

**Wykonywanie orzeczeń
Trybunału Konstytucyjnego
przez prawodawcę**

PIOTR RADZIEWICZ

Realizacja Programu

Analizy i rekomendacje dotyczące procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wykonywania orzeczeń Trybunału oraz kształtowania wizerunku i wiedzy o Trybunale,

w ramach którego wydano niniejszą publikację, była możliwa dzięki dotacji uzyskanej od Fundacji im. Stefana Batorego



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

00-215 Warszawa
ul. Sapieżyńska 10a
www.batory.org.pl

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.
Wersja elektroniczna znajduje się na stronie: inpris.pl.

Opracowanie redakcyjne i korekta
Agnieszka Bojarska

Projekt okładki
Filip Wejman

Copyright by INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa
00-031 Warszawa
ul. Szpitalna 5/5
inpris.pl
inpris@inpris.pl

ISBN 978-83-930427-1-5

Skład i druk
Tyrsa Sp. z o.o.
www.tyrsa.pl

Niniejszy raport jest drugim z cyklu trzech raportów dotyczących funkcjonowania w Polsce Trybunału Konstytucyjnego. Raport powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego przez Fundację im. Stefana Batorego.

Trybunał Konstytucyjny po 25 latach działania jawi się jako szczególnie ważny składnik polskiej demokracji. Przeanalizowaliśmy wybrane aspekty jego „otoczenia instytucjonalnego”. Mają one istotny wpływ na pozycję oraz percepcję społeczną Trybunału. Chodzi o wykonywanie wyroków Trybunału, informowanie o jego działalności oraz o szeroko rozumianą procedurę wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Cykl publikacji o Trybunale Konstytucyjnym inauguruje działalność INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa. Założony w 2009 r. Instytut prowadzi niezależne i interdyscyplinarne badania nad funkcjonowaniem prawa, rozwojem wspomagających instytucji i nowoczesnością regulacji. Misją INPRIS jest wykorzystanie nauki i informacji jako praktycznych narzędzi postępu społecznego i reform. Zależy nam na poprawie jakości prawa i standardów rządzenia. Szczególną potrzebę badań, a następnie zmian, wywołuje obserwacja organizacji procesu legislacyjnego, a także rozwoju instytucjonalnego administracji publicznej i sektora pozarządowego. Instytucje te powinny coraz lepiej wypełniać swoje zadania i świadczyć na rzecz społeczeństwa usługi wysokiej jakości.

Naszą działalnością chcemy przyczynić się do poprawy jakości badań i debaty publicznej na temat polityki prawa. Z naszych doświadczeń w pracach nad tworzeniem prawa w Polsce i na arenie międzynarodowej wynika, że istnieje wiele możliwości usuwania istniejących braków w procedurze tworzenia prawa oraz polepszania jakości debaty na ten temat.

Główne założenia INPRIS to:

- **Nauka jako praktyczne narzędzie postępu społecznego.** Interesuje nas wykorzystanie nauki prawa i innych dziedzin nauki dla wywołania pozytywnych zmian społecznych.

- **Interdyscyplinarność.** Uważamy za wskazane łączenie analizy prawniczej z dorobkiem innych nauk, w tym socjologii, ekonomii, psychologii społecznej oraz nauk o informacji.
- **Zastosowanie nowoczesnych technologii informatycznych w prawie.** Rozwiązania służące ułatwianiu dostępu do informacji, wymiany idei i poglądów, współpracy naukowej mogą mieć bezprecedensowy wpływ na poprawę jakości debaty publicznej, a następnie stanowienia i stosowania prawa, a także edukacji prawniczej i badań naukowych.
- **Badania empiryczne.** Uważamy, że dane empiryczne stanowią podstawę dobrych rozwiązań prawnych i reform.
- **Komparatystyka i współpraca międzynarodowa.** Chcemy wykorzystywać *know-how* na temat prawa z innych krajów i dzielić się polskim *know-how*.
- **Edukacja jako element reformy prawa.** Kształcenie młodych prawników interesuje nas nie tylko jako proces przekazywania informacji, ale jako propagowanie postaw użytkowników systemu prawnego. Chcemy wspierać organizację programów klinicznych (jak np. poradnie prawne), laboratoriów, symulacji, ćwiczeń praktycznych, badań z udziałem studentów, aby system prawny w Polsce współtworzyli rzetelni, kreatywni, przedsiębiorczy ludzie.

Zarząd INPRIS
Agata Waclawik-Wejman
Łukasz Bojarski
Filip Wejman
Grzegorz Wiaderek

Szanowni Państwo!

Niniejsze opracowanie powstało w ramach projektu *Analizy i rekomendacje dotyczące procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wykonywania orzeczeń Trybunału oraz kształtowania wizerunku i wiedzy o Trybunale*. Punktem wyjścia dla podjęcia decyzji o obszarze badań była dla nas refleksja na temat roli Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika praw i wolności obywatelskich oraz kontrolera innych gałęzi władzy, a celem strategicznym wzmocnienie pozycji i niezależności Trybunału potrzebnych do realizowania tej misji. Uznaliśmy, że w obecnej sytuacji trzy wybrane przez nas obszary zagadnień są szczególnie istotne.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny ma w pełni realizować swoją funkcję – kontroli konstytucyjności norm prawnych i wyeliminowania norm niezgodnych z Konstytucją z systemu prawa – jego orzeczenia muszą być sprawnie wykonywane. Tam gdzie wymaga to działań prawodawcy, naganna i niebezpieczna jest sytuacja, że przez lata nie realizuje się orzeczeń lub dopuszcza regularnie do opóźnień w wykonaniu wyroków. W takich sytuacjach rola Trybunału staje się fikcją, a konsekwencje zaniechań władzy ponoszą obywatele.

Trybunał Konstytucyjny to także ludzie – Sędziowie Trybunału. To, kim są i jakie kompetencje mają Sędziowie Trybunału, w oczywisty sposób wpływa na jakość jego orzecznictwa. Proces wyboru sędziów powinien być naszym zdaniem transparentny, umożliwiać debatę publiczną nad kandydaturami, wybór powinien dokonywać się spośród najlepszych, na podstawie rzetelnej oceny ich kompetencji. Kwestii analizy wyborów sędziów TK od 1985 r. poświęcony był drugi moduł badań, z którego wnioski przedstawiamy w odrębnym raporcie (dostępnym na stronie inpris.pl).

Wreszcie uznaliśmy, że poziom świadomości opinii publicznej na temat praktycznej roli Trybunału pozostaje niski. Prócz pożądanej debaty na temat roli Trybunału i jego orzecznictwa dochodzi także do ataków na Trybunał, które – wykraczając poza uprawnioną krytykę – podważają niezależność Trybunału i znaczenie jego orzeczeń. Uznaliśmy, że osobnej refleksji wymaga kwestia budowania wizerunku Trybunału, komu-

nikacji i informowania o jego działaniach i orzecznictwie. Czy jest to zadanie dla Trybunału, czy może innych instytucji? Jak wygląda kwestia informowania o pracy Trybunału obecnie? Tym zagadnieniom poświęcony był trzeci moduł projektu. Wnioski znalazły się w trzecim raporcie podsumowującym projekt (dostępnym na stronie inpris.pl).

Raport niniejszy autorstwa p. dra Piotra Radzewicza z INP PAN podsumowuje badania w ramach modułu dotyczącego wykonywania orzeczeń TK. W jego treści znajdują Państwo wiele ciekawych wniosków i szereg rekomendacji zmian. Prócz rozważań teoretycznych dr Radzewicz omawia w części *Zagadnienia praktyki* szczegółowo przeanalizowany bogaty materiał empiryczny, zgromadzony w postaci bazy danych w ramach badań.

Zachęcając do lektury wyrażam nadzieję, że głos ten będzie ważny w dyskusji dotyczącej powołania efektywnego modelu wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Łukasz Bojarski
Koordynator programu

Spis treści

I. Wprowadzenie	9
II. Pojęcie wykonywania orzeczeń TK	13
III. Procedury wykonywania orzeczeń TK	31
IV. Zagadnienia praktyki	40
V. Podsumowanie i wnioski	62

Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę

PIOTR RADZIEWICZ^{*}

I. Wprowadzenie

1. Przedmiotem opracowania jest analiza wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez organy władzy publicznej. Sprawna implementacja rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego jest jednym z warunków funkcjonowania całego systemu kontroli konstytucyjności prawa, stanowi jego zwornik przesądający o efektywności i realnym oddziaływaniu ustawy zasadniczej na procesy społeczno-gospodarcze. Bez wątpienia świadczy także o jakości i stopniu rozwoju instytucji demokratycznego państwa prawnego. Bez tego rodzaju „egzekucji” byłoby trudno wcielić w życie standardy konstytucyjne oraz chronić prawa i wolności jednostki. Z kolei aby wyroki nie miały charakteru fasadowego, muszą istnieć procedury umożliwiające przeniesienie ich istoty do aktów normatywnych — źródła prawa powszechnie obowiązującego. Nie wszystkie z wyroków wywołują bowiem adekwatne skutki prawne już przez samo opublikowanie w dzienniku urzędowym.

^{*} Piotr Radzewicz jest prawnikiem, doktorem nauk prawnych, pracuje na stanowisku adiunkta w Instytucie Nauk Prawnych PAN. W swoich badaniach naukowych koncentruje się na prawie konstytucyjnym i zagadnieniach tworzenia i wykładni prawa.

Autor dziękuje Radosławowi Tymińskiemu za pomoc w przygotowaniu bazy danych i zbieraniu informacji do analizy.

W tym kontekście konieczność interwencji prawodawcy jest skorelowana z funkcją orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, którego każda wypowiedź o prawie powinna być przedmiotem starannej analizy i namysłu organów odpowiedzialnych za czynności legislacyjne. W opracowaniu został odtworzony mechanizm dochodzenia do „efektu”, jakim jest ustawa wykonująca orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ze szczególnym uwypukleniem następujących etapów: monitorowanie orzecznictwa przez organy państwa — planowanie prac legislacyjnych — projektowanie zmian w akcie normatywnym — uchwalenie i wejście w życie ustawy realizującej orzeczenie.

Asumpt do badań nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dały również pojawiające się w ostatnim czasie inicjatywy Senatu i Rady Ministrów (Rządowego Centrum Legislacji), które — według pomysłodawców — miały przyczynić się do zlikwidowania wieloletnich zaległości legislacyjnych, a także usprawnić bieżące prace — między innymi przez stworzenie specjalnych procedur wykonawczych. Niniejszy raport stara się udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zamierzenia te udało się osiągnąć.

Zasadniczym celem opracowania było jednak ustalenie stanu faktycznego, jeśli chodzi o *modus procedendi* ustawodawcy i innych organów państwa biorących udział w tworzeniu prawa (w tym ich współpracy, podziału zadań, efektywności wewnętrznych procedur, terminowości dokonywania poszczególnych czynności) i — na tym tle — zdiagnozowanie podstawowych dysfunkcji, które utrudniają wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

2. Analizie zostały poddane wyroki Trybunału Konstytucyjnego co do *meritum* wydane w trybie kontroli następczej, które miały znaczenie z punktu widzenia tematu opracowania. Chodzi więc o wszystkie rozstrzygnięcia o tzw. prostej niezgodności ustawy („przepis X ustawy jest niezgodny z przepisem Y Konstytucji”), wyroki zakresowe stwierdzające zgodność lub niezgodność przepisu ustawy („przepis X jest zgodny/niezgodny z przepisem Y Konstytucji w zakresie Z”), wyroki interpretacyjne stwierdzające zgodność lub niezgodność przepisu ustawy („przepis X jest zgodny/niezgodny z przepisem Y Konstytucji w rozumieniu Z”), a także postanowienia sygnalizacyjne do ustaw.

Poza zakresem zainteresowania pozostały więc między innymi wyroki o tzw. prostej zgodności ustawy (Trybunał Konstytucyjny potwierdza w ten sposób, że kontrolowana regulacja nie budzi wątpliwości konstytucyjnej).

tuczynnych), wyroki wydawane w kontroli prewencyjnej (dotyczą one ustaw, które jeszcze nie weszły w życie, a procedura ich rozpatrywania i — ewentualnie — późniejszego korygowania przez Sejm jest na tyle specyficzna, że powinna stanowić odrębne zagadnienie badawcze), wyroki odnoszące się do rozporządzeń i innych niż ustawy aktów normatywnych podlegających kognicji Trybunału (np. uchwał sejmowych), orzeczenia o zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz rozstrzygające spory kompetencyjne pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa.

3. Zakres czasowy opracowania obejmuje okres między 19 października 2005 r. (dzień rozpoczęcia V kadencji Sejmu) a 31 grudnia 2008 r. Przedmiotem badania były projekty ustaw wykonujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (skierowane do Sejmu), które zostały wydane przez Trybunał we wspomnianym okresie (zob. dalej pkt IV). Takich orzeczeń, wyselekcjonowanych na potrzeby niniejszego raportu, było w sumie 173 (160 wyroków i 13 postanowień sygnalizacyjnych). Wszystkie z nich, wraz z zainicjowanymi w celu ich wykonania projektami ustaw, zostały poddane analizie jakościowej (zgodnie z kwestionariuszem zawierającym zagadnienia problemowe „mierzące” praktykę wykonawczą), a następnie zebrane w bazie danych, która służyła opracowaniu statystyk.

W założeniu baza danych była narzędziem operacyjnym, służącym merytorycznej analizie problematyki wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (na potrzeby raportu). Na podstawie zgromadzonych w niej informacji określono między innymi relacje czasowe wykonywania orzeczeń (tempo reakcji organów państwa na orzeczenie), skuteczność (efektywność) inicjatyw ustawodawczych (np. liczba niezakończonych postępowań legislacyjnych, przekraczanie terminów zakreślanych przez Trybunał), profesjonalizm prowadzonych procedur (np. dublowanie prac legislacyjnych na ten sam temat, „obładowywanie” ustaw dodatkowymi przepisami niemającymi związku z wykonaniem orzeczenia), koordynację działania organów odpowiedzialnych za tworzenie prawa (np. wetowanie ustaw wykonujących orzeczenia), podział zadań i specjalizację merytoryczną organów państwa (np. które podmioty inicjują ustawy wykonujące orzeczenia).

Prezentacja danych statystycznych była więc środkiem, a nie celem, opracowania. Dane te obrazują tendencje procesów wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Pozwalają również ocenić trafność i racjonalność obowiązujących przepisów prawnych w tym zakresie.

4. Źródłami danych, które posłużyły do uzupełnienia bazy danych i sporządzenia opracowania, były powszechnie dostępne informacje pochodzące od organów państwa zajmujących się — szeroko pojętymi — zagadnieniami tworzenia prawa oraz znajdujące się między innymi w bibliotekach zestawienia statystyczne i opracowania naukowe.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (sentencja wraz z uzasadnieniem) są publikowane w oficjalnym wydawnictwie Trybunału Konstytucyjnego („Zbiór Urzędowy”), które jednak ukazuje się z pewnym opóźnieniem. Dlatego były one uzyskiwane również ze strony www Trybunału (<http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm>) oraz nośnika elektronicznego zawierającego orzecznictwo, cyklicznie wydawanego przez Biuro Trybunału Konstytucyjnego (dostępny m.in. w bibliotece, w siedzibie Trybunału).

Informacje o procesie legislacyjnym projektów ustaw wykonujących wyroki są publikowane w ogólnie dostępnych bazach danych Sejmu na stronie: www.sejm.gov.pl. Bazy te są aktualizowane; znajdują się w nich wszystkie istotne dokumenty w formacie *.pdf (skany oryginałów) albo *.doc (np. projekty ustaw, sprawozdania z prac komisji sejmowych, uchwały Senatu, wnioski Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy itd.). Pomocniczo informacje o procesie legislacyjnym projektów senackich były wyszukiwane w powszechnie dostępnych zestawieniach na stronie: www.senat.pl. (aktualizowane na bieżąco).

Z kolei dane o planach legislacyjnych Rady Ministrów, założeniach projektów ustaw, projektach ustaw zmierzających do wykonania orzeczeń są zamieszczane na ogólnodostępnych stronach www Rządowego Centrum Legislacji, Ministerstwa Sprawiedliwości i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (m.in. w „Biuletynie Informacji Publicznej” tych organów).

Przedmiot analiz stanowiły również materiały statystyczne Trybunału Konstytucyjnego, wydawane cyklicznie przez jego Biuro, oraz publikacje Kancelarii Senatu o wykonywaniu orzeczeń przez Senat.

5. Tekst raportu został podzielony na pięć części. W pierwszej omówiono przedmiot, cel i zakres opracowania oraz elementy metodyki badań empirycznych. Druga część raportu to ustalenia teoretycznoprawne, wyjaśniające znaczenie pojęcia „wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”, historia posługiwania się tym terminem w polskim porządku prawnym oraz jego znaczenie ustrojowe dla funkcjonowania instytucji państwowych i ochrony praw i wolności jednostki. Trzecia część została

poświęcona analizie procedur wykonawczych obowiązujących w organach państwa odpowiedzialnych za tworzenie prawa. W czwartej części zaprezentowano statystyki przedstawiające praktykę wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Rozdział ten jest efektem badań procesów legislacyjnych i korelowania informacji zgromadzonych w bazie danych. Raport zamyka podsumowanie i wnioski końcowe, w tym postulaty *de lege ferenda*.

II. Pojęcie wykonywania orzeczeń TK

1. Termin „wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” nie został zdefiniowany w obowiązujących przepisach prawnych, jego sens normatywny w zasadniczym stopniu jest rezultatem ustaleń nauki prawa i pozaorzeczniczej aktywności samego Trybunału Konstytucyjnego.

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. o wykonywaniu orzeczeń sądu konstytucyjnego wspominała — podjęta na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹ — uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym². Zgodnie z art. 47 tejże uchwały, który został zamieszczony w rozdziale 8 zatytułowanym „Wykonywanie orzeczeń”, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uznające akt ustawodawczy za niezgodny z Konstytucją „podlegały wykonaniu” po ich doręczeniu organowi, który wydał zakwestionowany akt; o wykonaniu orzeczenia właściwy organ miał obowiązek niezwłocznie poinformować prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność aktu ustawodawczego doręczano Sejmowi, który był zobowiązany do ich rozpatrzenia nie później niż w ciągu sześciu miesięcy. Jeśli Sejm uznał orzeczenie za zasadne, dokonywał niezbędnych zmian legislacyjnych albo uchylał ustawę w części bądź całości. Od momentu podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny uchwały wykładniczej z 20 października 1993 r. utrzymała się również reguła, że Sejm *ma obowiązek rozpatrzenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia orzeczenia Sejmowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a orzeczenie o niezgodności ustawy z Konstytucją, które nie zostało rozpatrzone przez Sejm w terminie sześciu miesięcy [...], ma (zachowuje) moc obowiązującą i powoduje uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw*

¹ Dz.U. Nr 22, poz. 98 ze zm.

² Dz.U. Nr 39, poz. 184 ze zm.

obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy³. W przypadku, gdy Sejm uznał akt objęty orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za zgodny z Konstytucją, podejmował uchwałę oddalającą orzeczenie, co z kolei powodowało, że sprawa, która była przedmiotem kontroli konstytucyjności, nie mogła być ponownie rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny⁴.

W ówczesnym systemie prawnym wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wspomniane w przywołanym wcześniej art. 47 uchwały Sejmu z dnia 31 lipca 1985 r., było ściśle związane z ich nieostatecznym charakterem⁵ i stanowiło finalny etap konstytucyjnej procedury mającej na celu przesądzenie *a casu ad casum* o mocy wiążącej rozstrzygnięcia Trybunału. Postępowanie to dotyczyło sytuacji, gdy orzeczenie jeszcze nie weszło w życie (nie stało się wiążące), a organ władzy ustawodawczej mógł je „oddalić”. Pojęcie wykonania zostało więc w tym przypadku zastosowane w nieco innym kontekście niż w późniejszych regulacjach. Obowiązek wykonania co prawda ciążył na organie państwa, który wydał ustawę niezgodną z Konstytucją, a jednym ze sposobów wykonania było uchylene podważonego unormowania albo jego modyfikacja, niemniej cała procedura miała odmienny charakter prawny niż typowe czynności ustawodawcy podejmowane po wejściu w życie „negatywnego” orzeczenia sądu konstytucyjnego o mocy powszechnie obowiązującej. Co równie istotne,

art. 47 uchwały Sejmu z 31 lipca 1985 r., wprowadzając do języka prawnego termin „wykonywanie orzeczenia TK”, nie stanowił źródła obowiązków wykonawczych dla organów, które wydały niekonstytucyjny akt normatywny, lecz w tym zakresie odsyłał do regulacji ustawowej. [...] Żaden przepis tej uchwały, będącej aktem prawa wewnętrznego, nie mógł bowiem samodzielnie nakładać obowiązków na inne organy państwowe niż Trybunał Konstytucyjny i jego organy wewnętrzne⁶.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. konwencja terminologiczna języka prawnego w odniesieniu do zagadnień wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie uległa zasadniczym zmianom. W szczególności nie nastąpiła konstytucjonalizacja pojęcia wykonywania ani

³ Sygn. akt W 6/93.

⁴ Art. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

⁵ Zob. art. 33a ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (tj. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.).

⁶ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 47–48. Zob. też Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. — doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006, s. 274–278.

nie został unormowany *explicite* tryb postępowania w tym zakresie przez władze publiczne. Ustrojodawca dostrzegł natomiast zmianę paradygmatu skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i poświęcił temu zagadnieniu odrębny przepis przejściowy Konstytucji, w którym przesądził, że: *W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nie dotyczy to orzeczeń wydanych w następstwie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego* (art. 239 ust. 1 Konstytucji⁷).

Od momentu, kiedy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do ustaw stały się ostateczne, zagadnienie ich wykonywania zyskało nowy wymiar. Rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego nie można było już bowiem „odrzucić” w głosowaniach w Sejmie, ale stały się one samoistnym i niezależnym od woli innych organów państwa (w tym organów władzy ustawodawczej) elementem porządku konstytucyjnego, bezpośrednio i definitywnie oddziałującym na sferę stanowienia prawa. Ustawodawca stanął więc przed zadaniem, które do tej pory nie miało precedensu. Musiał przewartościować swoją dotychczasową pragmatykę i od doświadczeń podmiotu niepodzielnie decydującego o merytorycznym kształcie ustaw przejść do modelu kooperatywnego, zakładającego wymianę informacji, poszanowanie wyłącznych kompetencji sądu konstytucyjnego i współdziałanie.

Wraz z wejściem w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. w przepisach rangi ustawowej po raz pierwszy pojawiło się również samo pojęcie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. We wspomnianej ustawie został zamieszczony rozdział 3, którego tytuł („Zasady i tryb orzekania oraz wykonywania orzeczeń”) sugerował, że znalazło się tam kompleksowe uregulowanie zagadnień dotyczących realizowania wyroków Trybunału przez ustawodawcę. W rzeczywistości rozdział ten nie zawierał i nie zawiera żadnego postanowienia na ten temat. Ten osobliwy zabieg legislacyjny powoduje, że ustawa o Trybunale Konstytucyjnym *de facto* niewiele wyjaśnia, jeśli chodzi o zakres normowania tytułowego sformułowania („wykonywanie orzeczeń”) oraz obowiązki organów państwa w tej materii. Końcowe przepisy rozdziału (art. 78–81) określają jedynie zasady ogłaszania orzeczenia w dzienniku

⁷ Zob. też art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

urzędowym oraz kwestie techniczne — doręczanie odpisów orzeczeń uczestnikom postępowania.

Zarazem należy odnotować, że Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego⁸ nakłada na organ pomocniczy Trybunału Konstytucyjnego (Biuro TK) obowiązek prowadzenia rejestru, badań i analiz wykonywania (*scil.* realizacji) wyroków Trybunału „w działalności prawodawczej organów właściwych ze względu na rodzaj [zakwestionowanego] aktu normatywnego” (zob. § 56 ww. uchwały i tytuł jej Działu VII). Zadanie to ma charakter wewnętrzny, a sporządzone w tym trybie opracowania są kierowane przede wszystkim do sędziów Trybunału Konstytucyjnego; zawierają one materiał obrazujący efektywność działalności orzeczniczej oraz reakcje organów państwa, uczestniczących w procesach tworzenia prawa, na wyroki sądu konstytucyjnego⁹.

Z kolei w znaczeniu najbliższym swej prawnej istocie wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zostało uregulowane w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. — Regulamin Senatu¹⁰. Uchwałą z dnia 9 listopada 2007 r.¹¹ Senat dodał do swojego regulaminu nowy Dział IXa (art. 85a-85f), przyjmując w ten sposób specjalną procedurę podejmowania senackich inicjatyw ustawodawczych wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zmiana ta jednocześnie umocniła rolę Komisji Ustawodawczej Senatu, która stała się ciałem selekcyjnym wyroki Trybunału Konstytucyjnego, a także koordynującym całość prac przygotowawczych i legislacyjnych Izby dotyczących tzw. materii wykonawczej. Kluczowy w tym zakresie wydaje się art. 85a Regulaminu Senatu, zgodnie z którym: *Marszałek Senatu kieruje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: 1) o niezgodności ustawy lub jej części, 2) o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie, 3) sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej — do Komisji Ustawodawczej, zlecając jej zbadanie konieczności podjęcia*

⁸ M.P. Nr 72, poz. 720.

⁹ Monitoring i analiza wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego były prowadzone również na gruncie poprzednio obowiązującego regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (por. § 38 Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego; tj. M.P. z 2001 r. Nr 41, poz. 668 ze zm.).

¹⁰ Tj. M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 ze zm.

¹¹ M.P. Nr 86, poz. 925.

działań ustawodawczych [...]. W przypadku przepisów senackich nie ma wątpliwości, że odnoszą się one do czynności prawodawczych, których przesłanką są orzeczenia sądu konstytucyjnego wywołujące określone następstwa w ustawach. Ujęcie to jest zatem bliskie konstytucyjnym założeniom eksponującym obowiązek wykonywania orzeczeń, aby mogły one w sposób maksymalny przełożyć się na praktykę stosowania prawa i działalność legislacyjną ustawodawcy. Uchwalając odpowiednie projekty ustawy Senat proponuje więc przepisy zgodne z Konstytucją w miejsce tych, które — w całości lub części — zostały uchylone przez Trybunał Konstytucyjny.

2. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego to obowiązek o charakterze publiczno-prawnym, w odpowiednich proporcjach ciężący na wszystkich podmiotach, które dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej lub innymi kompetencjami z zakresu tworzenia prawa (postępowania prawodawczego)¹². Jak wskazuje M. Florczak-Wątor:

[Wykonywanie] to pojęcie autonomiczne, którego nie można utożsamiać z analogicznymi pojęciami funkcjonującymi na gruncie procedury cywilnej, karnej wykonawczej, administracyjnej czy sądownoadministracyjnej. Po pierwsze, wykonalne w ramach tych procedur są tylko takie orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, które formułują obowiązek określonego działania lub zaniechania ich adresatów. Orzeczenie TK bezpośrednio takiego obowiązku nie statuuje, a obowiązek jego przestrzegania wynika z tego, że ma ono moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, wykonanie orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych następuje w drodze odpowiednich procedur egzekucyjnych (egzekucja sądowa lub administracyjna), podczas gdy żadnej z tych procedur nie można wykorzystać do wykonywania orzeczenia TK. Po trzecie, przymusowe wykonanie orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej następuje dopiero wówczas, gdy adresat rozstrzygnięcia nie wywiąże się z nałożonego na niego przez sąd lub organ administracji obowiązku określonego działania lub zaniechania. W przypadku orzeczeń TK ich wykonywanie nie jest uwarunkowane uprzednim stwierdzeniem niezgodnego z ich treścią działania prawodawcy lub organu stosującego prawo¹³.

¹² K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tworzenie ustaw*, [w:] *Z prac Rady Legislacyjnej. Materiały z Konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 48; M. Safjan, *Wyroki nie zawsze powszechnie obowiązujące*, „Rzeczpospolita” z 16 VIII 2004 r.; M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 51–55; *idem*, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 173–179; B. Zdziennicki, *Ochrona konstytucyjnych praw i wolności przy zmianach w porządku prawnym (znaczenie czynnika czasu dla zasady praworządności)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 50–51.

¹³ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 51–52. Podobnie *idem*, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 86–87.

Na odrębności wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w relacji do innych aktów stosowania prawa, zwraca uwagę również W. Płowiec¹⁴.

Autonomiczny charakter pojęcia wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości. W konsekwencji ustalenie jego zakresu znaczeniowego nie jest uzależnione od sposobu rozumienia instytucji prawnych o tej samej nazwie funkcjonujących na gruncie ustawodawstwa zwykłego (nie jest predefiniowane przez znane ustawowe procedury wykonawcze), ale musi zostać przeprowadzone niezależnie, biorąc za punkt wyjścia przede wszystkim unormowania konstytucyjne i specyfikę działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. W piśmiennictwie akcentuje się przy tym rozróżnienie na pozytywny i negatywny aspekt wykonywania, z czym wiążą się nieco inne powinności organów państwa. Aspekt pozytywny to obowiązek dokonania takich zmian w systemie prawa, które zagwarantują jego zupełność i spójność; negatywny — to zakaz stanowienia przepisów obarczonych wadą, z powodu której wcześniejsza regulacja została uznana za niezgodną (zakaz przywracania niekonstytucyjnych regulacji)¹⁵. Podobna dychotomia obowiązków władz publicznych jest eksplikowana również przez sam Trybunał Konstytucyjny, który w dorocznym *Informacjach o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*¹⁶, powołując się na konkretne przykłady wadliwie zaprojektowanych ustaw, przypomina, że jego dorobek orzeczniczy (*acquis constitutionnel*) zawiera kwantum wiedzy o granicach swobody ustawodawcy i znaczeniu norm konstytucyjnych, a przez to stanowi wzorzec dla prac legislacyjnych także *pro futuro*.

Spośród definicji wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego warto wspomnieć o tych, które sytuują tę instytucję w sferze stanowienia prawa. Bezsprzecznie bowiem wykonywanie orzeczeń jest również powinnością organów stosujących prawo, takich jak np. sądy powszechne, czy organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Podmioty te są obowiązane podporządkować się wyrokom Trybunału Konstytucyjnego i w praktyce wdrażać je przez odpowiednią zmianę podstawy rozstrzyganych przez nie spraw (o ile jest to w konkretnym

¹⁴ W. Płowiec, *Uwagi o „wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” przez prawodawcę*, Warszawa 2006, Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Zespół Orzecznictwa i Studiów, materiał powielony, s. 4.

¹⁵ *Ibidem*. Podobnie M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 173–174.

¹⁶ Por. np. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 r.*, Warszawa 2008, s. 99–100.

przypadku dopuszczalne), bądź też — na przykład — reinterpretację przepisów. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oddziałuje na porządek prawny wielowymiarowo, wykraczając poza relacje sąd konstytucyjny — ustawodawca. I tak — wracając do definicji omawianego pojęcia — sam Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że wykonywanie jego orzeczeń to „ogół działań koniecznych dla przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją”¹⁷. Podobne stanowisko zaprezentował K. Działocha, według którego „pod pojęciem «wykonywania» wyroków TK rozumie się wszelkie działania, jakie są konieczne dla przywrócenia stanu zgodności prawa z Konstytucją, podejmowane przez organy mające kompetencje stanowienia prawa”¹⁸. Z kolei zdaniem M. Florczak-Wątor „wykonanie orzeczenia TK polega na usunięciu niezgodności między normami uznanyymi mocą tego orzeczenia za wzajemnie sprzeczne”¹⁹.

We wszystkich cytowanych źródłach przyjmuje się, że wykonanie orzeczenia to „operacja” polegająca na korekcie aktu normatywnego, który po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego stracił walor funkcjonalności jako element systemu prawa; został derogowany w całości lub części (np. w zakresie bądź określonym rozumieniu), a przez to stanowi regulację wadliwą zarówno z punktu widzenia strukturalnej koherentności i zupełności (w systemie prawa), jak również ochrony praw i wolności jednostki (jeśli dotyczył tej materii). Należy zgodzić się z tym ujęciem, ponieważ w polskim modelu kontroli konstytucyjności prawa sfera obowiązywania aktów normatywnych ma charakter pierwszoplanowy. Nawet w przypadku skargi konstytucyjnej i pytań prawnych sądów, a więc tych procedur, które niejako z natury są ściślej związane z realiami konkretnej sprawy albo indywidualnym interesem skarżącego, Trybunał Konstytucyjny nie jest władny przenieść swojego rozstrzygnięcia również na akt stosowania prawa, podjęty na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Orzeczenie ingeruje bezpośrednio w treść lub brzmienie zakwestionowanego aktu normatywnego i na tym obszarze aktualizują się też podstawowe powinności organów państwa związane z koniecznością implementacji (wykonania) rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

3. Obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stanowi konsekwencję jego pozycji ustrojowej, jako „sądu prawa” odpowiedzialnego za kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych. W pol-

¹⁷ *Ibidem*, s. 99.

¹⁸ K. Działocha, *op. cit.*, s. 48.

¹⁹ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 52.

skim porządku prawnym Trybunał jest jedynym podmiotem, któremu przysługuje uprawnienie oceny legalności, a także możliwość uchylania przepisu ustawy ze skutkiem *erga omnes*. Owa szczególna kompetencja pozwala traktować sąd konstytucyjny w kategoriach organu, którego decyzje mają walor prawotwórczy lub o skutkach zbliżonych do wypowiedzi prawodawcy. Nie bez znaczenia dla praktycznej skuteczności rozstrzygnięć Trybunału pozostaje również ich charakter prawny oraz zakres oddziaływania. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji *orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne*. Oznacza to, że wiążą one wszystkie podmioty, zarówno organy władzy publicznej, jak też podmioty prawa prywatnego. Od ostatecznego orzeczenia Trybunału nie można się odwołać, unieważnić go albo wzruszyć w inny sposób.

Wiążący (ostateczny) charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz także w obowiązku ich wykonywania. W niektórych systemach prawnych sposób wykonywania orzeczenia może być określony przez sam trybunał (§ 35 ustawy o FTK, art. 92 ustawy hiszpańskiej). Ustawa austriacka zobowiązuje prezydenta Republiki do zapewnienia wykonywania orzeczeń (art. 146 ust. 2 konstytucji), zaś ustawa włoska szerzej normuje tylko egzekucję orzeczeń podjętych w postępowaniu o naruszenie konstytucji (art. 31 ustawy z 1962 r.). Słusznie też wprowadza się regułę ogólną, że w krajach, w których większość rozstrzygnięć trybunału polega na ogólnej wypowiedzi co do ważności (konstytucyjności) lub sposobu wykładni określonego przepisu, ich wykonanie rozwiązuje się niejako samoczynnie przez fakt urzędowej publikacji (tzw. samowykonalność orzeczeń)²⁰.

Prawny nakaz wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek nieunormowany *expressis verbis* w przepisach polskiej ustawy zasadniczej, rekonstruowany jest również z: art. 2 (zasada państwa prawnego i wyprowadzane z niej szczegółowe zasady — konsekwencje), art. 7 (zasada legalizmu) i art. 8 ust. 1 Konstytucji (nadrzędność Konstytucji w systemie źródeł prawa)²¹. Suma przywołanych regulacji

²⁰ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 158–159; Z. Maciąg, *op. cit.*, s. 280–281; S. Stačokas, *Realizacja aktów prawnych sądu konstytucyjnego Republiki Litewskiej i ich wpływ na system prawny*, [w:] *Realizacja orzeczeń trybunałów konstytucyjnych i ich wpływ na system prawny*, Vilnius 2007, s. 123–126.

²¹ K. Działocha, *op. cit.*, s. 48; *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 83 (także *Informacje za lata: 2007, 2004*); M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 86, 88.

konstytucyjnych pozwala postawić tezę, że zmiana prawa jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest czynnością „jakościowo” odmienną od zwykłych nowelizacji aktów normatywnych, inicjowanych przez uprawnione podmioty w celu realizowania polityki państwa. Tworzenie prawa jako narzędzie władzy politycznej cechuje bowiem daleko posunięta swoboda oceny co do potrzeby, celowości, trafności czy też racjonalności danego zamierzenia legislacyjnego. Uprawnione podmioty mogą wnieść projekt ustawy i doprowadzić do jego uchwalenia, jak też odstąpić od czynności prawodawczych, uznając, że obowiązujący stan prawny nie wymaga korygowania. W tym kontekście należy rozróżnić możliwość zmiany prawa powodowaną wyborczymi zobowiązaniami czy np. programem rządu i obowiązek prawny usunięcia luk i niespójności w ustawie, wobec której zapadło „negatywne” orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Ten drugi przypadek i związana z nim powinność władzy publicznej uchyla rozważania o konieczności czy też potrzebie ingerencji prawodawczej. Jest oczywiste, że powszechnie obowiązujący i ostateczny werdykt sądu konstytucyjnego musi zostać implementowany do systemu prawa, nawet wbrew bieżącej kalkulacji politycznej czy krytycznej ocenie co do *meritum* zapadłego rozstrzygnięcia. Jeszcze innym zagadnieniem jest natomiast sposób wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i wielość potencjalnych kierunków sanacji niekonstytucyjnego stanu prawnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że — dotyczy to również wykonywania orzeczeń — zwykle istnieje kilka równoległych modeli zmiany ustawy, akcentujących inne priorytety i odwołujących się do odmiennych założeń. Wybór jednego z nich dokonywany jest na podstawie dodatkowych kryteriów, najczęściej o charakterze pozaprawnym, odwołujących się do politycznych celów oraz kalkulacji ekonomicznych, społecznych, światopoglądowych itp. Swoisty charakter derogacji przepisu ze względu na jego niezgodność z Konstytucją podkreślany jest również w doktrynie prawa. Według M. Safiana:

eliminacja przepisu z systemu prawnego w wyniku wyroku TK następuje ze szczególnego powodu, jakim jest niekonstytucyjność przepisu — a więc jego wadliwość, naruszenie standardów prawnych zawsze hierarchicznie wyższych niż kontrolowany przepis. Jest on więc uchylany nie dlatego, że zmieniła się sytuacja, że wystąpiły określone powody merytoryczne, ale dlatego, że już wcześniej nie odpowiadał określonym powodom konstytucyjnym. Jest to więc zawsze eliminacja z systemu swego rodzaju normatywnej patologii, która w ogóle nie powinna w systemie prawnym zaistnieć²².

²² M. Safjan, *Zasięg czasowy obowiązywania orzeczeń*, „Rzeczpospolita” z 28 I 2002. Zob. też *idem*, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 4, 12–13; K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 3, 7–8; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 134 oraz s. 50, 72.

Wszystko to pozwala stwierdzić, że eliminowanie przez sąd konstytucyjny przepisów stanowi reakcję na naruszenie zasady nadrzędności konstytucji i zaburzenie hierarchicznej zgodności systemu prawa. „Derogacja trybunalska” — ze swej istoty — nie służy prowadzeniu polityki państwa *sensu stricto* przez zmianę powszechnie obowiązujących przepisów, chociaż jak każda taka zmiana niesie w sobie potencjał prawotwórczy, a jej skutki wykraczają poza li tylko kontekst normatywny (wpływają na prawa i wolności, odnoszą się do różnych przejawów życia zbiorowego). W tym sensie uchylenie przepisu w ramach kontroli konstytucyjności prawa może mieć zbliżone znaczenie merytoryczne (np. dla sytuacji prawnej jednostki) do uchwalenia nowelizacji ustawy przez parlament. Motywem „derogacji trybunalskiej” nie jest jednak przekonanie o potrzebie odmiennego uregulowania danej dziedziny spraw, tylko konieczność usunięcia wad systemu prawa, przywrócenie jego hierarchicznej zgodności, a także ochrona praw i wolności jednostki.

Znaczenie oraz ranga obowiązku wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły niektórych autorów do powiązania zaniechań (opieszałości) ustawodawcy przy wdrażaniu rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego z sankcją odpowiedzialności z tytułu bezprawia legislacyjnego (art. 77 ust. 2 Konstytucji) lub nawet deliktem konstytucyjnym (art. 198 Konstytucji)²³. Zagadnienia te są dyskutowane w piśmiennictwie i również na tym tle wykonywanie orzeczeń jawi się jako istotny element systemu kontroli konstytucyjności prawa — zwornik całej koncepcji. Realne oddziaływanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na stosunki społeczne w zasadniczym stopniu jest bowiem funkcją aktywności ustawodawcy, który powinien szybko i adekwatnie przenosić istotę „trybunalskiego” rozstrzygnięcia do prawa stanowionego (ustawy).

4. Obowiązek prawny wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie wynika z treści samego orzeczenia, ale jest konsekwencją ogólnosystemową, został unormowany *implicite* w szeregu norm konstytucyjnych (zob. wcześniej pkt II.3). Nie wszystkie orzeczenia wymagają także interwencji prawodawcy, część z nich powoduje bezpośrednie następstwa w sferze obowiązywania prawa w taki sposób, że dla zgodnego z Konstytucją stosowania przepisów dodatkowa nowelizacja nie jest niezbędna. Samowykonalny charakter orzeczeń — zwłaszcza w przypadku niektórych postaci sentencji — pozwala wyodrębnić kategorię rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, które są efektywne niezależ-

²³ K. Działocha, *op. cit.*, s. 48; Z. Maciąg, *op. cit.*, s. 280.

nie od działań ustawodawcy. Nie zmienia to jednak faktu, że zasadnicza ich część wymaga uchwalenia stosownych przepisów, bo dopiero te gwarantują pełną implementację *meritum*.

Wspomniana wielość formuł wyrokowania (rodzajów sentencji), z których w praktyce korzysta Trybunał Konstytucyjny, w procesie wykonywania orzeczeń niesie różnego rodzaju implikacje dla techniki legislacyjnej, istotnie wpływając także na zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy. W typowych przypadkach orzeczenie odnosi się do konkretnej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego (przepisu). Wejście w życie takiego orzeczenia powoduje uchylenie przepisu lub potwierdza jego zgodność. Niekiedy Trybunał decyduje się jednak na sformułowanie sentencji w sposób odbiegający od „prostego” schematu: przepis zgodny lub niezgodny z przepisem o wyższej mocy prawnej. Powołując się na obowiązek przestrzegania w trakcie kontroli konstytucyjności prawa zasady wstrzemięźliwości sędziowskiej i nakazu wykładni aktów normatywnych w zgodzie z Konstytucją, Trybunał uznaje zgodność lub niezgodność przepisu w określonym zakresie lub określonym rozumieniu („wyroki zakresowe” lub „wyroki interpretacyjne”). Oznacza to, że rozstrzygnięcie skierowane jest do normy prawnej, wyprowadzonej z przepisów stanowiących przedmiot kontroli.

Posłużenie się przez Trybunał techniką „wyroku zakresowego” lub „wyroku interpretacyjnego” powoduje, że nawet przy stwierdzeniu niekonstytucyjności lub nielegalności przepisu w sensie formalnym pozostaje on w systemie prawa (jednostka redakcyjna tekstu aktu normatywnego nie zostaje derogowana), uchylana jest natomiast zawarta w nim norma prawna (jedna z norm prawnych mających — potencjalnie — źródło w treści przepisu) w określonym zakresie przedmiotowym lub podmiotowym. Innymi słowy zostaje ustanowiony powszechnie obowiązujący zakaz „odczytania” i stosowania przepisu w sposób sprzeczny z dyspozycją orzeczenia. Na swoistość obowiązków ustawodawcy w przypadku wyroków „interpretacyjnych” i „zakresowych” zwrócił uwagę sam Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że:

O tym, że wraz z wydaniem i ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostaje zapewniony stan konstytucyjności, można mówić z reguły wówczas, gdy Trybunał stwierdził zgodność zaskarżonej regulacji prawnej z przytoczonym wzorcem kontroli. Kiedy jednak takie stwierdzenie zostaje w wyroku TK obwarowane przyjęciem określonej wykładni przepisu, dla prawodawcy powinno to stanowić sygnał o potrzebie rozważenia ewentualnego sprecyzowania tego przepisu ze względu na zasadę pewności prawa. Z zasady tej wynika postulat interwencji prawodawcy szczególnie wtedy, gdy Trybunał orzekł o niezgodności badanego przepisu nie w całości, lecz w określonym — czasowo, podmiotowo lub przedmiotowo

— zakresie jego stosowania, dokonując wprawdzie ingerencji w treść przepisu, ale nie zmieniając jego brzmienia (TK nie ma kompetencji do działania tak, jak działa prawodawca pozytywny)²⁴.

Rolą ustawodawcy jest zatem uzgodnienie „lityry prawa” i rzeczywistego zakresu normowania regulacji, która została zmodyfikowana orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Adresaci norm prawnych, zwłaszcza jednostki, mają uzasadnione prawo oczekiwać, że wiążące ich przepisy będą jednoznacznie określały uprawnienia i obowiązki. W warunkach, gdy pełną normę postępowania można zrekonstruować dopiero po zestawieniu postanowień częściowo zakwestionowanej ustawy, *petitum* wyroku i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniającego motywy i istotę rozstrzygnięcia, zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa wydaje się ze wszech miar zasadny. W wymiarze praktycznym zaś tak konstruowany system prawa jest dysfunkcyjny i nie gwarantuje chociażby minimalnego standardu tzw. przyzwoitej legislacji. Dlatego też nawet po orzeczeniu o zgodności danej regulacji pod warunkiem określonego „rozumienia” — z uwagi na wymogi pewności prawa — ustawodawca powinien dostosowywać brzmienie przepisu do jego nowej treści.

Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy powinny być również te orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, gdzie w uzasadnieniach — bez stwierdzania niekonstytucyjności przepisu lub normy — została wskazana potrzeba nowelizacji prawa z uwagi na systemowe niespójności przepisów bądź wady konstrukcyjne niektórych instytucji prawnych (postulaty *de lege ferenda*). W orzecznictwie Trybunału dosyć konsekwentnie prezentowana jest bowiem teza, że w sytuacji, gdy z treści sentencji jednoznacznie nie wynika istota rozstrzygnięcia w danej sprawie, posiłkowo należy odwołać się do uzasadnienia wyroku, w którym prezentowane są motywy podjętej przez Trybunał decyzji. I tak, w postanowieniu z 12 grudnia 2005 r.²⁵ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *...choć uzasadnienie nie ma mocy powszechnie obowiązującej (przedstawia bowiem motywy i sposób myślenia sędziów), to jednak nie można zaprzeczyć, że pewne fragmenty uzasadnienia, stanowiąc ratio decidendi, są w szczególny sposób związane z sentencją i stanowią w pewnym sensie jej uzupełnienie*. Wskazana praktyka, a także okoliczność, że sądy konstytucyjne zazwyczaj podtrzymują swoje wcześniejsze rozstrzygnięcia przy rozpatrywaniu podobnych spraw

²⁴ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r., Warszawa 2005, s. 50. Podobnie M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 182–183.

²⁵ Sygn. akt SK 4/03.

w przyszłości (tzw. linie orzecznicze), powodują, iż orzeczeniem, które należy wykonać, może być też — potencjalnie — wyrok stwierdzający zgodność przepisu, w którego uzasadnieniu Trybunał zawarł postulaty *de lege ferenda*.

Osobną formą wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego są tzw. postanowienia sygnalizacyjne. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym *Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*. Postanowienie sygnalizacyjne jest „słabszą” formą reakcji sądu konstytucyjnego na niedoskonałości regulacji prawnych, dostrzeżone w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Jak zauważył M. Safjan, sygnalizacja „jest z reguły dość ogólną indykacją kierowaną do legislatora, który zachowuje swobodę decyzji co do potrzeby i sposobu usunięcia sygnalizowanych uchybień”²⁶.

Zakres przedmiotowy sygnalizacji został określony w ustawie stosunkowo szeroko. Może ona dotyczyć *prima facie* „wszelkich kwestii regulowanych prawem, bądź takiej regulacji wymagających”²⁷. Nie zagłębiając się w kwestie sporne²⁸, warto wspomnieć, że w praktyce sygnalizacje są adresowane do różnych organów państwa (nie tylko władzy ustawodawczej) oraz że Trybunał Konstytucyjny uchwała je — co do zasady — po rozstrzygnięciu sprawy co do *meritum* albo umorzeniu postępowania z uwagi na przesłanki formalne²⁹. W ten sposób kieruje do prawodawcy sygnał, że mimo pozamerytorycznych przeszkód, na jakie natrafił, które wykluczają dopuszczalność oceny danego unormowania (Trybunał Konstytucyjny jest związany przedmiotem zaskarżenia i nie może podejmować kontroli z własnej inicjatywy), dostrzega jednak i wskazuje luki bądź uchybienia, w stosunku do których interwencja ustawodawcy jest

²⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 13.

²⁷ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 129.

²⁸ P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 12; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 129–132; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 55–56.

²⁹ Można wskazać nieliczne przykłady wystosowania postanowienia sygnalizacyjnego przed orzeczeniem w sprawie (por. postanowienie TK z 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06 — dotyczące usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości). Działając w taki sposób Trybunał Konstytucyjny chce zwrócić ustawodawcy uwagę, że istnieje poważne ryzyko uznania zaskarżonej regulacji za niezgodną, niejako „zachęcając” go do wcześniejszej nowelizacji ustawy, zanim będzie zmuszony posłużyć się narzędziem najdalej ingerującym w system prawa („derogacja trybunalska”).

konieczna. W podtekście jednocześnie informuje prawodawcę, że jeżeli przepisy te w przyszłości zostaną zaskarżone do Trybunału, istnieje ryzyko stwierdzenia ich niezgodności, a odpowiedzialność za przedłużający się stan ich obowiązywania w całości spoczywa na podmiotach uprawnionych do podejmowania działań legislacyjnych.

Sposobność do sygnalizowania dostrzeżonych uchybień i luk w prawie stwarza również *Informacja o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa i działalności Trybunału Konstytucyjnego*, przedkładana dorocznie Sejmowi i Senatowi³⁰. W *Informacji* tej od wielu lat prezentowana jest wnikliwa analiza podstaw prawnych i istoty wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wraz z przywołaniem statystyk z prac legislacyjnych nad projektami „ustaw wykonujących” w Sejmie i Senacie.

5. Obszary objęte obowiązkiem wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają nieostre granice i w zależności od przyjętych założeń są wyznaczane nieco inaczej. Można też jednak określić część wspólną, która niespornie traktowana jest jako korpus wspomnianego obowiązku, czyli te przypadki, kiedy aktywność prawodawcy jest bezwzględnie konieczna dla efektywnej implementacji orzeczenia sądu konstytucyjnego do systemu prawa. Jedną z klasyfikacji podał sam Trybunał Konstytucyjny, zdaniem którego:

W wielu sytuacjach po wydaniu orzeczenia przez TK konieczne jest podjęcie odpowiednich działań prawodawczych. Najczęściej dzieje się tak, gdy:

- a) na skutek stwierdzenia niekonstytucyjności pewnego uregulowania traci ono moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia, co powoduje powstanie luki prawnej w obowiązującej regulacji;
- b) stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego wymaga wprowadzenia odpowiedniej regulacji uzupełniającej;
- c) stwierdzenie niekonstytucyjności pewnego uregulowania połączone jest z odroczeniem utraty jego mocy obowiązującej w celu umożliwienia dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych;
- d) stwierdzenie niekonstytucyjności bądź konstytucyjności pewnego uregulowania przy przyjęciu określonego jego rozumienia albo w pewnym zakresie wymaga sprecyzowania przepisów prawnych z uwagi na respektowanie zasad jasności i pewności prawa [...] ³¹.

³⁰ Art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

³¹ *Informacja o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa i działalności Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 83. Podobne katalogi zostały zawarte w *Informacjach* za lata 2007 i 2005.

Do podobnych wniosków dochodzi doktryna prawa. Według K. Działochoy:

Wyróżnić można typowe sytuacje prawne wymagające aktywności organu ustawodawczego, zobowiązanego wyrokiem TK do przywrócenia stanu zgodności prawa z Konstytucją:

a) powstanie luki prawnej po wydaniu orzeczenia o niezgodności poprzedniej regulacji prawnej z Konstytucją; jej usunięcie — jak napisano — TK uznaje niekiedy za wymagające «niezwłocznej» decyzji ustawodawcy [...];

b) sytuacja odroczenia terminu wejścia w życie wyroku TK, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji. Celem instytucji odroczenia terminu jest zapobieganie powstania luk w prawie w następstwie eliminacji niekonstytucyjnych norm prawa i w miarę harmonijne dokonywanie zmian w prawie [...];

c) sytuacja będąca następstwem wyroku o częściowej niekonstytucyjności przepisu. Wyrok TK orzekający o niezgodności z Konstytucją przepisu prawa tylko w określonym zakresie nie oznacza zmiany tekstu tego przepisu, lecz modyfikację jego treści normatywnej (np. przez podkreślenie braku potrzebnego unormowania w jakimś zakresie) [...];

d) złamanie zakazu przywracania przez ustawodawcę regulacji prawnej, co do której TK orzekł kiedyś, że była niezgodna z Konstytucją. Zakaz taki wynika *implicitie* z charakteru kompetencji TK do orzekania o konstytucyjności prawa i ze skutków prawnych jego wyroków³².

Monika Florczak-Wątor akcentuje natomiast dwie grupy orzeczeń wymagające szczególnego traktowania:

Do pierwszej należą orzeczenia, w których sentencji Trybunał określa inny aniżeli dzień ogłoszenia termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Wyznaczenie przez TK terminu odroczenia rodzi bowiem obowiązek wykonania orzeczenia przed jego nadejściem przez właściwy organ państwowy posiadający kompetencje prawodawcze, zaś bezskuteczny upływ tego terminu spowoduje, że orzeczenie stanie się samowykonalne. Prawidłowe wykonanie orzeczenia w terminie odroczenia czyni bezprzedmiotowym jego późniejszą samowykonalność. Owo wykonanie orzeczenia TK przez właściwy organ powinno przy tym polegać na zastąpieniu niekonstytucyjnej regulacji nową, odpowiadającą standardom konstytucyjnym, a nie jedynie na uchynieniu tej pierwszej. Gdyby bowiem sama derogacja niekonstytucyjnej regulacji była wystarczająca dla wykonywania orzeczenia, to niecelowe byłoby stosowanie instytucji odroczenia. Wszak uchynienie niekonstytucyjnej regulacji mogłoby nastąpić w sposób samoistny z dniem ogłoszenia orzeczenia TK i w tym zakresie żadne działania innych organów państwowych nie byłyby konieczne.

Drugą kategorię orzeczeń wymagających wykonania tworzą wyroki, w których Trybunał stwierdza niekonstytucyjność tzw. pominięcia prawodawczego (niekonstytucyjność przepisu w zakresie, w jakim pomija on określoną normę prawną). Orze-

³² K. Działocho, *op. cit.*, s. 49–50. Zob. też: Z. Maciąg, *op. cit.*, s. 279; W. Płowiec, *op. cit.*, s. 6–7.

czenia te z istoty swej nie mają charakteru samowykonalnego, gdyż nie powodują żadnej zmiany w treści niekonstytucyjnego przepisu, a tym bardziej nie skutkują jego uchynieniem. Trybunał nie może bowiem ani dodać brakującej normy, ani tym bardziej pozbawić jej mocy obowiązującej. Wykonanie orzeczenia TK będzie zatem należało do tych organów, które posiadają kompetencje do stanowienia prawa i które będą mogły daną regulację znowelizować poprzez dodanie do jej treści koniecznej normy prawnej³³.

Z punktu widzenia kryterium doniosłości orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które wymagają specjalnego traktowania przez ustawodawcę zarówno z uwagi na terminy prac legislacyjnych, jak i rangę rozstrzyganych nimi zagadnień, należy wyróżnić orzeczenia z tzw. okresem odroczenia (przesuniętym terminem utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego). Trybunał Konstytucyjny korzysta z tej możliwości w sytuacjach wymagających ważenia wartości, kiedy niezwłoczne uchynienie przepisu spowodowałoby równie istotne nieprawidłowości jak jego dalsze obowiązywanie. Dlatego też, biorąc pod uwagę — w zależności od rozpatrywanej materii — zasadę równowagi finansów publicznych, koszty budżetowe lub powstanie konstrukcyjnej luki w prawie, która uniemożliwi korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał decyduje się przesunąć w czasie skutki swojego rozstrzygnięcia w przeświadczeniu, że będzie to okres, w którym ustawodawca naprawi wadliwe unormowanie.

Co do zasady jednak obowiązek wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powstaje niezwłocznie, już w momencie ogłoszenia go w dzienniku urzędowym. Reguła ta pozostaje bez zmian również w stosunku do orzeczeń z tzw. odroczoną mocą obowiązującą. Z faktu, że Trybunał pozostawia ustawodawcy czas na „uzdrowienie” stanu prawnego, nie wynika bowiem żadne prawo ustawodawcy „do zwłoki” czy też domniemana czasowa akceptacja sądu konstytucyjnego dla przedłużenia obowiązywania niekonstytucyjnej regulacji. „Odroczenie” podyktowane jest zazwyczaj systemową koniecznością albo nakazem uwzględnienia obiektywnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i w najmniejszym stopniu nie osłabia stanowczości i mocy konkluzji z *petitum* orzeczenia (o niezgodności przepisu). Czynności prawotwórcze powinny więc zostać podjęte bez zbędnej zwłoki, jako priorytet w planach legislacyjnych właściwych organów państwa.

6. Zakres podmiotowy obowiązku wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego rozkłada się między podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Żaden z nich nie jest zwolniony

³³ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 52–53.

z powinności wykorzystywania swoich kompetencji w celu zagwarantowania efektywności systemu prawa, jego hierarchicznej niesprzeczności i zupełności, a co za tym idzie przyczyniania się do ochrony praw i wolności obywateli. Pośród podmiotów mogących inicjować procesy ustawodawcze można także wskazać te, na których obowiązek wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ciąży w sposób szczególny.

W pierwszej kolejności należy podkreślić rolę Prezydenta RP, organu państwa *ipso iure* „czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji”³⁴. To właśnie głowa państwa została zobowiązana przez ustrojodawcę konstytucyjnego do ochrony ustawy zasadniczej, w tym jej nadrzędnej pozycji w systemie źródeł prawa. Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego jest jednym z podstawowych, a jednocześnie najskuteczniejszych narzędzi gwarantujących realne oddziaływanie Konstytucji na akty normatywne o niższej mocy prawnej. Jeśli uwzględni się przy tym, że Prezydent RP ma prawo inicjatywy ustawodawczej (wnoszenia do Sejmu projektów ustaw³⁵), stanie się jasne, że — teoretycznie — to właśnie Prezydent RP jest ważnym ogniwem systemu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w polskim porządku prawnym. Z drugiej strony pozycja ustrojowa Prezydenta RP *de lege lata* nie sytuuje go w gronie organów władzy wykonawczej odpowiedzialnych za bieżące administrowanie sprawami państwa. Taką funkcję pełni Rada Ministrów i podległe jej organy administracji rządowej³⁶. Rada Ministrów dysponuje także danymi źródłowymi, które są niezbędne do przygotowania projektów ustaw, jest w stanie oszacować koszty budżetowe nowelizacji i jej skutki społeczno-gospodarcze, a także opracować odpowiedni do okoliczności faktycznych i stanu finansów państwa kalendarz wejścia ustawy w życie. Nie bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że organy administracji rządowej mogą korzystać z największego w skali kraju zaplecza prawno-legislacyjnego, to jest zawodowych legislatorów zajmujących się tworzeniem projektów aktów normatywnych oraz skupionych w ministerstwach specjalistów z poszczególnych dziedzin podlegających normowaniu.

³⁴ Art. 126 ust. 2 *in principio* Konstytucji. Zdaniem Z. Maciąga: „Na gruncie obowiązującej konstytucji organem powołanym do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji jest Prezydent RP (art. 126 ust. 2). To jemu ustawa zasadnicza powierzyła uprawnienia do inicjowania prewencyjnej i następczej kontroli konstytucyjności prawa. On też pośród swoich prerogatyw posiada prawo: inicjatywy ustawodawczej, zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, wniosku o przeprowadzenie kontroli przez NIK, wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. Może też zwoływać Radę Gabinetową, której posiedzenia mogą być również poświęcone problematyce wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 Konstytucji)” (Z. Maciąg, *op. cit.*, s. 280).

³⁵ Art. 118 ust. 1 Konstytucji.

³⁶ Art. 146 ust. 1 Konstytucji.

Pozostałe podmioty inicjatywy ustawodawczej, czyli: posłowie (komisja sejmowa, grupa co najmniej 15 posłów), Senat, grupa co najmniej 100 000 obywateli, także mają pełne prawo składać projekty ustaw wykonujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W mniejszym stopniu — z uwagi na ograniczenia logistyczne — dotyczy to grup posłów i tzw. inicjatywy obywatelskiej, ponieważ podmioty te powoływane są *ad hoc* do danego projektu ustawy i kończą swój byt prawny z chwilą zakończenia procesu legislacyjnego. Natomiast komisje sejmowe, zwłaszcza sejmowa Komisja Ustawodawcza, oraz Senat, są jak najbardziej właściwe i dostatecznie umocowane organizacyjnie, aby w sposób trwały i systematyczny wdrażać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Spośród komisji sejmowych, jak już wspomniano, szczególną rolę pełni Komisja Ustawodawcza. Zgodnie z załącznikiem do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej³⁷ do zakresu działania Komisji Ustawodawczej należą m.in. *sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Regulamin Sejmu nie zawiera regulacji odnoszącej się bezpośrednio do wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nie wyklucza to jednak generalnej możliwości inicjowania prac legislacyjnych przez Komisję Ustawodawczą, jeśli tylko ta uzna to za konieczne; zagadnienia wykonywania orzeczeń bezsprzecznie mieszczą się w jej właściwości rzeczowej.

Rozbudowaną i wielowątkową procedurę monitoringu i wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uchwalił Senat. Jego regulamin szczegółowo określa czynności wewnętrzne, których efektem ma być przygotowanie i wniesienie do „laski marszałkowskiej” senackiego projektu ustawy o charakterze wykonawczym (zob. także dalej pkt III.3).

Praktyczną niedogodnością w pracach nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Sejmie i Senacie jest — podobnie jak w przypadku Prezydenta RP — ograniczony dostęp do materiałów i danych źródłowych, będących w dyspozycji organów administracji rządowej, co niekiedy warunkuje efektywność i *de facto* możliwość podejmowania działań ustawodawczych w konkretnych sprawach. Doświadczenie pokazuje także, że brak poparcia politycznego dla zmiany prawa jest zasadniczym powodem niedojścia ustawy do skutku, a *imperium* w tym zakresie — w polskim modelu rządów — należy do Prezesa Rady Ministrów dysponującego odpowiednim zapleczem parlamentarnym. Wykonanie orzeczeń przez podmioty inicjatywy ustawodawczej

³⁷ Tj. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47.

inne niż Rada Ministrów siłą rzeczy zakłada więc dodatkowe konsultacje i zabiegi w sferze politycznej.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że podmiotem, który wydaje się najbardziej predestynowany do pełnienia funkcji organu odpowiedzialnego za realizowanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jest Rada Ministrów³⁸. Wprawdzie przepisy (w tym Konstytucja) wprost nie ustanawiają — na gruncie *legis latae* — żadnych systemowych domniemań, które niejako automatycznie pozwoliłyby wyznaczyć podmiot obowiązany do podjęcia prac legislacyjnych po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, to jednak właśnie Rada Ministrów ma wszystkie przymioty niezbędne dla terminowego, planowego i regularnego wykonywania rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego. Po pierwsze — jest przygotowana organizacyjnie (dysponuje zapleczem prawno-legislacyjnym); po drugie — ma pełną wiedzę o *meritum* koniecznych zmian (w ministerstwach i urzędach centralnych gromadzone są dane o bieżących procesach społeczno-gospodarczych); wreszcie — po trzecie — Rada Ministrów i jej Prezes konstytucyjnie odpowiadają za prowadzenie polityki państwa we wszystkich obszarach życia zbiorowego i stanowią realne ośrodki decyzyjne sprawujące władzę m.in. przez tworzenia prawa.

III. Procedury wykonywania orzeczeń TK

1. Procedury, na których podstawie podejmowane są szeroko pojęte czynności prawodawcze przez właściwe organy państwa, stanowią instytucjonalne gwarancje wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ich kształt może sprzyjać realizowaniu tego obowiązku, może też go utrudniać, wprowadzając formalne bariery i ograniczenia. W obowiązującym stanie prawnym ani Konstytucja, ani ustawy czy regulamin Sejmu nie przewidują odrębnego trybu ustawodawczego służącego implementacji rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego. Została stworzona specjalna ścieżka prawodawcza m.in. dla kodeksów, prawa Unii Europej-

³⁸ W tym kontekście nie sprawdza się — omawiana w opracowaniach naukowych — zasada, żeby orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były wykonywane przez ten organ państwa, który doprowadził do uchwalenia niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Jak słusznie pisze M. Florczak-Wątor: „O ile jednak za wadliwość aktu podstawowego odpowiada konkretny podmiot (organ, który wydał akt), o tyle «autorstwo» ustawy jest poniekąd podzielone między wiele podmiotów zaangażowanych w proces ustawodawczy. Co więcej, jeśli niekonstytucyjny przepis zostanie wprowadzony do ustawy w postaci poprawki nie pochodzącej od autora projektu, wówczas trudno zobowiązać tego ostatniego do ponownego zainicjowania procesu ustawodawczego, tym razem w celu poprawienia przepisu, który — nie z jego winy — okazał się niekonstytucyjny” (M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 58).

skiej i ustawy budżetowej, nie istnieje natomiast osobne postępowanie z projektami ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które — z uwagi na swoisty charakter tego rodzaju nowelizacji — mogłoby uprościć i przyspieszyć prace legislacyjne w Sejmie.

W dalszej części opracowania zostaną omówione procedury wewnętrzne organów państwa obowiązanych do wdrażania orzeczeń sądu konstytucyjnego, które mają charakter unormowań szczególnych wobec przyjętego tam ogólnego trybu tworzenia prawa.

2. W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³⁹ zostało zawarte upoważnienie dla Rządowego Centrum Legislacji, czyli organu odpowiedzialnego za koordynowanie prac legislacyjnych administracji rządowej, do „analizowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” (art. 14c pkt 4 *in principio*). Ta ogólna formuła wskazująca na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jako jeden z przedmiotów zainteresowania agendy rządowej zajmującej się tworzeniem projektów aktów normatywnych pojawiła się stosunkowo niedawno, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁰ (obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r.). Ani z ustawy o Radzie Ministrów, ani ze statutu Rządowego Centrum Legislacji⁴¹ nie można jednak dowiedzieć się niczego więcej o roli administracji rządowej, jeśli chodzi o wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Paragraf 4 ust. 1 pkt 6 Statutu stanowi jedynie, że w skład Rządowego Centrum Legislacji wchodzi Departament Prawny i Orzecznictwa, a § 5 — że *organizację i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych [RCL] oraz tryb pracy Centrum określa regulamin organizacyjny nadany przez Prezesa Centrum*.

W regulaminie organizacyjnym Rządowego Centrum Legislacji⁴², który jest aktem prawa wewnętrznego wiążącym osoby zatrudnione w Centrum (*nota bene* dokument ten nie został opublikowany; strona www. RCL informuje o zadaniach urzędu bez powołania na źródło), wskazuje się, że Wydział Orzecznictwa w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa realizuje m.in. następujące obowiązki:

³⁹ Tj. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.

⁴⁰ Dz.U. Nr 42, poz. 337.

⁴¹ Zarządzenie Nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji (M.P. Nr 27, poz. 448 ze zm.).

⁴² Zarządzenie Nr 139 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Rządowego Centrum Legislacji.

- a) analizę orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego,
- b) monitorowanie spraw prowadzonych przed Trybunałem Konstytucyjnym,
- c) monitorowanie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego,
- d) opracowywanie projektów aktów prawnych w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego⁴³.

Zadania z załącznika do regulaminu organizacyjnego Rządowego Centrum Legislacji (wymienione wcześniej pkt a-d) dowodzą, że jedną ze statutowych powinności tego urzędu jest wszechstronne badanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zarówno w celu pozyskania wiedzy o rozstrzygnięciach sądu konstytucyjnego (monitoring i analiza), jak też następczego wdrażania jego dyspozycji zawartych m.in. w sentencjach wyroków (projektowanie aktów prawnych)⁴⁴. Sposób ujęcia tych zadań w regulaminie sugeruje, że są to czynności prowadzone systematycznie, wraz z ukazywaniem się kolejnych orzeczeń. Ich stałość i powtarzalność pozwalają więc postawić tezę, że mamy do czynienia z zaczątkiem instytucji państwowej odpowiedzialnej za bieg pewnego fragmentu spraw publicznych (wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego).

Regulacje rządowe budzą jednak również niedosyt. Wszak są to akty prawa wewnętrznego, które regulują kwestie techniczno-organizacyjne, a *de facto* ustalają jedynie właściwość podmiotu, który ma podejmować prace legislacyjne po werdykcie Trybunału Konstytucyjnego. W dalszym ciągu otwarte pozostaje natomiast pytanie o podstawę prawną wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Radę Ministrów (pomijając ogólne normy konstytucyjne) — przepis prawa materialnego, który ustanawiałby domniemanie obowiązku wniesienia inicjatywy ustawodawczej

⁴³ § 15 ust. 2 pkt 1–4 załącznika do regulaminu organizacyjnego Rządowego Centrum Legislacji.

⁴⁴ Strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji i Biuletyn Informacji Publicznej tego urzędu nie zawierają szczegółowych informacji na temat wewnętrznych procedur analitycznych i sposobu monitorowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności nie wiadomo, co w tym przypadku oznacza sam termin „monitoring”, według jakich kryteriów jest prowadzony, jakie docelowe dane gromadzi, a także jakie uruchamia procedury. Rządowe Centrum Legislacji ujawnia jedynie informacje o projektach ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nad którymi toczą się prace legislacyjne (a także uchwalonych ustaw wykonujących), oraz tabelaryczne zestawienie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność przepisów z Konstytucją wraz z adnotacją, czy orzeczenie to znajduje się w kręgu zainteresowań Rady Ministrów (http://rci.bip-e.pl/porta1/rci/536/1287/Wykonywanie_Orzeczen_Trybunalu_Konstytucyjnego.html).

przez rząd w sytuacji, kiedy sąd konstytucyjny stwierdza niezgodność zaskarżonej regulacji. Wydaje się, że w takich warunkach Rada Ministrów musi działać samoczynnie (automatycznie), a nie — jak w przypadku innych projektów ustaw — uzależniać podjęcie inicjatywy ustawodawczej implementującej orzeczenie od woli politycznej i kalkulacji pozaprawnych. Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mogą być dolegliwe finansowo, bywa że dotyczą one również prestiżu i ambicji personalnych, niemniej Trybunał zawsze odnosi się do regulacji niedopuszczalnych (nielegalnych) w systemie prawa, eliminuje „patologię” normatywną, a Rada Ministrów — jako organ prowadzący politykę państwa — ma obowiązek uczestniczyć w sanacji stanu prawnego, przejmując na siebie rolę wiodącą. Tymczasem *de lege lata* wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie jest nawet akcentowane w programach prac legislacyjnych rządu, tworzonych zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴⁵. Projekty wykonujące orzeczenia traktowane są jak wszystkie inne przedłożenia rządowe. Nie istnieje hierarchia prac legislacyjnych, która — co do zasady — preferowałaby sprawy związane z działalnością orzeczniczą Trybunału.

Stąd też model wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zawsze powinien przesądzać, który z uprawnionych podmiotów (w sytuacji, gdy jest ich teoretycznie kilka) ma bezwzględny obowiązek zainicjować w określonym czasie prace nad wykonaniem orzeczenia. Ustanowienie owego domniemania nie przeczy oczywiście możliwości kooperacji z innymi organami państwa i dopuszczalności rozdziału zadań między nimi. W praktyce orzeczenia sądu konstytucyjnego mogą być realizowane przez różne podmioty inicjatywy ustawodawczej. Przepisy powinny jednak wyraźnie określać „ośrodek decyzyjny” i podmiot obowiązany w warunkach, gdy żaden inny organ nie zdecydował się na wdrożenie orzeczenia. W przeciwnym wypadku rozmywa się instytucjonalna odpowiedzialność za zaniechania przy implementowaniu rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego oraz powstaje systemowa inercja, kiedy żaden organ państwa nie czuje się zobligowany do korzystania ze swoich konstytucyjnych kompetencji.

W chwili obecnej Rada Ministrów podejmuje projekty ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tym samym trybie co inne inicjatywy prawodawcze⁴⁶. Część z nich Konstytucja pozwala opatrzyć klauzulą pilności, co w zasadzie stanowi dziś jedyną gwarancję przyspie-

⁴⁵ Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.

⁴⁶ Por. postanowienia Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. — Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.).

szenia prac nad projektem na etapie postępowania w Sejmie⁴⁷. Wprawdzie doświadczenie pokazuje, że Rada Ministrów, Sejm, Senat i Prezydent RP — kooperując — są w stanie uchwalić ustawę w bardzo szybkim tempie (w ciągu kilku dni) bez stosowania specjalnych procedur, to jednak przeważnie nie dotyczy to spraw związanych z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i powinno być traktowane jednak w kategoriach wydarzeń incydentalnych (w okolicznościach faktycznych dyktujących tempo prac legislacyjnych nie można pokładać nadziei na planowe, terminowe i systematyczne wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego).

3. Jak już wspomniano, rozbudowaną i wielofunkcyjną procedurą monitoringu i wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dysponuje Senat.

Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat ma swoją historię. Od 2002 r. w Kancelarii Senatu prowadzone były prace nad skutkami orzecznictwa Trybunału, w efekcie których przygotowywano projekty ustaw uzupełniających luki w prawie powstałe po derogacji niekonstytucyjnego przepisu (zgłaszane jako inicjatywy ustawodawcze Senatu). Podstawę dla inicjowania wspomnianych projektów stanowiły ogólne przepisy regulaminu Senatu o procedurze ustawodawczej. Wyrazem zainteresowania powyższą problematyką była m.in. nowelizacja regulaminu Senatu z 2005 r., rozszerzająca zakres działania Komisji Ustawodawczej o sprawy „analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowania działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego”⁴⁸.

W wyniku prac podjętych w Senacie na przełomie 2006 i 2007 r. został zaprojektowany nowy model wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Czynności analityczne i informacyjne mające pomóc w przyszłych rozstrzygnięciach komisji senackich i Senatu *in pleno*, zostały powierzone służbom prawnym Senatu (Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu). Model ten przewiduje trzy rodzaje działań (trzy etapy):

⁴⁷ Zgodnie z art. 123 Konstytucji: „1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. 2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. 3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni”.

⁴⁸ M.P. Nr 71, poz. 957.

- a) sporządzenie pisemnego opracowania na temat treści rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego oraz kierunków niezbędnych zmian w przepisach,
- b) przygotowanie założeń projektu ustawy wykonującego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego bądź podjęcie współpracy przez Senat z właściwymi organami państwa w celu opracowania takiego projektu,
- c) wniesienie przez Senat inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Efektom pierwszego etapu jest pisemne opracowanie (informacja) na temat orzeczenia, prezentujące m.in.: istotę rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego, podstawowe problemy prawne wynikające z faktu uchylecia przepisu lub normy z systemu prawa oraz założenia przyszłej regulacji prawnej, które — w przyszłości — mogłyby leż u podstaw inicjatywy ustawodawczej Senatu. W zamyśle opracowanie jest więc diagnozą stanu prawnego po wejściu w życie orzeczenia oraz stanowi punkt wyjścia do dalszych czynności mających na celu jego wykonanie. Drugi etap polega na przygotowaniu odpowiedniego projektu ustawy. Decyzja, które z orzeczeń Senat będzie wykonywał we własnym zakresie, a w przypadku których zwróci się z postanowieniem sygnalizacyjnym do właściwego podmiotu (np. Rady Ministrów), stanowi konsekwencję rozstrzygnięć uprawnionych — w świetle przepisów regulaminu Senatu — podmiotów (komisji senackich, grup senatorów mogących wnieść projekt). Ostatnim etapem jest wniesienie do Sejmu inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego albo wystosowanie przez Marszałka Senatu postanowienia sygnalizacyjnego wskazującego potrzebę zgłoszenia inicjatywy ustawodawczej przez inny podmiot, ewentualnie wzywającego do podjęcia współpracy w celu wspólnego z Senatem wykonania orzeczenia.

Jeśli chodzi o szczegółowe zmiany dokonane w regulaminie Senatu uchwałą z dnia 9 listopada 2007 r.⁴⁹, istotne znaczenie ma przede wszystkim art. 85a, stanowiący, że wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, z których treści (sentencji lub uzasadnienia orzeczenia) wynika konieczność dokonania zmian w ustawach, kierowane są do Komisji Ustawodawczej. Tym samym na Komisji Ustawodawczej spoczywa obowiązek oceny, czy przesłane do niej orzeczenie wymaga podjęcia działań ustawodawczych przez Senat. W myśl art. 85a ust. 3 — po rozpatrzeniu sprawy na posiedzeniu — Komisja Ustawodawcza ma dwie możliwości:

⁴⁹ M.P. Nr 86, poz. 925.

- a) składa do Marszałka Senatu wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego,
- b) albo stwierdza brak potrzeby uchwalania ustawy przez Senat, po czym informuje Marszałka Senatu o przyczynach niepodjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Marszałek Senatu obligatoryjnie wyznacza Komisji Ustawodawczej termin na podjęcie decyzji w sprawie wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (na rozpatrzenie sprawy). Jak wskazano w uzasadnieniu cytowanej już uchwały z dnia 9 listopada 2007 r.:

Wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mogą pojawiać się takie, które — ze względu na np. szczególną społeczno-polityczną nośność regulacji, stopień złożoności normowanej materii, jej koszty budżetowe lub obowiązek dokonania szeroko zakrojonych konsultacji w sprawie przygotowanego projektu — będą musiały być opracowane z bezpośrednim udziałem innych organów państwa (np. Rady Ministrów). W takiej sytuacji art. 85b upoważnia Marszałka Senatu do występowania z „wnioskiem”. [...]

Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat polega na uchwalaniu odrębnych inicjatyw ustawodawczych, co oznacza, że projekty te nie powinny zawierać regulacji, które nie mają związku z rozstrzygnięciem Trybunału. Dotyczy to zarówno projektu ustawy wykonującej orzeczenie, jak też wszelkich poprawek zgłaszanych do projektu podczas prac legislacyjnych w Senacie (na każdym etapie). Założenie to opiera się na czysto pragmatycznej kalkulacji, aby nie łączyć materii, których uchwalenie wynika z zupełnie innych przesłanek. Poprawki do projektu, które wykraczają poza problematykę wykonania orzeczenia Trybunału, będą obciążone istotną wadą prawną (art. 85c). Marszałek Senatu *ex lege* odmawia poddania takiej poprawki pod głosowanie (art. 54 ust. 4 pkt 2 *in principio*).

Artykuł 85d skraca termin na przedstawienie sprawozdania o projekcie ustawy (21 dni). Jest on adresowany do komisji, które w związku z tym muszą w odpowiedni sposób zaplanować pracę. Jest to jeden z elementów przyspieszających procedowanie z projektami wykonującymi orzeczenia.

Ważną zmianą jest wyłączenie możliwości składania poprawek (wniosków o wprowadzenie poprawki) w czasie dyskusji na posiedzeniu plenarnym Senatu, jeżeli wcześniej dana poprawka nie została przedłożona na posiedzeniu komisji rozpatrującej projekt (zob. też art. 54 ust. 4 pkt 2 *in fine*). Celem tak sformułowanego przepisu jest „przesunięcie” ciężaru głównych prac merytorycznych nad projektem z posiedzenia plenarnego Senatu na prace w komisji, a także zapewnienie Marszałkowi Senatu niezbędnego czasu na zapoznanie się z poprawką — zanim będzie on rozstrzygał o prawidłowości jej zakresu przedmiotowego (art. 85c). Zgodnie

z art. 85f Marszałek Senatu informuje Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wniesieniu do Sejmu projektu ustawy wykonującej orzeczenie.

Zmiany w regulaminie Senatu były odpowiedzią „drugiej izby” na pojawiające się głosy o zapaści wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w Polsce⁵⁰. Diagnoza ta spowodowała, że władze Senatu zdecydowały się przejąć zasadniczą część obowiązków „wykonawczych” i — w istocie — w krótkim czasie Senat zdołał zainicjować postępowania ustawodawcze w wielu ważnych sprawach, przyczyniając się do zmniejszenia nawarstwiających się od lat zaległości (zob. dalej pkt IV). W pracach Senatu ujawniły się jednak również dysfunkcjonalności, mające źródło w ustrojowym usytuowaniu „drugiej izby” oraz niedostatecznym politycznym umocowaniu do decydowania o polityce państwa.

Należy zwrócić uwagę, co było podkreślane również w debacie publicznej⁵¹, że wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mogą pojawiać się takie, których wykonanie — ze względu na szczególną społeczną nośność regulacji, kontrowersje polityczne, stopień złożoności normowanej materii, koszty budżetowe lub obowiązek dokonania szeroko zakrojonych konsultacji społecznych — będzie musiało zostać przeprowadzone przez Radę Ministrów lub przy ścisłej współpracy z Radą Ministrów jako podmiotem dysponującym profesjonalną wiedzą o danej dziedzinie spraw (odpowiednio przy współpracy z innymi podmiotami). W takiej sytuacji rola Senatu sprowadzi się *de facto* do funkcji sygnalizacyjnej — przypominania o potrzebie podjęcia prac legislacyjnych i terminowego ich zakończenia. Senat nie będzie natomiast w stanie samodzielnie prowadzić procedury ustawodawczej, ponieważ nie ma dostatecznego umocowania politycznego oraz nie jest dysponentem środków budżetowych⁵².

⁵⁰ J. Kroner, *Senat zajmie się wyrokami Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita” z 10 lipca 2006 r.; *idem*, *Senat zajął się zaległymi wyrokami Trybunału*, „Rzeczpospolita” z 27 lutego 2007 r.; M. Safjan, *Niekonstytucyjne prawo trzyma się mocno*, „Rzeczpospolita” z 4 lipca 2006 r.; J. Stępień, *Powaga władzy zawsze zależy od powagi prawa*, „Rzeczpospolita” z 7 grudnia 2006 r.

⁵¹ Zob. wypowiedź J. Gałkowskiego, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu VI kadencji w: J. Kroner, *Senat zajął się zaległymi wyrokami Trybunału*, „Rzeczpospolita” z 27 lutego 2007 r.; a także: *Wyroki Trybunału powinien wykonywać rząd. Rozmowa z M. Berkim, Prezesem Rządowego Centrum Legislacji*, „Rzeczpospolita” z 08 września 2008 r. oraz materiały zamieszczone w: *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat RP. Dokumenty z prac nad przygotowaniem systemu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat RP*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2007, s. 5-46.

⁵² Por. np. wyroki z: 25 kwietnia 2007 (sygn. akt SK 49/05) i 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06), wobec których Marszałek Senatu zwrócił się do Rady Ministrów z wnioskiem o współpracę w celu wykonania. Informacja za: *Wykonywanie orzeczeń*

4. Podmiot, którego potencjał co do wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie jest wykorzystany, to z całą pewnością Sejm i jego organy wewnętrzne — komisje sejmowe (zwłaszcza Komisja Ustawodawcza).

Komisja Ustawodawcza i Sejm spełniają wszelkie warunki, aby kontrolować procesy wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i pracować w oparciu o możliwie efektywne procedury tworzenia prawa. Tymczasem regulamin Sejmu nie zawiera żadnych szczególnych postanowień odnośnie do projektów ustaw normujących materię wykonawczą. Projekty te są traktowane jak inne inicjatywy, w związku z czym: Marszałek Sejmu nie ma obowiązku kierować ich niezwłocznie do prac legislacyjnych, nie istnieją terminy graniczne dokonywania poszczególnych czynności prawodawczych przez komisje i izbę *in pleno*, poprawki mogą być do nich wnoszone na zasadach ogólnych i praktycznie również bez związku z wykonywaniem orzeczenia. W rezultacie powoduje to „rozmycie” projektów implementujących rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego w masie licznych i różnorodnych nowelizacji, których treść obiektywnie niekoniecznie uzasadnia priorytetowe traktowanie. Zmiana regulaminu Sejmu w tym zakresie przez wyeksponowanie znaczenia i prawnej specyfiki wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydaje się więc postulatem zasadnym, koniecznym do przeprowadzenia bez zbędnej zwłoki.

5. Osobnym zagadnieniem są procedury wewnętrzne organów państwa, którym wprawdzie nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza, ale które pełnią istotne funkcje ustrojowe mające związek z tworzeniem prawa. Chodzi przede wszystkim o Trybunał Konstytucyjny i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W Biurze Trybunału Konstytucyjnego od lat są prowadzone cykliczne badania działań prawodawczych podejmowanych w następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ich rezultaty są publikowane okresowo (najczęściej kwartalnie) w informacji zatytułowanej: *Następstwa orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie sądów, piśmiennictwie prawniczym i działalności prawodawczej*. Analizy te stanowią materiał pomocniczy dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego, rozsyła się je także do niektórych organów państwa; nie są one natomiast dostępne powszechnie, na przykład w formie publikacji internetowej. Podstawą

Trybunału Konstytucyjnego przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP VII kadencji, Warszawa 2009, s. 73.

prawną ich przygotowywania jest regulamin Trybunału Konstytucyjnego i zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego⁵³.

Przedmiotem wspomnianych analiz są reakcje prawodawcy na zalecenia wynikające z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Opracowanie obejmuje:

- a) omówienie wyroków i postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego ze względu na konieczność podejmowania przez właściwe organy działań prawodawczych,
- b) monitoring prac legislacyjnych w Sejmie,
- c) oceny wpływu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na prawodawstwo.

Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich ma ustawowy obowiązek *ex officio* podejmować czynności, jeśli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela⁵⁴. W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz usprawnienia trybu załatwiania tych spraw. Rzecznik może również wystąpić do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela⁵⁵. Dotyczy to również tych sytuacji, gdy naruszenie owych praw i wolności wynika z opieszałości (braku aktywności) ustawodawcy przy wykonywaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

IV. Zagadnienia praktyki

1. Przedmiotem badania były projekty ustaw wykonujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które zostały wydane przez Trybunał między 19 października 2005 r. a 31 grudnia 2008 r. Wskazany okres wyznaczały — z jednej strony — dzień rozpoczęcia V kadencji Sejmu, skróconej uchwałą Izby po niespełna dwóch latach, zaś z drugiej

⁵³ Zarządzenie nr 4/2006 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie czynności związanych z realizacją orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

⁵⁴ Art. 8 w związku z art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.).

⁵⁵ Art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

— ostatni dzień 2008 r., obrany za datę graniczną z dwóch powodów. Po pierwsze, analiza procesów legislacyjnych dowiodła, że minimalnym czasem, jaki musi upłynąć, żeby można było uwzględnić w bazie danych chociażby kierunkowe informacje statystyczne o pracach nad wyrokiem lub postanowieniem sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego, jest około 9 miesięcy. Dopiero po upływie takiego czasu — pomijając przypadki incydentalne — organy państwa dokonują oficjalnych czynności prawodawczych w skali, która pozwala uznać, że wyniki obliczeń statystycznych nie zostaną zakłócone przez zaliczenie do nich informacji z nieadekwatnie dobranego okresu (dotyczy to zwłaszcza wyroków TK wydawanych w 2009 r.). Baza danych gromadząca informacje o procesie legislacyjnym obejmuje więc projekty ustaw zainicjowane (zgłoszone do „laski marszałkowskiej”) w związku z orzeczeniami sądu konstytucyjnego, które ukazały się między 19 października 2005 r. a 31 grudnia 2008 r. — według stanu na 1 października 2009 r. Po drugie, 31 grudnia 2008 r. jest datą, która pozwala przedstawić procesy wykonywania wyroków w dwóch względnie porównywalnych przedziałach czasowych — V kadencji Sejmu (19.10.05–4.11.07) i pierwszej fazie VI kadencji Sejmu (5.11.07–31.12.08). Co równie ważne, tak wyznaczony zakres czasowy badania dotyczył już stanu prawnego, w którym obowiązywały nowe instytucje mające usprawnić implemencję orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Wzmoczoną aktywność zaczął bowiem wykazywać wtedy zarówno Senat, jak i Rada Ministrów, monitorując i opracowując projekty ustaw za pomocą Rządowego Centrum Legislacji.

Między 19 października 2005 r. a 31 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny wydał w sumie 160 wyroków co do *meritum* i 13 postanowień sygnalizacyjnych, które były istotne z punktu widzenia niniejszej analizy. I tak, w grupie wyroków zostały uwzględnione wszystkie postacie rozstrzygnięć o niezgodności przepisu (tzw. proste stwierdzenie niezgodności, niekonstytucyjność zakresowa albo interpretacyjna), jak również wymagające implementacji — z uwagi na wymóg pewności prawa (zob. wcześniej pkt II.4) — wyroki o zgodności „pod warunkiem określonego rozumienia” lub „w określonym zakresie”. Na potrzeby analizy wyroki zostały podzielone na cztery kategorie:

- a) podlegające wykonaniu przez ustawodawcę,
- b) mogące podlegać wykonaniu, przy czym brak interwencji ustawodawcy nie powoduje konstrukcyjnej luki w prawie,
- c) niepodlegające wykonaniu (o skutkach samowykonalnych),

d) odnoszące się do przepisów, które w momencie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny nie obowiązywały⁵⁶.

Pierwsza kategoria obejmowała wyroki Trybunału Konstytucyjnego, których skutki w sferze obowiązywania prawa powodowały konieczność interwencji ustawodawcy, czy też mówiąc inaczej — stan zgodności z Konstytucją mogło przywrócić tylko uchwalenie odpowiedniej ustawy. Typowym przykładem były wyroki, które przez derogację przepisu tworzyły konstrukcyjną lukę w prawie. W systemie prawa pojawiał się wówczas „wyłom”, powodujący np. brak podstaw do dokonywania określonych czynności prawnych, korzystania z praw i wolności obywatelskich, realizowania kompetencji przez organy państwa. W takich warunkach ustawodawca ma bezwzględny obowiązek uchwalić stosowne regulacje (uzupełnić konstrukcyjne luki w prawie), a co za tym idzie przywrócić praktyczną możliwość stosowania aktu normatywnego.

Za przypadki bezspornie wymagające wniesienia inicjatywy ustawodawczej uznano również te, kiedy Trybunał Konstytucyjny stwierdził pominięcie ustawodawcze, orzekając na przykład, że przepis jest niezgodny „w zakresie” albo „w określonym rozumieniu”, ponieważ ze względu na dyspozycję norm ustawy zasadniczej jego treść powinna być dodatkowo uwzględniać jakąś sytuację, bądź przyznawać uprawnienia określonej grupie podmiotów. Podobnie — jeśli chodzi o obowiązek wykonania — kwalifikowano wyroki, w stosunku do których Trybunał Konstytucyjny zdecydował o odroczeniu terminu utraty ich mocy obowiązującej. Dotyczyło to zwłaszcza takich okoliczności, kiedy natychmiastowa derogacja niekonstytucyjnego przepisu mogła spowodować konstrukcyjną lukę prawną, paraliżując tym samym jakiś obszar życia zbiorowego albo negatywnie wpływając na ochronę konstytucyjnych praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny często korzysta z art. 190 ust. 3 Konstytucji (instytucja „odroczenia”) właśnie z myślą o ustawodawcy, starając się stworzyć mu dostateczne ramy czasowe na podjęcie działań prawodawczych.

⁵⁶ Nieco inną klasyfikację stosuje Biuro Trybunału Konstytucyjnego, które — na potrzeby monitoringu prac ustawodawczych — wyróżnia orzeczenia, wobec których: (a) jest konieczne podjęcie działań prawodawczych, (b) jest zalecane podjęcie działań prawodawczych, (c) jest wskazane podjęcie działań prawodawczych (por. np. *Następstwa orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie sądów, piśmiennictwie prawniczym i działalności prawodawczej*, Wrzesień 2009, s. 4–5). Z kolei Senat systematyzuje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego adekwatnie do swojej procedury regulaminowej jako te, wobec których zgłasza inicjatywę ustawodawczą, i te, w stosunku do których odstępuje od wykonania (orzeczenie wykonuje inny podmiot albo jest ono samowykonalne). Zob. *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP VII kadencji*, Warszawa 2009.

Do podlegających obligatoryjnemu wykonaniu zaliczono także wyroki, w związku z którymi Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie sygnalizacyjne o potrzebie wszczęcia prac legislacyjnych, oraz te, gdzie w uzasadnieniach Trybunał jednoznacznie wypowiedział się o obowiązku dokonania nowelizacji ustawy ze względu na „derogację trybunalską” (zaapelował o zainicjowanie prac legislacyjnych).

Druga kategoria to przede wszystkim wyroki, których następstwem są nie tyle systemowe trudności stosowania prawa, ile nieusuwalne wątpliwości co do racjonalności, celowości i zupełności instytucji prawnych zmodyfikowanych rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi więc między innymi o przypadki tzw. aksjologicznych luk w prawie, kiedy po orzeczeniu sądu konstytucyjnego ujawnia się jakaś wada prakseologiczna. Na przykład regulacja zostaje pozbawiona korzystnych dla jednostki mechanizmów egzekucyjnych; podmiotom nominalnie przysługuje uprawnienie, ale nie ma adekwatnych środków prawnych gwarantujących korzystanie z tegoż uprawnienia; zostaje uchylony przepis wyjątkowy (*lex specialis*), co oznacza powrót do stosowania unormowania ogólnego (*lex generalis*) i automatycznie rodzi pytania o trafność, równość i sprawiedliwość stanu prawnego w takim kształcie. Zdarza się również, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego — mimo uchYLENIA niekonstytucyjnego przepisu — prawnik nadal jest w stanie wywieść normę prawną z całokształtu unormowań ustawy albo *lege artis* rozszerzyć zakres normowania innego przepisu, tworząc alternatywną podstawę prawną dochodzenia roszczeń albo wykonywania obowiązków. Zabiegi te mają charakter doraźny, są związane ze stosowaniem skomplikowanych technik wykładni i z pewnością nie powinny być traktowane jako standard określoności prawa dla obywatela. Dlatego też wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które powodują opisane powyżej praktyczne niedogodności i wady konstrukcyjne przepisów, także mogą, a nawet powinny, być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy, choć trzeba zaznaczyć, że ich natura jest inna niż luki w prawie powodowane przez wyroki zaliczone do pierwszej kategorii (obligatoryjne wykonywanie).

W omawianej grupie będą także wyroki zakresowe i interpretacyjne stwierdzające zgodność albo niezgodność przepisu „w zakresie” albo „w określonym rozumieniu” (z wyjątkiem pominięć prawodawczych — zob. wcześniej). Po orzeczeniach tego typu hipotetycznie ustawa może być dalej stosowana bez ingerencji ustawodawcy, a potencjalne niejasności będą *a casu ad casum* usuwane w ramach egzegezy tekstu prawnego (ostatecznie przez sądy), niemniej dla pewności prawa i zaufania obywatela do państwa korzystne i celowe jest przeniesienie *meritum* rozstrzy-

gnięcia sądu konstytucyjnego do aktu normatywnego (ustawy). Rekonstruowanie normy prawnej przez zestawienie treści ustawy, sentencji wyroku stwierdzającego częściową zgodność (zakresowo lub interpretacyjnie) i jego uzasadnienia nie powinno być przerzucane na adresata regulacji (np. obywatela).

Granice między kategorią pierwszą (wyroki podlegające wykonaniu) i drugą (wyroki, które mogą podlegać wykonaniu) — zwłaszcza w sytuacjach nietypowych — są płynne. Dlatego też zawsze, gdy istniały wątpliwości, jak zakwalifikować skutki danego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, przyjmowano domniemanie, że istnieje konieczność jego wykonania, a więc obowiązek podjęcia przez uprawniony podmiot inicjatywy ustawodawczej.

Trzecia kategoria wyroków Trybunału Konstytucyjnego to wyroki niepodlegające wykonaniu przez ustawodawcę. Istnieją takie możliwości sformułowania sentencji wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, które — o ile zbiegnie się to z korzystnym kontekstem normatywnym kontrolowanej regulacji — powodują, że ustawa nie wymaga już żadnych korekt czy uzupełnień. Samo orzeczenie Trybunału eliminuje bowiem niekonstytucyjną treść, nie wywołując przy tym skutków ubocznych (o charakterze merytorycznym bądź technicznym), którymi powinien zająć się legislator. Takie implikacje niesie na przykład uchylenie całej nowelizacji (uchylenie przepisów zmieniających ustawę dokonane w okresie *vacatio legis*), która kompleksowo normowała daną instytucję prawną. Zakwestionowanie nowości normatywnej oznacza w tym przypadku *de facto* dalsze obowiązywanie stanu sprzed zmian. Podobnie proste stwierdzenie niezgodności przepisu, który wyczerpująco regulował dane zagadnienie, w praktyce może oznaczać skuteczne i samoczynne usunięcie wady konstytucyjnej, bez uszczerbku dla praw i wolności jednostki oraz konieczności podjęcia prac ustawodawczych.

Ostatnia kategoria to wyroki uchylające przepisy, które w momencie wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny formalnie już nie obowiązywały. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia; jednakże w przypadku, gdy wydanie orzeczenia o nieobowiązującym akcie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw — Trybunał kontynuuje postępowanie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się również pogląd, że przedmiotem jego badania powinien być tylko taki akt normatywny, który wciąż wywołuje skutki prawne w tym sensie, że jest np. podstawą

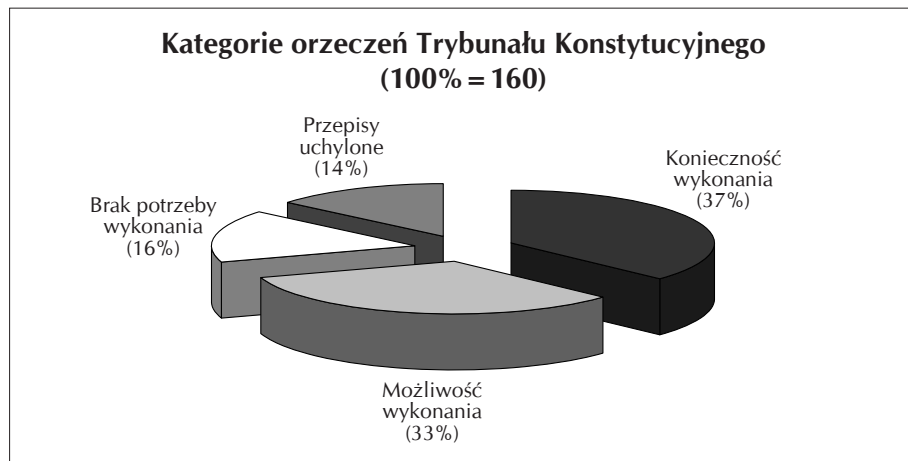
prawną aktu stosowania prawa lub wpływa na status prawny podmiotów *ipso iure*. Musi to być zatem przepis, który — mimo że formalnie uchylony — w jakimś zakresie swojego zastosowania nadal stanowi „obowiązujący” element systemu prawa, a jego ewentualna derogacja nie jest bez znaczenia dla kształtu normatywnego tego systemu lub indywidualnych praw i obowiązków podmiotów prawnych.

Wyroki, które dotyczyły przepisów formalnie nieobowiązujących (w brzmieniu z przeszłości), w dominującej części były wydawane w trybie kontroli konkretnej (skarga konstytucyjna, pytanie prawne). Tylko wówczas nadal istniała bowiem konkretna sprawa, ukształtowana w określonym stanie prawnym, która stanowiła przesłankę wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego. Obowiązki ustawodawcy w takich warunkach są swoiste. Z jednej strony wyrok odnosi się do przepisu, który — jako jednostka redakcyjna ustawy — został już uchylony przez ustawodawcę, a więc nie ma już właściwie przedmiotu nowelizacji. Z drugiej strony, w systemie prawa obowiązuje unormowanie o nowej treści (ewentualnie — nie obowiązuje regulacja wadliwa), które — jeśli nie powtarza wad poprzedniego — nie stwarza powinności nowelizacji na przyszłość. Z uwagi na ograniczenia formalnoprawne zaś wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w stosunku do przepisu nieobowiązującego nie odnosi się do nowo ustanowionego przepisu, który nie został zakwestionowany (Trybunał jest związany zakresem zaskarżenia).

Wśród wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w badanym okresie, które stanowiły przedmiot analizy ze względu na skutki dla systemu prawa (zob. Rysunek nr 1), 37% (60 wyroków) miało charakter bezwzględnie wykonawczy, czyli wymagało interwencji ustawodawcy z uwagi na uwarunkowania systemowe. Nieco mniejszy odsetek stanowiły wyroki, które mogły być wykonane, choć nie tworzyły klasycznych konstrukcyjnych luk w prawie — było ich 33% (52 wyroki). Pozostałe kategorie to odpowiednio: 16% (26 wyroków niewymagających wykonania) i 14% (22 wyroki dotyczące przepisów nieobowiązujących).

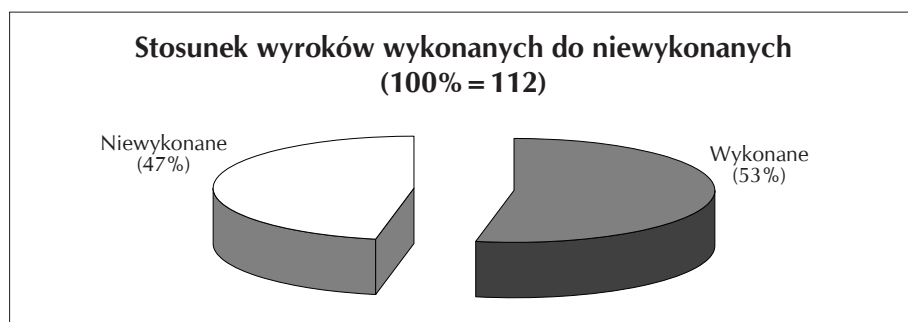
Wyroków, które powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania ustawodawcy (wyroki tworzące obowiązek wykonania i mogące podlegać wykonaniu), było więc w sumie 112, co obejmowało 70% wszystkich rozstrzygnięć Trybunału. Oznacza to, że zasadnicza większość orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wymagała jednak następczych zmian w prawie, a potencjalnie samoistne (samowykonalne) skutki orzeczeń należały do względnej rzadkości.

Rysunek nr 1



2. Stosunek wyroków wykonanych i niewykonanych w całym badanym okresie zachowuje względną proporcję (zob. Rysunek nr 2). Wyroki niewykonane to te, wobec których między 19 października 2005 r. a 31 grudnia 2008 r. nie została podjęta żadna procedura legislacyjna albo taka procedura została podjęta i — w momencie „zamknięcia” bazy danych (dane są aktualne na 1 października 2009 r.) — wciąż trwała (była w toku) bądź też z jakiegokolwiek powodu o charakterze prawnym została przerwana (np. dyskontynuacja prac parlamentu).

Rysunek nr 2



Biorąc pod uwagę, że powyższa statystyka dotyczy wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które powinny być zostać wykonane przez prawodawcę (suma wyroków tworzących obowiązek wykonania i mogących podlegać wykonaniu), należy odnotować, iż — mimo ostatnich zmian w procedurach Senatu i Rady Ministrów, a także wzmożonej aktywności legislacyjnej tych podmiotów w relacji do lat poprzednich — wciąż

znacznym procentem wyroków pozostaje bez wymaganej reakcji (47% — 52 wyroki). Stan ten trzeba ocenić krytycznie. Potwierdza on, że w praktyce nie funkcjonują mechanizmy bezzwłocznego przygotowywania projektów ustaw. Z jednej strony może być to efekt braku zcentralizowanego ośrodka decyzyjnego, który niejako automatycznie (na zasadzie domniemania) przejmowałby odpowiedzialność za wdrożenie rozstrzygnięcia Trybunału tuż po jego opublikowaniu, z drugiej zaś — niedostatecznej koordynacji między organami władzy wykonawczej i wadliwego podziału zadań.

To, że wciąż tak pokaźna liczba wyroków Trybunału Konstytucyjnego nie jest realizowana w ogóle, że pierwsze czynności ustawodawcze w Sejmie (wniesienie projektu ustawy) są podejmowane po ponad dwóch latach, albo że po upływie 9 miesięcy nie można jeszcze stwierdzić, czy jakiegokolwiek prace legislacyjne zostały zainicjowane (ze względu na zakres czasowy bazy danych dotyczyło to zwłaszcza wyroków Trybunału Konstytucyjnego zapadłych na początku 2009 r. i później), ujawnia wady systemowe, które nadal nie zostały wyeliminowane przez podmioty odpowiedzialne za tworzenie prawa. W sensie instytucjonalnym nie ma spodziewanego skutku w postaci szybkiej i adekwatnej zmiany niekonstytucyjnego (wadliwego) prawa.

Analizę rozkładu liczby wyroków wykonanych i niewykonanych (w badanym okresie) potwierdza statystyka uwzględniająca prace legislacyjne w poszczególnych kadencjach Sejmu.

Kadencja	A	B	C	D	E
V	64	41	23	64%	36%
VI	48	19	29	40%	60%
Suma	112	60	52	—	—

A = ogólna liczba wyroków podlegająca wykonaniu

B = wyroki wykonane

C = wyroki niewykonane

D = B/A

E = C/A

Procent wyroków wykonanych i niewykonanych w V kadencji Sejmu i pierwszej fazie kadencji VI utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Zarysowuje się co prawda tendencja, która *prima facie* może świadczyć o zmniejszeniu efektywności wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (64% wykonanych wyroków w okresie 19.10.05–4.11.07 wobec 40% w okresie 5.11.07–31.12.08), niemniej zakres czasowy analizy

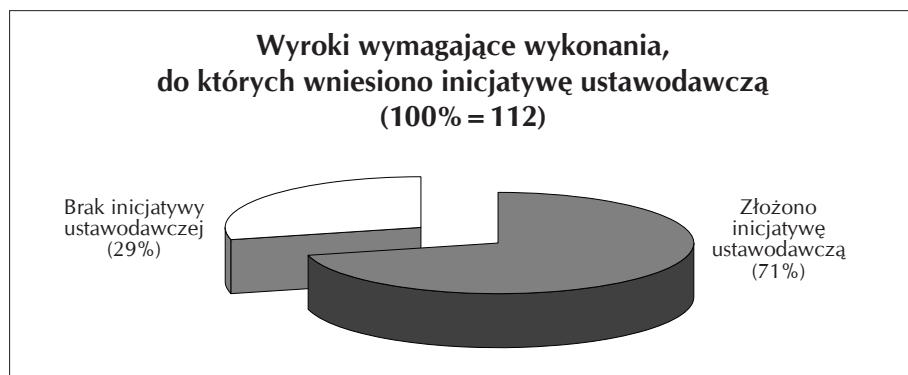
nie pozwala w tym przypadku na stawianie ostatecznych tez. Tendencja ta wymaga niewątpliwie dalszego badania.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że w omawianym przedziale czasowym wciąż duża liczba orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie została wykonana. Są tego różne przyczyny, częściowo polityczne (kalkulacja podyktowana oszczędnościami budżetowymi), częściowo ściśle prawne (znaczny stopień skomplikowania materii podlegającej wykonaniu), a częściowo po prostu instytucjonalne (ogólnoustrojowe dysfunkcje systemu wykonywania orzeczeń).

Trzeba jednak także zauważyć, że zwłaszcza w kontekście narosłych przez lata opóźnień, zaległości w wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego są systematycznie zmniejszane; negatywny trend został zahamowany. Nie jest jednak również tak, że orzeczenia są wykonywane na bieżąco, jako standardowa czynność właściwych organów państwa, które adekwatnie merytorycznie i bez zbędnej zwłoki reagują na rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego.

3. Poniższa analiza pokazuje nieco inną typologię wyroków wykonanych i niewykonanych i ich relację (zob. Rysunek nr 3). Mianowicie, jeśli chodzi o liczbę wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wobec których zainicjowano procedurę ustawodawczą, jak i tych, których wydanie nie spotkało się z żadnym oddźwiękiem, rozkłada się ona zdecydowanie na korzyść tych pierwszych (w badanym okresie).

Rysunek nr 3

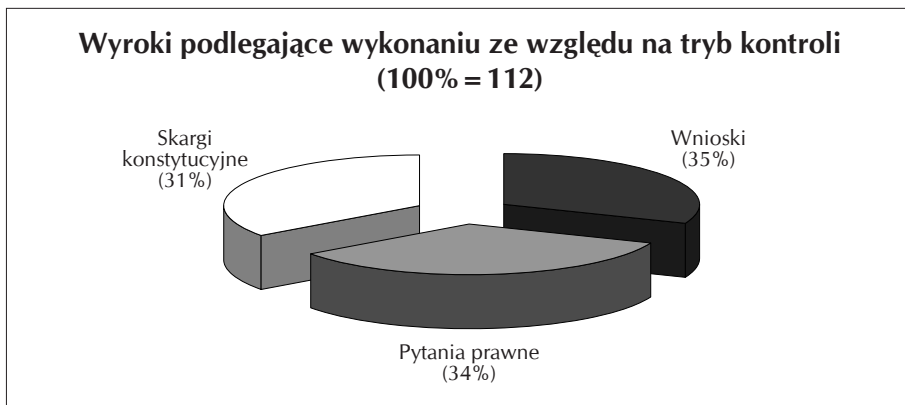


Przy próbie liczącej 112 wyroków (suma wyroków tworzących obowiązek wykonania i mogących podlegać wykonaniu) w stosunku do 80 z nich (71%) różne podmioty wniosły inicjatywę ustawodawczą do „laski marszałkowskiej”, zaś 32 wyroki (29%) nie spotkały się z żadnym wymiernym zainteresowaniem prawodawcy. Dane te potwierdzają postępowanie instytucji państwowych w zaangażowaniu w procesy wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Liczba zainicjowanych postępowań legislacyjnych nie świadczy jeszcze o tym, że system działa sprawnie, jak też nie przesądza, że zgłoszone projekty ustaw staną się obowiązującym prawem. Niemniej odpowiedni projekt ustawy zawsze jest punktem wyjścia prac ustawodawczych, jego opracowanie i skierowanie do Sejmu stanowi warunek konieczny dalszego działania.

Wśród wyroków wymagających wykonania, wobec których wszczęto inicjatywę ustawodawczą (80 wyroków), odpowiednie ustawy zostały uchwalone, podpisane przez Prezydenta RP i ogłoszone w dzienniku urzędowym w przypadku 60 wyroków (75%), zaś w przypadku 20 wyroków (25%), w dniu „zamknięcia” bazy danych, procesy ustawodawcze w Sejmie nadal trwały.

Znaczących informacji — jak się wydaje — nie dostarcza natomiast podział wyroków ze względu na tryb ich wydania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. Rysunek nr 4). Trudno wskazać w tym zakresie jakąś prawidłowość. Proporcje rozkładają się równo; w przybliżeniu taka sama liczba wyroków zapadłych z wniosku (35%), skargi konstytucyjnej (31%) i pytania prawnego (34%) wymaga interwencji ustawodawcy. Skutki orzeczeń w sferze stanowienia prawa — w omawianym kontekście — nie są uzależnione od rodzaju podmiotu wszczynającego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

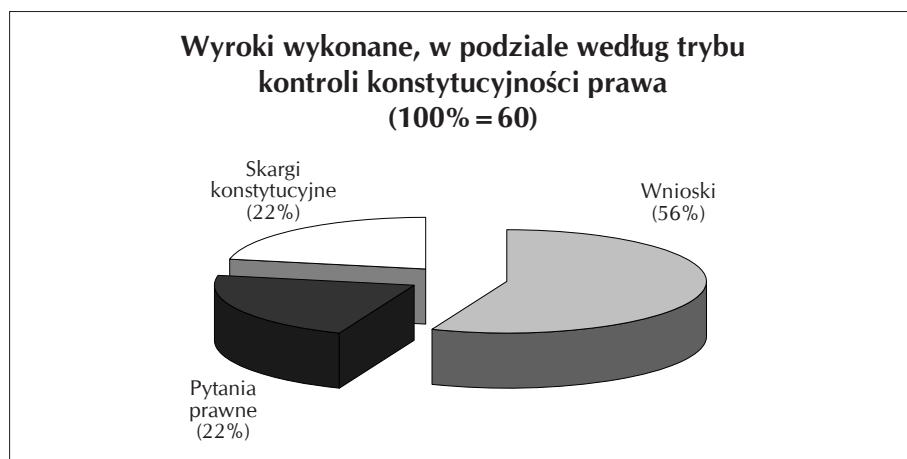
Rysunek nr 4



Interesujące informacje przynosi za to zestawienie (zob. Rysunek nr 5) obrazujące relację wyroków podlegających wykonaniu (suma wyroków tworzących obowiązek wykonania i mogących podlegać wykonaniu), wobec których postępowanie ustawodawcze zostało zakończone i odpowiednia ustawa (przepis) wykonująca już obowiązuje (próbna — 60 wyroków).

Wynika z niego, że w praktyce najbardziej efektywne były prace nad projektami ustaw, które realizowały orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydane w kontroli abstrakcyjnej (wnioski uprawnionych podmiotów). Aż 56% takich wyroków zdecydowanie przeważa nad wyrokami wydanymi w trybie skargi konstytucyjnej albo pytania prawnego (po 22%).

Rysunek nr 5

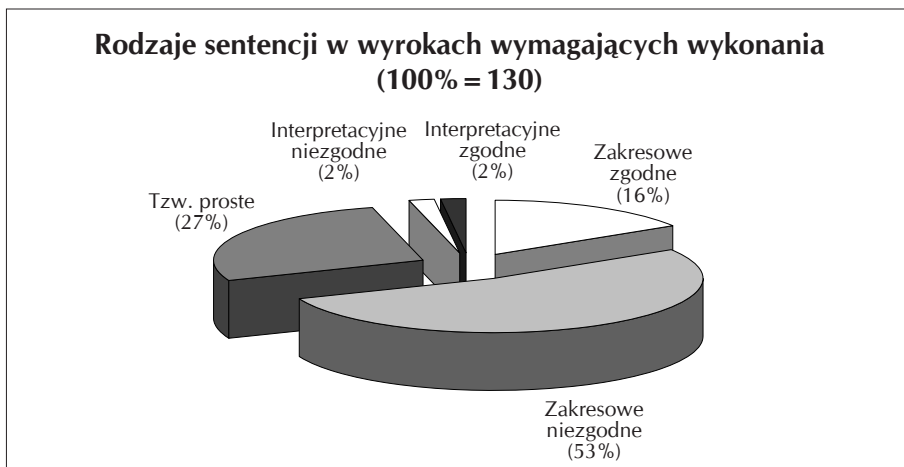


Jaki jest tego powód? Na rzecz wniosków przemawiać być może relatywnie bardziej ustrojowy charakter poruszanych w nich spraw i ich ogólnospołeczna ranga, dodatkowo wzmocniana instytucjonalnym autorytetem organów inicjujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (z wnioskiem mogą zwrócić się m.in.: Prezydent RP, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, grupa posłów albo senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa). Nie można także wykluczyć, że zadecydował po prostu fakt, że wśród podmiotów występujących z wnioskami są takie, którym bądź przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, bądź też mają one bezpośredni wpływ na przebieg prac legislacyjnych lub możliwość oficjalnych interwencji i wystąpień do właściwych organów w celu przyspieszenia procesu wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

4. Nieoczekiwane ustalenia przyniosła analiza wyroków wymagających wykonania (wyroki tworzące obowiązek wykonania i mogące podlegać wykonaniu) według podziału uwzględniającego typ ich sentencji⁵⁷ (zob. Rysunek nr 6). Okazało się, że podstawową formą wyrokowania Trybunału Konstytucyjnego jest orzeczenie zakresowe (w sumie 69% przypadków), a tzw. proste stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu (27% przypadków) i orzeczenia interpretacyjne (4% przypadków) pozostają w znaczącej mniejszości.

Dane te skłaniają do refleksji. Przy założeniu, że ze względu na transparentność i pewność prawa, a także zaufanie obywatela do państwa, ustawodawca powinien „przenosić” do aktów normatywnych rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego ustalające niezgodność (zgodność) przepisu „w zakresie” albo „w określonym rozumieniu”⁵⁸, dominująca technika orzecznicza (wyroki zakresowe) nie minimalizuje negatywnych następstw „derogacji trybunalskiej” dla systemu prawa. Doraźnie, w konkretnej sprawie, organy stosujące prawo są w stanie zrekonstruować obowiązującą normę z uwzględnieniem zakresowej sentencji orzeczenia Trybunału, niemniej — myśląc systemowo i dalekosiężnie — nie zwalnia to ustawodawcy od interwencji legislacyjnej.

Rysunek nr 6

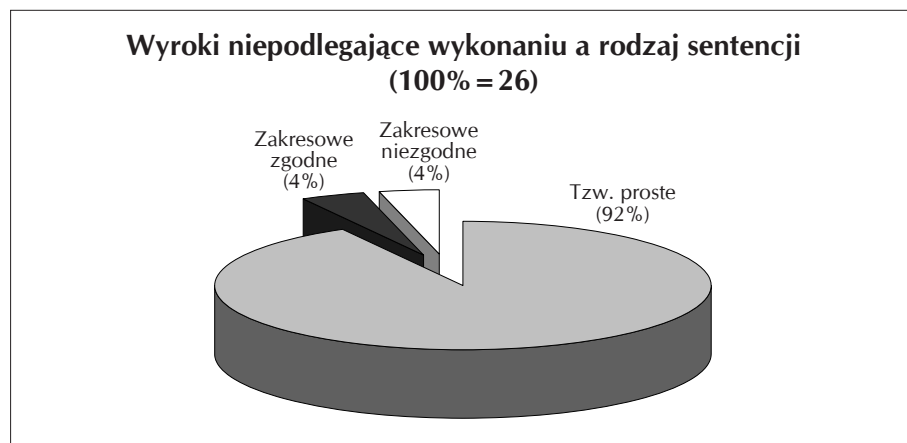


⁵⁷ Wielkość próby wyniosła w tym przypadku 130 wyroków, ponieważ część sentencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego miała charakter mieszany (np. zawierała rozstrzygnięcie zakresowe i tzw. proste). W takich sytuacjach wyrok był klasyfikowany kilkakrotnie, zwiększając wyjściową próbę ze 112 wyroków do 130 rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego (zawartych w 112 wyrokach).

⁵⁸ Jak już wspomniano, postuluje to także sam Trybunał Konstytucyjny (por. np. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 50).

Jeśli zaś chodzi o wyroki niepodlegające wykonaniu (wielkość próby — 26 wyroków), aż 92% z nich zawierało rozstrzygnięcie o „prostej” niezgodności przepisu („artykuł X ustawy jest niezgodny z artykułem Y Konstytucji”), co nasuwa wniosek, że tak sformułowana sentencja (przy sprzyjającym kontekście normatywnym regulacji) daje najlepsze gwarancje implementacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego już przez samo jego opublikowanie w dzienniku urzędowym (zob. Rysunek nr 7). Pozostałe przypadki uwzględnione w statystyce dotyczyły wyroków zakresowych, których skutki materializowały się w stosunku do wydażeń z przeszłości (wyrok z 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06) albo wyodrębniony „zakres” *de facto* stanowił substytut tzw. prostego stwierdzenia konstytucyjności (wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

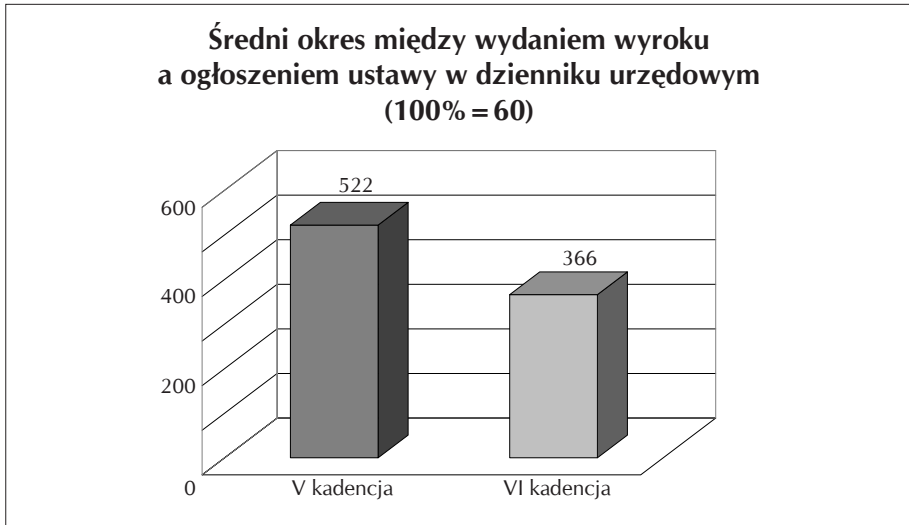
Rysunek nr 7



5. Średni okres (średnia arytmetyczna wyrażona w dniach) między wydaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które wymagało wykonania, a uchwaleniem stosownej ustawy i jej promulgacją, wynosił aż 444 dni⁵⁹. Okres ten jest dobrym parametrem statystycznym, który określa czasowy wymiar efektywności prac prelegislacyjnych podmiotów wnoszących inicjatywę ustawodawczą, a także Sejmu jako organu tworzącego prawo (zob. Rysunek nr 8).

⁵⁹ Informacja ta odnosi się do zakończonych postępowań ustawodawczych, nie obejmuje natomiast projektów, których proces legislacyjny był w toku, jak również wyroków, wobec których w ogóle nie zainicjowano procedury wykonawczej.

Rysunek nr 8

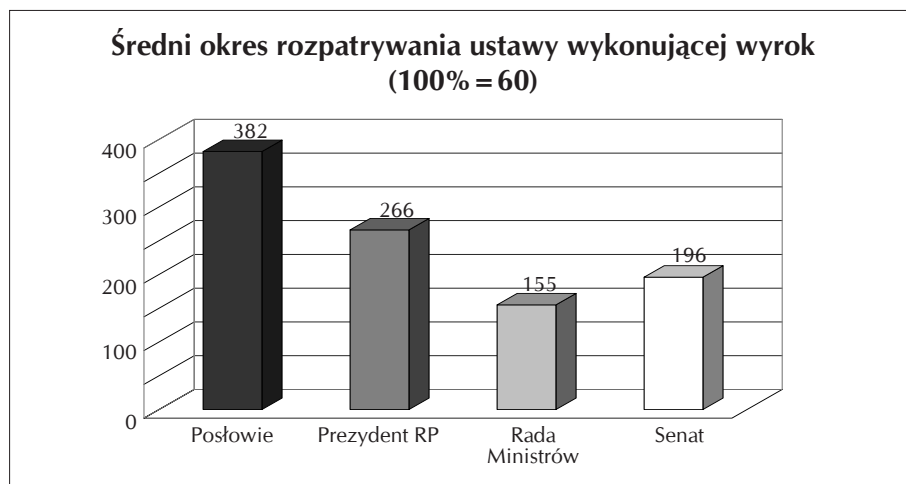


Jaki jest średni okres dochodzenia do skutku projektu ustawy wykonującego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w podziale na podmioty wnoszące inicjatywę ustawodawczą? Największą skuteczność (jeśli chodzi o czas pracy) miały projekty ustaw Rady Ministrów (155 dni między wniesieniem projektu ustawy do Sejmu a opublikowaniem ustawy w dzienniku urzędowym) i Senatu (196 dni). Nieco dłużej trwały prace nad projektami Prezydenta RP⁶⁰ (266 dni) i grup posłów⁶¹ (382 dni). Ogólny średni okres uchwalania ustawy wyniósł 186 dni (zob. Rysunek nr 9).

Dane te nie mogą, rzecz jasna, dostarczać łatwych wniosków o tempie prac legislacyjnych, aczkolwiek zarysowują pewną prawidłowość, z której wynika, że to właśnie podmioty wyspecjalizowane w wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (Senat, Rada Ministrów) i dysponujące najwszechstronniejszym zapleczem merytorycznym i prawniczym (Rada Ministrów) pełnią wiodącą rolę w procesie wykonywania orzeczeń sądu konstytucyjnego.

⁶⁰ Prezydent RP — w badanym okresie — zgłosił jeden projekt wykonujący orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK 14/05), który został uchwalony i wszedł w życie (projekt ustawy o zmianie ustawy — Kodeks cywilny; druk nr 880/V kadencja Sejmu).

⁶¹ Por. np. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 243/VI kadencja Sejmu).

Rysunek nr 9


Na tempo prac legislacyjnych niebagatelny wpływ wywiera procedura ustawodawcza, na podstawie której podejmowane są poszczególne czynności. Jak wiadomo, Sejm nie dysponuje żadnymi szczególnymi unormowaniami, które pozwoliłyby w sposób przyspieszony rozpatrywać projekty wykonujące orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (zob. wcześniejsze uwagi, pkt III.4). Podobnie wewnętrzne prace Senatu zmierzające do uchwalenia senackiego projektu ustawy — mimo że o charakterze *lex specialis* względem zasad ogólnych — są procedurą długotrwałą i pracochłonną, zwłaszcza pod względem formalnym (zob. wcześniejsze uwagi, pkt III.3). Na tym tle interesująco rysuje się również okoliczność, że Rada Ministrów nie traktuje wykonywania orzeczeń jako — z założenia — priorytetu w rządowych planach prac legislacyjnych. Co więcej, w całym badanym okresie (między 19.10.05 a 31.12.08) ani razu nie skorzystała ze swoich konstytucyjnych uprawnień i nie nadała projektowi klauzuli pilności (art. 123 Konstytucji).

Poważną dysfunkcjonalnością prac parlamentarnych jest także zasada dyskontynuacji, powodująca, że projekty ustaw, które przed zakończeniem kadencji (skróceniem kadencji) nie zostały uchwalone, tracą byt prawny i — jeśli będzie taka wola władzy politycznej — muszą zostać wniesione ponownie do Sejmu kolejnej kadencji; ich procedowanie rozpoczyna się od tzw. pierwszego czytania. Taka sytuacja nastąpiła w V kadencji Sejmu, kiedy dziewięć projektów wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego pozostało bez dalszego biegu⁶².

⁶² Wszystkie te projekty — w niezmiennym co do istoty kształcie — zostały ponownie w następnej kadencji Sejmu. Były to projekty ustaw Rady Ministrów i Senatu.

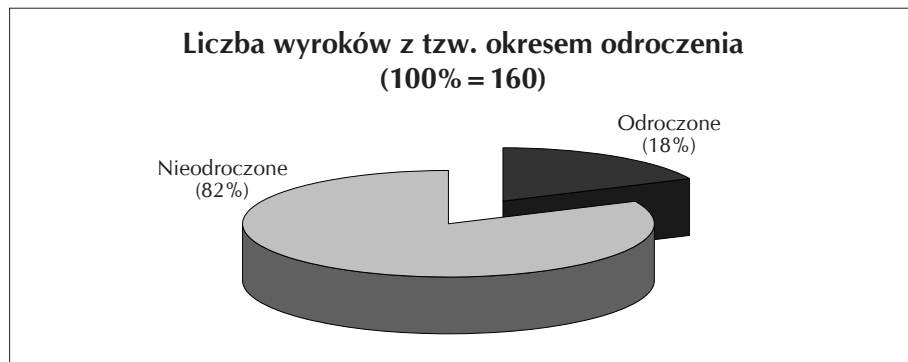
Jako ciekawostkę można odnotować, że jedna z ustaw wykonujących orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego została zawetowana przez Prezydenta RP (skierowana do ponownego rozpatrzenia przez Sejm)⁶³, żadna z ustaw nie została natomiast odesłana przez głowę państwa do kontroli konstytucyjności.

Wszystkie z wymienionych elementów tworzą bariery dla skutecznego wdrażania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Odpowiednie ich zmodyfikowanie z pewnością mogłoby się przyczynić do zwiększenia efektywności pracy organów państwa oraz terminowego wywiązywania się przez nie z obowiązków wykonawczych.

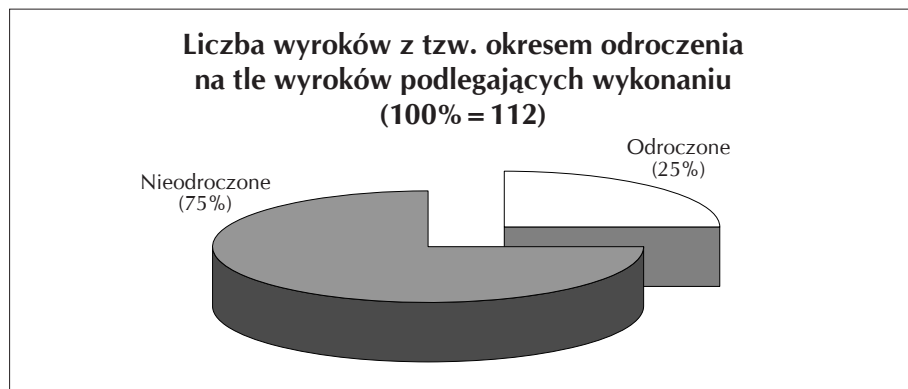
6. Na tle wyroków będących przedmiotem badania w niniejszej analizie (wyroki tworzące obowiązek wykonania, wyroki mogące podlegać wykonaniu, wyroki niewymagające wykonania i wyroki odnoszące się do przepisów nieobowiązujących) Trybunał Konstytucyjny w 29 przypadkach (18%) odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji (zob. Rysunek nr 10). Było to 25% wszystkich wyroków (zob. Rysunek nr 11), które ustanawiały dla ustawodawcy powinność zmiany prawa (wyroki tworzące obowiązek wykonania i wyroki mogące podlegać wykonaniu). A zatem w co czwartym orzeczeniu podlegającym wykonaniu Trybunał Konstytucyjny zawierał klauzulę przesuwającą dzień derogacji niekonstytucyjnego przepisu, dając tym samym prawodawcy dodatkowy czas na podjęcie niezbędnych czynności legislacyjnych. Należy przy tym zauważyć, że powody, dla których Trybunał Konstytucyjny nie decydował się na natychmiastowe wyeliminowanie wadliwej regulacji, najczęściej były związane właśnie z potencjalnymi skutkami orzeczenia dla systemu prawa, na przykład: powstaniem konstrukcyjnej luki w prawie, osłabieniem ochrony konstytucyjnych praw i wolności czy uchynieniem podstawy prawnej działania istotnych społecznie instytucji. We wszystkich wymienionych przypadkach ustawodawca był więc zobligowany działać bez zbędnej zwłoki, by dostosować wadliwą ustawę do standardu konstytucyjnego. W okresie tzw. odroczenia nadal ona obowiązywała i wywierała skutki prawne.

⁶³ Chodziło o ustawę z 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. Nr 26, poz. 157), która wykonywała wyrok TK z 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06).

Rysunek nr 10

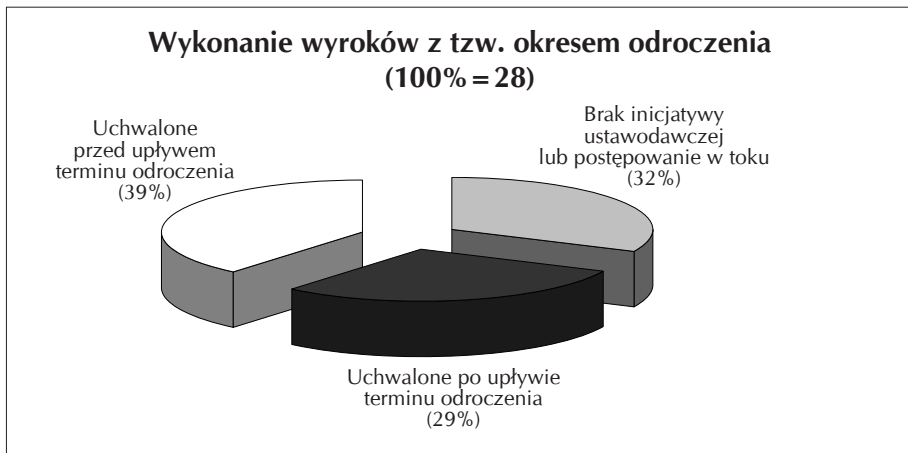


Rysunek nr 11



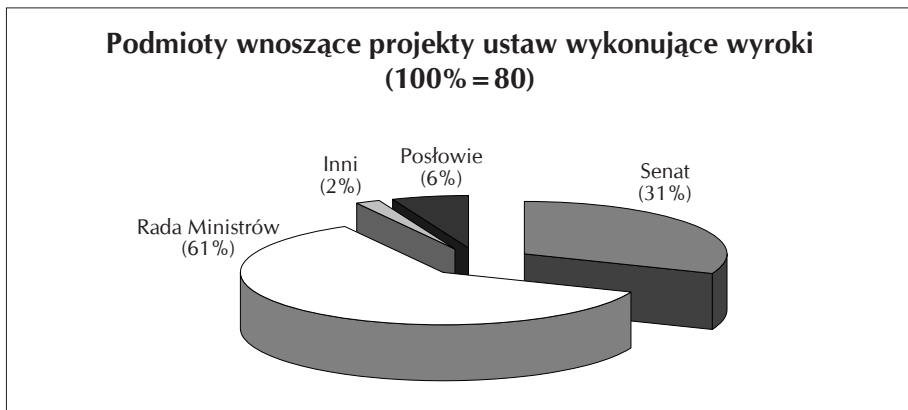
Tymczasem, jak wynika ze zgromadzonych danych (zob. Rysunek nr 12), tylko 39% wyroków z tzw. odroczeniem zostało wykonanych przed upływem terminu określonego przez Trybunał Konstytucyjny. W stosunku do 29% wyroków ustawodawca przekroczył dzień utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, co oznacza, że w sensie prawnym wykonanie nastąpiło w warunkach, jakby okres odroczenia w ogóle nie został ustanowiony (projekt ustawy dotyczył przepisu już uchylonego przez Trybunał). Natomiast w stosunku do blisko trzeciej części odroczonej wyroków w ogóle nie podjęto czynności prawodawczych (żaden z podmiotów inicjatywy ustawodawczej nie wniósł odpowiedniego projektu ustawy) lub postępowanie ustawodawcze — mimo upływu terminu odroczenia — wciąż trwało.

Rysunek nr 12



7. Wśród wnioskodawców projektów ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wniesionych do Sejmu w badanym okresie, zdecydowanie największą aktywnością wykazała się Rada Ministrów, korzystając z inicjatywy ustawodawczej 54 razy (61%). Drugim podmiotem, który istotnie przyczynił się do realizacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, był Senat — 28 inicjatyw ustawodawczych (31%)⁶⁴. Pozostałe projekty ustaw wnieśli: grupy posłów, komisje sejmowe i Prezydent RP (zob. Rysunek nr 13).

Rysunek nr 13



⁶⁴ Liczba inicjatyw senackich wniesionych między 19 października 2005 r. a 31 grudnia 2008 r. (wg stanu prac na 1 października 2009 r.) została powiększona o projekty, które objęła zasada dyskontynuacji prac parlamentu w 2007 r.

Rozkład aktywności podmiotów inicjujących prace legislacyjne nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego potwierdza wcześniejsze spostrzeżenia, że Rada Ministrów i Senat *de facto* przejęły obowiązki implementacyjne, co oczywiście należy ocenić pozytywnie (zwłaszcza zaangażowanie administracji rządowej). Duży udział w realizowaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dwóch podmiotów rodzi jednak pytania o ich kooperację i podział zadań. Jest bowiem jasne, że brak wymiany informacji i współpracy może w takich warunkach utrudniać czynności prawodawcze.

Praktyka pokazuje, że synergia jest stanem, do którego wciąż należy dążyć przy obecnym modelu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Uwagę zwraca przede wszystkim dublowanie prac legislacyjnych, polegające na równoległym procedowaniu projektów ustaw wykonujących dany wyrok (projekty na ten sam temat o nieznacznych różnicach co do *meritum*). I tak, zdarza się, że i Rada Ministrów, i Senat wnoszą projekty ustaw, które następnie są rozpatrywane wspólnie przez Sejm⁶⁵, albo — co gorsza — uchwalany jest tylko jeden z nich, a drugi staje się wówczas bezprzedmiotowy⁶⁶. Podobne zbieżności zachodzą między projektami ustaw Senatu i grup posłów⁶⁷ albo projektami różnych grup posłów⁶⁸.

O efektywności prac ustawodawczych świadczy również sposób konstruowania aktów normatywnych mających na celu wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Im precyzyjniej zostaje wyznaczony zakres przedmiotowy nowelizacji, im bardziej tematycznie jest ona powiązana z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, tym większe są szanse, że okaże się ona skuteczna. Po pierwsze, w przypadku pro-

⁶⁵ Por. np. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo upadłościowe i naprawcze (druk nr 437, VI kadencja Sejmu) i rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy — Prawo upadłościowe i naprawcze, ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (druk nr 654, VI kadencja Sejmu).

⁶⁶ Por. prace nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 949, VI kadencja Sejmu) i senackim projektem ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 1302, VI kadencja Sejmu).

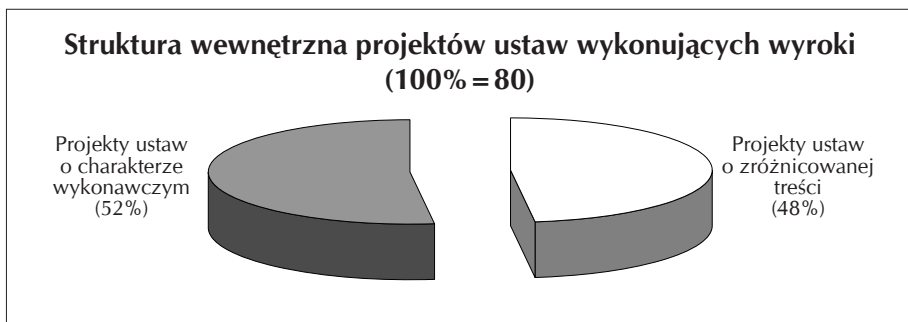
⁶⁷ Por. np. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk nr 725, VI kadencja Sejmu) i poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 661, VI kadencja Sejmu).

⁶⁸ Por. np. poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (druk nr 359, V kadencja Sejmu) i poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej — Komisji Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 363, V kadencja Sejmu).

jektów ustaw jednorodnych merytorycznie (poświęconych wykonaniu orzeczenia lub kilku orzeczeń) w całości odnosi się do nich argument, że realizacja rozstrzygnięcia Trybunału jest konstytucyjnym obowiązkiem i nie znoszą tego ani bieżące kalkulacje polityczne, ani odmienna opinia organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Po drugie, jeśli materia wykonawcza zostanie zamieszczona w projekcie ustawy normującym szereg innych zagadnień (niemających charakteru wykonawczego) albo projekt wykonujący zostanie w toku prac w Sejmie poszerzony o dodatkowe, niezwiązane z orzeczeniem poprawki, wówczas zwiększa się ryzyko, że cała ustawa nie dojdzie do skutku, ponieważ ewentualne kontrowersje (np. polityczne) odnośnie do spraw niezwiązanych z orzeczeniem rozciągną się również na sprawy implementacyjne. Pragmatyka działania podpowiada więc, aby wydzielać zagadnienia wykonywania orzeczeń do osobnych inicjatyw ustawodawczych. Namiastka takiego systemu funkcjonuje w Senacie, gdzie projekty ustaw realizujące orzeczenia muszą mieć „punktowy” charakter, ściśle powiązany z rozstrzygnięciem Trybunału. Regulacje te dotyczą jednak tylko wewnętrznych procedur inicjowania ustaw przez Senat, są natomiast zupełnie nieznanymi procedurom sejmowym, które nie ograniczają nawet dopuszczalności wnoszenia poprawek do projektów wdrażających orzeczenia.

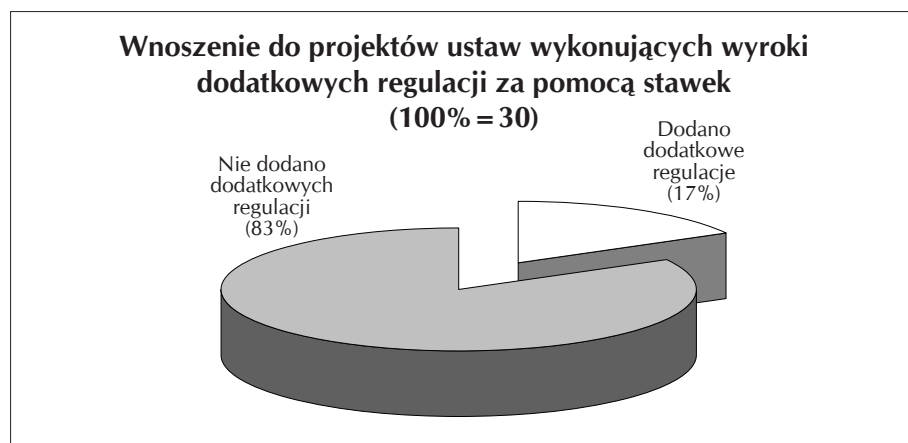
Jeśli chodzi o strukturę projektów ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (wniesionych w badanym okresie), warto zauważyć, że blisko 52% z nich spełniało kryterium jednolitości przedmiotowej (zob. Rysunek nr 14). Bez wątplenia statystyka ta została zdeterminowana przez projekty senackie, które — ze wspomnianych już względów regulaminowych — skupiają się na implementacji konkretnych orzeczeń sądu konstytucyjnego (jeden wyrok — jeden projekt ustawy). Pozostałe projekty ustaw miały charakter ogólny; materia wykonawcza była jednym z wielu różnych normowanych tam zagadnień.

Rysunek nr 14



Znaczącą informacją dostarcza zestawienie projektów ustaw wykonujących orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie proces ustawodawczy został zainicjowany ustawą jednorodną przedmiotowo (mającą na celu jedynie implementację orzeczenia) i który zakończył się do dnia „zamknięcia” bazy danych prowadzonej na potrzeby niniejszego opracowania (1 października 2009 r.), z uwzględnieniem rodzaju poprawek zgłaszanych w trakcie prac w Sejmie i Senacie (zob. Rysunek nr 15).

Rysunek nr 15

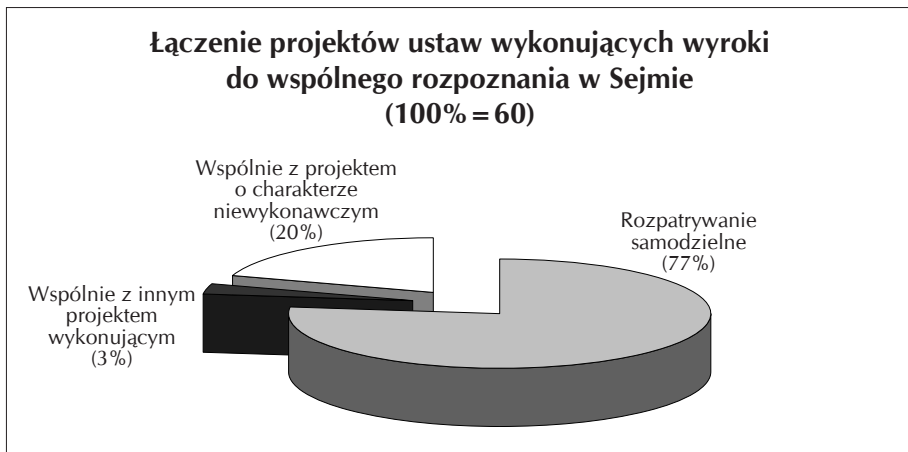


Okazuje się, że — co do zasady — projekty ustaw wykonujących orzeczenia nie są w praktyce wykorzystywane do regulowania kwestii dodatkowych (pojawiających się niejako „przy okazji”), które wykraczają poza problem rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny. W zaledwie 17% przypadków włączono do nich wątki „poboczne” (posługując się terminologią stosowaną przez naukę prawa można powiedzieć — „obładowano”), które nie służyły udoskonaleniu przedłożenia pierwotnego lub nie stanowiły konsekwencji zmian podstawowych dla innych przepisów ustawy. Wydaje się również, iż tylko częściowo stoją temu na przeszkodzie ogólne regulacje konstytucyjne, mające zastosowanie do wszystkich projektów ustaw, które stopniują możliwość modyfikowania inicjatywy ustawodawczej za pomocą poprawek poselskich w zależności od ich treściowej „głębokości” i etapu zgłaszania (zakaz obchodzenia art. 118 i art. 119 Konstytucji). Potwierdzenie omawianej praktyki wymaga dalszych badań (w dłuższym okresie), niemniej należy przyjąć ją z aprobatą jako jeden z elementów zwiększających efektywność wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Wskaźnikiem racjonalności prac Sejmu *in pleno* i jego komisji nad projektami ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego może być również sposób działania przy tzw. wspólnym rozpatrywaniu projektów ustaw (zob. Rysunek nr 16). Może bowiem zdarzyć się, że w tym samym czasie zostaną skierowane do Sejmu projekty ustaw wykonujące ten sam wyrok albo odnoszące się do tej samej materii podlegającej wykonaniu. Wówczas ich procesy legislacyjne są łączone, a podstawą dalszych prac jest jeden z nich (tzw. projekt wiodący), uzupełniany poprawkami, w które zostają przekształcone pozostałe projekty, albo — ewentualnie — komisja sejmowa opracowuje od nowa projekt wyjściowy (podstawowy), przyjmując za punkt startu wszystkie skierowane do niej inicjatywy. Model działania wybierany jest każdorazowo przez głosowanie nad poszczególnymi opcjami dalszego procedowania.

W dwóch przypadkach (3%) Sejm połączył rozpatrywanie projektów ustaw wykonujących, natomiast w 12 przypadkach (20%) skierował do wspólnego rozpoznania projekt wykonujący i niemający takiego charakteru. Oznacza to, że kryterium, jakim może być — motywowane pragmatycznie — rozdzielenie w pracach legislacyjnych materii wykonawczych i niewykonawczych co do zasady nie jest brane pod uwagę przy podejmowaniu przez Marszałka Sejmu decyzji o nadawaniu projektom ustaw dalszego biegu.

Rysunek nr 16



Pozytywną informacją jest natomiast odsetek projektów ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywanych samodzielnie (77%).

8. Pewną ciekawostką, która nie została uwzględniona w metodzie badań empirycznych przeprowadzonych na potrzeby tego opracowania, ale która ma z nim ścisły związek, jest zagadnienie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego bez wnoszenia odrębnego projektu ustawy. Otóż, na podstawie analizy procesu ustawodawczego w Sejmie okazało się, że część orzeczeń jest implementowana przez poprawki poselskie, zgłaszane do projektów ustaw, które pierwotnie nie dotyczyły tej problematyki bądź regulowały ją w sposób niepełny⁶⁹. A zatem nawet bez specjalnych procedur, doceniając jedynie wagę i znaczenie rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego, organy państwa mogą realizować ciężące na nich obowiązki, wykorzystując dostępne możliwości proceduralne.

9. Omówione dane statystyczne pozwalają postawić tezę, że w badanym okresie problematyka wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego została dostrzeżona przez prawodawcę, a proces usuwania wieloletnich zaległości i zaniedbań w tym zakresie uzyskał nową jakość. Stan ten bez wątplenia jest zasługą Rady Ministrów i Senatu, które zaangażowały się w realizację orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na skalę szerszą niż do niedawna. Nie sposób jednak również nie odnotować, że wciąż nie ma sprawnego systemu bieżącego implementowania rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego, działającego niejako automatycznie. Świadczą o tym między innymi znaczne opóźnienia realizacji niektórych wyroków, niedostatki współpracy i podziału zadań między podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej, a także nieuwzględnianie materii wykonawczej jako priorytetu w planach prac legislacyjnych rządu. Nie bez znaczenia jest również brak określenia właściwego organu państwa, który inicjowałby zmiany prawa na zasadzie *ultima ratio*.

V. Podsumowanie i wnioski

1. Powody niewykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego bywają złożone i wydaje się, że żaden, nawet najlepiej zaprojektowany, system

⁶⁹ Tak między innymi w przypadku: rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1287, V kadencja Sejmu); poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 339, V kadencja Sejmu); rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 781 i nr 781-A, V kadencja Sejmu); rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Kodeks postępowania cywilnego, ustawy — Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk nr 715, V kadencja Sejmu); rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (druk nr 28 i druk nr 28-A, V kadencja Sejmu).

na niewiele się zda, gdy nie ma politycznej woli uchwalenia ustawy, zrozumienia dla ustrojowego znaczenia rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego albo dostatecznie skutecznych i dolegliwych sankcji za bezczynność organów państwa. Świadczy o tym chociażby historia zaniechań związanych z unormowaniem zasad sukcesji majątku po Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Wyrokiem z 3 czerwca 1998 r.⁷⁰ Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw⁷¹. Mimo że w uzasadnieniu wyroku wskazał na konieczność „pilnej pozytywnej interwencji ustawodawczej”, dotychczas nie zostały uregulowane ani sukcesja majątku po byłym Funduszu Wczasów Pracowniczych, ani kwestie dotyczące udostępniania udziałów pracownikom Funduszu. Dnia 20 stycznia 1999 r. Senat skierował do Sejmu projekt ustawy o mieniu Funduszu Wczasów Pracowniczych⁷², jednak prace nad nim zostały przerwane z upływem trzeciej kadencji Sejmu (zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentu), zaś w toku kolejnych kadencji Sejmu żadna inicjatywa ustawodawcza w tym przedmiocie nie została już podjęta. Wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r. miał zapobiec między innymi dalszym niekontrolowanym transferom majątkowym związanym z mieniem należącym do zlikwidowanego Funduszu Wczasów Pracowniczych. W rzeczywistości jednak, wobec biernej postawy ustawodawcy, celu tego nie udało się osiągnąć. W dalszym ciągu dokonywano rozporządzeń majątkowych, które następnie zostały zakwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli⁷³. Na opóźnienia nowelizacji ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw wielokrotnie zwracał uwagę również Trybunał Konstytucyjny w swoich dorocznych *Informacjach*⁷⁴; problematyka ta wciąż jest podnoszona także w wypowiedziach organów stosujących prawo⁷⁵.

⁷⁰ Sygn. akt K 34/97.

⁷¹ Dz.U. Nr 82, poz. 518.

⁷² Druk sejmowy nr 979.

⁷³ *Informacja o wynikach kontroli zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji* (dokument NIK nr 171/2004/S04001/KGP).

⁷⁴ Por. *Informację o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 52 oraz *Informacje z lat następnych*.

⁷⁵ Na potrzebę wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 34/97) ostatnio zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 13 lutego 2009 r. (sygn. akt II CSK 464/08), podkreślając konieczność ustanowienia odpowiednich przepisów przez ustawodawcę w celu ustalenia m.in. „następcy prawnego do nierucho-

Innym przykładem zaległości ustawodawcy, która wciąż czeka na pełną realizację, jest problematyka czynszów regulowanych. To trudne społecznie zagadnienie nadal nie zostało kompleksowo unormowane, a obowiązujący stan prawny nie uwzględnia wszystkich zaleceń Trybunału Konstytucyjnego sformułowanych między innymi w wyroku z 12 stycznia 2000 r.⁷⁶, choć ustawodawca kilkakrotnie uchwalał przepisy dotyczące czynszów i opłat za używanie lokali oraz praw i obowiązków właścicieli i lokatorów (przepisy te także były oceniane negatywnie przez Trybunał Konstytucyjny⁷⁷).

Swego czasu szerokim echem odbiła się sprawa podwyżki płac w publicznej służbie zdrowia (tzw. lex 203). W wyroku z 18 grudnia 2002 r.⁷⁸ Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw⁷⁹ pod warunkiem takiego rozumienia tego przepisu, iż tworzy on współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie. W uzasadnieniu podkreślono, że konieczna jest interwencja ustawodawcza mimo rozstrzygnięcia „pozytywnego”, ponieważ nie zostało stworzone instrumentarium zapewniające stosowny przypływ środków do podmiotów, na które został nałożony obowiązek wykonywania ustawy. Pomimo tych wyraźnych wskazówek ustawodawca nie ustanowił dotychczas regulacji prawnych, które umożliwiałyby przeniesienie ciężaru zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej z tytułu podwyższonych wynagrodzeń pracowników służby zdrowia na system finansów publicznych. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej⁸⁰ przewidziała co prawda generalną możliwość udzielania przez Skarb Państwa zakładom opieki zdrowotnej (po spełnieniu przez nie szeregu warunków) pożyczek z przeznaczeniem na spłatę zobowiązań wynikających z „ustawy 203”, niemniej unormowanie to nie do końca oddaje postulaty zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Warto przy tym przypomnieć, że bierność ustawodawcy stała się przyczyną pogłębiających się trudno-

mości należących do zlikwidowanego FWP”, a także określenia „sposobu zaspokojenia wierzycieli tej osoby prawnej”.

⁷⁶ Sygn. akt P 11/09.

⁷⁷ Por. np. wyrok z 2 października 2002 r. (sygn. akt K 48/01); wyrok z 19 kwietnia 2005 r. (sygn. akt K 4/05), postanowienie sygnalizacyjne z 29 czerwca 2006 r. (sygn. akt S 1/05).

⁷⁸ Sygn. akt K 43/01.

⁷⁹ Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.

⁸⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 684.

ści finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Sąd Najwyższy kilkakrotnie stwierdził, że zakwestionowany przepis może stanowić podstawę indywidualnych roszczeń pracowników zatrudnionych w tych zakładach⁸¹, a następnie zasądził na rzecz jednego z nich odszkodowanie od Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 kodeksu cywilnego)⁸².

Z kolei w jednym z ostatnich orzeczeń, które bez wątplenia powinno było znaleźć się w agendzie prac legislacyjnych właściwych organów państwa, Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepisy dotyczące przedwojennych obligacji Skarbu Państwa. Przypadek ten warto odnotować również dlatego, że o powodach niepodjęcia działań prawodawczych przez Radę Ministrów przedstawiciele tego organu wypowiedali się oficjalnie w środkach masowego przekazu.

Wyrokiem z 25 kwietnia 2007 r.⁸³ Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny⁸⁴ w zakresie, w jakim ogranicza ona dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 kodeksu cywilnego, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r. wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa. Zarazem Trybunał Konstytucyjny odroczył termin utraty mocy obowiązującej wadliwego przepisu o 12 miesięcy, zostawiając tym samym ustawodawcy odpowiedni czas na nowelizację ustawy. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że:

Zważywszy skutki orzeczenia i niemożność przywrócenia w pełnym zakresie możliwości dochodzenia praw inkorporowanych w obligacjach wypuszczonych przed 1939 r., kwestia możliwości i zakresu, a w szczególności wysokości zadośćuczynienia osobom będącym posiadaczami takich papierów wartościowych należy do prawodawcy. Jak wielokrotnie podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny nie może zastępować ustawodawcy. Jednak należy wskazać, że w pracach nad ustawodawstwem zmierzającym do przynajmniej częściowego zadośćuczynienia osobom, które w związku z wojną lub z przeobrażeniami ustrojowymi bezpośrednio po jej zakończeniu utraciły majątki, nie powinno się pozostawiać poza zakresem regulacji danej kategorii podmiotów z powodu przyjętego określonego katalogu przedmiotowego (por. wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04). Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją stwarza ustawodawcy możliwość ustanowienia przepisów porządku-

⁸¹ Uchwała SN z 10 stycznia 2002 r. (sygn. akt III ZP 32/01); postanowienie SN z 24 września 2003 r. (sygn. akt III PZP 9/03).

⁸² Wyrok SN z 24 września 2003 r. (sygn. akt I CK 143/03).

⁸³ Sygn. akt SK 49/05.

⁸⁴ Dz.U. Nr 55, poz. 321.

jących sytuację posiadaczy przedwojennych obligacji Skarbu Państwa. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny spowoduje, że bezskuteczny wpływ odroczonej utraty mocy obowiązującej tego przepisu stworzy posiadaczom obligacji skarbowych dostęp do gwarantowanej przez art. 358¹ § 3 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny waloryzacji dochodzonych przez nich roszczeń. W praktyce jednak upływ terminu przedawnienia może skutecznie blokować szanse osób występujących z takimi powództwami na uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia o przedmiocie takiego postępowania.

Nie ulega wątpliwości, że wyrok w sprawie przedwojennych obligacji skarbowych powinien być przedmiotem prac ustawodawczych; jest również oczywiste, że jego wykonanie wywołałoby skutki finansowe dla budżetu państwa. Rada Ministrów nie podjęła jednak nawet próby przygotowania przepisów, które wdrażałyby orzeczenie sądu konstytucyjnego (mimo upływu określonego przez Trybunał Konstytucyjny okresu odroczenia). Negatywnie ustosunkowała się także do propozycji współpracy z Komisją Ustawodawczą Senatu wystosowaną na podstawie art. 85b regulaminu Senatu do Prezesa Rady Ministrów przez Marszałka Senatu⁸⁵, w której zostały zawarte między innymi propozycje konkretnych rozwiązań prawnych, łagodzące następstwa możliwej regulacji dla finansów publicznych (np. przeprowadzenie rejestracji obligacji w celu ustalenia rzeczywistych kosztów ich ewentualnego wykupu; rozłożenie wypłaty odszkodowań na lata; równe dla wszystkich podmiotów zmniejszenie wysokości odszkodowań, stosownie do aktualnych możliwości budżetowych)⁸⁶. Stanowisko rządu na temat celowości wykonania omawianego wyroku opierało się na założeniu, że jego następstwa prawne powinny być rozstrzygane w indywidualnych postępowaniach przez sądy powszechne, z zastosowaniem stanu prawnego ukształtowanego przez Trybunał. Jak bowiem wyjaśniał Prezes Rządowego Centrum Legislacji:

Chodzi o orzeczenie o szczególnych skutkach finansowych lub systemowych, w wypadku których tylko ministrowie — i nikt inny — będą ponosić odpowiedzialność za zaproponowane rozwiązanie. W tej sprawie odpowiedzialny jest minister finansów, który już wyraził pogląd, że należy pozostawić przepisy bez zmian i nie powinno się uchylonego przez TK przepisu o waloryzacji przedwojennych papierów zastępować innym. Przypomniał, że Skarb Państwa podnosi kwestię przedawnienia roszczeń, a sprawy toczące się w sądach nie zostały jeszcze merytorycznie rozstrzygnięte. Orzeczenie TK weszło w życie, ale — zdaniem ministra — nie stanowi to problemu w stosowaniu prawa. [...] Orzeczenie weszło w życie po

⁸⁵ Informacja zawarta w opracowaniu *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP VII kadencji*, Warszawa 2009, s. 73.

⁸⁶ Senat nie zdecydował się samodzielnie wykonać wyroku dotyczącego przedwojennych obligacji Skarbu Państwa.

okresie odroczenia, jest więc zrealizowane. Tyle że nie ma pozytywnej interwencji ustawodawcy. W sprawie obligacji obowiązują zatem przepisy ogólne, na podstawie których każdy obywatel ma prawo dochodzić swoich praw w sądzie⁸⁷.

Przykłady niezrealizowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pokazują, jak złożoną i wielowątkową materią jest wykonywanie rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego i jak liczne implikacje powoduje w praktyce funkcjonowania organów państwa odpowiedzialnych za — szeroko pojęte — tworzenie prawa. Zaległości legislacyjne, które należy rozumieć nie tylko jako brak sanacji stanu prawnego *in abstracto*, ale często również jako wymierne ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki, sięgają początków obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Zwłoka z wykonaniem wyroku nierzadko prowadzi do nieodwracalnych następstw w sferze faktów, które później są już nie do „odwrócenia” bez znacznych nakładów i potencjalnych naruszeń uprawnień innych podmiotów objętych w tym czasie ochroną norm ustawy zasadniczej (por. omawiana wcześniej sprawa Funduszu Wczasów Pracowniczych). Patologie wynikające z opieszałości ustawodawcy podważają zaufanie obywatela do państwa i tworzonego przezeń prawa, tym bardziej że ewentualne sankcje wobec organów władzy publicznej są *de facto* iluzoryczne i nie rekompensują indywidualnych niedogodności będących efektem obowiązywania niekonstytucyjnego albo wadliwego (po wyroku Trybunału) aktu normatywnego. Czym innym jest więc wykonanie wyroku bez zbędnej zwłoki, kiedy adresaci norm prawnych mogą realnie skorzystać z rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, a czym innym interwencja ustawodawcy po latach, kiedy zarówno sytuacja życiowa uprawnionych, jak też ogólne stosunki społeczno-gospodarcze uległy zmianie.

2. Obowiązujący model wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego opiera się na ogólnych zasadach unormowanych w Konstytucji i polega na tym, że wszystkie podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, mają obowiązek podejmować działania prawodawcze w celu wyeliminowania wad systemu prawa ujawnionych w rozstrzygnięciu sądu konstytucyjnego. Nie ulega również wątpliwości, że wykonywanie to jest obowiązkiem prawnym, co zasadniczo różni je od inicjowania projektów ustaw służących prowadzeniu bieżącej polityki państwa, których celowość i potrzeba są motywowane przede wszystkim mandatem społecznym prawodawcy.

⁸⁷ Wyroki Trybunału powinien wykonywać rząd. Rozmowa z M. Berkiem, Prezesem Rządowego Centrum Legislacji, „Rzeczpospolita” z 08 IX 2008 r.

Dekoncentracja obowiązku wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie przeczy możliwości wskazania podmiotu, na którym ciąży szczególnie obowiązek dbałości o spójność i zupełność systemu prawa. Podmiotem takim jest Rada Ministrów, do której właściwości należą — co do zasady — wszystkie sprawy publiczne o charakterze wewnętrznym i zagranicznym; dysponuje ona również odpowiednim zapleczem merytorycznym i prawno-legislacyjnym pozwalającym adekwatnie i terminowo reagować na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Drugim podmiotem zajmującym się materią wykonawczą na istotną skalę jest Senat, który *per facta concludentia* przejął tę rolę i od kilku lat z powodzeniem inicjuje znaczną liczbę procesów ustawodawczych.

Bieżące wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ujawnia dysfunkcje i niedoskonałości, choć trzeba równocześnie zastrzec, że ostatnie lata przyniosły w tym zakresie znaczącą poprawę. Poważnym ograniczeniem jest brak wyraźnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za efekt, jakim jest wejście w życie ustawy wykonującej orzeczenie sądu konstytucyjnego. Problem ten ujawnia się wówczas, kiedy z różnych powodów żaden z uprawnionych organów państwa nie zgłasza stosownej inicjatywy ustawodawczej i ostatecznie zachodzi konieczność wskazania instytucji, która znajduje się na końcu owego „łańcucha” kompetencyjnego i nie może od obowiązku się uchylić. Rozwiązanie takie gwarantowałoby skuteczność (egzekucję) całego systemu kontroli konstytucyjności prawa i koncentrowało odpowiedzialność w przypadku legislacyjnych opóźnień albo zaniechań. W tym sensie, doceniając pracę Senatu i innych uczestników procesu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, podmiotem takim powinna być Rada Ministrów.

Analiza postępowań legislacyjnych dowodzi, że w praktyce nie zawsze właściwie funkcjonuje współpraca Rady Ministrów, Senatu i innych podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą, i to zarówno na etapie przygotowywania projektów ustaw, jak też w toku prac parlamentarnych (np. dublowanie inicjatyw ustawodawczych do tego samego wyroku przy zbliżonej treści regulacji, wnoszenie poprawek niemających związku z wykonywaniem orzeczenia). Wydaje się, że braki te można łatwo wyeliminować nawet bez uchwalania specjalnych przepisów, a znacznym usprawnieniem byłoby już samo uwzględnianie w planach legislacyjnych projektów ustaw mających na celu wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i dokonywany przedtem podział prac między podmiotami wykazującymi największą aktywność (Rada Ministrów, Senat).

Istotne ograniczenia wynikają z kształtu procedur sejmowych, które nie zawierają szczególnych postanowień odnośnie do projektów ustaw normujących materię wykonawczą. Prace trwają więc relatywnie długo (średni okres rozpatrywania projektów ustaw w badanym okresie to 186 dni), tempo i kalendarz poszczególnych czynności legislacyjnych nie są wyznaczane przez terminy graniczne; poprawki są wnoszone na zasadach ogólnych, co oznacza, że projekt ustawy wykonującej może zmodyfikować każdy poseł, a zakres przedmiotowy potencjalnych zmian jest bardzo szeroki. Zasada dyskontynuacji prac parlamentu powoduje, że kilkuletnie prace nad wykonaniem orzeczenia z dnia na dzień mogą stać się bezprzedmiotowe. W tym kontekście pożądana byłoby nowelizacja regulaminu Sejmu w celu stworzenia odrębnego trybu ustawodawczego (postulat *de lege ferenda*), aby prace legislacyjne oddawały chociażby w minimalnym stopniu specyfikę tworzenia prawa implemmentującego rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego. Po wpłynięciu projektu ustawy Sejm powinien ustalać przynajmniej harmonogram swoich prac, uwzględniając w nim ewentualne odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu, a także inne skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Warszawa, 30 grudnia 2009

Notatki

Notatki