperci, jak i praktycy współdziałają w celu doskonalenia elementów całego procesu tworzenia prawa. Potrzebę współpracy ekspertów w poszczególnych dziedzinach nauki oraz ludzi o niesformalizowanej wiedzy i doświadczeniu życiowym analizował bardzo szczegółowo J. Wróblewski, który twierdził, że

rola pierwszych jest tym większa, im więcej nauka może powiedzieć o zjawiskach relewantnych dla prawodawstwa, im szerzej na jej gruncie można przewidzieć konsekwencje alternatywnych możliwości rozmaitych rozwiązań oraz im bardziej opinie nauki w tym zakresie są jednolite. Rola tych drugich jest tym większa, im bardziej rozproszone doświadczenie życiowe jest miarodajne w dziedzinach, które nie posiadają opracowania profesjonalnie naukowego, a są doniosłe dla procesu prawodawczego. Jest to argument za łączeniem proceduralnych wartości demokratycznych i naukowych w procesie prawodawczym⁴.

Konsekwencją przeprowadzonych badań procesu legislacyjnego przez środowiska zajmujące się teoretycznie i praktycznie problematyką legislacyjną były liczne publikacje, które krytycznie odnosiły się zarówno do procesu tworzenia prawa, jak i jego efektów. Zwracano uwagę przede wszystkim na nadmiar regulacji prawnych, niestabilność prawa oraz brak przejrzystości systemu prawa, niespójność unormowań, brak planowania prac rządu czy traktowanie konsultacji społecznych jedynie jako formalności⁵.

Przyczyn niestabilności prawa oraz braku jego spójności upatrywano nie tylko w ogromnej liczbie unormowań i ich częstych zmianach, co wysoce utrudniało osiągnięcie spójności, lecz także w tym, że nie było ono tworzone na podstawie dostatecznie uzgodnionego, uporządkowanego i stabilnego systemu wartości oraz na podstawie rzetelnej wiedzy, co w konsekwencji doprowadziło do procesu dekodyfikacji, wyrażającego się nadmiarem szczegółowych przepisów. To z kolei pozbawiło zasady prawa ich roli wyznacznika kierunku tworzenia oraz interpretacji i stosowania prawa. Ten stan prawodawstwa i prawa miał wiele przyczyn. Jako jedną z nich wskazywano dominację resortowego modelu tworzenia prawa, który można odnieść do różnych etapów prac nad rządowymi projektami ustaw. Zjawisko to było w literaturze prawniczej i innych publikacjach przedmiotem krytyki kierowanej do rządu⁶.

Powołanie w 2000 r. Rządowego Centrum Legislacji⁷ (RCL) jako instytucji przygotowującej projekty aktów normatywnych oraz koordynującej proces legislacyjny Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej było pierwszym realnym działaniem w kierunku usprawnienia rządo-

4 J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 148.

5 Zob. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 5 (1), s. 51–66 oraz wskazana tam literatura.

6 *Ibidem*, s. 54.

7 Rządowe Centrum Legislacji zostało utworzone na podstawie art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz. 778.

wego procesu stanowienia prawa. Zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami dotyczącymi organizacji i trybu pracy Rady Ministrów RCL miało zapewnić koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej oraz obsługę prawną Rady Ministrów, w szczególności w zakresie: opracowywania stanowiska prawno-legislacyjnego do rządowych projektów aktów prawnych, koordynowania przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych, opracowywania pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, opracowywania rządowych projektów aktów prawnych w zakresie ustalonym przez Prezesa Rady Ministrów, redagowania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, współdziałania z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie harmonizacji prawa polskiego z wymogami prawa Wspólnot Europejskich, współdziałania z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z systemem prawa, kontrolowania wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw, wykonywania innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów⁸.

Niestety, ani reforma ustroju administracji rządowej, ani utworzenie RCL nie przyniosły oczekiwanych zmian. Nie pozostawiały co do tego żadnych wątpliwości kolejne oceny procesu tworzenia prawa. Wskazywano m.in., że „zdecentralizowanie stanowienia prawa jest główną przyczyną niektórych poważnych problemów polskiego ustawodawstwa, a szczególnie jego rozrostu, niestabilności i nadmiernej szczegółowości oraz skłonności do tworzenia ustaw realizujących korzyści dla wąskich grup społecznych kosztem dobra zbiorowego⁹”. W Polsce nie przeprowadza się testów celowości wydania lub zmiany ustawy, choć zaleca się to od ponad 20 lat. Inicjowanie prac legislacyjnych *ad hoc* ograniczało możliwość planowania prac legislacyjnych. Z kolei konsultacjom społecznym zarzucano brak reguł czasowych do przeprowadzenia zewnętrznych konsultacji, w tym do określenia, w jakim czasie organy państwowe oraz inne organizacje społeczne mają przedstawić opinie co do przesłanych projektów ustaw. Zdaniem S. Wronkowskiej bardziej jest to „spełnienie kłopotliwego obowiązku, niż rodzaj debaty społecznej¹⁰”. Wprawdzie powołaniu RCL przyświecała idea ograniczenia negatywnych skutków funk-

8 Art. 14b i art. 14c ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz zakresie działania ministrów w brzmieniu nadanym przez art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz.778.

9 K. H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, oprac. wydane w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Warszawa 2005, s. 9.

10 S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i poprawne kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 12–13.

cjonującego resortowego modelu tworzenia prawa, jednak z perspektywy czasu, mając na względzie określone pierwotnie zadania, można stwierdzić, że RCL nie miało większego wpływu na resortowy model tworzenia prawa. Uznano, że faktycznie RCL było jednostką pozostającą poza głównym nurtem procesu tworzenia prawa. Jego uprawnienia wobec ministerstw były znikome, gdyż zajmowało się przede wszystkim technicznymi aspektami tworzenia prawa¹¹.

Należy podkreślić, że rządowy proces legislacyjny jest w praktyce regulowany głównie przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów¹². Zarówno sam regulamin, jak i jego kolejne zmiany przyjmowane są uchwałą Rady Ministrów – jest on więc aktem podstawowym, niższego rzędu, niemającym charakteru powszechnego źródła prawa. Oznacza to, że zasady tworzenia i konsultowania aktów prawnych rząd może zmienić w każdej chwili bez pytania o stanowisko pozostałych uczestników tego procesu. W konsekwencji, choć regulamin jest aktem wewnętrznym, w istocie wpływa na sytuację prawną wszystkich podmiotów znajdujących się pod rządami polskiego prawa. Należy przy tym podkreślić, że rząd jest autorem przytłaczającej większości uchwalanych aktów normatywnych, w tym ustaw.

W wyniku długotrwałych prac, prowadzonych m.in. w ramach programu europejskiego *Better Regulation* i opartych na analizie istniejących i modelowych rozwiązań, w 2013 r. został przyjęty nowy regulamin¹³, przez co proces legislacyjny został wzbogacony o elementy niezbędne w nowoczesnym państwie prawa, m.in. oparcie interwencji rządowej o racjonalne przesłanki – proces analityczny problemu poprzedzający tworzenie aktu normatywnego (przygotowanie założeń dla ustawy), identyfikację podmiotów, na które ma oddziaływać nowe prawo (test regulacyjny), przewidywanie skutków projektowanych zmian (test regulacyjny, badania OSR – ocena skutków regulacji), ocenę efektów przeprowadzonych już reform (*OSR ex post*), konsultowanie analiz problemowych i projektów aktów normatywnych (konsultacje publiczne), przejrzystość procesu legislacyjnego dla opinii publicznej.

11 W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008, s. 45–53.

12 Co więcej, sam proces stanowienia prawa w Polsce nie został jak dotychczas skodyfikowany. Regulacje na ten temat zostały zamieszczone w wielu aktach prawnych różnej rangi. Regulacje te znajdziemy głównie w: Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392), ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437), ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414 ze zm.), uchwale Rady Ministrów nr 190 z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 979 ze zm.; dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów), uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. z 2012 r., nr 32; dalej: Regulamin Sejmu), uchwale Senatu Rzeczypospolitej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (tekst jedn. M.P. z 2010 r., nr 39, poz. 542).

13 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2013 r., poz. 979; weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

Zmiany te oceniono pozytywnie, podnosząc jednocześnie, że:

Regulamin stwarza dobre podstawy do pełnej realizacji w rządowej fazie procesu stanowienia prawa standardów demokratycznego państwa prawnego oraz realizacji postulatu racjonalnego prawodawcy. Na jego podstawie możliwa jest także partycypacja obywateli i ich organizacji w procesie stanowienia prawa zgodnie z konstytucyjną zasadą społeczeństwa obywatelskiego.

Regulamin – jak wspomniano wyżej – stwarza dobre podstawy, ale nie przewiduje gwarancji realizacji zasad konstytucyjnych, o których mowa wyżej. Wynika to przede wszystkim stąd, że przeważająca większość przywołanych wyżej przepisów zakres konsultacji publicznych i sposób ich prowadzenia pozostawia uznaniu organu wnioskującego. W uzasadnieniu projektu Regulaminu, a także w rządowym Programie „Lepsze regulacje 2015 r.” stwierdza się jednak, że konsultacje publiczne stanowią immanentny element procesu stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym, że powinny obejmować całość prac nad rządowym projektem ustawy, a przynajmniej przewidywać odrębne konsultacje dla założeń i treści normatywnej projektu ustawy.

Jeśli zatem organ władzy publicznej będzie skłaniał się do rozszerzenia stopnia partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa, to Regulamin umożliwi mu działanie w tym kierunku. Jeśli natomiast – z różnych przyczyn – organ władzy publicznej będzie chciał ograniczyć stopień tej partycypacji poniżej niezbędnego minimum, to na gruncie obowiązującego Regulaminu również będzie to możliwe¹⁴.

Mimo pozytywnych ocen wprowadzonych zmian legislacyjnych, w 2016 r. przygotowano projekt kolejnej nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów. Opublikowany 13 kwietnia 2016 r. projekt nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów zmienia lub uchyla 52 ze 174 przepisów regulaminu, co stanowi 30% jego zawartości. Projekt nowelizacji regulaminu przewidywał m.in. likwidację przepisów, które określały kształt „założeń projektu ustawy” (paragrafy rozdziału 1 i 2 Działu IV regulaminu) oraz przepisów, które określały formę i zawartość „testu regulacyjnego”. Projektodawca zrezygnował z zasady obligatoryjnego opracowywania projektów ustaw na podstawie założeń, czyli dokumentu przedstawiającego fakty i przesłanki dla interwencji rządu oraz dopuścił fakultatywne przygotowywanie założeń projektu ustawy, nie określając jednak formy, zakresu i innych cech tego dokumentu (na skutek likwidacji przepisów Działu IV, konstytuujących założenia i test regulacyjny). Projekt rozprasza funkcję i osłabia rangę koordynatora oceny skutków regulacji, dotychczas pełnioną przez ministra odpowiedzialnego za funkcjonowanie rządu (szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów), a także zmienia z trybu obligatoryjnego na tryb warunkowy informowanie organów Unii Europejskiej o projektach dokumentów rządowych (w tym projektach założeń projektu ustawy). Dodatkowo proponowana regulacja rozszerza okres, w którym możliwe jest wycofanie przez organ wnioskujący

14 T. Zalasieński, *Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów*, Warszawa, 10 września 2014 r., <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

projektu dokumentu rządowego z rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów – możliwe to będzie także w trakcie obrad Komitetu¹⁵.

Jak wskazało w swoim stanowisku Obywatelskie Forum Legislacji:

planowane zmiany dotyczą fundamentów procesu legislacyjnego, jakim jest diagnoza i analiza problemu, określenie celów dokonywanej interwencji, rozważenie dostępnych opcji rozwiązania problemu (w tym niewymagających zmiany prawa) oraz wybór i zaplanowanie optymalnych rozwiązań. Zadania te realizują obecnie założenia projektu ustawy i towarzyszący im test regulacyjny, wprowadzone do praktyki od 2012 r. Realizacja tych zmian nie przebiegała bezproblemowo, na co zwracaliśmy uwagę w naszych kwartalnych raportach z monitorowania rządowego procesu legislacyjnego. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że na upowszechnienie tej nowej formy analizy trzeba dłuższego czasu i konsekwencji stosowania wytycznych. Kluczowe znaczenie tych instrumentów wynika ze zastosowania podstawowych zasad metodyki tworzenia prawa – zasady racjonalnego prawodawcy, zasady zupełności i precyzji oraz zasady uzasadnienia¹⁶.

Podnoszono, że w uzasadnieniu projektu zmiany Regulaminu pracy Rady Ministrów wskazuje się jedynie, iż wiele ustaw rządowych, mimo istniejącego obowiązku, przygotowywanych było bez przyjęcia założeń przez Radę Ministrów. Nie wskazano jednak danych liczbowych pozwalających określić skalę zjawiska ani nie przedstawiono analizy przyczyn takiego stanu rzeczy. Sprawia to wrażenie, jak gdyby fakt, że przepisy nie są konsekwentnie stosowane przez urzędy administracji publicznej był wystarczającym powodem, by je uchylać. Ponadto w dokumencie określającym przewidywane skutki jako najistotniejszy oczekiwany efekt zostało podane „usprawnienie procesu przyjmowania rządowych projektów ustaw” oraz „skrócenie łącznego czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego”. Jednocześnie stwierdzono wprost, że nie przewiduje się żadnej formy mierzenia efektów proponowanych zmian¹⁷.

Pomimo krytyki, dokonano nowelizacji regulaminu, a na przewidywane negatywne konsekwencje wprowadzonych zmian nie trzeba było długo czekać. Należy jednocześnie podkreślić, że poważna zmiana w sposobie tworzenia prawa, jaka dokonała się po wyborach parlamentarnych 2015 r., nie dotyczyła tylko rządowego etapu postępowania ustawodawczego. Niemniej jednak zmiany te w dużej mierze były spowodowane chęcią obejścia przepisów dotyczących uchwalania legislacji projektowanej przez rząd w celu przyspieszenia prac legislacyjnych. Analiza procesu legislacyjnego w okresie trzech pierwszych lat rządów Prawa i Sprawiedliwości skutkowałą bardzo krytyczną oceną tego postępowania, wyrażoną w dwóch raportach organizacji zajmujących się od lat badaniem polskiej proce-

15 *Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji w sprawie planowanych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r.*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*.

dury ustawodawczej¹⁸. W moim przekonaniu jako najbardziej negatywne cechy charakterystyczne dla stanowienia prawa w tym okresie należy wskazać działania wymienione poniżej.

1. Rezygnacja z tworzenia założeń do projektów ustaw

Z dniem 1 czerwca 2016 r. rząd zmienił Regulamin pracy Rady Ministrów. Zrezygnowano z zasady, że pracę nad projektem aktu prawnego rozpoczyna się od przygotowania założeń, ale pozostawiono taką możliwość. W konsekwencji w drugim roku pracy obecnego rządu utworzono 3 projekty założeń, a w tym samym czasie Sejm uchwalił 158 przygotowanych przez Radę Ministrów projektów ustaw.

2. Odchodzenie od korzystania z inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów i zastąpienie jej inicjatywą poselską

Projekty poselskie nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych oraz pełnego opiniowania. Nie podlegają też procedurze Oceny Skutków Regulacji. Obarczone są więc ryzykiem wystąpienia większej liczby błędów, a co za tym idzie – konieczności dokonywania kolejnych zmian prawa. Z tego powodu powinny być używane przede wszystkim przez posłów klubów opozycyjnych, którzy nie mogą skorzystać z drogi przynależnej rządowi. W drugim roku obecnej kadencji rządu i parlamentu uchwalono 34 ustawy zgłoszone przez grupy posłów, z czego 30 zgłosili posłowie klubu PiS. Wiele z nich reguluje na tyle ważne dziedziny życia publicznego, że powinny być tworzo-

18 Obywatelskie Forum Legislacji, *Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości. X Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku*, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1 (dostęp: 25.09.2018); Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku*, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/podsumowania> (dostęp: 25.09.2018).

ne w rządzie, choćby po to, aby mogły przejść normalną procedurę opiniowania i konsultacji¹⁹.

Jak się wydaje, w dużej części projekty prezentowane jako poselskie w istocie zostały przygotowane w ministerstwach. Twórcy tych projektów chcą zazwyczaj przyspieszyć proces tworzenia ustaw, unikając czasochłonnego i czasem wzbudzającego zainteresowanie opinii publicznej etapu uzgodnień międzyresortowych, a także opiniowania i konsultacji.

W przypadku poselskiego projektu ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1712) podczas pierwszego czytania (12 lipca 2017 r.) na bardzo liczne pytania posłów odpowiadał minister infrastruktury Andrzej Adamczyk. O tym, że projekt mógł mieć swoje korzenie w rządzie świadczy również fakt, że podczas posiedzenia połączonych komisji (12 lipca 2017 r.) na pytania merytoryczne odpowiadał nie przedstawiciel posłów wnioskodawców – poseł Zbigniew Dolata, lecz podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Jerzy Szmit.

Tożsame uwagi można odnieść do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1491) i poselskiego projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 1727).

3. Pomijanie/ograniczanie roli konsultacji publicznych

Ministerstwa przedstawiając projekty aktów prawnych, w tym projekty ustaw, do konsultacji, uznają za właściwe przeznaczenie na konsultacje publiczne 14 dni. Tymczasem z Regulaminu pracy Rady Ministrów (art. 129) wynika, że „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia”.

Jednocześnie Komisja Europejska rekomenduje, żeby czas samych konsultacji publicznych aktów prawnych nie był krótszy niż 6 tygodni²⁰.

19 Zob. np. ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytucjach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2017 r., poz. 202; ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1947; ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1948.

20 European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Com-*

Tymczasem w praktyce nawet termin 14 dni nie zawsze jest dochowywany. W piątym półroczu pracy obecnego rządu przeciętny czas przeznaczony na konsultacje publiczne wyniósł 13 dni. W tak krótkim czasie większość interesariuszy niebędących przedstawicielami dużych instytucji nie ma odpowiednich zasobów do zapoznania się z projektami aktów prawnych, skonsultowania ich ze swoim zapleczem i przygotowania dobrze sformułowanych, merytorycznych uwag i opinii. Należy też podnieść, że konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy o rencie socjalnej, podwyższającego wysokości kwoty renty socjalnej, trwały jeden dzień²¹. Na zaopiniowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych interesariusze w praktyce dostali dwa dni²². Ministerstwo Sprawiedliwości na przedstawienie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym²³ dało zainteresowanym 10 dni. Choć jest to wymagane, nie podano przyczyn skrócenia czasu konsultacji²⁴.

4. Nadzwyczajne przyspieszanie postępowania ustawodawczego

W Regulaminie pracy Rady Ministrów uznaje się, że wszystkie projekty dokumentów rządowych powinny podlegać uzgodnieniom, konsultacjom publicznym i opiniowaniu. W sytuacjach wyjątkowych można zastosować tzw. tryb odrębny. Zgodnie z art. 98 i 99 tryb odrębny może wprowadzić jedynie Prezes Rady Ministrów i tryb ten jest przewidziany dla sytuacji, gdy „waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów”. Dokumenty rządowe tworzone w tym trybie mogą być prowadzone z pominięciem lub skróceniem czasu trwania niektórych elementów procesu legislacyjnego, takich jak przeprowadzenie uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów czy przez komisję prawniczą.

W ostatnim czasie tryb odrębny zastosowano w pracach nad 18 projektami ustaw, co stanowi 22,5% wszystkich 80 projektów rządowych upublicznionych na platformie Rządowego Centrum Legislacji w okresie od 16 listopada 2017 r. do 15 maja 2018 r. Ten nadzwyczajny tryb rządowych prac legislacyjnych zastosowano m.in. w przypadku projektów ustaw o: zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń

mission, COM (202) 704 final, Brussels, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (dostęp: 25.09.2018).

21 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310800>.

22 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307900>.

23 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310800>.

24 Dokumentacja projektu dostępna na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12307059>.

społecznych oraz niektórych innych ustaw, zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Instytucie Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, zmianie ustawy o Służbie Więziennej i ustawy – Kodeks karny wykonawczy, zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zmianie ustawy o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Centralnym Porcie Komunikacyjnym²⁵. Większość tych projektów nie była konieczną reakcją na wystąpienie nadzwyczajnych sytuacji. Sądząc zaś po dyskusjach, jakie wzbudzały w trakcie prac w parlamencie, odstąpienie od konsultowania i opiniowania nie było zasadne.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu minimalny czas pracy nad projektem nie może trwać krócej niż 14 dni. Pierwsze czytanie projektu może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu (art. 37 ust. 4) i podobnie drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji (art. 44 ust. 3). Natomiast trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie po drugim czytaniu projektu, jeżeli w jego trakcie projekt nie został skierowany ponownie do komisji (art. 48). Jednakże Sejm może zastosować art. 51 regulaminu, który mówi o tym, że w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw i przystąpić do kolejnych etapów procedowania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów dokumentów dotyczących projektu. W praktyce z zapisów tego artykułu korzysta się dość dowolnie, często nie przedstawiając uzasadnienia do procedowania w tym szczególnym, „pilnym” trybie.

W analizowanej praktyce Sejm, stosując tryb pilny, niejako dodatkowo stosował bardzo kontrowersyjne metody pracy, takie jak: skracanie czasu na wypowiedź posłów nawet do jednej minuty, blokowe głosowanie nad poprawkami, z tym że blokowano je nie tematycznie, lecz zależnie od tego, jaki klub je zgłosił, nieczytanie treści poprawek czy niereagowanie na zgłaszanie przez parlamentarzystów i pracowników biur legislacyjnych błędów w projektach. Wśród monitorowanych projektów nie było żadnego, który formalnie byłby procedowany w sejmowym trybie szczególnym, jednak co najmniej w kilku przypadkach w praktyce był on stosowany.

Bardzo szybka, krótsza niż trwająca 14 dni, praca Sejmu nad projektem wskazuje na praktyczne zastosowanie trybu pilnego – np. w przypadku prac nad projektem ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym Sejm pracował trzy dni, od pierwszego czytania do uchwalenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (druk nr 2389) minął jeden dzień, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych

25 Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji...*, s. 13.

innych ustaw (druk nr 2480), który wprowadzał zmiany w sposobie wnoszenia skargi nadzwyczajnej minęły dwa dni, a poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (druk nr 2390), wprowadzającego autonomię budżetową Izby Dyscyplinarnej SN – 7 dni²⁶.

Bez względu na to, w jakim trybie pracował Sejm, stało się niemal regułą, że trzecie czytanie odbywa się prawie natychmiast po czytaniu drugim. Z analizowanych projektów przerwa pomiędzy tymi dwoma czytaniem trwała kilka godzin w przypadku: rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, rządowego projektu ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (w tym wypadku jednego dnia, 10 maja 2018 r., odbyło się drugie czytanie, posiedzenie komisji i trzecie czytanie)²⁷, rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, rządowego projektu ustawy o ochronie danych osobowych²⁸.

5. Ignorowanie opinii legislatorów i ekspertów zewnętrznych

W przypadku projektów poselskich, które nie przechodzą procedury konsultacji publicznych oraz kontrowersyjnych lub niedostatecznie skonsultowanych projektów rządowych interesariusze starają się przedstawiać swoje racje na posiedzeniach komisji parlamentarnych. Niestety, bardzo często ich głosy są ignorowane, zwłaszcza jeśli prezentują zdanie odmienne od zdania przedstawicieli rządu.

26 Dokumentacja sejmowego etapu uchwalania projektów dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2473>; <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=D24F7FEC75FC3F68C-125826000307DAB>; <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BEF18E6C013FDF1BC1258283003A6E87>; <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2390> (dostęp: 25.09.2018).

27 Dokumentacja dostępna na: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=76753C49D531604BC1258228004D95D5> (dostęp: 25.09.2018).

28 Dokumentacja dostępna na: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2410> (dostęp: 25.09.2018).

W odniesieniu do wątpliwości podnoszonych przez legislatorów (w tym także pracowników Biura Analiz Sejmowych czy senackiego Biura Legislacyjnego) można zauważyć, że są one akceptowane – choć nie zawsze – jeśli dotyczą kwestii związanych z zastosowaną techniką legislacyjną, natomiast uwagi merytoryczne (również te dotyczące niespójności proponowanych regulacji z systemem prawa lub ich niekonstytucyjności) zwykle są pomijane²⁹.

Konkludując powyższe uwagi, należy podkreślić, że praktyka stanowienia prawa w latach 2015–2018 wskazuje jednoznacznie na postępujące obniżanie wcześniej wypracowanych, choć i tak niezbyt wysokich standardów wyznaczających zasady tworzenia prawa w Polsce. Zbyt restrykcyjne i wydłużające procedurę wymogi wynikające z regulacji regulaminowych są obchodzone (przez kierowanie do parlamentu projektów w istocie przygotowanych przez legislatorów rządowych jako projekty poselskie, w odniesieniu do których ustawodawca nie przewidział wymogu przeprowadzania konsultacji społecznych) lub po prostu nieprzestrzegane (zasady stosowania trybu odrębnego w pracach Rady Ministrów i trybu pilnego w parlamentarnym postępowaniu ustawodawczym). Wnoszone do Sejmu projekty ustaw są niedopracowane pod względem legislacyjnym i systemowym, a szybkie tempo prac legislacyjnych nie pozwala na usunięcie tych usterek, dopracowanie legislacyjne projektu oraz uchwalenie ustawy, która odpowiadałaby nie tylko założeniom wnioskodawcy, lecz także uwzględniała uwagi i wątpliwości zgłaszane w toku postępowania ustawodawczego przez bezpośrednich adresatów projektowanych regulacji.

W konsekwencji niektórzy podkreślają, że tylko ujęcie w powszechnie obowiązującym akcie prawnym zasad i trybu prowadzenia konsultacji publicznych oraz sporządzania ocen skutków regulacji umożliwi obywatelom kwestionowanie niewłaściwego trybu prowadzenia tych procesów czy też niezgodnego z wolą społeczeństwa kształtu proponowanych zmian w prawie³⁰.

Jednakże w moim przekonaniu to nie wystarczy. Zawsze bowiem – jak pokazuje praktyka ostatnich lat – możliwe będzie pominięcie regulacji (również ustawowych) lub dokonanie nowej, pozostającej w kontrze do dotychczasowej, ich wykładni, tj. takiej, która będzie realizowała aktualne cele partii rządzącej, traktując instrumentalnie zasady, reguły i procedury wprowadzone w celu urzeczywistnienia wartości demokratycznych (np. zapewnienia ochrony praw mniejszości, opozycji), albo po prostu po to, aby chronić spójność i przejrzystość systemu prawa. Nie są to bowiem wartości na tyle uniwersalne, aby wszyscy rządzący postrzegali je jako konieczne i niezbędne standardy procesu tworzenia prawa, elementy kształtujące dobro wspólne, jakim jest zrozumiaty dla obywateli, spójny i jednoznaczny w stosowaniu system prawa.

29 Szerzej na ten temat zob. Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji...*, s. 26.

30 G. Kopińska, *Rządowy proces legislacyjny...*, s. 5.

Santrauka

Vyriausybės teisėkūros procesas – teisėkūros praktikos pastabos 2015–2018 metais

Daugelį metų teisės aktų leidybos procesą, ypač vyriausybės etape, kritikavo joje dalyvaujantys subjektai, visų pirma už nepakankamą dėmesį skiriant konsultavimosi procesui dėl dialogo stokos. Šio proceso tyrėjai ir stebėtojai mano, kad teisėkūra vyriausybės įstatymų projektų rengimo etape vyksta neskaidriai, autoriai yra nežinomi, o dažnai taip pat ir teisės aktų projektų įvestų pokyčių priežastys ir tikėtinas poveikis, dėl kurio pasireiškia korupcijos reiškiniai. Vyriausybė taip pat yra atsakinga už chaotiškų ir blogai suplanuotų pokyčių atsiradimą, atsižvelgiant į teisinės sistemos nuoseklumą.

Tai iš dalies lemia faktas, kad vyriausybės teisėkūros procesas praktikoje yra reglamentuojamas Ministrų Tarybos darbo tvarkos taisyklių nuostatomis. Pats reglamentas, taip pat jo vėlesni pakeitimai priimami Ministrų Tarybos nutarimu, todėl jis yra pagrindinis žemesnės tvarkos aktas, neturintis universaliojo teisės šaltinio pobūdžio. Tai reiškia, kad bet kuriuo metu vyriausybė gali pakeisti teisės aktų kūrimo ir konsultavimosi taisykles, neuzklaudama apie kitų šio proceso dalyvių pozicijos. Tuo pačiu metu, kaip rodo 2015–2018 metų praktika, pernelyg griežti ir procedūrą ilginantys reikalavimai, kylantys iš įstatymų nustatytų taisyklių, yra apeinami siunčiant seimui projektus, kuriuos faktiškai parengė vyriausybės įstatymų leidėjai, kaip parlamento narių projektai, dėl kurių įstatymų leidėjas nenumatė viešųjų konsultacijų vykdymo.

Dėl šios priežasties tik viešojo konsultavimosi taisyklių ir tvarkos įtraukimas į visuotinai taikomą teisės aktą ir įstatymo poveikio vertinimų rengimas, leis piliečiams suabejoti netinkama šių procesų vykdymo būdo arba siūlomų įstatymų pakeitimų forma, prieštaraujanti visuomenės valiai.

Literatura

- Goetz K. H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, oprac. wydane w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, Warszawa 2005.
- Kopińska G., *Rządowy proces legislacyjny. Analiza Fundacji Batorego*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).
- Pietryka A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, kwiecień 2012, <http://artur-pietryka.com/raporty-policy-papers> (dostęp: 25.09.2018).
- Staškiewicz W., *Stanowienie prawa*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008.

- Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i poprawne kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Wróblewska M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 5 (1).
- Wróblewski J., *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989.
- Zalasiński T., *Standardy konsultacji publicznych rządowych projektów ustaw w świetle Regulaminu pracy Rady Ministrów*, Warszawa, 10 września 2014 r., <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

Raporty

- European Commission (2005), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM (202) 704 final, Brussels, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (dostęp: 25.09.2018).
- Fundacja im. S. Batorego, *Legislacja bez dialogu. XI Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji prowadzonej w okresie od 16 listopada 2017 do 15 maja 2018 roku*, <http://obserwatoriumdemokracji.pl/podsumowania> (dostęp: 25.09.2018).
- Obywatelskie Forum Legislacji, *Jakość procesu stanowienia prawa w drugim roku rządów Prawa i Sprawiedliwości. X Komunikat Obywatelskiego Forum Legislacji o jakości procesu legislacyjnego na podstawie obserwacji w okresie od 16 listopada 2016 do 15 listopada 2017 roku*, http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1 (dostęp: 25.09.2018).
- Stanowisko Obywatelskiego Forum Legislacji w sprawie planowanych zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r.*, <http://www.batory.org.pl> (dostęp: 25.09.2018).

Akty prawne

- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483, ze zm.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., nr 392.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz. 778.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Dz.U. z 2005 r., nr 169, poz. 1414 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1947.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1948.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o instytucjach badawczych oraz ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2017 r., poz. 202.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2013 r., poz. 979.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2012 r., nr 32.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, tekst jedn. M.P. z 2010 r., nr 39, poz. 542.

Dokumentacja dotycząca uchwalania wskazanych w artykule projektów ustaw dostępna na stronach: <http://www.sejm.gov.pl>; <http://legislacja.rcl.gov.pl> (dostęp: 25.09.2018).

Powoływanie Rady Ministrów w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Anna Rakowska-Trela

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

1. Uwagi wprowadzające

Polska Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. w art. 10 zalicza Radę Ministrów, obok Prezydenta Rzeczypospolitej, do organów władzy wykonawczej. Szczegółowa regulacja dotycząca Rady Ministrów znajduje się w rozdziale VI ustawy zasadniczej, obejmującym Radę Ministrów łącznie z administracją rządową (art. 146–162), a zarazem oddzielnie względem Prezydenta RP (rozdział V). Należy jednak zaznaczyć, że współcześnie „rzeczywisty charakter i rola ustrojowa władzy wykonawczej w państwie demokratycznym wykraczają poza historycznie ugruntowane traktowanie egzekutywy jako jedynie wykonawcy prawa stanowionego przez parlament, będący przedstawicielstwem suwerena, narodu”¹.

Obok składu, zadań, kompetencji oraz odpowiedzialności, również sposób kreacji organu władzy publicznej jest jednym z najważniejszych elementów współokreślających jego pozycję ustrojową. Odnośnie do Rady Ministrów został on dość szczegółowo zdeterminowany przepisami Konstytucji, w tym jej art. 154 i 155. Nie sposób jednak nie odnotować, że tryb powoływania rządu jest pochodną szeregu zasad ustrojowych, w tym zasady suwerenności narodu, zasady republikańskiej formy rządów, zasady jednolitości państwa, a także zasady państwa demokratycznego oraz podziału, równowagi i współdziałania władz.

Odwołując się do historii polskiego konstytucjonalizmu, warto wskazać, że pierwsze polskie konstytucje zdecydowanie oszczędniej regulowały procedurę powoływania rządu. Zgodnie z Konstytucją marcową² ministrowie tworzyli Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów (art. 55). Prezydent Rzeczypospolitej mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianował i odwoływał ministrów, zaś na wniosek Rady Ministrów obsadzał

1 Zob. D. Dudek, *Nota do art. 146*, [w:] M. Safjan (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, uwaga nr 8.

2 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.

urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach (art. 45). Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określała osobna ustawa.

Jak powszechnie wiadomo, wraz z przyjęciem Konstytucji kwietniowej w 1935 r.³ radykalnie zmieniła się koncepcja ustroju, od tej pory bowiem Prezydent Rzeczypospolitej stał na czele państwa i w jego osobie skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa (art. 2 ust. 1 i 4), zaś organami państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta RP, były: w pierwszej kolejności rząd, następnie Sejm, Senat i inne organy (art. 3 ust. 1). Rząd składał się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów (art. 25 ust. 2). Mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów należało do prerogatyw Prezydenta RP (art. 12 ust. 2 lit. c).

W Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przyjęto zasadę jednolitości władzy państwowej, z przewodnią rolą Sejmu PRL⁴. Rada Ministrów była wówczas naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej (art. 30 ust. 1). Sejm powoływał i odwoływał Rząd Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej lub poszczególnych jego członków. W okresach między sesjami Sejmu członków Rady Ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów powoływała i odwoływała Rada Państwa. Miała ona obowiązek przedstawić swoją uchwałę Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia (art. 29).

Sytuacja radykalnie zmieniła się po przyjęciu 17 października 1992 r. ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁵. Ten akt konstytucyjny przyjął bowiem tzw. tryb ostrożnościowy, z aż pięcioma możliwymi fazami postępowania⁶, które były uregulowane w raczej lakonicznych art. 57–60 i 62. Ponadto warto zaznaczyć, że art. 61 przewidywał, iż wniosek Prezesa Rady Ministrów dotyczący powołania ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych premier przedstawiał po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej.

W obecnie obowiązującej Konstytucji RP, jak już wspomniano, powoływanie Rady Ministrów uregulowane jest w art. 154 i 155, i obejmuje trzy kolejne procedury, z których każda następna przewidziana jest na wypadek niepowodzenia poprzedniej. Na wstępie analizy przywołanych przepisów warto pochylić się nad kwestiami terminologicznymi i doprecyzować, jak należy określać poszczególne, następujące po sobie, etapy konstytucyjne powoływania Rady Ministrów. Otóż, Janusz Mordwiłko pisze o „fazach procedury” lub „stadiach procedury”⁷, sugeru-

3 Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227.

4 Art. 15 przewidywał, że najwyższym organem władzy państwowej był Sejm, który – jako najwyższy wyraziciel woli Ludu pracującego miast i wsi – urzeczywistniał suwerenne prawa narodu; Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

5 Dz.U. z 1992 r., nr 84 poz. 426.

6 Zob. D. Dudek, *Nota do art. 146, uwaga nr 2*.

7 J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5, s. 144–146.

jąc, że procedura jest jedna i że została ona w ustawie zasadniczej podzielona na trzy fazy lub inaczej stadia. O jednej procedurze i trzech etapach wspomina także Andrzej Szmyt⁸. Z kolei Krzysztof Skotnicki zdaje się opowiadać za wyróżnieniem trzech konstytucyjnych procedur powoływania rządu, podzielonych wewnętrznie na etapy⁹. Pewną niekonsekwencję terminologiczną wykazuje natomiast Marcin Stębelki¹⁰, który wspomina o „etapach procedury”, przy czym zdaje się to pojęcie odnosić zarówno do trzech wyróżnionych konstytucyjnie procedur, jak i do ich wewnętrznych faz. Wydaje się, że najbardziej poprawne terminologicznie jest wyróżnianie trzech konstytucyjnych procedur powoływania Rady Ministrów, podzielonych na wewnętrzne fazy – jak czyni to K. Skotnicki – każda z nich bowiem tworzy odrębną, samodzielłą całość, w której można wyróżnić podmiot inicjujący i kolejne czynności, których realizacja zmierza do skutecznego powołania rządu.

W procedurach powoływania rządu uczestniczą – z różnym nasileniem rzeczywistego wpływu na jej przebieg – Prezydent RP, Sejm oraz premier. Choć regulacja przyjęta w obowiązującej ustawie zasadniczej jest o wiele bardziej rozbudowana i szczegółowa od rozwiązań wcześniejszych, to jednak nie obejmuje wszystkich procesów zachodzących w procedurach powoływania rządu, w szczególności faktycznych, nieformalnych działań i decyzji o charakterze politycznym, w sposób konieczny towarzyszących kształtowaniu Rady Ministrów.

Poprzedzając szczegółowe omówienie procedur warto zaznaczyć, że każda kolejna procedura, przewidziana na wypadek niepowodzenia poprzedniej, jest ograniczona czasowo i musi zamknąć się w terminie 14 dni – podobnie jak fazy wyszczególnione przez ustrojodawcę wewnątrz kolejnych procedur. Terminy te mają charakter terminów zawitych, które w żaden sposób nie mogą zostać przedłużone¹¹.

Ponadto warto wspomnieć, że art. 147 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. określa kategorie osób wchodzących w skład Rady Ministrów, nie precyzując przy tym liczby członków rządu, tylko przewidując, jakie kategorie osób muszą wejść, a jakie mogą wchodzić do rządu. Zgodnie z art. 147 ust. 1 Konstytucji Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów. Te dwie kategorie członków rządu muszą obligatoryjnie znaleźć się w Radzie Ministrów. Bez premiera i ministrów rząd nie może ani powstać, ani funkcjonować. Biorąc pod uwagę kategorie członków, jest to minimalny, podstawowy, a zarazem obligatoryjny skład Rady Ministrów. Ten skład może być rozszerzony o piastujących inne stanowiska, którzy już nie muszą, tylko mogą być powołani w skład Rady Ministrów. Zgodnie bowiem z art. 147 ust. 2 do rządu mogą być powołani: wiceprezesa Rady Mini-

8 A. Szmyt, *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5, s. 155–156.

9 K. Skotnicki, *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5, s. 149.

10 M. Stębelki, *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5, s. 164 i n.

11 Zob. D. Dudek, *Nota do art. 146, uwaga nr 2*.

strów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Należy jednak zaznaczyć, że art. 149 ust. 1 Konstytucji RP wyróżnia dwie kategorie ministrów: po pierwsze, ministrów, którzy kierują określonymi działami administracji rządowej, a zakres ich działania określają ustawy (tzw. ministrów resortowych) oraz, po drugie, ministrów, którzy wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów (tzw. ministrów bez teki). Tym samym fakultatywny skład Rady Ministrów mogą tworzyć: wiceprezesa Rady Ministrów, ministrowie bez teki i przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Procedura powoływania rządu początek bierze z dymisji poprzedniego gabinetu i przyjęcia tej dymisji przez Prezydenta RP. Zgodnie z art. 162 Konstytucji RP, Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, a także w razie nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności, rezygnacji Prezesa Rady Ministrów. Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów jedynie w razie, gdy jest ona spowodowana rezygnacją premiera; we wszystkich innych przypadkach dymisję musi przyjąć. Prezydent, przyjmując dymisję Rady Ministrów, powierza jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów.

2. Pierwsza procedura powoływania Rady Ministrów

Pierwsza, zasadnicza procedura powoływania Rady Ministrów rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu lub w dniu przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów. Od tego momentu zaczyna biec 14-dniowy termin, w którym pierwszym krokiem zmierzającym do ukonstytuowania się rządu jest obowiązek desygnowania (czyli oficjalnego wskazania, wyznaczenia) przez Prezydenta Rzeczypospolitej Prezesa Rady Ministrów, przy czym desygnacja może nastąpić jeszcze przed formalnym otwarciem pierwszej fazy procedury tworzenia rządu, a więc przede wszystkim przed dniem pierwszego posiedzenia Sejmu, gdy już znane są wyniki wyborów i układ sił w Sejmie¹². Należy zaznaczyć, że Konstytucja nie ustanawia jakichkolwiek wymogów i nie zawiera żadnych wskazań, jakimi miałby się kierować Prezydent RP przy ustalaniu kandydatury przyszłego szefa rządu, czyli desygnowaniu konkretnej osoby na stanowisko premiera¹³. W piśmiennictwie co do zasady zgodnie przyjmuje się, że Prezydent RP

12 Por. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 196–197.

13 Zob. D. Dudek, *Nota do art. 146*, uwaga nr VI.1.

powinien uwzględniać siłę poszczególnych ugrupowań zasiadających w Sejmie i faktyczną możliwość realizacji przez nie funkcji rządu. Tym samym na etapie desygnowania premiera istotne znaczenie mają utrwalone zwyczaje konstytucyjne oraz wskazania kultury politycznej, które nakazują Prezydentowi Rzeczypospolitej uwzględniać faktyczny układ sił politycznych w Sejmie. Postuluje się wprost, aby w warunkach istnienia wyraźnej i stabilnej większości jednopartyjnej lub koalicyjnej w Sejmie zwrócił się do niej o zasugerowanie kandydata¹⁴. Dopiero wobec braku konsolidacji w izbie Prezydent zachowuje większą swobodę w desygnowaniu premiera. Słusznie wiąże się to z przypisywaną Prezydentowi RP funkcją arbitrażu politycznego, wymagającego nie konkurencji, lecz współdziałania Sejmu i Prezydenta w procesie tworzenia rządu¹⁵.

Rola osoby desygnowanej na stanowisko premiera sprowadza się – zgodnie z art. 154 ust. 1 – do zaproponowania Prezydentowi Rzeczypospolitej składu personalnego nowej Rady Ministrów. W związku z posłużeniem się przez ustrojodawcę terminem „propozycja” (desygnowany premier „proponuje skład Rady Ministrów”) należy wnosić, że Prezydent RP ma kompetencję do skorzystania lub nie z przedstawionej propozycji. Jednakże jeżeli Prezydent zdecyduje się propozycję tę zaakceptować, to może ją przyjąć jedynie w całości (*en bloc*)¹⁶, natomiast wykluczyć należy dokonywanie przez głowę państwa modyfikacji składu zaproponowanego gabinetu. Na takim stanowisku stał m.in. Wojciech Sokolewicz, który wskazywał, że Prezydent RP „w zasadzie całkowicie swobodnie – może rząd powołać lub nie powoływać [...]; nie może natomiast traktować propozycji selektywnie, a zwłaszcza wprowadzać do RM osób nieproponowanych przez desygnowanego premiera”¹⁷. Jego zdaniem Prezydent może odrzucić całkowicie propozycję desygnowanego premiera, może też w konsekwencji przyjąć jego rezygnację z dalszej misji i desygnować inną osobę, a nawet „może też z własnej inicjatywy odwołać desygnowanego premiera i desygnować na jego miejsce kogoś innego”¹⁸.

W tym miejscu warto wspomnieć, że porównując rolę głowy państwa w obu fazach procedury zasadniczej, Dariusz Dudek podkreśla, że „akceptacja dużej swobody, a nawet pewnego aktywizmu Prezydenta RP w tej fazie tworzenia rządu nie uchyla jednak praktycznych trudności prawnych, dotyczących choćby trybu przyjmowania przez głowę państwa rezygnacji bądź odwołania desygnowanego premiera”. Zaznacza jednocześnie, że

zakres „swobody” Prezydenta nie jest i nie może być identyczny w odniesieniu do wszystkich jego uprawnień [...]. O ile zatem Konstytucja dopuszcza *implicite* niepowodzenie mi-

14 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 269.

15 D. Dudek, *Nota do art. 146*, uwaga nr VI.1.

16 Podobnie jak Sejm w późniejszym głosowaniu nad wotum zaufania dla całego rządu.

17 W. Sokolewicz, *Nota do artykułu 154*, uwaga nr 5, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999, s. 11.

18 W. Sokolewicz, *Nota do artykułu 154*, uwaga nr 5, s. 12.

sji desygnowanego premiera [...], o tyle nie upoważnia Prezydenta do wywołania kryzysu politycznego poprzez zupełne zaniechanie desygnacji premiera. Taka nieusprawiedliwiona bezczynność głowy państwa nie tylko godziłaby w autorytet Prezydenta, stanowiąc zaprzeczenie jego ustrojowej funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej, ale nawet wyczerpywałaby znamiona deliktu konstytucyjnego.

Jednocześnie za nieprzekonujący autor ten uznaje

ewentualny kontrargument, oparty na regule *a maiori*, iż skoro Prezydent może cofnąć umocowanie desygnowanemu premierowi, a nawet odmówić (premierowi) powołania proponowanego przezeń składu rządu, może też całkowicie zaniechać aktu desygnacji. Konstytucja formułuje terminowy obowiązek Prezydenta dokonania desygnacji, czyli otwarcia procedury prowadzącej w zamierzeniu do efektywnego wyłonienia rządu. Faza pierwsza jest zatem obligatoryjna, choć nie musi wejść w stadium finalne (głosowania nad wotum zaufania).

W konsekwencji Prezydent nie może jej „pomiąć” i przejść do drugiej procedury, oddając inicjatywę w ręce Sejmu¹⁹.

Prezydent Rzeczypospolitej powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów (druga faza pierwszej procedury, art. 154 ust. 1 *in fine*). Następnie nowo powołany Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (trzecia faza pierwszej procedury).

Regulamin Sejmu w art. 112 precyzuje, że w debacie nad programem działania i wnioskiem o udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej w trybie art. 154 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawionymi przez Prezesa Rady Ministrów, Marszałek Sejmu, poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, udziela głosu wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów. Po wyczerpaniu listy mówców i zadaniu pytań głos może zabrać wyłącznie Prezes Rady Ministrów. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski Prezesa Rady Ministrów. Inne wnioski w tej sprawie są niedopuszczalne.

Niepowodzenie pierwszej, podstawowej procedury tworzenia rządu może wynikać z różnych przyczyn, począwszy od niezachowania konstytucyjnych terminów, poprzez odmowę powołania rządu przez Prezydenta, aż po brak uzyskania przez powołany i zaprzysiężony rząd wotum zaufania ze strony Sejmu. Takie sytuacje powodują uruchomienie drugiej, a pierwszej „rezerwowej” procedury powoływania Rady Ministrów. Jak wspomniano, jedyne, co nie powinno się zdarzyć, to zaniechanie desygnowania Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta RP.

¹⁹ D. Dudek, *Nota do art. 146*, uwaga nr VII.2.

3. Druga procedura powoływania Rady Ministrów

Konstytucja przewiduje, że we wskazanych przypadkach, tj. w razie niepowołania Rady Ministrów w opisany sposób lub nieudzielenia jej wotum zaufania, Sejm w ciągu 14 dni wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków (art. 154 ust. 3). Przy wyborze premiera izba działa według swojego uznania i własnej oceny. Konstytucja nie przewiduje *exposé* premiera.

Przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie przebiegu i liczby głosowań. Zważywszy, że całość pierwszej z „rezerwowych” procedur powoływania rządu ma się zamknąć w terminie 14 dni, należy postulować, by już zgłoszony, a jeszcze „nieprzegłosowany” kandydat na premiera podjął działania w kierunku utworzenia składu Rady Ministrów. Z drugiej strony, zgodnie z brzmieniem art. 154 ust. 3 Konstytucji, Sejm powinien dokonać wyboru składu rządu, czyli jego członków, proponowanych przez Prezesa Rady Ministrów, a nie przez kandydata na to stanowisko. To przemawia za przeprowadzeniem dwóch głosowań, które jednak powinny być objęte porządkiem obrad jednego posiedzenia Sejmu, stanowiąc dwa kolejne punkty: wybór premiera i następnie, na jego wniosek, wybór członków Rady Ministrów. Oba akty głosowania objęte są także identycznymi wymogami formalnymi (co do *quorum* i większości), a co oczywiste, niepowodzenie którekolwiek z nich uniemożliwia dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej aktu powołania rządu wobec braku wyboru przez Sejm całej Rady Ministrów. Na dwuaktowość głosowania w tej procedurze wskazują przepisy Regulamin Sejmu (art. 113) uszczegóławiające w tym zakresie Konstytucję w ten sposób, że w razie niepowołania Rady Ministrów przez Prezydenta RP w trybie podstawowym albo nieudzielenia przez Sejm powołanej Radzie Ministrów wotum zaufania na tym etapie, kandydata na Prezesa Rady Ministrów może zgłosić co najmniej 46 posłów. Termin zgłaszania kandydatur na Prezesa Rady Ministrów wyznacza Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów w głosowaniu imiennym. Regulamin przewiduje dalej, że Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi na posiedzeniu program działania rządu (warto przypomnieć, że takiego wymogu nie ustanawia Konstytucja) oraz proponowany przez niego skład Rady Ministrów. Wniosek Prezesa Rady Ministrów w sprawie wyboru Rady Ministrów jest głosowany łącznie, *en bloc*. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wniosek Prezesa Rady Ministrów. Inne wnioski w tej sprawie są niedopuszczalne. Uchwałę o wyborze Rady Ministrów Marszałek Sejmu przekazuje niezwłocznie Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Należy zaznaczyć, że mimo iż Konstytucja wprost odnosi określony w drugiej procedurze 14-dniowy termin wyłącznie do działań Sejmu²⁰ polegających na wybraniu Prezesa oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów, nie obejmując wyraźnie działań Prezydenta RP sprowadzających się do powołania tak wybranej Rady Ministrów i odebrania przysięgi od jej członków, to należy przyjąć, że termin 14-dniowy odnosi się łącznie do wszystkich czynności proceduralnych w ramach analizowanej procedury, podejmowanych przez wszystkie uczestniczące w niej organy aż do momentu zaprzysiężenia nowego rządu. Tylko taka interpretacja pozwala bowiem ustalić końcowy moment drugiej procedury, będący przecież jednocześnie potencjalnym początkiem biegu terminu ostatniej, trzeciej z procedur tworzenia rządu. Przeciwna wykładnia powodowałaby, że Prezydent, niezadowolony z wyboru dokonanego przez Sejm, a niezwiązany jakimkolwiek terminem, mógłby dowolnie długo opóźnić powołanie i przejęcie obowiązków przez nową Radę Ministrów i tym samym przedłużać działanie poprzedniego rządu.

Tak wyłoniona Rada Ministrów może być określona jako swoisty „rząd parlamentarny”²¹ z uwagi na brak wpływu Prezydenta Rzeczypospolitej na jego skład, poza uprawnieniami formalnymi, czysto nominacyjnymi. Prezydent ma bowiem obowiązek powołania Rady Ministrów wybranej przez Sejm w drugiej procedurze i odebrania przysięgi od jej członków.

4. Trzecia procedura powoływania Rady Ministrów

W wypadku niepowodzenia drugiej procedury tworzenia rządu (parlamentarnego) Konstytucja przewiduje obligatoryjne uruchomienie trzeciej i ostatniej z nich, swoistej „awaryjnej” procedury, która w istocie jest uproszczonym, nie całkiem analogicznym, wariantem pierwszej procedury tworzenia Rady Ministrów. W jej toku, w razie niepowołania Rady Ministrów w trybie art. 154 ust. 3, Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Sejm w ciągu 14 dni od dnia powołania Rady Ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela jej wotum zaufania większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Procedura ta rozpoczyna się zatem z dniem, w którym Sejm nie zdołał wybrać premiera i proponowanego przezeń składu przed upły-

20 „Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków”.

21 L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 287.

wem 14-dniowego terminu lub w razie bezskutecznego upływu tego konstytucyjnego terminu²².

Prezydent w ciągu 14 następných dni, po negatywnym zakończeniu drugiej procedury, powołuje nowego Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę. Z tą chwilą ustaje tymczasowe pełnienie obowiązków dotychczasowego rządu. Natomiast Sejm w ciągu 14 dni od daty powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej udziela Radzie Ministrów wotum zaufania, do czego wymagana jest tylko zwykła większość głosów przy 50% *quorum* (art. 155 ust. 1). Co oczywiste, dla uzyskania takiej większości wystarczy jakakolwiek przewaga głosujących za wotum zaufania w stosunku do głosujących przeciw; przy jej ustalaniu nie uwzględnia się głosów wstrzymujących się.

Konstytucja RP nie przewiduje w tej procedurze etapu desygnowania premiera²³, nadrzędnym celem staje się tu bowiem zapewnienie efektywności działania rządowi, dlatego też Prezydent jest zobligowany do powołania premiera i na jego wniosek Rady Ministrów, co dopiero umożliwia podjęcie przez nowy gabinet próby realizacji ostatniego stadium ostatniej procedury w Sejmie. Przyjmuje się więc, że w tej ostatniej, trzeciej procedurze Prezydent RP nie może zaniechać ani odmówić powołania rządu, natomiast przewidziane w Konstytucji skrócenie kadencji Sejmu stanowi prawo i obowiązek głowy państwa wyłącznie w razie nieudzielenia przez Sejm wotum zaufania *de facto* i *de iure* powołanej Radzie Ministrów.

Podobnie jak w procedurze pierwszej, tak też w ostatniej przepisy Konstytucji RP nie determinują doboru przez głowę państwa osoby powoływanej na premiera. Wydaje się, że w tej procedurze Prezydent Rzeczypospolitej posiada nawet większą swobodę: po pierwsze dlatego, że powołanemu przezeń rządowi wystarczy przecież poparcie zwykłej większości posłów; po drugie, ugrupowania polityczne w Sejmie muszą skalkulować „opłacalność” nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania ze skutkiem takiego posunięcia w postaci skrócenia kadencji izb. Niewykluczone więc, że Prezydent RP powoła na stanowisko premiera nawet osobę nieskutecznie desygnowaną w pierwszej fazie lub kandydującą bez powodzenia na to stanowisko w fazie drugiej.

Działanie Prezydenta Rzeczypospolitej związane z kreacją Rady Ministrów w trzeciej procedurze ma wyraźnie przebieg dwuetapowy, choć zamyka się w jednym 14-dniowym terminie. Otóż, Prezydent RP najpierw powołuje Prezesa Rady Ministrów, a na-

22 W polskiej praktyce parlamentarnej okresu III RP zdarzyło się tylko raz, że Sejm w ogóle nie przystąpił do wyłonienia rządu parlamentarnego w drugiej procedurze (kazus rządu premiera M. Belki w 2004 r.). Wobec tego „zaniechania” sejmowego Prezydent RP powołał w procedurze trzeciej na urząd premiera tę samą osobę, która była desygnowana w ramach bezskutecznej fazy pierwszej, a Sejm zaakceptował jej gabinet.

23 Zob. W. Skrzydło, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2001, s. 358; przeciwny pogląd, upatrujący w tej fazie trzech analogicznych stadiów: desygnowania premiera, powołania rządu, uzyskania sejmowego wotum zaufania, prezentuje R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju...*, s. 199 i n.

stępnie na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów. Prezydent nie może kontestować wniosku w zakresie składu Rady Ministrów. Nieprzypadkowo Konstytucja w tym miejscu nie stanowi o – jak było to w procedurze pierwszej – „proponowaniu” składu, ale o wniosku Prezesa Rady Ministrów. Zatem niewykluczone, że mogłoby się zdarzyć, iż głowa państwa byłaby obowiązana uwzględnić wniosek premiera nawet wbrew sugestiom, a nawet wyraźnie sformułowanym własnym życzeniom.

5. Charakter terminów w ramach procedur powoływania Rady Ministrów

W dotychczasowej praktyce oraz w nauce prawa największe wątpliwości budzi charakter 14-dniowych terminów, przewidzianych przez ustrojodawcę dla realizacji kolejnych faz i procedur powoływania Rady Ministrów. Nie budzi wątpliwości to, że terminy te – jak już wcześniej wspomniano – mają charakter zawiarty (prekluzyjny). Ich niedochowanie powoduje zamknięcie jednej procedury lub fazy powoływania rządu i przejście do kolejnej, mają więc one „dyscyplinujący” charakter²⁴. Dyskusyjne jest natomiast, czy stwierdzenie „od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2” (art. 154 ust. 3) oznacza, że w każdym przypadku nakazuje czekać na upływ pełnych 14 dni dla podjęcia następnego działania. Należy od razu zaznaczyć, że w piśmiennictwie dominująca jest teza o niemożliwości skracania terminów zawartych w art. 154 Konstytucji. Na takim stanowisku stanął Leszek Garlicki, pisząc, że „nie ma prawnych przeszkód, by w ramach 14-dniowego terminu prezydent desygnował kolejno dwie lub nawet więcej osób na stanowisko premiera”, czy odnosząc się do procedury z art. 154 ust. 3, że „nieuzyskanie bezwzględnej większości głosów bądź odrzucenie wniosku premiera przez Sejm nie wyklucza podejmowania kolejnych prób wyłonienia rządu sejmowego, choć w praktyce termin 14 dni może okazać się za krótki dla powtórzenia całej procedury od początku”²⁵. Na podobnym stanowisku stanęli Krzysztof Skotnicki²⁶, a także Andrzej Szmyt, który wskazuje, że „w sytuacji bezczynności organu konieczne jest jednak odczekanie pełnych 14 dni z przewidzianych terminów, a z ich upływem – jak wspomniano – zamyka się dany etap i otwiera się etap następny”²⁷. Przeciwnego zdania w zasadzie jest jedynie J. Mordwiłko, który argumentuje, że

24 A. Szmyt, *Opinia w sprawie aspektów prawnych...*, s. 156.

25 L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 126 i 134.

26 K. Skotnicki, *Opinia w sprawie aspektów prawnych...*, s. 151 i 153

27 A. Szmyt, *Opinia w sprawie aspektów prawnych...*, s. 156. Podobnie także: S. Patyra, *Prawno-ustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 36.

Konstytucja (art. 154 i 155) nie wskazuje, aby podmiot ten [podmiot inicjujący – przyp. A. R.-T.] miał możliwość wielokrotnego działania w ramach stadium. Idzie nie tylko o sprawne powoływanie rządu, bez przeciągania procedury (i tak są to trzy dość rozwlekłe stadia), ale o jasność i czytelność procedury dla opinii publicznej. Wyborcy nie mogą być wprowadzani w konfuzję procedurą nieczytelną, rodzącą przekonanie o manipulowaniu nimi. Organy konstytucyjne muszą mieć świadomość, iż wymóg praworządności polega na tym, aby ich decyzje były jednoznaczne ze zdeterminowaną odpowiedzialnością, a nie podejmowane „na próbę”, czy też z nieczytelną intencją gry z przeciwnikami politycznymi. Postrzeganie możliwości podejmowania wielokrotnych decyzji w ramach stadium niezwykle komplikuje odczytanie i tak sprawiających kłopot terminów zawartych w art. 154 i 155 Konstytucji. Tytułem przykładu – jeżeli przyjmiemy, że prezydent w pierwszym formowaniu rządu ma 14 dni na powołanie premiera i może tę czynność powtórzyć kilkakrotnie, to powstaje pytanie, od jakiego terminu liczyć 14 dni, o których mowa w art. 154 ust. 2 Konstytucji. Przepis art. 154 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż prezes Rady Ministrów w ciągu 14 dni „od dnia powołania” przez prezydenta przedstawia program działania rządu wraz z wnioskiem o wotum zaufania. Jeżeli prezydent poprowadziłby swoją grę ustrojową i dopiero np. trzeci rząd przez niego powołany w ciągu przysługujących prezydentowi 14 dni przedstawiłby Sejmowi program i wniosek o wotum zaufania, to czy 14 dni na przedstawienie tego programu należałoby liczyć od pierwszego powołanego rządu prezydenckiego czy np. trzeciego – powołanego w trzynastym dniu przez prezydenta? Jeżeli od pierwszego rządu powołanego przez prezydenta, np. w pierwszym dniu okresu 14-dniowego, to byłoby nielogiczne, aby 14 dni na przedstawienie programu Sejmowi miał rząd, którego przez 12 dni nie było, jeżeli zaś 14 dni policzyć od rządu utworzonego w trzynastym dniu okresu 14-dniowego (co byłoby zasadne merytorycznie i logiczne), to prezydent uzyskałby nieprzewidziany Konstytucją dodatkowy okres na powoływanie rządu w tzw. pierwszym stadium²⁸.

Poszukiwanie na tak postawiony problem wskazówek w praktyce ustrojowej jest trudne. Można jednak przywołać sytuację z 2004 r., gdy to 14 maja 2004 r. Sejm nie udzielił premierowi Markowi Belce wotum zaufania w pierwszej procedurze tworzenia rządu, co spowodowało wcześniejsze otwarcie drugiej procedury tworzenia rządu. Sejm jednak w ciągu wyznaczonego konstytucyjnie 14-dniowego terminu nie podjął próby stworzenia gabinetu. Opisany przebieg pierwszej procedury tworzenia tego rządu wskazuje więc, że podjęcie przez właściwy organ uczestniczący w kreacji rządu zakończonej niepowodzeniem czynności w ramach tej procedury przerywa bieg terminu i powoduje przejście do kolejnej procedury. Niemniej jednak wydaje się, że bardziej racjonalne jest jednak stanowisko W. Sokolewicza, K. Skotnickiego, a także A. Szymta, którzy dostrzegają potrzebę „wyczekania” do momentu zakończenia biegu terminu.

²⁸ J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie aspektów prawnych...*, s. 145–146.

6. Zakończenie

Polski ustrojodawca w Konstytucji z 1997 r. szczegółowo uregulował procedurę powoływania Rady Ministrów. Tym niemniej nawet drobiazgową regulacją nie uchroniła od wątpliwości interpretacyjnych. Choć co do zasady kreacja rządu nie powoduje w praktyce ustrojowej problemów, zdarzały się przypadki, w których stosowanie niektórych przepisów zawartych w art. 154 i 155 ustawy zasadniczej rodziło problemy. Oceniając omawianą regulację, należy wskazać, że współangażuje ona w proces powoływania rządu dwa główne podmioty, tj. większość parlamentarną oraz prezydenta, przyznając im – w zależności od etapu i układu politycznego – silniejsze lub słabsze kompetencje i stwarzając warunki do zapewnienia minimum porozumienia w zakresie kreacji organu prowadzącego bieżącą politykę państwa.

Santrauka

1997 m. balandžio 2 d. Konstitucijos nustatyta Ministrų Tarybos skyrimo tvarka

1997 m. balandžio 2 d. Lenkijos Konstitucijos 10 str. priskiria Ministrų Tarybą, kaip ir Lenkijos Respublikos Prezidentą į vykdomosios valdžios organus. Su Ministrų Tarybos skyrimu susijusi tvarka yra smulkmeniškai išdėstyta VI Pagrindinio įstatymo skyriuje, kuris apima Ministrų Tarybą kartu su vyriausybės administracija (146–162 str.) ir taip pat atskirai aptaria jų sąryšį su Prezidentu (V skyrius).

Be sudėties, užduočių, kompetencijų bei atsakomybės, taip pat ir valstybės valdžios institucijos skyrimo būdas, tai vienas iš svarbiausių elementų, kurie apibrėžia jos poziciją politinėje valstybės sistemoje. Ministrų Tarybos skyrimas yra gan smulkmeniškai apibrėžtas Konstitucijos nuostatose, ypač 154 ir 155 straipsniuose. Tačiau negalima nepaminėti, kad vyriausybės skyrimo tvarka yra visos eilės sisteminių principų išvestinė, tokių kaip tautos suvereniteto principas, respublikinė valdymo forma, valstybės vieningumo principas, o taip pat demokratinės valstybės tvarka, o taip pat valdžios pagal kompetencijas pasidalijimas, pusiausvyra ir organų sąveika.

Vyriausybės kūrimas apima tris eilines procedūras, iš kurių kiekviena paskesnė yra numatyta atvejui, kai ankstesnė nebuvo sėkminga. Pirmoje procedūroje pirmiausiai Prezidentas paskiria Ministrų Tarybos pirmininką, kuris siūlo Ministrų Tarybos sudėtį. Prezidentas paskiria Ministrų Tarybos pirmininką kartu su likusiais Ministrų Tarybos nariais per 14 dienų nuo pirmojo Seimo posėdžio arba nuo ankstesnės Vyriausybės atsistatydinimo dienos ir priima naujai paskirtos Ministrų Tarybos narių priesaiką. Premjeras per 14 dienų nuo dienos, kada Prezidentas jį paskyrė, pateikia Seimui Ministrų Tarybos veiklos programą, kviesdamas pareikšti jai pasitikėjimą. Pasitikėjimą Seimas priima absoliučia balsų dauguma, balsavime dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatymu nustatytų Seimo narių.

Jeigu aukščiau aprašyta tvarka Ministrų Tarybos sudaryti nepavyks arba jeigu pirmoje procedūroje nebus išreikštas pasitikėjimas, prasideda antroji procedūra, kurioje Seimas per 14 dienų nuo pasibaigusių terminų išrenka Ministrų Tarybos pirmininką bei jo siūlomus Ministrų Tarybos narius absoliučia balsų dauguma, balsavime dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatymu nustatytų Seimo narių. Prezidentas skiria tokiu būdu išrinktą Ministrų Tarybą ir priima jos narių priesaiką.

Trečioje procedūroje, t. y. jeigu Ministrų Tarybos sudarymas aukščiau aprašytu būdu nepasisekė, Prezidentas 14 dienų terminu skiria Premjerą ir pagal jo pasiūlymą likusius Ministrų Tarybos narius, bei priima jų priesaiką. Seimas per 14 dienų nuo dienos, kada Prezidentas skyrė Ministrų Tarybą, suteikia jai pasitikėjimą absoliučia balsų dauguma, balsavime dalyvaujant ne mažiau kaip pusei įstatymu nustatytų Seimo narių. Jeigu šiame etape pasitikėjimas Ministrų Tarybai nebus suteiktas, Prezidentas sutrumpina Seimo kadenciją ir išduoda potvarkį dėl rinkimų į naują Seimą organizavimo.

Literatura

- Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów – organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mordwiłko J., *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Safjan M. (red.), *Konstytucja RP*, t. 2, Warszawa 2016.
- Skotnicki K., *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2001.
- Stębeliski M., *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5.
- Szmyt A., *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy” 2007, z. 5.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r., nr 30 poz. 227.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232.

Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Podstawy statusu Rządu Litwy i aktualności konstytucyjne z lat 2016–2018

Egidijus Šileikis

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa
Katedra Prawa Publicznego

Wstęp

Konstytucja Republiki Litewskiej z 25 października 1992 r. została przyjęta w referendum, mimo że jej twórcom nie udało się doprowadzić do uzgodnienia treści aż 13 artykułów¹, w tym art. 94 zawierającego zasadę mówiącą o tym, iż Rząd² ponosi solidarną odpowiedzialność przed Sejmem, a nie przed Prezydentem Republiki, chociaż ministrowie (lecz nie premier) ponoszą odpowiedzialność zarówno przed Sejmem, jak i przed Prezydentem Republiki.

Ta dotychczas nie zmieniona podstawowa zasada przesądza o *subordynacji* Rządu przede wszystkim wobec Sejmu, a tym samym pozwala Rządowi na polityczne ignorowanie Prezydenta Republiki w przypadku długotrwałych konfliktów – epizodycznych, a nawet systemowych – do których dochodziło m.in. w 2015 r., a szczególnie w 2018 r., gdy premier Saulius Skvernelis, który szczególnie zabył na firmamencie politycznym w 2017 r. dzięki zresetowaniu stosunków z sąsiednią Polską, bez wstępnego uzgodnienia swoich bezprecedensowych inicjatyw z Prezydent Republiki Dalią Grybauskaitė, 3 grudnia 2018 r. publicznie poinformował o zamiarze złożenia do Prezydenta wniosków o odwołanie aż trzech ministrów, podkreślając przy tym, że jeśli głowa państwa nie zaakceptuje wspomnia-

1 W art. 153 Konstytucji Litwy wymieniono 13 artykułów zawierających postanowienia, w sprawie których nie udało się osiągnąć konsensusu prawnego i które mogły być zmienione przez Sejm Republiki Litewskiej do 25 października 1993 r. (ale tego nie uczynił), stosując łatwiejszy tryb procedowania (gdy wymagana jest większość 85 głosów członków Sejmu, a nie większość 94 głosów niezbędnych w przypadku zmiany Konstytucji Litwy w Sejmie w zwykłym trybie, z wyjątkiem postanowień paragrafów I i XIV, które mogą być zmienione tylko w drodze referendum).

2 Terminem „Rząd” określa się na Litwie organ odpowiadający polskiej „Radzie Ministrów”, z tego względu wyraz ten będzie zapisywany wielką literą.

nych wniosków, to będzie osobiście ponosiła pełną odpowiedzialność polityczną za tych ministrów, których działalność zawiodła premiera³. Dotychczas zajmująca rzekomo dominującą pozycję w litewskim systemie politycznym (szczególnie w latach 2009–2012, 2013 i 2017) Prezydent Republiki⁴, po wyrażeniu wątpliwości co do konieczności odwołania dwóch ministrów, została zlekceważona przez premiera, który zasugerował (zagroził), że w takim wypadku w Sejmie zostanie złożony wniosek o wotum nieufności dla tych ministrów⁵, więc Prezydent z pokorą zaakceptowała powyższe wnioski, jednak potrafiła w wyszukany sposób urazić premiera, wskazując, że dekret o odwołanie minister kultury wejdzie w życie nie w dniu jego przyjęcia, czyli 7 grudnia 2018 r., ale w późniejszym terminie – dogodnym dla samej minister (ale nie uzgodnionym z premierem) – czyli 21 grudnia 2018 r.⁶ (więcej na ten temat dalej, a mianowicie w części końcowej paragrafu 1.3).

Pomimo istnienia w Konstytucji Litwy 13 artykułów niestabilnych w sensie politycznym, żaden z nich nie został zmieniony do określonego terminu – 25 października 1993 r. (art. 153 Konstytucji), tylko po jakimś czasie doszło do nowelizacji trzech z nich (art. 47, art. 84 pkt 11 i art. 118), która miała charakter wyważony, tzn. nie prowadziła do zniekształcenia pierwotnego systemu konstytucyjnego. Dlatego Konstytucja, która budziła poważne wątpliwości od samego początku jej przyjęcia w 1992 r., fenomenalnie (bardzo skutecznie) działa od ponad 26 lat i dotychczas doczekała się tylko dziewięciu poprawek „kompatybilnych”, uchwalonych w latach 1996–2006, dzięki czemu góruje nad wszystkimi innymi niedostatecznie skutecznymi konstytucjami Litwy z lat 1918, 1920, 1922, 1928 i 1938⁷.

Pierwotna i dotychczas niezmienna oryginalność lub autentyczność Konstytucji⁸ związana jest m.in. z faktem, że Rząd został umocowany jako taki kolegialny organ,

3 Więcej zob. np. S. Gudavičius, *Netikėtas premjero sprendimas uždavė mįslių*, „Verslo žinios” 2018, nr z 4 grudnia, s. 3; *Vilniuje – lyg Labanore: ministrus kerta plynai*, „Lietuvos rytas” 2018, nr z 4 grudnia, s. 1, 3–4.

4 Więcej zob. np. A. Lekavičius, *Rinkimus laimėjo vieni, o postus pasidalino kiti*, „Lietuvos rytas” 2018, nr z 8 grudnia, s. 1, 6–7.

5 Art. 61 ust. 3 Konstytucji Litwy stanowi, że Sejm, po omówieniu odpowiedzi ministra na interpelację, może uznać odpowiedź za niezadowalającą i wyrazić mu wotum nieufności w przypadku poparcia wniosku o braku zaufania przez połowę członków Sejmu. Według art. 101 ust. 4 minister jest obowiązany podać się do dymisji, jeżeli w tajnym głosowaniu więcej niż połowa ogólnej liczby członków Sejmu wyrazi mu wotum nieufności.

6 Więcej zob. np. *Prezidentės mostas suerzino premjerą*, „Lietuvos rytas” 2018, nr z 8 grudnia, s. 5.

7 Więcej o charakterze jubileuszu 25-lecia przyjęcia Konstytucji Litwy w 2017 r. zob. np. E. Šileikis, *Konstitucijos 25-mečio fenomenas: subbrandinimo veiksniai ir iššūkiai*, „Teisė. Mokslo darbai” 2018, nr 106, s. 7–26.

8 Więcej zob. np. E. Šileikis, *Inspirations quellen für die litauische Verfassung im Zusammenhang mit Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsrechts*, [w:] P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek (red.), *Verfassung im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung*, Krakow 2011, s. 141–168.

składający się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów, któremu polityczne wotum nieufności *in corpore* (a także indywidualnie jego szefowi, czyli premierowi) może wyrazić tylko Sejm, a Rząd w takim wypadku ma obowiązek podania się do dymisji (art. 101 ust. 3 pkt 2 Konstytucji); ponadto Sejm jest wyrazem supremacji parlamentu (warunkowej dominacji) w porównaniu z „półprezydenckim” systemem rządów⁹. Taka dominująca pozycja jest związana m.in. z *prymatem* uchwalanych przez Sejm ustaw nad rozporządzeniami Rządu mającymi niższą siłę prawną, o czym mówi się w opracowanej przez Sąd Konstytucyjny doktrynie „aktu prawnego podrzędnego”¹⁰ – zgodnie z tą doktryną na Litwie nie ma (i nie może być) tymczasowego *delegowania* przez Sejm uprawnień ustawodawczych dla Rządu.

Konstytucja nie przewiduje wyrażenia przez Prezydenta Republiki wotum nieufności dla ministra lub nawet dla Prezesa Rady Ministrów w formie publicznego oświadczenia (nie wydając odpowiedniego aktu), jak to się stało w kwietniu 1999 r. w przypadku premiera Gediminas Vagnoriusa¹¹; z drugiej strony taka praktyka w okresie rządów prezydenta Valdas Adamkusa (w latach 1998–2003 i w latach 2004–2009) była rzadko stosowana. Ponadto zarówno podstawy prawne, jak i skutki konstytucyjne takich oświadczeń były i są wątpliwe, tym bardziej, że ostatnie podobne (politycznie identyczne) oświadczenie w sprawie prezesa Sądu Najwyższego Litwy (Vytautas Greičiusa) nie wywołało żadnych skutków, bowiem sędzia miał pełne poparcie (zaufanie) ówczesnej większości sejmowej i ze spokojem stwierdził, że Prezydent Republiki został wprowadzony w błąd przez swoich doradców, czyli sędzia nie zareagował tak, jak tego by pragnęła głowa państwa¹².

Zatem Rząd jest specjalną kategorią konstytucyjną, która aktualnie: a) oznacza ogólną nazwę Prezesa Rady Ministrów i ministrów biorących udział w posiedzeniu

9 Więcej o „mieszanej formie zarządzania” na Litwie zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego z 10 stycznia 1998 r.

10 Więcej zob. np. V. Sinkevičius, *Delimitation of the Powers of the Seimas and the Government: Some Aspects of Constitutional Doctrine*, „Jurisprudencija” 2010, no. 1 (119), s. 43–68; V. Sinkevičius, *The Law and the Substatutory Act in the Jurisprudence of the Constitutional Court*, [w:] *Constitutional Justice in Lithuania*, Vilnius 2003, s. 322–376.

11 *Tekst oświadczenia Prezydenta Republiki*, „Lietuvos rytas” 1999, nr z 20 kwietnia, s. 1–2. Reagując na to, 21 kwietnia 1999 r. Sejm podjął rezolucję w sprawie zaufania do sprawności Prezesa Rady Ministrów w zakresie kierowania wdrażaniem programu działania Rządu („Valstybės žinios” z 1999 r., nr 36, poz. 1072). Niemniej jednak premier 30 kwietnia 1999 r. oświadczył, że podaje się do dymisji, a 3 maja osobiście przekazał Prezydentowi Republiki pisemny wniosek o dymisji, który go przyjął i wydał dekret upoważniający innego członka Rządu do wykonywania obowiązków Prezesa Rady Ministrów do momentu, gdy zostanie powołany nowy Rząd. Więcej zob. np. E. Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2003, s. 454–457.

12 Przypadek prezesa Najwyższego Sądu Litwy Vytautas Greičiusa w sensie politycznym i prawnym jest unikatowy – Prezydent Republiki publicznie wypowiedział się o tym, że utracił do niego zaufanie, a Sejm nowej kadencji (wybrany w 2016 r.) w 2017 r. wybrał tę osobę na sędziego Sądu Konstytucyjnego.

Rządu lub przygotowujących się do posiedzenia w trybie ustawowym, który określa dodatkowe formy organizacji pracy Rządu (np. *uczestniczenie w naradzie*)¹³; b) nie dotyczy Prezydenta Republiki; c) ma węższy zakres niż kategoria *władzy wykonawczej*.

W ostatnim stuleciu odnotowujemy ewolucję zarówno w zakresie treści tej kategorii, jak i jej oficjalnej koncepcji. W tymczasowej ustawie zasadniczej Republiki Litewskiej z 11 marca 1990 r. (art. 93) mówi się o powołaniu takiego Rządu, który – jak obecnie w sąsiedniej Polsce – składa się z Rady Ministrów (w tym m.in. z wicepremierów niebędących ministrami). Proces rozwoju litewskich konstytucji z lat 1918, 1920, 1922, 1928 i 1938¹⁴, jeżeli chodzi o kwestię utrwalenia statusu ówczesnego Gabinetu Ministrów (Rządu) nie wyróżniał się systematycznością. Wówczas miały zastosowanie takie elementy regulacji konstytucyjnej, które aktualnie nie są przejęte (przewidziane), a mianowicie: a) możliwość przewodniczenia posiedzeniom Rządu przez Prezydenta Republiki¹⁵; b) ogólne określanie Gabinetu Ministrów i Prezydenta Republiki mianem Rządu Litwy (w konstytucjach z lat 1922 i 1928)¹⁶. Wyłącznie prawnymi argumentami nie da się wyczerpać tematu radykalnej zmiany modelu statusu Rządu określonego w Konstytucji z 25 października 1992 r., który na przykład:

- a) przewiduje powołanie przez Sejm Rządu *mniejszościowego*, którego program ma być zaaprobowany przez Sejm „większością głosów członków Sejmu uczestniczących w posiedzeniu” (art. 92 ust. 5 Konstytucji)¹⁷, uprawnia Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra do podpisania (dokonania

13 Sąd Konstytucyjny w wyroku z 2 marca 2018 r. sformułował dyskusyjne stanowisko, stwierdzając, że przewidziana w ustawie o Rządzie narada, która jest organizowana w celu wstępnego omówienia kwestii przyszłego posiedzenia Rządu, a nawet podjęcia w trybie pilnym rezolucji w sprawach uchwalenia aktów prawnych Unii Europejskiej, nie może być uważana za „wyraz woli Rządu jako kolegialnego organu władzy wykonawczej” (tzn. za formę rozpatrywania i uchwalania aktów rządowych), jeżeli na naradzie, jak przewiduje (umożliwia) ustawa o Rządzie, decyzje są podejmowane przez zwykłą większość członków Rządu w niej uczestniczących, tzn. nie uczestniczy w niej bezwzględna większość członków Rządu. Przepis art. 41-1 ustawy o Rządzie, przewidujący taką możliwość (redakcja z 11 listopada 2004 r.), został przez Sąd Konstytucyjny uznany w wyroku z 2 marca 2018 r. za niezgodny z konstytucją. Więcej zob. dalej (paragraf 2.2).

14 Więcej zob. M. Maksimaitis, *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė)*, Vilnius 2005 (zwłaszcza s. 142–143).

15 Prawo Prezydenta Republiki do udziału w posiedzeniu Gabinetu Ministrów i przewodniczenia jego obradom zostało literalnie określone w paragrafie 54 Konstytucji z 1922 r., w paragrafie 56 Konstytucji z 1928 r. i art. 100 Konstytucji z 1938 r.

16 Dosłowne brzmienie: „Rząd składa się z Prezydenta Republiki i Gabinetu Ministrów” (paragraf 40 Konstytucji 1922 r.).

17 Rząd (Prezes Rady Ministrów – Saulius Skvernelis) mający poparcie mniejszości sejmowej (mniej więcej 69 członków Sejmu) lub nietrwającą większość w określonych sytuacjach (nie wiele ponad 71 członków Sejmu) – fenomenalny element prawnej rzeczywistości i politycznego systemu Litwy z lat 2017–2018.

kontrasygnaty) czterech dekretów Prezydenta Republiki (art. 85), ponadto uprawnia Rząd do powołania pełnomocników, mających kontrolować przestrzeganie ustaw i wykonywanie rozporządzeń Rządu przez samorządy (art. 123 ust. 2), również umożliwia składanie przez Rząd wniosków do Sądu Konstytucyjnego w sprawie sejmowych aktów prawnych (art. 106 ust. 1);

- b) nie przewiduje podania listy konstytucyjnych kompetencji premiera, powołania wicepremiera lub ministra „bez teki”, stosowania wobec członków Rządu specjalnego trybu pozbawienia pełnionej funkcji (por. art. 74) i składania przez Rząd wniosków do Sądu Konstytucyjnego w sprawie aktów Prezydenta Republiki.

Szczególnie wątpliwą kwestią jest możliwość wyrażenia przez Sejm indywidualnego wotum nieufności dla konkretnego ministra (zgodnie z art. 61 ust. 3 i art. 101 ust. 4 Konstytucji), jednocześnie nie okazując awersji dla Prezesa Rady Ministrów (wspierającego tegoż ministra). Wydaje się, że ramy takiego wotum nieufności, które jakoby nie ma związku z całym Rządem i jego szefem, powinny być w zasadzie traktowane jako fikcja prawna, bowiem nie ma wątpliwości, że wniosek o wyrażeniu wotum nieufności dla członka Rządu cieszącego się politycznym zaufaniem większości sejmowej powinien być rozpatrywany podczas posiedzenia Sejmu w związku ze składem Rządu *in corpore*.

Przedmiotem o charakterze konstytucyjnym, który ustawodawca literalnie określił nie w Konstytucji, lecz w ustawie o Rządzie (art. 21), jest zasada mówiąca, że Rząd z własnej inicjatywy w ważnym dla niego momencie może (ma prawo) zwrócić się do Sejmu z wnioskiem o wyrażenie mu wotum zaufania. Występujący w ostatnich latach na Litwie brak realizacji (nieaktualność) wspomnianego ustawowego uprawnienia przysługującego Rządowi – mimo epizodycznych apeli poszczególnych posłów „o sprawdzenie zaufania w Sejmie” – może być traktowany jako odzwierciedlenie tradycyjnie trwałych i przewidywalnych relacji na linii Rząd – Sejm, czego nie da się powiedzieć o relacjach pomiędzy Prezydentem Republiki a Rządem.

Przyjęta przez Sejm 13 lipca 2004 r. poprawka do Konstytucji Litwy może być uznana za mającą nieautentyczny, ale historycznie i politycznie uzasadniony charakter konstytucyjny¹⁸ – ona umożliwia nieprzestrzeganie zawartych w art. 95 Konstytucji Litwy typowych wymogów określających formy podejmowania decyzji i tryb ich ogłaszania w przypadkach, gdy na posiedzeniach Rządu są omawiane kwestie europejskie (mowa o decyzjach lub rezolucjach rządowych). Ustawodaw-

18 Ustawa z 13 lipca 2004 r. o przyjęcie aktu konstytucyjnego o członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej i o zmianie brzmienia art. 150 Konstytucji, „Valstybės žinios” z 2004 r., nr 111, poz. 4123. Art. 4 wspomnianego aktu konstytucyjnego brzmi: „Rząd propozycje przyjęcia aktów Unii Europejskiej rozpatruje w trybie przewidzianym w aktach prawnych. W odniesieniu do tych propozycji Rząd może podjąć decyzję lub rezolucję, art. 95 Konstytucji nie znajduje w tym zakresie zastosowania”.

ca, uwzględniając tę przesłankę równolegle z rozporządzeniami rządowymi, które były i są podstawową formą aktu prawnego podejmowanego na posiedzeniu Rządu, wprowadził dodatkową formę decyzji rządowych, a mianowicie *rezolucje* (podejmowane w sprawach stanowienia unijnych aktów prawnych), które nie są publikowane w krajowym rejestrze aktów urzędowych, a ponadto jako dokumenty polityczne odzwierciedlające stanowisko państwa dotychczas nie były (mało prawdopodobne, by były w przyszłości) kwestionowane przed Sądem Konstytucyjnym¹⁹, mimo że chodzi o realizację części władzy państwowej, która w państwie prawa, w przypadku konieczności (w razie wystąpienia wątpliwości o charakterze konstytucyjnym), powinna podlegać kontroli ze strony właśnie Sądu Konstytucyjnego (a nie np. ze strony sądu ustanowionego w prawie unijnym, tzn. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu).

Poza tym, chociaż w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego od 1993 r. wielokrotnie wypowiedziano się na temat podstaw organizacji pracy Sejmu, jednak od momentu wyroku wydanego 23 listopada 1999 r. (w sprawie mianowania wiceministrów i innych prac związanych z kierowaniem ministerstwami przez ministrów), a w szczególności od czasu wydania wyroku z 29 listopada 2001 r. (w sprawie wniesionej do protokołu posiedzenia Rządu i oficjalnie nieopublikowanej decyzji dotyczącej firmy Danisco Sugar)²⁰, aż do 2016 r. w zasadzie nie były poruszane podstawowe aspekty organizacji posiedzeń lub narad Rządu, podejmowania decyzji na posiedzeniach lub naradach rządowych i nadawania im prawidłowej formy²¹. Więc przez stosunkowo długi okres w Sądzie Konstytucyjnym Litwy nie były rozpoznawane sprawy, których przedmiot stanowiłaby ustawa o Rządzie, określająca i precyzująca zasadnicze aspekty organizacji pracy Rządu. Sytuacja uległa zmianie w latach 2016–2018.

19 Zob. przyp. 13 i wskazany w nim wyrok Sądu Konstytucyjnego z 2 marca 2018 r.

20 W tym wyroku z 29 listopada 1999 r. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że „decyzja protokolarna” (decyzja wpisana do protokołu posiedzenia) w sprawie spółki Danisco Sugar (na podstawie ustawy o konkurencji spółka ta otrzymała pozwolenie na prowadzenie konsolidacji na rynku cukru) była niezgodna z Konstytucją według formy przyjęcia, bowiem nie została ujęta w formie rozporządzenia i nie była oficjalnie opublikowana w dzienniku aktów urzędowych.

21 Poza takimi formalnie drugorzędnymi, ale jednak konstytucyjnymi aspektami, jak np. (na wnioski sądów administracyjnych) w orzeczeniach Sądu Konstytucyjnego była rozpatrywana i interpretowana kwestia: (a) zmiany zatwierdzonego rozporządzeniem rządu katalogu obszarów leśnych o znaczeniu państwowym (i materiałów powiązanych), z której powodu nie było możliwe dokończenie będącej w toku procedury przywracania praw własności obywatela lub (b) usprawiedliwienia niepublikowania w oficjalnym dzienniku urzędowym skomplikowanego rysunku technicznego (schematu) określonego obszaru (park, rezerwat), który został rozpoczęty w oficjalnej publikacji legislacyjnej (brak niezgodności z Konstytucją). Więcej zob. np. E. Šileikis, *Oficialios administracinės doktrinos reikšmė konstitucinei normų patikrai ir oficialiai konstitucinei doktrinai, Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka (14). Mokslinių straipsnių rinkinys, skirtas Lietuvos Respublikos administracinių teismų penkiolikmečiui*, Kaunas 2015, s. 64–100.

Ogólnie rzecz biorąc, dość kuriozalny lub bardzo dziwny wydaje się fakt, że na łamach pierwszej i drugiej (ostatniej) publikacji (odpowiednio wydanych w 2010 r. i w 2017 r.), które przedstawiają oficjalną doktrynę Sądu Konstytucyjnego, tematyce sejmowej poświęcono ponad 80 stron, gdy tymczasem tematyce rządowej – o połowę mniej (w publikacji z 2010 r. zagadnienia dotyczące rządu są opisane na 30 stronach, a w publikacji z 2017 r. – na mniej niż 20 stronach tekstu)²².

Przykład ten tylko potwierdza sformułowaną w 2003 r. przez autora tego artykułu myśl o tym²³, że chociaż punkt ciężkości (jądro) rutynowych działań władzy państwowej spoczywa na Rządzie, to podstawy konstytucyjne jego statusu od 1922 r. (a także od 1992 r.) aż do naszych dni były formułowane tak ściśle (abstrakcyjnie), że największą uwagę w społeczeństwie i kształtujących opinię publiczną mediach, a także pracach naukowych z zakresu prawa²⁴ lub sądownictwie konstytucyjnym przykuwają podstawy i kulisy pracy Sejmu (Prezydenta Republiki), a nie Rządu. W kontekście dominacji parlamentu nie dziwi fakt, że posiedzenie Rządu z początku października 2018 r., na którym doszło do burzliwych dyskusji na temat ograniczenia prawa dziennikarzy do bezpłatnego dostępu do danych o nieruchomościach i innych informacji, w których posiadaniu jest przedsiębiorstwo państwowe Centrum Rejestrów, odpowiedzialne za ich gromadzenie i przetwarzanie, zostało powszechnie dostrzeżone i przeanalizowane tylko w momencie, gdy dziennikarzom nie udostępniono jego dźwiękowego zapisu, który niebawem został usunięty (niewykluczone, że ze względu na obraźliwe wypowiedzi (które padły u ust uczestników posiedzenia, a może nawet premiera) pod adresem mogących mieć specyficzne interesy przedstawicieli mediów lub osób przedstawiających się jako dziennikarze, w związku z czym zaczęto podnosić kwestię złożenia w sądzie wniosku w sprawie zobowiązania Rządu do odtworzenia wspomnianego zapisu i jego udostępnienia do wiadomości publicznej)²⁵.

Podstawą niniejszej analizy, a jednocześnie przedmiotem badania są: 1) ogólne podstawy statusu Rządu, które zostaną zaprezentowane w trzech podstawowych aspektach (w kontekście statusu całego Rządu, premiera kierującego jego pracami oraz ministrów kierujących pracami ministerstw), a dodatkowo w aspekcie porównawczym na przykładzie polskiej Konstytucji 1997 r.; 2) cztery aktualne kwe-

22 *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos, 1993–2009*, Vilnius 2010, s. 636–721, 747–775; *Oficialioji konstitucinė doktrina. Svarbiausios nuostatos 1993–2016*, Vilnius 2017, s. 494–579, 608–624.

23 Zob. E. Šileikis, *Alternatyvi...*, s. 458.

24 Zob. np. P. Vinkleris, *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*, Vilnius 2002; por. A. Pumputis, *Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis*, Vilnius 2002, s. 667–682; A. Bakaveckas, *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis: Vadovėlis*, Vilnius 2012, s. 422–424.

25 Więcej zob. np. E. Jakilaitis, *Žurnalistų sąjunga dėl Vyriausybės veiksmų kreipsis į teismą: ar Skvernelio laukia teisinės problemos?*, <https://www.Delfi.lt> (dostęp: 12.12.2018).

stie konstytucyjne związane z wyrokami Sądu Konstytucyjnego: z 8 lipca 2016 r., z 2 marca 2018 r., z 8 marca 2018 r. i z 12 kwietnia 2018 r.

Pod koniec redagowania tego artykułu, w grudniu 2018 r. została wzięta pod uwagę nowelizacja ustawy o Rządzie, a mianowicie wprowadzone 29 czerwca 2018 r. poprawki do art. 13 ust. 9, które stanowią, że „członkowie Rządu mają prawo do urlopu trwającego co najmniej 20 dni roboczych”. Niniejsza ustawa była przyjęta przez Sejm w 1994 r.²⁶, a w roku 1998 została zatwierdzona jej nowa redakcja²⁷; z kolei zasadnicze poprawki regulujące m.in. posiedzenia Rządu, opracowanie lub uzupełnianie porządku jego obrad, uprawnienia Prezesa Rady Ministrów i status Kancelarii Rządu (kierującego jej pracami kanclerza Rządu) zostały przyjęte 17 stycznia 2013 r.²⁸

W litewskiej konstytucji i ustawach m.in. nie ma określenia „Premier”. W dalszej części artykułu ten wyraz będzie używany w celu uniknięcia monotonnego powtarzania określenia „Prezes Rady Ministrów”.

1. Podstawy statusu Rządu

1.1. Podstawy statusu Rządu *in corpore* (niektóre jego aspekty)

1.1.1. Konstytucyjne uregulowanie trybu powoływania Rządu w dużej mierze jest „antyregulacją” w kontekście nieistnienia zwyczajnych jasnych zasad prawnych. Brak długoletnich konstytucyjnych tradycji prawnych i związanych z nimi precedensów powoduje, że nie było i nadal nie jest jasne, kto, kiedy, do kogo, z kim i z jakiego powodu przychodzi lub jest (nie jest) zapraszany na spotkanie po tym, gdy pojawiają się wstępne oficjalne (ale wciąż nie końcowe) wyniki wyborów do Sejmu. Miały miejsce przypadki, gdy Prezydent Republiki na rozmowy w sprawie powołania nowego Rządu najpierw zapraszał liderów partii, które w wyborach zajęły drugie i trzecie miejsca, jakby chcąc powiedzieć, że osobiście nie akceptuje siły politycznej, która otrzymała najwięcej głosów. W innych przypadkach głowa państwa na rozmowy w sprawie nowego rządu zapraszała przedstawicieli wszystkich (albo większej części) partii, które przekroczyły barierę wyborczą.

26 Ustawa o Rządzie, uchwalona przez Sejm 19 maja 1994 r., „Valstybės žinios” z 1994 r., nr 43, poz. 772.

27 26 Ustawa zmieniająca ustawę o Rządzie, uchwalona przez Sejm 28 kwietnia 1998 r., „Valstybės žinios” z 1998 r., nr 41 (1), poz. 1131.

28 Ustawa zmieniająca art. 6, 13, 22, 24, 27, 28, 39, 40, 41, 44, 44 (1), 45, 46 i nazwę 10 paragrafu ustawy o Rządzie, uchwalona przez Sejm 17 stycznia 2013 r., „Valstybės žinios” z 2013 r., nr 11, poz. 497.

W każdym razie sytuacja związana z tą polityczną niewiadomą i pustką spowodowaną brakiem jasnej regulacji prawnej częściowo została naprawiona dzięki taktycznie sformułowanym w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 10 stycznia 1998 r. wyjaśnieniom dotyczącym dominujących (mających dominować) rządów parlamentarnych, posiadających niektóre cechy „półprezydenckiego” systemu rządzenia, w myśl których Prezydent Republiki, mający obowiązek liczenia się z polityczną większością sejmową, ma swobodę pewnego manewru politycznego²⁹.

Skądinąd najtrudniejsze po 1990 r. zatwierdzenie składu Rządu (koalicyjnego), które miało miejsce 7 grudnia 2012 r. (premier powołany został 26 listopada tegoż roku, a ślubowanie członkowie Rządu złożyli 13 grudnia tegoż roku, po zaaprobowaniu przez Sejm programu działania Rządu)³⁰, a także stosunkowo mniej trudne zatwierdzenie „niepełnego” składu Rządu 30 listopada 2016 r.³¹ (zaprzysiężenie wszystkich członków Rządu nastąpiło 13 grudnia 2016 r., po zaaprobowaniu przez Sejm programu działania Rządu) stanowią ilustrację tego, że wspomniana polityczna niewiadoma i związana z nią pewna pustka prawna w przypadku, gdy nie ma kryzysu politycznego lub nie istnieje duża fragmentacja polityczna w Sejmie może trwać około trzech, czterech lub pięciu tygodni i zależy od daty oficjalnego zatwierdzenia końcowych wyników wyborów oraz ich ewentualnego konstytucyjnego zakwestionowania poprzez wydanie w ciągu trzech dni decyzji Prezydenta Republiki lub Sejmu o złożeniu wniosku do Sądu Konstytucyjnego. Taki wniosek powinien być rozpatrzony przez Sąd Konstytucyjny w ciągu 120 godzin, tj. pięciu dni, licząc sobotę i niedzielę, które są dniami wolnymi od pracy, czyli dniami odpoczynku³².

29 Więcej zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego z 10 stycznia 1998 r. Por. E. Kūris, *Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo obiterdicta: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą*, „Politologija” 1998, nr 1, s. 3–94; A. Hollstein, *Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemas*, „Politologija” 1999, nr 2, s. 17–36.

30 Skład XVI Rządu został zatwierdzony dekretem nr 1K-1307 Prezydent Republiki z 7 grudnia 2012 r. („Valstybės žinios” z 2012 r., nr 143, poz. 7383). Premier został powołany dekretem nr 1K-1283 Prezydent Republiki z 26 listopada 2012 r. w sprawie nominacji Algirdasa Butkevičiaus na premiera Republiki Litewskiej („Valstybės žinios” z 2012 r., nr 138, poz. 7056). Na stronie internetowej Sejmu (z 12 grudnia 2018 r.) podana jest informacja, że XVI Rząd złożył przysięgę (Sejm zaaprobował jego program) na posiedzeniu 13 grudnia 2012 r.

31 Dekret nr 1K-806 Prezydent Republiki z 29 listopada 2016 r. w sprawie składu Rządu Republiki Litewskiej (TAR, 2016-27726), w którym m.in. jako minister sprawiedliwości został wskazany Julius Pagojus, a następnego dnia został wydany dekret nr 1K-808 (TAR, 2016-27895), w którym nie wskazano ministra sprawiedliwości (nie powołano ani Juliusa Pagojusa, ani żadnej innej osoby). Minister sprawiedliwości Milda Vainiūtė i Rząd w „pełnym” składzie zostały powołane dekretem nr 1K-828 Prezydent Republiki z 9 grudnia 2016 r. (TAR, 2016-28617), a zatem do złożenia przysięgi przez członków Rządu w Sejmie 13 grudnia 2016 r.

32 Sąd Konstytucyjny na wniosek Sejmu lub Prezydenta Republiki, stosując specjalną procedurę (zob. art. 105 ust. 1 Konstytucji), w ciągu 120 godzin (do 2015 r. – przez 72 godziny)

Oczywiście nie można kategorycznie wykluczyć tego, że na podstawie Konstytucji Litwy rzekomo w żadnym wypadku nie mogłoby dojść do takiej sytuacji, jaka miała miejsce jesienią i zimą 2018 r. w sąsiedniej Łotwie, gdy 6 października po wyborach parlamentarnych (Saimy) przez ponad dwa miesiące nie udało się powołać rządu, a prezydent państwa (Rajmonds Vejonis) nawet dwukrotnie wycofywał pełnomocnictwo uprawniające do prowadzenia negocjacji z politycznymi partnerami w sprawie tworzenia większości parlamentarnej i powołania rządu mogącego otrzymać jej poparcie, które udzielał osobie uważanej za realnego kandydata na premiera (najpierw to był Janis Bordans, a następnie Aldis Gobzems)³³. O wspomnianym kryzysie politycznym w dużej mierze zadecydowały szersze czynniki związane z polityką wewnętrzną i zagraniczną – jak wiadomo, największą liczbę głosów wyborców otrzymała partia polityczna reprezentująca najlichnniejszą mniejszość narodową i językową, która została zignorowana przez przeciwników politycznych z powodu jej domniemanego prorosyjskiego charakteru. A zatem proces polityczny, co unaoczniał klincz w parlamencie łotewskim w 2018 r., może przybierać charakter szczególnych długotrwałych napięć i kryzysów, względem których powinna być stosowana niezbyt precyzyjna regulacja konstytucyjna w zakresie powoływania Rządu, określona w krajowej konstytucji.

Jednak na Litwie, w której dotychczas podobna sytuacja się nie wydarzyła, należałoby kierować się racjonalnym podejściem, mówiącym, że wstępna i warunkowa polityczno-prawna niewiadoma związana z powoływaniem Rządu może trwać ograniczony czas, zwłaszcza z uwagi na to, że: a) pierwsze posiedzenie Sejmu no-

włącznie z dniami wolnymi od pracy (art. 77 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym; redakcja z 14 maja 2015 r.), wielokrotnie przedstawiał opinie prawne dotyczące kwestii naruszenia prawa wyborczego podczas wyborów do Sejmu. Pewnego razu (w opinii z 26 października 2012 r.) stwierdzono, że decyzja Głównej Komisji Wyborczej, na mocy której wyniki wyborcze w określonym okręgu jednomandatowym zostały uznane za *nieważne* (z powodu rażącego naruszenia prawa wyborczego, gdy dochodziło do przekupywania wyborców), nie spowodowała naruszenia ustawy o wyborach do Sejmu. Następnym razem Sąd Konstytucyjny (w opinii z 10 listopada 2012 r.) stwierdził, że decyzja Głównej Komisji Wyborczej, na mocy której poszczególni kandydaci zostali uznani za wybranych do Sejmu z listy wyborczej danej partii politycznej, doprowadziła do *naruszenia* ustawy o wyborach do Sejmu.

33 Zob. np. doniesienie w prasie litewskiej: *Unieważnienie uprawnień*, „Lietuvos žinios” 2018, nr z 12 grudnia, s. 6. Na marginesie, więcej niż dziwny wydaje się fakt, że główny litewski dziennik „Lietuvos Rytas” w numerze z 12 grudnia 2018 r. (w środę), w przeciwieństwie do gazety „Lietuvos žinios”, mającej mniej czytelników (mniejszy nakład), nie poinformował o podjętej 11 grudnia (we wtorek) decyzji prezydenta sąsiedniej Łotwy o uchyleniu wydanego 6 listopada zarządzenia w sprawie desygnowania na premiera szefa nazywanej populistyczną partii „Do kogo należy państwo?” Aldisa Gobzemas. Dlatego może powstać sprzeczne wrażenie, jakoby w mediach litewskich w listopadzie i grudniu 2018 r. przeważała troska o to, by podobny destrukcyjny kryzys dotyczący powoływania rządu, jaki miał miejsce na Łotwie (gdy ignorując rzekomo prorosyjską partię, która otrzymała największą liczbę głosów wyborców, nie zdołano sformować większości parlamentarnej i powołać rządu mającego poparcie), nie powtórzył się na Litwie, w związku z czym nie należy tego kryzysu nagłaśniać i analizować („popularyzować”).

wej kadencji powinno się odbyć nie później niż w ciągu 15 dni po zatwierdzeniu i ogłoszeniu przez Główną Komisję Wyborczą końcowych wyników wyborów sejmowych; b) po wybraniu przez Sejm jego przewodniczącego i po zaprzysiężeniu członków Sejmu nowej kadencji (a w zależności od tradycji i potrzeby – po utworzeniu komisji sejmowych i innych stałych jednostek strukturalnych, a także po swobodnym ukonstytuowaniu się klubów poselskich), Prezydent Republiki powinien niezwłocznie przedstawić Sejmowi kandydata na Prezesa Rady Ministrów (w celu uzyskania aprobaty). Następnie pojawia się większa jasność prawna i związana z nią regulacja konstytucyjna. Pomocnicze lub „awaryjne” uregulowanie kryzysu rządowego – gdy do aprobaty programu działania Rządu wymagane jest poparcie nie wszystkich wybranych członków Sejmu (np. matematycznie: co najmniej 71 głosów członków Sejmu w przypadku wybrania jego pełnego składu, czyli 141 członków Sejmu), ale tylko zwykłej większości członków Sejmu uczestniczących w posiedzeniu (art. 92 ust. 5 Konstytucji) – świadczy o tym, że z demokratyczną zasadą większości „na upartego” da się pogodzić Rząd popierany przez mniejszość sejmową (np. przez 69 członków Sejmu i dodatkowo przez jednego lub drugiego członka Sejmu udzielającego poparcia w zależności od kontekstu procedowania niektórych ustaw i głosowania za nimi), co miało miejsce na Litwie w 2018 r. w określonych sytuacjach, po raz pierwszy od wyborów sejmowych w 2016 r.

Oczywiście, w szerszym ujęciu można stwierdzić, że: a) w sensie akademickim i w sensie naukowym da się wyodrębnić trzy etapy powoływania Rządu (etap powołania premiera, który składa się z trzech części, etap powołania ministrów, który również składa się z trzech części oraz etap zatwierdzania rządowego programu działań, również składający się z trzech części)³⁴; b) procedura powoływania Rządu jest uregulowana w wystarczającym stopniu; w art. 67 ust. 6 i 7, art. 84 ust. 4, art. 92 i art. 93 Konstytucji Litwy zostały określone podmioty formalnie inicjujące i kończące pięć podstawowych procedur powoływania Rządu:

- 1) procedura powoływania Prezesa Rady Ministrów (zgodnie z tradycją prawną powinny być wydane trzy akty prawne, które publikowane są w Rejestrze Aktów Legislacyjnych: dekret Prezydenta Republiki w sprawie zgłoszenia w Sejmie kandydatury Prezesa Rady Ministrów, uchwała Sejmu w sprawie aprobaty kandydata; dekret Prezydenta Republiki w sprawie powołania kandydata, który otrzymał aprobatę Sejmu, na stanowisko Prezesa Rady Ministrów; w ostatnim dekrete może być zawarty lub nie dodatkowy przepis zobowiązujący Prezesa Rady Ministrów do utworzenia Rządu – takie zobowiązanie praktycznie może być wydane w formie polecenia ustnego lub na piśmie);
- 2) procedura powoływania ministrów (w zależności od tradycji prawnej może nie nastąpić wydanie specjalnego, tj. zindywidualizowanego, dekretu po-

34 Zob. np. E. Šileikis, *Alternatyvi...*, s. 460–464.

- twierdzącego fakt powołania poszczególnego ministra; owszem, mogłyby być wydane dwa akty „istotne z prawnego punktu widzenia”, a mianowicie pisemny wniosek Prezesa Rady Ministrów, którego forma i treść nie są określone, oraz dekret Prezydenta Republiki o powołaniu na stanowisko ministra osoby, której kandydatura została uzgodniona, jednak może być zastosowane znane z ostatnich lat rozwiązanie, gdy o nominacji ministra świadczy dekret wydany w sprawie powołania pełnego składu Rządu)³⁵;
- 3) procedura powoływania pełnego składu Rządu (po zakończeniu procedury nominacji ministrów Prezydent Republiki wydaje dekret o zatwierdzeniu pełnego składu Rządu, który Prezes Rady Ministrów powinien przedstawić w Sejmie podczas prezentowania programu działania Rządu; w zasadzie powinien być powołany „cały” skład Rządu, jednak, jak wspomniano powyżej, w 2016 r. miała miejsce sytuacja, gdy doszło do powołania Rządu w „niepełnym” składzie, bez czekania na zakończenie procedury powołania ministra sprawiedliwości);
 - 4) procedura zatwierdzania programu Rządu „głosami uczestniczących w posiedzeniu Sejmu członków Sejmu”, która powinna być zainicjowana (jej początkowy etap) w jedynym wskazanym w Konstytucji Litwy terminie, czyli „nie później niż w ciągu 15 dni od powołania Prezesa Rady Ministrów” (zob. art. 92 ust. 3 Konstytucji). To znaczy, że powołany Prezes Rady Ministrów w ciągu tego czasu powinien być w stanie opracować program działania Rządu (samodzielnie lub razem z zespołem swoich pomocników) i zaprezentować go w Sejmie (jak wspomniano powyżej, wraz z listą zawierającą skład Rządu zatwierdzony przez Prezydenta Republiki). Taki program, w myśl kontrowersyjnej wykładni przedstawionej w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 10 stycznia 1998 r., nie jest zwyczajnym tekstem politycznym lub opisem, ale oficjalnym aktem państwa podlegającym opublikowaniu w dzienniku aktów prawnych i wykazującym stan rozwoju państwa na danym etapie. Jednak po pewnym czasie Sąd Konstytucyjny w wyroku z 6 listopada 2013 r. doprecyzował swoje stanowisko stwierdzając, że: a) „aprobata Sejmu dla programu działania rządu [...] nie może być traktowana jako polecenie, które ma charakter normatywny i jest dla rządu wiążące”, bowiem w myśl wyroku Sądu Konstytucyjnego z 19 stycznia 1994 r. wydanie Rządowi polecenia mającego charakter normatywny przez Sejm może nastąpić jedynie w trybie ustawodawczym; b) „Zgodnie z Konstytucją sprawowanie nadzoru nad realizacją programu działania rządu nie wchodzi w zakres kompetencji Sądu Konstytucyjnego, a zgodność rządowych aktów prawnych z zawartymi w programie rządowym założeniami nie jest przedmiotem kontroli konstytucyjnej”. Z powyższego wynika, że program działania Rządu, co prawda bę-

35 Zob. wskazane w przyp. 31 dekrety Prezydent Republiki z 29 listopada 2016 r., 30 listopada 2016 r. i 9 grudnia 2016 r., odpowiednio z numerami 1K-806, 1K-808 oraz 1K-828.

dący formalnie określonym (zależnym) aktem prawnym, ma charakter polityczny, dlatego nie jest dokonywana ocena konstytucyjności pod względem zgodności z programem działania Rządu rozporządzenia Rządu, które budzi wątpliwości i zawiera treści sprzeczne z określonymi we wspomnianym programie etapami, zakresem i sposobem prowadzenia odpowiednich reform (np. reorganizacji placówek i usług opieki zdrowotnej)³⁶. Należy podkreślić, że celem i skutkiem procedury zatwierdzania programu działania Rządu jest udzielenie nowemu Rządowi „prawa do działania” (art. 92 ust. 5 Konstytucji), ponadto w tym momencie stary Rząd traci uprawnienia, które na mocy dekretu Prezydenta Republiki były warunkowo „przedłużone” na okres przejściowy, liczony od wyboru Sejmu nowej kadencji, czyli od dnia posiedzenia inauguracyjnego nową kadencją Sejmu³⁷. Warto mieć też na uwadze, że teoretycznie Rząd na prośbę Sejmu może lub mógłby dokonać doprecyzowania swojego programu nawet kilka razy, ale ponownie przedstawić inny program, gdy Sejm go odrzucił za pierwszym razem, może jeszcze tylko jeden raz. Drugiego razu być nie może: Rząd powinien podać się do dymisji, „gdy Sejm dwa razy z rządu nie zaaprobuje programu nowo utworzonego Rządu” (art. 101 ust. 3 pkt 1 Konstytucji). Jeżeli w ciągu 60 dni od pierwszego przedstawienia tego programu Sejm odrzuci go dwa razy, Prezydent Republiki może zarządzić przeprowadzenie przedterminowych wyborów do Sejmu (art. 58 ust. 2 pkt 1 Konstytucji). Ponadto Prezydent może uczynić to samo w przypadku niepodjęcia przez Sejm żadnej decyzji w sprawie wyżej wymienionego programu rządowego w ciągu 30 dni od momentu złożenia jego projektu;

- 5) procedura zaprzysiężenia członków Rządu w Sejmie, wskutek której każdy członek Rządu nabywa uprawnienia do sprawowania urzędu – taka procedura w zasadzie powinna być organizowana (a jej przebieg uzgadniany z zapraszonymi członkami Rządu) przez Przewodniczącego Sejmu lub jego zastępcę (o którym mowa w art. 66 ust. 1 Konstytucji), a także przez odpowiednie kolegialne jednostki strukturalne Sejmu. Uroczystość zaprzysiężenia Rządu, do udziału w której sędziowie Sądu Konstytucyjnego tradycyj-

36 Grupa członków Sejmu zwróciła się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o przeprowadzenie badania zgodności uregulowanego w spornym rozporządzeniu Rządu *trzeciego etapu reorganizacji placówek i usług opieki zdrowotnej* z koncepcją etapowości reformowania dziedziny opieki zdrowotnej, określoną w programie działania Rządu i zaaprobowanej przez Sejm uchwałą.

37 Formalnie, zgodnie art. 84 pkt 7 Konstytucji, Prezydent Republiki nie „prolonguje” uprawnień Rządu, ale „powierza pełnienie obowiązków do momentu, gdy będzie powołany nowy Rząd”. Taki sposób powoływania (moment powołania) należy tłumaczyć, opierając się nie na wspomnianym dekrete Prezydenta Republiki, lecz na uchwale Sejmu w sprawie aprobaty programu działania Rządu, z przyjęciem której Rząd nabywa uprawnienia do wykonywania pracy.

nie nie są zapraszani³⁸, zgodnie z art. 93 Konstytucji Litwy (inaczej niż jest określone w art. 151 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) z niewiadomych powodów nie odbywa się w Pałacu Prezydenckim – wygląda tak, jakby to nie Prezydent Republiki podejmował decyzję o powołaniu wszystkich członków Rządu (m.in. zgodnie z art. 64 ustawy zasadniczej Niemiec powołany przez Prezydenta Federacji Kanclerz Federalny i ministrowie również składają przysięgę w Bundestagu, a nie przed Prezydentem Federacji). Ważny jest nie fakt, czy do uczestniczenia w posiedzeniu Sejmu jest zapraszany Prezydent Republiki, lecz fakt, że nawet w przypadku udziału Prezydenta Republiki w posiedzeniu Sejmu przysięga jest składana wobec Przewodniczącego Sejmu, który jako podmiot stosunków konstytucyjnych nie bierze udziału w procedurze powoływania Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów – ani we wstępnym etapie, ani w końcowym³⁹. Mimo że treść przysięgi określa Konstytucja Litwy – art. 5 ustawy o trybie wejścia w życie Konstytucji Republiki Litewskiej będącej jej integralną częścią – to cały tekst przysięgi członka Rządu z niewiadomych przyczyn został zawarty w ustawie o Rządzie (o czym mowa w art. 93 Konstytucji), jakby wspomniane zaprzysiężenie miało mieć mniejsze znaczenie konstytucyjne w porównaniu ze ślubowaniem poselskim. Taka sytuacja może być skutkiem lub odbiciem autorytetu, jakim cieszyła się w latach 1990–1992 Rada Najwyższa (tzw. Sejm Restytucyjny), która podjęła Akt Przywrócenia Państwa Litewskiego z 11 marca 1990 r. oraz władza parlamentarna (stanowiąca prawo).

W tym kontekście warto zauważyć, że jednym z interesujących dodatkowych elementów, zawartych w ustawie o Rządzie (ale nie wymaganych przez Konstytu-

38 Ze zrozumiałych powodów sędziowie Sądu Konstytucyjnego tradycyjnie są zapraszani do udziału w uroczystościach zaprzysiężenia członków Sejmu. Obiektywnie jest to powiązane z faktem, że członek Sejmu składa przysięgę wobec prezesa Sądu Konstytucyjnego (a w przypadku, gdy prezes jest nieobecny lub nie jest w stanie wykonywać swoich obowiązków – wobec innego sędziego Sądu Konstytucyjnego, pod warunkiem, że to nie może być dowolny sędzia, ale tylko pełniący obowiązki prezesa Sądu Konstytucyjnego; art. 4 ust. 1 statutu Sejmu; redakcja z 9 listopada 2004 r.), chociaż w Konstytucji, regulującej przysięgę przedstawiciela narodu (art. 59 ust. 2 i ust. 3), wprost o tym się nie mówi. Podobna procedura obowiązuje w przypadku składania przysięgi przez Prezydenta Republiki „w Wilnie” (w latach 1993–2018 tradycyjnym miejscem zaprzysiężenia była siedziba Sejmu), o czym mowa w art. 82 ust. 3 Konstytucji, co prawda stosując inaczej brzmiącą formułę: „a w razie jego nieobecności, inny sędzia Sądu Konstytucyjnego”, tzn. niekoniecznie ten, który pełni funkcję prezesa Sądu: głowa państwa składa przysięgę wobec prezesa Sądu Konstytucyjnego, a w przypadku jego nieobecności – wobec innego sędziego Sądu Konstytucyjnego.

39 W ustawie o Rządzie (art. 7, redakcja z 15 czerwca 2004 r.) także określono, że: (a) do udziału w posiedzeniu Sejmu, na którym przysięgę składa Prezes Rady Ministrów i ministrowie, „jest zapraszany Prezydent Republiki”, jednak przysięga jest składana nie wobec zaproszonego Prezydenta Republiki, lecz (b) „wobec Przewodniczącego Sejmu, a w jego nieobecności – wobec zastępcy Przewodniczącego, tymczasowo pełniącego obowiązki Przewodniczącego Sejmu”.

cję) i mających związek z programem działania Rządu zaakceptowanym przez Sejm (z podstawami takiej aprobaty) jest wymóg imperatywny mówiący, że „Rząd powinien w ciągu 3 miesięcy zatwierdzić priorytetowe narzędzia służące do wdrażania założeń programu rządowego”. Nasuwa się wniosek, że przebieg realizacji zatwierdzonych przez sam Rząd takich priorytetowych narzędzi może stać się przedmiotem kontroli parlamentarnej⁴⁰, a w skrajnym wypadku dla członków Sejmu to może być powód do: a) wystąpienia z interpelacją do ministra lub Prezesa Rady Ministrów (art. 61 ust. 2 Konstytucji); b) wyrażenia wotum nieufności poszczególnemu ministrowi, Prezesowi Rady Ministrów (art. 61 ust. 3 Konstytucji) lub całemu Rządowi (art. 101 ust. 3 pkt 2). W przypadku wyrażenia przez Sejm „bezpośredniego wotum nieufności Rządowi” może on zwrócić się do Prezydenta Republiki z wnioskiem o rozpoznanie przedterminowych wyborów do Sejmu (art. 58 ust. 2 pkt 2 Konstytucji).

1.1.2. Ze względu na kolejność wyżej omówionych procedur nasuwa się pytanie, czy najpierw wszyscy członkowie Rządu (Prezes Rady Ministrów i ministrowie) nie powinni złożyć przysięgi podczas „uroczystego” posiedzenia Sejmu, a dopiero później uczestniczyć w prowadzonej na „roboczym” posiedzeniu Sejmu dyskusji na temat oficjalnego aktu prawnego, ukazującego stan rozwoju państwa, tzn. programu działania Rządu oraz jego zatwierdzenia (lub odesłania do premiera i jego zespołu w celu wniesienia poprawek)⁴¹.

Z jednej strony, nasuwa się myśl o tym, że prezentacja w Sejmie projektu programu działania Rządu jako oficjalnego aktu prawnego (udzielanie odpowiedzi na pytania członków Sejmu na wniosek Sejmu) lub sprecyzowanie (zmiana) tegoż programu po zakończeniu posiedzenia Sejmu w zasadzie wymaga wcześniejszego uzyskania oficjalnych uprawnień (one na dobrą sprawę powinny wystąpić tylko po zaprzysiężeniu).

Z drugiej strony, można nie zgodzić się z takim tokiem rozumowania i użyć nieco innych argumentów, podkreślając, że: a) uprawnienia członków Rządu (uprawnienia premiera do kierowania Rządem podczas realizacji zatwierdzonego przez Sejm programu działania Rządu oraz uprawnienia ministrów do kierowania ministerstwami podczas realizacji wspomnianego programu) w pełnym zakresie występują dopiero po złożeniu przysięgi i zatwierdzeniu przez Sejm programu działania Rządu; b) powołanie premiera i zatwierdzenie składu Rządu oznacza, że premier i jego zespół, składający się m.in. z ministrów, nabywają ograniczone uprawnienia pozwalające na opracowanie programu działania Rządu i jego złożenie w Sejmie oraz uczestniczenie w dyskusjach na temat tegoż programu, a w razie konieczności – na wniesienie do niego poprawek.

40 Więcej zob. np. G. Kalinauskas, *Parlamentinė kontrolė*, t. I, Vilnius 2011.

41 Jak wskazano powyżej, członkowie obecnego XVII Rządu złożyli przysięgę 13 grudnia 2016 r., po tym, gdy Sejm zaakceptował jego program (tak jak członkowie XVI Rządu po analogicznej aprobacie Sejmu – 13 grudnia 2012 r.) Z zaprzysiężeniem członków nowo powołanego XVII Rządu praca XVI Rządu dobiegła końca.

Jednocześnie w tym samym czasie w państwie nie może funkcjonować obok siebie dwóch Prezesów Rady Ministrów, zaprzysiężonych i posiadających uprawnienia (nieważne, czy pracujących w tym samym budynku Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, czy w pomieszczeniach pobliskich): a) szef byłego rządu, którego uprawnienia warunkowo zostały „przedłużone” przez Prezydenta Republiki po inauguracyjnym posiedzeniu nowej kadencji Sejmu; b) nowy premier, który został powołany przez Prezydenta Republiki za zgodą nowego Sejmu i złożył w Sejmie przysięgę. Zatem można stwierdzić, że opracowana przez Sąd Konstytucyjny interpretacja mówiąca, że „dopóki Prezes Rady Ministrów i ministrowie nie złożą w Sejmie przysięgi, dopóty nie mogą wykonywać swoich obowiązków, czyli nie mogą korzystać z przewidzianych w Konstytucji [...] uprawnień”, nie jest wzorcowa (w każdym razie w aspekcie związanym z premierem należałoby wprowadzić drobne zmiany) (wyrok z 23 listopada 1999 r.). Owszem, w Konstytucji określone są uprawnienia Prezesa Rady Ministrów, a mianowicie złożenie wniosku do Prezydenta Republiki w sprawie zatwierdzenia składu Rządu oraz przygotowanie i złożenie w ciągu 15 dni do Sejmu programu działania Rządu w zasadzie mogą być realizowane bez złożenia przez niego przysięgi do momentu, gdy: a) poprzedni Rząd realizuje „przedłużone” uprawnienia (istnieje tymczasowo kierujący Rządem inny Prezes Rady Ministrów); b) zostanie zatwierdzony przez Sejm program działania Rządu. Oczywiście, nie bez znaczenia jest tradycja konstytucyjna związana z procesem zaprzysiężenia, np. wszyscy członkowie Rządu: i sam premier, i ministrowie składają przysięgę nie osobno podczas różnych posiedzeń Sejmu, ale wszyscy naraz podczas jednego posiedzenia (po zatwierdzeniu przez Sejm programu działania Rządu), po czym następuje wygaśnięcie warunkowo „przedłużonych” uprawnień poprzedniego Rządu (premiera, ministrów) działającego na podstawie mandatu udzielonego przez Prezydenta Republiki oraz ustanie zasadności tymczasowego nadania tych uprawnień.

W tym kontekście fenomenem jest fakt, że dopóki procedura powołania Prezesa Rady Ministrów nie zostanie zakończona, Prezydent Republiki zgodnie z art. 84 ust. 4 Konstytucji Litwy nie może „mu wydać polecenia utworzenia rządu” (tzn. polecenia przedstawienia kandydatur na ministrów), co skutkuje tym, że podczas omawiania w Sejmie kandydatury Prezesa Rady Ministrów nie dysponuje się wiedzą o tym, jaki Rząd zostanie stworzony przez przyszłego Prezesa Rady Ministrów (kandydata na to stanowisko) (oficjalnie nie należy go o tym usilnie i kategorycznie wypytywać). Według politycznej „logiki” (procesu parlamentarnego) Prezydent Republiki, po zapoznaniu się z końcowymi wynikami wyborów do Sejmu i po rozważeniu powstania na ich podstawie możliwej trwałej większości politycznej w Sejmie, powinien jeszcze przed inauguracyjnym posiedzeniem Sejmu nowej kadencji rozpocząć konsultacje z przedstawicielami wspomnianej większości w sprawie nie tylko kandydatury Prezesa Rady Ministrów, ale również kandydatur na ministrów, stwarzając tym samym dodatkowe przesłanki umożliwiające podjęcie przez Sejm zgodnej decyzji w sprawie

głosowania nad przedstawioną przez Prezydenta Republiki kandydaturą Prezesa Rady Ministrów, a także nad przedstawionym przez powołanego Prezesa Rady Ministrów składem Rządu oraz nad złożonym wraz z tym składem programem działania Rządu.

1.1.3. Jedną z najbardziej skomplikowanych i dotychczas odpowiednio niezbadanych (nieujętych konceptualnie) problemowych kwestii dotyczących zatwierdzenia składu Rządu jest powyżej wspomniane zaaprobowanie „niepełnego” składu Rządu przez Prezydenta Republiki, który wydał nowy dekret zmieniający dzień wcześniej wydany dekret o zatwierdzeniu „pełnego” składu Rządu w taki sposób, że – pod wpływem narastającej w społeczeństwie i mediach fali krytyki wobec ministra dzień wcześniej powołanego na to stanowisko spowodowanej tym, że w niedalekiej przeszłości prowadził on samochód pod wpływem alkoholu – w nowym akcie prawnym nie został wskazany jeden z ministrów (sprawiedliwości)⁴².

Stanowisko w tej kwestii może być stanowcze, ale nie bezwarunkowe: jeżeli ustawa o Rządzie zawiera przepis wskazujący konkretną listę ministerstw⁴³, to znaczy, że obowiązuje on Prezydenta Republiki w takim zakresie, w jakim zatwierdzany skład Rządu (liczba ministrów) jest odpowiedni do listy ministerstw, nawet gdy w programie działania Rządu przewiduje się likwidację poszczególnego ministerstwa. Więc w zasadzie dekretem Prezydenta Republiki nie może być zatwierdzony taki skład Rządu, który ma charakter fikcyjny (warunkowy) z tego powodu, że faktycznie dochodzi do powołania nie wszystkich mających kierować poszczególnymi ministerstwami ministrów, o których mowa w ustawie o Rządzie. Jednak w zależności od sytuacji lub czasu, który minął od powołania Prezesa Rady Ministrów, równoważenie poszczególnych wartości i z nimi związanych procedur powinno następować w sposób proporcjonalny:

- a) jeśli w momencie, gdy dobiega końca termin 15 dni od powołania Prezesa Rady Ministrów (art. 92 ust. 3 Konstytucji) niespodziewanie wychodzą na jaw polityczne lub prawne bariery, z powodu których Prezydent Republiki nie może dokonać aktu powołania ministra sprawiedliwości lub innego ministra i zatwierdzić pełnego składu Rządu, wówczas zatwierdzenie „niepełnego” składu Rządu może być traktowane jako obiektywnie uzasadniony wyjątek ze względu na konieczność złożenia przez premiera składu i programu działania Rządu w Sejmie w ciągu wspomnianego terminu 15 dni. Zatem przedłużający się proces zatwierdzania składu Rządu nie jest wartością bezwzględna, której zagwarantowanie mogłoby doprowadzić do naruszenia terminu 15 dni, przeznaczonego na przedstawienie Sejmowi wspomnianego składu;

42 Zob. wskazany w przyp. 31 dekret nr 1K-808 Republiki Litewskiej z 30 listopada 2016 r. (TAR, 2016-27895).

43 Zob. wskazany w przyp. 45 wykaz 14 ministerstw.

- b) należy podjąć realne starania, by jak najszybciej dokonać uzgodnienia kandydatury na nieobsadzone stanowisko ministra, a następnie uzupełnić zatwierdzony skład Rządu, szczególnie dopóki Sejm nie zaaprobował programu działania Rządu⁴⁴. Ten skład nie może być nieuzupełniony po tym, gdy dochodzi do porozumienia w sprawie niepowołanego ministra, gdyż uzupełniony skład należy przedstawić Sejmowi, który rozpatruje program działania Rządu w celu jego zaaprobowania. W przypadku, gdy Sejm jeszcze nie dokonał aprobaty programu działania Rządu, skład Rządu, uzupełniony po nominacji ostatniego ministra powinien być oficjalnie złożony w Sejmie (w formie pisemnego oświadczenia Prezesa Rady Ministrów lub stosując analogiczną czynność) do momentu, zanim Sejm podejmie decyzję o zaaprobowaniu wspomnianego programu. W przypadku, gdy premier i Prezydent Republiki nie dochodzą do rychłego porozumienia w sprawie kandydatury na ostatnie (nieobsadzone) stanowisko ministra, a tymczasem Sejm bez zakłóceń zatwierdza program działania Rządu (nie wymaga jego sprecyzowania), wówczas w drodze wyjątku dołączenie ostatniego ministra do składu Rządu (podając nową redakcję tego składu) może nastąpić (jest konstytucyjnie tolerowane) już po zaaprobowaniu wspomnianego programu;
- c) gdyby w zatwierdzonym przez Prezydenta Republiki składzie Rządu faktycznie zabrakłoby więcej niż jednego ministra (nawet dwóch lub trzech ministrów), wówczas zatwierdzenie takiego „niepełnego” składu w zasadzie należałoby traktować jako nieproporcjonalne i niedające się zaakceptować, nawet jeśli polityczne lub prawne przeszkody uniemożliwiający powołanie wspomnianych ministrów wyszłyby na jaw tuż przed nominacją. Gdy zbliża się koniec terminu 15 dni, premier i Prezydent Republiki powinni brać pod uwagę (a jeśli to konieczne – znaleźć) dwóch, trzech albo nawet czterech kandydatów na stanowisko, z których co najmniej kilka byłoby „rezerwowych”. Inaczej nie dałoby się spełnić konstytucyjnego wymogu mówiącego, że w ciągu 15 dni po powołaniu Prezesa Rady Ministrów należy przedstawić Sejmowi realny (faktyczny) skład Rządu, aby Sejm posiadał wiedzę o tym, kto i w jakich obszarach administracji rządowej będzie politycznie realizował program działania Rządu, który został złożony w Sejmie w celu jego aprobaty.

1.1.4. Po przeanalizowaniu podstaw powoływania Rządu i przed rozpoczęciem analizy uprawnień Rządu należy podkreślić, że Konstytucja Litwy nie określa wprost „wyłącznej” kompetencji Rządu, w którą Sejm by nie mógł ingerować przy procedowaniu projektów ustaw zgłoszonych przez członków Sejmu. Jednakże

44 Jak wspomina się w przyp. 31, minister sprawiedliwości Milda Vainiūtė wraz z „pełnym” składem Rządu została powołana dekretem nr 1K-828 Prezydenta Republiki z 9 grudnia 2016 r. (TAR, 2016-28617), a zatem do momentu składania przysięgi przez członków Rządu 13 grudnia 2016 r.

Sąd Konstytucyjny w orzeczeniach dotyczących rozpatrywanych spraw stopniowo odkrywał (sygnalizował) następujące aspekty, inicjowanie regulacji których należy wyłącznie do Rządu (jako warunek procedowania i przyjęcia takich regulacji), a nie do członków Sejmu, niezależnie od tego, czy oni działają jako stała jednostka strukturalna Sejmu, np. komisja poselska: 1) tworzenie nowych ministerstw⁴⁵; 2) wprowadzenie nowych podatków (nierozzerwalnie związanych z opracowywaniem i uchwalaniem budżetu państwa); 3) przygotowanie i przedstawianie projektu budżetu państwa; 4) przyjęcie decyzji w sprawie pożyczek państwowych i innych podstawowych zobowiązań państwowych⁴⁶.

Tak samo jak Sejm jest zobowiązany do przestrzegania uchwalanych przez siebie ustaw, tak „Rząd wiązać wydane przez niego rozporządzenia” (wyroki Sądu Konstytucyjnego z 28 czerwca 2001 r. i z 8 lipca 2005 r.). W związku z tym po ustaleniu, że Rząd poprzez wydanie nowego rozporządzenia doprowadził do naruszenia wcześniej wydanego i nadal obowiązującego aktu wykonawczego, należy uznać, że nowe rozporządzenie według trybu jego wydania jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą państwa prawa.

Niezwykle ważną sprawą jest brak prawa składania przez Rząd wniosków do Sądu Konstytucyjnego w sprawie aktów wydanych przez Prezydenta Republiki (art. 106 ust. 2 Konstytucji). Takie rozwiązanie prawne jest nieakceptowalne ze względu na fakt, że: a) Prezydent Republiki może konstytucyjnie kwestionować akty rządowe (art. 106 ust. 3 konstytucji); b) Rząd, ponoszący solidarną odpowiedzialność za swoją ogólną działalność przed Sejmem (art. 96 ust. 1 Konstytucji), może konstytucyjnie kwestionować akty Sejmu (art. 106 ust. 1 Konstytucji).

Swoją drogą, jedna z najdziwniejszych cech charakterystycznych dla litewskiego prawa konstytucyjnego w kontekście statusu Rządu wyszła na jaw w 1998 r. przy okazji wydania 10 stycznia 1998 r. przez Sąd Konstytucyjny wyroku w sprawie wniosku Rządu, kwestionującego przychylną względem niego uchwałę Sejmu w sprawie aprobaty czteroletniego (1996–2000) programu działania Rządu. Jednak pod taką zainicjowaną przez Rząd kontrolą przepisów uchwały Sejmu z dnia 10 grudnia 1996 r. w sprawie zgodności z konstytucją była zamaskowana zupełnie inna – w porównaniu z kontrolą norm – procedura, która, niestety, nie jest określona w litewskim systemie prawnym. W związku z tym, że podstawą kompetencji

45 Wykaz ministerstw zawiera art. 29 ust. 2 ustawy o Rządzie (redakcja z 3 czerwca 2010 r.) (w grudniu 2018 r. wykaz obejmował 14 ministerstw). Dlatego w celu stworzenia nowego ministerstwa (lub połączenia ministerstw) do Sejmu powinien być złożony m.in. projekt zmiany art. 29 ust. 2 ustawy o Rządzie.

46 W sprawie podstaw do inicjowania tworzenia nowych ministerstw, mających powiązanie z wyłącznymi uprawnieniami Rządu i innymi aspektami konstytucyjnymi, zob. m.in. wyrok Sądu Konstytucyjnego z 3 czerwca 1999 r.; z kolei w sprawie inicjowania nowych podatków – wyrok z 14 stycznia 2001 r.; w sprawie przygotowania i przedstawienia projektu budżetu państwa – wyrok z 14 stycznia 2002 r.; w sprawie pożyczek państwowych i innych istotnych zobowiązań państwowych – wyrok z 18 października 2000 r.

Sądu Konstytucyjnego jest „abstrakcyjna kontrola norm”, a „specjalna procedura rozstrzygnięcia sporów konstytucyjnych w sprawie kompetencji konstytucyjnych” lub odrębna „procedura interpretacji Konstytucji” nie istnieją, Rząd nie miał innego wyjścia, jak tylko zainicjować kontrolę konstytucyjną uchwały Sejmu, która dla niego była korzystna, by spróbować uzyskać odpowiedź na wówczas (po wyborze nowego Prezydenta Republiki w 1998 r.) bardzo aktualne dla Rządu zagadnienie konstytucyjne – chodzi o pytanie, czy po wyborach do Sejmu w 1996 r. można było zaaprobować program działania Rządu na cztery lata (do 2000 r.), zdając sobie sprawę z tego, że w roku 1998 zostanie wybrany nowy Prezydent Republiki, na ręce którego Rząd musi złożyć dymisję (art. 92, pkt 4 Konstytucji), a Prezydent w ciągu 15 dni ma przedstawić Sejmowi kandydaturę na Prezesa Rady Ministrów (art. 84, pkt 8 Konstytucji). Dobrze, że Sąd Konstytucyjny, zdając sobie sprawę (nie mógł nie zdawać), że Rządowi faktycznie chodziło jedynie o to, by wyjaśnić niejasność związaną z treścią normy zawartej w Konstytucji (art. 84, pkt 8), a mianowicie, czyją kandydaturę na stanowisko premiera może lub nie może zaproponować wyłącznie według własnego uznania nowo wybrany Prezydent Republiki w momencie, gdy funkcjonuje Rząd mający zaufanie nowo wybranego Sejmu i działający na podstawie zaaprobowanego przez Sejm programu, a nie o to, by zakwestionować korzystną dla niego uchwałę Sejmu aprobującą czteroletni program działania Rządu, nie uznał wspomnianego wniosku za fikcyjny, lecz rozpatrzył go z taką dokładnością, jakby dotyczył on typowej sprawy z zakresu „abstrakcyjnej kontroli norm”. Mówiąc o meritem wyroku, stanowisko Sądu Konstytucyjnego należy uznać za racjonalne i mniej lub bardziej przekonujące, ponieważ stwierdził, że Prezydent Republiki w takiej sytuacji (przypominającej okoliczności stosowania kurtuazyjnej zasady warunkowej dymisji rządu francuskiego) w pierwszej kolejności powinien zaproponować do rozpatrzenia przez Sejm kandydaturę osoby, która już pełni funkcję premiera, by upewnić się, czy Sejm nadal darzy ją zaufaniem. W przypadku gdy Sejm poprzez akceptację kandydatury potwierdza zaufanie do obecnego premiera, a w wyniku uzgadniania kandydatur na ministrów między premierem i nowym szefem państwa w nowym składzie Rządu, zatwierdzonym przez Prezydenta Republiki, pozostaje więcej niż połowa ministrów ze starego składu, pozostaje w mocy wcześniejszy czteroletni program działania Rządu, który uzyskał aprobatę Sejmu wybranego w 1996 r.⁴⁷

1.1.5. Na podstawie linii orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego dotyczącej niektórych bardzo wąskich aspektów działalności Rządu można przypuszczać, że w przeszłości miały miejsce lub mogły mieć miejsce przypadki, gdy data wskazana na dokumencie przyjętym na posiedzeniu Rządu i „wydanym”, tzn. publicznie ogło-

47 Więcej zob. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo...*, s. 750–753; V. Sinkevičius, *Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo išrinkus Respublikos Prezidentą konstitucinė doktrina: kai kurie argumentavimo aspektai*, „Jurisprudencija” 2009, nr 4 (118), s. 63–84.

szonym po upływie określonego czasu, może być niezgodna z datą danego posiedzenia. Wskazując na taką sytuację, Sąd Konstytucyjny w wyroku z 13 sierpnia 2007 r. podkreślił, że „praktyka publikowania [...] rozporządzeń rządowych, gdy akt prawny jest formalizowany (wydawany) bez wskazania daty posiedzenia [...] Rządu, na którym on został przyjęty, a podając późniejszą datę (na przykład datę jego podpisania) jest wadliwa. Jednak [...] to samo w sobie nie oznacza, że tylko na tej podstawie może być zakwestionowana zgodność danego aktu z Konstytucją w zakresie jego treści” (kursywa – E.Š.). Z drugiej strony, w świetle Konstytucji Litwy istnieje jednak możliwość zakwestionowania danego rozporządzenia Rządu w aspekcie prawidłowości trybu jego wydania.

1.1.6. Swoją drogą, w literaturze naukowej jeszcze w 2003 r. poddano krytyce fakt, że w zakresie wskazywania konkretnej podstawy ustawowej różnią się między sobą rozporządzenia Rządu, z których część nie zawiera preambuły i informacji o konstytucyjnej lub ustawowej podstawie jego przyjęcia, i dekrety Prezydenta Republiki, które zazwyczaj mają preambułę oraz zawierają wspomniane wyżej informacje⁴⁸. Jednak w wyroku z 1 maja 2006 r. Sąd Konstytucyjny (w oparciu o orzeczenie z 18 grudnia 2001 r.), jakby w reakcji na krytyczne opinie naukowe, wskazał, że zgodnie z Konstytucją Rząd nie musi wskazywać w jasny sposób ustawy, na jakiej zostało oparte (przyjęte) dane rozporządzenie: „Obowiązek wydawania wykonawczych aktów prawnych, zapewniających wykonanie ustaw dla Rządu wynika bezpośrednio z Konstytucji i ustaw, jeżeli ustawodawca go do tego upoważnił [...]. Jednakże Rząd nie ma obowiązku wskazywania w swoich aktach prawnych konkretnych ustaw [...], do których wykonania ma służyć dany akt”⁴⁹. Takie stanowisko można oceniać krytycznie dlatego, że wskazanie w preambule rozporządzenia Rządu konkretnej podstawy prawnej bądź – w przypadku braku preambuły – ogólnej podstawy konstytucyjnej (np. zarządzanie krajem lub wykonywanie ustaw) przyczyniłoby się do zagwarantowania jasności prawa, a przede wszystkim pewności prawa względem osób zainteresowanych (więcej na ten temat dalej, zob. paragraf 2.4, w którym mówi się o orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2018 r.).

1.1.7. Jedną z najbardziej problemowych (dotychczas wystarczająco niezbadanych) cech charakteryzujących litewskie prawo konstytucyjne w kontekście statusu Rządu została wykryta na początku 2014 r., gdy Sąd Konstytucyjny w wyroku z 24 stycznia tego roku nieoczekiwanie sformułował zupełnie nową (wcześniej nie rozważaną) pozytywną koncepcję o „formalnej nierozzerwalności” pierwszego etapu trybu zmiany Konstytucji (złożenie i zarejestrowanie poprawek do Konstytucji) z drugim jego etapem (czytanie projektu i pierwsze głosowanie). Co prawda, Kon-

48 E. Šileikis, *Alternatyvi...*, s. 467 (zwłaszcza przyp. 183).

49 Zob. *Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo...*, s. 767.

stytucja (art. 148 ust. 3) w sposób jednoznaczny stwierdza, że projekt nowelizacji Konstytucji nie może być zmieniany tylko między pierwszym a drugim głosowaniem (przerwa między nimi „nie może być krótsza niż 3 miesiące”), jednak w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 24 stycznia 2014 r. nieoczekiwanie (gdyż minęło ponad 21 lat, odkąd zaczęła obowiązywać Konstytucja!) zostało ukazane, że zasadnicze zmiany do projektu nowelizacji Konstytucji nie mogą być wprowadzone nawet przed pierwszym głosowaniem, gdyż w przeciwnym razie rzekomo doszłoby do zniekształcenia woli inicjatorów nowelizacji Konstytucji, którzy zarejestrowali odmienną poprawkę (nie ma znaczenia, czy oni wyrażają zgodę na wprowadzenie zmian do tekstu zarejestrowanej przez nich poprawki jeszcze przed pierwszym głosowaniem!). Wszystko to ma związek z Rządem pod tym względem, że właśnie Rząd w 2004 r. zaproponował (a Sejm wyraził na to zgodę) wprowadzenie istotnej zmiany do już zarejestrowanej poprawki (związanej z art. 150 Konstytucji), czyli zaproponował wpisanie do tekstu aktu konstytucyjnego o członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej (!) przed pierwszym głosowaniem nowej dodatkowej zasady mówiącej, że w sprawie propozycji rządowych dotyczących aktów prawnych Unii Europejskiej „Rząd może podejmować decyzje i rezolucje, w stosunku do których nie mają zastosowania przepisy art. 95 Konstytucji”. Celem takiej propozycji było zagwarantowanie, by Rząd – zgodnie z wykładnią przepisów art. 95 Konstytucji, sformułowaną we wspomnianym wyroku Sądu Konstytucyjnego z 29 listopada (w tzw. sprawie Danisco Sugar, zob. dalej paragraf 2.2) – nie musiał ogłaszać oficjalnie swoich decyzji (stanowiska Litwy) w sprawach unijnych aktów prawnych w czasie oficjalnego ogłaszania wszystkich rozporządzeń (z wyjątkiem tych z nich, które zawierają tajemnice państwowe), które są wydawane na posiedzeniach Rządu. Mimo że pierwotna wersja zarejestrowanej poprawki do Konstytucji wraz z uzupełnieniem do niej zaproponowanym przez Rząd została przyjęta w Sejmie w drugim głosowaniu 13 lipca 2004 r. (weszła w życie 14 sierpnia 2004 r.), a w wyroku z 27 czerwca 2007 r. Sąd Konstytucyjny *explicite* uznał ją za podstawę do skorygowania, „reinterpretacji” wcześniej opracowanej oficjalnej doktryny związanej z interpretacją przepisów art. 95 Konstytucji, ona ewidentnie nie spełnia wymogów określających tryb zmiany Konstytucji, które zostały sformułowane przez Sąd Konstytucyjny w wyroku z 24 stycznia 2014 r.

Jednak taka z naukowego punktu widzenia dostrzegalna pikanteria problemu (rozdzźwięk pomiędzy zaskakującą nową doktryną dotyczącą procedury zmiany Konstytucji a praktyką zmiany Konstytucji w związku z akcesją do Unii Europejskiej), któremu nie należy przydawać zbyt dużego znaczenia i który może być łagodzony przez wydawanie przychylnych Unii Europejskiej interpretacji⁵⁰, w samym

50 Więcej zob. E. Šileikis, *The influence of Lithuania's membership in the European Union on the interpretation of the Lithuanian Constitution*, [w:] *Lithuanian Legal System under the Influence of European Union Law. The 10th Anniversary of the European Union* (collection of scientific articles on the influence of European Union law on the Lithuanian law), Vilnius 2014, s. 86–88.

Sądzie Konstytucyjnym, jak się wydaje, nie budzi zmartwienia. W wyroku z 2 marca 2018 r. została dokonana ocena określonych w ustawie o Rządzie narad, które są organizowane przed posiedzeniami Rządu w celu omówienia kwestii związanych z unijnymi aktami prawnymi (stanowiska Litwy dotyczącego aprobaty tych aktów). W przywołanym wyroku nawet nie wspomniano o tym, kiedy i z czyjej inicjatywy znalazła się w akcie konstytucyjnym o członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej ostatnia zasada (art. 4), mówiąca, że w zakresie podjętych przez Rząd decyzji i rezolucji w sprawie propozycji związanych z aktami prawnymi Unii Europejskiej „przepisy art. 95 Konstytucji nie znajdują zastosowania”. Jednak należy podkreślić, iż w tym samym wyroku z 2 marca 2018 r. Sąd Konstytucyjny wypowiedział się, że zawarty w art. 4 aktu konstytucyjnego wyjątek od zasady w świetle historii jego ustanowienia (*travaux préparatoires*) nie oznacza, że wobec decyzji i rezolucji Rządu w sprawach unijnych aktów prawnych nie ma zastosowania nawet wymóg art. 95 Konstytucji, stwierdzający, że rozporządzenia Rządu są podejmowane „większością głosów wszystkich członków”. Dlatego Sąd Konstytucyjny uznał, że przepis art. 41-1 ustawy o Rządzie, który umożliwia podejmowanie rządowych decyzji i rezolucji nie głosami wszystkich członków Rządu, ale tylko większością głosów uczestniczących w naradzie jego członków, jest niezgodny z Konstytucją (art. 95 ust. 1) (więcej o naradzie organizowanej przed posiedzeniem – zob. paragraf 2.2).

1.2. Podstawy statusu Prezesa Rady Ministrów

Podstawą statusu Prezesa Rady Ministrów jest konstytucyjna zasada mówiąca, że on „reprezentuje [...] Rząd i kieruje jego pracami” (art. 97 ust. 1 Konstytucji Litwy). Jaką szczegółową treść prawną zawiera pojęcie „kieruje”? Poniekąd jest to retoryczne pytanie związane z ekonomią lub politologią.

Po pierwsze, Konstytucja Litwy, w odróżnieniu od Konstytucji Polski (art. 148 pkt 7), nie zawiera wypunktowanej listy kompetencji Prezesa Rady Ministrów (być może pośrednio chcąc uniknąć nadmiernego wzmocnienia indywidualnego statusu premiera). Lista uprawnień jako sposób regulacji konstytucyjnej z jednej strony służy szczegółowemu określeniu kompetencji Sejmu i Prezydenta Republiki (odpowiednio ujętych w 20 i 24 punktach, zob. art. 67 i art. 84), a z drugiej – znacznie bardziej abstrakcyjnemu, w istocie wyrывkowemu „zilustrowaniu” kompetencji Rządu (ujętych tylko w siedmiu punktach, zob. art. 94, por. 12 punktów określonych w art. 146 ust. 4 Konstytucji RP).

Po drugie, prawnie nie da się określić idealnej „końcowej” listy elementów, z których składa się kierowanie pracami Rządu (a także jego reprezentowanie) przez premiera. Na przykład katalog uprawnień premiera (wykonywanie obowiązków, funkcji), ujętych w 13 punktach ustawy o Rządzie (art. 24, redakcja z 17 stycznia 2013 r.), w istocie ma charakter „naprowadzający” ze względu na to, że w ostatnim,

14 punkcie, abstrakcyjnie stwierdza się: „wykonuje inne obowiązki Prezesa Rady Ministrów powierzone na podstawie Konstytucji Republiki Litewskiej, niniejszej ustawy i innych ustaw”.

Minimalny poziom jasności prawnej jest wystarczającą podstawą do wydania interpretacji konstytucyjnej mówiącej, że premier: a) decyduje o opracowaniu programu działania Rządu i jego złożeniu w Sejmie, a także o priorytetach i kierunkach realizacji programu działania Rządu, zaaprobowanego w drodze uchwały Sejmu (por. przepis art. 148 pkt 4 Konstytucji RP: „określa [...] sposób jej wykonywania” i przepis art. 65 ustawy zasadniczej Niemiec: „określa kierunki polityki”); b) wydaje niezbędne indywidualne akty wykonawcze⁵¹; c) określa porządek obrad Rządu (poprzez włączenie do porządku obrad poszczególnych kwestii lub ich wyłączenie); d) zwołuje posiedzenia Rządu i im przewodniczy; e) nie kieruje ministerstwami, jako że to powinni czynić ministrowie (art. 98 ust. 1 Konstytucji); f) nie mianuje wiceministrów, jako że to jest jednym z podstawowych zadań ministrów z zakresu kierowania ministerstwami.

Mówiąc o siedmiu punktach zawartych w art. 148 Konstytucji RP, w których szczegółowo zostały określone kompetencje Prezesa Rady Ministrów (funkcje), należy zauważyć, że:

a) sześć punktów (1–5 i 7) w mniejszym lub większym stopniu mogłoby mieć związek (zastosowanie) ze statusem premiera Litwy. Wprawdzie jego funkcja, a zarazem uprawnienie „[...] kontroluje pracę członków Rady Ministrów” (pkt 5) nie mogłoby być formalnie (dosłownie) rozumiane w tym sensie, że premier Litwy konstytucyjnie jest uprawniony do sprawowania jednoosobowej kontroli nad sposobami kierowania przez właściwych ministrów ministerstwami, a w szczególności wiceministrami lub szefami instytucji działających przy ministerstwach (zob. w tekście poniżej). Wiadomo, że zgodnie z litewską Konstytucją (art. 96 ust. 2) minister bezpośrednio podlega premierowi. Dlatego Sąd Konstytucyjny w wyroku z 23 listopada 1999 r. w sposób uzasadniony i przekonujący wyjaśnił, iż „to oznacza, że zgodnie z prawem minister nie jest podporządkowany żadnym innym podmiotom [w zwykłej sytuacji nawet Prezydentowi Republiki – przyp. E.Š.], zaś w świetle Konstytucji polecenia ministrowi może wydawać tylko Prezes Rady Ministrów, a w przewidzianych w Konstytucji przypadkach [?] – Prezydent Republiki. Żadnym innym podmiotom [np. Przewodniczącemu Sejmu, szefowi najliczniejszego klubu poselskiego lub liderowi opozycji, o którym mowa w regulaminie Sejmu] Konstytucja nie nadaje prawa do wydawania poleceń ministrom”;

b) jeden punkt (7, w którym mówi się: „jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej”) – w odniesieniu do litewskiej Konstytucji oraz ustaw zgodnych z Konstytucją (m.in. wielokrotnie nowelizowanej ustawy o służbie państwo-

51 Więcej zob. np. A. Andruškevičius, *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, Vilnius 2008, s. 163–173.

wej, w tym doskonałej koncepcji o służbie państwowej⁵², a także ustawy o Rządzie – musiałby być sprecyzowany, bowiem premier Litwy, w odróżnieniu od Prezesa Rady Ministrów Polski (lub Kanclerza Republiki Federalnej Niemiec), właściwie jest nie zwierzchnikiem służbowym wszystkich urzędników państwowych, ale:

- po pierwsze, bezpośrednim i wyłącznym naczelnikiem wybranego (zaakceptowanego) przez niego i obdarzonego osobistym zaufaniem politycznym urzędnika, a mianowicie kanclerza Rządu, który kieruje Kancelarią Rządu⁵³;
- po drugie, bezpośrednim, ale nie jedynym naczelnikiem doradców Prezesa Rady Ministrów (urzędników obdarzonych osobistym zaufaniem politycznym), którzy z polecenia premiera na stanowisko są mianowani przez kanclerza Rządu, przed którym ponoszą „odpowiedzialność” (mimo że „są podwładnymi” premiera)⁵⁴;
- po trzecie, warunkowym (pośrednim) szefem Kancelarii Rządu, która obsługuje Rząd i organizuje jego posiedzenia oraz wydaje rozporządzenia rządowe, a także urzędników niepolitycznych i innych pracowników, których zatrudnia i zwalnia kanclerz Rządu, będący ich bezpośrednim szefem⁵⁵;
- po czwarte, nie jest i konstytucyjnie nie może być typowym naczelnikiem urzędników niepolitycznych, którzy pracują w ministerstwach (w urzędach działających przy ministerstwach) lub w innych (wyspecjalizowanych) urzędach rządowych i są zatrudniani przez kierowników wspomnianych instytucji oraz urzędów (ministrów, dyrektorów departamentów działających przy ministerstwach) lub przez innych upoważnionych urzędników (np. przez kanclerza ministerstwa, o którym mowa w ustawie).

Należy zauważyć, że Sąd Konstytucyjny, najprawdopodobniej ze względu na rosnące w określonym czasie wpływy premiera w zakresie powoływania i odwoływania wiceministrów, w wyroku z 23 listopada 1999 r. wyjaśnił, że „zgodnie z Konstytucją Prezesowi Rady Ministrów w drodze ustawy nie może być nadane prawo do mianowania wiceministrów, kierowników departamentów działających przy ministerstwach oraz ich zastępców, a także kierowników innych urzędów rządowych, ponadto Prezesowi Rady Ministrów w drodze ustawy nie może być nadane prawo do stosowania kar dyscyplinarnych wobec tychże urzędników lub prawo do ich nagradzania”. W przeciwnym razie doszłoby do zaprzeczenia konstytucyjnych kompetencji ministra w zakresie kierowania ministerstwem. W myśl wspomnianego orzeczenia Sądu Konstytucyjnego minister „ma prawo” do wydawania wszystkim pracownikom

52 Więcej zob. np. V. Vaičaitis, *Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija*, „Teisė” 2011, nr 78, s. 119–136.

53 Art. 45 ust. 1 ustawy o Rządzie (redakcja z 17 stycznia 2013 r.).

54 Art. 44 ust. 2 ustawy o Rządzie (redakcja z 17 stycznia 2013 r.), art. 45 ust. 2 pkt 9 ustawy o Rządzie (redakcja z 17 stycznia 2013 r.).

55 Art. 45 ust 2 pkt 9 ustawy o Rządzie (redakcja z 17 stycznia 2013 r.).

ministerstwa wiążących poleceń, żądania wykonania zleconych zadań oraz stosowania środków dyscyplinarnych i innych środków wobec pracowników ministerstwa, którzy nie wykonują jego poleceń”;

- po piąte, nie jest zwykłym (bezpośrednim) naczelnikiem dyrektora Departamentu Służby Państwowej (działającej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych) odgrywającego dużą rolę w realizacji polityki państwa w ramach służby państwowej, który w pierwszej kolejności podlega ministrowi spraw wewnętrznych;

c) jeszcze jeden punkt (6, w którym stwierdza się: „sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym [...]”) w żaden sposób nie współgra z Konstytucją Litwy w takim aspekcie, że zgodnie z nią kontrolę administracyjną działalności samorządu lokalnego pod względem jej legalności wykonuje specjalny, wyznaczony przez Rząd pełnomocnik (art. 123 ust. 2 Konstytucji Litwy). Litewski Sejm w ramach polityki oszczędnościowej kilkakrotnie rozważał możliwość zrezygnowania z odrębnej (specjalnej) regulacji nadzoru administracyjnego nad działalnością gmin oraz podejmował w tym kierunku pewne działania (m.in. mające na celu połączenie wspomnianej regulacji z regulacją dotyczącą zarządzania jednostkami administracyjnymi wyższego szczebla), jednak po „celnej ripocie” Sądu Konstytucyjnego, zawartej w wyroku z 18 lutego 1998 r., wspomniana regulacja dotychczas istnieje, tzn. obowiązuje nie tylko na poziomie przepisu konstytucyjnego, lecz także na poziomie specjalnej ustawy wdrażającej ten przepis⁵⁶.

Jednym z delikatnych elementów dotyczących niedookreślonych w ustawie o Rządzie relacji między premierem a ministrami jest kwestia uzupełnienia opracowanego przez premiera porządku obrad Rządu o kwestię zaproponowaną przez ministra i popartą głosami większości uczestników posiedzenia, być może przeciw woli premiera. Taka możliwość przez pewien czas nie była uregulowana w ustawie o Rządzie w sposób jasny, a mianowicie przepisy jednoznacznie nie określały warunku mówiącego, że propozycję ministra w sprawie uzupełnienia porządku obrad najpierw powinien zaaprobować sam premier. Abstrakcyjny charakter regulacji pozwalał sądzić, że bardzo aktualna („paląca”) dla poszczególnego ministra sprawa, która nie była wcześniej zgłoszona i nie została uzgodniona w zwykłym trybie (w ramach uzgodnień międzyresortowych lub z Kancelarią Rządu), tzn. po prostu została „przyniesiona” na posiedzenie Rządu, może być wniesiona do porządku obrad w momencie, gdy przewodniczący posiedzeniu premier uprzejmie pyta, czy są propozycje dotyczące porządku obrad, a tymczasem minister w odpowiedzi na to zgłasza swoją propozycję i prosi o uzupełnienie porządku obrad o bardzo ważną

56 Więcej zob. nowa redakcja ustawy nr VIII-730 o sprawowaniu nadzoru administracyjnego nad działalnością gmin z 13 września 2018 r., Rejestr Aktów Prawnych nr XIII, poz. 1477. Ustawa o sprawowaniu nadzoru administracyjnego nad działalnością gmin została uchwalona 14 maja 1998 r. („Valstybės žinios” z 1998 r., nr 51, poz. 1392).

dla niego sprawę. Po jakimś czasie Sejm znowelizował ustawę o Rządzie, której art. 40 (redakcja ustawy z 17 stycznia 2013 r.) w tej chwili jednoznacznie stwierdza, że w przypadku propozycji ministra o uzupełnienie porządku rozpoczynającego się rządowego posiedzenia, którego ostateczna wersja jest „zatwierdzana” na początku obrad, decydujące znaczenie ma nie tylko aprobatą wszystkich (ich większości) uczestników posiedzenia, ale również zasada mówiąca, iż *taką propozycję ministra uczestnikom posiedzenia Rządu przekazuje premier, działający formalnie z własnej inicjatywy*⁵⁷. Oczywiście, mając na myśli litewską Konstytucję (zasadę kierowania pracami Rządu przez Prezesa Rady Ministrów), w sensie prawnym z trudem da się wyobrazić ponoszenie przez premiera częstych lub powtarzających się porażek politycznych, gdyby większość uczestników posiedzenia Rządu zajęła przeciwne stanowisko, tzn. jeśli uczestnicy nie udzieliliby poparcia dla propozycji premiera, chociaż w rzeczywistości ona nie jest jego autorstwa, lecz konkretnego ministra. Z drugiej strony, da się zrozumieć i uzasadnić obecnie zawartą w ustawie o Rządzie regulację, zgodnie z którą minister nie może wprost zwracać się do uczestników posiedzenia z wnioskiem o uzupełnienie porządku obrad o kwestię w sprawie istotnego dla niego projektu, ale powinien najpierw uzyskać aprobatę Prezesa Rady Ministrów, który w przypadku wyrażenia zgody zwraca się w swoim imieniu do uczestników posiedzenia w sprawie „uprzywilejowanego” wniesienia pod obrady kwestii, która nie została złożona i uzgodniona w trybie zwykłym.

Jak już wspomniano, litewska Konstytucja z 1992 r., inaczej niż tymczasowa ustawa zasadnicza z 11 marca 1990 r., nie przewiduje powołania wicepremiera, tzn. stałego zastępcy Prezesa Rady Ministrów, który byłby członkiem Rządu i w razie konieczności mógłby zastąpić – przebywającego na urlopie, w podróży służbowej lub na chorobowym – szefa Rządu (por. wicekanclerz Niemiec, o którym mowa w art. 69 ustawy zasadniczej Niemiec, na stanowisko którego Kanclerz Federalny mianuje jednego z federalnych ministrów). Takie rozwiązanie znaczy, że Prezydent Republiki musi wydać dekret w sprawie zastąpienia przebywającego na urlopie Prezesa Rady Ministrów przez poszczególnego ministra (zazwyczaj zaproponowanego przez samego Prezesa Rady Ministrów).

W tych okolicznościach warto zwrócić uwagę na subtelny charakter litewskiego „niepisanego” prawa konstytucyjnego i częściowo prawa pracy w tym aspekcie, że w ostatnich latach: a) Prezesi Rady Ministrów akcentowali realizację konstytucyjnego prawa do wypoczynku poprzez „branie” urlopu na mocy prawa, jak np. konserwatysta Andrius Kubilius (lata 2008–2012), który odbywał pokazowe

57 Art. 40 ust. 3 ustawy o Rządzie (redakcja z 17 stycznia 2013 r.) zawiera przepis mówiący: „Prezes Rady Ministrów ma prawo na posiedzeniu Rządu zaproponować wniesienie do porządku obrad także nowych kwestii. Propozycje wniesienia pod obrady Rządu nowych kwestii Prezesowi Rady Ministrów może zgłosić minister w trybie określonym w regulaminie pracy rządu. W sprawie ww. propozycji odbywa się głosowanie. Jeżeli w ww. kwestii nie zostanie podjęta pozytywna decyzja [kursywa – E.Š.], powinna ona być przekazana do rozpatrzenia w trybie określonym w Regulaminie pracy Rządu”.

długie wycieczki rowerowe po malowniczych zakątkach Litwy, socjaldemokrata Algirdas Butkevičius (lata 2012–2016) lub delegowany przez partię Chłopów i Zielonych Saulius Skvernelis (lata 2016–2018), którzy wyjeżdżali do zagranicznych kurortów; b) Prezydenci Republiki, którzy wydawali dekrety w sprawie udzielania urlopu premierom, osobiście albo nie wychodzili na urlop, albo formalnie nie czynili tego w takim stopniu lub na takim poziomie, aby to wymagało zastępstwa przez Przewodniczącego Sejmu. Na przykład Dalia Grybauskaitė (lata 2009–2018) nigdy nie wyjeżdżała na wakacje (lub nie zatrzymywała się w celach wypoczynkowych w litewskich kurortach), tym samym przez ostatnie dziesięciolecie stwarzając tytanicznym wysiłkiem pielęgnowany wizerunek szefa pracoholika (swoisty precedens). Co prawda, były Prezydent Republiki Valdas Adamkus (lata 1998–2003, 2004–2009) tradycyjnie brał urlop każdego roku i wypoczywał – otwarcie – nawet w odległych krajach (np. w meksykańskim kurorcie), jednak było to związane z możliwością zapewnienia rutynowego kierowania państwem dzięki współczesnym środkom komunikacji elektronicznej (pozwalającej m.in. otrzymywać, omawiać, podpisywać lub wetować w Sejmie uchwalone ustawy), a z uwagi na realność tego procesu nie widziano potrzeby stosowania instytucji zastępstwa Prezydenta Republiki, który „nie może wykonywać swoich obowiązków” (o tej instytucji mowa w art. 89 ust. 2 Konstytucji). Ukształtowana w ciągu ostatnich 20 lat konstytucyjna tradycja w zakresie „brania” lub „nieformalizowania” urlopu przez Prezydenta Republiki nie koresponduje zatem z tradycją urlopu Prezesa Rady Ministrów, o którego udzieleniu ogłasza się w dekreście Prezydenta Republiki.

Ponadto, dotychczas na Litwie (w latach 2004–2018) polityczne i prawne emocje podsycają wypowiedzi obecnych i byłych sędziów Sądu Konstytucyjnego w Sejmie lub w mediach dotyczące niewykonanego przez Sejm wątpliwego wyroku Sądu Konstytucyjnego z 1 lipca 2004 r. (podlegającego krytyce w aspekcie prawnopoprównawczym), a mianowicie jego systematycznego ignorowania przez parlament (nadaremnie tworzący grupy robocze i odrzucający ich propozycje), który dotychczas nie uchwalił przepisów regulujących coroczny urlop członków Sejmu. Zdaniem Sądu Konstytucyjnego uregulowania tej kwestii wymaga zawarte w art. 49 ust. 1 Konstytucji Litwy prawo „każdego pracownika” do „corocznego płatnego urlopu”. Jednak Sejm ripostował, że takie rozwiązanie, z wyjątkiem kilku krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w zasadzie nie istnieje w parlamentach Europy Zachodniej. W tym kontekście unikatowy charakter tej sytuacji polega na tym, że w ostatnich dziesięcioleciach nie było wielkich sporów lub zastrzeżeń dotyczących uregulowanego w ustawie o Rządzie corocznego urlopu Prezesa Rady Ministrów (lub innego członka Rządu), którym może być członek Sejmu⁵⁸.

58 Jak wspomniano na wstępie, art. 13 ust. 9 ustawy o Rządzie (redakcja z 29 czerwca 2018 r.) zawiera przepis mówiący, że „Członkowie Rządu mają prawo do urlopu wynoszącego co najmniej 20 dni roboczych”.

Zdumiewa i budzi ironiczny uśmiech fakt, że w ustawie o urządzie Prezydenta Republiki również nie została uregulowana kwestia corocznego płatnego urlopu Prezydenta Republiki, jak to ma miejsce w przypadku „każdej osoby pracującej” (?!), na co od dawna mógł (gdyby chciał) z wytrwałością wskazywać Sąd Konstytucyjny, w określonych orzeczeniach cytujący niniejszą ustawę, ją wskazujący lub stosujący. Tak więc prawna tradycja związana z uregulowanym w ustawie o Rządzie corocznym urlopem Prezesa Rady Ministrów (podczas którego zazwyczaj dochodzi do spotęgowania ataków na będącego w podróży wakacyjnej i niemożącego się bronić premiera) w porównaniu z brakiem ustawowego uregulowania corocznego urlopu członków Sejmu lub Prezydenta Republiki wydaje się osobliwa pod względem politycznym, kulturowym i prawnym.

1.3. Podstawy statusu ministrów

Jak wspomniano powyżej, podstawą statusu ministra są nadane mu wyłączne kompetencje w zakresie kierowania ministerstwem, np. mianowanie wiceministrów – jeżeli takie stanowisko jest określone w ustawie⁵⁹ – według własnego uznania (jednoosobowo, z pominięciem niewiążących propozycji innych podmiotów, a także swobodnie traktując propozycje partnerów politycznych, którzy zawarli umowę koalicyjną), niezależnie od zaleceń Prezesa Rady Ministrów lub planów partnerów koalicyjnych zamierzających delegować na stanowiska wiceministrów swoich przedstawicieli.

Jednym z najbardziej jaskrawych przykładów oddających sposób realizacji tego uprawnienia wydaje się sytuacja, która miała miejsce pod koniec 2012 r., gdy minister spraw zagranicznych Linas Linkevičius⁶⁰, prawdopodobnie za aprobatą (poparciem) Prezydent Republiki, samodzielnie mianował wszystkich (trzech) wiceministrów i tym samym zignorował umowę koalicyjną, która przewidywała prawo delegowania do Ministerstwa Spraw Zagranicznych przez poszczególnych partnerów koalicyjnych swoich przedstawicieli na stanowiska wiceministrów⁶¹.

Konstytucyjna zasada mówiąca o wyłącznej kompetencji ministra w dziedzinie kierowania poszczególnym ministerstwem, jak wspomniano powyżej, przesądza o niemożliwości powołania ministra bez teki. Ta kwestia stała się przedmiotem dyskusji i wątpliwości w momencie, gdy Litwa, która postanowiła podjąć próbę re-

59 Wcześniej obowiązywały i takie ustawy (redakcje ustawy o Rządzie), w których zamiast ministerialnej funkcji wiceministra była określona ministerialna funkcja politycznie wpływowego *sekretarza stanu*. W sprawie zakresu uprawnień sekretarza stanu krytyczne stanowisko zajął Sąd Konstytucyjny (wyrok z 23 listopada 1999 r.). Obecnie taki urząd nie istnieje (co prawda, oprócz wiceministra istnieje urząd kanclerza ministerstwa).

60 Ten doświadczony polityk zajmował to samo stanowisko także w grudniu 2018 r., kiedy redagowanie tego opracowania dobiegało końca.

61 Więcej zob. np. prasa z tamtego okresu.

negocjacji umowy z Unią Europejską w celu przedłużenia terminu zamknięcia jedynej elektrowni atomowej w kraju (i państwach bałtyckich), ustalonego podczas negocjacji akcesyjnych Litwy do UE, i nadała – w zasadzie tylko na czas prowadzenia negocjacji – status ministra nadzwyczajnego i pełnomocnego sygnatariuszowi Aktu Niepodległości Litwy z 11 marca 1990 r. Aleksandrasowi Abišale (pełniącemu w 1992 r. przez kilka miesięcy funkcję premiera), który w tym czasie aktywnie nie uczestniczył w życiu politycznym, a pracował jako doradca biznesowy w sektorze prywatnym. Co prawda, status członka Rządu, tzn. status ministra bez teki, w sensie politycznym i prawnym byłby bardziej pomocny w dążeniu do tego celu. Niewykluczone, że brak takiego umocowania miał wpływ na to, że wspomniane negocjacje (próba ich rozpoczęcia poprzez nadanie negocjatorowi najwyższej rangi dyplomatycznej) skończyły się całkowitym politycznym fiaskiem.

W społeczeństwie litewskim największy rezonans wywołały następujące problemy o charakterze konstytucyjnym lub politycznym, związane z pozycją ustrojową ministra:

- a) w ostatnich latach – polityczna obietnica ministra środowiska (dana przez telefon burmistrzowi jednej z gmin) o wniesienie w trybie pilnym pod obrady Rządu projektu rozporządzenia w sprawie wyeliminowania konkretnej przeszkody uniemożliwiającej legalizację pewnego luksusowego obiektu budowlanego; stosowanie takiego pilnego trybu – jak wyraźnie dał do zrozumienia Sąd Konstytucyjny po rozpatrzeniu określonej sprawy – doprowadziło do złamania Konstytucji (więcej zob. dalej, paragraf 2.1);
- b) we wcześniejszych latach – fakt, który pod koniec 2003 r. wyszedł na jaw i stał się częścią skandalu z udziałem Prezydenta Republiki (podstawą jego impeachmentu), a mianowicie podpisanie (kontrasygnata) przez ministra spraw wewnętrznych dekretu Prezydenta Republiki w sprawie nadania obywatelstwa litewskiego w drodze wyjątku dla osoby, która wcześniej posiadała obywatelstwo litewskie, ale utraciła je w wyniku tego, że zwróciła się z prośbą do obcego państwa o nadanie jej obywatelstwa danego kraju i je przyjęła. Minister właściwy do takich spraw w Konstytucji Litwy nie jest wymieniony wprost (dosłownie), ale na jego istnienie – w domyśle – wskazuje zawarty w przepisie art. 85 Konstytucji wymóg mówiący, że dekrety Prezydenta Republiki, o których mowa w art. 84 ust. 21 Konstytucji („w trybie przewidzianym w ustawie nadaje obywatelstwo Republiki Litewskiej”) wchodzi w życie dopiero po ich podpisaniu (dokonaniu kontrasygnaty) przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Ustawodawca określił następujący model kontrasygnaty: dekrety o nadaniu obywatelstwa dodatkowo powinny być podpisane przez ministra spraw wewnętrznych. Problem powstał na skutek odkrytej w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 30 grudnia 2003 r. praktyki (wynikającej z komfortu zarządzania lub pośpiechu), że minister spraw wewnętrznych jako pierwszy podpisywał projekt dekretu Prezydenta Republiki, który jakby „dokonywał kontrasygnaty” podpisu ministra, składając swój podpis później, chociaż zgodnie

z Konstytucją Litwy formalnie te czynności powinny następować w odwrotnej kolejności (najpierw Prezydent Republiki wydaje dekret, jednak aby mógł on wejść w życie, dodatkowo musi być podpisany przez ministra spraw wewnętrznych). Pod względem zarządzania i racjonalności możliwa jest dyskusja o tym, czy ma sens ściśle przestrzeganie kolejności (sekwencji czasowej) składania podpisów na tym samym akcie (dekrecie) przez dwóch urzędników, gdy według formuły art. 85 Konstytucji Litwy „warunkiem wejścia w życie dekretów [...] jest ich kontrasygnata”, tym bardziej że odpowiedzialność za taki dekret spoczywa na ministrze, który go podpisał⁶². Dlatego poniekąd można zrozumieć i wyrazić współczucie dla ówczesnego bardzo taktownego ministra spraw wewnętrznych, który jako polityk i menadżer nie w pełni świadomy niedoskonałości powstałej przez wiele lat praktyki kontrasygnowania takich aktów, był zmuszony jak student na egzaminie odpowiadać na dość ostre pytania sędziów Sądu Konstytucyjnego chcących wiedzieć, dlaczego dokonując kontrasygnaty, postępowano wbrew wymogom, a mianowicie głowa państwa podpisywała dekret dopiero po złożeniu podpisu przez ministra (zgodnie z powiedzeniem „stawiać wóz przed koniem”). Poza tym kryterium odpowiedzialności politycznej za kontrasygnowany dekret („odpowiedzialność [...] spoczywa na [...] ministrze”) jest wystarczający, by stwierdzić, że pierwsza osoba podpisująca dekret (minister) tym samym akcentuje swoją odpowiedzialność, której nie przyjmuje na siebie Prezydent Republiki, podpisujący akt na późniejszym etapie. Jednak Sąd Konstytucyjny obstawał przy innej interpretacji pojęcia kontrasygnaty.

Minister (jak i premier) może być członkiem Sejmu (art. 60 ust. 2 Konstytucji Litwy), jednak zgodnie z art. 99 Konstytucji (dla jego interpretacji duże znaczenie miał wyrok Sądu Konstytucyjnego z 1 lipca 2004 r. w sprawie ograniczeń w zakresie wykonywania innej działalności przez członka Sejmu) członek Sejmu nie może wykonywać żadnej innej pracy zarobkowej, z wyjątkiem obowiązków partyjnych, lub brać udziału w urzędach honorowych (bądź pełnić funkcji „na zasadzie dobrovolności”) w innych instytucjach lub przedsiębiorstwach, np. nie może być radnym gminy (tę kwestię Sąd Konstytucyjny wyjaśnił w wyroku z 30 maja 2003 r.). Ani członek Sejmu, ani minister, inaczej niż sędziowie (art. 113 ust. 1 Konstytucji), nie może otrzymywać wynagrodzenia nawet z tytułu pracy akademickiej, chociaż może pobierać wynagrodzenie z tytułu oryginalnej (unikatowej) działalności artystycznej (w wyjątkowych przypadkach taką działalnością może być wygłaszanie bardzo oryginalnych wykładów, ale prowadzenie regularnych lekcji dla studentów według ustalonego rozkładu zajęć i na podstawie standardowego programu zatwierdzonego przez uczelnię wyższą taką działalnością nie jest).

62 Takie sformułowanie zostało zawarte w ostatnim zdaniu art. 85 Konstytucji Litwy. Jednak zasada ta, jak wyjaśnił Sąd Konstytucyjny w opinii z 31 marca 2004 r., nie dotyczy sytuacji, gdy Prezydent Republiki, wydając (nawet podpisany przez ministra) dekret, w sposób rażąco narusza Konstytucję i w związku z tym jest pociągany do odpowiedzialności w trybie złożenia z urzędu.

O osobistej cywilnoprawnej („materialnej”) odpowiedzialności ministra za wyrażoną ministerstwu szkodę wskutek bezprawnego nałożenia kar służbowych na urzędników ministerstwa lub kierowników urzędów działających przy ministerstwie zob. w tekście poniżej (paragraf 2.3).

Gdy w grudniu 2018 r. redagowanie tego opracowania dobiegało końca, nieoczekiwanie wyszła na jaw wspomniana na wstępie sprawa dotycząca politycznego statusu ministrów (oraz premiera, który stracił do nich zaufanie) – mowa o podjęciu przez Prezesa Rady Ministrów kroków niemających analogii w latach 1992–2017, gdy 3 grudnia 2018 r. podczas konferencji prasowej niespodziewanie ogłosił on swój zamiar skierowania do Prezydenta Republiki wniosków w sprawie odwołania trzech ministrów, którzy kierowali odpowiednio pracami w dziedzinach oświaty i nauki, środowiska oraz kultury. Jeśli nie wszyscy ministrowie, to przynajmniej dwóch z nich dowiedziało się o tych zamiarach premiera tuż przed ich ogłoszeniem (z godzinnym lub półgodzinnym wyprzedzeniem), co oznacza, że nie byli poinformowani w rozsądnym przedziale czasowym, a ponadto nie otrzymali propozycji podania się do dymisji. Takie wnioski na ręce Prezydenta Republiki zostały złożone 5 grudnia 2018 r. Niemniej jednak w nazwach dwóch z trzech dekrétów, wydanych przez Prezydenta Republiki 7 grudnia 2018 r. i „formalizujących” odwołanie ministrów, wskazana jest ich dymisja z własnej woli (a tylko w jednym – odwołanie)⁶³. Z interdyscyplinarnego punktu widzenia warto zauważyć, że od dawna spodziewano się odwołania minister oświaty i nauki ze względu na strajk (nauczycieli niezadowolonych z tzw. etatowego wynagrodzenia – reformy wprowadzającej ustawową regulację wynagrodzeń nauczycieli) i protest okupacyjny nauczycieli w siedzibie Ministerstwa Oświaty i Nauki, jednak zamiar odwołania innych dwóch ministrów był całkowicie niespodziewany, w związku z czym niektórzy oponenci (krytycy) taki krok Prezesa Rady Ministrów odebrali jako nieoficjalne oświadczenie mówiące, że on (przygotowuje się) do udziału w wyborach prezydenckich w maju 2019 r. Co jeszcze ciekawsze: a) prawo ministra środowiska i minister kultury do bycia odpowiednio wysłuchanymi w sprawie dymisji zagwarantował nie premier, lecz Prezydent Republiki, która wyraziła wątpliwość, czy istnieje podłoże ich odwołania na wniosek premiera, jednak wskazani ministrowie – dla których głowa państwa była skłonna udzielić poparcia politycznego i nie odwoływać ich ze stanowiska – stwierdzili, że nie widzą możliwości kontynuowania pracy (a minister kultury powiedziała, że czuje się upokorzona skrajnymi działaniami premiera i dalsza praca w Rządzie byłaby wyrazem braku poczucia

63 Zob. dekret nr 1K-1483 Prezydenta Republiki z 7 grudnia 2018 r.: a) „w sprawie [...] zwolnienia [...] Ministra Środowiska [...]” (TAR, 2018-19989), który zgodnie z pkt 2 wchodzi w życie tego samego dnia; b) dekret nr 1K-1484 „w sprawie [...] zwolnienia [...] Minister Oświaty i Nauki [...]” (TAR, 2018-19990), który zgodnie z pkt 2 wchodzi w życie tego samego dnia; c) dekret nr 1K-1485 „w sprawie [...] zwolnienia [...] Minister Kultury [...]” (TAR, 2018-19991), który zgodnie z pkt 2 wchodzi w życie z dniem 21 grudnia 2018 r.

własnej godności); b) w nazwie dekretu Prezydent Republiki, datowanego 7 grudnia 2018 r. w sprawie ministra środowiska mówi się o *odwołaniu* tego polityka, zaś w wydanym tego samego dnia dekrete w sprawie minister kultury – o jej *dymisji*; c) dymisja minister kultury, mimo że została stwierdzona poprzez wydanie 7 grudnia 2018 r. dekretu Prezydent Republiki, jednak jego wejście w życie było powiązane z dniem 21 grudnia tego samego roku, tym samym dając minister możliwość pełnienia obowiązków przez 14 dni, pomimo sugestii premiera, by została ona niezwłocznie odwołana.

1.4. Niektóre podobieństwa i różnice w porównaniu z Konstytucją RP z 1997 r.

W kontekście omawianego tematu ogólne porównanie Konstytucji Litwy z 1992 r. z Konstytucją Polski z 1997 r. (w aspekcie określonego w nich statusu Rady Ministrów i jej Prezesa)⁶⁴ wskazuje na istnienie zarówno podobieństw, np. w zakresie wspomnianego „półprezydenckiego” systemu rządów (art. 154 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), jak i różnic, np. w zakresie kontrasygnaty aktów Prezydenta Rzeczypospolitej lub kwestii mówiącej, że w Polsce głowa państwa, bez formalnej zgody Sejmu (uchwały wyrażającej taką zgodę), wybiera („desygnuje”) Prezesa Rady Ministrów. Niezwykle zaskakujący lub zwracający uwagę jest fakt, że:

- a) na Litwie procedury powoływania Prezesa Rady Ministrów i ministrów są odpowiednio rozdzielone (procedury są kończone odrębnie na podstawie wydanych w tym celu dekretów Prezydenta Republiki) i tylko warunkowo pokrywają się w momencie zatwierdzania przez Prezydenta Republiki pełnego składu Rządu (art. 92 ust. 1–3 Konstytucji). W Polsce zatwierdzenie składu Rady Ministrów, zaproponowanego przez desygnowanego Prezesa Rady Ministrów, w zasadzie pokrywa się z powoływaniem przez Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie art. 154 ust. 1 Konstytucji RP Prezesa Rady Ministrów „wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów”;
- b) Prezydent RP przyjmuje przysięgę członków nowej Rady Ministrów, której tekst zawarty został w samej Konstytucji (art. 151, zob. ostatni przepis art. 154 ust. 1), zaś na Litwie członkowie Rządu składają przysięgę w Sejmie, której tylko fragment został określony w art. 93 Konstytucji, a pełny tekst zawiera ustawa o Rządzie;
- c) do zaaprobowania programu działania Rządu w litewskim Sejmie wystarczy zwykła większość głosów uczestniczących w posiedzeniu członków Sejmu (art. 92 ust. 5 Konstytucji), a w polskim Sejmie należy uzyskać *bezwzględ-*

64 Więcej zob. np. I. Deviatnikovaitė, *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė. Vadovėlis*, Vilnius 2017, s. 338–339.

- ną większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów* (art. 154 ust. 2 Konstytucji RP);
- d) w litewskiej Konstytucji (art. 85), jak wspomniano powyżej, określone zostały cztery przypadki, gdy dekrety wydane przez głowę państwa wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów lub ministra, jednak polska Konstytucja (art. 144 ust. 3 w związku z art. 144 ust. 2) ukazuje zupełnie inną koncepcję regulacji prawnej, a mianowicie określa 30 wyjątkowych przypadków, gdy akty rządowe Prezydenta RP nie wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów (w innych przypadkach takie dodatkowe podpisanie jest warunkiem oficjalnego wejścia w życie aktów głowy państwa)⁶⁵.

2. Konstytucyjne aktualności z zakresu statusu Rządu

2.1. Aktualność dotycząca budowy rezydencji

Prezydent Republiki bardzo rzadko zwraca się z wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie zgodności aktów rządowych z Konstytucją Litwy. Dlatego w sensie politycznym niezwykła sytuacja powstała, gdy dekretem z 17 marca 2016 r. Prezydent Republiki zainicjowała konstytucyjną kontrolę norm rozporządzenia Rządu nr 1025 z 23 września 2015 r., na mocy którego zostały uchylone jeszcze w 1992 r. określone „specjalne warunki użytkowania gruntów i lasów” (mające ograniczający charakter). W taki sposób zareagowano na mnożące się społeczne i medialne spekulacje dotyczące podanej do wiadomości publicznej rozmowy telefonicznej (prowadzonej z familiarną poufałością) wóldarza pewnego uzdrowiska (burmistrza Druskiennik) z ministrem środowiska w sprawie legalizacji powstałej nad zalesionym brzegiem jeziora leżącego w granicach miasta luksusowej prywatnej budowli (tzw. rezydencji) poprzez usunięcie stanowiących przeszkodę „specjalnych warunków użytkowania gruntów i lasów”.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, że burmistrz, który w rozmowie telefonicznej prosił ministra o wsparcie dla inicjatywy dotyczącej usunięcia starej regulacji prawnej, ponoć miał chęć uzyskania korzyści tylko dla siebie lub swoich znajomych. Jednak on, mogąc zabiegać o korzyści dla kierowanej przez siebie gminy, zachował

⁶⁵ Więcej informacji o podobieństwach i różnicach dotyczących konstytucji polskiej i litewskiej zawartych zostało w tabelach – zob. E. Šileikis, *Fünfzehn Jahre der Verfassung Litauens und neue Rechtsprechung des litauischen Verfassungsgerichts*, [w:] E. Šileikis (red.), *Verfassungsentwicklung in Litauen und Polen im Kontext der Europäisierung*, Vilnius 2010, s. 218–237 (zwłaszcza s. 227).

się w sposób nietransparentny i pochopny, gdy zwrócił się w tej sprawie do ministra z pominięciem określonego trybu, a mianowicie nie składając oficjalnego pisma, lecz natarczywie wydzwanając, szczególnie w kontekście toczącej się przed sądem sprawy (dotyczącej nielegalnej budowy, która została zaaprobowana przez daną gminę).

Jednak istota konstytucyjnego problemu, który w znacznym stopniu został podniesiony (szczegółowo opisany) przez Prezydent Republiki, polegała na tym, że na podstawie prośby burmistrza minister środowiska zainicjował projekt rozporządzenia Rządu, który – bez prowadzenia uzgodnień międzyresortowych (co najmniej z Ministerstwem Sprawiedliwości, które miało dokonać oceny projektu pod względem techniki prawniczej i systemu prawnego, a także z Ministerstwem Gospodarki, które w ramach swoich kompetencji zajmuje się kwestiami obszarów uzdrowiskowych) – w sposób nieuzasadniony w trybie pilnym został wniesiony pod obrady Rządu (i jednogłośnie poparty), z pominięciem określonej (suponowanej) w ustawie o Rządzie procedury *uzasadnienia* (tzn. bez *umotywwowania* przez ministra środowiska swego wniosku o uzupełnienie porządku obrad Rządu), bez wyjaśnienia powodów wyjątkowego zastosowania trybu pilnego oraz niestosowania typowej procedury uzgodnień międzyresortowych z zainteresowanymi stronami: ministerstwami Sprawiedliwości i Gospodarki. W ten sposób doszło do nieprzestrzegania wymogów transparentności oraz jawności, wynikających nie tylko z Konstytucji Litwy, lecz także z poszczególnych ustaw, regulujących proces legislacyjny. Ponadto, ze względów formalnych Rządowi musiała być przekazana ocena przewidywanych zagrożeń korupcyjnych, opracowana zgodnie z ustawą o zapobieganiu korupcji przez instytucję praworządności.

Wspomniane powyżej specjalne warunki, ograniczające prace budowlane, w 1992 r. nie zostały określone w drodze ustawy, zaś po upływie kilkudziesięciu lat i uchwaleniu nowych ustaw niezawierających niczego porównywalnego, w niektórych gminach, a nawet miejscowościach wypoczynkowych (takich jak Połąga), wspomniane warunki *de facto* zaczęto traktować jako niestosowne (nie imperatywne). Jednak formalnie były one wiążące i, w zależności od przedmiotu sporu prawniczego lub stanowiska sądów, mogły być dodatkowym (nie istotnym, nie podstawowym) argumentem pozwalającym na uznanie obiektu budowlanego, zbudowanego z rażącym ich naruszeniem, za nielegalny.

Rząd, w reakcji na konstytucyjną inicjatywę Prezydent Republiki, rozporządzeniem nr 438 z 2 maja 2016 r. uchylił rozporządzenie nr 1025, które budziło wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, najwyraźniej w nadziei, że Sąd Konstytucyjny zaniecha dalszego rozpoznawania wniosku, bowiem nie pozostał przedmiot kontroli.

Jednak Sąd Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2016 r., sygn. nr KT22-N11/2016, powołał się na swoją linię orzeczniczą i stwierdził, że biorąc pod uwagę kontekst (znaczenie sprawy), ma swobodę dokończenia postępowania (rozstrzygnięcia sprawy) w sytuacji, gdy nie pozostał zakwestionowany akt prawny. Taka postawa może być zrozumiana i uzasadniona nie tyle ze względu na wnioskodawcę – Prezydent Republiki, ile na fakt, że w przypadku nierozwiązania tych konstytucyjnych

wątpliwości społeczeństwo żyłoby w niewiedzy, czy Rząd podejmujący na prośbę burmistrza danej gminy działania nietransparentne i pilne, przestrzegają zasad konstytucyjnych, co sprzyjałoby szerzeniu się nihilizmu prawnego.

Kontrola zrealizowana przez Sąd Konstytucyjny i jego końcowa opinia (sentencja wyroku) nie była taką, o którą wnioskowała i której mogła się spodziewać Prezydent Republiki. We wspomnianym wyroku z 18 lipca 2016 r. stwierdza się, że: a) pkt 96 zatwierdzonego rozporządzeniem rządowym Regulaminu pracy Rządu (redakcja z dnia 17 kwietnia 2013 r.) w zakresie, w jakim porządek obrad Rządu może być uzupełniony o dodatkowe punkty w celu poddania pod obrady zgłoszonych przez ministrów projektów aktów prawnych, które zawczasu nie były uzgodnione w określonym trybie z zainteresowanymi właściwymi instytucjami (gdy ustawodawca w ustawie o Rządzie nie określa „konstytucyjnie uzasadnionych wyjątkowych przypadków”), jest niezgodny z ustawą o Rządzie oraz konstytucyjnymi zasadami praworządności i odpowiedzialnego zarządzania; b) kontrola rządowego aktu wykonawczego, który został uchylony wskutek uznania przez Rząd kontrowersyjności wydania w trybie pilnym, byłaby celem samym w sobie.

Z inicjatywy samego Sądu Konstytucyjnego (co wydaje się nietypową praktyką dla Trybunału Konstytucyjnego w Polsce) został więc rozpatrzony i uznany za niezgodny z Konstytucją Litwy Regulamin pracy Rządu, na podstawie którego wydano rozporządzenie Rządu nr 1025. *Doszło do umorzenia* postępowania w tej części, w jakiej przedmiotem kontroli była zgodność z Konstytucją Litwy rozporządzenia nr 1025 Rządu, które utraciło swoją moc prawną – traktując to pośrednio jako podstawową kwestię sprawy. Powyższy aspekt może być zrozumiany i uzasadniony z takiego punktu widzenia, że Regulamin pracy Rządu w istocie rzeczy pozwolił Rządowi na uchwalanie w trybie pilnym projektów rządowych „przyniesionych” przez ministrów na posiedzenie Rządu i zawczasu nie uzgodnionych z innymi ministerstwami, mimo iż zgodnie z Konstytucją taka możliwość powinna być zapewniona.

W tym kontekście można dyskutować o tym, czy w ustawie o Rządzie nie została zawarta luka, tzn. czy ta ustawa nie jest sprzeczna z Konstytucją Litwy w zakresie, w jakim nie zostały w sposób jasny określone konstytucyjnie uzasadnione przypadki wydania rozporządzeń Rządu w trybie pilnym (w sytuacjach wyjątkowych, w stanie wyższej konieczności) bez uzgodnień z zainteresowanymi instytucjami. Jednak Sąd Konstytucyjny zajął stanowisko, że dopóki ustawa o Rządzie nie zawiera jasnej i szczegółowej, konstytucyjnie dozwolonej (dopuszczalnej, ale nie wymaganej) regulacji, dopóty taka regulacja nie może być abstrakcyjnie ujęta w niższym rangą Regulaminie pracy Rządu, zatwierdzonym rozporządzeniem rządowym. Zatem sprzeczność norm z Konstytucją Litwy leży nie na poziomie ustawy o Rządzie, ale na poziomie Regulaminu pracy Rządu, stwarzającego przesłanki do wydania rozporządzenia nr 1025 z 23 września 2015 r.

2.2. Aktualność dotycząca odwołania ze stanowiska dyrektora Państwowej Służby ds. Żywności i Weterynarii

Sektor żywnościowo-weterynaryjny, zarządzanie którym na mocy ustawy zostało powierzone Państwowej Służbie ds. Żywności i Weterynarii (w zakresie kontroli – również Ministerstwu Rolnictwa), w 2016 r. nieoczekiwanie stał się problematyczną sprawą dla całego Rządu, w której Sąd Konstytucyjny 2 marca 2018 r. wydał wyrok.

Podstawę kontroli norm stanowiła wstępna decyzja tego sądu o przyjęciu do rozpatrzenia złożonego przez Okręgowy Sąd Administracyjny w Wilnie wniosku dotyczącego zbadania zgodności z Konstytucją Litwy: a) decyzji zawartej w protokole narady Rządu z 15 września 2016 r. „w sprawie sprawozdania z działalności dyrektora Państwowej Służby ds. Żywności i Weterynarii”, to znaczy faktycznie przyjętej, ale specjalnym aktem prawnym niesformalizowanej „decyzji protokołarnej” (szkoda, że rozpoczęte postępowanie w tym zakresie w zasadzie nie było przeprowadzone, tzn. z wydaniem 2 marca 2018 r. „końcowego” orzeczenia ono zostało umorzone, mimo iż to jest sprzeczne z decyzją o wstępnej kontroli skargi wnioskodawcy w zakresie decyzji podjętej na naradzie Rządu); b) rozporządzenia nr 960 Rządu w sprawie odwołania Jonasa Miliusa ze stanowiska dyrektora Państwowej Służby ds. Żywności i Weterynarii, które zostało przyjęte na posiedzeniu Rządu 28 września 2016 r.

Całokształt tej sprawy zadecydował o tym, że w 2018 r. stała się ona jedną z głównych aktualności problemowych w zakresie sądownictwa konstytucyjnego, bowiem ze wspomnianego orzeczenia, wydanego 2 marca, wynika, że zwolnienie ze stanowiska J. Miliusa, dyrektora instytucji rządowej⁶⁶, na mocy rozporządzenia Rządu opartego na zbyt chwiejnej podstawie, a mianowicie na braku aprobaty Rządu dla sprawozdania z jego działalności, którego praca przez wiele lat była pozytywnie oceniana, ale w trakcie drugiej kadencji zbyt poufale rozmawiał on na temat jakości produktów żywnościowych z telefonującym do niego członkiem Sejmu, a po wyjściu na jaw tej rozmowy został wezwany do złożenia dymisji, *nie jest sprzeczne z Konstytucją (nawet z zasadą odpowiedzialnego zarządzania)*⁶⁷.

Taka podstawa zwolnienia została wybrana w kontekście odbywającej się kampanii wyborczej do Sejmu w 2016 r.⁶⁸, w której brał udział m.in. telefonujący

66 Instytucja rządowa według art. 94 pkt 3 („Rząd [...] koordynuje działalność ministerstw i innych instytucji rządowych”) to abstrakcyjnie określona, wyspecjalizowana i podwładna Rządowi (odpowiedzialna przed Rządem) instytucja administracji publicznej, której określona dziedzina zarządzania jest znacznie węższa w porównaniu z dziedziną zarządzania określoną dla ministerstwa. Kierownicy instytucji rządowych nie są członkami Rządu. Por. pkt 15 wyroku Sądu Konstytucyjnego z 2 marca 2018 r.

67 Rozporządzenie nr 960 Rządu z 28 września 2016 r. w sprawie zwolnienia J. Miliusa ze stanowiska dyrektora Państwowej Służby ds. Żywności i Weterynarii (TAR, 2016-24258).

68 Wybory do Sejmu odbyły się w październiku 2016 r.

członek Sejmu oraz biorąc pod uwagę nie tylko samo sprawozdanie, ale również przedstawioną przez organy ścigania analizę ryzyka korupcyjnego w tej służbie⁶⁹, która posłużyła za pretekst do zażądania złożenia sprawozdania.

Wszystkie te kwestie zostały odpowiednio uregulowane: a) art. 95 Konstytucji Litwy stanowi, że „sprawy związane z kierowaniem państwem” są rozstrzygane podczas posiedzeń Rządu w drodze rozporządzeń; b) ustawa o Rządzie, która określa nie tylko posiedzenia Rządu, lecz także organizowane przed nimi narady rządowe (w celu rozpatrzenia „kluczowych kwestii”), na których m.in. „mogą być rozpatrywane sprawozdania składane do Rządu”, sprawozdania kierowników instytucji rządowych z „ich działalności” oraz możliwość zwolnienia kierownika instytucji rządowej w przypadku niezaprobowania przez Rząd jego sprawozdania z działalności; c) ustawa o inspekcji weterynaryjnej, która stanowi, że kierownik Państwowej Służby ds. Żywności i Weterynarii jest urzędnikiem państwowym, którego Rząd na wniosek ministra rolnictwa mianuje na okres czterech lat lub odwołuje ze stanowiska; d) ustawa o zapobieganiu korupcji, która przewiduje (zakłada) możliwość prowadzenia przez upoważniony organ ścigania prewencyjnych badań dotyczących zagrożeń korupcyjnych i opracowywania na ich podstawie odpowiednich analiz.

Nie ma zatem wątpliwości, że Państwowa Służba ds. Żywności i Weterynarii w ustawie może być konstytucyjnie określona jako instytucja rządowa, ponosząca odpowiedzialność przed Rządem za taki obszar swoich działań, który jest węższy w porównaniu z obszarem działań Ministerstwa Rolnictwa. W wyroku (pkt 15) Sądu Konstytucyjnego z 2 marca 2018 r. zostało skonkretyzowane, że „zgodnie z Konstytucją mogą być tworzone instytucje rządowe, do których należy realizacja polityki państwowej w specyficznych, zastrzeżonych do ich kompetencji dziedzinach [...] nie wchodzących bezpośrednio w zakres kompetencji ministerstwa”. W tym kontekście można zrozumieć i wytłumaczyć, dlaczego: a) w myśl ustawy o inspekcji weterynaryjnej nie minister rolnictwa, lecz na jego wniosek Rząd mianuje i odwołuje dyrektora służby, która „uczestniczy w kształtowaniu i wdrażaniu polityki państwowej w dziedzinie weterynarii”; b) zgodnie z ustawą o Rządzie kierownik urzędu administracji rządowej „składa sprawozdanie z działalności instytucji, a na żądanie Rządu lub ministra właściwego do spraw rolnictwa – sprawozdanie ze swojej działalności”⁷⁰.

Skomplikowana pod względem ekonomicznym i prawnym historia zwolnienia J. Miliusa rozwijała się w ciągu dwóch tygodni, nabierając tempa, tzn. w następującej kolejności⁷¹: 1) wspomniana powyżej analiza ryzyka korupcyjnego, opraco-

69 Do wykrywania przestępstw korupcyjnych i prowadzenia dochodzenia jest zobowiązany organ ścigania wymieniony w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 2 marca 2018 r. – Specjalna Służba Śledcza.

70 Art. 29-1 ust. 11 ustawy o Rządzie (redakcja z 3 czerwca 2010 r.). Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego z 2 marca 2018 r., pkt 9.5.2, pkt 9.5.3. i pkt 9.6.

71 Autor opiera się na „faktycznych okolicznościach”, podanych w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 2 marca 2018 r. („Konstitucinė jurisprudencija” 2018, nr 1 (49), s. 48–49).

wana na podstawie ustawy o zapobieganiu korupcji, została przekazana do Służby ds. Żywności i Weterynarii 4 sierpnia 2016 r.; 2) analiza ta została rozpatrzone 17 sierpnia 2016 r. na posiedzeniu Rządu, podczas którego J. Milius został zobowiązany do przygotowania sprawozdania ze swojej działalności (za 2015 r. i za 8 miesięcy 2016 r.); 3) takie sprawozdanie J. Miliusa udało się szybko opracować, a on złożył je na ręce Rządu 31 sierpnia 2016 r.; 4) pomimo faktu, że grupa robocza powołana przez minister rolnictwa pozytywnie oceniła to sprawozdanie (!), 15 sierpnia na naradzie członków Rządu, która służy wstępnemu omówieniu kwestii będących przedmiotem posiedzenia rządowego⁷², sprawozdanie po rozpatrzeniu zostało odrzucone, a ta negatywna decyzja (niezaaprobowanie) została ujęta w formie wpisu w protokole narady; 5) 28 sierpnia 2016 r. na swoim posiedzeniu Rząd przyjął rozporządzenie nr 960 „w sprawie [...] zwolnienia [...]”, którego założenia wyraźnie sygnalizują, iż za podstawę zwolnienia posłużyło niezaaprobowanie sprawozdania z działalności na naradzie Rządu, która miała miejsce przed wspomnianym posiedzeniem rządowym.

Konstytucyjne wątpliwości dotyczące zwolnienia J. Miliusa, na jakie wskazał Okręgowy Sąd Administracyjny w Wilnie, w wydanym przez Sąd Konstytucyjny orzeczeniu z 2 marca 2018 r. zostały oddalone (zanegowane). W dużym stopniu zadecydował o tym fakt, że ponoć Sąd Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznawania wniosku o powodującą konsekwencje prawne (stwarzającej przesłanki prawne) „decyzji w sprawie niezaaprobowania sprawozdania z działalności J. M., która była wpisana do protokołu narady Rządu”, gdyż wstępnie wykazana wola Rządu nie ma charakteru aktu rządowego. Zatem w myśl tego orzeczenia „decyzja wpisująca do protokołu narady Rządu”, jak się okazuje, „nie jest rządowym aktem prawnym”.

Ponadto rozporządzenie Rządu nr 960 („Zgodnie z ustawą [...] i z uwzględnieniem [...] decyzji narady (protokół nr 52, pkt 12), Rząd Republiki Litewskiej uchwala, co następuje: zwolnić [...]”) wyjaśniono w ten sposób: „z preambuły wynika m.in. iż Rząd wziął pod uwagę wstępne [...] stanowisko dotyczące negatywnej [...] oceny sprawozdania, wpisanej do protokołu narady [...]”. Okazuje się, że ostateczne stanowisko Rządu dotyczące sprawozdania złożonego przez J. Miliusa pośrednio zostało sformułowane i sformalizowane w chwili przyjmowania rozporządzenia w sprawie odwołania J. Miliusa na posiedzeniu Rządu.

W tym kontekście może budzić zdziwienie fakt, że w orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego pominięto i nie przywołano „restrykcyjnej” doktryny dotyczącej sprawozdań instytucji państwowych składanych do Sejmu, który poprzednio w przypadku niezaaprobowania sprawozdania mógł wszcząć procedurę wotum nieufności nawet wobec prokuratora generalnego. Z trudem da się zrozumieć i usprawiedliwić

⁷² Narada rządowa – dodatkowa forma organizacji pracy Rządu, określona nie w Konstytucji, lecz w ustawie o Rządzie. Taka narada powinna mieć na celu wyłącznie przygotowanie się do posiedzenia Rządu (do omawiania określonych kwestii).

powód, dlaczego w orzeczeniu z 30 grudnia 2015 r. w sposób jasny zostały określone i usilnie podkreślone ramy prawnych możliwości oraz prawnych konsekwencji wynikających z niezaaprobowania przez Sejm rozpatrzonego sprawozdania instytucji rządzącej (kontrolnej)⁷³, a z kolei w orzeczeniu z 2 marca 2018 r. w sprawie zwolnienia J. Miliusa wskutek niezaaprobowania sprawozdania z jego działalności ta kwestia była całkowicie pominięta i nie została przywołana.

Najbardziej rygorystyczny środek oddziaływania stosowany w przypadku braku politycznej aprobaty dla sprawozdania (lub na podstawie sporządzonej przez instytucję praworządności opinii, uważanej za mającą istotne znaczenie dla oceny sprawozdania!) w istocie jest nietrafny i nieproporcjonalny. Inaczej bowiem po powołaniu nowego Rządu lub na skutek istotnych z politycznego punktu widzenia zmian w jego składzie każdy kierownik instytucji rządowej może być zobowiązany do przedstawienia w ciągu dwóch tygodni sprawozdania ze swojej działalności za rok poprzedni (lub za kilka miesięcy bieżącego roku), którego Rząd na podstawie opinii opracowanej przez organ ścigania może nie zaaprobować i podjąć politycznie umotywowaną decyzję o przedterminowym zwolnieniu wszystkich (lub większości) kierowników wspomnianych instytucji, mianowanych przez poprzedni Rząd na czas określony, na przykład na czteroletnią kadencję.

2.3. Aktualność dotycząca osobistej „odpowiedzialności materialnej” ministra z tytułu wyrządzonej ministerstwu (państwu) szkody materialnej

Naczelny Sąd Administracyjny Litwy rozpoznał niezwykłą (bezprecedensową) sprawę administracyjną, w której Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, realizując prawo roszczenia zwrotnego (regresu), ubiegało się o zasądzenie odszkodowania od byłego ministra spraw wewnętrznych Raimundasa Palaitisa za szkody materialne powstałe wskutek jego bezprawnych działań w administracji ministerialnej, tzn. wskutek zarządzeń wydanych w sprawie nałożenia kary administracyjnej (zwolnienia) na dyrektora Departamentu Służby Państwowej podlegającego temu ministerstwu, który skutecznie dochodził przed sądem swoich praw naruszonych przez organ władzy publicznej w innej sprawie.

Ustawa o służbie państwowej, nadająca ministerstwu prawo do dochodzenia w trybie roszczenia zwrotnego odszkodowania od urzędnika państwowego, który

⁷³ W wyroku Sądu Konstytucyjnego z 30 grudnia 2015 r. zostało podkreślone: „[...] funkcje Sejmu nie suponują [...] takiego uregulowania procedury przekazywania informacji przez instytucje publiczne do Sejmu, a tym samym i składania sprawozdania z działalności do Sejmu, zgodnie z którym [...] procedura byłaby uznana za niedokończoną do momentu zaaprobowania przez Sejm sprawozdania, tzn. istniałby wymóg mówiący, że Sejm nie tylko powinien zapoznać się z informacjami zawartymi w sprawozdaniu i ich omówić, ale także uchwalić specjalne sprawozdanie aprobujące uchwałę”.

wyrządził szkodę wskutek bezprawnych działań wewnętrznych w administracji, nie ma zastosowania do ministra. W związku z tym powstała konstytucyjna wątpliwość, czy nie jest sprzeczna z Konstytucją (z konstytucyjnymi zasadami: odpowiedzialnego zarządzania, państwa prawa, równości, odpowiedzialności odszkodowawczej) ustawa o Rządzie, regulująca obowiązki ministrów w zakresie odpowiedzialności i sprawozdawczości, w której nie została określona „odpowiedzialność materialna” ministra za bezpośrednią szkodę materialną wyrządzoną ministerstwu poprzez bezprawne zawinione działania w administracji ministerialnej (nakładanie kar).

Tę wątpliwość potęgują argumenty mówiące, że jakkolwiek inny kierownik jednostki administracji publicznej (urzędu), który nie jest ministrem, ale który nakłada kary służbowe tak samo, jak minister, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności materialnej na podstawie ustawy o służbie państwowej.

Naczelny Sąd Administracyjny Litwy, opierając się na tym i podkreślając stanowisko prawne mówiące, że Konstytucja, która określa kompetencje ministra w zakresie kierowania ministerstwem, jednocześnie zakłada osobistą odpowiedzialność ministra za działalność ministerstwa oraz jego administracji wewnętrznej (włącznie z odpowiedzialnością materialną za szkodę wyrządzoną działaniami wewnętrznymi), zawiesił rozpoznawanie sprawy i zwrócił się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie, czy ustawa o Rządzie nie zawiera takiej luki prawnej (braku regulacji wspomnianej odpowiedzialności ministra za wyrządzoną szkodę), która jest konstytucyjnie zakazana.

Sąd Konstytucyjny w wyroku z 8 marca 2018 r. stwierdził zgodność ustawy o Rządzie z Konstytucją, argumentując, że w kodeksie cywilnym (art. 6.271 ust. 2) została określona niezauważona przez wnioskodawcę regulacja prawna abstrakcyjnie odnosząca się do podmiotów mających uprawnienia władcze, która ponoć jest wystarczającą podstawą do ponoszenia przez ministra osobistej odpowiedzialności materialnej⁷⁴. Dlatego ustawa o Rządzie nie może zawierać zakazanej konstytucyjnie luki, gdyż regulacja prawna dotycząca materialnej odpowiedzialności ministrów w sposób należyty została uregulowana w kodeksie cywilnym. Takie stanowisko jest wątpliwe zarówno w aspekcie systemowym, jak i porównawczym.

74 W punkcie 2: „Zakwestionowana regulacja prawna i związane z nią akty prawne” uzasadnienia wyroku Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r., w którym w zasadzie nie powinny być zawierane stwierdzenia mogące przesądzić o rozstrzygnięciu niniejszej sprawy, stwierdza się: „W kontekście tej sprawy sądownictwa konstytucyjnego należy podkreślić, że minister przystaje do podmiotu prawa publicznego, określonego w art. 6.271 ust. 2 k.c., w związku z tym należy on do grupy podmiotów, z których bezprawnych działań wynika obowiązek państwa do zrekompensowania wyrządzonej szkody; zgodnie z ust. 3 tego samego artykułu państwo jest zobowiązane do zrekompensowania szkody spowodowanej działaniami ministra w ramach wykonywania uprawnień administracyjnych w ministerstwie lub względem urzędów ministerialnych, *inter alia* nakładania kar służbowych; zgodnie z ust. 1 tegoż artykułu obowiązek państwa do zrekompensowania strat wyrządzonych takimi działaniami ministra powstaje *niezależnie od winy ministra* [podkr. – E.Š.]” (pkt 9.3).

Po pierwsze, przez wiele lat polski Trybunał Konstytucyjny (jeszcze przed wystąpieniem kryzysu w relacjach z Sejmem) zajmował stanowisko, że swoją uwagę skupia on na wykładni Konstytucji i nie narzuca w sposób zuchwały sądom interpretacji przepisów ustaw, której oni rzekomo nie rozumieją. Mówiąc bardziej zrozumiale, wnioskodawca (sąd), interpretując i oceniając określoną ustawę, podnosi problem konstytucyjny, a Trybunał Konstytucyjny taki problem szczegółowo analizuje i ocenia wyłącznie z konstytucyjnego punktu widzenia.

Po drugie, w składzie sędziowskim i w zespole doradców Sądu Konstytucyjnego nigdy nie było – i najprawdopodobniej nie będzie – więcej specjalistów prawa cywilnego, niż ich zasiada w Sądzie Najwyższym Litwy lub w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Litwy. Dlatego co najmniej nietaktowne oraz zuchwałe wydaje się wydawanie przez Sąd Konstytucyjny „bardziej atrakcyjnej” interpretacji kodeksu cywilnego, niż jest to w stanie uczynić Naczelny Sąd Administracyjny Litwy, którego prezes pełnił funkcję prezesa Sądu Najwyższego Litwy.

Po trzecie, zadaniem Sądu Konstytucyjnego było uwydatnienie konstytucyjnych podstaw odpowiedzialności materialnej ministra, szczególnie w sytuacji aktualnej i sprzyjającej byłemu ministrowi spraw wewnętrznych R. Palaitisowi, tzn. w przypadku niewystępowania wysokiego stopnia winy (braku premedytacji, a także rażącej nieostrożności), gdy np. przed podjęciem przez ministra decyzji w sprawie nałożenia kary przez prawników ministerstwa i innych odpowiedzialnych pracowników (specjalistów) została dokonana oraz potwierdzona ich podpisami ocena zasadności i prawomocności ewentualnego nałożenia takiej kary.

2.4. Uznanie nieczytelnego projektu gospodarczego za projekt o znaczeniu państwowym

Na wniosek Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy Sąd Konstytucyjny w wyroku z 12 kwietnia 2018 r., sygn. nr KT6-N4/2018, wyjawiał w sensie politycznym i prawnym jeden z najbardziej dziwnych i nikczemnym epizodów rządowego procesu legislacyjnego, a mianowicie orzekł, że rozporządzenie nr 865 Rządu z 19 lipca 2000 r. w sprawie uznania bliżej niesprecyzowanego projektu gospodarczego (inwestycyjnego), który miał być realizowany na „obszarze katastralnym” pewnej miejscowości za „projekt o znaczeniu państwowym”, jest niezgodne z Konstytucją (w tym z zasadami rządów prawa i odpowiedzialnego zarządzania).

Na skutek wskazania i zakwalifikowania w rozporządzeniu rządowym projektu gospodarczego, który miał być realizowany w konkretnej miejscowości (na obszarze katastralnym Kariotiškės, w powiecie trockim, we wsi Moluvėnai), na tych terenach wprowadzono zakaz zwrotu nieruchomości w naturze w ramach restytucji prawa własności obywateli. Jednak Naczelny Sąd Administracyjny Litwy wytłumaczył, że wspomniany projekt ekonomiczny nie został dotychczas zrealizowany, a instytucja państwowa, mająca sprawować nadzór i zapewnić jego realizację (na-

czelnik okręgu wileńskiego i urząd naczelnika), została zlikwidowana⁷⁵. Ponadto na poziomie Rządu nie są (i nie były) zatwierdzone terminy realizacji działań projektowych, a zatem po upływie ponad 17 lat znaczenie tego projektu dla potrzeb społeczeństwa budzi wątpliwości.

Sąd Konstytucyjny stwierdził, że zasady transparentności (racjonalności), odpowiedzialnego zarządzania, rządów prawa i nadrzędności Konstytucji nie przystają do takiego lakonicznego w treści (niezawierającego szerszych informacji) i nieuzasadnionego rozporządzenia Rządu, podczas którego omawiania i przyjmowania na posiedzeniu Rządu oraz oficjalnego publikowania nie zostały ujawnione dane (m.in. cel projektu, obiekt, źródła finansowania) i określone wymogi (np. terminy realizacji, podstawowe zobowiązania wykonawcy projektu) dotyczące projektu gospodarczego (inwestycyjnego) o rzekomo państwowym znaczeniu.

Zatem trudno jest zrozumieć i wy tłumaczyć, dlaczego grupy opozycyjnych członków Sejmu w latach 2001–2018 nie składały do Sądu Konstytucyjnego wniosków o zbadanie konstytucyjności wspomnianego rozporządzenia Rządu, tym bardziej że ustawa o Sądzie Konstytucyjnym, w odróżnieniu od ustawy określającej kompetencje i regulamin Trybunału Konstytucyjnego RP, nie ustala terminów ograniczających prawo składania wniosków przez taką grupę parlamentarzystów (nawet po wyborze nowego Sejmu i zaaprobowaniu przez niego programu działania nowo powołanego Rządu).

Wnioski

Odzwierciedlone w litewskiej Konstytucji z 1992 r. podstawy statusu Rządu, który w aspekcie kierującego nim Prezesa Rady Ministrów w istocie jest podporządkowany Sejmowi (a nie Prezydentowi Republiki), mogą być traktowane jako dostatecznie skuteczne i sprawdzające się w realnych warunkach, szczególnie mając na uwadze relacje na linii: Rząd – Sejm, przybierające w momentach napięć politycznych charakter priorytetowy i epizodycznie „drugorzędne” szwankujące relacje z Prezydentem Republiki.

Niedopuszczalne nieodzawierciedlenie w Konstytucji w sposób bezpośredni wyjątkowego statusu Prezesa Rady Ministrów oraz jego szczególnej roli (w porównaniu z odzwierciedleniem roli Prezydenta Republiki i Sejmu) stanowi pod-

75 W związku z kryzysem gospodarczym Sejm Litwy postanowił uchylić 7 lipca 2009 r. ustawę o zarządzaniu okręgami, a tym samym zlikwidować *jednostki administracyjne wyższego szczebla*, o których mowa w art. 123 ust. 1 Konstytucji, a także specjalnie powołane instytucje, tzn. naczelników i ich urzędy w dziesięciu okręgach. Do zarządzania nowych jednostek – regionów – powołane zostały *rady regionalne*.

stawową część ogólnego konstytucyjnego nieodzwierciedlenia wyjątkowej roli Rządu, o czym mogły przesądzić wpływy i dominacja w systemie polityczno-prawnym w latach 1990–1992 Rady Najwyższej Republiki Litewskiej oraz jej Przewodniczącego.

Brak realizacji wstępnego kompromisu twórców Konstytucji Litwy, dotyczącego stworzenia tymczasowych przesłanek (które według potrzeby i możliwości byłyby spełniane po wyborach do Sejmu w 1992 r.), umożliwiających dokonanie do 25 października 1993 r. według nieskomplikowanego trybu zmiany zasad art. 96 Konstytucji, określających solidarną odpowiedzialność Rządu wobec Sejmu, a ministrów (ale nie Prezesa Rady Ministrów) – wobec Sejmu i Prezydenta Republiki, powinien być traktowany jako aspekt świadczący o prymacie systemu rządów parlamentarnych nad „półprezydenckim systemem rządów”, historycznie i politycznie ukształtowanym oraz charakteryzującym się spójnością i umiarkowaniem.

Nadmiernie abstrakcyjna regulacja konstytucyjna dotycząca powoływania Rządu, która może sprawiać wrażenie niespełniającej wymogów jasności prawnej, jest obiektywnie przesądzona i może być wytłumaczona charakterem postępującego na jej podstawie procesu politycznego (parlamentarnego), motywującego i inspirowanego do tworzenia odpowiednich tradycji konstytucyjnych.

Dopuszczalne jest tworzenie m.in. takiej litewskiej tradycji konstytucyjnej, gdy powołany przez Prezydenta Republiki Prezes Rady Ministrów mógłby złożyć przysięgę w Sejmie w celu otrzymania mandatu do podjęcia istotnych działań: a) przedstawienia Prezydentowi Republiki kandydatur ministrów; b) przygotowania i złożenia w Sejmie programu działania Rządu; c) brania udziału w dyskusjach sejmowych dotyczących aprobaty wspomnianego programu; d) wniesienia zmian do programu działania Rządu lub przygotowania na nowo (po raz drugi) programu i jego złożenia w Sejmie, w przypadku gdy Sejm prosi o uzupełnienie programu lub nie udziela dla niego aprobaty za pierwszym razem. Złożenie przysięgi w Sejmie przez ministrów mogłoby się odbyć po zaaprobowaniu przez Prezydenta Republiki składu gabinetu, aby otrzymać mandat do wspomagania Prezesa Rady Ministrów w czynnościach związanych z przygotowaniem i złożeniem w Sejmie programu działania Rządu, a także udziału w dyskusjach sejmowych na temat aprobaty programu (w razie konieczności, jeśli Sejm prosi o jego uzupełnienie lub nie udziela dla niego aprobaty za pierwszym razem, do udziału w czynnościach związanych z jego uzupełnieniem lub przygotowaniem na nowo, tzn. po raz drugi, i złożeniem w Sejmie).

Zatwierdzenie „niepełnego” składu Rządu Republiki Litewskiej dekretem Prezydent Republiki z 30 listopada 2016 r. mogło być perspektywnie zakwestionowane przed Sądem Konstytucyjnym; z drugiej strony takie rozwiązanie w zasadzie może być uznane za konstytucyjnie dopuszczalne, tym bardziej że do zatwierdzenia „pełnego” składu Rządu doszło, zanim Sejm zaaprobował program działania Rządu.

Rozwijanie doktryny Sądu Konstytucyjnego w latach 2016–2018 w zakresie nowych aspektów kompetencji i organizacji pracy Rządu inspiruje do poszukiwania takich podtematów dotyczących statusu Rządu, które w pracach naukowych z zakresu litewskiego prawa nie były dotychczas poruszane.

Sformułowane formalnie na naradzie rządowej, dotyczącej omówienia kwestii zawartych w punktach porządku posiedzenia Rządu, wstępne stanowisko Rządu, nawet jeśli zostało ujęte w formie zawartej w protokole z narady, krótkiej abstrakcyjnej „decyzji protokolarnej”, w zależności od powstania w konsekwencji tego prawnych przesłanek do ograniczenia praw osoby (np. odwołanego ze stanowiska w trakcie posiedzenia kierownika instytucji państwowej) i związanych z nimi gwarancji jasności prawnej, może być uważane za akt Rządu podlegający kontroli przez Sąd Konstytucyjny.

Osobista odpowiedzialność „materialna” ministra w przypadku braku działania umyślnego lub rażącej nieostrożności budzi poważne wątpliwości w sytuacji, gdy zasadność i prawomocność uznanych przez sąd za niezgodne z prawem działań ministra, szczególnie niemającego wykształcenia prawniczego, przed ich podjęciem była potwierdzona własnoręcznym podpisem prawników ministerstwa.

Santrauka

Lietuvos Vyriausybės statuso pagrindai ir konstitucinės aktualijos 2016–2018 m.

Lietuvos Respublikos 1992 m. spalio 25 d. Konstitucijoje atsispindintis Vyriausybės statuso modelis – savitas ir iš dalies prieštaringas tuo, kad:

1) faktinės viešosios valdžios centru laikytinos Vyriausybės sudarymo ir veiklos konstitucinio reglamentavimo abstraktumas (ne išsamumas) nesubalansuotas su Seimo ir Respublikos Prezidento statuso reglamentavimo apimtimi (išsamumo ir detalumo laipsniu). Tai sudaro prielaidas pasireikšti kurioziniam Seimo ir Vyriausybės statuso pagrindų oficialaus aiškinimo apimčių disbalansui, atsispindinčiam Konstitucinio Teismo suformuluotos oficialiosios doktrinos pirmajame ir paskutiniame leidiniuose atitinkamai 2010 m. ir 2017 m. (Seimui skiriama virš 80 puslapių, o Vyriausybei – per pusę mažiau: 2010 metais – mažiau nei trisdešimt, o 2017 m. – net mažiau nei dvidešimt puslapių);

2) įtvirtintas Vyriausybės solidarinės atsakomybės Seimui (bet ne Respublikos Prezidentui) principas, taip pat ministrų (tačiau ne Ministro Pirmininko) atsakingumo Seimui ir Respublikos Prezidentui principas sudaro galimybes Vyriausybei vadovaujančiam premjerui politiškai ignoruoti Respublikos Prezidentą užsitęsęs įtampoms ir konfliktams;

3) nustatyta Seimo galimybė pareikšti politinį nepasitikėjimą išimtinai vienam ministrui, tuo esą niekaip nerodant priešiško (tą ministrą palaikančiam) Ministrui Pirmininkui; numatyta Seimo *mažumos* pasitikėjimą turinti Vyriausybė, kurios programai Seimas pritaria „posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma“;

4) nenumatyta premjero konstitucinių galiojimų sąrašas; nenumatyta vicepremjeras ir ministras „be portfelio“; Vyriausybei nesuteiktos galios kreiptis į Konstitucinį Teismą dėl Respublikos Prezidento aktų;

5) Seimo 2004 m. liepos 13 d. pakeista Konstitucija įtvirtina tokias Vyriausybės priimamas rezoliucijas (dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus), kurios iki šiol Konstituciniame Teisme nebuvo (ateityje vargu ar bus) konstituciškai ginčijamos ir tiriamos atitikties Konstitucijai aspektu, nors tomis rezoliucijomis visgi įgyvendinama dalis konstituciškai varžomos valstybės valdžios, kurią teisinėje valstybėje, iškilus argumentuotoms konstitucinėms abejonėms, iš esmės turėtų kontroliuoti Konstitucinis Teismas. Jo 2018 m. kovo 2 d. nutarimas, deja, atspindi diskutuotiną (neįtikinamą) poziciją, kad Konstitucinis Teismas netiria preliminaros Vyriausybės valios išraiškos, kurią rodo Vyriausybės įstatyme sukonkretintuose Vyriausybės *pasitarimuose* (rengiamuose prieš Vyriausybės posėdžius) priimti sprendimai.

Galėtų formuotis ir tokia Lietuvos konstitucinė tradicija, kai Respublikos Prezidento paskirtas Ministras Pirmininkas prisielia Seime tam, kad įgytų legitimaciją atlikti pirmuosius veiksmus: a) teikti Respublikos Prezidentui ministrų kandidatūras; b) rengti ir teikti Seimui Vyriausybės programą; c) dalyvauti Seimui svarstant, ar pritarti šiai programai; d) pririnkus, jei Seimas paprašo patikslinti programą ar jai pirmą kartą nepritaria, ją tikslinti ar iš naujo (antrą kartą) rengti bei teikti.

„Nepilnos“ Vyriausybės sudėties patvirtinimas Respublikos Prezidento 2016 m. lapkričio 30 d. dekretu galėjo būti perspektyviai ginčijamas Konstituciniame Teisme, tačiau iš esmės vertintinas kaip konstituciškai toleruotinas, juo labiau tuo aspektu, kad „pilna“ Vyriausybės sudėtis visgi buvo patvirtinta prieš Seimui pritariant Vyriausybės programai.

Vyriausybės įstatyme reglamentuojamos kasmetinės Ministro Pirmininko ir ministrų atostogos – politinis kultūrinis ir teisinis unikumas palyginti su įstatymuose nenumatytais Seimo narių ir Respublikos Prezidento kasmetinėmis atostogomis.

Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d., 2018 m. kovo 2 d. ir kovo 8 d. bei balandžio 12 d. nutarimai – naujausi Vyriausybės konstitucinio statuso doktrininės sampratos šaltiniai ir kartu šios institucijos (taip pat jos nariais esančių ministrų) veiklos aktualijų atspindžiai.

Literatura

- Andruškevičius A., *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*, Vilnius 2008.
- Bakaveckas A., *Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis: Vadovėlis*, Vilnius 2012.
- Deviatnikovaitė I., *Užsienio šalių ir Europos Sąjungos administracinė teisė. Vadovėlis*, Vilnius 2017.
- Hollstein A., *Valstybės organizacinis modelis Lietuvos Konstitucijoje: trečiasis kelias tarp prezidentinės ir parlamentinės sistemos*, „Politologija“ 1999, nr 2.

- Kalinauskas G., *Parlamentinė kontrolė*, t. I–II, Vilnius 2011.
- Kūris E., *Politinių klausimų jurisprudencija ir Konstitucinio Teismo obiterdicta: Lietuvos Respublikos Prezidento institucija pagal Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimą*, „Politologija“ 1998, nr 1.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatos, 1993–2009*, Vilnius 2010.
- Maksimaitis M., *Lietuvos valstybės konstitucijų istorija (XX a. pirmoji pusė)*, Vilnius 2005.
- Oficialioji konstitucinė doktrina. Svarbiausios nuostatos 1993–2016*, Vilnius 2017.
- Pumpūtis A., *Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis*, Vilnius 2002.
- Sinkevičius V., *Delimitation of the Powers of the Seimas and the Government: Some Aspects of Constitutional Doctrine*, „Jurisprudencija“ 2010, nr 1 (119).
- Sinkevičius V., *The Law and the Substatutory Act in the Jurisprudence of the Constitutional Court*, [w:] *Constitutional Justice in Lithuania*, Vilnius 2003.
- Sinkevičius V., *Vyriausybės įgaliojimų grąžinimo išrinkus Respublikos Prezidentą konstitucinė doktrina: kai kurie argumentavimo aspektai*, „Jurisprudencija“ 2009, nr 4 (118).
- Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2003.
- Šileikis E., *Inspirations quellen für die litauische Verfassung im Zusammenhang mit Besonderheiten des parlamentarischen Untersuchungsrechts*, [w:] P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek (red.), *Verfassung im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung*, Krakow 2011.
- Šileikis E., *Konstitucijos 25-mečio fenomenas: subrandinimo veiksniai ir iššūkiai*, „Teisė. Mokslo darbai“ 2018, nr 106.
- Šileikis E., *Oficialios administracinės doktrinos reikšmė konstitucinei normų patikrai ir oficialiai konstitucinei doktrinai*, [w:] *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka (14). Mokslinių straipsnių rinkinys, skirtas Lietuvos Respublikos administracinių teismų penkiolikmečiui*, Kaunas 2015.
- Šileikis E. (red.), *Verfassungsentwicklung in Litauen und Polen im Kontext der Europäisierung*, Vilnius 2010.
- Vaičaitis V., *Konstitucinė valstybės tarnybos samprata ir valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija*, „Teisė“ 2011, nr 78.
- Vinkleris P., *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*, Vilnius 2002.

Odpowiedzialność materialna ministrów na Litwie

Haroldas Šinkūnas

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa
Katedra Prawa Publicznego

Wstęp

Kwestie odpowiedzialności materialnej ministrów – członków Rządu Republiki Litewskiej za rzekomo spowodowane szkody w trakcie kierowania ministerstwem niejednokrotnie znajdowały się w centrum uwagi litewskich mediów i opinii publicznej. Ogromny oddźwięk wywołała sprawa zwolnienia w 2009 r. dyrektora Krajowego Urzędu Pracy, gdy wspomniany dyrektor, nie akceptując podjętej przez ministra zabezpieczenia społecznego i pracy decyzji o jego usunięciu ze stanowiska, zwrócił się do sądu z wnioskiem, w którym zakwestionował legalność zwolnienia. Po rozpoznaniu tej sprawy sądy w 2011 r. uznały, że jego usunięcie ze stanowiska dyrektora Urzędu Pracy miało charakter bezprawny, przywróciły go na stanowisko dyrektora i zasądziły od ministerstwa na jego korzyść odszkodowanie w wysokości 377 tys. litów¹ z tytułu szkody wyrządzonej bezprawnymi działaniami. Wbrew pojawiającym się od razu po rozstrzygnięciu tej sprawy apelom, nowo powołany minister zabezpieczenia społecznego i pracy zrezygnował ze składania w sądzie wniosku o zrekompensowanie szkody powstałej w wyniku podjętej przez poprzednika decyzji, która przez sąd została uznana za bezprawną, stojąc na stanowisku, że szanse na wygraną w sądzie byłyby nikłe, raczej o wiele bardziej prawdopodobne byłoby spowodowanie jeszcze większych strat dla państwa.

Szeroki rozgłos zyskała również historia zwolnienia dyrektora Departamentu Służby Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych przez ministra tego resortu. Po rozpoznaniu sprawy o odwołanie ze stanowiska dyrektora departamentu, sądy uznały zarządzenie ministra w sprawie zwolnienia dyrektora departamentu za bezprawne, przywróciły zwolnionego urzędnika na stanowisko i zasądziły od ministerstwa na jego korzyść odszkodowanie w wysokości 16 tys. euro. Po zapadnięciu powyższego wyroku Prokuratura Generalna złożyła wniosek

1 Po przeliczeniu na euro według ówczesnego kursu walutowego ta kwota wynosi ok. 110 tys. euro.

o zrekomensowanie szkody majątkowej poniesionej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Okręgowy Sąd Administracyjny w Wilnie po rozpatrzeniu skargi prokuratury orzekł o zaspokojeniu roszczenia w części², zobowiązując byłego ministra do wynagrodzenia szkody materialnej, która powstała w wyniku jego bezprawnych działań. Zdaniem sędzi, która wydała wyrok, na Litwie „ta sprawa faktycznie ma charakter precedensowy, gdyż sąd zasądził od tak wysokiej rangi urzędnika pokrycie strat materialnych poniesionych przez państwo”³.

Oprócz powyższych historii w mediach krajowych nagłaśniane są również inne przypadki dotyczące szkody wyrządzonej państwu w wyniku podjętych przez ministrów lub kierowników urzędów centralnych decyzji, które przez sąd zostały uznane za bezprawne. Wspomniane sprawy wywołują nie tylko otwartą reakcję polityków, lecz także stają się przedmiotem kontroli Najwyższego Urzędu Kontroli Państwowej⁴, który twierdzi, że szkoda wyrządzona państwu bezprawnymi decyzjami ma być zrekomensowana przez urzędników państwowych, w tym ministrów, którzy zadecydowali o podjęciu takich decyzji. W raporcie z audytu instytucji publicznych przeprowadzonym przez Najwyższy Urząd Kontroli Państwowej w 2016 r. stwierdza się, że

zrekomensować szkodę z reguły powinna ta osoba, która doprowadziła do jej powstania, bądź osoba ponosząca odpowiedzialność za jej działania. [...] Państwo, po wypłaceniu odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez inne osoby, nabywa prawo do żądania od osób, które są odpowiedzialne za spowodowanie wspomnianej szkody, zwrotu tego, co za nich zostało wypłacone (czyli nabywa prawo regresu)⁵.

- 2 Prokuratura Generalna wniosowała o zasądzenie od byłego ministra spraw wewnętrznych na rzecz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odszkodowania w wysokości 61 805 euro. Okręgowy Sąd Administracyjny w Wilnie w wyroku orzekł, że były minister spraw wewnętrznych ma wypłacić na rzecz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odszkodowanie w wysokości 15 907 euro. Do częściowego zasądzenia roszczenia doszło m.in. dlatego, że Okręgowy Sąd Administracyjny w Wilnie nie stwierdził, by bezprawne działania byłego ministra miały charakter umyślny. Od wspomnianego wyroku Okręgowego Sądu Administracyjnego w Wilnie wniesiono apelację do Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, który zawiesił postępowanie apelacyjne i zwrócił się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie kwestii możliwości stosowania wobec ministrów odpowiedzialności materialnej. Sąd Konstytucyjny rozpoznał wniosek Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy i na jego podstawie 8 marca 2018 r. wydał wyrok. Po wydaniu przez Sąd Konstytucyjny interpretacji Naczelny Sąd Administracyjny Litwy wznowił postępowanie administracyjne, jednak wyrok w tej sprawie do tychczas nie zapadł.
- 3 R. *Palaitis będzie musiał wypłacić dla MSW kwotę ponad 15 tys. euro*, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/r-palaitis-frm-tures-atlyginti-per-15-tukst-euru.d?id=69597758> (dostęp: 15.06.2018).
- 4 Zgodnie z art. 134 ust. 1 Konstytucji Republiki Litewskiej Najwyższy Urząd Kontroli Państwowej sprawuje kontrolę nad prawidłowością zarządzania i zgodnością z prawem wykorzystywania majątku narodowego, a także nad wykonywaniem budżetu państwa.
- 5 Raport Najwyższego Urzędu Kontroli Państwowej z 19 września 2016 r. nr VA-P-40-1-12 w sprawie zabezpieczenia środków budżetowych w związku z wypłatą odszkodowania za

Swoje stanowisko Najwyższy Urząd Kontroli Państwowej opiera m.in. na rozwijanej przez Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej (dalej: Sąd Konstytucyjny, Sąd) oficjalnej doktrynie konstytucyjnej, mówiącej że

w myśl Konstytucji ustawodawca w trakcie stanowienia aktów prawnych ma obowiązek ustanowienia takiej regulacji prawnej, która umożliwi funkcjonariuszom publicznym, którzy sprawują funkcje władzy państwowej, i wszystkim osobom, które podejmują ważne dla społeczeństwa i państwa decyzje, realizowanie swoich uprawnień w sposób poprawny, niepowodujący przenikania się interesów publicznych i prywatnych, niepowodujący powstawania przesłanek prawnych umożliwiających funkcjonariuszom publicznym, którzy sprawują funkcje władzy państwowej, i wszystkim osobom, które podejmują ważne dla społeczeństwa i państwa decyzje, przekładanie interesu własnego lub grupowego nad dobro Narodu lub Państwa Litewskiego w trakcie wykonywania czynności służbowych, poza tym niepozwalający na nadużywanie swego statusu, bliskich osób lub innych osób w celu osiągnięcia korzyści osobistych; taka regulacja ma służyć zapewnieniu skutecznej kontroli sprawdzającej, w jakim stopniu funkcjonariusze publiczni, którzy sprawują funkcje władzy państwowej i wszystkie osoby, które podejmują ważne dla społeczeństwa i państwa decyzje, przestrzegają powyższych wymogów; w przypadku ich nieprzestrzegania przez ww. funkcjonariuszy publicznych i inne osoby wspomniana regulacja ma zapewnić pociągnięcie ich do odpowiedzialności konstytucyjnej lub ustawowej⁶.

W kontekście omawianego tematu szczególnie aktualny i ważny wydaje się wyrok Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r.⁷, wydany po rozpoznaniu sprawy zainicjowanej przez Naczelną Sąd Administracyjny Litwy, dotyczącej zgodności z Konstytucją Republiki Litewskiej (dalej: Konstytucja) ustawy o Rządzie Republiki Litewskiej, w której nie została określona bezpośrednia odpowiedzialność materialna ministra za szkodę materialną, która została wyrządzona instytucjom państwowym lub samorządowym w wyniku bezprawnych zawinionych czynów w trakcie kierowania wewnętrzną administracją ministerialną, *inter alia* stosowania kar służbowych.

Celem niniejszego opracowania jest krytyczna ocena zawartych w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r. argumentów dotyczących odpowiedzialności materialnej ministrów.

stratę wyrządzoną przez inne osoby w przypadkach, o których mowa w ustawach, https://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2 (dostęp: 15.06.2018).

- 6 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 1 lipca 2004 r., „Valstybės žinios” z 2004 r., nr 105, poz. 3894.
- 7 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 8 marca 2018 r., TAR, 2018.03.08, nr 3692.

1. Wątpliwości dotyczące konstytucyjności regulacji prawnej określającej odpowiedzialność materialną ministrów

Odpowiedzialność materialna ministrów za bezpośrednią materialną szkodę, która została wyrządzona bezprawnym zawinionym czynem, nie została uregulowana wprost (eksplicytnie) ani w ustawie o Rządzie⁸, ani w ustawie o służbie państwowej⁹, ani w ustawie o odszkodowaniu za straty powstałe w wyniku bezprawnych działań instytucji państwowych i reprezentowaniu państwa i Rządu Republiki Litewskiej¹⁰ (dalej: ustawa o odszkodowaniu), ani też w innych ustawach.

Sprawy związane z organizacją i trybem pracy Rządu¹¹, w tym sprawy odpowiedzialności oraz sprawozdawczości ministrów, są uregulowane w Konstytucji i ustawie o Rządzie, w której m.in. stwierdza się, że: 1) Rząd ponosi solidarną odpowiedzialność przed Sejmem za swą ogólną działalność¹², on co najmniej raz w roku w Sejmie przedstawia roczne sprawozdanie ze swojej działalności (art. 5 ust. 1); 2) na żądanie Sejmu Rząd lub poszczególni ministrowie przedstawiają w Sejmie sprawozdanie ze swojej działalności (art. 5 ust. 2); 3) ministrowie ponoszą odpowiedzialność przed Sejmem, Prezydentem Republiki, a bezpośrednio podlegają Prezesowi Rady Ministrów (art. 5 ust. 3)¹³; 4) Prezes Rady Ministrów i ministrowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej ani aresztowani, nie może też być w żaden inny sposób ograniczana ich wolność bez uprzedniej zgody Sejmu, a w okresie między sesjami Sejmu – bez uprzedniej zgody Prezydenta Republiki (art. 12)¹⁴. Zatem w ustawie o Rządzie została określona odpowiedzialność polityczna ministrów i specjalny tryb pociągnięcia ich do odpowiedzialności karnej lub aresztowania, albo ograniczenia ich wolności w inny sposób. Z drugiej strony, ustawa ta nie ustanawia reżimu ich odpowiedzialności materialnej za bezpośrednią szkodę materialną, która została wyrządzona instytucjom lub urzędom państwowym w wyniku bezprawnego zawinionego czynu.

8 Ustawa o Rządzie Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 1994 r., nr 43, poz. 772.

9 Ustawa o służbie państwowej Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 1999 r., nr 66, poz. 2130.

10 Ustawa o odszkodowaniu za straty powstałe wskutek bezprawnych działań instytucji państwowych i reprezentowaniu państwa i Rządu Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 2002 r., nr 56, poz. 2228.

11 Terminem „Rząd” określa się na Litwie organ odpowiadający polskiej „Radzie Ministrów”, z tego względu wyraz ten będzie zapisywany wielką literą.

12 Ten przepis jest analogiczny jak w art. 96 ust. 1 Konstytucji.

13 Ten przepis jest analogiczny jak w art. 96 ust. 2 Konstytucji.

14 Ten przepis jest analogiczny jak w art. 100 Konstytucji.

Szczególne znaczenie ma fakt, że w ustawie o Rządzie zostały zawarte przepisy o odpowiedzialności materialnej ponoszonej przez inne osoby – kierowników urzędów centralnych i urzędników urzędów centralnych – stwierdzające, że wobec nich odpowiedzialność materialna jest stosowana na podstawie przepisów ustawy o służbie państwowej.

Ustawa o służbie państwowej określa warunki odpowiedzialności materialnej urzędników służby państwowej, tryb postępowania odszkodowawczego i prawo do regresu (roszczenia zwrotnego) przysługujące instytucjom państwowym oraz samorządowym względem urzędników państwowych, którzy doprowadzili do powstania szkody. Co prawda, w art. 4 tej ustawy mówi się, że jej przepisy nie mają zastosowania do polityków państwowych, w tym do ministrów, jako że ministrowie posiadają status polityka państwowego¹⁵.

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o odszkodowaniu jej przepisy mają zastosowanie w następujących przypadkach: 1) odszkodowania za niesłuszne skazanie, za niesłuszny areszt prewencyjny (pozbawienie wolności), za niesłuszne zatrzymanie, za niesłuszne stosowanie procesowych środków przymusu, za niesłuszne wymierzenie administracyjnej kary aresztu; 2) wykonywania decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Praw Człowieka ONZ i innych międzynarodowych organów, których jurysdykcja lub uprawnienia do orzekania w sprawach związanych z naruszeniem praw osób, należących do jurysdykcji Republiki Litewskiej, są uznawane przez Republikę Litewską. Ponadto w art. 1 ust. 1 niniejszej ustawy stwierdza się, że celem ustawy jest m.in. ustanowienie przez państwo trybu stosowania prawa regresu (roszczenia zwrotnego) względem osoby, która wyrządziła szkodę, czyli określenie zasad proceduralnych w zakresie egzekwowania prawa regresu. W art. 5 ust. 1 tej ustawy *expressis verbis* stwierdza się, że państwo nabywa prawo regresu po dokonaniu wypłaty odszkodowania za szkodę, która została wyrządzona celowymi działaniami (aktami) funkcjonariuszy organów śledczych, funkcjonariuszy prokuratury lub uszędników sądowych, celowymi działaniami (aktami) sędziów i zawinionymi działaniami (aktami) innych funkcjonariuszy organów władzy, urzędników państwowych lub innych pracowników. Politycy państwowi (w tym ministrowie) w ustawie o odszkodowaniu nie zostali wymienieni wprost, można więc wyciągnąć wniosek, że jej przepisy mają zastosowanie wyłącznie w sprawach o odszkodowanie za szkodę lub w sprawach o rekompensatę strat spowodowanych bezpośrednimi działaniami (aktami) podmiotów, o których mowa w przepisach niniejszej ustawy; z drugiej strony, przepisy tej ustawy nie regulują odpowiedzialności materialnej ministrów w przypadku nieprzestrzegania przez nich wymagań prawnych lub w przypadku nienależytego wykonywania przez nich obowiązków w ramach posiadanych kompetencji.

15 Akceptując takie stanowisko, Sąd Konstytucyjny w wyroku z 8 marca 2018 r. podkreślił, że w celu rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności materialnej ministrów nie może być stosowana regulacja prawna zawarta w ustawie o służbie państwowej.

À propos, posłanka na Sejm, reprezentująca Sejm przed Sądem Konstytucyjnym w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Rządzie, w której wyrok wydano 8 marca 2018 r., również stała na stanowisku, że przepisy ustawy o odszkodowaniu nie powinny mieć zastosowania do ministrów. Poza tym zwróciła ona uwagę na fakt, iż prawo regresu (roszczenia zwrotnego) zostało przyznane państwu, aby umożliwić odzyskanie kosztów z tytułu odszkodowania, które zostało wypłacone za szkodę spowodowaną umyślnymi działaniami (aktami) funkcjonariuszy organów śledczych, funkcjonariuszy prokuratury lub urzędników sądowych, celowymi działaniami (aktami) sędziów bądź zawinionymi działaniami (aktami) innych funkcjonariuszy organów władzy, urzędników państwowych lub innych pracowników. Ta regulacja ma związek z wymaganiami kwalifikacyjnymi, które muszą spełniać osoby, by móc wykonywać czynności służbowe. Tymczasem wymagania kwalifikacyjne dla ministra jako polityka państwowego nie zostały określone. Poza tym projekty decyzji podejmowanych przez ministra zazwyczaj są opracowywane przez pracowników ministerstwa, którzy wykazują się odpowiednimi kompetencjami z zakresu tworzenia prawnych i umotywowanych rozwiązań, i którzy mają zapewnić, by podejmowane przez ministra decyzje były zgodne z prawem.

Takie (nie)uregulowanie odpowiedzialności materialnej ministrów w aktach prawnych posłużyło za podstawę dla Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, by podnieść sprawę luki w prawie, tj. podważyć nie tyle ustanowioną regulację prawną, co fakt, że w obowiązujących aktach prawnych brak przepisów, których ustanowienie nakazuje Konstytucja.

Ponadto warto zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny Litwy swoje wątpliwości co do konstytucyjności wspomnianej regulacji prawnej opierał m.in. na właściwościach cechujących odpowiedzialność ministrów. Z jednej strony, ministrowie ponoszą odpowiedzialność polityczną, która oznacza, że za swoją działalność odpowiadają przed Sejmem, Prezydentem Republiki i bezpośrednio podlegają Prezesowi Rady Ministrów. Z drugiej strony, określone w art. 98 Konstytucji kompetencje ministra w zakresie kierowania ministerstwem suponują osobistą odpowiedzialność ministra za działalność ministerstwa, dlatego powinna być prawnie uregulowana także odpowiedzialność materialna ministra za szkodę, która powstała w wyniku jego bezprawnych działań w trakcie kierowania ministerstwem. Ponadto Sąd Konstytucyjny miał wątpliwość, czy z braku odpowiedzialności materialnej ministra nie jest naruszona konstytucyjna zasada równości, o której mowa w art. 29 Konstytucji, tj. czy minister w sposób nieuprawniony został pominięty w wykazie osób, które pełnią funkcje kierowników instytucji i urzędów państwowych, chociaż między ministrem a ww. kierownikami nie istnieją różnice o takim charakterze i w takim zakresie, by odmienne traktowanie tych osób było obiektywnie uzasadnione.

2. Sąd Konstytucyjny: ministrowie ponoszą osobistą odpowiedzialność za działania, w wyniku których powstała szkoda

Po rozpoznaniu sprawy o zgodności z Konstytucją ustawy o Rządzie Sąd Konstytucyjny w wyroku z 8 marca 2018 r. orzekł, że: a) ministrowie ponoszą osobistą odpowiedzialność za wszystkie swoje czynności wykonywane w trakcie kierowania ministerstwem; b) ministrowie, którzy swoim bezprawnym działaniem (bezczynnością) doprowadzili do powstania szkody, powinni za to odpowiadać w określonym trybie; c) państwo – po naprawieniu szkody wyrządzonej bezprawnymi działaniami (bezczynnością) ministrów – powinno otrzymać rekompensatę z tytułu poniesionych kosztów (całkowitą lub częściową) od ministrów, którzy w sposób wadliwy zrealizowali swoje uprawnienia. Sąd Konstytucyjny również podkreślił, że w ustawie o Rządzie nie istnieje luka w prawie, bowiem od momentu spełnienia przez państwo obowiązku pokrycia szkody powstałej w wyniku bezprawnych działań ministrów należy stosować przepisy kodeksu cywilnego, m.in. art. 6.280 ust. 1, na mocy których państwo ma prawo do regresu (roszczenia zwrotnego) względem osoby, która wyrządziła szkodę, czyli ministra, a także należy stosować przepisy określające szczegółowy tryb stosowania ustawy o odszkodowaniu. Uwzględniając powyższe, Sąd Konstytucyjny wyjaśnił, iż bez względu na to, że ustawa o Rządzie nie zawiera przepisów ustanawiających odpowiedzialność materialną ministrów za szkodę, która została wyrządzona instytucjom lub urzędom państwowym w wyniku bezprawnego zawinionego czynu, taka odpowiedzialność ministrów jest ustanowiona w ustawie o odszkodowaniu, dlatego ustawa o Rządzie nie jest sprzeczna z Konstytucją.

3. Argumentacja Sądu Konstytucyjnego

Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r. w sprawie odpowiedzialności materialnej ministra został oparty na trzech grupach materiałów źródłowych, czyli na oficjalnej doktrynie konstytucyjnej rozwijanej przez Sąd Konstytucyjny, na raporcie Komisji Weneckiej oraz na interpretacji prawa powszechnego i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy.

3.1. Doktryna Sądu Konstytucyjnego

Za każdym razem w trakcie rozpatrywania sprawy z zakresu sądownictwa konstytucyjnego Sąd Konstytucyjny, dokonując interpretacji treści przepisów i zasad mających istotne znaczenie dla sprawy, szeroko referuje oficjalną doktrynę prawa konstytucyjnego oraz kieruje się jej założeniami. W aspekcie granic odpowiedzialności ministrów istotne znaczenie ma art. 98 ust. 1 Konstytucji, w którym stwierdza się: „Minister kieruje ministerstwem, rozstrzyga kwestie należące do zakresu działania ministerstwa oraz wykonuje czynności przewidziane przez ustawę”. Oficjalna doktryna konstytucyjna wyjaśniająca przepis art. 98 ust. 1 Konstytucji nie jest rozwinięta, w związku z tym interpretując treść powyższego przepisu w wyroku z 8 marca 2018 r., Sąd w zasadzie opierał się tylko na jednym orzeczeniu, wydanym 23 listopada 1999 r.¹⁶ W nim Sąd Konstytucyjny m.in. stwierdził, że treść przepisu „minister kieruje ministerstwem” składa się z następujących elementów: zgodnie z trybem określonym w ustawach i innych aktach prawnych ministrowi przysługują uprawnienia z zakresu doboru pracowników ministerstwa, ich zatrudniania w ministerstwie oraz zwalniania z pracy; ministrowi przysługują uprawnienia z zakresu organizacji pracy kadry ministerialnej, by zapewnić realizację określonych w ustawach i innych aktach prawnych funkcji ministerstwa; ministrowi przysługują uprawnienia z zakresu wydawania poleceń służbowych dla wszystkich pracowników ministerstwa, którzy są zobowiązani do ich wykonywania; ministrowi przysługują uprawnienia z zakresu stosowania środków dyscyplinarnych wobec wszystkich pracowników ministerstwa w przypadku, gdy oni nie wykonują swoich obowiązków służbowych lub poleceń ministra bądź wykonują te obowiązki i polecenia w sposób nienależyty, poza tym ministrowi przysługują uprawnienia z zakresu przyznawania nagród dla wszystkich pracowników ministerstwa. W wyroku z 23 listopada 1999 r. Sąd Konstytucyjny także podkreślił, że zakres kompetencji ministra związanych z kierowaniem ministerstwem zakłada osobistą odpowiedzialność ministra za całościową działalność ministerstwa, w tym za działalność gospodarczo-fnansową.

Jak widać, w wyroku z 23 listopada 1999 r. Sąd Konstytucyjny nie wypowiedział się o odpowiedzialności materialnej ministrów, a w sprawie odpowiedzialności ministrów w sensie ogólnym ograniczył się do przedstawienia pobieżnych uwag, a zatem ukazując cechy odpowiedzialności ministrów, Sąd Konstytucyjny przede wszystkim opiera się na zasadach konstytucyjnych sformułowanych w dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym, a mianowicie: na zasadzie odpowiedzialnego zarządzania, która suponuje, że wszystkie instytucje państwowe i urzędnicy powinni wykonywać swoje czynności, kierując się Konstytucją i prawem, a prowadząc działania w najlepiej pojętym interesie Narodu i państwa, muszą w spo-

16 Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 23 listopada 1999 r., „Valstybės žinios” z 1999 r., nr 101, poz. 2916.

sób należyty realizować uprawnienia, które zostały im nadane przez Konstytucję i ustawy; na zasadzie transparentności, która m.in. przewiduje zdawanie relacji z działalności całej wspólnoty oraz ponoszenie odpowiedzialności przez decydentów za podejmowane decyzje i która jest traktowana jako niezbędna przesłanka do zapobiegania nadużyciom władzy; a także na zasadzie państwa prawa, która m.in. określa odpowiedzialność władz wobec społeczeństwa i która jest bardzo szeroko stosowana w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego. Innymi słowy, sformułowane w doktrynie Sądu zasady konstytucyjne są ważną podstawą służącą do wyjaśniania zarówno kwestii odpowiedzialności ministrów w ogóle, jak i kwestii ich odpowiedzialności materialnej w szczególności.

Ponadto należy zauważyć, że z powodu braku jasnych (wyrażonych wprost w tekście Konstytucji) merytorycznych argumentów dotyczących odpowiedzialności materialnej ministrów Sąd Konstytucyjny kieruje się „całościową regulacją prawną zawartą w Konstytucji” oraz logicznymi argumentami uzasadniającymi wykładnię tekstu Konstytucji. Sąd m.in. wskazuje, że w Konstytucji zostały zawarte poniższe przepisy związane z odpowiedzialnością ministrów: po pierwsze, w art. 96 ust. 2 Konstytucji została określona odpowiedzialność polityczna ministrów ponoszona przed Sejmem, Prezydentem Republiki i Prezesem Rady Ministrów za kierowanie powierzonymi im działami administracji państwowej; po drugie, w art. 100 Konstytucji został ustanowiony immunitet chroniący ministrów przed odpowiedzialnością karną lub ograniczaniem wolności. Jednak, jak podkreśla Sąd Konstytucyjny, w Konstytucji nie ma innych przepisów określających wyjątkowy – w porównaniu z innymi podmiotami – status ministrów. Uwzględniając powyższe, Sąd dochodzi do wniosku, że nie ma podstaw do twierdzenia, iż na mocy Konstytucji wobec ministrów należy stosować inne zasady odpowiedzialności niż wobec innych osób, a ponadto podkreśla, że wykładnia stwierdzająca, jakoby ministrom na mocy Konstytucji musiał przysługiwać również innego rodzaju immunitet chroniący od odpowiedzialności prawnej (z wyłączeniem wskazanego w art. 100 Konstytucji), byłaby niezgodna z innymi konstytucyjnymi przepisami i zasadami oraz suponowałaby udzielenie przywileju zakazanego Konstytucją. Z powyższego wynika, że urzędnicy państwowi, w tym ministrowie, którzy wyrządzili szkody, powinni w określonym trybie odpowiadać za działania, w wyniku których powstała szkoda. Jednak, moim zdaniem, taki dedukcyjny wywód (sylogizm) Sądu Konstytucyjnego nie wydaje się wystarczająco przekonujący – w tym wypadku warto byłoby sięgnąć również po inne metody z zakresu interpretacji prawa¹⁷.

Sąd Konstytucyjny podkreśla, że szkodę powstałą w wyniku bezprawnych działań (bezczynności) ministrów powinno pokryć państwo. Po wypłaceniu odszkodowania państwo nabywa prawo regresu (roszczenia zwrotnego) względem oso-

17 *À propos*, w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego wielokrotnie wypowiedziano się o tym, że dokonując wykładni treści przepisów konstytucyjnych, należy stosować różne metody interpretacyjne.

by, która wyrządziła szkodę, czyli ministra. Gdyby ministrowie, którzy wyrządzili szkodę, nie mieli obowiązku pokrycia strat (w całości lub w części) poniesionych przez państwo, nie można byłoby zapewnić poniesienia odpowiedzialności za swoje czyny przez urzędników państwowych, w tym ministrów, którzy wyrządzili szkody; taki stan spowodowałby podważenie zaufania obywateli do instytucji władzy publicznej i do państwa w ogóle, poza tym byłoby to niezgodne z konstytucyjnymi zasadami odpowiedzialnego rządzenia i rządów prawa.

W sprawie wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, tj. czy brak odpowiedzialności materialnej ministrów nie skutkuje naruszeniem konstytucyjnej zasady równego traktowania osób, Sąd Konstytucyjny wypowiedział się bardzo lakonicznie, m.in. stwierdzając, że konstytucyjna zasada równego traktowania osób nie wyklucza różnego traktowania osób ze względu na ich status lub sytuację. Adekwatne rozstrzygnięcie w ustawach dylematów związanych z równością osób nie jest możliwe bez dokonania każdorazowo oceny tego, czy określenie cech charakterystycznych tych osób w regulacji prawnej jest uzasadnione.

3.2. Założenia raportu Komisji Weneckiej

Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r. opiera się m.in. na raporcie w sprawie związku między odpowiedzialnością polityczną i odpowiedzialnością karną, opracowanym przez Komisję Europejską na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką), będącą organem doradczym Rady Europy w kwestiach konstytucjonalizmu, który został przyjęty w dniach 8–9 marca 2013 r. na jej 94. sesji plenarnej¹⁸. Mimo że ten raport jest sfokusowany na badaniu odpowiedzialności politycznej i odpowiedzialności karnej ministrów, została w nim przedstawiona definicja prawna pojęcia „odpowiedzialność ministrów”, z jednoczesnym podkreśleniem, że odpowiedzialność karna to jeden z rodzajów odpowiedzialności prawnej. Zatem odpowiedzialność prawna wobec ministrów jest stosowana w przypadkach złamania przez nich prawa i powstania skutków prawnych, za które mogą być stosowane sankcje karne lub inne sankcje (punkt 10). Ponadto ministrowie powinni podlegać prawu, a za jego naruszenie powinni ponosić odpowiedzialność prawną (punkt 13), ministrowie nie są ponad prawem (punkt 80), mają być pociągani do odpowiedzialności prawnej, chyba że w szczegółowych zasadach określających ograniczony zakres immunitetu mówi się inaczej (punkt 107). Tak więc w raporcie na temat odpowiedzialności materialnej ministrów za naruszenia prawa, do których dochodzi w wyniku ich bezprawnych działań, niczego nie powiedziano.

Podsumowując założenia sformułowane w raporcie Komisji Weneckiej na temat odpowiedzialności ministrów, Sąd Konstytucyjny wskazał, że ministrowie, którzy

18 Report on Relationship between political and criminal ministerial responsibility. Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8–9 March 2013), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e) (dostęp: 15.06.2018).

dopuszcili się naruszenia prawa, powinni być pociągnięci do odpowiedzialności prawnej, z wyjątkiem przypadków, gdy w zasadach określających immunitet chroniący ich przed odpowiedzialnością prawną *expressis verbis* stwierdza się inaczej.

3.3. Interpretacja prawa powszechnego i przytoczenie argumentów z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy

Jak wspomniano wcześniej, w ustawie o Rządzie nic się nie mówi o możliwości stosowania odpowiedzialności materialnej wobec ministrów, ale w jej tekście wskazano wprost na możliwość stosowania odpowiedzialności materialnej wobec kierowników i urzędników urzędów administracji rządowej. Takie rozwiązanie ustawodawcy rzekomo miałyby oznaczać, że z jego woli została ustanowiona właśnie taka regulacja prawna, w myśl której ministrowie nie mogą (nie powinni) być pociągani do odpowiedzialności materialnej za działania wykonywane w ramach swoich uprawnień konstytucyjnych. W przeciwnym razie, trzymając się argumentacji logicznej lub metody prowadzącej do ustalenia intencji ustawodawcy, z trudem da się wytłumaczyć, dlaczego w ustawie o Rządzie, która w pierwszej kolejności reguluje gwarancje, granice uprawnień i kompetencji właśnie członków Rządu – Prezesa Rady Ministrów i ministrów – niczego nie powiedziano o odpowiedzialności materialnej członków Rządu, ale wypowiedziano się o odpowiedzialności materialnej kierowników i urzędników urzędów administracji rządowej, znajdujących się w sensie podporządkowania hierarchicznego na niższym szczeblu systemu instytucji władzy państwowej. Argumentację mówiącą o tym, że odpowiedzialność materialna nie powinna być stosowana wobec ministrów, moim zdaniem, wzmacnia również regulacja prawna zawarta w ustawie o Rządzie, która stanowi, że kierownicy i urzędnicy urzędów administracji rządowej ponoszą odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy o służbie państwowej, a jak wspomniano wcześniej, niniejsza ustawa nie ma zastosowania do ministrów.

Mimo że właśnie takie nieustanowienie (nieuregulowanie) odpowiedzialności materialnej ministrów w ustawie o Rządzie wzbudziło wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy co do zgodności tej ustawy z Konstytucją, Sąd Konstytucyjny nie zakwestionował takiej regulacji prawnej, a jedynie wypowiedział się na temat techniki prawodawczej konstatując, że

ustawodawca, zmierzając do zapewnienia jednolitości i koherencji systemu prawa w jak największym stopniu, swobodę regulowania odpowiedzialności członków Rządu (Prezesa Rady Ministrów i ministrów) za szkodę wyrządzoną ich działaniami danej osobie [...] mógłby zrealizować poprzez ustanowienie odpowiedniej regulacji prawnej w specjalnym akcie prawnym dotyczącym działalności Rządu – w ustawie o Rządzie¹⁹.

19 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 8 marca 2018 r., TAR, 2018.03.08, nr 3692.

Wydów, że odpowiedzialność materialna może być i powinna być przypisana ministrom pomimo tego, że w ustawie o Rządzie wcale się o niej nie wspomina, Sąd Konstytucyjny wyprowadził z przepisów zawartych w innych ustawach. Ramy takiej interpretacji narzuca art. 42 ustawy o administracji publicznej²⁰, który stanowi, że podmiot administracji publicznej za naruszenie wymagań określonych w niniejszej ustawie ponosi odpowiedzialność w trybie ustawowym, a szkoda majątkowa lub niemajątkowa, która powstała w wyniku bezprawnych działań podmiotu administracji publicznej, jest wynagradzana zgodnie z trybem określonym w kodeksie cywilnym i innych ustawach. Przepis ten ma istotne znaczenie ze względu na fakt, że podmiotem administracji publicznej może być *inter alia* również polityk państwowy, w tym minister, co oznacza, że szkoda wyrządzona jego bezprawnymi działaniami musi być zrekompensowana zgodnie z zasadami określonymi w kodeksie cywilnym i w innych ustawach. Uwzględniając ten fakt oraz przepisy art. 6.271 kodeksu cywilnego, Sąd Konstytucyjny podkreślił, że: a) minister należy do grupy podmiotów, z powodu których bezprawnych działań państwo ma obowiązek wypłacenia odszkodowania z tytułu szkody; b) obowiązek wypłacenia przez państwo odszkodowania z tytułu szkody powstaje bez względu na zawinienie ministra; c) podstawą odpowiedzialności za szkodę jest niedziałanie ministra w sposób, w jaki powinien działać w oparciu o ustawy.

W tym kontekście szczególnie należy zwrócić uwagę na nietypową dla orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego praktykę, a mianowicie fakt, że dokonując interpretacji cech odpowiedzialności cywilnej państwa i mówiąc o warunkach stwierdzenia bezprawności działań, Sąd Konstytucyjny przywołuje orzecznictwo innych litewskich sądów, a w omawianym przypadku – orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, odnosząc się do dwóch wyroków tego sądu, które zapadły w sprawach administracyjnych.

Należy także zauważyć, że Sąd Konstytucyjny zanegował wcześniej wspomnianą przesłankę mówiącą o tym, że w myśl ustawy o odszkodowaniu odpowiedzialność materialna wobec ministrów nie jest stosowana. Zdaniem Sądu przepis art. 1 ust. 1 ustawy o odszkodowaniu mówiący o tym, że „niniejsza ustawa określa [...] tryb realizacji przez państwo prawa regresu (roszczenia zwrotnego) względem osoby, która wyrządziła szkodę [...]” oraz przepis art. 2 ust. 1 mówiący o tym, że „[...] w budżecie państwa każdego roku należy asygnować środki na odszkodowanie za szkodę, która powstała w wyniku bezprawnych działań funkcjonariusza organów śledczych, prokuratora, sędziego lub sądu [...] bądź w wyniku bezprawnych działań (aktów) innych instytucji władzy państwowej [...]” oznaczają nie tylko określenie ustawowych zasad proceduralnych dla realizacji prawa regresu w przypadku, gdy państwo wypłaciło odszkodowanie, ale również przyznanie w ustawie o odszkodowaniu państwu, które wypłaciło odszkodowanie, uprawnień

20 Ustawa o administracji publicznej Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 1999 r., nr 60, poz. 1945.

do odzyskania w trybie regresowym poniesionych kosztów od funkcjonariusza organów śledczych, prokuratora, sędziego lub sądu, a także od każdego innego podmiotu prawa publicznego, tj. *inter alia* od ministra, w wyniku którego bezprawnych działań powstała szkoda. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że gdyby przepisy ustawy o odszkodowaniu były stosowane wyłącznie w przypadku odszkodowania szkody wyrządzonej działaniami funkcjonariuszy organów śledczych, funkcjonariuszy prokuratury lub urzędników sądowych oraz działaniami sędziów, to „nie miałyby sensu przepisy, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o odszkodowaniu, a także inne przepisy niniejszej ustawy regulujące prawo państwa do regresu (roszczenia zwrotnego) względem funkcjonariuszy innych instytucji publicznych, urzędników państwowych lub innych pracowników, którzy tę szkodę wyrządzili”²¹.

W tym miejscu dostrzegamy dość dziwną argumentację Sądu Konstytucyjnego. Z jednej strony fakt, że w ustawie o Rządzie nic się nie mówi na temat odpowiedzialności materialnej ministrów, ale przewiduje się możliwość stosowania takiej odpowiedzialności wobec kierowników i urzędników urzędów administracji rządowej, nie stanowi podstawy do stwierdzenia przez Sąd Konstytucyjny luki w prawie, chociaż Naczelny Sąd Administracyjny Litwy tę regulację podał w wątpliwość. Z drugiej strony, na podstawie analizy przepisów ustawy o odszkodowaniu Sąd stwierdza, że mają one zastosowanie do szerszej grupy podmiotów (w tym ministrów), a nie tylko do funkcjonariuszy organów śledczych, funkcjonariuszy prokuratury lub urzędników sądowych i sędziów, którzy bezprawnymi działaniami wyrządzili szkodę, w przeciwnych razie „nie byłoby sensu” mówić o „innych funkcjonariuszach publicznych, urzędnikach państwowych lub innych pracownikach”, o których mowa w 5 ust. 1 ustawy o odszkodowaniu. To w zasadzie oznacza, że wskazani w ustawie „inni funkcjonariusze lub pracownicy” przez interpretujący tę ustawę Sąd Konstytucyjny byli potraktowani jako przesłanka do tego, by zaliczyć ministrów do grupy tych podmiotów, względem których państwo uzyskuje prawo regresu (roszczenia zwrotnego) w przypadku wypłacenia odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku ich bezprawnych działań.

Ponadto, mając na uwadze art. 5 ustawy o odszkodowaniu, Sąd Konstytucyjny wskazał, że nabycie przez państwo prawa regresu (roszczenia zwrotnego) względem podmiotu, który wyrządził szkodę, następuje według poniższego trybu: 1) prawo regresu względem funkcjonariusza organów śledczych, funkcjonariusza prokuratury lub urzędnika sądowego i sędziego przysługuje tylko w przypadku, gdy dochodzi do wyrządzenia szkody na skutek umyślnego działania tych osób; 2) prawo regresu względem urzędnika innych organów władzy, urzędnika państwowego lub innego pracownika przysługuje tylko w przypadku, gdy dochodzi do wyrządzenia szkody na skutek zawinionego – a nie na skutek umyślnego – działania tych osób. Poza tym Sąd wskazał inne warunki realizacji prawa regresu: a) prawo regresu jest realizowane tylko w drodze postępowania sądowego; b) określone są następujące granice regresu – państwo od osób, które wyrządziły szkodę, może odzyskać kwotę

21 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 8 marca 2018 r., TAR, 2018.03.08, nr 3692.

nieprzekraczającą dziewięciu ich średnich miesięcznych wynagrodzeń, chyba że inne ustawy stanowią inaczej.

Podsumowując przedstawioną w wyroku Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r. interpretację prawa powszechnego i analizę orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy, należy odnotować, że poświęcono im bardzo dużo uwagi – rozważania o charakterze interpretacyjnym i analitycznym zajmują ponad 35% całego tekstu wyroku. Skupienie się na interpretacji prawa powszechnego, a nie na wykładni Konstytucji i analizie oficjalnej doktryny konstytucyjnej wywołuje zdziwienie, tym bardziej że w tej sprawie sądownictwa konstytucyjnego rozpatrywana była ewentualność wystąpienia w ustawie o Rządzie luki prawnej oraz zgodność z Konstytucją takiej regulacji prawnej, a nie kwestia zgodności z ustawami podustawowego aktu prawnego, np. rozporządzenia Rządu. Taki sposób argumentacji zastosowany przez Sąd Konstytucyjny należy oceniać jako zjawisko kontrowersyjne, szczególnie z uwzględnieniem faktu, iż Sąd wielokrotnie podkreślał, że interpretacja konstytucyjnych norm i zasad nie może być oparta na aktach prawnych stanowionych przez ustawodawcę lub innego prawodawcę, gdyż w takim wypadku doszłoby do zaprzeczenia zasady nadrzędności Konstytucji w porządku prawnym²².

Podsumowanie

W wyroku Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r. po raz pierwszy została przedstawiona interpretacja mówiąca o tym, że po pierwsze, minister należy do grupy podmiotów, z powodu których bezprawnych działań państwo ma obowiązek naprawienia szkody; po drugie, obowiązek naprawienia szkody przez państwo powstaje mimo braku zawinienia ze strony ministra, a po trzecie, podstawą odpowiedzialności jest fakt, że minister nie działał w taki sposób, w jaki powinien działać w myśl ustaw.

Po wypłaceniu odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnymi działaniami ministra państwo uzyskuje prawo regresu (roszczenia zwrotnego) względem ministra, który wyrządził szkodę. Warunki realizacji prawa regresu (roszczenia zwrotnego) są następujące: po pierwsze, prawo to jest realizowane wyłącznie w drodze postępowania sądowego; po drugie, zostały określone granice regresu – państwo od osób, które wyrządziły szkodę, może dochodzić należności w wysokości nieprzekraczającej kwoty dziewięciu ich średnich miesięcznych wynagrodzeń, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej.

W ustawie o Rządzie, w której nie została uregulowana odpowiedzialność materialna ministrów, Sąd Konstytucyjny nie dostrzegł wadliwej pod kątem konstytu-

22 Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 23 lutego 2011 r., „Valstybės žinios” z 2011 r., nr 24, poz. 1180.

tucyjnym regulacji prawnej – luki w prawie, stwierdzając, że odpowiedzialność materialna ministrów została określona w ustawie o odszkodowaniu.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego z 8 marca 2018 r. oparty jest na analizie trzech rodzajów źródeł: konstytucyjnej doktryny Sądu Konstytucyjnego, raportu Komisji Weneckiej oraz wykładni prawa powszechnego i orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego Litwy.

Santrauka

Ministrų materialinė atsakomybė Lietuvoje

Straipsnyje nagrinėjama materialinės atsakomybės taikymo ministrams galimybė, jos taikymo pagrindai ir taisyklės. Kad materialinė atsakomybė ministrams gali būti taikoma vienareikšmiškai 2018 m. kovo 8 d. nutarime konstatavo Konstitucinis Teismas. Vyriausybės įstatyme, reglamentuojančiame Vyriausybės veiklos organizavimą, ministrų atsakomybės ir atskaitomybės klausimus, apie materialinę ministrų atsakomybę nekalbama. Dėl tokio teisinio reguliavimo atitikties Konstitucijai suabejojęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas kreipėsi į Konstitucinį Teismą prašydamas išaiškinti, ar šiuo atveju nėra legislatyvinės omisijos, t.y. situacijos, kai galiojančiuose teisės aktuose nėra nustatyta tai, kas pagal Konstituciją turėtų būti nustatyta.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo kreipimosi pagrindu pradėtą konstitucinės justicijos bylą išnagrinėjęs Konstitucinis Teismas nurodė, kad a) ministrai asmeniškai atsako už visą savo veiklą vadovaujant ministerijai, b) neteisėtais veiksmais (neveikimu) žalą padarę ministrai turi nustatyti tvarka atsakyti už savo veiksmus, dėl kurių atsirado žala ir c) valstybė, atlyginusi neteisėtais ministro veiksmais (neveikimu) padarytą žalą, turi gauti dėl savo patirtų (visų ar dalies) praradimų atlyginimą iš savo įgaliojimus netinkamai įgyvendinusių ministrų. Nors Vyriausybės įstatyme materialinė ministrų atsakomybė nėra nustatyta, tačiau legislatyvinės omisijos nėra, nes ministrų neteisėtais veiksmais padarytą žalą atlyginusi valstybė įgyja regreso (atgręžtinio reikalavimo) teisę į žalą padariusį asmenį, įskaitant ir ministrą, pagal Žalos atlyginimo įstatyme nustatyta tvarką.

Konstitucinio Teismo išaiškinimas grindžiamas trejopais šaltiniais: Konstitucinio Teismo formuojama oficialiaja konstitucine doktrina, Venecijos komisijos ataskaita ir ordinarinės teisės interpretacija. Kadangi Konstitucijos tekste ir ligšiolinėje Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje nėra tiesioginių argumentų, kurių pagrindu būtų įmanoma patvirtinti materialinės atsakomybės taikymo ministrams galimybę, Konstitucinis Teismas savo poziciją argumentuoja konstituciniais atsakingo valdymo, skaidrumo ir teisinės valstybės principais. Apie galimybę patraukti ministrus materialinės atsakomybės nieko nekalbama ir Venecijos komisijos ataskaitoje dėl politinės ir baudžiamosios ministrų atsakomybės santykio, todėl Konstituciniam Teismui tenka remtis šioje ataskaitoje įtvirtintomis bendrojo pobūdžio nuostatomis, kurių esmė ta, kad už padarytus teisės pažeidimus ministrai turi atsakyti.

Nors Konstitucinio Teismo praktikoje tai yra neįprasta, bet ordinarinei teisei aiškinti Konstitucinio Teismo nutarime yra skirtas didelis dėmesys – jis sudaro daugiau kaip 35% viso nutarimo teksto. Šio aiškinimo rezultatas – Konstitucinis Teismas nurodė, kad ministras gali būti traukiamas materialinėn atsakomybėn už kaltais, o ne tik tyčiniaus veiksmis padarytus teisės pažeidimus. Ministro kaltais neteisėtais veiksmis padarytą žalą atlyginusi valstybė įgyja regresio teisę, kuri įgyvendinama tik teismine tvarka ir pagal kurios maksimali riba – devyni vidutiniai ministro darbo užmokesčiai.

Literatura

Akty prawne

Ustawa o Rządzie Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 1994 r., nr 43, poz. 772.

Ustawa o administracji publicznej Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 1999 r., nr 60, poz. 1945.

Ustawa o służbie państwowej Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 1999 r., nr 66, poz. 2130.

Ustawa o odszkodowaniu z tytułu strat powstałych wskutek bezprawnych działań instytucji publicznych i reprezentowaniu państwa i Rządu Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 2002 r., nr 56, poz. 2228.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 23 listopada 1999 r., „Valstybės žinios” z 1999 r., nr 101, poz. 2916.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 1 lipca 2004 r., „Valstybės žinios” z 2004 r., nr 105, poz. 3894.

Wyrok Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 8 marca 2018 r., TAR, 2018.03.08, nr 3692.

Postanowienie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 23 lutego 2011 r., „Valstybės žinios” z 2011 r., nr 24, poz. 1180.

Report on Relationship between political and criminal ministerial responsibility. Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8–9 March 2013), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e) (dostęp: 15.06.2018).

Raport Najwyższego Urzędu Kontroli Państwowej z 19 września 2016 r. nr VA-P-40-1-12 w sprawie zabezpieczenia środków budżetowych w związku z wypłatą odszkodowania za stratę wyrządzoną przez inne osoby w przypadkach, o których mowa w ustawach, https://www.vkontrolė.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2 (dostęp: 15.06.2018).

Inne

R. Palaitis *będzie musiał wypłacić dla MSW kwotę ponad 15 tysięcy euro*, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/r-palaitis-vm-tures-atlyginti-per-15-tukst-euru.d?id=69597758> (dostęp: 15.06.2018).

Wiceprezes Rady Ministrów w polskiej regulacji konstytucyjnej i praktyce politycznej

Konrad Składowski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Skład Rady Ministrów został określony w art. 147 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Brzmienie przepisu jest następujące:

1. Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów i ministrów.
2. W skład Rady Ministrów mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów.
3. Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra.
4. W skład Rady Ministrów mogą być ponadto powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Na tej podstawie w polskiej literaturze przedmiotu często wskazuje się, że Rada Ministrów posiada skład obligatoryjny i fakultatywny¹. Niektórzy autorzy dokonują jednak wyróżnienia trzech wariantów składu Rady Ministrów: minimalny, rozszerzony i maksymalny². Skład obligatoryjny stanowią Prezes Rady Ministrów i ministrowie. Liczba ministrów uzależniona jest, w sensie prawnym, od trzech czynników: przepisów konstytucji, postanowień ustawy o działach administracji rządowej oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydanego na podstawie art. 33 ustawy o Radzie Ministrów³. Konstytucja w art. 133 ust. 3, art. 134 ust. 2, art. 187 ust. 1 przesądza o powołaniu trzech tzw. ministrów konstytucyjnych. Są to: minister właściwy w zakresie spraw zagranicznych, minister obrony narodowej oraz minister sprawiedliwości. Ustawa o działach administracji rządowej wskazuje zakres przedmiotowy działania właściwych ministrów. Natomiast rozporządzenie

-
- 1 W. Brodziński, *Rada Ministrów*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. V, Warszawa 2015, s. 199; R. Mojak, *Władza wykonawcza – Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009, s. 194.
 - 2 M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa Wiceprezesa Rady Ministrów*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 285.
 - 3 Ustawa o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943 ze zm.; ustawa o Radzie Ministrów, Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 492 ze zm.

Prezesa Rady Ministrów stanowi powierzenie konkretnemu ministrowi określonego działu administracji i poprzez to ustala szczegółowy zakres działania ministra. Rozporządzenie to wydawane jest bezpośrednio po powołaniu Rady Ministrów lub – gdy minister został powołany w innym czasie – niezwłocznie po jego powołaniu (art. 33 ust. 1 pkt 2). Tym samym rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów przesądza o liczbie ministrów w rządzie oraz ich zakresie przedmiotowym działania. Do premiera należy jednocześnie decyzja, czy w składzie Rady Ministrów znajdują się oprócz ministrów resortowych również tzw. ministrowie bez teki, którzy wypełniają zadania powierzone im przez premiera, a określone w drodze wydanego przez niego rozporządzenia.

Natomiast w składzie fakultatywnym rządu mogą znaleźć się nadto wiceprezes lub wiceprezesi Rady Ministrów oraz przewodniczący określonych w ustawach komitetów.

Decydujący wpływ na utworzenie rządu i nadanie mu określonych ram organizacyjnych posiada niewątpliwie Prezes Rady Ministrów. Dotyczy to przede wszystkim prawa premiera do wyodrębnienia w składzie rządu stanowiska wiceprezesa lub wiceprezesów Rady Ministrów. Wprawdzie w literaturze przedmiotu podnosi się, że prezydent jest też „organem centralnym współdecydującym o wykreowaniu stanowiska wiceprezesa Rady Ministrów”⁴, ja jednak nie podzielam tego poglądu. Sądzę, że treść norm konstytucyjnych dotyczących udziału prezydenta w powoływaniu Rady Ministrów nie daje podstaw do kwestionowania przez głowę państwa prawa premiera do kształtowania składu rządu zarówno pod względem personalnym, jak i instytucjonalnym (utworzenia określonych stanowisk). Podzielam pogląd wyrażony przez S. Patyrę, że premier dysponuje formalnie pełną swobodą w odniesieniu do stanowisk wicepremierów: „Premier decyduje o liczbie wicepremierów w rządzie, jak również o tym, czy mają oni łączyć tę funkcję ze stanowiskiem ministra, kierującego określonym działem administracji”⁵. Podobne stanowisko zajmuje M. Bożek: „Funkcjonowanie w składzie Rady Ministrów wicepremiera zależy od decyzji premiera, który kieruje w tej sprawie stosowny wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej, zazwyczaj jeszcze na etapie formowania gabinetu rządowego”⁶.

Ustawa o działach administracji rządowej określa w sensie normatywnym skład rządu i w ten sposób legislatura uzyskuje wpływ na kształt organizacyjny Rady Ministrów. Jednak pozostawia premierowi „pewien zakres swobody w inspirowaniu określonego składu liczbowego, struktury i podziału przedmiotowego zadań

4 M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa...*, s. 287–288.

5 S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 75.

6 M. Bożek, *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6, s. 15.

w obrębie Rady Ministrów⁷. Jednocześnie należy podkreślić, że premier stojący na czele większości parlamentarnej posiada przemożny wpływ na treść ustaw uchwalanych przez parlament i tym samym może doprowadzić do nowelizacji ustawy zgodnej z jego oczekiwaniami.

Oczywiście, poza czynnikami formalnoprawnymi w grę wchodzi także okoliczności pozaprawne, które mogą wpływać na kształt Rady Ministrów. W ich ramach faktyczny wpływ prezydenta na organizacyjny i personalny skład rządu może być znaczny. Jednak będzie to miało miejsce w przypadku zbiegu co najmniej dwóch okoliczności. Pierwsza to brak większości parlamentarnej, a druga – determinacja kandydata na premiera do utworzenia rządu i związana z tym skłonność do ustępstw na rzecz prezydenta. Jeżeli w trakcie formowania rządu, w konstytucyjnie określonej procedurze, kandydat na premiera dysponuje poparciem większości parlamentarnej, to oddziaływanie prezydenta na kształt rządu nie ma miejsca. Samodzielność premiera w podejmowaniu decyzji w sprawie utworzenia stanowiska wicepremiera jest słusznie uznawana w literaturze za okoliczność wzmacniającą pozycję premiera⁸. Decyzja o powołaniu wiceprezesa Rady Ministrów może być inspirowana różnymi przyczynami, lecz wszystkie one posiadają charakter przesłanek z gruntu politycznych.

Regulacja prawna dotycząca wiceprezesa Rady Ministrów jest w Polsce wyjątkowo ogłędna. Oprócz przywołanego przepisu Konstytucji RP jedynie w art. 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów znajduje się krótka wzmianka na temat wicepremiera, związana z problematyką zastępstwa Prezesa Rady Ministrów przez wiceprezesa:

Art. 6

1. W razie nieobecności Prezesa Rady Ministrów lub w innym wypadku czasowej niemożności wykonywania przez niego obowiązków w Radzie Ministrów, pracami Rady Ministrów kieruje wiceprezes Rady Ministrów wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów lub jeden z ministrów, jeżeli wiceprezes Rady Ministrów nie został powołany.
2. Wiceprezes Rady Ministrów wykonuje, w imieniu Prezesa Rady Ministrów, zadania i kompetencje w zakresie powierzonym przez Prezesa Rady Ministrów.

W literaturze wskazuje się, że z samej nazwy „wiceprezes” wynika, iż jest lub są oni zastępcami premiera⁹, jednak ani przepisy konstytucji, ani ustaw nie pozwalają na wskazanie instrumentów czy procedur związanych z wykonywaniem tego zastępstwa. Przyjęcie interpretacji, że wiceprezes Rady Ministrów może być z urzędu zastępcą premiera jest, moim zdaniem, trudne do obrony¹⁰. Stanowisko takie mo-

7 M. Grzybowski, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 120.

8 S. Patyra, *Prawnoustrojowy status...*, s. 75.

9 P. Sarnecki, *Uwaga do art. 147*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 3.

10 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 156.

głoby być uzasadnione w sytuacji, gdy w składzie Rady Ministrów jest tylko jeden wiceprezes, ale i w tym przypadku nie sposób mówić o zastępstwie z mocy prawa, gdyż do tego za każdym razem potrzebne jest upoważnienie ze strony premiera. Podzielam argumentację M. Bożka wymieniającego powody, dla których nie można przyjąć koncepcji zastępstwa premiera z mocy prawa przez wiceprezesa Rady Ministrów:

wiceprezes Rady Ministrów nie ma swoich „samodzielnych” kompetencji, a realizuje jedynie określone kompetencje premiera, z wyjątkiem sytuacji, kiedy jednocześnie pełni funkcję ministra, ale to nie zmienia jego formalnego statusu jako wiceprezesa Rady Ministrów. Co za tym idzie, to premier „powierza” wicepremierowi pewien zakres „zadań i kompetencji”, które ten wykonuje nie we własnym imieniu, lecz prezesa Rady Ministrów. [...] Kluczowym elementem tej konstrukcji [...] jest akt scedowania pewnych kompetencji przez premiera na osobę wicepremiera. Jest to warunek niezbędny, bez którego wiceprezes Rady Ministrów nie może działać. Formalnie rzecz ujmując, akt powołania danej osoby do składu rządu na stanowisko wicepremiera nie stanowi wystarczającej podstawy do zajmowania się przez powołanego sprawami pozostającymi w gestii Rady Ministrów¹¹.

Reasumując kwestię zastępstwa premiera, należy wskazać na charakterystyczne cechy tej instytucji wynikające z rozwiązania przyjętego w ustawie: 1) premiera mogą zastępować zarówno wiceprezes Rady Ministrów, jak i jeden z ministrów, jeżeli w składzie rządu nie funkcjonuje wicepremier; 2) wiceprezes zastępujący premiera nie działa w imieniu własnym, lecz podejmuje działania w imieniu Prezesa Rady Ministrów; 3) wykonywanie obowiązków premiera wymaga wyznaczenia przez niego określonej osoby do kierowania pracami Rady Ministrów; 4) upoważnienie do zastępowania premiera ma zawsze charakter czasowy; 5) do zastępowania premiera może on za każdym razem uprawnianć innego członka Rady Ministrów, niekoniecznie wiceprezesa; 6) w kompetencjach Prezesa Rady Ministrów nie znajduje się uprawnienie do wyznaczenia jednego z wiceprezesów Rady Ministrów jako stałego zastępcy. Na podstawie obowiązującej regulacji normatywnej nie wykształciła się dotąd trwała praktyka związana z zastępstwem Prezesa Rady Ministrów.

W świetle obowiązujących przepisów trudno nadawać szczególną rolę wiceprezesowi Rady Ministrów, nic nie wskazuje także na jakąś wyjątkową w stosunku do ministrów i innych członków Rady Ministrów pozycję ustrojowo-prawną. Szczególna rola wicepremierów nie została określona ani w konstytucji, ani w ustawach, również w Regulaminie pracy Rady Ministrów¹²; w żadnym przepisie nie podkreślono szczególnej roli wiceprezesa Rady Ministrów. Znamienne jest, że w Dziale II uchwały, zatytułowanym „Rada Ministrów”, w żadnym paragrafie nie pada nawet nazwa „wiceprezes Rady Ministrów”, a uchwała posługuje się wyłącznie określeniem „członkowie Rady Ministrów”.

11 M. Bożek, *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu...*, s. 14.

12 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1006.

W ramach polskiej regulacji nie ma podstaw do wskazania pierwszego zastępcy Prezesa Rady Ministrów. Nie ma również, znanej w innych systemach, instytucji jakichś węższych gremiów w ramach rządu, których członkami byłoby premier i wicepremierzy¹³. To w praktyce może rodzić problemy związane z ciągłością działania Rady Ministrów w razie nagłej nieobecności premiera¹⁴. W związku z tym, że wicepremierzy są w Polsce najczęściej także ministrami, ich zakres kompetencji związany jest z zakresem przedmiotowym działania ministerstwa, na czele którego stoją i tym samym wynika to z ustawy o działach administracji rządowej z 4 września 1997 r. Tradycja równoległego pełnienia funkcji wicepremiera i ministra „resortowego” jest w Polsce ugruntowana¹⁵. Mimo że wiceprezes Rady Ministrów pozbawiony jest jakiegoś szczególnego znaczenia wynikającego z przepisów prawa, to praktyka powoływania wiceprezesów w kolejnych składach rządów jest powszechna. Od momentu wejścia w życie obowiązującej konstytucji wicepremierzy wchodziłi w skład każdego kolejnego rządu. Przed uchwaleniem konstytucji również miał miejsce ten stan rzeczy. Wicepremierów nie było jedynie w rządzie premiera Jana Olszewskiego, urzędującego od grudnia 1991 r. do lipca 1992 r.

Analiza praktyki politycznej z okresu obowiązywania Konstytucji z 1997 r. pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków, pozwalających na dokonanie oceny statusu ustrojowego i politycznego wiceprezesa Rady Ministrów. Dotychczasowa praktyka potwierdza tezę, że wicepremier pełni jednocześnie stanowisko jakiegoś ministra resortowego. W gronie ponad dwudziestu wicepremierów, jacy do tej pory wchodziłi w skład kolejnych rządów, tylko troje nie było ministrami kierującymi działem administracji. Pierwszy taki przypadek miał miejsce od 11 czerwca do 24 listopada 2004 r. w rządzie Marka Belki. Izabela Jaruga-Nowacka była wicepremierem i ministrem-członkiem Rady Ministrów. Podobna sytuacja miała miejsce od 8 maja do 16 listopada 2007 r., gdy na stanowisko wicepremiera został powołany przez premiera Jarosława Kaczyńskiego minister bez teki, przewodniczący Komitetu Stałego Rady Ministrów Przemysław Gosiewski. Trzeci ma miejsce obecnie – od 11 grudnia 2017 r. W rządzie Mateusza Morawieckiego funkcję wicepremiera pełni Beata Szydło, która nie jest ministrem. Jednocześnie premier Mateusz Morawiecki nie wydał zarządzenia, które określałoby jej zakres obowiązków jako wiceprezesa. Jedynie na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów można stwierdzić, że wicepremier Beata Szydło wchodzi w skład Komitetu Społecznego Rady Ministrów, któremu przewodniczy. Po raz pierwszy w skład Rady

13 Takie rozwiązanie znane jest np. w Chorwacji. Regulacja chorwacka pozwala na powołanie pierwszego wicepremiera. Jednocześnie istnieje w tym systemie węższy gabinet, złożony z premiera i wicepremierów. Patrz: K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 311, 317–318.

14 Zwraca na to uwagę M. Bożek, *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu...*, s. 15–17.

15 M. Grzybowski, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania...*, s. 124.

Ministrów wchodzi wicepremier, który nie pełni równocześnie żadnej funkcji ministerialnej, a jednocześnie posiada niesprecyzowany zakres obowiązków.

Liczba wicepremierów w kolejnych Radach Ministrów nigdy nie była większa niż trzech, ale jednocześnie nie mniejsza niż dwóch. W aktualnym rządzie premiera Mateusza Morawieckiego (PiS) jest troje wicepremierów. Piotr Gliński – minister kultury i dziedzictwa narodowego, Jarosław Gowin – minister szkolnictwa wyższego i Beata Szydło, która nie pełni żadnej funkcji ministerialnej.

W rządzie Beaty Szydło (PiS) było trzech wicepremierów: Mateusz Morawiecki, który piastował też funkcję ministra rozwoju i finansów, Piotr Gliński i Jarosław Gowin, którzy piastowali te same stanowiska ministerialne, jakie zajmują obecnie w rządzie Mateusza Morawieckiego.

W rządzie Ewy Kopacz (koalicja PO-PSL) funkcję wicepremiera pełnił Janusz Piechociński (PSL), który był także ministrem gospodarki oraz Tomasz Siemoniak (PO) będący ministrem obrony narodowej. Dwaj wicepremierzy reprezentowali dwie partie będące członkami koalicji rządzącej.

W drugim rządzie Donalda Tuska (koalicja PO-PSL) funkcję wicepremierów piastowali Waldemar Pawlak (PSL) – minister gospodarki, Elżbieta Bieńkowska (PO) – minister rozwoju regionalnego oraz minister infrastruktury i rozwoju, a także Jan Vincent-Rostowski (PO) – minister finansów. Zmiany kierownictwa w partii, jakie zaszły w łonie jednego z koalicjantów, doprowadziły do zmian w składzie Rady Ministrów. Stąd na stanowisku wicepremiera i ministra gospodarki Waldemara Pawlaka zastąpił Janusz Piechociński.

Pierwszy rząd Donalda Tuska (koalicja PO-PSL) posiadał dwóch wicepremierów, którzy reprezentowali dwie partie tworzące koalicję rządzącą. Byli to: Waldemar Pawlak (PSL) – wicepremier i minister gospodarki oraz Grzegorz Schetyna (PO) – wicepremier i minister spraw wewnętrznych i administracji.

Rząd Jarosława Kaczyńskiego (PiS, początkowo rząd koalicyjny PiS-LPR-Samoobrona) miał początkowo trzech wicepremierów. Było to odzwierciedleniem składu koalicji rządzącej. Byli to: Ludwik Dorn (PiS) – wicepremier i minister spraw wewnętrznych i administracji, Roman Giertych (LPR) – wicepremier i minister edukacji narodowej, Andrzej Lepper (Samoobrona) wicepremier i minister rolnictwa i rozwoju wsi. W późniejszym czasie na skutek zawirowań politycznych związanych z rekonstrukcjami rządu oraz rozpadem koalicji wicepremierami zostali: Przemysław Gosiewski (PiS) – wicepremier i minister-członek Rady Ministrów, Zyta Gilowska (PiS) – wicepremier i minister finansów.

W rządzie Kazimierza Marcinkiewicza w chwili jego zaprzysiężenia nie było wicepremierów. Było to spowodowane przede wszystkim trwaniem negocjacji między partiami parlamentarnymi na temat stworzenia trwałej większości rządzącej. Po miesiącu od zaprzysiężenia rządu, 21 listopada 2005 r. na stanowisko wicepremiera został powołany Ludwik Dorn (PiS) – minister spraw wewnętrznych i administracji, a 7 stycznia 2006 r. na stanowisko wicepremiera i ministra finansów została mianowana Zyta Gilowska. W maju 2006 r. w związku z podpisaniem

umowy koalicyjnej w skład rządu powołani zostali przedstawiciele partii koalicyjnych, w tym: Roman Giertych (LPR) – wicepremier i minister edukacji narodowej i Andrzej Lepper (Samoobrona) – wicepremier i minister rolnictwa i rozwoju wsi.

Rząd Marka Belki funkcjonował w dwóch odsłonach. Po raz pierwszy Marek Belka został powołany na stanowisko Prezesa Rady Ministrów 2 maja 2004 r. Jednak premier nie uzyskał wotum zaufania od Sejmu i podał się do dymisji. W związku z tym, że próba powołania rządu pod przywództwem innego polityka się nie powiodła, Prezydent misję tworzenia rządu powierzył ponownie Markowi Belce. W tzw. procedurze rezerwowej rząd Marka Belki 15 października 2004 r. otrzymał wotum zaufania od Sejmu. W obu gabinetach funkcje wicepremierów pełnili ci sami politycy: Jerzy Hausner (SLD) – wicepremier i minister gospodarki i pracy oraz Izabela Jaruga-Nowacka (Unia Lewicy RP) – wicepremier i minister polityki społecznej, do 24 listopada 2004 r. była wicepremierem i ministrem-członkiem Rady Ministrów.

W rządzie Leszka Millera (koalicja SLD-PSL-UP) zachodziły zmiany na stanowiskach wicepremierów ze względu na rozpad koalicji rządzącej. Początkowo w rządzie znajdowało się trzech wicepremierów: Marek Belka (SLD) – wicepremier i minister finansów, Jarosław Kalinowski (PSL) – wicepremier, minister rolnictwa i rozwoju wsi, Marek Pol (UP) – wicepremier i minister infrastruktury. Na skutek rozpadu koalicji oraz rekonstrukcji rządu funkcję wicepremiera objął Jerzy Hausner (SLD), dotychczasowy minister pracy i polityki społecznej, a w późniejszym czasie minister gospodarki, pracy i polityki społecznej. Po ustąpieniu z zajmowanych stanowisk rządowych przez Marka Belkę wicepremierem i ministrem finansów został Grzegorz Kołodko (SLD).

W gabinecie Jerzego Buzka (koalicja AWS-UW) również miały miejsce roszady na stanowiskach wicepremierów. W momencie powstania rządu funkcję wicepremierów pełnili: Leszek Balcerowicz (UW) – minister finansów oraz Janusz Tomaszewski (AWS) – minister spraw wewnętrznych i administracji. Po rozpadzie koalicji Longin Komołowski został wicepremierem oraz ministrem pracy i polityki społecznej, natomiast Janusz Steinhoff, który był do tej pory ministrem gospodarki, dodatkowo został powołany na stanowisko wiceprezesa Rady Ministrów.

W minionym dwudziestolecu obowiązywania konstytucji można dostrzec stałą prawidłowość dotyczącą częstych zmian personalnych w składzie Rady Ministrów. Do rekonstrukcji rządu dochodziło przy tym bez względu na trwałość większości rządzącej w parlamencie. Oczywiście brak tej większości sprzyjał częstszym zmianom¹⁶, niemniej jednak wszystkie stabilne politycznie gabinety bez wyjątku także podlegały zmianom personalnym. Prawidłowość ta nie ominęła stanowisk wice-

16 Najwięcej zmian członków rządu miało miejsce w okresie pełnienia funkcji premiera przez Jerzego Buzka. Patrz: R. Mojak, *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 156–161.

prezesów Rady Ministrów. Z dotychczasowych rządów, powołanych po uchwaleniu nowej konstytucji, tylko rząd Beaty Szydło uchronił się od zmian na stanowisku wicepremiera od momentu powstania do zakończenia swego działania. We wszystkich pozostałych gabinetach zmiany te miały miejsce. Z tego można wnosić, że pełnienie funkcji wicepremiera w żaden sposób nie zwiększa stabilności w sprawowaniu tego stanowiska niż pełnienie wyłącznie urzędu ministra.

Obserwacja praktyki, opisaną częściowo powyżej, pozwala na sformułowanie pewnych wniosków. Bez wątplenia najczęstszym powodem powoływania wicepremierów do składu Rady Ministrów jest koalicyjny charakter rządu. W tym przypadku najczęściej, wicepremierami zostają przywódcy partii politycznych tworzących rząd¹⁷. Stanowisko to staje się dodatkowym argumentem – „kartą przetargową” – w negocjacjach dotyczących tworzenia rządu¹⁸. Liczba wicepremierów stanowi także odzwierciedlenie koalicyjnego charakteru rządu, nawet gdy liderzy tworzących go ugrupowań nie wchodzi w skład gabinetu. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na obsadę tych stanowisk jest podkreślenie pozycji politycznej w strukturach partii rządzącej lub partii dominującej w koalicji. Z wymienionych powyżej można, jak sądzę, wskazać kilka takich przykładów. Wydaje się, że taka geneza leżała u źródeł powołania do roli wicepremiera Przemysława Gosiewskiego, Janusza Tomaszewskiego, Ludwika Dorna czy Grzegorza Schetyny.

Jak podnosiłem wcześniej, stanowisko wicepremiera jest najczęściej łączone z pełnieniem urzędu ministra resortowego. Z reguły jest to ministerstwo o dużym znaczeniu gospodarczym lub społecznym. Wyjątkowo wicepremierzy są ministrami-członkami Rady Ministrów o szczególnym zakresie działania zadaniowego. Sytuacją niezwykłą wydaje się aktualna rola wicepremier Beaty Szydło. W zasadzie przewodniczy stale Komitetowi Społecznemu Rady Ministrów, ale to jedyna wskazówka, że w zakresie jej obowiązków leżą sprawy społeczne. Nie ma bowiem żadnego aktu prawnego czy choćby aktu prawa wewnętrznego, który by precyzował, jaki jest zakres obowiązków wicepremier Beaty Szydło. Trudno przyjąć, że w tej sytuacji wicepremier Beata Szydło koordynuje działania rządu w zakresie tzw. spraw społecznych. Komentatorzy polityczni w zasadzie zgodnie przyznają, że powierzenie jej funkcji wicepremiera było w istocie efektem braku lepszego pomysłu na polityczne zagospodarowanie byłej pani premier. Zmiana na stanowisku premiera, jaka nastąpiła w 2017 r., nie była czytelna dla dużej części opinii publicznej. Funkcja wicepremiera ma być, jak się wydaje, swoistą rekompensatą i uzasadnieniem dokonanej zmiany na stanowisku premiera.

Zestawienie ministerstw, jakie wicepremierzy zajmowali w dotychczasowej praktyce, pozwala na wskazanie ministerstwa, którym najczęściej kierowali. Było to Ministerstwo Finansów, a na jego czele stali następujący wicepremierzy: Le-

17 D. Górecki, *Rada Ministrów*, [w:] D. Górecki, K. Składowski, *Prawo konstytucyjne (zagadnienia wybrane)*, Łódź 2010, s. 95.

18 S. Patyra, *Prawnoustrojowy status...*, s. 75.

szek Balcerowicz, Marek Belka, Grzegorz Kołodko, Zyta Gilowska, Jan Vincent-Rostowski, Mateusz Morawiecki. Rzadziej rola ta przypadła ministrom spraw wewnętrznych, którymi byli: Janusz Tomaszewski, Ludwik Dorn i Grzegorz Schemtyna. Można uznać, że liderzy partii rządzących w Polsce uznają, że ministerstwo finansów posiada szczególne znaczenie, zatem powierzenie kierującemu nim ministrowi dodatkowo funkcji wicepremiera podnosi jego znaczenie. Ostrożnie podchodząc do takiej tezy, można przyjąć, że ma ona pewne uzasadnienie również w tym, że część osób wymienionych powyżej pełniła funkcję wicepremiera, nie będąc przedstawicielami partii koalicyjnej i nie posiadając silnej pozycji politycznej w szeregach własnej partii.

Analizowana praktyka pokazuje, że gdy premier nie jest liderem większości parlamentarnej tworzącej rząd, to jego wpływ na decyzje personalne, w tym dotyczące wicepremierów, maleje¹⁹. Dostrzegalnym problemem w Polsce jest względna słabość pozycji premiera, która wynika z przyjętej w naszym kraju „maniery powoływania na stanowisko szefa rządu polityków niebędących rzeczywistymi liderami formacji tworzących koalicję rządzącą”²⁰. W okresie obowiązywania Konstytucji z 1997 r. na dziewięciu premierów tylko czworo stało jednocześnie na czele partii rządzącej lub dominującej w koalicji rządzącej. Byli to: Leszek Miller, Jarosław Kaczyński, Donald Tusk i Ewa Kopacz, choć w przypadku pani premier dość powszechna była opinia, że mimo przywództwa w partii nie była jej rzeczywistym liderem, gdyż rolę tę nadal pełnił Donald Tusk. Jest to czynnik, który wyraźnie osłabia pozycję premiera w polskim systemie politycznym. Jednak nie musi to prowadzić do tworzenia w ramach rządu jakiegoś alternatywnego ośrodka władzy skupionego wokół wicepremiera. W dotychczasowej praktyce politycznej trudno wskazać na występowanie takiego zjawiska. Wydaje się, że można by taką rolę co najwyżej przypisać Matuszowi Morawieckiemu, który w rządzie Beaty Szydło pełnił funkcję wicepremiera, po czym zastąpił ją na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Jednak jego pozycja polityczna jako premiera, choć prawdopodobnie silniejsza niż pani premier, jest wciąż pochodną zaufania i poparcia, jakim cieszy się u rzeczywistego przywódcy PiS Jarosława Kaczyńskiego. Nie ma chyba wystarczających przesłanek, by twierdzić, że w rządzie, w którym pozycja premiera jest słabsza z powodów wskazanych powyżej, wicepremier bądź wicepremierzy uzyskują silniejszą pozycję polityczną.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. podkreśla rolę premiera jako przywódcy rządu. Jest on nie tylko jego reprezentantem, lecz także organizatorem prac rządu, kierującym jego pracami oraz całej administracji rządowej. Jego rola została wyraźnie

19 S. Patyra, *Prezes Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – kanclerz czy primus inter pares?*, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017, s. 66–70.

20 S. Patyra, *Parlamentaryzm zrationalizowany a la polonaise – refleksje z perspektywy dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5, s. 44.

wyeksponowana w postanowieniach konstytucji. Na tym tle rola wicepremierów wydaje się pozbawiona większego znaczenia. W polskiej rzeczywistości ustrojowej i politycznej to, czy są oni obecni w składzie rządu czy nie, w niewielkim stopniu wpływa na funkcjonowanie Rady Ministrów.

Santrauka

Lenkijos konstitucinio reguliavimo ir politinės praktikos Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojas

Ministrų Tarybos sudėtis nurodyta 1997 m. balandžio 2 d. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 147 str. Remiantis šia tema, lenkų literatūroje šiuo klausimu dažnai nurodoma, kad Ministrų Taryba turi privalomą ir neprivalomą sudėtį. Privalomąją sudėtį sudaro ministras pirmininkas ir ministrai. Nuo ministro pirmininko sprendimo tuo pačiu metu priklauso, ar Ministrų Tarybos sudėtyje turėtų būti, be skyriaus ministrų, vadinamieji ministrai be portfelių, kurie atlieka užduotis, kurias jiems pavedė ministras pirmininkas ir nustatytas jo išduoto potvarkio keliu. Tačiau neprivalomų narių sudėtyje gali būti taip pat vicepirmininkas, Ministrų Tarybos vicepirmininkai ir komitetų statutuose nurodyti pirmininkai.

Ministrų Tarybos pirmininkas, be abejo, daro lemiamą įtaką vyriausybės sukūrimui ir tam tikrai organizacinei struktūrai. Tai ypač pasakytina apie ministro pirmininko teisę atskirti Ministrų Tarybos pavaduotoją ar pirmininko pavaduotojo pareigas vyriausybėje. Ministras pirmininkas turi oficialią ir pilną laisvę, susijusią su ministro pirmininko pavaduotojų pareigomis, nusprendžia dėl jų skaičiaus, taip pat dėl to, ar jie turi derinti šią funkciją su ministro pozicija.

Žinoma, be oficialių ir teisinių veiksnių, taip pat yra ne teisinių aplinkybių, kurios gali turėti įtakos Ministrų Tarybos formai. Tarp jų tikroji prezidento įtaka organizacinei ir asmeninei vyriausybės sudėčiai gali būti reikšminga. Tačiau taip atsitiks, jei dvi ar daugiau aplinkybių sutampa. Pirmasis yra parlamento daugumos nebuvimas, o antrasis – ministro pirmininko kandidato nustatymas vyriausybės formavimui ir su tuo susijusi tendencija prisiimti nuolaidas prezidentui. Jei vyriausybės formavimo metu, konstituciškai nustatyta tvarka, ministro pirmininko kandidatą palaiko parlamento dauguma, prezidento įtaka vyriausybės formai nevyksta. Sprendimą paskirti Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotoją gali įkvėpti įvairios priežastys, tačiau visi jie turi iš esmės politinių patalpų pobūdį.

Iš literatūros matyti, kad pavadinimas „vicepirmininkas“ reiškia, kad jis yra ar jie yra ministro pirmininko pavaduotojai, tačiau nei konstitucinės nuostatos, nei įstatymai neleidžia nustatyti priemonių ar procedūrų, susijusių su šio pavadavimo vykdymu. Mano nuomone, tokio aiškinimo, kad Ministrų Tarybos vicepirmininkas gali būti ministro pirmininko pavaduotojas, priėmimas yra sunkiai ginamas. Tokia pozicija galėtų būti pateisinta situacijoje, kai Ministrų Taryboje yra tik vienas vicepirmininkas, tačiau ir šiuo

atveju pagal įstatymą neįmanoma kalbėti apie pakaitinį narį, nes dėl to kiekvieną kartą reikalingas ministro pirmininko leidimas.

Apskritai, ministro pirmininko pakeitimo klausimą turėtų nurodyti šios institucijos būdingos ypatybės, atsiradusios dėl įstatyme numatyto sprendimo: 1) ministro pirmininko pareigas gali pakeisti Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojas arba vienas iš ministrų, jeigu ministro pirmininko pavaduotojas neveikia vyriausybėje, 2) vicepremjeras pavaduojant ministrą pirmininką, neveikia savo vardu, bet imasi veiksmų Ministrų Tarybos pirmininko vardu, 3) ministro pirmininko pareigų vykdymui reikia paskirti konkretų asmenį valdyti Ministrų Tarybos darbą, 4) leidimas pakeisti ministro pirmininko pareigas visada yra laikinas, 5) ministras pirmininkas gali kiekvieną kartą įgaluoti kitą Ministrų Tarybos narį, nebūtinai jo pavaduotoją, 6) Ministrų Tarybos pirmininko kompetencijos ribose nėra įgaliojimų paskirti vienu iš Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojų kaip nuolatinį pavaduotoją. Remiantis galiojančiomis nuostatomis, ministro pirmininko pakeitimas nebuvo susijęs su ilgalaikę praktika.

Atsižvelgiant į privalomus reglamentus, Ministro Tarybos pirmininko pavaduotojui sunku suteikti ypatingą vaidmenį, taip pat nėra jokių sisteminių ir teisinių pozicijų, susijusių su ministrais ir kitais Ministrų Tarybos nariais. Specialusis vicepremjero vaidmuo nebuvo nurodytas Konstitucijoje, įstatyme, taip pat ir Ministrų Tarybos darbo tvarkos taisyklėse, jokiame nuostatoje nebuvo pabrėžtas ypatingas Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojo vaidmuo.

Atsižvelgiant į tai, kad ministro pirmininko pavaduotojai dažniausiai yra Lenkijos ministrai, jų kompetencija yra susijusi su ministerijos veiklos objektu, kurio vadovu jie yra. Tradicija lygiagrečiai vykdyti ministro pirmininko pavaduotojo ir skyriaus ministro funkciją yra gerai įsitvirtinusi Lenkijoje. Nepaisant to, kad Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojas yra atimtas iš specialiosios prasmės, atsiradusios dėl teisinių nuostatų, jų paskyrimo praktika ir kitas vyriausybės yra plačiai paplitusi. Nuo dabartinės Konstitucijos įsigaliojimo, ministro pirmininko pavaduotojai buvo įtraukti į kiekvieną vėlesnę vyriausybę.

Politinės praktikos analizė nuo 1997 m. Konstitucijos galiojimo laikotarpio, leidžia padaryti tam tikras išvadas, leidžiančias įvertinti konstitucinę ir politinę Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojo statusą. Praeities praktika patvirtina teiginį, kad ministro pirmininko pavaduotojai taip pat yra kažkokio skyriaus ministrai. Daugiau nei dvidešimt vicepremjerų, kurie iki šiol buvo vėlesnių vyriausybių dalis, tik trys ministrai nebuvo atsakingi už administracijos padalinį. Ministro pirmininko pavaduotojų skaičius vėlesnėje Ministrų Taryboje niekada nebuvo didesnis nei trys, tačiau tuo pat metu ne mažiau kaip du.

Per pastaruosius du Konstitucijos galiojimo dešimtmečius galima pastebėti nuoseklumą dėl dažnų personalo pokyčių Ministrų Tarybos sudėtyje. Vyriausybė buvo rekonstruota, neatsižvelgiant į valdančiosios daugumos parlamento ilgaamžiškumą. Toks dėsningumas neišvengė Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojų pareigybių. Iš ankstesnių vyriausybių, paskirtų po to, kai buvo priimta nauja konstitucija, tik tai Beatos Szydło vyriausybė išgelbėjo save nuo pokyčių, susijusių su ministro pirmininko pavaduotojo pareigomis, nuo jo sukūrimo iki jo veiklos pabaigos. Visuose kituose kabinetuose šie pokyčiai vyko. Iš to galima teigti, kad vicepremjero pareigų vykdymas, jokiū būdu nepadidina šios pozicijos stabilumo einant šias pareigas nei atliekant vien tik ministro tarnybą.

Praktikos stebėjimas leidžia suformuluoti tam tikrus dėsningumus. Be abejo, dažniausia Ministrų Tarybos pirmininko pavaduotojų paskyrimo priežastis yra vyriausybės koalicinis

pobūdis. Šiuo atveju dažniausiai vicepremjera yra vyriausybės formuojančių politinių partijų vadovai. Ši pozicija tampa papildomu argumentu, „derybų kortele“ derybose dėl vyriausybės sukūrimo. Ministro pirmininko pavaduotojų skaičius taip pat atspindi koalicinę vyriausybės charakterį, net kai jos sudedamųjų grupių vadovai nėra kabineto dalis. Papildomas veiksnys, darantis įtaką daugybei šių pozicijų, yra politinės pozicijos valdančiosios partijos struktūrose arba dominuojančios partijos koalicijoje pabrėžimas.

Ministerijų sąrašas, kurį užėmė ankstesnėje praktikoje vicepremjera, leidžia nurodyti ministeriją, kurią dažniausiai valdė. Tai buvo Finansų ministerija, o jo vadovai buvo šie ministro pavaduotojai: Leszek Balcerowicz, Marek Belka, Grzegorz Kołodko, Zyta Gilowska, Jan Vincent-Rostowski, Mateusz Morawiecki. Galima daryti prielaidą, kad Lenkijos partijų lyderiai pripažįsta, kad ši ministerija turi ypatingą reikšmę ir jai vadovaujančiam ministrui pavedama vicepremjero pareiga, taip pat padidina jo reikšmę. Atidžiai artėjant prie tokios tezės, galima manyti, kad ji turi tam tikrą pagrindimą ir kad kai kurie finansų ministrai veikė kaip ministro pirmininko pavaduotojai, neturėdami stiprios politinės padėties savo partijos ratuose.

Svarbi Lenkijos problema yra santykinis premjero pareigų silpnumas, kurį lemia Lenkijoje priimta praktika, paskirti vyriausybės vadovavimui politikus, kurie nėra tikri formacijos, sudarančios valdančiąją koaliciją, lyderiai. 1997 m. Konstitucijos galiojimo laikotarpiu iš devynių premjerų, tik keturi tuo pačiu metu vadovavo valdančiai arba dominuojančiai valdančiosios koalicijos partijai. Tai yra veiksnys, kuris akivaizdžiai silpnina premjero postą Lenkijos politinėje sistemoje.

1997 m. balandžio 2 d. Konstitucija pabrėžia premjero vaidmenį kaip vyriausybės lyderį. Jis yra ne tik jos atstovas, bet ir vyriausybės darbo organizatorius, vadovaujantis jos darbui ir visai vyriausybei administracijai. Jo vaidmuo pagal konstitucines nuostatas tapo aiškiai matoma. Atsižvelgiant į tai, atrodo, kad ministro pirmininko pavaduotojų vaidmuo yra mažiau svarbus. Lenkijos sistemoje ir politinėje realybėje, ar jie yra vyriausybės dalis, ar ne, nedidele įtaką funkcionavimui daro Ministrų Tarybos veikimas.

Literatura

- Bożek M., *Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 6.
- Brodziński W., *Rada Ministrów*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. V, Warszawa 2015.
- Górecki D., *Rada Ministrów*, [w:] D. Górecki, K. Składowski, *Prawo konstytucyjne (zagadnienia wybrane)*, Łódź 2010.
- Grzybowski M., *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania struktury rządu a praktyka ustrojowa*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

- Grzybowski M., *Pozycja ustrojowa Wiceprezesa Rady Ministrów*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubasa (red.), *Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.
- Mojak R., *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Władza wykonawcza – Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009.
- Patyra S., *Parlamentaryzm zracjonalizowany à la polonaise – refleksje z perspektywy dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Patyra S., *Prezes Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. – kanclerz czy primus inter pares?*, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017.
- Sarnecki P., *Uwaga do art. 147*, [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz.U. z 1996 r., nr 106, poz. 492.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943.
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1006.

Rządowe Centrum Legislacji

Krzysztof Skotnicki

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Konstytucyjnego

1. Dyskusja na temat niskiej jakości prawa i podkreślanie, że stale się ona jeszcze pogarsza ma już bardzo długą tradycję, sięgającą bez wątpienia jeszcze lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Wskazuje się w niej, że jest to wynik słabości czy wręcz wad całego procesu legislacyjnego. Proces ten jest też przedmiotem licznych analiz i formułowanych w ich następstwie postulatów. Badaniami objęta jest jednak przede wszystkim procedura stanowienia ustaw i to dopiero od chwili wystąpienia przez uprawniony podmiot z inicjatywą ustawodawczą. Jest to zrozumiałe, gdyż przesądza o tym łatwość prowadzenia ich obserwacji, która wynika z jawności prac parlamentu (istnieje prawo wstępu na posiedzenia plenarne Sejmu i Senatu, a w pewnym zakresie również na posiedzenia ich komisji oraz możliwość analizy dokumentów). Znajduje to wyraz w licznych opracowaniach monograficznych oraz pryncypialnych, a także w raportach sporządzanych przez różne podmioty. Zgoła inaczej przedstawia się natomiast stan badań nad innymi etapami procesu legislacyjnego. Dotyczy to przede wszystkim przygotowania projektów ustaw przed wystąpieniem przez uprawniony podmiot z inicjatywą ustawodawczą, chociaż w ostatnim czasie ukazała się na ten temat bardzo interesująca monografia Macieja Berka¹ i kilka drobniejszych prac pryncypialnych, skoncentrowanych na różnych etapach tego postępowania². W znacznie mniejszym stopniu odnosi się to natomiast do badań nad pracami nad ustawą uchwaloną przez Sejm i Senat zainicjowanymi przez Prezydenta RP, czy podjęciem decyzji o jej podpisaniu, skierowaniu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w sprawie jej zgodności z Konstytucją bądź przekazaniu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia³.

- 1 Zob. M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- 2 M. Berek, *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 11–27; M. Berek, *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3, s. 9–26; S. Gebethner, *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i Sejmie*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1; C. Kosikowski, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- 3 Zob. np. R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 42–54; J. Zalesny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie państwowej jednostki organizacyjnej działającej przy Prezesie Rady Ministrów, jaką jest Rządowe Centrum Legislacji.

2. Konstytucja RP z 1997 r. określa Radę Ministrów jako jeden z organów władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2), czyniąc z niej zarazem organ w tym segmencie główny, jako że to do niej należy prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1) oraz kierowanie administracją rządową (art. 146 ust. 3). W literaturze przedmiotu, co jest wyraźnie widoczne już w przypadku podręczników prawa konstytucyjnego, istnieje spora rozbieżność odnośnie do klasyfikacji funkcji, kompetencji czy zadań Rady Ministrów. Nie ulega jednak wątpliwości, że wśród nich można wyróżnić te, które są związane z tworzeniem prawa. Z jednej strony przejawia się to w konstytucyjnym prawie inicjatywy ustawodawczej, jako że Rada Ministrów, obok posłów, Senatu i Prezydenta (art. 118 ust. 1) oraz grupy co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 118 ust. 2), ma prawo przedkładania Sejmowi projektu ustawy; w przypadku inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o provizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo posiada ona przy tym wyłączność (art. 221). Rada Ministrów nie ma wprawdzie prawa stanowienia aktów o mocy ustawy (tzw. ustawodawstwo delegowane), ma jednak kompetencję do wydawania innych aktów prawa zarówno powszechnie obowiązującego, adresowanego do obywateli i innych podmiotów, tj. rozporządzeń (art. 146 ust. 4), jak i wewnętrznie obowiązującego, którego adresatem mogą być wyłącznie jednostki organizacyjne podległe Radzie Ministrów, tj. uchwał (art. 93 ust. 1). Rozporządzenia mogą być ponadto wydawane przez poszczególnych członków Rady Ministrów – Prezesa Rady Ministrów (art. 148 pkt 3) i ministrów (art. 149 ust. 2); podmioty te mogą też wydawać zarządzenia, będące aktami prawa wewnętrznego (art. 149 ust. 2).

Z logiki parlamentarno-gabinetowego systemu rządów oraz pozycji ustrojowej Rady Ministrów wynika, że powinien to być organ występujący najczęściej z inicjatywą ustawodawczą, zawsze miał on bowiem i cały czas ma najlepsze możliwości przygotowania dobrego projektu ustawy⁴. Rząd, premier i ministrowie wydają też inne akty prawne, stąd zrozumiałe jest, iż w złożonym procesie stanowienia prawa można wyróżnić wiele jego etapów. W przypadku inicjatywy ustawodawczej obejmują one:

4 W ostatnich latach (i nie dotyczy to wyłącznie obecnej kadencji Sejmu) nasila się, niestety, bardzo naganne zjawisko zgłaszania projektów ustaw przez grupę posłów, gdy faktycznie były one przygotowane w jednym z resortów, zaś celem takiego zachowania jest pominięcie niektórych wymogów formalnych, w szczególności konsultacji społecznych.

1) przygotowanie projektu ustawy; 2) uzgodnienie projektu ustawy z pozostałymi członkami Rady Ministrów oraz innymi wskazanymi podmiotami; 3) konsultacje publiczne; 4) zasięgnięcie opinii uprawnionych podmiotów; 5) rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów; 6) rozpatrzenie (zależnie od przedmiotu projektu – fakultatywne albo obligatoryjne) przez inne komitety Rady Ministrów oraz przez inne organy pomocnicze Rady Ministrów; 7) rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą; 8) rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów⁵.

Etapy te są elementami typowej procedury, w której przyjmowane są również inne dokumenty rządowe⁶.

3. Jednym z podmiotów uczestniczących w procesie przygotowania projektu ustawy przed wystąpieniem przez Radę Ministrów z inicjatywą ustawodawczą jest Rządowe Centrum Legislacji (dalej: RCL lub Centrum). Jego utworzenie było reakcją na inflację prawa i żywiołowy rozwój prawotwórczości poszczególnych resortów, zaś celem – stworzenie instytucji „dokonującej wstępnej selekcji impulsów legislacyjnych i koordynującej cały proces rządowych projektów ustaw”⁷ oraz przygotowującej projekty aktów normatywnych.

Do utworzenia RCL doszło na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁸, która dokonała nowelizacji ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów⁹, noszącej od 2001 r. tytuł: ustawa o Radzie Ministrów¹⁰ (dalej: ustawa o RM). Był to kolejny krok w zapoczątkowanej w 1996 r. ustrojowej reformie rządu¹¹. W nowelizowanej ustawie dodano wówczas blok artykułów poświęconych tworzonemu Rządowemu Centrum Legislacji. Funkcjonowanie RCL reguluje również uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów¹². Szczególne

5 Zob. M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 78.

6 Zob. *ibidem*.

7 Zob. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5 (1), s. 54.

8 Dz.U. nr 70, poz. 778.

9 Dz.U. nr 106, poz. 492 ze zm.

10 Zmiana tytułu ustawy nastąpiła na podstawie ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 154, poz. 1800.

11 Na reformę tę składało się 10 ustaw przyjętych między czerwcem a sierpniem 1996 r., wśród których oprócz przywołanej ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów należy odnotować ustawy z 21 czerwca 1996 r. o: urzędzie Ministra Finansów i izbach skarbowych (Dz.U. nr 106, poz. 489), urzędzie Ministra Gospodarki (Dz.U. nr 106, poz. 490), urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. nr 106, poz. 491) oraz ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o: urzędzie Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. nr 106, poz. 493), Komitecie Integracji Europejskiej (Dz.U. nr 106, poz. 494), Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (Dz.U. nr 106, poz. 495).

12 M.P., poz. 979.

znaczenie ma wreszcie kilkakrotnie nowelizowane zarządzenie nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowego Centrum Legislacji¹³.

W ustawie o RM ustanowiono, że RCL działa przy Prezesie Rady Ministrów oraz określono, że jest to „państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi Rady Ministrów” (art. 14a), mająca na celu koordynowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej (art. 14b).

Początkowo Rządowe Centrum Legislacji funkcjonowało w strukturze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, obecnie jest jednak z niej wyodrębnione.

4. Zgodnie z art. 14e ustawy o RM, Rządowym Centrum Legislacji kieruje prezes RCL przy pomocy wiceprezesów oraz dyrektorów komórek organizacyjnych. Kolejne przepisy bardzo szczegółowo określają wymogi stawiane kandydatom na te stanowiska oraz procedurę przeprowadzania na nie konkursu, z podkreśleniem, że ma on mieć charakter otwarty i konkurencyjny. Konkurs przeprowadza zespół powołany przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów. Konkurs wyłania nie więcej niż trzech kandydatów na stanowisko, którzy są następnie przedstawiani szefowi Kancelarii Prezesa RM. Prezesa i wiceprezesów RCL powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, przy czym wiceprezesi RCL powoływani są na wniosek prezesa RCL. Przepisy nie określają przy tym liczby wiceprezesów RCL. W momencie powstawania tego opracowania jest dwóch wiceprezesów RCL.

Struktura organizacyjna RCL na przestrzeni lat ulegała zmianie i jej obecny kształt został nadany nowelizacją z 17 maja 2016 r.¹⁴ Początkowo były to tylko trzy departamenty legislacyjne oraz Redakcja Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”¹⁵. Obecnie, zgodnie z § 4 ust. 1 statutu, w skład RCL wchodzi następujące komórki organizacyjne: 1) Departament Prawa Administracyjnego; 2) Departament Prawa Gospodarczego; 3) Departament Prawa Pracy, Rodziny i Infrastruktury; 4) Departament Prawny i Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym; 5) Departament Dzienników Urzędowych i Tekstów Jednolitych; 6) Biuro Administracyjne; 7) Biuro Finansowe. Ponadto prezes RCL może tworzyć samodzielne wydziały oraz wielo- i jednoosobowe stanowiska pracy (§ 4 ust. 2 statutu). Szczegółowy zakres zadań poszczególnych komórek określa regulamin organizacyjny nadany przez Prezesa Centrum (§ 5 statutu).

13 Tekst jedn. M.P. z 2017 r., poz. 282.

14 M.P., poz. 450.

15 Zob. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji...*, s. 55.

5. Zgodnie z art. 14c ustawy, zadania Centrum to:

- 1) opracowywanie rządowych projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywane określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów;
- 2) opracowywanie stanowisk prawno-legislacyjnych do rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1 oraz do projektów założeń projektów ustaw;
- 3) opracowywanie pod względem legislacyjnym rządowych projektów aktów prawnych innych niż określone w pkt 1, skierowanych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w tym poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum;
- 3a) zapewnienie udziału Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym;
- 4) analizowanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji w szczególności w zakresie wpływu na polski system prawa;
- 5) koordynowanie pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych;
- 6) wydawanie, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
- 7) współdziałanie z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania;
- 8) współdziałanie z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z polskim systemem prawa;
- 9) monitorowanie wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw;
- 10) wykonywanie innych zadań określonych w odrębnych przepisach lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów”.

Oceniając powyższe zadania, trudno nie zauważyć, że nie są to uprawnienia władcze i pozwalające w jakikolwiek sposób na współdecydowanie czy wyraźny wpływ na rządowy proces legislacyjny¹⁶.

Pewien wyjątek stanowi opracowywanie projektów ustaw na zasadach i w trybie określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów, co jest zadaniem nowym, dodanym (w 2011 r.) w następstwie krytyki wcześniejszego żywiłowego i łatwego tworzenia projektów ustaw na etapie inicjowania prac legislacyjnych, akcentowanego braku jawności i przejrzystości tworzenia prawa w rządzie oraz wyrażanego postulatu potrzeby stworzenia instytucji zajmującej się całościowo tworzeniem prawa na etapie rządowym¹⁷. Podkreślano, że „Rządowe Centrum Legislacji i Rada

¹⁶ Zob. S. Wronkowska, *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i poprawne kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 13.

¹⁷ Zob. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji...*, s. 57–58.

Legislacyjna zajmują się jedynie technicznymi aspektami tworzenia prawa¹⁸. Małgorzata Wróblewska stwierdza wręcz, że

Wprawdzie powołaniu RCL przyświecała idea ograniczenia negatywnych skutków funkcjonującego resortowego modelu tworzenia prawa, jednak z perspektywy czasu, mając na względzie określone pierwotnie zadania, można stwierdzić, że RCL nie miało większego wpływu na resortowy model tworzenia prawa. RCL było jednostką pozostającą poza głównym nurtem procesu tworzenia prawa. Jego uprawnienia wobec ministrów były znikome¹⁹.

Konstrukcja rozwiązania przyjętego w art. 14c pkt 1 ustawy o RM jest prosta – rząd przyjmuje założenia projektu ustawy, natomiast sam projekt ustawy opracowuje RCL we współpracy z organem wnioskującym, którym z reguły jest minister i który przedkłada szczegółowe propozycje niezbędnych regulacji. Maciej Berek ocenia to jako schemat: decyzja merytoryczna co do istoty, praca legislacyjna, decyzja finalna co do projektu aktu²⁰. Procedura ta ma także spowodować właściwe wykorzystanie zasobów personalnych administracji rządowej, gdyż urzędników-legislatorów jest niezwykle mało i stale toczy się dyskusja, czy powinni być oni rozproszeni w wyodrębnionych jednostkach w ramach struktury każdego ministerstwa, czy też skomasowani w ramach jednej jednostki, jaką jest Rządowe Centrum Legislacji²¹. Przyjęcie tego rozwiązania powinno zapobiec również pewnej występującej od lat nagannej praktyce powierzania opracowywania projektów ustaw podmiotom zewnętrznym, co – jak słusznie zauważa Maciej Berek – „zwiększa [...] ryzyko związane z nieformalnym oddziaływaniem na treść projektu, a co najmniej ogranicza możliwość skutecznego wdrożenia mechanizmów takim wpływom przeciwdziałających”²². Podzielając ten pogląd, wyrażam jednak wątpliwości odnośnie do umiejętności pisania tekstów prawnych przez te podmioty, gdyż są to przede wszystkim kancelarie adwokackie bądź radcowskie. Sztuka napisania dobrego projektu ustawy to umiejętność wyjątkowa. Stąd zawód legislatora to szczególna biegłość, której nie posiada w Polsce zbyt wiele osób. Dlatego legislatorzy powinni znajdować się w grupie najlepiej zarabiających urzędników państwowych, gdyż to od nich w dużej (o ile nie w przeważającej) mierze zależy jakość stanowionego prawa. Niestety, zbyt często osoby te przenoszą się do pracy w miejsca, gdzie są znacznie lepiej wynagradzani. Powinni oni funkcjonować w każdym ministerstwie, gdyż dzięki temu łatwiej byłoby im ująć w język prawny rozwiązania właściwe dla „swojego” resortu, którego specyfikę znają i rozumieją. Dlatego jestem ostrożny z powierzaniem tego zadania wyłącznie legislatorom z Rządowego Centrum Legislacji, którzy – moim zdaniem – powinni włączać się

18 Zob. W. Staśkiewicz, *Stanowienie prawa*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008, s. 45 i n.

19 Zob. M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji...*, s. 58.

20 Zob. M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 241.

21 *Ibidem*, s. 82.

22 *Ibidem*, s. 80–81.

w proces legislacyjny na późniejszym etapie prac nad projektem ustawy. Dobrze jest dlatego, że w większości ministerstw funkcjonują legislatorzy w ramach departamentów prawno-legislacyjnych (choć są i takie, w których, niestety, brak urzędników o takich kwalifikacjach).

Przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów dopuszczają też jednak inne rozwiązanie, zgodnie bowiem z § 24 ust. 1 organ wnioskujący sam podejmuje prace nad projektem dokumentów rządowych, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika w szczególności z: 1) obowiązujących przepisów; 2) konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej; 3) dokonanych analiz i ocen stanu prawnego lub sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Jak podkreśla Anna Młynarska-Sobaczewska, pozwala to na przygotowywanie projektów rządowych w resortach, a nie w Radzie Ministrów czy w Rządowym Centrum Legislacyjnym, co też w praktyce ma najczęściej miejsce²³.

Zgodnie z § 71–73 Regulaminu pracy Rady Ministrów organ wnioskujący kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji, w którym jego rozpatrzeniem zajmuje się komisja prawnicza powoływana przez prezesa RCL; w tym celu prezes wskazuje ministerstwa i urzędy, których przedstawiciele mają obowiązek wziąć udział w jej posiedzeniu. Komisja ma otrzymać komplet materiałów, w tym uzasadnienie projektu oraz ocenę przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (tzw. OSR), opinię o zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz projekty aktów wykonawczych. Komisja, obradująca zawsze pod przewodnictwem przedstawiciela RCL, ocenia projekt pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienie opinii Rady Legislacyjnej oraz poprawność językową (§ 75 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów).

Cel tego rozwiązania jest oczywisty i jest nim zapewnienie właściwej jakości redakcyjno-legislacyjnej projektu, który ma być przedłożony Radzie Ministrów. Na podstawie § 78 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów istnieje jednak możliwość zwolnienia w uzasadnionych przypadkach przez prezesa RCL projektu aktu normatywnego, gdy jego jakość nie budzi zastrzeżeń, z potrzeby rozpatrzenia przez komisję prawniczą. W piśmiennictwie jest to oceniane pozytywnie jako rozwiązanie racjonalizujące procedurę²⁴. W praktyce ma też miejsce wiele odstępstw od założonego trybu postępowania z projektami dokumentów rządowych, w tym w szczególności z projektami ustaw. Niestety, niezwykle często wyznaczane są zbyt krótkie terminy na rozpatrzenie projektu w RCL oraz nadużywana jest klauzula

23 Zob. A. Młynarska-Sobaczewska, *Proces legislacyjny a jakość stanowienia prawa*, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017, s. 143.

24 Zob. M. Berek, *Rada Ministrów...*, s. 111.

pilności (w znaczeniu praktycznym, nie konstytucyjnym), co sprawia, że efektywne wywiązanie się z zadania oceny redakcyjno-legislacyjnej projektu jest mało realne, zaś część uwag przekazywanych jest po jego upływie – a trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 40 ust. 4 regulaminu istnieje domniemanie, iż brak opinii w terminie jest równoznaczny z akceptacją projektu²⁵. Coraz częściej dostrzegana jest również sytuacja naruszania założonego trybu prac nad projektem ustawy i trudno jest ustalić, w jaki sposób doszło do jego opracowania²⁶.

6. Omawiając Rządowe Centrum Legislacji, nie można zapomnieć o innych bardzo ważnych zadaniach, które ono wykonuje.

Przede wszystkim należy w tym przypadku wskazać na analizowanie orzecznictwa sądów polskich (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego) oraz Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji (z uwzględnieniem wpływu, jaki mają na polski system prawa). RCL podjął takie działania jeszcze przed formalnym upoważnieniem; aktualnie zadanie to wynika z art. 14c ustawy o RM i obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r. Szczególne znaczenie przywiązuje się do analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego²⁷. Jest to widoczne w upoważnieniu, jakie Prezes Rady Ministrów udzielił – na podstawie § 8 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów – prezesowi RCL do opracowywania, uzgadniania i wnoszenia pod obrady Rady Ministrów projektów aktów prawnych mających na celu wykonywanie tych orzeczeń. W tym celu RCL „podjęło działania mające na celu bieżące monitorowanie rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz usunięcie uregulowań prawnych zakwestionowanych w tych orzeczeniach. Działania te są prowadzone systematycznie, a ich celem jest dążenie do uporządkowania systemu prawa, uwzględniającego orzeczeń-

25 Zob. *ibidem*, s. 86–87.

26 Z sytuacją taką bardzo wyraźnie mieliśmy do czynienia w przypadku ustawy z 27 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2018 r. poz. 1277), której projekt został przyjęty przez Radę Ministrów (podobnie jak wiele innych projektów ustaw) w trybie obiegowym i wpłynął do Sejmu jeszcze przed przedstawieniem opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zaś w bazie Rządowego Centrum Legislacyjnego został zamieszczony dopiero w kilka godzin po nadaniu mu w Sejmie numeru druku (zob. A. Brzuszkiewicz, *Rządowy projekt nowelizacji ustawy o IPN powstał w „żadnym trybie” zaledwie dzień wcześniej*, „Dziennik Łódzki” 2018, nr z 28 czerwca, s. 7). W przypadku tej ustawy prace w Sejmie i Senacie, podobnie jak jej podpisanie przez prezydenta, odbyły się jednego dnia; prezydent tego dnia przebywał przy tym na Łotwie, a podpis złożył za pomocą laptopa wyposażonego w szyfrowany komponent podpisu elektronicznego (<http://300polityka.pl>, dostęp: 27.06.2018).

27 Zob. P. Gryśka, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 205–210.

nictwo Trybunału Konstytucyjnego²⁸. Do 2010 r. opracowano 18 projektów takich ustaw²⁹, a w 2015 r. było 20 projektów ustaw wykonujących wyroki Trybunału Konstytucyjnego opracowanych przez RCL i przyjętych przez Radę Ministrów³⁰. Działania RCL przynoszą też oczekiwane zmiany w prawie³¹.

Stosunkowo od niedawna na RCL nałożono obowiązek zapewnienia obsługi prawnej Rady Ministrów poprzez zapewnienie udziału Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym celu RCL przygotowuje stanowiska Rady Ministrów i Prezesa RM w sprawie będącej przedmiotem rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Sporadycznie do RCL przekazywane są adresowane do administracji rządowej petycje odnoszące się do redakcji obowiązujących przepisów prawa bądź zasad techniki legislacyjnej, a także braku publikacji wyroków Trybunału Konstytucyjnego³².

Obok redagowania Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego od 1 stycznia 2016 r. do RCL, na podstawie art. 16 ust. 2 znowelizowanej ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³³, należy również obowiązek współdziałania z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw.

Za bardzo ważne zadanie Rządowego Centrum Legislacji uznać należy prowadzenie aplikacji legislacyjnej. Zadanie to nałożone jest na Centrum przez § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej³⁴. Aplikacja skierowana jest do urzędników administracji rządowej – ale nie tylko – zainteresowanych procesem stanowienia prawa, którzy uczestniczą bądź w przyszłości przewidują udział w jego tworzeniu; specyfika naboru na tę aplikację polega na tym, że nie ma on charakteru otwartego³⁵.

28 Zob. <https://rcl.gov.pl> (dostęp: 20.06.2018).

29 Zob. P. Gryśka, *Rola Rządowego Centrum Legislacji...*, s. 207. W pracy tej omówione są też te projekty.

30 Podaję za: M. Wróblewska, *Rola Rządowego Centrum Legislacji...*, s. 61.

31 Przykładem może być rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 sierpnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania przez Agencję Rynku Rolnego wypłat w ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, Dz.U. z 2017 r., poz. 1622.

32 Na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji znajduje się pięć takich petycji, w tym m.in. z 9 marca 2018 r. odnosząca się do nieopublikowania wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Zob. <https://rcl.gov.pl> (dostęp: 20.06.2018).

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523.

34 Dz.U. z 2015 r., poz. 587.

35 Na aplikację odbywaną w edycji 2018/2019 zakwalifikowano 52 osoby. Są to głównie urzędnicy z ministerstw oraz po kilka osób z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Rządowego Centrum Legislacji, ale też z Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, komend głównych: Policji, Żandarmerii Wojskowej i Straży Granicznej, Narodowego Funduszu Zdrowia, Urzędu Lotnic-

Wśród nowych zadań RCL należy wskazać stworzenie przez Centrum, w związku z ustawą z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁶, platformy informatycznej „Rządowy Proces Legislacyjny”, na której zamieszczane są informacje o podjęciu przez organy administracji rządowej prac nad projektami aktów normatywnych.

7. Utworzenie przed blisko 20 laty Rządowego Centrum Legislacji miało na celu nie tylko zahamowanie wyraźnie widocznej, stale pogarszającej się i od dawna krytykowanej niskiej jakości stanowionego w Polsce prawa, lecz także odwrócenie tej tendencji. Można mieć jednak wątpliwości, czy tak się stało.

Jak już sygnalizowałem, nie jestem przekonany o słuszności przyjętej konstrukcji, zgodnie z którą projekty aktów prawnych, a przede wszystkim ustaw, na podstawie przyjętych wcześniej przez Radę Ministrów założeń do projektu ustawy powinni opracowywać wyłącznie legislatorzy z Centrum. Legislatorzy są niezbędni również w poszczególnych ministerstwach, gdyż pracując tam, lepiej rozumieją specyfikę resortu, w którym są zatrudnieni, a tym samym łatwiejsze jest dla nich ujęcie w przepisie prawnym proponowanego rozwiązania. Łatwe jest też do przewidzenia, że w praktyce poszczególni legislatorzy z RCL będą w sposób mniej bądź bardziej formalny odpowiadać za współpracę z konkretnym ministerstwem, a tym samym wykształci się swoista ich specjalizacja. Jestem zdania, iż legislatorzy RCL powinni współpracować z legislatorami w poszczególnych resortach – nie powinno mieć miejsca dalsze procedowanie projektu aktu prawnego bez jego akceptacji w Centrum pod względem prawnym.

Znacznie poważniejszą przyczyną pogłębiającej się niskiej jakości stanowionego w Polsce prawa jest jednak to, że zarówno podczas prac nad nim w rządzie, jak i później w trakcie prac nad ustawą w Sejmie i w Senacie dopuszczalne jest skracanie procedury. Są to jednak sytuacje, za które Rządowe Centrum Legislacji nie odpowiada, jak również sytuacje, w których ustawy uchwalane są w ekspresowym tempie, bez wykorzystania procedury przewidzianej w art. 123 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie dobrego prawa wymaga namysłu i rozważy, na co potrzebny jest czas. Mam świadomość, że będą pojawiać się sytuacje, w których natychmiastowe uchwalenie ustawy czy wydanie innego aktu prawnego będzie niezbędne. Możliwość takiego działania powinna mieć jednak miejsce tylko wyjątkowo i najlepiej, gdyby była obwarowana ścisłymi przesłankami czy wręcz wymogami formalnymi, których spełnienie na to zezwoli (np. większość trzech piątych głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu Sejmu). Długi przebieg prac nad powstającym prawem niewątpliwie zmniejsza ryzyko powstawania pomyłek i zapobiega obserwowanemu nie tylko w obecnych kadencjach Sejmu i Senatu no-

twą Cywilnego czy urzędów wojewódzkich, zaskakuje natomiast przyjęcie osoby z Klubu Parlamentarnego PiS. Zob. <https://rcl.gov.pl> (dostęp: 30.06.2018).

36 Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.

welizowaniu ustaw wkrótce po, a często nawet jeszcze przed ich wejściem w życie. Należy też pamiętać, że po wyborach politycy zwycięskiego ugrupowania z reguły nie darzą nadmiernym zaufaniem urzędników pracujących w ministerstwach czy innych rządowych agendach i wolą zwracać się o pomoc do innych osób, które jednak niekoniecznie dysponują wystarczającą wiedzą fachową; nieufność ta odnosi się także do legislatorów z Rządowego Centrum Legislacji.

Natomiast powierzanie RCL innych zadań odnoszących się do pozyskiwania całościowej wiedzy o polskim, europejskim i międzynarodowym prawie, jak i zadań z obszaru informatyki niewątpliwie zasługuje na pełną aprobatę.

Santrauka

Vyriausybės teisėkūros centras

Vyriausybės teisėkūros centras yra pavaldi Ministrų Tarybos pirmininkui valstybinė įstaiga, kurios tikslas koordinuoti Ministrų Tarybos, Ministrų Tarybos pirmininko ir kitų vyriausybės administracijos padalinių teisėkūrinę veiklą. Šiam centrui vadovauja VTC pirmininkas, padedant pirmininko pavaduotojams bei centro padalinių direktoriams.

VTC sukūrimas 1999 m. buvo pagrįstas idėja, kad dabartinis įstatymų projektų rengimas atskirose ministerijose turėtų būti pakeistas siekiant, kad ministerijose būtų sukurti tik teisės aktų projektų pagrindai, kurie po vėlesnių susitarimų su Ministrų Tarybos nariais bus perduoti VTC, kuris parengs visą įstatymo projektą, kurį prieš įgyvendinant įstatymų leidybos iniciatyvos teisę išnagrinės Ministrų Taryba. Autorius nėra įsitikinęs šio sprendimo pagrįstumu, nes gali kilti klausimas, ar ministerijų teisėkūrininkai negali tinkamai teisine kalba išdėstyti šių sutartų pagrindų į teisės aktų projektą.

Kita vertus, reikia įvertinti VTC vykdomą Konstitucinio Tribunolo, Aukščiausiojo Teismo ir Aukščiausiojo Administracinio Teismo, taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Pirmosios instancijos teismo jurisprudencijos analizę, ypatingą dėmesį skiriant šios doktrinos įtakai Lenkijos teisės sistemai bei teikiant pasiūlymus atitinkamai ją keisti.

Kitos VTC užduotys, be kita ko, yra tokių leidinių kaip „Įstatymų dienraštis“ (lenk. „Dziennik Ustaw“) ir „Lenkijos monitorius“ (lenk. „Monitor Polski“) leidimas, bendradarbiavimas su Seimo Pirmininku rengiant vienodus teisės aktų projektų tekstus, teisinių paslaugų teikimas Ministrų Tarybai, tokiu būdu užtikrinant Ministrų Tarybos ir Ministro Pirmininko kvalifikuotą dalyvavimą Konstitucinio Tribunolo teisiniame procese, teisėkūros paraiškų rengimas vyriausybės administracijos tarnautojams, IT platformos „Vyriausybės įstatymų leidybos procesas“ (lenk. „Rządowy Proces Legislacyjny“), kurioje pateikiama informacija apie vyriausybės administracijos padalinių pradėtą darbą rengiant norminių teisės aktų projektus, kūrimas ir valdymas.

Literatura

- Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.
- Berek M., *Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1.
- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3.
- Brzuskiewicz A., *Rządowy projekt nowelizacji ustawy o IPN powstał w „żadnym trybie” zaledwie dzień wcześniej*, „Dziennik Łódzki” 2018, nr z 28 czerwca.
- Gebethner S., *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i Sejmie*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Gryśka P., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010.
- Kosikowski C., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Proces legislacyjny a jakość stanowienia prawa*, [w:] S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak (red.), *Konstytucja w państwie demokratycznym*, Poznań 2017.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Stańkiewicz W., *Stanowienie prawa*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Warszawa 2008.
- Wronkowska S., *Tworzenie prawa w Polsce – ocena i poprawne kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy prezesie Rady Ministrów*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1.
- Wróblewska M., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia prawa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, vol. 5 (1).
- Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz urzędach skarbowych, Dz.U. nr 106, poz. 489.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki, Dz.U. nr 106, poz. 490.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Dz.U. nr 106, poz. 491.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, Dz.U. nr 106, poz. 492.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urządzie Ministra Skarbu Państwa, Dz.U. nr 106, poz. 493.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz.U. nr 106, poz. 494.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Dz.U. nr 106, poz. 495.

Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 70, poz. 778.

Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1523.

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.

Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 154, poz. 1800.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej, Dz.U. z 2015 r., poz. 587.

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 sierpnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego przeznaczenia, warunków i trybu udzielania przez Agencję Rynku Rolnego wypłat w ramach realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020, Dz.U. z 2017 r., poz. 1622.

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. poz. 979.

Zarządzenie nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowego Centrum Legislacji, tekst jedn. M.P. z 2017 r., poz. 282.

Strony internetowe

<http://300polityka.pl> (dostęp: 27.06.2018).

<https://rcl.gov.pl> (dostęp: 20.06.2018).

Porównanie statusu konstytucyjnego rządu w Polsce i na Litwie w kontekście semiprezydenckiej formy rządów¹

Vaidotas A. Vaičaitis

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa
Katedra Prawa Publicznego

Zamiast wstępu

Przede wszystkim należy stwierdzić, że niniejsze badanie oparte jest wyłącznie na porównaniu tekstów konstytucji (Francji, Polski i Litwy) i nie obejmuje ani praktyki politycznej, ani orzecznictwa konstytucyjnego (doktryny konstytucyjnej), co mogłoby być przedmiotem osobnego badania. Innymi słowy, celem tego opracowania jest omówienie, jak koncepcja i status rządu są rozumiane i jak zostały wyrażone w tekście konstytucji Polski i Litwy w kontekście semiprezydenckiej V Republiki Francuskiej. Takie (po części wydawałoby się formalne) badanie opiera się na definicji konstytucji, która mogłaby być pomocna Sądowi Konstytucyjnemu w interpretacji konstytucji. Nie ma tu miejsca negowanie znaczenia orzecznictwa konstytucyjnego (doktryny konstytucyjnej), jednak autor stoi na stanowisku, że Sąd Konstytucyjny, interpretując konstytucję, powinien przede wszystkim uzasadnić na podstawie przepisów samej konstytucji, dlaczego postanowił odwołać się (lub nie odwołać się) do swoich wcześniejszych precedensów. Parafrazując Ronald Dworkina, autor zachęca do „poważnego przyjrzenia się” samej konstytucji i określone w niej statusowi rządu. W pierwszej części opracowania został omówiony status konstytucyjny Rządu we Francji w oparciu o Konstytucję z 1958 r., w drugiej – podobieństwa statusu konstytucyjnego rządów w Polsce i na Litwie, w trzeciej zaś różnice w kontekście semiprezydenckiej formy rządów. Tekst kończą wnioski, w których podsumowano podobieństwa i różnice między rządami w Polsce i na Litwie w kontekście francuskiego modelu systemu semiprezydenckiego.

1 Chciałbym wyrazić moją wielką wdzięczność Teresie Daleckiej za przetłumaczenie tego artykułu na język polski. W artykule zostaną przeanalizowane podobieństwa i różnice w konstytucjach Polski i Litwy. Zob. V. A. Vaičaitis, *Status konstytucyjny prezydentów Litwy i Polski*, [w:] D. Górecki (red.), *Instytucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017, s. 195–208.

Pierwotna hipoteza niniejszego badania jest taka, że status konstytucyjny rządów w dwóch sąsiadujących państwach jest w zasadzie taki sam, a podobieństwa są uwarunkowane ustrojem unitarnym i zorientowaniem na francuską semiprezydencką (według modelu wymyślonego przez Duvergera) formę rządów, w ramach której władzę wykonawczą sprawuje bezpośrednio wybierany Prezydent i Rząd, podległy parlamentowi. W tym miejscu można jedynie wspomnieć, że obrona w Konstytucji de Gaulle'a z 1958 r. konstrukcja współdziałania władz została później nazwana przez przedstawicieli nauk politycznych „semiprezydencką” formą rządów. Z kolei przed około trzydziestoma laty znaczna część krajów Europy Środkowej i Wschodniej (w wyniku demokratyzacji), w tym Polska i Litwa, obrała taką samą formę rządów. Dlaczego tak się stało? Zapewne nie ma na to jednoznacznej odpowiedzi, lecz jednym z argumentów mogłoby być to, że krajom, które wyzwoliły się z autorytaryzmu bezpośrednio wybierany Prezydent i samodzielny Sąd Konstytucyjny wydawały się tą dźwignią „parlamentaryzmu racjonalnego”, która miała zapewnić odpowiedni bilans we współdziałaniu władz w nowych demokracjach.

Przed rozpoczęciem omawiania konstytucji konkretnych krajów należałoby zwrócić uwagę na pewne paradoksy: z jednej strony, status rządu zazwyczaj nie może być łączony z przedstawicielstwem suwerennej władzy, jak jest w przypadku organu Prezydenta, parlamentu czy Sądu Konstytucyjnego, jednak z drugiej – pewnie nie istnieje żaden inny organ publiczny, z którym ściślej można by było powiązać pojęcie „władzy publicznej” *per se*. Kolejny paradoks polega na tym, że w wielu przypadkach status prawny rządu określony w konstytucji (*de jure*) i jego znaczenie w praktyce (*de facto*) dość znacznie się różnią. Wreszcie trzeci paradoks w pojęciu rządu kryje się w jego niejednoznaczności, gdyż: 1) w najszerszym sensie można go powiązać w całości z organami władzy publicznej; 2) w nieco węższym sensie może obejmować w całości władzę wykonawczą lub przynajmniej instytucję Prezydenta łącznie z Gabinetem Ministrów (taka koncepcja rządu była przewidziana w Konstytucji Litwy z 1922 r.), 3) wreszcie, w najwęższym sensie oznacza po prostu Gabinet Ministrów (tj. Prezesa Rady Ministrów i ministrów)². Właśnie w tym ostatnim rozumieniu koncepcja rządu będzie najczęściej przywoływana w tym opracowaniu.

2 Na tę niejednoznaczność pojęcia rządu zwrócił uwagę Egidijus Šileikis w książce *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2005, s. 474–475.

1. Status konstytucyjny Rządu we Francji w świetle Konstytucji z 1958 r.

W tej części zostanie omówiony status konstytucyjny rządu na podstawie Konstytucji Francji po to, by w następnych można było określić wpływ przepisów tej półprezydenckiej Konstytucji na przepisy konstytucji Litwy i Polski, które dotyczą rządu. Należy zaznaczyć, że Konstytucja Francji³ z 1958 r., w odróżnieniu od większości współczesnych demokratycznych konstytucji, mogłaby zostać scharakteryzowana jako „konstytucja władzy wykonawczej”, gdyż nie zawiera osobnego rozdziału poświęconego prawom człowieka, natomiast jej rozdział drugi jest poświęcony Prezydentowi, trzeci – Rządowi i dopiero następny, czwarty rozdział, dotyczy parlamentu. Ponadto, w tej konstytucji jest rozdział V: *O stosunkach między Rządem a parlamentem* oraz rozdział X: *O odpowiedzialności karnej członków Rządu*. Jak zobaczymy dalej, taka strukturalna logika dominacji władzy wykonawczej widoczna jest w treści Konstytucji Francji.

1.1. Cechy ogólne statusu konstytucyjnego rządu na podstawie Konstytucji Francji

Można wyróżnić cztery cechy ogólne konstytucyjnego pojęcia Rządu we Francji. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że jedną z cech szczególnych rządu, zawartych w Konstytucji Francji, jest to, iż przewidziano dwie formy jego funkcjonowania: gdy kieruje nim premier, jest zwany „Rządem” (franc. *Gouvernement*), natomiast gdy kieruje nim Prezydent, jest zwany „Radą Ministrów” (franc. *Conseil des ministres*). Po drugie, status konstytucyjny Rządu we Francji zawiera w sobie zarówno elementy parlamentarnej, jak i prezydenckiej formy rządów. Po trzecie, Rząd we Francji jest nie tylko podstawowym organem władzy wykonawczej, lecz także dominuje (w stosunku do parlamentu) w procesie ustawodawczym. Po czwarte, niezależnie od tego, że najważniejszym urzędnikiem państwowym we Francji jest Prezydent, to jednak Konstytucja Francji określa szczególną rolę premiera w konstrukcji władzy publicznej.

Zgodnie zatem z Konstytucją Francji terminem „Rząd” określa się premiera i ministrów, zaś gdy w tej konstytucji używany jest termin „Rada Ministrów”, to oznacza on wspólne działanie Prezydenta z premierem i pozostałymi ministrami⁴. W takim

3 Tekst Konstytucji Francji z poprawkami zob. na stronie Rady Konstytucyjnej: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (dostęp: 20.10.2018).

4 Co prawda, należy od razu zauważyć, że instytucja „Rządu” jest dla tekstu konstytucji ważniejsza, gdyż została wspomniana przynajmniej 60 razy, natomiast „Rada Ministrów” jedynie

przypadku Rada Ministrów jest nie tylko organem politycznym, ale też podmiotem stanowienia prawa, uprawnionym do przyjmowania aktów prawnych o charakterze wykonawczym (*ordonnances et décrets*) oraz przygotowywania projektów ustaw rządowych. Ponadto najwyżsi urzędnicy organów publicznych, w tym nie tylko urzędnicy organów centralnych, lecz także członkowie Rady Państwa, Izby Rachunkowości, generałowie, ambasadorzy i inni funkcjonariusze są mianowani właśnie przez Radę Ministrów, nie zaś jednoosobowo przez Rząd czy Prezydenta. Tak samo Rada Ministrów (tj. podczas posiedzenia Prezydenta z członkami Rządu) podejmuje decyzje o wprowadzeniu w kraju stanu wyjątkowego (art. 36).

Po drugie, niejednoznaczność statusu Rządu we Francji ujawnia się również w tym, że zgodnie z tradycją parlamentaryzmu Rząd Francji podlega parlamentowi, z kolei Zgromadzenie Narodowe może wyrazić wobec niego wotum nieufności (poza tym premier i ministrowie kontrasygnują poszczególne akty wydawane przez Prezydenta, co w okresie kohabitacji politycznej może być traktowane jako forma kontroli parlamentarnej). Jednak z drugiej strony, zgodnie z cechującym prezydencką formę rządów surowszym modelem podziału władz, Prezydent jest wybierany bezpośrednio, zaś członkowie Rządu nie mogą być jednocześnie posłami do parlamentu.

Omawiając trzecią cechę, należy podkreślić, że statusowi Rządu poświęcono aż trzy rozdziały Konstytucji Francji. Są to: rozdział III: *Rząd*, rozdział V: *O stosunkach między Rządem a parlamentem* oraz rozdział X: *O odpowiedzialności karnej członków Rządu*. W art. 20 Konstytucji wyraźnie stwierdzono, że to właśnie Rząd określa i prowadzi politykę Narodu (franc. *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation*), a do realizacji tego celu dysponuje administracją i siłami zbrojnymi. Jest to przepis o charakterze ogólnym, określający ogólne (nie zaś atrybutywne) kompetencje Rządu jako władzy wykonawczej, których nie da się ustalić do końca⁵. Ponadto, jedynie Rząd (nie zaś inny organ) zgodnie z Konstytucją powinien wykonywać i wykonuje swój „program” (art. 38, 49–50). O szczególnym statusie Rządu świadczy też istnienie po nowelizacji Konstytucji w 1993 r. wspomnianego rozdziału X: *O odpowiedzialności karnej członków Rządu*, przewidującego instytucję *quasi-impeachmentu*, która ma zastosowanie wyłącznie do członków Rządu (premiera oraz ministrów) za przestępstwa i wykroczenia karne popełnione w ramach sprawowania funkcji członka Rządu. W takim przypadku

około 10 razy. Ustawy przewidują też rozszerzony skład Rządu, gdy na posiedzenia są zapraszani nie tylko ministrowie, lecz także ministrowie bez teki (*ministres d'Etat* – tytuł honorowy nadawany osobie za zasługi na służbie publicznej), ministrowie delegowani (*ministres délégués*) i sekretarze stanu (*secrétaires d'Etat*). Rząd w takim rozszerzonym składzie może liczyć do 43 członków. Zob. np. D. Turpin, *Droit Constitutionnel*, Paris 1999, s. 405; E. Jarašiūnas, *Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema*, [w:] *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*, Vilnius 2012, s. 716.

5 Na to zwrócili uwagę również brytyjscy komparatyści: W. Cairns, R. McKeon, *Introduction to French Law*, London 1995, s. 110–111.

odpowiedzialność karną stosuje powołany specjalnie na taki przypadek *ad hoc* organ, tj. Trybunał Sprawiedliwości Republiki (franc. *Cour de justice de la République*). Zgodnie z Konstytucją Francji wyłącznie immunitet Prezydenta kraju jest chroniony w wyższym stopniu.

Jak już zostało wspomniane, szczególny status Rządu we Francji mógłby być powiązany również z dominacją względem parlamentu w dziedzinie ustawodawczej, co najlepiej pokazane jest w rozdziale V Konstytucji: *O stosunkach między Rządem a parlamentem*. Przede wszystkim na podstawie art. 34 i 37 można wnioskować, że ustawodawca posiada nie ogólne, lecz atrybutywne kompetencje ustawodawcze, wszystko zaś, co nie zostało określone w art. 34, należy wyłącznie do kompetencji władzy wykonawczej (franc. *caractère réglementaire*). Z art. 39 dowiadujemy się, że Rząd (a raczej Rada Ministrów) nie tylko przygotowuje projekty ustaw, ale też *de facto* opracowuje porządek obrad posiedzeń izby parlamentarnej (franc. *l'ordre du jour*). Poza tym Rząd ma dość szerokie uprawnienia nacisku na parlament w kwestii przyjęcia budżetu państwowego (zob. art. 47 i 47-1) i nawet może zażądać od parlamentu głosowania za konkretnym projektem, wiążąc to głosowanie z zaufaniem wobec Rządu⁶. Co więcej, zgodnie z art. 38 parlament może powierzyć Rządowi tymczasowe kompetencje wydawania ordonansów regulujących stosunki przyznane w Konstytucji kompetencji ustawodawcy. Co prawda, takie akty władzy wykonawczej powinny być uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów (tj. pod przewodnictwem Prezydenta), później zaś – ratyfikowane przez parlament. Należy też wspomnieć, że Rząd (a dokładniej: premier) ma szerokie uprawnienia na Spotkanie Przewodniczących (franc. *Conférences des présidents*), gdy istnieje potrzeba rozstrzygnięcia nieporozumień między izbami parlamentu w sprawie projektów ustaw.

Wreszcie, mówiąc o szczególnym statusie konstytucyjnym premiera Francji, należy zaznaczyć, że najlepiej ujawnia się on *de facto* w okresie kohabitacji politycznej. Jak już zostało zauważone, premier we Francji ma szerokie uprawnienia w procesie ustawodawczym, w koordynacji poszukiwań kompromisów w razie nieporozumień między Rządem a izbami parlamentu. Ma on też prawo inicjatywy ustawodawczej. Poza tym zgodnie z Konstytucją to właśnie premier (a nie Rząd) sprawuje władzę wykonawczą (franc. *il exerce le pouvoir réglementaire*) oraz „zapewnia wykonanie ustaw” (franc. *assure l'exécution des lois*). W Konstytucji przewidziano, że premier mianuje funkcjonariuszy cywilnych i wojskowych, a także to on (a nie Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych lub minister obrony) jest odpowiedzialny za obronę kraju, w niektórych zaś przypadkach może zastępować Prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, przewodnicząc radom i komitetom Obrony Narodowej. Poza tym premier w Konstytucji został określony jako funkcjonariusz, z którym Prezydent powinien skonsultować się przed wprowadzeniem stanu wojennego na podstawie

6 Gintaras Kalinauskas określa to „szantażowaniem” Zgromadzenia Narodowego. Zob. G. Kalinauskas, *Parlamentinė kontrolė. II dalis: Praktika*, Vilnius 2011, s. 141–145.

art. 16 Konstytucji Francji. Szef Rządu w wyjątkowych przypadkach może też przewodniczyć Radzie Ministrów, zastępując Prezydenta. Warto podkreślić, że premier (po konsultacjach z przewodniczącymi obu izb) może podjąć decyzję o wydłużeniu czasu posiedzeń plenarnych parlamentu, zwołać nadzwyczajne lub zamknięte posiedzenie parlamentu (art. 28, 29 i 33). Wreszcie, nawet inicjatywa nowelizacji Konstytucji Francji należy nie tylko do posłów, ale też do Prezydenta, działającego w odpowiedzi na propozycję premiera. Z treści wymienionych kompetencji konstytucyjnych premiera Francji wynika zatem, że jest on nie tylko wcieleniem Rządu, lecz w wielu przypadkach ma też dźwignię wyrażania inicjatywy zarówno przez władzę wykonawczą, jak i ustawodawczą.

1.2. Stosunki rządu z innymi organami (Prezydentem i Radą Konstytucyjną) zgodnie z Konstytucją Francji

Już wspomniano, że Konstytucja V Republiki Francuskiej, zwłaszcza po nowelizacji z 1962 r., stworzyła semiprezydentką formę rządów, w ramach której w razie „kohabitacji politycznej” (gdy bezpośrednio wybrany Prezydent i premier reprezentujący większość Zgromadzenia Narodowego należą do różnych partii politycznych) pojawia się tzw. władza wykonawcza „dwóch głów”. Niezależnie od tego tekst Konstytucji przewiduje dość ścisłą więź konstytucyjną między Prezydentem i Rządem (oraz premierem). Termin „Rząd” w Konstytucji Francji po raz pierwszy pojawia się właśnie w art. 7, dotyczącym wyborów prezydenckich. Artykuł głosi, że wybory zarządza Rząd; poza tym przewidziano prawo Rządu tymczasowego pełnienia w poszczególnych przypadkach funkcji Prezydenta.

W art. 8 Konstytucji Francji przewidziano, że Prezydent powołuje premiera, a na jego wniosek – pozostałych członków Rządu. Należy zauważyć, że „słynny” art. 11 Konstytucji Francji uprawnia Prezydenta (ale jedynie na wniosek Rządu) do ogłoszenia referendum, w którym Prezydent może prosić wyborców o poparcie dla dowolnego rządowego projektu ustawy związanej z władzą publiczną albo polityką ekonomiczną lub społeczną. Co prawda, ten artykuł Konstytucji w ostatnim czasie nie jest stosowany – wiązany jest raczej z praktyką pierwszego Prezydenta V Republiki Francuskiej, de Gaulle’a, niż obecną rzeczywistością konstytucyjną Francji. Wreszcie, jak wspomniano wyżej, zgodnie z art. 19 Konstytucji Francji, pewna część aktów Prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera lub właściwego ministra.

Kolejną szczególną cechą Konstytucji Francji z 1958 r. jest status Rady Konstytucyjnej (*Conseil Constitutionnel*), która według pierwotnego pomysłu generała de Gaulle’a powinna być organem chroniącym władzę wykonawczą przed możliwością parlamentu w zakresie rozszerzenia ustawowo swoich kompetencji i doprowadzenia w taki sposób do zmiany w określonym w konstytucji bilansie między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Dlatego kompetencje Rządu wystąpienia

do Rady Konstytucyjnej wyróżniają się swoim dużym zakresem. Zgodnie z Konstytucją Francji premier ma prawo zwrócić się do Rady Konstytucyjnej w kwestii uprzedniej kontroli konstytucyjnej zarówno ustaw, jak i umów międzynarodowych (art. 54 i 61). Ponadto, zgodnie z art. 39 Konstytucji Francji, w razie niezgodności między premierem i przewodniczącymi obu izb w kwestii przedmiotu regulacji projektów ustaw lub powierzonej procedury ustawodawczej Rząd jest uprawniony do odwołania się do Rady Konstytucyjnej. Rząd ma też prawo wnioskować o skrócenie terminu wydania przez Radę Konstytucyjną decyzji z 30 do 8 dni. Wreszcie, zgodnie z art. 7 Konstytucji Francji, Rząd może wystąpić do Rady Konstytucyjnej również z zapytaniem, czy Prezydent (ze względu na stan zdrowia lub inne okoliczności) może pełnić swoje funkcje.

2. Podobieństwa statusu konstytucyjnego rządu w konstytucjach Polski i Litwy

Po omówieniu francuskiej konstytucyjnej koncepcji rządu, poniżej analizowany jest określony w konstytucjach Polski i Litwy status rządu w kontekście wspomnianej koncepcji.

2.1. Status rządu w strukturze konstytucji Polski i Litwy

Co ciekawe, w strukturze konstytucji Polski i Litwy status rządu ujęto w dość podobny sposób. W Konstytucji Litwy⁷ ten organ władzy wykonawczej jest, co prawda, wprost nazywany „Rządem”, natomiast w Konstytucji RP – „Radą Ministrów”, mimo że w obu przypadkach składa się z premiera i ministrów⁸. Po drugie, Rząd został wspomniany już w pierwszym rozdziale obu konstytucji (w Konstytucji Litwy został on zatytułowany „Państwo Litewskie”, z kolei w dokumencie polskim – „Rzeczpospolita”), gdzie Rząd (w Polsce bezpośrednio, na Litwie – pośrednio) jest elementem władzy wykonawczej. Co więcej, obie konstytucje do władzy wykonawczej zaliczają nie tylko Rząd, ale także instytucję Prezydenta (wybieranego bezpośrednio). Jak już zostało wspomniane, w przypadku polskiej Konstytucji zo-

⁷ „Valstybės žinios” z 1992 r., nr 33-1014.

⁸ W Konstytucji RP z 1997 r. szef rządu nazywany jest „Prezesem Rady Ministrów”, natomiast w niniejszym opracowaniu będzie używany termin „premier”. Co ciekawe, zgodnie z Konstytucją Litwy z 1922 r. w skład Rządu Litwy wchodził nie tylko Gabinet Ministrów, ale też Prezydent. W tymczasowej ustawie podstawowej Litwy z 1990 r. pojawiły się oba terminy: zarówno „Rząd”, jak i „Rada Ministrów”. „Valstybės žinios” z 1990 r., nr 9-224.

stało to wskazane *explicite*, natomiast litewskiej – *implicite*. I tak, art. 5 Konstytucji Litwy głosi, że „władzę państwową na Litwie sprawuje Sejm, Prezydent Republiki, Rząd i Sąd”, z kolei w art. 10 Konstytucji RP stwierdzono, że „władzę wykonawczą sprawuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów”.

Należy zauważyć, że zarówno używany w Konstytucji Litwy termin „Rząd”, jak i używany w Konstytucji RP termin „Rada Ministrów” pojawia się w konstytucjach nie tylko we wspomnianym wąskim znaczeniu, tj. mając na względzie kolegium ministrów, ale również w sensie szerokim, tj. biorąc pod uwagę wszystkie działające w kraju ministerstwa⁹ i koordynowane przez nie organy władzy wykonawczej. W tym znaczeniu Rząd został wspomniany np. w art. 94 pkt 1 Konstytucji Litwy, w którym czytamy, że „strzeże nienaruszalności terytorium Republiki Litewskiej, gwarantuje bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny”. Chociaż termin „Rada Ministrów” w Konstytucji RP odsyła do Rządu w „wąskim” znaczeniu, to jednak w art. 146 ust. 4 wskazano również szersze jego pojęcie, twierdząc, że w Polsce Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz porządek publiczny (co więcej, w szerokim sensie używany jest w Konstytucji RP także termin „administracja rządowa”)¹⁰.

Innym strukturalnym podobieństwem w obu konstytucjach jest szczególnie miejsce rozdziału dotyczącego Rządu: w dokumencie litewskim jest to VI, zaś polskim – VII rozdział. W obu przypadkach rozdział poświęcony Rządowi pojawia się po rozdziałach dotyczących parlamentu i Prezydenta, a różnica w numeracji pojawia się z tego względu, że w Konstytucji RP dodany został osobny (trzeci) rozdział pt. *Źródła prawa*, którego nie ma w Konstytucji Litwy¹¹.

Na podstawie tekstu obu konstytucji można wnioskować, że to właśnie Rząd, nie zaś Prezydent stanowi główną instytucję władzy wykonawczej. Do takiego wniosku można dojść nie tylko na podstawie przydzielonych Rządowi szerokich uprawnień konstytucyjnych (na Litwie – art. 94, w Polsce – art. 146), ale też na podstawie tego, że w obu konstytucjach jedynie Rządowi (a nie np. Prezydentowi) przypisany jest „program” działalności. Ponadto, w obu konstytucjach przewidziano tzw. ogólne, nie zaś atrybutywne (ang. *residual*) kompetencje Rządu¹²: art. 94 Konstytucji Litwy nie zawiera końcowego wykazu uprawnień Rządu, informując, że Rząd „zarządza sprawami kraju i [...] wykonuje inne obowiązki, nałożone przez

9 Pojęcie ministerstw nie pojawia się w Konstytucji Litwy, jednak w jej art. 67 pkt 8 wskazano, że ministerstwa tworzy Sejm na wniosek Rządu. Jeżeli zatem Rząd nie wystąpił z odpowiednią propozycją utworzenia ministerstwa, Sejm nie może tego zrobić. Zob. A. Pumputis, *Lietuvos Respublikos Vyriausybė*, [w:] *Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis*, Vilnius 2012, s. 676.

10 Można zauważyć, że na Litwie i w Polsce, podobnie jak w innych krajach europejskich, znaczenie terminu „Rząd” nie obejmuje całego sektora publicznego, jak np. amerykański termin *Government*.

11 W litewskiej Konstytucji ten szczególnie rozdział został wprost zatytułowany: *Rząd Republiki Litewskiej*, natomiast w polskiej: *Rada Ministrów i administracja rządowa*.

12 Zob. także: E. Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė...*, s. 477.

Konstytucję i ustawy”. Podobnie art. 146 ust. 2 Konstytucji RP głosi, że do Rządu należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

W takim kontekście „podobieństw” obu konstytucji można wyróżnić też zasadę solidarności rządów, polegającą na tym, że po dymisji premiera (lub wyrażeniu wobec niego wotum nieufności) do dymisji powinien podać się w całości gabinet ministrów¹³. Co prawda, należy w tym miejscu poczynić drobną uwagę, że w Konstytucji Litwy (przynajmniej teoretycznie) przewidziano jeszcze większy poziom solidarności członków Rządu, polegający na tym, że Rząd Litwy powinien od nowa uzyskać od Sejmu uprawnienia do działania, gdy dochodzi do zmiany ponad połowy ministrów. Jednak nie może to być traktowane jako poważna różnica w statusie Rządu, gdyż zarówno w przypadku Litwy, jak i Polski skład oraz los Rządu zależy od woli większości sejmowej.

Należy zauważyć, że tekst obu konstytucji nie wskazuje, z jakich ministrów powinien składać się Rząd lub – inaczej to ujmując – jakie ministerstwa powinny funkcjonować w kraju. Należy to do uznania ustawodawcy¹⁴, jednak w Konstytucji RP wspomniany jest minister obrony narodowej (art. 134), sprawiedliwości (art. 187) i pośrednio – spraw zagranicznych (art. 133 ust. 3), z kolei w Konstytucji Litwy – jedynie minister ochrony kraju (art. 140).

Wreszcie jeszcze jedno podobieństwo związane ze statusem konstytucyjnym Rządu (w szerokim sensie) polega na tym, że w obu państwach Prezydent może rozpuścić Sejm w przypadku konfliktu między Rządem i Sejmem. Tak zgodnie z artykułem 58 Konstytucji Litwy Prezydent może ogłosić przedterminowe wybory parlamentarne, jeżeli Sejm nie popiera programu Rządu lub wyraża wobec niego wotum nieufności. Takie samo prawo ma też Prezydent RP zgodnie z art. 155 ust. 2 Konstytucji Polski¹⁵.

2.2. Tworzenie rządu i kontrola parlamentarna nad nim

Jak już zostało wspomniane, konstytucje obu państw przewidują semiprezydencją formę rządów, dlatego zarówno rząd Polski, jak i Litwy zazwyczaj są tworzone po wyborach parlamentarnych, z uwzględnieniem ich wyników. Poza tym, Rząd

13 Można zauważyć, że zgodnie z art. 162 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej ma dyskretywność nieprzyjęcia dymisji premiera.

14 Zob. także: B. Banaszak, *The System of Government in Poland*, [w:] N. Chrapnowski, T. Dronozi, T. Takacs (red.), *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011, s. 531.

15 Co prawda, na Litwie Prezydent powinien zachować znacznie większą ostrożność, podejmując decyzję o przedterminowym rozwiązaniu Sejmu, gdyż zgodnie z Konstytucją Litwy nowy Sejm głosami trzech piątych swoich członków może ogłosić przedterminowe wybory prezydenckie (art. 87 ust. 1).

podlega Sejmowi, gdyż zyskuje uprawnienia do pracy dopiero po tym, gdy Sejm zaakceptuje jego program. Ponadto Rząd (lub konkretny minister) powinien podać się do dymisji, jeżeli Sejm (większością głosów posłów) wyraża Rządowi lub konkretnemu ministrowi wotum nieufności.

W obu konstytucjach przewidziano, że po wyborach parlamentarnych lub dymisji Rządu Prezydent nominuje (na Litwie – wyznacza) premiera, który według własnego uznania powołuje pozostałych ministrów. Następnie Prezydent, na wniosek premiera, powołuje cały Rząd, który zyskuje pełnomocnictwa do pracy dopiero po akceptacji Sejmu i złożeniu przysięgi przez ministrów. Do tego, by Rząd rozpoczął pracę, na Litwie Sejm powinien zaakceptować program Rządu (art. 92 ust. 5), z kolei Sejm w Polsce bezpośrednio głosuje w kwestii wotum zaufania wobec Rządu (art. 154 ust. 2). Poza tym, w Konstytucji RP przewidziana jest możliwość samodzielnego wyboru premiera przez Sejm i przedstawienia jego kandydatury Prezydentowi, jeżeli powołany przez Prezydenta premier i jego zespół nie zyskały poparcia Sejmu. Gdyby w takim przypadku Sejm w Polsce nie poparł nowego Rządu, może go samodzielnie utworzyć Prezydent¹⁶. Obie konstytucje przewidują, że dla zatwierdzenia Rządu wystarczająca jest większość głosów parlamentarzystów biorących udział w posiedzeniu Sejmu, z kolei w celu wyrażenia wotum nieufności wymagane są głosy ponad połowy posłów.

W takim kontekście należy zwrócić uwagę na podobne terminy tworzenia Rządu: na Litwie nowo utworzony Rząd powinien być przedstawiony Sejmowi do akceptacji w terminie 15 dni od dnia jego zaaprobowania dekretem Prezydenta (art. 92 ust. 2), podobnie w Polsce Prezydent RP (i powołany przez niego premier) mają 14 dni na utworzenie Rządu, później zaś mianowany przez Prezydenta premier ma kolejne 14 dni na przedstawienie Sejmowi programu Rządu. W obu krajach zatem terminy te są podobne, jednak w Konstytucji RP osobna uwaga (i dłuższy termin) jest poświęcona opracowaniu programu Rządu.

Jak już zostało wspomniane, w obu konstytucjach przewidziano, że członkowie Rządu przed rozpoczęciem pełnienia funkcji powinni złożyć przysięgę. Co prawda, w Polsce przysięgę ministrów odbiera Prezydent RP (art. 154 ust. 1), natomiast litewscy ministrowie składają przysięgę przed Sejmem (art. 93), a przysięgę odbiera Przewodniczący (Marszałek) Sejmu.

Wreszcie, w obu konstytucjach przewidziane są podobne narzędzia kontroli parlamentarnej. W art. 95 Konstytucji RP określono zasadę, zgodnie z którą wyłącznie Sejm sprawuje kontrolę parlamentarną nad Rządem, natomiast art. 115 przewiduje, że parlamentarzyści korzystają z dwóch narzędzi kontroli parlamentarnej: prawa zapytania i interpelacji. Podobnie w art. 61 Konstytucji Litwy czytamy, że z interpelacją wobec premiera lub ministra może wystąpić grupa co najmniej jednej piątej posłów. Co więcej, sprawowana przez komitet sejmowy kontrola nad Rządem jest przewidziana w litewskim akcie konstytucyjnym w sprawie

16 Taki przypadek na Litwie pozostawiono konstytucyjnej praktyce politycznej.

członkostwa Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej, stanowiącym część składową Konstytucji Litwy. Jednak, jak już wspomniano, najważniejsze narzędzie kontroli parlamentarnej to możliwość wystąpienia przed Sejmem z wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów lub Rządu *in corpore*, co jest przewidziane w obu konstytucjach.

2.3. Akty rządowe, niemożność pogodzenia stanowiska z pełnieniem funkcji ministra i polityka zagraniczna rządu

Kolejne podobieństwo między obu konstytucjami wynika z tego, że określono w nich niemożność pogodzenia funkcji ministra z pełnieniem innych obowiązków. W art. 150 Konstytucji Polski ustalono ogólną zasadę, zgodnie z którą minister nie może prowadzić żadnej działalności niezgodnej z jego obowiązkami publicznymi. Podobnie art. 99 Konstytucji Litwy głosi, że ministrowie nie mogą pełnić żadnych innych funkcji z wyboru lub mianowania ani pracować w przedsiębiorstwach, instytucjach handlowych lub innych instytucjach lub zakładach prywatnych, ani też otrzymywać jakiegokolwiek innego wynagrodzenia oprócz przewidzianego z racji sprawowanych obowiązków w Rządzie i wynagrodzenia za działalność twórczą oraz (art. 60) wynagrodzenia za pełnienie funkcji posła na Sejm, jeżeli minister jest jednocześnie członkiem Sejmu. To, że minister może być jednocześnie posłem, przewidziano też w art. 147 ust. 4 Konstytucji RP.

W art. 95 Konstytucji Litwy określono, że Rząd podejmuje decyzje w kwestiach kierowania państwem większością głosów członków uczestniczących w posiedzeniach. Chociaż Konstytucja Polski nie zawiera podobnego przepisu, to jednak zbiorowy charakter podejmowania decyzji może być wywiedziony z ogólnej zasady pracy zbiorowej Rządu (i zbiorowego podejmowania decyzji)¹⁷. Akty rządowe zarówno na Litwie, jak i w Polsce są traktowane jako akty „wykonawcze”, tj. ich status prawny jest niższy niż ustaw przyjętych przez parlament. Akty rządowe podpisuje premier i właściwy minister.

Jak już wspomniano, jedną z cech szczególnych Konstytucji Polski jest osobny rozdział III, zatytułowany *Źródła prawa*. W rozdziale tym m.in. czytamy, że jednym z powszechnie obowiązujących rodzajów źródeł prawa są rozporządzenia. Zgodnie z Konstytucją RP rozporządzenia służą do realizacji ustaw, może je uchylać nie tylko Rząd, ale też Prezydent, premier, poszczególni ministrowie i nawet Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Z kolei zgodnie z art. 95 Konstytucji Litwy Rząd przyjmuje „uchwały”, których wykonawczy charakter ujawnia się w tym, że zgodnie z art. 94 litewskiej Konstytucji Rząd (przyjmując uchwały) m.in. wykonuje ustawy.

¹⁷ B. Banaszak, *The Republic of Poland*, [w:] C. Kortmen, J. Fleuren, W. Voermans (red.), *Constitutional Law of 10 EU Member States*, Warszawa 2006, s. VIII-23.

W tym kontekście można zauważyć, że zarówno ustawa zasadnicza Polski, jak i Litwy przewiduje, że znaczna część rozporządzeń Prezydenta nie wymaga kontrasygnaty członków Rządu. Co prawda, art. 85 Konstytucji Litwy przewiduje zaledwie cztery przypadki, gdy członkowie Rządu powinni kontrasygnować dekrety Prezydenta: premier Litwy ma obowiązek kontrasygnować dekret Prezydenta o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego, z kolei dekrety o mianowaniu i odwołaniu dyplomatów, nadaniu najwyższych stopni wojskowych oraz udzieleniu litewskiego obywatelstwa odpowiednio kontrasygnują minister spraw zagranicznych, obrony kraju i spraw wewnętrznych. Natomiast art. 144 Konstytucji Polski wymienia trzydzieści przypadków, gdy premier Polski nie ma obowiązku kontrasygnowania rozporządzeń Prezydenta RP.

Wreszcie na zakończenie omawiania powyższych podobieństw można stwierdzić, że obie konstytucje zawierają przepis głoszący, iż nie tylko Prezydent prowadzi politykę zagraniczną – należy ona również do kompetencji Rządu. Zgodnie z Konstytucją Litwy Sejm jedynie „rozważa” kwestie polityki zagranicznej, natomiast „prowadzeniem polityki zagranicznej” zajmują się dwa organy: Prezydent i Rząd (art. 84 ust. 1). Podobnie, jak przewiduje art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, Rząd prowadzi politykę zagraniczną, a zgodnie z art. 133 ust. 3, Prezydent w zakresie polityki zagranicznej współdziała z premierem i właściwym ministrem (spraw zagranicznych).

3. Różnice w statusie konstytucyjnym rządu w Polsce i na Litwie

3.1. Rada Ministrów i Rada Gabinetowa w Polsce a Rząd Litwy

Jedna z najciekawszych różnic polega na tym, że – jak już wspomniano wyżej – w Konstytucji Polski w ogóle nie pojawia się termin „Rząd”, a zamiast niego stosowany jest termin „Rada Ministrów”. Nie należy, oczywiście, nadawać temu większego znaczenia, gdyż używa się terminu „administracja rządowa”, dlatego nie można stwierdzić, iż termin „Rząd” ma w Polsce charakter czysto polityczny i nie jest terminem prawnokonstytucyjnym. Artykuł 146 Konstytucji RP głosi, że Rada Ministrów kieruje administracją rządową, zaś określonymi działaniami administracji rządowej kierują ministrowie (art. 149). Chociaż w Konstytucji RP wyraźnie nie sprecyzowano, co znaczy „administracja rządowa”, jednak z treści artykułu wynika, że obejmuje ona nie tylko centralną administrację i ministerstwa, lecz także jednostki terytorialne w całym kraju (przede wszystkim powiatowo-wojewódzkie organy administracji rządowej), nie obejmuje jednak organów jednostek samo-

rządu terytorialnego (art. 94 i 166). Na podstawie tekstu Konstytucji RP (art. 148 i 153) można wnioskować, że „administracja rządowa” wiąże się z służbą cywilną, polegającą na pełnieniu funkcji administracji publicznej. Ponadto, Konstytucja RP głosi, że Prezes Rady Ministrów jest najwyższym urzędnikiem administracji rządowej i zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej.

Kolejna różnica polega na tym, że polska Konstytucja przewiduje tzw. Radę Gabinetową, która nie istnieje na Litwie. Zgodnie z art. 141 polskiej Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej w sprawach szczególnej wagi może zwołać Radę Gabinetową, złożoną z Prezydenta RP i wszystkich członków Rady Ministrów. Chociaż w Konstytucji RP nie określono kompetencji tego organu, można jednak wnioskować, że jest to organ wyłącznie o charakterze politycznym, który nie tylko nie pełni funkcji Rządu, ale też nie ma uprawnień do uchwalania aktów prawnych. Z kolei na Litwie Prezydent nie ma uprawnień do udziału w posiedzeniach Rządu. Co prawda, zgodnie z Konstytucją Litwy (art. 95) w posiedzeniach Rządu bez prawa głosu może uczestniczyć wyłącznie Kontroler Państwowy¹⁸.

Należy podkreślić, że Rząd w Polsce posiada szczególne uprawnienia do wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej. Zgodnie z art. 229 i 230 polskiej Konstytucji Prezydent RP wprowadza stan wojenny lub stan wyjątkowy na wniosek Rządu, zaś na podstawie art. 232 stan klęski żywiołowej Rząd wprowadza samodzielnie. Natomiast zgodnie z Konstytucją Litwy do wprowadzenia stanu wyjątkowego (i wojennego) uprawnienia posiada Sejm (art. 67 pkt 20 i art. 144) lub Prezydent (art. 84 pkt 17 i art. 144). Rząd na Litwie nie ma zatem uprawnień konstytucyjnych do wprowadzenia stanu wyjątkowego lub stanu wojennego. Warto dodać, że pojęcie stanu klęski żywiołowej i pełnomocnictwa Rządu do jego wprowadzenia w kraju są przewidziane nie w Konstytucji Litwy, lecz w ustawie.

Wreszcie jeszcze jedna różnica w statusie prawnym rządów Litwy i Polski polega na tym, że Konstytucja RP (art. 156) przewiduje, iż ministrowie za naruszenie konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Jednak podobna procedura *quasi-impeachmentu* przed Trybunałem Stanu wobec Prezesa Rady Ministrów lub dowolnego innego ministra może być wszczęta jedynie na wniosek większości trzech piątych ustawowej liczby posłów. Natomiast zgodnie z Konstytucją Litwy nie istnieje specjalny organ *quasi-impeachmentu*, a procedura postawienia w stan oskarżenia w ogóle nie ma zastosowania wobec ministrów, gdyż mogą być zdymisjonowani zwykłą większością głosów posłów na Sejm.

18 Już wspomniano, że zgodnie z Konstytucją Litwy z 1922 r. Rząd składał się z Prezydenta i Gabinetu Ministrów, dlatego Prezydent Litwy miał prawo nie tylko uczestniczyć w posiedzeniach Gabinetu Ministrów, ale też im przewodniczyć. Jednak w imię sprawiedliwości należy zaznaczyć, że w czasie obowiązywania tamtej konstytucji nie była to zwyczajna praktyka.

3.2. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów i pozostałe różnice między rządami zawarte w obu konstytucjach

Przede wszystkim, należy stwierdzić, że Konstytucja Polski nie tylko zawiera szczególny artykuł, który określa uprawnienia premiera, ale też przewiduje stanowiska wicepremierów, czyli zakłada, że w Polsce mogą występować ministrowie bez teki¹⁹. Podobnych stanowisk nie przewiduje Konstytucja Litwy. Nieobecnego lub chorego premiera na Litwie zastępuje dowolny wskazany przez niego minister. Chcąc zaś włączyć w skład Rządu ministra, który będzie regulował nową specyficzną lub węższą dziedzinę, konieczne jest utworzenie do tego osobnego ministerstwa. Tak się stało, gdy w 2009 r. Rząd konserwatystów postanowił, iż chce mieć osobnego ministra energetyki (dotąd energetyką zajmowało się Ministerstwo Gospodarki), dlatego zostało utworzone Ministerstwo Energetyki. Można tu zauważyć jeszcze jedną różnicę, a mianowicie zgodnie z Konstytucją Litwy ministra może zastępować wyłącznie inny minister (art. 98 ust. 2), natomiast w Polsce ministra zastępuje Sekretarz Stanu ministerstwa²⁰.

Zostało już wspomniane, że art. 158 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje mechanizm tzw. konstruktywnego wotum nieufności wobec Rządu, jednak nie istnieje on na Litwie. Oznacza to, że Sejm w Polsce, wyrażając Rządowi wotum nieufności, powinien też wskazać nazwisko kolejnego premiera, co zmusza posłów na Sejm do wykazania większego „konstruktywizmu” podczas omawiania kwestii wotum nieufności i niekierowania się wyłącznie „emocjami politycznymi”.

Należy też zaznaczyć, że w przypadkach, gdy polski Trybunał Konstytucyjny wydaje orzeczenie, które wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej, Trybunał określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (art. 190 ust. 3).

I wreszcie, jeszcze jedną cechą odrębną statusu konstytucyjnego Rządu Polski jest obecność wspomnianego szczególnego artykułu (art. 148), w którym wymieniono uprawnienia Prezesa Rady Ministrów. W opinii Bogusława Banaszaka wymienione w art. 148 Konstytucji Polski pełnomocnictwa premiera uprawniają go nie tylko do przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów, lecz także bycia prawdziwym kierownikiem Rządu. Natomiast Konstytucja Litwy nie wyróżnia żadnych osobnych uprawnień premiera, z wyłączeniem tego, że reprezentuje on Rząd i nim kieruje (art. 97 ust. 1). Poza tym, jak już wspomniano, premier Polski jest jednocześnie zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej. Można jednak wyróżnić zaledwie dwa uprawnienia konstytucyjne premiera Polski, które przynajmniej formalnie nie są określone w Konstytucji Litwy: 1) premier Polski ma

19 Co ciekawe, art. 147 ust. 3 Konstytucji RP głosi, że „Prezes i wiceprezes Rady Ministrów mogą pełnić także funkcję ministra”.

20 B. Banaszak, *The Republic of Poland...*, s. VIII-26.

prawo samodzielnie wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego²¹; 2) premier Polski ma prawo nadzoru nad administracją samorządu terytorialnego²². Różnice te nie są jednak zasadnicze, gdyż tak samo na Litwie premier *de facto* decyduje, czy Rząd ma wystąpić do Sądu Konstytucyjnego, a poza tym, przez swoich przedstawicieli, Rząd posiada określone dźwignie do prowadzenia nadzoru nad administracją samorządową.

Wnioski

1. Przeprowadzone badanie potwierdziło pierwotną hipotezę zakładającą, że status konstytucyjny rządów Polski i Litwy jest w istocie taki sam, co wynika z elementów stosowanej w obu krajach semiprezydenckiej formy rządów (przede wszystkim podległości bezpośrednio wybieranego Prezydenta i Rządu parlamentowi w państwie unitarnym), której prototyp określony jest w Konstytucji tzw. V Republiki Francuskiej z 1958 r. Na Litwie i w Polsce (tak samo jak we Francji) to właśnie Rząd oraz reprezentujący go premier (nie zaś bezpośrednio wybierany Prezydent) posiada główne pełnomocnictwa władzy wykonawczej, które wiążą się z ogólnym prowadzeniem spraw państwa poprzez realizację programu Rządu.

2. Badanie pokazało, że forma rządów w Polsce i na Litwie (w porównaniu z Francją) ma więcej podobieństw z tradycyjnym parlamentaryzmem chociażby dlatego, że w odróżnieniu od Francji w Polsce i na Litwie posłowie mogą też pełnić funkcje członków Rządu; w tych krajach wobec Rządu nie przewidziano tzw. delegowanego prawa ustawodawczego; poza tym Rząd i premier nie mają takich szerokich uprawnień w procesie ustawodawczym, jak we Francji.

3. Mimo wszystko w statusie konstytucyjnym rządów Polski i Litwy istnieją pewne nieistotne różnice, z których przede wszystkim należy wspomnieć szersze pełnomocnictwa premiera Polski (np. ma uprawnienia do nadzoru nad administracją samorządu terytorialnego, a ponadto jest zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej) oraz istnienie stanowisk wicepremierów, czego nie przewiduje Konstytucja Litwy. Stanowisko wicepremiera dodaje premierowi i całemu Rządowi w Polsce elastyczności w rozwiązywaniu codziennych wyzwań politycznych kraju.

21 Na Litwie do Sądu Konstytucyjnego może wystąpić wyłącznie Rząd *in corpore* i zaskarżyć jedynie konstytucyjność ustaw, natomiast w Polsce premier może wystąpić w znacznie szerszym zakresie w kwestii konstytucyjności aktów, w tym umów międzynarodowych, aktów centralnych organów publicznych oraz w innych przypadkach.

22 Na Litwie kontrolą administracyjną nad samorządami (zgodnie z art. 123) zajmują się przedstawiciele Rządu, nie zaś bezpośrednio Rząd czy premier.

4. Można też stwierdzić, że niezależnie od określonych w Konstytucji Litwy szczególnych uprawnień Rządu do przyjmowania unijnych aktów prawnych²³, status konstytucyjny Rządu w Polsce jest nieco szerszy i bliższy francuskiemu prototypowi przy semiprezydenckiej formie rządów (w porównaniu z Litwą). W takim kontekście można wyróżnić kilka podobieństw między statusem konstytucyjnym Rządu w Polsce i we Francji (oraz różnic wobec statusu Rządu Litwy):

- a) przewidziana w Konstytucji RP instytucja Rady Gabinetowej, na której Rządowi może przewodniczyć nie premier, lecz Prezydent, przypomina prototyp francuskiego *Conseil des ministres*; w Konstytucji Litwy nie ma takiej instytucji;
- b) Konstytucja RP (art. 156) przewiduje, że za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem wobec ministrów *ad hoc* może być stosowana procedura *quasi-impeachmentu* przed Trybunałem Stanu. Ta funkcjonująca w Polsce instytucja *ad hoc* przypomina w pewnym stopniu określone w Konstytucji Francji uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości (franc. *Cour de justice de la République*), który również jest organem stosującym *ad hoc* wobec ministrów odpowiedzialność karną. Takich instytucji nie przewidziano natomiast w Konstytucji Litwy – ministrowie są tu dymisjonowani po wyrażeniu wobec nich wotum nieufności przez Sejm, a postępowanie karne może zostać wszczęte po uchyleniu immunitetu;
- c) uprawnienia Rządu w Polsce, a dokładniej premiera, w kwestii wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego są dość szerokie (może wystąpić w sprawie konstytucyjności nie tylko ustaw, lecz także umów międzynarodowych oraz rozwiązania konfliktu wynikłego między głównymi organami publicznymi), są zatem bliższe odpowiednim uprawnieniom premiera Francji. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w Polsce przed wydaniem orzeczenia, które wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej, powinien skonsultować się z Rządem. Natomiast na Litwie do Sądu Konstytucyjnego może wystąpić nie premier, ale Rząd *in corpore* i może zaskarżyć wyłącznie konstytucyjność aktów sejmowych.

23 Akt konstytucyjny z 13 lipca 2004 r. w sprawie członkostwa Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej stanowi część składową Konstytucji Litwy z 1992 r., „Valstybės žinios” z 2004 r., nr 11-4123.

Santrauka

Lietuvos ir Lenkijos Vyriausybės konstitucinio statuso lyginamasis tyrimas semi-prezidentinės valdymo formos kontekste

Šiame straipsnyje yra palyginamas Lenkijos ir Lietuvos Vyriausybių konstitucinis statusas, tačiau į šį palyginimą įvedamas dar „trečias kriterijus“, t.y. Prancūzijos Vyriausybės konstitucinė samprata, siekiant parodyti, kaip ir kiek pirmųjų dviejų valstybių Vyriausybių statusas atitinka Prancūzijos Vyriausybės kompetenciją, veikiančią vadinamoje pusiau-prezidentinėje valdymo formoje. Straipsnyje pasitvirtino pradinė hipotezė, kad Lenkijos ir Lietuvos Vyriausybių konstitucinis statusas yra labai panašus, o jo panašumas sąlygotas analogiškos valdymo formos. Straipsnyje taip pat konstatuojama, kad Prancūzijos V-osios Respublikos Vyriausybės statusas didesnę įtaką turėjo 1997 m. Lenkijos Konstitucijai, nei 1992 m. Lietuvos Konstitucijai. Šis teiginys grindžiamas šiais argumentais: Lenkijos Konstitucijoje Ministras Pirmininkas turi daugiau galių nei Lietuvos Konstitucijoje numatytas Ministras Pirmininkas; Lenkijos Konstitucijoje numatyta Kabineto taryba (*Rada Gabinetowa*), kuriai pirmininkauja Prezidentas, turi tam tikrų teorinių panašumų su Prancūzijos Ministrų tarybos (*Conseil des ministres*) statusu; Lenkijos Konstitucijoje numatytas Valstybės tribunolas (*Trybunał Stanu*), turintis įgaliojimus taikyti baudžiamąją atsakomybę Vyriausybės narių atžvilgiu, taip pat kažkiek primena Respublikos Teisingumo teismo (*Cour de justice de la République*) kompetenciją, numatyta Prancūzijos Konstitucijoje.

Literatura

- Banaszak B., *The Republic of Poland*, [w:] C. Kortmen, J. Fleuren, W. Voermans (red.), *Constitutional Law of 10 EU Member States*, Warszawa 2006.
- Banaszak B., *The System of Government in Poland*, [w:] N. Chrpnowski, T. Dronoczi, T. Takacs (red.), *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011.
- Cairns W., McKeon R., *Introduction to French Law*, London 1995.
- Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*, Kolektyvinė mokslo studija, Vilnius 2012.
- Jarašiūnas E., *Prancūzijos Respublikos konstitucinė sistema*, [w:] *Europos Sąjungos valstybių narių konstitucinės sistemos*, Vilnius 2012.
- Kalinauskas G., *Parlamentinė kontrolė. II dalis: Praktika*, Vilnius 2011.
- Lietuvos konstitucinė teisė. Vadovėlis*, Vilnius 2012.
- Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2005.
- Turpin D., *Droit Constitutionnel*, Paris 1999.

Vaičaitis V. A., *Status konstytucyjny prezydentów Litwy i Polski*, [w:] D. Górecki (red.), *Institucja prezydenta w polskim i litewskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2017.

Akty prawne

Akt konstytucyjny z 13 lipca 2004 r. w sprawie członkostwa Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej, „Valstybės žinios” z 2004 r., nr 11-4123.

Konstytucja Republiki Francuskiej z 1958 r. Texte intégral en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (dostęp: 20.10.2018).

Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. „Valstybės žinios” z 1992 r., nr 33-1014. Aktualna wersja: <http://www3.lrs.lt/home/Konstytucja/Konstytucja.htm> (dostęp: 20.10.2018).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

Tymczasowa ustawa podstawowa Republiki Litewskiej, „Valstybės žinios” z 1990 r., nr 9-224.

Rada Dialogu Społecznego jako platforma współpracy rządu oraz strony społecznej

Tatiana Wrocławska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Pracy

Wstęp

Temat opracowania dotyczy problematyki udziału czynnika społecznego w kształtowaniu polityki społeczno-gospodarczej. Wpisuje się przez to w ramy szerszego kontekstu „budowania kultury zaufania” w stosunkach pomiędzy państwem a obywatelami, stanowiącego warunek *sine qua non* społeczeństwa obywatelskiego¹. Akceptacja dialogu społecznego jako jednego z istotnych instrumentów rządzenia rodzi potrzebę stworzenia odpowiednich warunków prawnych i faktycznych do jego rozwoju, a tym samym określenia procedur komunikowania się między władzą a społeczeństwem na różnych płaszczyznach. Jedną z nich jest konsultowanie i uzgadnianie decyzji prawotwórczych. Podkreśla się, że udział czynnika społecznego w decyzjach prawotwórczych jest „elementem tzw. deliberacyjnego modelu demokracji, który próbuje godzić w ramach ustroju demokratycznego dwie wartości: legitymację i racjonalność procesu decyzyjnego”². Trafnie się zauważa, że włączanie partnerów społecznych do procesu prawotwórczego wychodzi naprzeciw dyrektywom państwa demokratycznego, takim jak pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa³. Znaczenie udziału czynnika społecznego z punktu widzenia prawidłowego przebiegu postępowania ustawodawczego akcentuje również Trybunał Konstytucyjny, podkreślając, że występowanie o opinie do uprawnionych podmiotów jest stałym i istotnym elementem procesu legislacyjnego, zwłaszcza wówczas, gdy konsultacje są wymagane ustawą. Dotyczy to zwłaszcza projektów rządowych, które nie mogą być przesyłane do Sejmu przed zakończeniem procedury opiniowania przez partnerów społecznych⁴. Implikuje to jednak podstawowe

1 Zob. S. Patyra, *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 498–499.

2 Por. *ibidem*.

3 *Ibidem*.

4 Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego, podane w opracowaniu S. Patyry, *Konsultacje społeczne...*, s. 499–500.

pytanie o to, w jakim stopniu „demokratycznie legitymizowane organy władzy powinny uwzględnić w procesie decyzyjnym głosy partnerów społecznych, w sensie formalnym uważanych za niekompetentnych, ale będących ważnymi wyrazicielami opinii publicznej”⁵.

Ustawa z 2015 r. wprowadza nową, rozszerzoną formułę dialogu społecznego, ukazującą dalej idące uspołecznienie mechanizmów podejmowania decyzji publicznych. W związku z powyższym w tym opracowaniu w pierwszej kolejności omówiono proces zmiany paradygmatu dialogu społecznego, w wyniku którego doszło do wykształcenia się zinstytucjonalizowanej formy dialogu partnerów społecznych ze stroną rządową, a także przedstawiono uwagi dotyczące organizacji działalności i uprawnień Rady Dialogu Społecznego (dalej: Rada). W dalszej części – mając na względzie właściwość działania – omówiono strukturę i pozycję stron Rady, jak również dokonano oceny przyjętej formuły trójstronnego dialogu społecznego.

1. Rys historyczny oraz charakterystyka zmian w zakresie instytucji dialogu społecznego

Zgodnie z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia z 1997 r.⁶ dialog społeczny stanowi zasadę, na której opierają się „prawa podstawowe dla państwa”. Z kolei art. 20 Konstytucji RP stanowi o zasadzie solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako podstawach ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Podkreślenia wymaga, że pomimo nadania powyższej zasadzie szczególnego znaczenia ustrojowego, Rada Dialogu Społecznego nie posiada umocowania konstytucyjnego⁸.

Istotne jest, że chociaż liczne akty normatywne, włącznie z ustawą zasadniczą, odwołują się do dialogu społecznego, to brakuje jego zdefiniowania⁹. Nie jest on też jednolicie pojmowany¹⁰. Powodów takiego stanu jest jednak wiele. W zależ-

5 Wskazuje na to S. Patyra, *Konsultacje społeczne...*, s. 498.

6 Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

7 Zob. uwagi W. Sanetra w przedmowie preambuły oraz art. 20 Konstytucji RP: W. Sanetra, *Prawnokonstytucyjne uwarunkowania zakładowego dialogu partnerów społecznych*, [w:] J. Stelina (red.), *Zakładowy dialog społeczny*, Warszawa 2014, s. 19–22.

8 Inaczej zostało to uregulowane w niektórych państwach Europy, czego szczególnym przykładem jest Francja.

9 Zob. o tym: K. Walczak, *Dialog społeczny*, [w:] *System zbiorowego prawa pracy*, t. V: *Zbiorowe prawo pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2014, s. 945–951.

10 Zob. W. Sanetra, *Prawnokonstytucyjne uwarunkowania...*, s. 23. Por. uwagi autora w przedmowie rozumienia następujących konstytucyjnych pojęć: „dialog”, „dialog społeczny”, „dialog

ności od celu, podmiotów i zakresu przedmiotowego możemy wyróżnić dialog dwustronny, trójstronny, wielostronny, zakładowy, ponadzakładowy oraz ogólnokrajowy¹¹. Z kolei, mając na względzie określone formy dialogu, można też mówić o konsultacjach, opiniach, stanowiskach, porozumieniach, uzgodnieniach bądź zgodach. Tym samym znaczeń oraz definicji dialogu społecznego, nadawanych zresztą przez poszczególne dziedziny nauki, jest wiele. Podawane w literaturze wyjaśnienie leksykalne wydaje się jednak trafnie oddawać istotę tej instytucji. Rozmowy, negocjacje oraz osiągnięcie porozumienia (kompromisu) w ważnych sprawach społecznych stanowią bowiem główny cel dialogu – i to bez względu na jego przedmiot, podmioty czy formę. W ujęciu ogólnym określa się go jako środek do rozwiązywania problemów ekonomicznych i społecznych¹².

Dość rozpowszechnione jest także utrzymywanie dialogu społecznego w konwencji określonego typu relacji pomiędzy różnymi podmiotami z udziałem państwa jako partnera¹³. Spotkać się też możemy z określaniem go mianem demokracji konsensualnej¹⁴. Pomimo wielu zróżnicowanych ujęć dość tradycyjnie wyodrębniane są jego cechy szczególne, a więc takie, bez których dialog społeczny miałby charakter jedynie pozorny. W pewnym skrócie należy do nich zaliczyć niezależność i reprezentatywność organizacji partnerów społecznych, równowagę sił stron dialogu oraz prowadzenie negocjacji w tzw. dobrej wierze¹⁵. Stąd pełna efektywność dialogu społecznego możliwa jest jedynie w warunkach demokratycznych¹⁶.

Mając powyższe na względzie, nie dziwi, że warunki umożliwiające wykształcenie się zinstytucjonalizowanej formy dialogu społecznego powstały dopiero wraz z pojawieniem się niezależnych sił społecznych w postaci wolnych związków zawodowych i organizacji pracodawców. Symboliczną datą jest w tym przypadku rok 1989, rozpoczynający nowy ustrój w Polsce. Do tego czasu w ówczesnych uwarunkowaniach „omnipotencji gospodarczej państwa” brakowało strony pracodawczej jako partnera do rozmów, z kolei negocjacje z klasą robotniczą przybierały

partnerów społecznych” i „partnerzy społeczni”; dialog stanowi oparcie dla społecznej gospodarki rynkowej: *ibidem*, s. 22–25.

- 11 Wskazuje się w związku z powyższym na potrzebę zakreślania granic pojęcia dialogu społecznego: L. Florek, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania zakładowego dialogu społecznego*, [w:] J. Stelina (red.), *Zakładowy dialog...*, s. 47.
- 12 Por. uwagi L. Florka w przedmiocie rozumienia dialogu w prawie międzynarodowym: *ibidem*, s. 36, 46.
- 13 Zob. uwagi na temat „dialogu społecznego” oraz „dialogu partnerów społecznych” W. Sanetra, *Prawnokonstytucyjne uwarunkowania...*, s. 23.
- 14 Por. K. Walczak, *Dialog społeczny...*, s. 945–951.
- 15 Szerzej o warunkach dialogu społecznego, w tym od strony podmiotowej: M. Pliszkiwicz, *Warunki trójstronnego dialogu społecznego*, [w:] Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, Warszawa 2016, s. 473–475.
- 16 L. Florek, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania...*, s. 46.

bardziej formy konfliktów niż dialogu¹⁷. Niemniej jednak, mimo że podstawę do rozwoju i powstania instytucjonalnych podstaw dialogu społecznego wyznaczyła wspomniana data, to proces miał charakter wieloetapowy i był zdecydowanie wydłużony w czasie. Nie bez znaczenia dla wykształcenia się ram prawnych instytucji dialogu społecznego był fakt ponad dwudziestoletniego okresu funkcjonowania Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, datowany uchwałą Rady Ministrów z 15 lutego 1994 r. (7/94)¹⁸. Wsparta konstytucyjnym umocowaniem dialogu w 1997 r. instytucja ta przybrała jednak jednolity charakter dopiero na mocy ustawy o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z dnia 6 lipca 2001 r.¹⁹

Zmiana koncepcji dialogu, a tym samym paradygmatu dialogu trójstronnego, nastąpiła w 2013 r. Za główny impuls do tego posłużyło zawieszenie prac przez trzy reprezentatywne organizacje pracowników w ramach Komisji Trójstronnej, a także we wszystkich innych platformach współpracy trójstronnej. W ich wyniku doszło do powstania długotrwałego impasu w zakresie dialogu społecznego. Stanowisko zajmowane przez pracowniczą stronę związkową uzasadniane było lekceważeniem postulatów partnerów społecznych przez ówczesny rząd. Okoliczność ta miała też istotny wpływ na ostateczny kształt nowej ustawy. W ramach konsultacji nad ustanowieniem nowych ram dla dialogu społecznego podkreślano potrzebę zmiany zakresu i trybu działania instytucji dialogu oraz nadania mu nowej formuły prawnej, dostosowanej do współczesnych wymagań i oczekiwań partnerów społecznych²⁰. W konsekwencji projekt ustawy skumulował zaproponowane przez partnerów społecznych rozwiązania, stanowiące wspólnie wypracowany kompromis. W wyniku tych działań 24 lipca 2015 r. przyjęto nową ustawę o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego²¹ (dalej: u.r.d.s.), w ramach której, mając na względzie postulaty strony społecznej, dokonano przewartościowania koncepcji dialogu społecznego, w tym zdefiniowano cele oraz instrumenty służące do jego prowadzenia.

17 Por. J. Wratny, *Rada Dialogu Społecznego. Czy jeszcze instytucja zbiorowego prawa pracy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2016, nr 10, s. 2–3. Zob. też uwagi o przemianach po 1989 r., stwarzających podstawę do wykształcenia się instytucji dialogu społecznego: K. Walczak, *Dialog społeczny...*, s. 964–970.

18 Por. J. Wratny, *Rada Dialogu Społecznego...*, s. 3.

19 Dz.U. z 2001 r., nr 100, poz. 1080 ze zm.

20 O tym J. Wratny, *Rada Dialogu Społecznego...*, s. 4. Zob. też szczegółowe uwagi na temat przesłanek i powodów zmian w odniesieniu do instytucji dialogu społecznego: M. Pliszkiewicz, *Warunki trójstronnego dialogu...*, s. 469–471.

21 Dz.U. z 2015 r., poz. 1240.

2. Organizacja działalności i kompetencje Rady Dialogu Społecznego

Zasad funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego nie sposób ocenić bez porównania sposobu organizacji działalności tej instytucji z regulacją poprzednio obowiązującej ustawy z 2001 r. Na jej podstawie dialog w ramach Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych (dalej: Komisja) był prowadzony w celu godzenia interesów pracowników, pracodawców oraz dobra społecznego, z kolei celem działalności Komisji było dążenie do zachowania pokoju społecznego. Ustawa z 2015 r. uczyniła z Rady forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej, w ramach którego dialog jest prowadzony w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Na podkreślenie zasługuje wyłączenie zasady pokoju społecznego jako głównego obszaru właściwości działania instytucji dialogu społecznego oraz rezygnacja z zastosowania osłony w postaci dobra publicznego, za którą kryła się strona rządowa. W wyniku noweli art. 1 u.r.d.s. na mocy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw²² od 1 stycznia 2019 r. zmieniono zakres podmiotowy strony pracowników. W związku z rozszerzeniem zasady wolności zrzeszania się strona pracowników w Radzie reprezentuje osoby wykonujące pracę zarobkową w rozumieniu art. 1¹ pkt 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych²³. Pod tym pojęciem należy rozumieć pracowników lub osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia, oraz mają takie prawa i interesy związane z wykonywaniem pracy, które mogą być reprezentowane i bronię przez związek zawodowy.

Inne są również cele działalności Rady. Zgodnie z art. 1 u.r.d.s. zalicza się do nich: realizację zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia, poprawę jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowanie wokół nich społecznego porozumienia w drodze prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników, pracodawców i strony rządowej. Ponadto Rada wspiera prowadzenie dialogu na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Mając powyższe rozwiązania na względzie, w literaturze podkreśla się, że w nowej ustawie cele *stricte* pracownicze zostały zdecydowanie przysłonięte przez nowe cele ekonomiczne oraz ogólnospołeczne²⁴.

22 Dz.U. z 2018 r., poz. 1608.

23 Dz.U. z 2015 r., poz. 1881 oraz Dz.U. z 2018 r., poz. 1608.

24 Tak J. Wratny, *Rada Dialogu Społecznego...*, s. 5.

Rozszerzonej formule dialogu społecznego towarzyszą szersze kompetencje Rady, podzielone – według kryterium podmiotowego – na realizowane w formie uchwał strony społecznej (uchwały dwustronne) oraz podejmowane przez wszystkie strony Rady: stronę pracowników, stronę pracodawców i stronę rządową (uchwały trójstronne). Mając na względzie zróżnicowany charakter poszczególnych uprawnień Rady, w literaturze podejmowane są próby ich pogrupowania. Przykładowo, wyodrębnia się: uprawnienia obligatoryjne, szczegółowo uregulowane przez ustawodawcę oraz obwarowane terminami; uprawnienia zdefiniowane, określone przez ustawodawcę, ale ich realizacja pozostawiona została inicjatywie strony społecznej; uprawnienia ogólne, polegające na potencjalnej możliwości do ich inicjowania²⁵. Zaproponowany podział obrazuje też pozycję stron Rady, w tym ukazuje przeważający udział strony społecznej, o czym będzie mowa dalej.

Artykuł 2 ust. 1–3 u.r.d.s. określa kompetencje Rady, stanowiąc, że do właściwości Rady oraz jej stron należy zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii, opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych, a od dnia 31 sierpnia 2018 r.²⁶, poza projektem ustawy budżetowej, również opiniowanie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, przygotowywanych przez Radę Ministrów i jej członków, a także inicjowanie procesu legislacyjnego na zasadach określonych w ustawie. Z powyższego wynika, iż zasadnicza część uprawnień Rady odnosi się do jej współuczestniczenia w procesie tworzenia prawa. Znajdują one też potwierdzenie w nałożonych na organy władzy obowiązkach konsultowania projektów ustaw. Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu opiniowanie projektów rządowych²⁷. Na podstawie Regulaminu Sejmu²⁸ stanowi się, że uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. Pojawia się w związku z powyższym pytanie o konsekwencje naruszenia wymienionych wyżej obowiązków. Na podstawie Regulaminu Sejmu w razie niedochowania obowiązku przeprowadzenia wymaganých konsultacji społecznych Marszałek Sejmu może zwrócić projekt ustawy wnioskodawcy²⁹. Warte przywołania jest w tym zakresie stanowisko

25 J. Męcina, *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 2, teza 3.

26 Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1464.

27 Zob. szerzej o tym: S. Patyra, *Konsultacje społeczne...*, s. 505–508. Zob. również obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2016 r., poz. 1006.

28 Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (ostatnia zmiana z dnia 14 czerwca 2018 r.), tekst dostępny na: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (dostęp: 20.09.2018).

29 Art. 34 ust. 3 i ust. 7 Regulaminu Sejmu.

uznające, że pominięcie obligatoryjnych konsultacji społecznych ze względu na naruszenie procedury ustawodawczej może stanowić podstawę do postawienia zarzutu niekonstytucyjności ustawy³⁰. Tymczasem, gdy chodzi o stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, podkreślenia wymaga, że wyrażane były zarówno poglądy o poważnym naruszeniu trybu postępowania, jak i braku możliwości przypisania automatycznego naruszenia norm konstytucyjnych³¹.

Przedmiotowa ustawa nie reguluje wyczerpująco wszystkich kompetencji Rady, która w zakresie objętym właściwością wykonuje ponadto zadania wynikające z odrębnych ustaw (art. 2 ust. 4 u.r.d.s.). Można tutaj wskazać na kilka wiodących przykładów. Odnoszą się one do szczególnego uprawnienia Rady, określanego mianem „uzgadniania”, które wpisuje się w ramy tzw. obligatoryjnych kompetencji Rady. Uzgodnieniu w drodze uchwały Rady Dialogu Społecznego podlegają kwoty średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej³², a także kwoty minimalnego wynagrodzenia miesięcznego i minimalnej stawki godzinowej³³. Uzgodnienie przez Radę (w drodze uchwały) wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej obliguje Radę Ministrów do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników. Z kolei w razie braku wspomnianego uzgodnienia bądź niedotrzymania przez Radę Dialogu Społecznego terminów ustawowych Rada Ministrów przyjmuje do projektu ustawy wskaźniki wzrostu wynagrodzeń, nie niższe jednak od tych, które zostały określone w propozycji złożonej Radzie. W sposób zbliżony do powyższego określono też uzgadnianie minimalnego wynagrodzenia. Rada Dialogu Społecznego po otrzymaniu propozycji Rady Ministrów uzgadnia wysokość wynagrodzenia minimalnego oraz ustala minimalną stawkę godzinową, które podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów w terminie do dnia 15 września każdego roku. Jeżeli jednak uzgodnienie i ustalenie nie nastąpią, Rada Ministrów ustali je w drodze rozporządzenia, z zastrzeżeniem, że kwoty wymienionych wyżej wynagrodzeń nie mogą być niższe od wysokości określonych w propozycji skierowanej do Rady Dialogu Społecznego. Podobne zasady obowiązują przy uzgadnianiu kwot zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent na rok następny³⁴ oraz wysokości kwot zasiłków rodzinnych i świadczeń rodzinnych³⁵.

30 Zob. uwagi S. Patryry, *Konsultacje społeczne...*, s. 504. Por. w tym zakresie stanowisko TK z dnia 18 stycznia 2005 r., K 15/03.

31 Zob. S. Patyra, *Konsultacje społeczne...*, s. 502.

32 Na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 373.

33 Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 847.

34 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 748.

35 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2003 r., nr 228, poz. 2255 ze zm.

Podsumowując, można powiedzieć, że kompetencje Rady Dialogu Społecznego ze względu na jej trójpodmiotową strukturę, łączącą współpracę strony społecznej ze stroną rządową, ukazują jej szczególną pozycję w procesie tworzenia prawa. Rzeczywisty udział partnerów społecznych w procesie prawotwórczym uzależniony jest jednak od sposobu i jakości współpracy stron kierujących się zasadą solidarności społecznej i budowania społecznego porozumienia.

3. Struktura oraz pozycja stron Rady Dialogu Społecznego

Trójstronny dialog społeczny na poziomie centralnym to inaczej forum współpracy pomiędzy partnerami społecznymi, reprezentującymi środowiska społeczno-gospodarcze oraz państwem, reprezentowanym przez stronę rządową. Jego ogólnie ujmowany cel, wpisujący się w aksjologię społecznej gospodarki rynkowej, określany jest mianem dbałości o dobro wspólne obywateli, a także, jak się podkreśla, stanowi „synonim społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie angażującego się w życie publiczne [...]”³⁶. Ze względu na powyższy schemat i strukturę podmioty będące stronami dialogu odpowiedzialne są również za kierunki polityki społeczno-gospodarczej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy z 2015 r. wskazano, że otwarcie na dialog społeczny i współdziałanie z partnerami społecznymi ma szczególne znaczenie dla umocnienia demokratycznego charakteru państwa, zaufania obywateli do jego instytucji oraz efektywnej kontroli administracji publicznej³⁷. Poskutkowało to, jak już zaznaczono wcześniej, ustaleniem szerokiego zakresu spraw, w ramach których prowadzi się dialog społeczny, jak również przyznaniem szczególnych kompetencji stronie społecznej Rady. Przy wstępnej ocenie przepisy ustawy wydają się adekwatne do tego, w jaki sposób powinna wyglądać współpraca rządu z partnerami społecznymi w nowych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych. Weryfikacja powyższej tezy wymaga jednak przeprowadzenia dodatkowych rozważań, o czym niżej.

W skład Rady Dialogu Społecznego wchodzi przedstawiciele pracowników, pracodawców i rządu. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.r.d.s. (*in fine*) określone są one mianem jej stron. Takiego statusu nie posiadają inne podmioty, biorące udział w jej pracach na zaproszenie Przewodniczącego Rady³⁸ lub strony społecznej³⁹. Dotyczy

36 Por. uwagi S. Patyry, *Konsultacje społeczne...*, s. 497–498.

37 Zob. uzasadnienie do projektu Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r., VII.3519, dostępne na: <https://sip.lex.pl/#/act-project/102089708/1> (dostęp: 20.09.2018).

38 Na zaproszenie przewodniczącego Rady udział w jej pracach mogą brać przedstawiciele organizacji lub instytucji, zgodnie z ich zakresem działania.

39 Organizacje reprezentatywne pracowników i pracodawców mogą zapraszać przedstawicieli innych związków i organizacji związkowych, organizacji społecznych bądź zawodowych.

to także *ex lege* uczestniczących w posiedzeniach Rady przedstawicieli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i Głównego Inspektora Pracy. Mają oni przy tym wyłącznie głos doradczy.

Stronę społeczną w Radzie tworzą członkowie reprezentatywnych organizacji związkowych. Kryteria reprezentatywności oraz tryb orzekania o niej zostały uregulowane odpowiednio w art. 23, 24 i 25 u.r.d.s.⁴⁰ Przy tym na uwadze należy mieć zmiany powyższych przepisów od 1 stycznia 2019 r., o których była mowa wcześniej, podyktowane rozszerzeniem kręgu podmiotowego wolności zrzeszania się o osoby wykonujące pracę zarobkową. Takie podejście ustawodawcy, bazujące na przyznaniu szczególnych uprawnień organizacjom reprezentatywnym, nie dziwi – występowało ono zresztą w poprzedniej ustawie i stanowi dość typowe rozwiązanie w zakresie reprezentowania strony społecznej. Stronę rządową reprezentują tymczasem członkowie Rady Ministrów, a także przedstawiciel ministra właściwego do spraw pracy odpowiedzialnego za dialog społeczny oraz przedstawiciel ministra właściwego do spraw finansów publicznych odpowiedzialnego za budżet – w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. Każda z organizacji reprezentatywnych i strona rządowa działają przez swoich przedstawicieli. Ustawodawca wprowadza zasadę równej liczby przedstawicieli ze strony pracowniczej i pracodawczej, z zastrzeżeniem, że od 31 sierpnia 2018 r. nie może być więcej niż 25 przedstawicieli w ramach danej strony, a każda z organizacji reprezentatywnych powinna mieć równą liczbę przedstawicieli w Radzie. W szczególnych przypadkach – ze względu na brak możliwości ustalenia równej liczby reprezentantów – różnica w liczbie jest dopuszczalna, ale nie może wynieść więcej niż jeden. Z kolei liczbę przedstawicieli ze strony rządowej ustala Prezes Rady Ministrów. Wniosek w przedmiocie powołania przedstawicieli składają odpowiednio właściwe organizacje pracowników, organizacje pracodawców i Prezes Rady Ministrów, a ich powołanie i odwołanie należy do kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie powyżej opisane zasady reprezentacji stron, ustawodawca określa warunki przyjmowania uchwał. Uchwały trójstronne podejmowane są pod warunkiem uczestniczenia w posiedzeniu Rady przedstawicieli więcej niż połowy organizacji reprezentatywnych ze strony pracowników i pracodawców⁴¹ oraz co najmniej jednego przedstawiciela Rady Ministrów. Przyjęcie wspomnianej uchwały wymaga zgody każdej ze stron Rady, przy czym stanowiska strony pracowników i strony pracodawców są przyjmowane zwykłą większością, podczas gdy stanowisko strony rządowej powinno zostać przyjęte jednomyślnie przez obecnych na posiedzeniu członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli ministra właściwego

40 J. Piątkowski, *Komentarz do ustawy o organizacjach pracodawców*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 16, pkt 4–6.

41 Wymagane jest uczestniczenie w głosowaniu co najmniej dwóch trzecich członków Rady reprezentujących daną stronę.

do spraw pracy i ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Uchwały dwustronne strony społecznej w przedmiocie wniosku, opinii albo zajmowanego stanowiska podejmowane są na odpowiednio podobnych zasadach.

Pracami Rady Dialogu Społecznego kieruje Prezydium, w skład którego wchodzi przewodniczący i wiceprzewodniczący wskazani przez każdą organizację reprezentatywną oraz przez stronę rządową. W związku z powyższym w Prezydium reprezentowana jest zarówno strona społeczna, jak i strona rządowa. Przewodniczącym Rady jest naprzemiennie przedstawiciel strony pracowników i strony pracodawców, wskazywany przez daną stronę albo członek strony rządowej, wskazywany przez Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie takie stanowi zasadniczą zmianę w porównaniu do przepisów poprzednio obowiązującej ustawy. W ówczesnym stanie prawnym przewodniczącym Komisji mógł być wyłącznie przedstawiciel rządu. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślono, że w kontekście nadania nowych uprawnień stronie pracowników i stronie pracodawców takie uregulowania mają na celu uniezależnienie Rady od strony rządowej. W ramach Rady działają też zespoły problemowe, składające się z przedstawicieli jej stron: ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, ds. prawa pracy, ds. polityki gospodarczej i rynku pracy, ds. ubezpieczeń społecznych, ds. rozwoju dialogu społecznego, ds. funduszy europejskich, ds. usług publicznych, ds. międzynarodowych oraz zespół doraźny ds. zamówień publicznych. W skład każdego z nich wchodzi po dwóch przedstawicieli każdej z organizacji reprezentatywnych pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. Dodatkowo wybierany jest też przewodniczący zespołu, którym może być naprzemiennie przedstawiciel strony pracowników i strony pracodawców Rady.

Przy określaniu pozycji stron Rady Dialogu Społecznego na podkreślenie zasługuje wydzielenie dwóch podstawowych płaszczyzn, w ramach których działają jej strony. Na powyższe rozwarstwienie kompetencji wskazuje już tytuł rozdziału II ustawy, stanowiący o uprawnieniach Rady Dialogu Społecznego i jej stron. Powyższy sposób ujęcia kompetencji określany jest mianem dychotomii w zakresie funkcjonowania Rady albo jej dwupoziomowych kompetencji⁴². Połączenia dialogu trójstronnego i autonomicznego w jednym akcie prawnym, ze względu na współzależności, jakie występują w dialogu, nie należy jednak oceniać krytycznie. Co ważne, większość z tzw. kompetencji obligatoryjnych i zdefiniowanych zostało przekazanych na szczebel autonomiczny partnerów społecznych. Poza prawem opiniowania aktów prawnych Rady Ministrów (art. 5 u.r.d.s.) strona społeczna przedstawia wspólną opinię w przedmiocie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, a także wspólną propozycję wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, minimalnego wynagrodzenia za prace oraz emerytur i rent z FUS, jak również wyraża wspólne stanowisko w sprawie założeń projektu ustawy budżetowej oraz w sprawie projektu ustawy budżetowej (art. 16–18 u.r.d.s.). W odnie-

42 J. Męcina, *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego...*, art. 2, teza 2.

sieniu do ostatnich z wymienionych kompetencji występuje tzw. trójwariantowa formuła konsultacji⁴³. W razie braku wspólnie uzgodnionego stanowiska każda ze stron może przedstawić swoje stanowisko, z kolei nieprzedstawienie stanowiska przez strony umożliwia przedstawienie opinii przez każdą z organizacji, której przedstawiciele wchodzi w skład strony. Co ważne, ustawodawca w tych przypadkach za pomocą terminów ustawowych określa konsekwencje braku uzgodnienia wspólnego stanowiska, opinii i propozycji, uznając, że niedotrzymanie terminów jest równoznaczne z rezygnacją z wykonania uprawnienia przez stronę społeczną (art. 19 ust. 1 *in fine*).

Na gruncie przedmiotowej ustawy doszło do rozszerzenia kompetencji partnerów społecznych⁴⁴ w obszarze stanowienia prawa. Realizowane są one w formie uchwał dwustronnych. Strona społeczna Rady ma prawo występowania ze wspólnymi wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego (art. 13 u.r.d.s.). Wniosek złożony w powyższym trybie obliguje właściwego ministra do przedstawienia pisemnego stanowiska Rady Ministrów w sprawie. Ponadto, strona pracowników i pracodawców ma prawo do przygotowywania wspólnie uzgodnionych projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych oraz do przekazania ich właściwemu ministrowi w celu przedłożenia Radzie Ministrów (art. 7 u.r.d.s.). Nieprzyjęcie przez Radę Ministrów projektu do dalszych prac zobowiązuje właściwego ministra do przedstawienia stronie społecznej pisemnego uzasadnienia; z kolei w przypadku wniesienia projektu ustawy do Sejmu z istotnymi zmianami, informacja zawierająca uzasadnienie zmian powinna być zamieszczana w uzasadnieniu projektu. Również w odniesieniu do kompetencji, o których mowa w art. 5 u.r.d.s., jeżeli Rada Ministrów nie uwzględni opinii strony społecznej albo dokona istotnych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu, ma obowiązek przedstawienia swojego stanowiska w treści uzasadnienia projektu przedłożonego Sejmowi, jak również przekazywania go Radzie. Powyższe kompetencje w zakresie współtworzenia prawa zostały wzmocnione uprawnieniem strony społecznej do składania wniosków o przeprowadzenie wysłuchania publicznego do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu aktu normatywnego (art. 8 u.r.d.s.) oraz kierowania zapytania do właściwego ministra (art. 9 u.r.d.s.). W tym drugim przypadku właściwy minister udziela odpowiedzi w terminie 30 dni od dnia otrzymania wspólnego zapytania. Wskazać należy też na kompetencję strony społecznej do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (art. 15 u.r.d.s.), obejmujących ogół pracodawców zrzeszonych w organizacjach reprezentatywnych lub grupę tych pracodawców oraz pracowników przez nich zatrudnionych.

43 O tym: S. Patyra, *Konsultacje społeczne...*, s. 502.

44 Zob. o uprawnieniach reprezentatywnych organizacji pracodawców jako strony Rady: J. Piątkowski, *Komentarz do ustawy...*, art. 16, pkt 12–17.

Na koniec warto też wspomnieć o uprawnieniach strony społecznej w obszarze stosowania prawa, które polegają na prawie do składania wniosków do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego (art. 14 u.r.d.s.) oraz wniosków do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wydanie interpretacji ogólnej w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego (art. 14b u.r.d.s.).

Inaczej sprawa wygląda w odniesieniu do uchwał trójstronnych, podejmowanych przez wszystkie strony Rady Dialogu Społecznego. Uwagę w tym zakresie zwraca dość lakoniczne i ogólne uregulowanie dialogu trójstronnego w przedmiotowej ustawie. Artykuły 3 i 4 u.r.d.s. wskazują na prawo do zawierania porozumień oraz zajmowanie wspólnego stanowiska, a także podejmowanie uchwał w sprawach o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym oraz w sprawach wniesionych pod obrady przez Radę Ministrów, jej członków i inne organy państwowe.

W podsumowaniu uwag na temat pozycji stron Rady na podkreślenie zasługuje zatem nie tylko umiejscowienie większości kompetencji Rady w ramach dialogu autonomicznego, ale również zdecydowane rozszerzenie jego formuły. Trafnie zauważa się, że zasadnicza różnica pomiędzy poprzednio funkcjonującą Trójstronną Komisją a Radą Dialogu Społecznego „polega na upodmiotowieniu działań, inicjatyw i decyzji podejmowanych w układzie dwustronnym (strony pracowników i strony pracodawców), które skierowane są do strony rządowej”⁴⁵. Uwagę zwraca zatem, podkreślana w literaturze, zdecydowana autonomizacja dialogu społecznego. Jak zauważa J. Wratny, ustanowione forum dialogu przybliża go do idei demokracji partycypacyjnej oraz konsensualnej, a nawet do idei demokracji perswazyjnej⁴⁶.

Uwagi końcowe

1. Ustawa zasadnicza odwołuje się do dialogu społecznego jako podstawowego kierunku współpracy władzy publicznej z partnerami społecznymi, mając na celu uzyskanie społecznego poparcia w odniesieniu do prowadzonych polityk. Instytucję, w ramach której powyższa współpraca jest prowadzona stanowi Rada Dialogu Społecznego. Zastąpiła ona działającą od 1994 r. Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych, w wyniku czego doszło też do jakościowej zmiany w zakresie celów, zadań i instrumentów działania Rady. Ustawodawca określa Radę mianem forum trójstronnej współpracy strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej, w ramach której dialog prowadzony jest w celu zapewnienia warunków

45 J. Męcina, *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego...*, art. 2, teza 2.

46 Tak J. Wratny, *Rada Dialogu Społecznego...*, s. 5.

rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Spowodowało to pojawienie się głosów, że przepisy obecnej ustawy sytuują się bliżej prawa konstytucyjnego, chociaż tradycyjnie dialog społeczny uważany jest za instytucję zbiorowego prawa pracy⁴⁷.

2. Przyjęta formuła dialogu ma na celu uspołecznienie procesów prawotwórstwa oraz wyrównywanie niedostatków demokracji parlamentarnej. Podkreśla się w związku z tym, że obecnie wpisuje się ona w ramy koncepcji demokracji uczestniczącej, co dalej zacieśnia związku ustawy z obszarem prawa konstytucyjnego⁴⁸. Jako główny mankament obecnej regulacji wymienia się pominięcie wśród stron prowadzących dialog czwartej siły w postaci grup społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi tu o organizacje wywierające zasadniczy wpływ na życie kraju, z którymi państwo nie może się nie liczyć. *De lege lata* ich uczestnictwo jest warunkowe oraz odbywa się *ad hoc*, bez nadania uprawnień przysługujących stronom. Przy tym podkreśla się, że demokratyczny i zrównoważony rozwój społeczny wymaga – poza stworzeniem nowych płaszczyzn dialogu – także przybrania szerszej formuły dialogu obywatelskiego⁴⁹. Ze względu na specyfikę funkcjonowania w Polsce reprezentatywnych przedstawicielstw pracowników i pracodawców również dalsze odpolitycznianie strony społecznej dialogu jest jak najbardziej wskazane⁵⁰.

3. Na gruncie przedmiotowej ustawy w wyniku dopuszczenia partnerów społecznych do uczestnictwa w wytyczaniu kierunków polityki społeczno-gospodarczej w szerokim obszarze spraw nastąpiło istotne wzmocnienie pozycji strony społecznej w procesie tworzenia prawa. Zyskała ona ponadto nowe kompetencje, określane mianem *quasi*-inicjatywy legislacyjnej. Wyrażają się one w prawie do przygotowywania projektów ustaw i występowania z wnioskiem o wydanie lub zmianę aktu prawnego. Przyjętego sposobu zakreszenia ogólnych ram dla trójstronnego dialogu społecznego oraz zdecydowaną autonomizację dialogu strony społecznej nie należy poddawać krytyce.

Przy tym nasuwa się nawet dalej idące pytanie o możliwość uczynienia udziału strony społecznej bardziej stanowczym, w tym poprzez zastąpienie aktualnych kompetencji opiniodawczo-konsultacyjnych formułą zgody⁵¹. Chodzi zatem

47 *Ibidem*, s. 4. Por. też uwagi w przedmiocie umiejscowienia dialogu jako instytucji zbiorowego prawa pracy: K. Walczak, *Dialog społeczny...* oraz E. Wronikowska, *Dialog społeczny jako podstawowa zasada zbiorowego prawa pracy w Polsce*, [w:] A. M. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2007.

48 J. Wratny, *Rada Dialogu Społecznego...*, s. 5.

49 *Ibidem*.

50 Oceny wspomnianego udziału oraz uwagi *de lege ferenda* w odniesieniu do ustawy o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych dokonał M. Włodarczyk w opracowaniu: *Udział partnerów społecznych w tworzeniu ustawowego prawa pracy*, [w:] Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy...*, s. 481–491, zob. zwłaszcza uwagi na s. 490.

51 Na przykład poprzez akceptację projektu oraz jego zmian. Por. o tym: M. Włodarczyk, *Udział partnerów społecznych...*, s. 489–490.

o zwiększenie merytorycznego znaczenia konsultacji społecznych i zdecydowane wyjście poza etap formalnego postępowania w procesie prawotwórczym. *De lege lata* pojawia się bowiem niebezpieczeństwo lekceważenia bądź omijania procedur konsultacyjnych, m.in. poprzez przygotowywanie projektów poselskich, w ramach których powyższe procedury nie obowiązują. Powyższa propozycja, poza zaletami, ma jednak wady, a zatem wymaga dalszych przemyśleń i uszczegółowień. Jako pierwszy krok w kierunku jej wdrażania wskazano potrzebę poszerzenia składu strony społecznej, a tym samym składu Rady, wychodząc poza ramy reprezentatywnych organizacji związkowych pracowników i pracodawców⁵².

4. Niezależność strony społecznej Rady Dialogu Społecznego znajduje też wyraz w przepisach określających skład, organizację i podejmowanie uchwał Rady. Dodatkowo, uniezależnienie od rządu oraz wzmocnienie pozycji partnerów społecznych przejawia się w rotacyjności i kadencyjności przewodniczenia pracom Rady. Do zadań jej przewodniczącego poza funkcją reprezentacyjną i sprawozdawczą należy też kierowanie wniosków i zapytań do właściwych organów, a także wykonywanie innych czynności zleconych przez Radę. Jawność posiedzeń Rady oraz informowanie społeczeństwa o decyzjach i udziale przedstawicieli strony społecznej w procesie stanowienia prawa może dodatkowo przyczynić do promocji dialogu społecznego jako skutecznego forum współpracy rządu z partnerami społecznymi.

5. Ogólnie rzecz ujmując, sposób, w jaki uregulowano uspołecznienie mechanizmów podejmowania decyzji publicznych oraz pozyskania społecznego przyzwolenia dla prowadzenia polityk społeczno-gospodarczych, zasługuje na pozytywną cenę. W szczególności służy temu rozszerzenie obszarów prowadzenia dialogu społecznego oraz zdecydowane poszerzenie kompetencji strony społecznej w procesie stanowienia, a także ujednolicania prawa. Bez wątpienia nową jakością dialogowi na forum Rady nadało zastąpienie celów *stricte* pracowniczych celami ogólnospołecznymi, w tym zwłaszcza ekonomicznymi. Jednak, jak trafnie się zauważa, istnienie stosownych przepisów nie jest jedynym warunkiem gwarantującym efektywność dialogu społecznego. Chodzi tu bowiem zwłaszcza o „praktykę współdziałania stron i panujący klimat”⁵³, a więc przede wszystkim prowadzenie

52 Por. uwagi J. Wratnego, *Rada Dialogu Społecznego...*, s. 6. Do niedawna istotną przeszkodę stanowiła w tym zakresie specyfika funkcjonowania reprezentatywnych organizacji związkowych ze strony pracowników, wynikająca z prawa koalicji, adresowanego zasadniczo do pracowników. Od 2019 r., mając na względzie zmianę ustawy, argument ten przestaje mieć znaczenie. Na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1608) prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych przysługuje osobom wykonującym pracę zarobkową w rozumieniu ustawy, a więc prawo koalicji będzie miało zdecydowanie szerszą formułę.

53 Por. uwagi K. Walczaka oraz powoływane przez autora opracowania w: *Dialog społeczny...*, s. 978.

dialogu w dobrej wierze⁵⁴ oraz z poszanowaniem interesów każdej ze stron w imię nadrzędnego celu, jakim jest dobro społeczne⁵⁵. Doświadczenia z lat dziewięćdziesiątych, skutkujących przyjęciem „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”, potwierdzają, że istotna jest nade wszystko wola wspólnych uzgodnień i towarzysząca temu kultura negocjacyjna⁵⁶.

Santrauka

Socialinio Dialogo Taryba kaip Vyriausybės ir socialinių partnerių (visuomenės) bendradarbiavimo būdas

1. Socialinis dialogas nustatytas Lenkijos Respublikos Konstitucijoje kaip vienas iš pagrindinių viešosios valdžios institucijų ir socialinių partnerių bendradarbiavimo būdų, siekiant gauti viešąją paramą, reikalingą vykdomai politikai. Institucija, kurioje šis bendradarbiavimas vykdomas, yra Socialinio Dialogo Taryba. Ši institucija pakeitė nuo 1994 m. veikusią Trišalę socialinių ir ekonominių reikalų komisiją. Tokiu būdu buvo pasiekti kokybiniai pokyčiai nustatant socialinio dialogo tikslus, užduotis ir priemones šiam dialogui vystyti.

2. Naujo socialinio dialogo tikslas – suvisuomeninti įstatymų leidybos procesus ir pašalinti parlamentinės demokratijos trūkumus. Pagrindinis dabartinio teisinio reglamentavimo trūkumas yra ketvirto socialinio dialogo partnerio – pilietinių visuomenių grupių – ignoravimas. Tai yra organizacijos, turinčios esminę reikšmę šalies gyvenimui ir kurių valstybė negali nepaisyti. *De lege lata* jų dalyvavimas yra sąlyginis ir vyksta *ad hoc* nesuteikiant teisių kitoms šalims.

3. Teigiamai vertintinas būdas, kuriuo suvisuomenintas svarbių visuomenei sprendimų priėmimas bei gaunanti visuomenės pritarimą vykdant socialinės – ekonominės politikos sprendimus. Tai, visų pirma, lemia socialinio dialogo išplėtimą bei socialinio partnerio kompetencijos išplėtimą kuriant bei standartizuojant teisę. Neabejotina, kad naujajam dialogui didelę reikšmę turėjo tai, kad Tarybai svarbūs ne tik darbuotojų tikslai, bet ir bendri visuomeniniai tikslai, tame tarpe ir ekonominiai. Tačiau, kaip teisingai pažymima, tinkamų teisės nuostatų egzistavimas neužtikrina socialinio dialogo veiksmingumo. Tai ypač aktualu „šalių bendradarbiavimui ir vyraujančiam klimatui“, taigi visų pirma svarbu sąžiningai vesti socialinį dialogą gerbiant kiekvienos šalies interesus ir siekiant svarbiausio tikslo – socialinės gerovės.

54 Por. uwagi dotyczące rokowań prowadzonych w dobrej wierze: L. Florek, *Komentarz do art. 241³ k.p.*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.

55 Por. też uwagi M. Pliszkiwicza, wskazującego na cechy efektywnego dialogu w: *Warunki trójstronnego dialogu...*, s. 475–578.

56 Por. *ibidem*.

Literatura

- Florek L., *Komentarz do art. 241³ k.p.*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Florek L., *Prawnomiedzynarodowe uwarunkowania zakładowego dialogu społecznego*, [w:] J. Stelina (red.), *Zakładowy dialog społeczny*, Warszawa 2014.
- Męcina J., *Komentarz do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Patyra S., *Konsultacje społeczne w procesie przygotowywania rządowych projektów ustaw – zarys problemu*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22.
- Piątkowski J., *Komentarz do ustawy o organizacjach pracodawców*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Pliszkiewicz M., *Warunki trójstronnego dialogu społecznego*, [w:] Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, Warszawa 2016.
- Sanetra W., *Prawnokonstytucyjne uwarunkowania zakładowego dialogu partnerów społecznych*, [w:] J. Stelina (red.), *Zakładowy dialog społeczny*, Warszawa 2014.
- Walczak K., *Dialog społeczny*, [w:] *System zbiorowego prawa pracy*, t. V: *Zbiorowe prawo pracy*, red. K. W. Baran, Warszawa 2014.
- Włodarczyk M., *Udział partnerów społecznych w tworzeniu ustawowego prawa pracy*, [w:] Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesięciolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, Warszawa 2016.
- Wrątny J., *Rada Dialogu Społecznego. Czy jeszcze instytucja zbiorowego prawa pracy?*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2016, nr 10.
- Wronikowska E., *Dialog społeczny jako podstawowa zasada zbiorowego prawa pracy w Polsce*, [w:] A. M. Świątkowski (red.), *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2007.
- Uzasadnienie do projektu Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r., VII.3519, dostępne na: <https://sip.lex.pl/#/act-project/102089708/1> (dostęp: 20.09.2018).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1881; Dz.U. z 2018 r., poz. 1608.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 748.
- Ustawa dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 373.

- Ustawa o Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego z dnia 6 lipca 2001 r., Dz.U. z 2001 r., nr 100, poz. 1080 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 847.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. z 2003 r., nr 228, poz. 2255 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1464.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r., poz. 1608.
- Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej, tekst dostępny na: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (dostęp: 20.09.2018).
- Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. z 2016 r., poz. 1006.

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

