https://doi.org/10.18778/8142-445-5.11

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 artykułów[1], w tym art. 94 zawierającego zasadę mówiącą o tym, iż Rząd[2] 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 zabłysnął na firmamencie politycznym w 2017 r. dzięki zresetowaniu stosunków z sąsiednią Polską, bez wstępnego uzgodnienia swoich bezprecedensowych inicjatyw z Prezydent Republiki Dalią Grybauskaite, 3 grudnia 2018 r. publicznie poinformował o zamiarze złożenia do Prezydent 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 premiera[3]. Dotychczas zajmująca rzekomo dominującą pozycję w litewskim systemie politycznym (szczególnie w latach 2009–2012, 2013 i 2017) Prezydent Republiki[4], 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 ministrów[5], 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 1938[7].

Pierwotna i dotychczas niezmienna oryginalność lub autentyczność Konstytucji[8] 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: subrandinimo veiksniai ir iššūkiai*, „Teisė. Mokslo darbai" 2018, nr 106, s. 7–26.

8 Więcej zob. np. E. Sileikis, *Inspirations quellen für die litauische Verfassungim 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 rządów[9]. 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 Gediminasa Vagnoriusa[11]; z drugiej strony taka praktyka w okresie rządów prezydenta Valdasa 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 (Vytautasa 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 państwa[12].

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 Vytautasa 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 1938[14], 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 Republiki[15]; 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 nietrwałą większość w określonych sytuacjach (niewiele 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 konstytucyjny[18] – 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 Konstytucyjnym[19], 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 wypowiadano 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 formy[21]. 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 tym[23], 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 prawa[24] 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 redakcja[27]; 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 politycznego[29].

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 złożenie 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 odpoczynku[32].

---

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 sistemos*, „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 Butkevičiusa 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 najliczniejszą mniejszość narodową i językową, która została zignorowana przez przeciwników politycznych z powodu jej domniemanego prorosyjskiego charakteru. A zatem proces polityczny, co unaocznił 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 Gobzemasa. 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 najwięcej 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 dekrecie 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.

twierdzającego 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 następować 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 inaugurującego nową kadencję Sejmu[37]. 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 rzędu 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 zapraszanymi 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 dekrecie Prezydenta Republiki, lecz na uchwale Sejmu w sprawie aprobaty programu działania Rządu, z przyjęciem której Rząd nabywa uprawnienia do wykonywania pracy.

nie nie są zapraszani[38], 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 końcowym[39]. 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 miałoby 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 zaaprobowanym 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 parlamentarnej[40], 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 rozpisanie 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 zaaprobował 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 zatwierdzania 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 ministerstw[43], 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 bezwzględną, 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 Rządu[44]. 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 uniemożliwiające 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 ministerstw[45]; 2) wprowadzenie nowych podatków (nierozerwalnie 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 państwowych[46].

Tak samo jak Sejm jest zobowiązany do przestrzegania uchwalanych przez siebie ustaw, tak „Rząd wiążą 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 rozstrzygania 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 meritum 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 informacje[48]. 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 kraju 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. Jedna 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 nierozerwalności" 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 (rozdźwięk 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 interpretacji[50], w samym

50 Więcej zob. E. Sileikis, *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 wyrywkowemu „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 wykonawcze[51]; c) określa porządek obrad Rządu (poprzez włączenie do porządku obrad poszczególnych kwestii lub ich wyłączanie); 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 doskonalonej koncepcji o służbie państwowej[52], 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 Rządu[53];
- 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 szefem[55];
- 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 ripoście" 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 przepis[56].

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 aprobata 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 Butkevicius (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 wiązane 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 dekrecie 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 prawnoporównawczym), 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 Sejmu[58].

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 urzędzie 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 niemogącego 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 ustawie[59] – 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 Linkevičius[60], 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 wiceministrów[61].

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") wchodzą 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 ścisłe 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 podpisał[62]. 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 dobrowolności") 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 rażący narusza Konstytucję i w związku z tym jest pociągany do odpowiedzialności w trybie złożenia z urzędu.

O osobistej cywilnoprawnej („materialnej") odpowiedzialności ministra za wyrządzoną 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 Prezydent 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 Prezydent Republiki zostały złożone 5 grudnia 2018 r. Niemniej jednak w nazwach dwóch z trzech dekretów, wydanych przez Prezydent 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 dekrecie 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 urzędowe 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) włodarza 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. Sileikis, *Fünfzehn Jahre der Verfassung Litauens und neue Rechtsprechung des litauischen Verfassungsgerichts*, [w:] E. Sileikis (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 wydzwaniając, 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 *umotywowania* 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 niestosowalne (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 nierozwiania tych konstytucyjnych

wątpliwości społeczeństwo żyłoby w niewiedzy, czy Rząd podejmujący na prośbę burmistrza danej gminy działania nietransparentne i pilne, przestrzegał 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 protokolarnej" (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 rządowej[66], 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 służbie[69], 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 niezaaprobowania 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 kolejności[71]: 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 rozpatrzona 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 rządowego[72], 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 powodującej 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 wpisywana 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 jakikolwiek 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 materialnej[74]. 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, wyjawił 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 zlikwidowana[75]. Ponadto na poziome 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 wytłumaczyć, 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 nieodzwierciedlenie 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 inspirującego 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 perspektywicznie 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 užsitęsus įtampoms ir konfliktams;

3) nustatyta Seimo galimybė pareikšti politinį nepasitikėjimą išimtinai vienam ministrui, tuo esą niekaip nerodant priešiškumo (tą ministrą palaikančiam) Ministrui Pirmininkui; numatyta Seimo *mažumos* pasitikėjimą turinti Vyriausybė, kurios programai Seimas pritaria „posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma";

4) nenustatytas premjero konstitucinių galiojimų sąrašas; nenumatytas 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 preliminarios 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 prisiekia 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) prireikus, 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 nenumatytomis 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.

Pumputis 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.