

1.5. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów a Trybunał Konstytucyjny w przepisach Konstytucji z 1997 r.

Pozycja ustrojowa i zakres kompetencji Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów względem Trybunału Konstytucyjnego zostały zbudowane przez Konstytucję na gruncie zasady podziału, równowagi i współdziałania władz. Zasada ta, określona w art. 10 Konstytucji, stanowi o podziale władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jednocześnie podkreślając konieczność równowagi między nimi. Dopełnieniem tej normy jest przepis art. 173 Konstytucji stanowiący, że sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz.

Między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje organów należących do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych⁹⁴. Natomiast

⁹⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 68, a także wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU 2A/2004, poz. 8, w którym Trybunał Konstytucyjny dodatkowo stwierdził, że odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy wszystkimi tymi władzami. Każda z nich powinna dysponować natomiast takimi instrumentami, które pozwalają jej powstrzymywać, hamować działania pozostałych. Zasada ta, wyrażana również znaną formułą *checks and balances*, jest jedną z najstarszych zasad ustrojowych i zarazem jedną z najistotniejszych i najlepiej sprawdzonych w praktyce reguł demokracji. Jest w tym kontekście poza sporem, że mechanizm hamowania i równowagi zakładający możliwość ingerencji w zakres władzy sądowniczej nie może dotyczyć niezawisłości sędziowskiej w dziedzinie sprawowania urzędu, a jakiegokolwiek wkraczanie w działanie i organizację władzy sądowniczej, w sferze nieobjętej bezwzględną zasadą niezawisłości, może być dokonywane jedynie wyjątkowo i musi posiadać dostateczne uzasadnienie merytoryczne. Na temat podziału władz zob. także: M. Pach, P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–88*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 10, s. 344; W. Orłowski, *Zasada podziału władzy i jej realizacja*, [w:] *Konstytucyjny system organów państwowych*, red. E. Gdulewicz, Lublin 2015, s. 140 i n.; G. Kuca, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*, Warszawa 2014,

relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą się opierać na zasadzie „separacji”⁹⁵. Koniecznymi elementami zasady podziału władzy są niezależność sądów i niezawisłość sędziów.

Konstytucyjny trójpodział władzy wywodzony jest z zasady państwa demokratycznego i zasady państwa prawnego, a także z zasady suwerenności narodu. Ma ona swój głęboki sens, z jednej strony chroniąc jednostki przed konsekwencjami wynikającymi ze skoncentrowania władzy w rękach

s. 235 i n.; J. Kuciński, *Konstytucyjny ustroj państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003; *idem*, *Legislacyja – egzekutywa – judykatywa: konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 51 i n.; J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 141 i n.; Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009; *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.

⁹⁵ Władza sądownicza, mimo swego odizolowania w zakresie orzekania od pozostałych władz, nie jest całkowicie odseparowana od nich, jeśli chodzi o powiązania o charakterze funkcjonalnym, choć zarazem jakakolwiek zewnętrzna ingerencja w proces sędziowskiego orzekania jest konstytucyjnie wykluczona. Konstytucja dostarcza przykładów takich funkcjonalnych powiązań władz. Najbardziej znaczące polegają na tym, że prawne podstawy działalności sądów oparte są na aktach pochodzących od parlamentu, sędziowie zaś są powoływani przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Te lub inne jeszcze powiązania władz nie mogą jednak naruszać wskazanej wyżej odrębności władzy sądowniczej oraz nie mogą wpływać na działalność orzeczniczą sądów. Rozstrzygnięcia sądów poddawane są kontroli instancyjnej jedynie na zasadach i w formach określonych w Konstytucji i w ustawach. Konsekwencją takiego stanu prawa jest to, że ani władza ustawodawcza, ani władza wykonawcza nie może sprawować wymiaru sprawiedliwości, a zatem nie może wkraczać w te dziedziny, w których sędziowie są niezawisli. Ostateczne rozstrzyganie o prawach i obowiązkach jednostek lub osób prawnych w konkretnych sprawach należy do wyłącznej kompetencji sądownictwa. W ten sposób następuje ząbeganie się zasady podziału i równowagi władzy oraz zasad państwa prawnego (wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU 1A/2009, poz. 3). Por. wyrok TK z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU 7A/2005, poz. 81; wyrok TK z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK ZU 10A/2005, poz. 119 oraz wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU 3/1999, poz. 41.

jednego organu, z drugiej natomiast stanowiąc mechanizm integracji działań poszczególnych elementów organizacji państwowej.

W kontekście wzajemnych oddziaływań przedstawicieli egzekutywy (Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów) i władzy sądowniczej (Trybunału Konstytucyjnego) należy wskazać na kilka kwestii.

Pierwsza z nich dotyczy wspomnianego uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Decydując o kompetencjach tych organów, a więc o ich istnieniu bądź nieistnieniu, organ ten realnie wpływa na ich działalność i stanowi dowód ścisłego powiązania władzy sądowniczej z funkcjonowaniem organów władzy, w tym władzy wykonawczej. Argument ten wzmacnia teza, że w rozstrzygnięciu Trybunału można się doszukiwać elementów powszechnie obowiązującej wykładni prawa. Zatem niewątpliwie rozstrzyganie sporów kompetencyjnych jest istotnym przejawem zasady demokratycznego państwa prawnego, konstytucyjnej zasady legalizmu, dla której stanowi istotną gwarancję instytucjonalną, zasady konstytucjonalizmu oraz zasady trójpodziału władzy⁹⁶.

Oceniając hierarchiczną zgodność norm prawnych, Trybunał Konstytucyjny staje się strażnikiem działalności prawotwórczej organów państwa. Niemniej jednak nie może on badać tej działalności „z własnej inicjatywy”. W tym kontekście na czoło wysuwa się kompetencja Prezesa Rady Ministrów do inicjowania procesu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach abstrakcyjnej kontroli norm. Korzystając z tego narzędzia, poddaje on ocenie działalność prawotwórczą nie tylko władzy ustawodawczej, lecz także wykonawczej.

Wszczęty przed Trybunałem Konstytucyjnym proces w sprawach abstrakcyjnej kontroli norm najczęściej skutkuje wydaniem wyroku. Co do zasady „proste” orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów aktu normatywnego Rady Ministrów (jej członków) czy Prezesa Rady Ministrów powoduje utratę ich mocy obowiązującej bez bezwzględnej konieczności podejmowania dodatkowych działań ze strony podmiotów odpowiedzialnych za ten akt. Jednak w wielu przypadkach negatoryjne orzeczenie Trybunału „wymusza” na właściwym organie reakcję, gdyż jako „ustawodawca negatywny” Trybunał Konstytucyjny nie posiada kompeten-

⁹⁶ P. Sarnecki, *Spyry kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Prz. Sejm. 2009, nr 5, s. 11.

cji do uzupełniania systemu prawa o pożądane regulacje, a usunięcie niekonstytucyjnego przepisu nie prowadzi do automatycznego odzicia przepisów poprzednio obowiązujących.

Powyższa kompetencja Trybunału Konstytucyjnego uzupełniana jest możliwością sygnalizowania Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo (w tym Radzie Ministrów i Prezesowi Rady Ministrów) istnienia uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejną kwestią obrazującą charakter relacji między Trybunałem Konstytucyjnym a władzą wykonawczą jest wykonywanie jego orzeczeń. Zadanie to nie zostało wprost sprecyzowane w Konstytucji. Brak też wyraźnego przypisania obowiązku jego realizacji jakimukolwiek konstytucyjnemu organowi. Niemniej to właśnie na Radzie Ministrów spoczywa największy ciężar implementacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego do systemu prawa. Wynika to z pozycji ustrojowej tego organu – jako podstawowego organu państwa odpowiedzialnego za bieżące prowadzenie spraw państwa – oraz z nieograniczonego prawa inicjatywy prawodawczej (a w niektórych przypadkach nawet wyłączności takiej inicjatywy).

„Zależność” tych dwóch z wymienionych władz widoczna jest również tuż po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z normą konstytucyjną orzeczenia Trybunału wymagają urzędowego ogłoszenia, co tworzy po stronie podmiotu, do kompetencji którego należy wydawanie danego organu urzędowego, a więc Prezesa Rady Ministrów, obowiązek ich publikacji. Choć organ promulgacyjny, dokonując technicznej czynności publikacji orzeczeń, nie ponosi odpowiedzialności za ich treść ani nie ma kompetencji do ustalenia ich statusu prawnego, to bez wypełnienia tego obowiązku rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego nie mogłyby wejść w życie.