

Dr hab. Marcin Wiącek
Zakład Praw Człowieka
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, dnia 6 grudnia 2017 r.

RECENZJA
rozprawy doktorskiej pani mgr Joanny Knapieńskiej pt. *Udział Rady Ministrów w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym*

1. Recenzowana rozprawa dotyczy ważnego i ciekawego zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego. Problematyka udziału rządu w postępowaniu przed TK nie była, jak dotąd, przedmiotem monografii, a bez wątpienia na monografię taką zasługuje, choćby z uwagi na liczne zmiany, jakim w ostatnich latach poddawano regulacje dotyczące postępowania przed TK. Z tego powodu wybór tematu pracy uznaję za w pełni uzasadniony.

2. Z metodologicznego punktu widzenia praca nie budzi wątpliwości. Autorka podzieliła swoją rozprawę na pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy dotyczy pozycji ustrojowej TK oraz rządu i premiera, rozdział drugi – zasad postępowania przed TK, w rozdziale trzecim i czwartym opisano konstytucyjne oraz ustawowe kompetencje rządu i premiera związane z postępowaniem przed TK, z kolei rozdział piąty dotyczy udziału Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w ogłaszaniu, wykonywaniu i monitorowaniu wykonywania orzeczeń TK. Taki podział oraz kolejność analizowanej materii uważam za poprawne z punktu widzenia tematu i celu rozprawy, jakim jest „przedstawienie udziału Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (s. 6).

3. W rozdziale pierwszym w sposób syntetyczny omówiono pozycję ustrojową i ewolucję kompetencji polskiego TK. Wywody Autorki co do zasady nie budzą wątpliwości. W szczególności trafnie uchwycono zmiany, jakie w powyższej sferze przyniosła transformacja ustrojowa i uchwalenie Konstytucji z 1997 r. (s. 19–20). Należy podkreślić ponadto liczne odwołania do orzecznictwa oraz literatury przedmiotu.

Analizowana w tym miejscu część pracy zawiera jednak pewne uproszczenia. Na przykład stwierdzenie, że TK nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości (s. 21), powinno zostać opatrzone wyjaśnieniem, co Autorka rozumie pod tym pojęciem, i z jakiego powodu nie uznaje za wymierzanie sprawiedliwości np. rozstrzygnięcia przez TK o zgodności z Konstytucją działalności partii politycznej (art. 188 pkt 4 Konstytucji). Również uwaga, że TK „nie zajmuje się oceną faktów” (s. 22), wymagałaby szerszego wyjaśnienia, skoro oceniając np. czy ustawa została uchwalona w prawidłowym trybie, TK kontroluje konstytucyjność zdarzeń (faktów),

jakie miały miejsce na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego. Inne uproszczenie zostało zawarte w przypisie 34 (s. 25) – „(...) rozstrzygnięcie o konfliktach między ustawami a prawem Unii Europejskiej należy zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości do wszystkich sądów, a nie do Trybunału Konstytucyjnego”. To stwierdzenie jest prawidłowe, ale tylko w zakresie, w jakim odnosi się do tzw. prawa wtórnego UE. Natomiast unijne traktaty stanowiące prawo pierwotne są w rozumieniu Konstytucji ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a więc mogłyby stać się wzorcem kontroli w postępowaniu przed TK (na podstawie art. 188 pkt 2 lub 3 Konstytucji).

Na pozytywną ocenę zasługuje fragment pracy, w którym Autorka wyjaśnia, jakie kryteria powinien spełniać akt prawny podlegający właściwości TK, a zwłaszcza omawia przyjęty w orzecznictwie Trybunału sposób rozumienia pojęcia „akt normatywny” (s. 22 i n.). Nie jest natomiast w pełni prawidłowe stwierdzenie, że „przedmiotem kontroli może stać się również akt nieobowiązujący, gdy na podstawie miarodajnych norm prawa międzyczasowego, mimo uchylenia, może być on nadal stosowany jako podstawa rozstrzygnięcia sprawy” (s. 24). Zgodnie bowiem z orzecznictwem TK w sytuacji, gdy akt został uchylony, ale może być w dalszym ciągu stosowany na podstawie norm międzyczasowych, to mamy do czynienia z aktem obowiązującym (zob. np. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). Nieobowiązywanie w rozumieniu trybunalskim oznacza brak aktualnej możliwości zastosowania przepisu w postępowaniach sądowych, administracyjnych czy prowadzonych przed innymi organami stosującymi prawo – i wówczas zasadne jest analizowanie, czy ewentualny wyrok TK o takim przepisie byłby konieczny dla ochrony wolności lub praw.

Interesujące i zasługujące co do zasady na aprobatę są uwagi Autorki recenzowanej pracy dotyczące możliwości kontroli przez TK rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Jednak nie podzielam poglądu Autorki, że „orzecznictwo konstytucyjne, szczególnie w przypadku rozporządzeń wykonawczych, było jak dotąd dość spójne, stanowiąc, iż istnieje konieczność traktowania rozporządzenia w sposób jednolity, jako formy aktu prawotwórczego ustanawiającego wzorce zachowań dla określonych (...) kategorii adresatów” (s. 30). Autorka wyraża opinię, że od takiej „utartej ścieżki rozumowania” TK odszedł niedawno, w postanowieniu z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt U 2/16 (s. 30–31). Tymczasem już wiele lat wcześniej TK zajął stanowisko, zgodnie z którym kontrola niektórych rozporządzeń (w tym przypadku rozporządzeń dotyczących ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego) jest niedopuszczalna ze względu na fakt, że rozporządzenia te nie zawierają norm generalnych i abstrakcyjnych (zob. np. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06, postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt U 9/07). Wydaje się więc, że

postanowienie o sygn. akt U 2/16 powinno być uznane nie za precedens, ale za kontynuację dotychczasowej linii orzecniczej TK w zakresie dotyczącym dopuszczalności kontroli konstytucyjności rozporządzeń wykonawczych do ustaw.

W rozdziale pierwszym zawarto cenne wywody dotyczące pozycji ustrojowej Rady Ministrów oraz Prezesa Rady Ministrów, a także pewne wstępne i porządkujące uwagi dotyczące relacji między tymi organami a TK. Autorka trafnie zarysowała ustrojowe tło tych relacji (zasada podziału i równoważenia się władz, zasada współdziałania władz, zasada niezależności władzy sądowniczej). Rozdział pierwszy został zakończony wskazaniem kwestii, w których dochodzi do powiązania zadań rządu ze sferą działalności TK – spory kompetencyjne, inicjowanie postępowania przed TK przez Prezesa Rady Ministrów, możliwość kontrolowania przez TK aktów wydanych przez rząd lub premiera, tzw. postanowienia sygnalizacyjne i problematyka wykonywania orzeczeń TK (s. 46–47).

4. Rozdział drugi dotyczy zasad postępowania przed TK. Autorka rozprawy rozpoczęła od interesującej analizy zasad postępowania obowiązujących w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji. Należy zgodzić się z Autorką rozprawy, że w tym okresie postępowanie przed TK nie było oparte na zasadzie dyspozycyjności, co stanowiło jedną z głównych cech odróżniających to postępowanie od postępowań sądowych (s. 51). Cenne jest również to, że Autorka rozprawy wyjaśnia skutki, jakie wywoływały do 1997 r. orzeczenia Trybunału (s. 52 i n.), a także rolę, jaką w tej kwestii odegrała uchwała TK z dnia 20 października 1993 r., sygn. akt W 6/93, choć za przesadę uważam stwierdzenie, iż była to uchwała „przełamująca zasadę nieostateczności orzeczeń” (przyp. 112). Podzielam natomiast konkluzję tej części rozdziału drugiego, że „od początku istnienia w Polsce sądu konstytucyjnego organy te [tj. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów – M.W.] wyróżniały się dużą aktywnością i posiadały silną pozycję względem pozostałych uczestników tego postępowania”.

W dalszej części rozdziału drugiego przedstawiono ewolucję regulacji ustawowych w latach 1997–2017. Autorka trafnie akcentuje, że w tym czasie do istotnego przełomu doszło w połowie 2015 r., kiedy weszła w życie nowa ustawa o TK (s. 57). Ustawa ta w sposób diametralny przekształciła rolę Rady Ministrów w postępowaniu przed TK w porównaniu do rozwiązań zawartych w ustawie z 1997 r., czyniąc z Rady Ministrów obligatoryjnego uczestnika większości postępowań. Trudno jednak o pełną ocenę funkcjonowania tego rozwiązania, gdyż obowiązywało ono niespełna rok. Zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w rozdziale czwartym.

Zasadnicza część rozdziału drugiego jest poświęcona omówieniu zasad postępowania przed TK w świetle aktualnych regulacji prawnych, tj. Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i zasadach postępowania przed TK. Autorka omawia w tej części m.in. zasadę skargowości, zasadę kontradyktoryjności, różnice między postępowaniem przed TK a postępowaniem cywilnym, problematykę uczestników postępowania i ciężaru dowodu. W analizowanym rozdziale wyjaśniono również odrębności w postępowaniach wszczętych skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym, a także typy orzeczeń TK w zależności od sposobu sformułowania sentencji.

Na s. 63 Autorka analizuje ciekawe zagadnienie związane z zasadą skargowości, to znaczy czy zasadne i dopuszczalne byłoby działanie TK z urzędu polegające na poszerzeniu wzorców kontroli zaskarżonego przepisu o wzorce, które nie zostały wskazane przez inicjatora postępowania. Jak wiadomo, tego typu praktyka była swego czasu obecna w orzecznictwie TK w zakresie dotyczącym procedury prawodawczej. Podzielam pogląd Autorki pracy, że „[p]rzyjęcie tego założenia wymagałoby jednak, aby uczestnicy postępowania mieli możliwość zajęcia stanowiska co do każdego niewskazanego we wniosku, ale rozważanego przez Trybunał Konstytucyjny w toczącym się postępowaniu wzorca kontroli konstytucyjności kwestionowanego aktu normatywnego”.

Jak już wskazano wyżej, w rozdziale drugim Autorka wskazuje na różnice między postępowaniem przed TK a postępowaniem cywilnym, akcentując, że zasadniczym celem ochrony postępowania przed TK jest ochrona interesu publicznego, a nie prywatnego – co z kolei jest charakterystyczne dla postępowania cywilnego. Z tej perspektywy cenne są rozważania związane z tym, że ustawa o TK posługuje się pojęciem „uczestnik postępowania”, a nie „strona postępowania” (s. 68). Autorka trafnie ponadto wyjaśnia poszczególne kategorie uczestnictwa w postępowaniu przed TK, tj. uczestnictwo pierwotne, następcze, obligatoryjne i fakultatywne (s. 70).

Wartościowe są wywody dotyczące obowiązku uzasadniania orzeczeń TK, dla których punktem wyjścia są ogólne zasady prawa określające funkcję uzasadnień orzeczeń organów władzy sądowej (s. 74 i n.). Ponadto dobrze, że Autorka poruszyła ważny problem braku mocy wiążącej uzasadnień orzeczeń TK, zwłaszcza względem innych organów władzy sądowej (s. 75–76).

5. W rozdziale trzecim przedmiotem analizy są konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów związane z postępowaniem przed TK. Autorka prawidłowo zidentyfikowała te kompetencje, tzn. kompetencja premiera do wystąpienia z wnioskiem do TK w trybie art. 191 Konstytucji, kompetencja premiera do zainicjowania

postępowania w przedmiocie sporu kompetencyjnego (art. 192 Konstytucji), a także obowiązek Rady Ministrów przedstawienia w pewnych przypadkach opinii o skutkach finansowych orzeczenia TK (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

Gdy chodzi o pierwszą z wymienionych kwestii, uważam, że Autorka prawidłowo umiejscowiła kompetencję premiera, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, na tle innych regulacji konstytucyjnych, podkreślając jej znaczenie m.in. dla realizacji zadania rządu, jakim jest zapewnienie wykonywania ustaw, zasady podziału władzy i równoważenia się władz. Nie jestem natomiast pewien, czy potrzebne było nawiązywanie w tym miejscu do tzw. funkcji kontrolnej i wyroku TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99 (s. 81). Funkcja kontrolna to bowiem jedna z funkcji Sejmu, określająca relacje Sejmu z Radą Ministrów, i nie dostrzegam, jaki związek ma ta kwestia z kompetencją premiera, o której mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Jak zasadnie wskazuje Autorka, w praktyce premierzy (poza jednym przypadkiem) nie korzystają z kompetencji do inicjowania postępowania przed TK w trybie kontroli norm. Autorka poszukuje przyczyn tego zjawiska i – w moim przekonaniu – stawia trafne tezy. Istotnie bowiem, gdy chodzi o ustawę, rząd może doprowadzić do usunięcia stanu niekonstytucyjności, korzystając z prawa inicjatywy ustawodawczej (s. 81), a gdy chodzi o rozporządzenia lub zarządzenia ministrów, mogą być one uchylone przez rząd w trybie wskazanym w art. 149 ust. 2 pkt 2 Konstytucji (s. 84). Również inne regulacje, omówione w analizowanym rozdziale pracy, pozwalają premierowi na skuteczną weryfikację działalności prawodawczej członków rządu.

Odnosząc się do analizowanego fragmentu rozdziału trzeciego, pragnę wskazać na pewną kwestię, która – w mojej ocenie – powinna być rozwinięta w rozprawie. Chodzi mi o to, że art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji może być instrumentem pozwalającym premierowi na rozstrzygnięcie pewnych sporów z Prezydentem RP, zwłaszcza w okresie kohabitacji. Po pierwsze, na podstawie ww. przepisu premier może złożyć do TK wnioski o kontrolę zgodności rozporządzenia Prezydenta z ustawą, ratyfikowaną umową międzynarodową lub Konstytucją. Po drugie, w praktyce nietrudno wyobrazić sobie brak porozumienia co do tego, w jakim trybie powinno dojść do ratyfikacji umowy międzynarodowej. W szczególności spór może dotyczyć tego, czy ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w drodze ustawy (art. 89 ust. 1 Konstytucji), czy też wystarczające jest zawiadomienie Sejmu w trybie art. 89 ust. 2 Konstytucji. W rozstrzygnięcie tego typu sporu może zostać włączony Trybunał Konstytucyjny, m.in. na podstawie wniosku premiera złożonego w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji (oczywiście po ratyfikacji umowy międzynarodowej).

Kolejny fragment rozdziału trzeciego jest poświęcony sporom kompetencyjnym. Jak zauważa Autorka, premier może być zarówno inicjatorem postępowania przed TK, jak też stroną (uczestnikiem) sporu kompetencyjnego (s. 91). Nie mam wątpliwości co do zasadności tezy, że organ wskazany w art. 192 Konstytucji może złożyć do TK wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek własnego „interesu” w jego rozstrzygnięciu, czy też związku z zakresem wykonywanych zadań (s. 92). Może to z kolei spowodować w praktyce, że żadna ze stron sporu kompetencyjnego nie będzie podzielała argumentacji zawartej we wniosku o jego rozstrzygnięcie (s. 93).

Autorka pracy odnotowała, że jedyne jak dotąd orzeczenie TK rozstrzygające merytorycznie spór kompetencyjny było zainicjowane przez premiera, a przedmiotem tego rozstrzygnięcia były istotne kwestie ustrojowe z zakresu relacji między rządem a Prezydentem RP. Z punktu widzenia celu pracy nie było jednak potrzeby tak obszernego i drobiazgowego relacjonowania przebiegu całego postępowania w tej sprawie (s. 95–102).

Analizowany w tym miejscu fragment rozprawy kończy się trafną konkluzją, że tłem sporu kompetencyjnego może być spór o charakterze politycznym, a przyczynami tego, iż sprawy tego typu rzadko pojawiają się na wokandzie TK, są m.in. niejasność przepisów oraz brak określenia skutków orzeczenia TK rozstrzygającego spór kompetencyjny (s. 103).

W rozdziale trzecim rozprawy jest zawarta ciekawa analiza obowiązków rządu dotyczących przedstawienia opinii o skutkach finansowych orzeczenia TK (s. 104 i n.). W pełni zgadzam się z Autorką, że opinia rządu przedstawiona w postępowaniu przed TK ma znaczenie nie tylko dla określenia terminu odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu, ale – znając dotychczasowe orzecznictwo i przywiązanie Trybunału do ochrony wartości, jaką jest tzw. równowaga budżetowa – może również przesądzać o samym kierunku rozstrzygnięcia (s. 105). Trafne jest ponadto spostrzeżenie Autorki, że przedstawienie przez Radę Ministrów opinii o skutkach finansowych orzeczenia nie powoduje, iż organ ten uzyskuje status uczestnika postępowania (s. 108), choć – być może – jest to kwestia, która powinna zostać uregulowana. Wydaje się, że jeśli rząd przedstawił opinię o skutkach finansowych, to jego przedstawiciel powinien być przynajmniej obecny na rozprawie (o ile jest przeprowadzana) w celu wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości. Ponadto jest oczywiste, choć praktyka w tym zakresie jest różna, że TK powinien w uzasadnieniu orzeczenia odnieść się do opinii Rady Ministrów (na co słusznie zwraca uwagę Autorka – s. 111).

6. Rozdział czwarty dotyczy ustawowych kompetencji Rady Ministrów i członków rządu – w tym premiera – w postępowaniu przed TK. Autorka w tym rozdziale drobiazgowo omawia takie kwestie, jak uczestnictwo rządu (członka rządu) w roli organu, który wydał

zaskarżony akt normatywny, w roli organu wezwanego do udziału w postępowaniu, a także w roli adresata postanowienia sygnalizacyjnego. Poruszony został ponadto problem reprezentacji rządu i jego członków w postępowaniu przed TK, a także wspomniane we wcześniejszych rozdziałach rozwiązanie – obowiązujące przez rok – zgodnie z którym Rada Ministrów była obligatoryjnym uczestnikiem większości postępowań przed TK.

Na wstępie rozdziału czwartego (s. 113) Autorka zastrzega, że nie jest przedmiotem jej analiz rola Prokuratora Generalnego – mimo że w obecnym stanie prawnym funkcję tę sprawuje Minister Sprawiedliwości, a więc członek rządu. Autorka uzasadnia swoją decyzję, stwierdzając, że Prokurator Generalny w postępowaniach przed TK nie reprezentuje stanowiska rządu. Tezę taką należałoby jednak skonfrontować z przepisami ustawy o Radzie Ministrów, które mówią m.in., że członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów (art. 7 ust. 3) i reprezentuje w swoich wystąpieniach stanowisko zgodne z ustaleniami przyjętymi przez Radę Ministrów (art. 8). Wydaje się, że Minister Sprawiedliwości – również działając w ramach kompetencji Prokuratora Generalnego – jest związany ww. przepisami. Chętnie poznałbym pogląd Autorki w tej kwestii.

Pragnę zwrócić uwagę na cenne wywody dotyczące reprezentacji rządu, premiera i innych członków rządu w postępowaniu przed TK. Zgadzam się w szczególności z poglądem, że ustawa o TK nie wymaga, aby rząd czy minister byli reprezentowani w postępowaniu przed TK przez kilka osób (s. 120). Dobrze ponadto, że Autorka dostrzega, iż kompetencja premiera do występowania w imieniu rządu – również w postępowaniu przed TK – płynie z samej Konstytucji (art. 148 pkt 1) i nie wymaga wystawiania odrębnych pełnomocnictw czy upoważnień (s. 121). Interesujące są zawarte w omawianym rozdziale informacje praktyczne, akcentujące rolę Rządowego Centrum Legislacji w reprezentowaniu Rady Ministrów i przygotowywaniu stanowisk rządu w postępowaniach przed TK. Jak wskazuje Autorka, w pewnych przypadkach Rada Ministrów może być reprezentowana w postępowaniu przed TK przez Prokuratorię Generalną RP, jednak w praktyce nie wystąpiła taka sytuacja (s. 123–124). Miałbym w tym miejscu kolejne pytanie – z jakich przyczyn udział Prokuratorii Generalnej w postępowaniach przed TK jest tak ograniczony i czy nie należałoby zmienić w tym zakresie regulacji prawnych lub praktyki, zwłaszcza po niedawnej reformie zadań i kompetencji tego organu?

Wartościowe rozważania w ramach rozdziału czwartego dotyczą postanowień sygnalizacyjnych TK, których adresatem może być Rada Ministrów. Autorka zajmuje trafne stanowisko, że postanowienia tego typu nie są prawnie wiążące, gdyż ustawa nie może rozszerzać władczych kompetencji TK (s. 127–128). Ciekawym problemem jest to, że

postanowienia sygnalizacyjne, w których TK wskazuje na potrzebę zmian ustawowych, są adresowane czasami do Sejmu, a czasami do Rady Ministrów. Autorka dostrzega to zjawisko i w sposób przekonujący wyjaśnia jego przyczyny (s. 129).

W rozdziale czwartym przedstawiono obowiązujące przez rok rozwiązanie, zgodnie z którym Rada Ministrów była obligatoryjnym uczestnikiem postępowania przed TK, a także szczegółowo omówiono uprawnienia i obowiązki procesowe, jakimi dysponował rząd w tym okresie (s. 132 i n.). Rozważania zawarte w omawianym podrozdziale są cenne, gdyż pozwalają czytelnikowi na wyrobienie sobie poglądu co do tego, czy takie rozwiązanie było uzasadnione. Nie było natomiast potrzeby tak szczegółowego omawiania stanowisk, które były w analizowanym okresie przedstawiane przez Radę Ministrów. Autorka rozprawy konkluduje swoje rozważania poglądem, że Rada Ministrów powinna być „stałym i obligatoryjnym uczestnikiem” postępowania przed TK (s. 148). Przemawiać ma za tym pozycja ustrojowa Rady Ministrów, a także umożliwienie Trybunałowi uzyskania dostępu do danych i informacji, które są w posiadaniu jedynie Rady Ministrów (s. 148–149). Przyznam, że jestem gotów poprzeć tezę Autorki, jednak nie w pełni przekonuje mnie uzasadnienie zaprezentowane w pracy. Istnieje bowiem wiele innych organów, których pozycja ustrojowa mogłaby również uzasadniać obligatoryjny udział w postępowaniu przed TK ze względu na zakres zadań, jakie przyznaje tym organom Konstytucja (np. Prezydent, czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji, czy Rzecznik Praw Obywatelskich, którego zadaniem jest stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela). Uzyskanie zaś dostępu do informacji, jakie są w posiadaniu określonego organu czy podmiotu – po pierwsze – nie zawsze jest potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy oraz – po drugie – jest możliwe za pomocą innych dostępnych Trybunałowi instrumentów procesowych (np. wezwanie do przedstawienia stanowiska czy do udziału w postępowaniu). Zachęcam więc Autorkę pracy do rozwinięcia argumentacji, która mogłaby przemawiać za jej tezą o tym, że Rada Ministrów powinna być obligatoryjnym uczestnikiem postępowania przed TK.

7. Rozdział piąty odnosi się do problematyki ogłaszania, wykonywania i monitorowania wykonania orzeczeń TK. Autorka dostrzega, że powyższe czynności następują już po wydaniu orzeczenia przez TK, jednak w pełni świadomie zaliczyła je do pojęcia „postępowanie przed TK”, stwierdzając, iż udział Rady Ministrów i premiera w tym postępowaniu „nie ogranicza się jedynie do uczestnictwa w samym procesie” (s. 150). Takie podejście może być zaakceptowane, jeśli przyjmiemy – dyskusyjne co prawda – założenie, że postępowanie przed TK jest pojęciem szerokim, obejmującym również działania zapewniające wejście orzeczenia Trybunału w życie i – jeśli to konieczne – wykonania orzeczenia.

W analizowanym rozdziale zawarto liczne tezy, które zasługują na akceptację. Mam na myśli na przykład tezę, że konstytucyjny obowiązek ogłoszenia orzeczenia TK (art. 190 ust. 2 Konstytucji) w dzienniku urzędowym odnosi się tylko do orzeczeń wydanych w trybie kontroli norm, a co do innych rozstrzygnięć TK – kwestię tę pozostawiono ustawie (s. 151). Ponadto Autorka rozprawy zasadnie odnotowuje, że pojęcie „ogłoszenie” występuje w systemie prawnym w dwóch znaczeniach – ogłoszenie ustne wyroku przez przewodniczącego składu orzekającego i ogłoszenie w dzienniku urzędowym (s. 153). Należy natomiast wskazać, że pogląd, iż obalenie domniemania konstytucyjności normy prawnej następuje już z chwilą ogłoszenia ustnego, był obecny w orzecznictwie i literaturze od co najmniej 10 lat (zob. np. wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07); nie pojawił się on dopiero – jak zdaje się sugerować Autorka rozprawy – w 2016 r. (s. 154). Gdy chodzi o ogłaszanie orzeczeń TK, to należy z uznaniem wskazać, że Autorka dostrzegła problem, jaki pojawił się w związku z potrzebą opublikowania wyroku TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09, dotyczącego rozporządzenia unijnego (przyp. 371, s. 157).

Z oczywistych względów Autorka w analizowanym rozdziale musiała odnieść się do problemu, jaki pojawił się w związku z brakiem publikacji kilku wyroków TK wydanych w 2016 r. Kierując się rzetelnością naukową, przytoczyła argumenty zarówno zwolenników, jak i przeciwników tezy o dopuszczalności odmowy ogłoszenia orzeczenia TK przez Prezesa Rady Ministrów, unikając jednak przedstawienia własnego poglądu w tej kwestii. Nie zgadzam się natomiast ze stwierdzeniem, że „polskie ustawodawstwo przewiduje szereg instrumentów umożliwiających << egzekwowanie >> wyżej wymienionego obowiązku [tj. obowiązku ogłoszenia orzeczenia TK – M.W.]” (s. 162). Autorka nie wyjaśnia przede wszystkim, jaką „skargę do Trybunału Konstytucyjnego” w tej sprawie ma na myśli, a także z jakich przyczyn uznaje, że opublikowanie orzeczenia TK miałoby być działaniem z zakresu administracji publicznej, co umożliwiłoby wniesienie do sądu administracyjnego tzw. skargi na bezczynność. Również skuteczność ewentualnego powództwa odszkodowawczego byłaby, w moim przekonaniu, wątpliwa.

Ciekawe – i trafne – są uwagi Autorki na temat wpływu orzeczeń TK na teksty jednolite aktów normatywnych. Autorka identyfikuje przy tym bardzo ważny problem – zarówno naukowy, jak i praktyczny – na ile legislator, sporządzając projekt tekstu jednolitego ustawy, jest upoważniony do samodzielnej analizy skutków prawnych danego orzeczenia i do ustalenia, w jaki sposób orzeczenie powinno zostać odzwierciedlone w tekście jednolitym (s. 164).

Znaczna część rozdziału piątego jest poświęcona kwestii wykonywania orzeczeń TK. Jest to uzasadnione faktem, że w opinii Autorki recenzowanej pracy Rada Ministrów pełni

„wiodącą rolę” w tym procesie (s. 189). Taki pogląd zasługuje, moim zdaniem, na akceptację (chodzi o zadania Rady Ministrów i RCL przyznane tym organom w 2009 r.), choć dobrze, że Autorka zauważa również istotną rolę Senatu w omawianym zakresie (s. 176). Uważam, że Autorka pracy prawidłowo identyfikuje konstytucyjne źródła obowiązku prawidłowego wykonywania orzeczeń TK (m.in. art. 2, art. 7, art. 8, art. 190 Konstytucji – s. 169). Przesadą jest natomiast stwierdzenie, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie orzeczenia TK może być podstawą pociągnięcia premiera do odpowiedzialności konstytucyjnej (s. 172). Po pierwsze bowiem, to czy i w jaki sposób należy wykonać konkretne orzeczenie TK, z reguły nie jest kwestią jednoznaczną. Po drugie, obowiązek podjęcia działań służących wykonywaniu orzeczeń TK nie ciąży wyłącznie na premierze czy Radzie Ministrów, lecz na wszystkich organach władzy publicznej odpowiedzialnych za kształt prawa obowiązującego w Polsce, w szczególności na parlamencie.

W omawianej w tym miejscu części pracy Autorka – na podstawie analizy działalności Rządowego Centrum Legislacji – wskazała najważniejsze problemy praktyczne, jakie towarzyszą wykonywaniu orzeczeń TK. Chodzi w szczególności o problemy z wykonaniem wyroków zawierających w sentencji odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji (s. 181 i n.). Autorka trafnie odnotowuje, że odroczenie nie uzasadnia utrzymywania w mocy niekonstytucyjnej regulacji do czasu upływu terminu wyznaczonego przez Trybunał, jednak nie sposób zgodzić się z poglądem, iż w tym czasie (to znaczy w okresie odroczenia) sądy mają obowiązek stosowania niekonstytucyjnych przepisów (s. 184).

Istotnym zagadnieniem jest dostrzeżona przez Autorkę pracy potrzeba szerszej analizy skutków prawnych wyroku TK (s. 184 i n.). Jak zasadnie wskazuje Autorka, prace nad wykonaniem wyroku nie powinny mieć charakteru – można powiedzieć – „punktowego”, lecz należy je poprzedzić analizą całego systemu prawa, w szczególności pod kątem tego, czy w systemie tym nie obowiązują przepisy zawierające normy tożsame lub podobne do uznanych za niekonstytucyjne. Rażącym przykładem naruszenia Konstytucji jest ponadto powtórzenie w nowej ustawie przepisu uznanego przez TK za niekonstytucyjny (s. 187).

8. W zakończeniu w sposób syntetyczny omówiono podstawowe tezy, jakie zostały zawarte w poszczególnych rozdziałach pracy. Zgadzam się z Autorką, że „[u]mocowanie Rady Ministrów do prowadzenia polityki państwa, zarówno w granicach Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w wymiarze międzynarodowym, powoduje, iż posiada ona w sferze działalności prawodawczej i wykonawczej wręcz nieograniczone możliwości działania” (s. 196). Na podkreślenie zasługuje również „efektywność konstytucyjnych i ustawowych instrumentów”, jakimi dysponują Prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów oraz – bez wątplenia udowodniona

w pracy – skuteczność działań służb legislacyjnych rządu i premiera, w szczególności Rządowego Centrum Legislacji (s. 197). Autorka udowodniła w swojej pracy, że „posiadając wszelkie narzędzia konstytucyjnie i ustawowo przypisane uczestnikom postępowania [przed TK – M.W.] oraz korzystając z profesjonalnego zaplecza merytoryczno-ekspertskiego, mogą mieć realny wpływ na kształt tego procesu” (s. 198–199).

Za główną tezę recenzowanej pracy uważam pogląd Autorki, że Rada Ministrów powinna być, podobnie jak na gruncie ustawy o TK z 2015, obligatoryjnym uczestnikiem postępowania przed Trybunałem. Pogląd taki jestem gotów zaakceptować, lecz – jak wskazywałem we wcześniejszej części recenzji – oczekiwałbym w tym zakresie rozwinięcia argumentacji. W szczególności warto by zastanowić się, z jakich powodów konieczne jest włączanie do postępowania przed TK kolejnego – obok Prokuratora Generalnego – organu władzy wykonawczej.

9. W końcowej części pracy zamieszczono obszerną bibliografię i wykaz orzecznictwa. Po lekturze pracy nie ma wątpliwości, że każda z pozycji bibliografii i orzecznictwa została przez Autorkę dogłębnie przeanalizowana i wykorzystana w pracy. Jest to świadectwem rzetelności naukowej i zaangażowania badawczego Autorki.

10. Strona formalna i język pracy nie budzą zastrzeżeń. Jest to praca napisana poprawnym i dojrzałym językiem. Pozytywnie należy ocenić sposób formułowania przypisów, zawierających nie tylko odesłania do literatury, ale również rozmaite i ciekawe dygresje oraz informacje uzupełniające.

11. Podsumowując – niezależnie od przedstawionych w niniejszej recenzji uwag krytycznych lub polemicznych – pracę doktorską pani mgr Joanny Knapińskiej oceniam wysoko i z pełnym przekonaniem wyrażam opinię, że rozprawa ta stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje dużą wiedzę Autorki w zakresie prawa konstytucyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

W konsekwencji uważam, że praca doktorska pani mgr Joanny Knapińskiej odpowiada wymaganiom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i opowiadam się za kontynuowaniem czynności w postępowaniu w sprawie nadania pani mgr Joannie Knapińskiej stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Mariusz Bięczyński