

## **Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zawierającego klauzulę odraczającą z art. 190 ust. 3 - czy Trybunał to tylko ustawodawca negatywny?**

Poniższe zagadnienia są wstępem do rozważań o obowiązywaniu przepisów, które Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją, jednocześnie przedłużając ich moc obowiązującą. Celem badań jest sprawdzenie jakie skutki takie orzeczenia wywoływały dotychczas, jak podjętą decyzję uzasadniał Trybunał Konstytucyjny, jaka jest zasadność prolongacji obowiązywania i jakie zmiany w funkcjonowaniu tej instytucji można postulować.

W literaturze podnosi się coraz częściej argument, iż praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego wcale nie odpowiada już zupełnie kelsenowskiemu założeniu o ustawodawcy negatywnym<sup>1</sup>, a sąd konstytucyjny odchodzi już od wydawania jedynie negatywnych i kasatoryjnych orzeczeń, zwiększając znaczenie pozytywnych i konstruktywnych.

Celem ułatwienia rozważań, należy na wstępie określić co rozumie się pod pojęciem negatywnego ustawodawcy, a także jakie pozytywne cechy może wykazywać w kontekście procesu legislacyjnego i stosowania prawa Trybunał Konstytucyjny. W powszechnym użyciu mówi się o negatywnym ustawodawcy, definiując rolę sądu konstytucyjnego jako organu, który mocą swojego orzeczenia uchyla normy, eliminując je z systemu.

Jego pozytywną rolę można odnaleźć w tym, że robiąc to, *sui generis* i tak kształtuje stan prawny, wpływając na rekonstrukcję stanu prawnego. Artykuł ma na celu ukazanie tego, iż Trybunał nie wpływa tylko negatywnie na polskie ustawodawstwo, ale w orzeczeniach, szczególnie opatrzonych klauzulą odraczającą z art. 190 ust. 3, rekonstruuje stan prawny i daje wskazówki do stosowania prawa, w sensie pozytywnym.

Celem rozważań jest sprawdzenie zasadności tezy, iż Trybunał ma tendencje do wykazywania cech ustawodawcy pozytywnego, zwłaszcza w warunkach, które umożliwia art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Pomimo tego, iż polski sąd konstytucyjny nie ma uprawnień tak daleko idących jak przykładowo austriacki<sup>2</sup>, instytucja klauzuli odraczającej może być przejawem odejścia od negatywnej roli Trybunału. Z. Czeszejko - Sochacki stwierdza nawet, iż omawiane upoważnienie

---

<sup>1</sup> Zob. S. Wronkowska, *Kilka uwag o prawodawcy negatywnym*, Państwo i Prawo 2008, z. 10, str. 5 - 20

<sup>2</sup> Patrz. Z. Czeszejko - Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2000, z. 2

trudno byłoby nazwać w sposób inny niż „*funkcją zastępczego ustawodawcy*”<sup>3</sup>, gdyż ustrojodawca przyznał Trybunałowi możliwość decydowania o tym, czy dla uniknięcia luki prawnej nie warto chwilowo utrzymać w systemie przepisu niezgodnego z Konstytucją w mocy.

Mówi się, iż ugruntowane w zasadzie trójpodziału władz jest to, iż Trybunał nie powinien wykazywać inklinacji do zastępowania wypowiedzi ustawodawcy swoim stanowiskiem<sup>4</sup>. Jak to działa w praktyce?

## 1. Klauzula odraczająca.

Omawiane uprawnienie prolongacji mocy obowiązującej statuuje ust. 3 art. 190 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>. Chodzi o sytuacje, w których Trybunał orzeka, iż przepis, który już istnieje w porządku prawnym nie jest zgodny z ustawą zasadniczą, natomiast występują ważne powody, dla których utrata jego mocy obowiązującej powinna być odsunięta w czasie.

Na marginesie warto tutaj wspomnieć, że większość doktryny stoi na stanowisku, iż niezgodność z aktem wyższej rangi istnieje niezależnie od tego, czy została przez kogoś zauważona, orzeczenie trybunalskie jej nie tworzy, a jedynie ją stwierdza<sup>6</sup>.

Sama ustawa zasadnicza dopuszcza utrzymywanie w pewnym zakresie w mocy rozstrzygnięć zapadłych w oparciu o niekonstytucyjne przepisy. W przypadku wyroków opatrzonych klauzulą, przepis pozostaje czasowo częścią systemu, a z ustawy zasadniczej wynika, iż praktyka jego stosowania ma być taka, jakby był zgodny z Konstytucją.

M. Safjan uznaje, iż istnieje **nakaz** stosowania takiego przepisu w porządku prawnym, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami. Pozostawia natomiast do rozważenia fakt, czy Trybunał nie powinien określać dokładniej skutków odroczenia utraty mocy obowiązującej<sup>7</sup>.

Trybunał stosuje klauzulę odraczającą przede wszystkim w przypadkach, gdy wymagana jest nowelizacja, a nie derogacja wadliwej normy, bowiem gdyby wystarczającym było samo

---

<sup>3</sup> Z. Czeszejko - Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, str. 110

<sup>4</sup> Ch. Strack, *Vorrang de Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit*, [w:] *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, cyt. za Z. Czeszejko - Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, str. 103

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483)

<sup>6</sup> A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 112

<sup>7</sup> M. Safjan, *Przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, Rzeczpospolita 26 sierpnia 2002 r.

uchylenie przepisu, kompetencja z art. 190 ust. 3 byłaby pozbawiona zasadności<sup>8</sup>.

Co zatem wpływa na wyjątkowość orzeczeń utrzymujących czasowo moc obowiązującą niezgodnych z Konstytucją przepisów, w stosunku do „zwykłych” orzeczeń?

*Primo*, Trybunał wyznacza ustawodawcy termin, w którym ten ma dokonać korekty legislacyjnej, a skutkiem niedokonania zmian w określonym czasie jest właściwie jedynie derogacja przepisu. Jednakże, zgodnie z poglądem prawnym, który utrwaliło orzecznictwo Trybunału, jeśli ustawodawca dokona potrzebnych zmian zanim upłynie wyznaczony termin, to zmiana ma swoje źródło w derogacji dokonanej przez ustawodawcę, a nie w derogacji trybunalskiej. Skutkuje to niemożliwością zastosowania art. 190 ust. 4<sup>9</sup>. Do momentu upływu tego terminu nie zmienia się stan prawny, natomiast bezskuteczny jego upływ powoduje natychmiastowe usunięcie normy z systemu i otwiera możliwość wznowień<sup>10</sup>.

*Secundo*, sam fakt zastosowania przedmiotowej klauzuli może nasunąć wniosek, iż przepisy mają dla systemu duże znaczenie bowiem stają w opozycji do siebie dwie sytuacje - „próżni normatywnej”, która narusza zupełność systemu prawa, oraz powstania luki prawnej zagrażającej wewnętrznej spójności. Kluczowe znaczenie ma więc określenie w uzasadnieniu dlaczego Trybunał daje pierwszeństwo zasadzie zupełności systemu<sup>11</sup>, a nie jego spójności, bowiem konsekwencją stosowania klauzuli zawsze jest chwilowa rezygnacja z dążenia do zapewnienia hierarchicznej zgodności norm prawnych<sup>12</sup>.

A. Zoll stwierdził, iż odroczenie utraty mocy obowiązującej oznacza obalenie domniemania konstytucyjności przepisu, ale dopóki nie minie ustalony termin, należy traktować przepis tak, jakby był zgodny z Konstytucją, nie tylko z powodu woli Trybunału, ale przede wszystkim – Konstytucji, zgodnie z którą w tym okresie wszystkie organy władzy mają stosować przepis uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> M. Florczak – Wątor, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia*, [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII, Warszawa 2013, str. 124

<sup>9</sup> Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lutego 2012 roku o sygn. P 17/10

<sup>10</sup> W wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego jest jednak prezentowane odmienne stanowisko.

<sup>11</sup> Patrz np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2016 o sygn. SK 71/13: „Trybunał Konstytucyjny określił inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Rozstrzygnięcie w tym zakresie ma na celu ograniczoną w czasie minimalizację negatywnych systemowo następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, przez ochronę zasad konstytucyjnych, które w warunkach niniejszej sprawy są przedkładane ponad spójność systemu prawnego.”

<sup>12</sup> M. Florczak, *Skutki prawne odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego*, Przegląd Sejmowy 2(55)/2003, s. 51

<sup>13</sup> A. Zoll, *Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Dębiński, A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa ku czci profesora Adama Strzembosza*, Lublin 2002, s. 246

## 2. Problemy teoretycznoprawne związane ze stosowaniem klauzuli odraczającej - systemowość i obowiązywanie.

Należy rozważyć bardzo istotną kwestię, mianowicie odpowiedź na pytanie czy stosowanie klauzuli odraczającej przez Trybunał jest przejawem desystemizacji, czy wręcz odwrotnie – ani nie przeczy założeniom tezy o systemowości prawa, a nawet dodatkowo wzmacnia spójność i stabilność systemu?

Punktem wyjścia powinno zostać ustalenie przesłanek, dzięki którym normę można uznać za obowiązującą. Z obowiązywaniem związane są cele, które ma realizować Trybunał, a przede wszystkim – dbanie o spójność systemu prawa<sup>14</sup>. Przesłanki przedstawiają się następująco – norma obowiązuje gdy:

- została ustanowiona zgodnie z uprzednio obowiązującymi normami, oraz weszła w życie;
- jest konsekwencją norm należących do systemu, uznaną ze względu na jego reguły;
- nie została derogowana;
- **nie jest sprzeczna z innymi, a jeżeli jest, to nie utraciła mocy na podstawie uznanych dyrektyw kolizyjnych**, lub nie zmieniła znaczenia poprzez zastosowaną wykładnię<sup>15</sup>.

W następstwie zastosowania klauzuli odraczającej mamy do czynienia z sytuacją gdy norma pozbawiona domniemania konstytucyjności nadal, poprzez unormowania konstytucyjne potwierdzone w wyrokach przez Trybunał, posiada przymiot obowiązywania. Analizując kolejne przyjęte powyżej przesłanki obowiązywania, możemy zauważyć, że nie ma wątpliwości co do tego, że norma weszła w życie, nie została derogowana, jest konsekwencją innych norm i pomimo tego, że jest sprzeczna, nie utraciła mocy, nie mamy jednak zawsze pewności co do tego czy została ustanowiona zgodnie z uprzednio obowiązującymi normami, gdyż to właśnie owa niezgodność mogła być powodem wydania przez Trybunał orzeczenia o niekonstytucyjności.

Moc obowiązującą aktu zdefiniować można jako obowiązek jego stosowania, który ciąży na jego adresatach, aktualizując się w sytuacjach gdy zaistnieją określone okoliczności faktyczne<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> A. Grabowski, B. Naleziński, Kłopoty z obowiązywaniem. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 224.

<sup>15</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 390

<sup>16</sup> A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Zubik, K. Budziło, *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 115

Skoro więc istota obowiązywania opiera się na tym, że norma jest zgodna z uprzednio obowiązującymi, czy możemy postawić znak równości między obowiązywaniem przepisu uznanego za niekonstytucyjny, a obowiązywaniem przepisów zgodnych z ustawą zasadniczą, bądź niezbadanych, czyli takich co do których nikt nie zakwestionował dotychczas ich zgodności?

Dotychczasowe koncepcje dotyczące tezy o systemowości prawa, krążyły głównie w ramach pozytywistycznego paradygmatu prawa, a jako jej główne założenia<sup>17</sup> Z. Pulka wymienia następujące składniki :

- Uniwersalny charakter porządku prawnego, charakteryzujący się spójnością treściową i aksjologiczną, wyróżniający jako najważniejsze wartości : równość wobec prawa oraz autonomię jednostki;
- Wykluczenie „otwartej koncepcji źródeł prawa”, uznanie za wiążące określonych reguł uznawania, pozwalających jednoznacznie stwierdzić czy dana norma należy do systemu; Idea racjonalności instrumentalnej, czyli założenie, iż działań prawodawcy nie determinuje moralność czy prawo naturalne, a celowość i optymalizacja norm;
- Uznanie za prawo jedynie norm obowiązujących. Warunkiem koniecznym jest stosowanie kryteriów określonych w systemie, które rozstrzygają o obowiązywaniu normy w sposób opisowy, a nie oceniający. Normy obowiązują w sensie relatywnym, gdyż decydują o tym jej relacje z innymi;
- Możliwość konotacji ontologicznej lub epistemologicznej<sup>18</sup>.

Podsumowując, w znaczeniu pozytywnym, systemowość prawa jest istotową właściwością prawa. O uznaniu za normę prawną decyduje przynależność do systemu<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Obecnie spotyka się głosy krytyczne w stosunku do niektórych założeń, przede wszystkim zamkniętą koncepcję źródeł oraz oceną prawa jako systemu będącego techniką społeczną, ukierunkowaną na realizację celów racjonalnego prawodawcy. Zob. Z. Pulka, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Pulka (red.), *Przegląd Prawa i Administracji. Tom CIV Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 11 – 12. Stanowisko opierające się na założeniu, iż zakładają niezbitcie tezę o systemowości prawa, tłumiąc ewentualne doświadczenia, które mogłyby jej przeczyć przedstawił A. Sulikowski. (Zob. A. Sulikowski, *Konstytucja – system – hegemonia. „(Anty)polityczna” funkcja argumentów systemowych w orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] Z. Pulka (red.), *Przegląd Prawa i Administracji. Tom CIV Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 251 – 263)

<sup>18</sup> Z. Pulka, *Wprowadzenie*, [w:] Z. Pulka (red.), *Przegląd Prawa i Administracji. Tom CIV Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 11 - 12

<sup>19</sup> A. Dyrda, T. Gizbert – Studnicki, *Czy systemowość jest konieczną właściwością prawa?*, [w:] Z. Pulka (red.), *Przegląd Prawa i Administracji. Tom CIV Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 36

Bardziej istotne od samej próby zdefiniowania czym jest systemowość będzie określenie wartości, które system norm winien reprezentować – spójność, na którą składa się koherencja<sup>20</sup> i niesprzeczność<sup>21</sup>, oraz zupełność<sup>22</sup>.

Z pewnością sądy konstytucyjne, w ujęciu w jakim postulował ich funkcjonowanie H. Kelsen mają być strażnikami systemowości prawa. Czerpiąc z dorobku A. Merkla, postrzegał on prawo jako system norm, składający się na hierarchiczną strukturę, dzięki której funkcjonowanie normy niższego rzędu uzależnione jest od zgodności z normami wyższego. Sąd konstytucyjny miał zapewniać spójność i niesprzeczność systemu prawa. Niezależny sędzia w założeniu miał jedynie zestawiać dwa teksty, dokonując prostej analizy w oparciu o uniwersalne zasady wykładni. Dokonywana przez sąd racjonalizacja działań prawodawcy miała być niezbędna dla funkcjonowania systemu<sup>23</sup>.

Biorąc pod uwagę temat rozważań, należy zastanowić się nad kwestią tego jak do tezy o systemowości prawa, ma się obowiązywanie norm niekonstytucyjnych, które można uznać za pochodną stosowania przez Trybunał klauzuli odraczającej. W tym celu warto przytoczyć tezę zakładającą kryzys systemu i przejawy desystemizacji prawa.

E. Łętowska stwierdziła, iż kryzys, obecnie jej zdaniem panujący, odnosi się nie tylko do treści i jakości tworzonego prawa, ale polega także na ograniczonej zdolności do jego uporządkowania i przeistoczenia go w system. W związku z tym, prawo zamiast być

---

<sup>20</sup> „Koherencją” nazywa Jerzy Wróblewski spójność aksjologiczną. Zob. J. Wróblewski, *System, tworzenie i wykładnia prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 1989, z. 2(516), s. 7. Natomiast M. Araszkiewicz pomimo różnic znaczeniowych proponuje, zgodnie z potoczną intuicją, stosować pojęcia „spójność” i „koherencja” zamiennie. Zwraca uwagę na brak odpowiedników pojęcia „spójność” w języku angielskim czy niemieckim, które można by przeciwstawić z pojęciem „koherencja” (odpowiednio – *coherence*, *Koharänz*). Zob. M. Araszkiewicz, *Koherencyjny model rozumowań prawniczych*, Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej 2010 Nr 1(1), s. 24

<sup>21</sup> Koherencja i niesprzeczność to elementy spójności wyróżnione przez Jerzego Wróblewskiego. Autor pisze również o jednolitości, najczęściej rozumianej jako spójność. Zob. J. Wróblewski, *System, tworzenie i wykładnia prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 1989, z. 2(516), s. 4-5. Jeśli zaś chodzi o samą niesprzeczność – w doktrynie często na użytek rozważań o Trybunale, stosuje się zamiennie nazwę „niezgodność” (Zob. *Ibidem*), która dzieli się w ogólnej teorii prawa przede wszystkim na – niezgodność formalną lub prakseologiczną (Zob. Z. Ziemiński, *Problematyka ogólna zbiegu przepisów prawnych*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziemińskiego*, Warszawa 2007, s. 163). Niezgodność formalna przyjmuje postać sprzeczności lub przeciwieństwa (Zob. M. Wojciechowski, *Stwierdzenie niezgodności norm wyższego rzędu i niższego rzędu a pojęcia niezgodności norm*, [w:] Z. Pulka (red.), *Przegląd Prawa i Administracji. Tom CIV Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 140).

<sup>22</sup> W doktrynie wyróżnia się różne rodzaje zupełności. „Zupełność obowiązywania” następuje, gdy o dowolnej normie można orzec czy należy do systemu, a kryterium jest tutaj ustanowienie w odpowiedni sposób, oraz nabycie i utrzymanie mocy obowiązującej. „Zupełność kwalifikacyjna (materialna)” występuje gdy dowolne zachowanie posiada kwalifikację w systemie, i jest przedmiotem obowiązku, uprawnienia lub jest prawnie indyferentne. „Zupełność proceduralna (decyzyj)” oznacza stan, w którym kompetentne organy stosujące prawo mogą i potrafią rozstrzygnąć każdą odpowiednio wniesioną sprawę. Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 405 - 407

<sup>23</sup> A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008, s. 41 - 42

usystematyzowane, staje się, jak określa Autorka, wręcz redundantne, poprzez chaos i niespójność jego źródeł<sup>24</sup>.

Istnieje wiele argumentów po stronie Trybunału, iż stosowanie klauzuli odraczającej jest działaniem w imię dbania o spójność oraz pozostałe składniki systemowości prawa<sup>25</sup>.

M. Safjan wchodzi w rozważania dotyczące dystynkcji obowiązywania i stosowania, stwierdzając, że gdyby takowa faktycznie istniała, wymagałoby to stwierdzenia, iż przepisy, w trakcie badania których zaistniała konieczność zastosowania klauzuli odraczającej są przepisami obowiązującymi, ale poprzez obalenie dotyczącego ich domniemania konstytucyjności, nienadającymi się do stosowania. Autor stwierdza, z czym nie sposób polemizować, że prowadziłyby to do wejścia w „rzeczywistość wirtualną”, bowiem czym w takim razie byłoby obowiązywanie i jaki byłby jego cel?<sup>26</sup>

Należy więc stanąć na stanowisku, że obowiązywanie jest nierozzerwalnie związane ze stosowaniem, a w przypadku klauzuli odraczającej - Konstytucja statuuje nakaz obowiązywania objętych nią przepisów.

### **3. Analiza orzecznictwa opatrzonego klauzulą odraczającą.**

Zaznaczyć należy jasno, iż podjęcie decyzji o nadaniu orzeczeniu klauzuli odraczającej ma charakter uznaniowy<sup>27</sup>. Dotychczas<sup>28</sup> Trybunał zastosował klauzulę odraczającą w 175 orzeczeniach. Wśród nich pojawiają się uzasadnienia, w których wyjaśnienie motywów zastosowania jest lakonicznie, są też takie, które wyjaśniają powody odroczenia wyczerpująco.

---

<sup>24</sup> E. Łętowska, *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, Państwo i Prawo 2004, z. 3(817), s. 8 - 9

<sup>25</sup> Odniesienia do spójności systemu odnaleźć można w niektórych uzasadnieniach orzeczeń Trybunału : „Mając na względzie, to iż chodzi o całościowe systemowe ujęcie tej problematyki należało przyjąć, iż będzie ono wymagało dostatecznie długiego okresu dla opracowania nowych rozwiązań legislacyjnych” (K 30/04) „spójność systemu” (P 51/13) „jednolitość sposobu reakcji organów” (U 4/13) „zapewnienie ciągłości” (K 8/14), „Odroczenie może być uzasadnione niebezpieczeństwem powstania negatywnych skutków stwierdzenia niekonstytucyjności, takich jak np. Arbitralność wykładni, rozchwianie materialnej i logicznej spójności ustawy czy zwiększenie niepewności co do obowiązującego prawa” (K 34/12) „istotny element porządku prawnego” (K 2/13) „stabilność systemu finansowego” (K 41/12) „minimalizacja negatywnych systemowo następstw stwierdzenia niekonstytucyjności” (SK 21/14, SK 71/13) „stabilność przepisów” (K 47/15) „brak klauzuli odraczającej w wyroku Trybunału oznaczałoby, że z systemu prawnego zniknąłby przepis” (SK 19/14)

<sup>26</sup> Zob. M. Safjan, O obowiązywaniu niekonstytucyjnych przepisów, Rzeczpospolita 13 stycznia 2003 r.

<sup>27</sup> M. Florczak, *Skutki prawne odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego*, Przegląd Sejmowy 2(55)/2003, s. 50

<sup>28</sup> Chodzi tutaj o okres od momentu przyznania Trybunałowi takich uprawnień czyli wejścia w życie Konstytucji z 1997 roku, do 16 lutego 2017 roku.

Zdarzają się też sytuacje, w których nie ma odniesienia do zastosowanego przedłużenia mocy<sup>29</sup>.

Najczęściej pojawia się powołanie na zapobieżenie powstaniu luki prawnej, oraz umożliwienie ustawodawcy dokonania niezbędnych zmian i pozostawienie mu niezbędnego czasu na wprowadzenie nowych regulacji.

Po analizie orzecznictwa można wyciągnąć wniosek, iż *de facto* każdy powód odroczenia sprowadza się do zapobiegania luce prawnej, gdyż sama istota zastosowania klauzuli polega przede wszystkim na niedopuszczeniu do stanu, gdy konsekwencje określonych zachowań nie będą znajdować swojego odbicia w obowiązującym prawie. Trybunał posługuje się *expressis verbis* pojęciem luki w 33 uzasadnieniach, co stanowi około 1/5 orzeczeń z klauzulą<sup>30</sup>, natomiast nazywa ją w inny sposób w 14 razy<sup>31</sup>.

Również na drugi najczęstszy<sup>32</sup> powód, to jest - potrzeby prawodawcze, można spojrzeć krytycznie – w wielu innych orzeczeniach, mających na celu kontrolę następczą obowiązujących przepisów ustawodawca musi podjąć konkretne działania legislacyjne. Dlatego wprowadzanie okresu odroczenia w niektórych przypadkach powinno być dokładniej uzasadnione, ze wskazaniem, dlaczego akurat w tej sytuacji ustawodawca zostaje wyposażony w określony czas do podjęcia działań. Nie we wszystkich uzasadnieniach Trybunał podaje takie przyczyny, co może prowadzić do konstatacji, że jest to kolejny „elastyczny” powód, który pasuje wszędzie tam gdzie dokładnych przyczyn swojej decyzji Trybunał nie podaje.

Orzecznictwo trybunalskie w większości uzasadnień jasno określa, iż przepis z uchylonym domniemaniem konstytucyjności w takich przypadkach, do odroczonego momentu utraty mocy obowiązującej, ma być stosowany. Jak wspomniano na wstępie, pojawiają się uzasadnienia, w których daje wskazówki postępowania sądom i ustawodawcy.

---

<sup>29</sup> Taka sytuacja dotychczas zaszła w dziewięciu przypadkach. Zob. Orzeczenia Trybunału o sygnaturach - P 11/98, U 6/98, P 13/01, P 6/02, K 39/01, K 12/03, K 45/02, SK 26/04, U 10/13.

<sup>30</sup> Zob. Orzeczenia TK o sygnaturach - SK 19/98, K 12/99, K 28/98, SK 11/99, K 10/99, K 34/99, P 8/99, P 1/01, SK 35/01, K 49/01, P 20/02, K 2/03, K 22/05, SK 40/04, K 20/07, P 23/07, K 58/07, K 41/07, P 15/10, P 29/10, K 8/10, K 11/12, P 53/11, K 31/12, K 17/12, K 17/13, SK 6/12, K 23/11, K 44/12, K 54/13, U 2/14, K 34/12, U 6/13.

<sup>31</sup> Trybunał używa tutaj następujących określeń „normatywna próżnia” (K 20/99), „bez unormowania” (K 16/01, K 36/00, P 9/01, K 50/02, K 27/12) „brak przepisów dających podstawę kompetencjom starosty” (K 23/04), „brak skutecznych instrumentów ochrony słabszej strony” (K 38/04), „przystałyby wiązać jakiegokolwiek zasady (...)” (K 22/05), „celem wprowadzenia nowej regulacji” (U 6/04), „skutki, jakie mogłoby pociągnąć za sobą natychmiastowe wejście w życie orzeczenia” (5/05), „brak regulacji” (P 4/06, K 10/11, P 51/13).

<sup>32</sup> Zob. Orzeczenia TK o sygnaturach - U 5/97, U 19/97, SK 19/98, K 10/99, K 21/99, K 20/99, P 8/99, K 3/01, SK 35/01, K 27/02, K 50/01, K 56/02, K 25/01, K 35/01, K 49/01, P 20/03, SK 1/04, K 42/02, K 30/05, K 33/05, K 3/06, SK 49/05, K 20/07, K 18/06, U 6/06, P 23/07, K 19/07, K 6/08, K 36/08, K 62/07, K 9/08, P 16/09, P 20/09, K 1/09, K 35/09, K 58/07, K 19/06, K 13/07, SK 13/08, P 9/09, K 12/11, K 8/10, U 1/12, SK 11/12, U 4/12, P 53/11, SK 18/09, SK 61/12, K 31/12, K 17/13, U 4/13, U 4/14, U 2/14, K 2/13, SK 9/14, K 18/14



Trybunał powołuje również potrzebę ochrony różnych zasad prawa, przykładowo zasady bezpieczeństwa prawnego (np. Wyrok Trybunału z 9 maja 2002 roku o sygn. P 1/01), zasady demokratycznego państwa prawnego (np. Wyrok Trybunału z 20 lipca 2006 roku o sygn. K 40/05), dobra wymiaru sprawiedliwości (np. wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2011 roku o sygn. K 33/08) pewności stanu prawnego (np. wyrok Trybunału z dnia 25 maja 1998 roku o sygn. U 19/97), zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (np. wyrok Trybunału z dnia 14 kwietnia 2015 roku o sygn. P 45/12).

Przyczyny finansowe pojawiają się w uzasadnieniach rzadziej, często zresztą motywacją są sytuacje które miałyby ujemne skutki dla Skarbu Państwa, a nie dotyczą one sytuacji jednostek<sup>33</sup>. Tajemniczą przesłanką „zminimalizowania negatywnych konsekwencji” Trybunał posłużył się aż 12 razy<sup>34</sup>. Zdarzają się przypadki, w których Trybunał nawiązuje do faktu, iż proces legislacyjny już się rozpoczął, więc ustawodawca podjął niezbędne kroki do zmiany<sup>35</sup>.

Jak możemy na początku zauważyć, uzasadnienia trybunalskie pozostawiają wiele do życzenia, sam fakt tego, że istniejąca patologia normatywna będzie przez określony czas wciąż funkcjonować w systemie, zdaje się być w istocie, w licznych przypadkach, zmarginalizowana. Sąd konstytucyjny zostaje postawiony przed problemem ważenia dóbr, celem wybrania czy wyższymi wartościami są te opisywane lakonicznie w uzasadnieniach, czy warto dla nich chwilowo poświęcić spójność i brak sprzeczności w systemie prawa.

Tak ważne decyzje podejmowane zupełnie uznaniowo, nieobwarowane relewantnymi determinantami, powinny być należycie uzasadniane, by nie pozostawić miejsca na jakiegokolwiek nieścisłości. Taki obowiązek, jednakże właściwie póki co jedynie deontologiczny, powinien wynikać jasno z przepisów.

Reasumując, zauważyć trzeba, że sądy konstytucyjne wyposażone w szeroki wachlarz argumentacji systemowych potrafią skutecznie maskować pozaprawne motywy rozstrzygnięć<sup>36</sup>.

Sędziowie trybunalscy już po raz pierwszy stosując omawianą klauzulę zauważyli swoją

---

<sup>33</sup> Zob. Orzeczenia Trybunału o sygnaturach - K 18/06, K 29/09, K 12/11, SK 11/12, K 17/12, K 21/12, K 35/11, SK 6/12, K 41/12, K 28/98, K 12/01, K 40/05,

<sup>34</sup> Zob. Orzeczenia Trybunału o sygnaturach - K 49/01, K 22/05, K 28/08, K 36/08, K 15/09, K 38/12, K 30/12, K 35/12, U 2/14, K 34/12, SK 21/14, SK 71/13

<sup>35</sup> Zob. Orzeczenia Trybunału o sygnaturach - K 16/00, K 19/07, P 16/09, K 19/06, K 11/12, K 21/13, SK 6/12, K 8/14

<sup>36</sup> A. Sulikowski, *Konstytucja – system – hegemonia. „(Anty)polityczna” funkcja argumentów systemowych w orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] Ż. Pulka (red.), *Przegląd Prawa i Administracji. Tom CIV Systemowość prawa*, Wrocław 2016, s. 257

omnipotencję<sup>37</sup> stwierdzając, iż „Przesłanki pozwalające na postanowienie, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego nastąpić ma po dniu ogłoszenia orzeczenia (...) nie został ustawowo określone i każdorazowo podlegają rozważeniu i ocenie Trybunału Konstytucyjnego” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 roku, sygn. U 5/97).

Jednak konsekwencje wynikające z odroczenia terminu utraty mocy swobodzie podejmowania takich decyzji nie pozostawiają zupełnej dowolności<sup>38</sup>.

#### 4. Wskazówki dla ustawodawcy.

Trybunał w wyrokach z klauzulą odraczającą nierzadko pozostawia „instrukcje” postępowania dla ustawodawcy, gdzie jasno wskazuje, iż przyjęte przez niego założenia mają znaleźć się w ustawie. Poniżej znajdują się wybrane przykłady pochodzące z uzasadnień wyroków.

„Wyrok Trybunał Konstytucyjnego powinien więc zostać wykonany przez odpowiednią zmianę prawa, polegającą na implementacji meritum rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego do ustawy” (Wyrok Trybunału z 19 lutego 2013 roku o sygn. P 14/11).

„Do tego momentu przepis powinien zostać znowelizowany przez ustawodawcę w sposób wynikający z niniejszego wyroku” (Wyrok Trybunału z 27 marca 2013 roku o sygn. K 27/12).

„(...) w celu umożliwienia ustawodawcy dostosowania treści przepisów omawianej ustawy do sytuacji wynikającej z treści orzeczenia Trybunału” (Wyrok Trybunału z 18 marca 2003 roku o sygn. K 50/01, podobnie wyrok Trybunału z 2 lipca 2003 roku o sygn. K 25/01).

„Okres odroczenia powinien być przez ustawodawcę wykorzystany do nadania art. 37 ust. 1 nowego kształtu normatywnego, zgodnego z treścią niniejszego wyroku.” (Wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 2003 roku o sygn. K 35/01, podobnie - Wyrok Trybunału z 12 grudnia 2005 roku o sygn. K 32/04, Wyrok Trybunału z 7 listopada 2007 roku o sygn. K 18/06).

„Trybunał Konstytucyjny nie może zastąpić ustawodawcy przy formułowaniu przepisów przejściowych, które są w tej sytuacji niezbędne. Teoretycznie można jednak wskazać na dwa rozwiązania, które mogą zostać w nich przyjęte” (Wyrok Trybunału z 1 lipca 2008 roku o sygn. K 23/07).

---

<sup>37</sup> Ciężko uznać obowiązek zapoznania się z opinią Rady Ministrów za znaczącą ingerencję w proces decyzyjny Trybunału.

<sup>38</sup> M. Florczak – Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 119

„Co więcej, zważywszy prace toczące się obecnie w Sejmie (...) należy liczyć się z koniecznością szerszego bądź dalszego korelowania czy adaptowania przez ustawodawcę ustaleń Trybunału w niniejszej sprawie” (Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2008 roku o sygn. K 19/07)

„Wskazany przepis wymaga interwencji ustawodawcy polegającej na dodaniu (...)” (Wyrok Trybunału z 10 grudnia 2012 roku o sygn. K 25/11)

Zdarzają się również orzeczenia takie jak wyrok z 11 lipca 2012 roku o sygn. K 8/10, gdzie Trybunał pomimo stwierdzenia iż „Trybunał Konstytucyjny, postrzegany jako tzw. ustawodawca negatywny, nie jest władny wskazywać parlamentowi, jak powinien na nowo uregulować stosunki społeczne w obszarze ogrodnictwa działkowego”, daje ustawodawcy jasne wskazówki jak ma postąpić i bardzo dokładnie nakreśla ramy tego jak przepis ma w przyszłości wyglądać.

Takie sformułowania jak podane powyżej nie są sytuacjami jednostkowymi, jednak nie są nagminne, Trybunał często podkreśla bowiem również fakt, iż ustawodawca jest od niego niezależny<sup>39</sup>.

W większości przypadków ustawodawca stosuje wskazówki Trybunału, nie chcąc narażać się na sytuację, w której znowelizowany przepis powtórnie zostanie uznany za niekonstytucyjny.

## 5. Sytuacja sądów.

Nie można omawianego tematu pozostawić bez krótkiego komentarza dotyczącego tego, jak w obliczu odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów mają zachować się sądy.

E. Łętowska i K. Gonera zauważają, że w praktyce odroczenie daty wejścia w życie wyroku, nie rozwiązuje wszelkich problemów, przerzucając dyskomfort decyzyjności na sądy, które podlegając także przecież Konstytucji, mają prawo być zdezorientowane. Poprawa sytuacji wymagałaby współpracy i świadomości wspólnych celów Trybunału, sądów i ustawodawcy, jednak aktualnie te dwa pierwsze ogniwa są zdane w większości sytuacji na siebie<sup>40</sup>.

Teoretycznie, sądy dysponują trzema wyjściami – stosowania niekonstytucyjnych przepisów, nie baczenia na pozostawioną moc obowiązującą i założenia, iż przepisu już w systemie

---

<sup>39</sup> Patrz np. Wyrok z 16 stycznia 2006 roku o sygn. SK 30/05 : „Decyzję w sprawie tego, jak wymodelować uproszczony tryb postępowania w sprawie kasacji oczywiście bezzasadnej, musi podjąć ustawodawca”; Wyrok z 24 lipca 2006 roku o sygn. SK 58/03: „Zmiana ta winna być pośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału, który sam nie może kształtować nowego brzmienia przepisów”, Wyrok z 24 kwietnia 2007 roku o sygn. SK 49/05: „Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wskazuje jednak sądom zakresu, kierunku czy rozmiarów takiej waloryzacji”.

<sup>40</sup> K. Gonera, E. Łętowska, *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, Państwo i Prawo 2008, z. 5(747), s. 24 - 27

nie ma, lub odroczenie rozstrzygnięcia danej sprawy do momentu interwencji ustawodawcy<sup>41</sup>.

W pierwszym - stosowaniu niekonstytucyjnych przepisów, mogą pojawić się wątpliwości natury etycznej, czy dopuszczalne moralnie jest stosowanie norm, które nie powinny znaleźć się w systemie już od samego początku.

W podobnym tonie wypowiadał się Sąd Najwyższy. W jednym ze swoich orzeczeń postawił tezę, iż sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją<sup>42</sup>. Zajmował się możliwością brania za podstawę rozstrzygnięcia aktu prawnego uznanego za niezgodny z Konstytucją, którego utrata mocy obowiązującej została odsunięta w czasie, w zestawieniu z inną normą konstytucyjną, mianowicie nakazem stosowania Konstytucji bezpośrednio, jeśli nie wymaga ona wydania ustawy<sup>43</sup>. Sąd Najwyższy stwierdzając ową kolizję, dał prym zasadzie stosowania Konstytucji bezpośrednio<sup>44</sup>, dającej sądom powszechnym możliwość nie tyle, jak się wydaje – jedynie, oceny konstytucyjności, co „*odmowy zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z konstytucją*”. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych dała owym wyrokiem wyraz swojemu ugruntowanemu przekonaniu, które w ślad za nią poparła także Izba Cywilna<sup>45</sup>.

Jednakże stosowanie takich przepisów jest jedynym wyjściem pozwalającym postępować w zgodzie z Konstytucją, która zakłada zachowanie mocy obowiązującej normy, co nie pozwala na zgodne z prawem zastosowanie wyjścia drugiego, czyli założenia, że przepisu nie ma w systemie.

Inaczej niż Sąd Najwyższy do tej kwestii odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny<sup>46</sup> stwierdzając, że sędzia nie może odmówić zastosowania ustawy, jeśli jej moc obowiązująca nie została uchylona przez żaden władny do tego organ. Bezpośrednie stosowanie należy bowiem

---

<sup>41</sup> J. Królikowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla sądu występującego z pytaniem prawnym*, [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII, Warszawa 2013

<sup>42</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 7 kwietnia 1998 roku, sygn. I PKN 90/98, OSNAPiUS Nr 1/2000, poz. 6

<sup>43</sup> Art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „*Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej*”

<sup>44</sup> H. Kelsen, który nie był zwolennikiem powierzenia kontroli konstytucyjności sądom powszechnym, uważał, iż ogólność i treściowa otwartość kontynentalnych konstytucji wykluczała operowanie normami konstytucyjnymi przez te sądy, predestynując je do orzekania na podstawie ustaw. Orzekanie na podstawie konstytucji mogłoby następować wyłącznie w przypadku luki w prawie. Zob. A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008, s. 40 - 41

<sup>45</sup> Zob. Orzeczenie z 26 września 2000 roku, III CKN 1089/2000, OSNC Nr 3/2001, poz. 37, cyt. za głosem S. Rudnickiego, *Monitor Prawniczy*, 2001, nr 19 str. 986-988

<sup>46</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – ośrodek zamiejscowy w Krakowie z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. II SA/Kr 609/98

odnieć tylko do sytuacji, gdy omawiana kwestia nie jest uregulowana ustawowo<sup>47</sup>. Podobnie zresztą argumentował sam Trybunał<sup>48</sup>.

Wyjściem pośrednim może być wyjście trzecie, jednakże wiązałoby się ono z przewlekłością postępowań, poza tym uzasadnienie takiej decyzji sądu i tak sprowadzałoby się do uznania, że zbadane przepisy nie obowiązują i nie mają być stosowane jak te zawarte w systemie, a więc znów - prowadziłoby to do postępowania niezgodnego z określonym w Konstytucji.

A. Mączyński twierdzi, iż nie istnieją żadne podstawy by twierdzić, że sądy powszechne mają jakąkolwiek swobodę przy podejmowaniu decyzji, czy w konkretnej sytuacji zastosować wciąż obowiązujący, acz niekonstytucyjny przepis. Luz decyzyjny sędziów podważałby sens instytucji odroczenia i byłby nie do pogodzenia z nadaniem rozstrzygnięcia o odroczeniu mocy powszechnie obowiązującej<sup>49</sup>.

W doktrynie pojawiają się stwierdzenia, iż obowiązywanie przepisów uznanych za niekonstytucyjne narusza reguły i zasady obowiązywania systemowego. A. Wróbel stwierdza, iż jest to podważeniem legitymizacji Trybunału, który stwarza tym samym stan prawny, który nie jest zrozumiały przez społeczeństwo, zdaje się być nielogiczny, zwłaszcza w świetle ewentualnego dalszego obarczania obywateli obowiązkami. Stwierdza ponadto, że jeśli Trybunał nie uzasadni w pełni motywów decyzji, nie zważy interesu publicznego w obowiązywaniu niekonstytucyjnych przepisów z interesem zorientowanym na jak najszybsze przywrócenie stanu konstytucyjności, to można uznać to za naruszenie Konstytucji<sup>50</sup>.

W doktrynie podnosi się jeszcze, iż fakt, że domniemanie konstytucyjności zostało uchylone nie powinien pozostawać bez wpływu na praktykę stosowania, a ułatwiać tę kwestię ma względ na zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji – w formie współstosowania z ustawą, pod

---

<sup>47</sup> P. Sarnecki, Glosa do wyroku II SA/Kr 609/98, Przegląd Sejmowy, 3(44)/2001, s. 86

<sup>48</sup> Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2000 r. sygn. P 12/98 : „Po pierwsze, możliwość stosowania postanowień Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięć sądowych pojawi się tylko wtedy gdy dane postanowienie sformułowane będzie w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, że możliwe będzie rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej tylko na jego podstawie. Po drugie, bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie może prowadzić do pomijania obowiązujących regulacji ustawowych”. L. Garlicki dodaje tutaj jeszcze warunek gotowości sędziego do stosowania normy konstytucyjnej w ten sposób. Zob. L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce (materiały z konferencji) Popowo 18 – 19 marca 1999 r.*, Warszawa 1999 r., s. 24, cyt. za : M. Florczak – Wątor, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia?*, [w:] M. Brenatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Warszawa 2013, s. 118

<sup>49</sup> A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 126

<sup>50</sup> A. Wróbel, „Odroczenie” przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej przepisu niezgodnego z Konstytucją. Zagadnienia wybrane., [w:] J. Góral, *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, Warszawa 2007, str. 108

warunkiem jasności i precyzyjności przepisu. Monika Florczak – Wątor stwierdza, iż właśnie owo współstosowanie<sup>51</sup> z przepisem będącym wzorcem kontroli powinno mieć miejsce w przypadkach, w których przepisy te nie wykluczają się wzajemnie. Natomiast w rzadkich<sup>52</sup> sytuacjach, w których odroczenie zastosowano do przepisu wykluczającego się z treścią wzorca<sup>53</sup>, sąd może rozważyć pominięcie przepisu niekonstytucyjnego, pod warunkiem, że jest to przepis podustawowy<sup>54</sup>. Wynika to z faktu, iż sędziowie związani są jedynie Konstytucją i ustawami.

Trybunał w uzasadnieniach wielokrotnie odnosił się do kwestii obowiązku stosowania przepisów z odroczoną utratą mocy - „*uznany za niezgodny z konstytucją przepis zachowuje moc obowiązującą, a zatem musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów*” (Wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 2003 roku o sygn. K 25/01), a więc stoi na stanowisku, iż przepisy o odroczonej utracie mocy obowiązującej pozostają częścią systemu, a wszyscy ich adresaci mają je stosować<sup>55</sup>. Pewną niekonsekwencję można zaobserwować w jednym z orzeczeń, w którym Trybunał odnosi się do tego, w jaki sposób owo stosowanie ma nastąpić. Czytamy bowiem - „*W okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i mogą być stosowane przez organy władzy publicznej, chociaż ich dalsze stosowanie uwzględniać musi obalenie domniemania konstytucyjności*” (Wyrok Trybunału z 30 lipca 2013 roku o sygn. U 5/12), „*W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa oraz mogą być właściwie stosowane przez organy władzy publicznej. W dalszym ich stosowaniu trzeba jednak uwzględniać, że przepisy*

---

<sup>51</sup> Szerzej o współstosowaniu przepisów konstytucyjnych z ustawowymi pisze P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, str. 321 - 379

<sup>52</sup> Np. Orzeczenie P 1/05 gdzie przepisy dotyczące Europejskiego Nakazu Aresztowania były sprzeczne z wzorcem kontroli, w którym jednak Trybunał nie odniósł się do sposobu stosowania przez sądy inne niż sąd pytający.

<sup>53</sup> Zwykle ma to miejsce co do przepisów wymagających uzupełnienia lub skorygowania w oparciu o wzorzec kontroli.

<sup>54</sup> M. Florczak – Wątor, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia*, [w:] M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII, Warszawa 2013, str. 117 - 118

<sup>55</sup> Zob. Orzeczenia Trybunału : „*w okresie odroczenia przepisy te pozostają w dalszym ciągu częścią systemu prawa i mogą być stosowane*”(K 31/12); „*przepisy te obowiązują (...) obowiązywanie jest równoznaczne z koniecznością ich przestrzegania i stosowania przez wszystkich adresatów. (...) Należy jednoznacznie podkreślić, że w polskim systemie prawnym samo pozbawienie przepisu domniemania konstytucyjności nie jest wystarczającą przesłanką do odmowy jego zastosowania. (...) Po pierwsze, czynności dokonane na mocy zakwestionowanych przepisów nie mogą być w żaden sposób z tej przyczyny skutecznie wzruszone. Po drugie, dokonanie czynności prawnych na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne powoduje konieczność ochrony zaufania tych, którzy tych czynności dokonali. Zasada ta była zawsze honorowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, a troska o te wartości powinna cechować także ustawodawcę*” (P 16/08)

te utraciły domniemanie konstytucyjności” (Wyrok Trybunału z 30 lipca 2014 roku o sygn. K 23/11), „Wykładnia przepisu, który zastosowany będzie jako podstawa rozstrzygnięcia, musi uwzględniać fakt, że przepis ten został pozbawiony domniemania konstytucyjności” (Wyrok Trybunału z dnia 23 października 2007 roku o sygn. P10/07) <sup>56</sup>. Wątek tego jak dokładnie ma wyglądać dalsze stosowanie z uwzględnieniem obalenia domniemania nie zostaje rozwinięty w żadnym z dalszych orzeczeń.

Trybunał stawia więc czasami sądy w sytuacji, której odmiennie określa oczekiwany sposób postępowania. Wpływa więc na sytuację prawną, odchodząc od literalnego brzmienia Konstytucji, pozostawiając swobodę wyboru postępowania sądom, które i tak w tej sytuacji nie są pewne, jaką drogę obrać.

Jak widać powyżej, momentami Trybunał wręcz nakazuje uwzględnienie pozbawienia domniemania konstytucyjności, a więc nakazuje sądom stosowanie przepisu w inny sposób, co, według przyjętych schematów, wydaje się nie leżeć w jego kompetencjach, bowiem utrwalonym poglądem jest, iż pozytywna zmiana obowiązujących przepisów jest domeną legislatora.

## 6. Wnioski.

Pojawiają się zarzuty, iż stosowanie omawianej klauzuli jest przejawem działalności prawotwórczej, a takiej kompetencji nie posiada Trybunał, a także, iż jego stosowanie jest legalizacją, choćby okresową, wadliwej działalności ustawodawcy, co prowadzi niektórych do konstatacji, że najlepiej byłoby by Trybunał zaniechał stosowania tej instytucji<sup>57</sup>. Do tego stanowiska odniósł się M. Safjan, zauważając, że przyjęcie takiego rozumowania, prowadziłyby do oceniania przez Trybunał konstytucyjności, de facto, samej Konstytucji<sup>58</sup>.

Wobec powyżej przedstawionych fragmentów orzeczeń oraz sytuacji niepewności w jakiej stawiane są od czasu do czasu sądy, wbrew ustalonej linii orzeczniczej można wyciągnąć wniosek, że działania Trybunału zmierzają w pewnym stopniu do zmian w obowiązującym prawie, lub sugestii *de lege ferenda*, w sposób wykraczający poza przyznane mu przez ustrojodawcę kompetencje.

---

<sup>56</sup> Zob. Również : „Trybunał zwraca uwagę, że zaskarżone przepisy w ich aktualnym brzmieniu umożliwiają już teraz Komisji ich stosowanie w sposób bardziej prawidłowy i zgodny z Konstytucją” (SK 40/04)

<sup>57</sup> B. Ziemiński, *Pomieszczenie kompetencji*, Rzeczpospolita z 9 stycznia 2003 roku, cyt. za M. Florczak – Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 125

<sup>58</sup> M. Safjan, *O obowiązywaniu niekonstytucyjnych przepisów*, Rzeczpospolita 13 stycznia 2003 r.

Czy taką sytuację należy oceniać źle? Jeśli chodzi o wpływ na sądy, wydaje się, że jeśli Trybunał w ogóle odchodzi czasem od stanowiska, że przepisy mają być stosowane do momentu uchylecia, w tożsamy z wcześniejszym sposób, należałoby postulować, by określał dokładnie w jaki sposób to robić. Jednocześnie dochodzimy wtedy do punktu wyjścia, bowiem gdyby Trybunał określił jak dokładnie postępować, *de facto* dla praktyki orzeczniczej zmieniłby brzmienie przepisu, a więc znów wszedłby w kompetencje ustawodawcy.

W związku z tym, opowiedzieć się trzeba za zupełnie jasnym stanowiskiem w kwestii obowiązku stosowania przepisów o prolongowanej mocy obowiązującej, najlepiej mającym swoje odbicie w ustawie, tak jak ma to miejsce w przypadku trybunalskich ustaw niemieckiej i austriackiej.

Co się tyczy sytuacji wpływu Trybunału na ustawodawcę - stwierdzić należy, że wskazówki ze strony Trybunału mogą czasem okazać się przydatne, jeśli chodzi o unikanie sytuacji wtórnej niekonstytucyjności. Wydaje się, że dopóki nie nastąpiła praktyka „karania” ustawodawcy kolejnym orzeczeniem o niekonstytucyjności, jeżeli wybrał inną drogę niż zaproponowana przez Trybunał, nie ma tutaj dużego sporu kompetencyjnego, a może wręcz pożądana współpraca między organami władzy? Pogląd ten poddaję pod rozwagę.