



JAN
ADAMOWSKI

PAWEŁ
DAROSZEWSKI

PAULINA
JABŁOŃSKA

BARTOSZ
KIELAN

ŁUKASZ
KORZENIOWSKI

POMINIĘCIA PRAWODAWCZE W PROCESIE SĄDOWEGO STOSOWANIA PRAWA



POMINIĘCIA PRAWODAWCZE
W PROCESIE SĄDOWEGO STOSOWANIA PRAWA

Jan Adamowski
Paweł Daroszewski
Paulina Jabłońska
Bartosz Kielan
Łukasz Korzeniowski

Pominięcia prawodawcze w procesie sądowego stosowania prawa

pod redakcją
Pauliny Jabłońskiej



Kraków 2023

Jan Adamowski
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
ID <https://orcid.org/0009-0005-3326-3063>
✉ jan.adamowski@doctoral.uj.edu.pl

Paweł Daroszewski
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
ID <https://orcid.org/0000-0002-5762-3730>
✉ pawel.daroszewski@student.uj.edu.pl

Paulina Jabłońska (red.)
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
ID <https://orcid.org/0000-0002-2648-6462>
✉ paulina.m.jablonska@uj.edu.pl

Bartosz Kielan
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
ID <https://orcid.org/0000-0002-9204-147X>
✉ bartosz.kielan@student.uj.edu.pl

Łukasz Korzeniowski
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
ID <https://orcid.org/0000-0003-2675-5850>
✉ l.korzeniowski@student.uj.edu.pl

© Copyright by Wydział Prawa i Administracji UJ and individual authors, 2023

Recenzenci:
prof. dr hab. Monika Florczak-Wątor
prof. dr hab. Piotr Tuleja

Opracowanie redakcyjne:
Piotr Łozowski

Projekt okładki:
Marta Jaszczuk

ISBN 978-83-8138-029-4 (druk)
ISBN 978-83-8138-030-0 (on-line, pdf)
<https://doi.org/10.12797/9788381380300>

Dofinansowano przez Ministra Edukacji i Nauki ze środków z budżetu państwa w ramach programu „Studenckie koła naukowe tworzą innowacje”



Minister
Edukacji i Nauki

WYDAWNICTWO KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel.: 12 421-13-87; 12 431-27-43
e-mail: publishing@akademicka.pl

Księgarnia internetowa: <https://akademicka.com.pl>

Autorzy:

Jan Adamowski: absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, autorstwo w części pt. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych* (cz. 1, rozdział 3).

Paweł Daroszewski: student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, autorstwo w części pt. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa Trybunału Konstytucyjnego* (cz. 1, rozdział 2).

Bartosz Kielan: absolwent prawa oraz student prawa własności intelektualnej i nowych mediów na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autorstwo w części pt. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych* (cz. 1, rozdział 4).

Łukasz Korzeniowski: student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, prezes i założyciel Stowarzyszenia Umarłych Statutów. Autor poradników z zakresu prawa oświatowego, redaktor książek: *Prawa ucznia w Polsce. Raport z badań* (Kraków 2023) oraz *Statut nieumarły. Wzór statutu szkoły z komentarzem* (Kraków 2023), autorstwo w części pt. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych* (cz. 1, rozdział 5).

Paulina Jabłońska: doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, autorstwo w częściach wyżej niewymienionych.

Spis treści

Podziękowania	9
Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie (Paulina Jabłońska)	13

Część 1

Reakcje na pominięcie prawodawcze. Praktyka

(przedmiot oceny)	17
1. Uwagi wprowadzające (Paulina Jabłońska)	19
2. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa Trybunału Konstytucyjnego (Paweł Daroszewski)	22
3. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych (Jan Adamowski)	40
4. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych (Bartosz Kielan)	54
5. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych (Łukasz Korzeniowski)	64
6. Synteza (Paulina Jabłońska)	83

Część 2

Reakcje na pominięcie prawodawcze. Teoria

(wzorzec oceny)

(Paulina Jabłońska)	89
1. Uwagi wprowadzające	91
2. Stosowanie Konstytucji a pominięcie prawodawcze	93
3. Sąd a pominięcie prawodawcze	101
4. Model reakcji sądu na pominięcie prawodawcze	104
5. Podsumowanie	108

Część 3

Reakcje na pominięcie prawodawcze w świetle Konstytucji RP

(wyniki oceny)

(Paulina Jabłońska)..... 109

1. Uwagi wprowadzające 111

2. Rekomendacje Trybunału Konstytucyjnego a Konstytucja 112

3. Reakcje sądów a Konstytucja 126

4. Podsumowanie 131

Zakończenie

(Paulina Jabłońska)..... 133

Bibliografia 135

Summary 143

Indeks osobowy 145

Podziękowania

Niniejsza praca stanowi rezultat badań prowadzonych w ramach projektu badawczo-dydaktycznego, który uzyskał finansowanie z Ministerstwa Edukacji i Nauki (nr umowy SKN/SP/533478/2022) i był realizowany w Uniwersytecie Jagiellońskim przez Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego TBSP UJ.

W imieniu zespołu badawczego chciałabym podziękować wszystkim, którzy wspierali nas podczas realizacji projektu. W pierwszej kolejności pragnę złożyć podziękowania Panu Profesorowi Piotrowi Tulei za opiekę naukową, zainspirowanie do podjęcia problematyki pominięć prawodawczych, a także życzliwe wsparcie zarówno na etapie planowania, jak i realizowania projektu.

Za inspirujące rozmowy, cenne sugestie i uwagi zgłaszane na różnych etapach realizacji projektu pragnę podziękować wszystkim osobom, z którymi mieliśmy możliwość i przyjemność konsultować, a także dyskutować częściowe wyniki badań. Szczególne podziękowania pragnę złożyć tutaj Panom Profesorom Piotrowi Radziewiczowi, Janowi Podkowikowi i Marcinowi Wiąckowi oraz Panu Doktorowi Michałowi Ziółkowskiemu.

Słowa podziękowania kieruję również wobec członków Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego TBSP UJ zaangażowanych w organizację konferencji naukowej, która odbyła się w kwietniu 2023 r. w Uniwersytecie Jagiellońskim i umożliwiła zaprezentowanie oraz przedyskutowanie wyników projektu w szerszym gronie teoretyków i praktyków zainteresowanych problemem pominięć prawodawczych. Za inspirujące dyskusje, komentarze i uwagi dziękuję wszystkim uczestnikom tej konferencji.

Za wszystkie uwagi serdecznie dziękuję również recenzentom tej pracy: Profesor Monice Florczak-Wątor i Profesorowi Piotrowi Tulei.

Szczególne podziękowania zostawiam na sam koniec. W tym miejscu pragnę złożyć podziękowanie moim kolegom, współpracownikom, członkom zespołu i jednocześnie współautorom niniejszej pracy: Janowi Adamowskiemu, Pawłowi Daroszewskiemu, Bartoszowi Kielanowi i Łukaszowi Korzeniowskiemu. Dziękuję Wam za te blisko dwa lata naszej dobrej współpracy. Bez waszego udziału, zaangażowania i wkładu nie byłoby ani projektu, ani tej publikacji.

Paulina Jabłońska

Wykaz skrótów

Dz.U.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
Konstytucja / Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
k.k.	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553)
k.p.a.	– Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000)
k.p.c.	– Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.)
k.p.k.	– Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, z późn. zm.)
k.p.w.	– Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148 oraz z 2003 r. Nr 109, poz. 1031 i Nr 213, poz. 2081)
p.w.k.c.	– Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– Sąd Okręgowy
t.j.	– tekst jednolity
TK / Trybunał	– Trybunał Konstytucyjny
u.g.n.	– Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899)
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wprowadzenie

Niniejszą publikację poświęcono pominięciom prawodawczym, a jej głównym celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, jak w świetle obecnie obowiązującej Konstytucji powinien zachować się sąd wtedy, gdy identyfikuje on problem pominięcia prawodawczego.

Z perspektywy współczesnej dogmatyki prawa konstytucyjnego przyjmujemy ujęcie zakładające, że pominięcie prawodawcze to regulacja niepełna – inaczej taka, w której ustawodawca lub szerzej – prawodawca czegoś nie unormował, choć, postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Takie rozumienie pominięcia przedstawił ponad dwie dekady temu Trybunał Konstytucyjny¹; zdążyło się ono utrwalić i rozpowszechnić zarówno w orzecznictwie samego Trybunału, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego². Chociaż problematyka pominięć prawodawczych jest chętnie podejmowana w pracach doktrynalnych i to od wielu lat³, to temat zdecydowanie nie został jeszcze wyczerpany. W dalszym ciągu wiele jest kwestii niejasnych. Jedną z nich jest zagadnienie sądowych reakcji na problem pominięcia prawodawczego. Choć, generalnie rzecz biorąc, wiemy, że pominięcie

¹ Zob. orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK ZU 6/1996, poz. 52.

² Zob. m.in. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2, s. 22-23. Por. także: P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 4-5; A. Kustra, *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 205, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, 48.

³ Zob. np. P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze w procesie sądowego stosowania prawa. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., K 8/17, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 2, s. 145-156; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 20-42; A. Kustra, *op. cit.*, s. 205-221; M. Ziółkowski, *Glosa do wyroku SN z 8 VII 2010, II CSK 3/10 (skutki prawne orzeczenia TK stwierdzającego pominięcie prawodawcze)*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 4, s. 137-142; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 152 i nn.*

jest pewnym problemem z perspektywy konstytucyjnej, jako że jest konsekwencją nieprawidłowej konkretyzacji zasad lub norm konstytucyjnych, to ciągle niejasne jest to, jak należałoby na ten problem zareagować w procesie sądowego stosowania prawa.

Zagadnienie sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze było już podejmowane w literaturze, acz w bardzo wąskim zakresie. Większość wypowiedzi i analiz formułowano i prowadzono w kontekście czy inaczej – perspektywie – problemu skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał pominięcie stwierdzał⁴. Osią wieloletnich sporów było bowiem to, czy tego rodzaju wyroki wywołują w systemie skutek derogacyjny, czy jedynie skutek zobowiązujący⁵. Innymi słowy, czy wskutek ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym pominięcie stwierdzono, dochodzi do utraty mocy obowiązującej, czy jedynie do zobowiązania ustawodawcy (prawodawcy) do dokonania korekty w systemie prawa obowiązującego. Dopiero pochodną niejako było, jak się wydaje, pytanie o to, co z pominięciem powinien zrobić sąd. Pytanie to było bowiem widziane przez pryzmat tego, jak sąd powinien zareagować na wspomniany rodzaj wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niejasny tymczasem pozostaje związek między pominięciem prawodawczym i reakcją sądu na problem pominięcia a procesem sądowego stosowania prawa widzianego przez pryzmat Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem zasady jej bezpośredniego stosowania. Inaczej rzecz ujmując, nie jest jasna odpowiedź na pytanie o to, czy i w jaki sposób problem sądowej reakcji na pominięcie łączy się z kwestią sądowego stosowania Konstytucji.

Oznaczenie tego związku ma tymczasem istotne znaczenie. Po pierwsze dlatego, że Trybunał Konstytucyjny nie stwierdzi pominięcia z urzędu. Sąd jest jednym z podmiotów legitymowanych do zainicjowania postępowania przed Trybunałem, a ciężar dowodu w tym postępowaniu spoczywa na wnioskodawcy, czyli m.in. na sądzie pytającym. Jeśli więc mówimy o pominięciu prawodawczym jako o zarzucie, a tak mówi zarówno Trybunał Konstytucyj-

⁴ Zob. m.in. P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze...*, s. 145 i nn.; M. Wiącek, *Stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 9, s. 165 i nn.; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 36 i nn.; A. Kustra, *op. cit.*, s. 211 i nn.; M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN z 29 IV 2010, IV CO 37/09*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 11, s. 131-132.

⁵ Por. np. P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze...*, s. 149; A. Kustra, *op. cit.*, s. 211 i nn.

ny⁶, jak i część doktryny⁷, to należy uznać, że sąd pytający powinien być przygotowany do samodzielnego rozpoznawania – czy inaczej – identyfikowania problemu pominięcia. Drugi powód zainteresowania związkiem łączącym reakcje na pominięcie prawodawcze z problematyką sądowego stosowania Konstytucji wynika z dotychczasowej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w zakresie związanym z treścią tzw. przesłanki funkcjonalnej. Jeśli, jak wskazywał Trybunał, pytanie prawne ma charakter subsydiarny i wystąpienie przez sąd w trybie art. 193 Konstytucji zawsze poprzedzać musi podjęcie próby samodzielnego rozwiązania problemu konstytucyjnego⁸, to należy uznać, że rola sądu nie ogranicza się jedynie do dostrzeżenia problemu pominięcia prawodawczego i przekazania go Trybunałowi Konstytucyjnemu. W pewnych sytuacjach sąd będzie musiał samodzielnie sobie z tym problemem poradzić. Kluczowe jest w tym zakresie pytanie: jak? Precyzyjniej: jakimi środkami, narzędziami lub formami reakcji sąd dysponuje w takich przypadkach?

Szukając odpowiedzi na tak postawione pytanie, przedstawiana praca koncentruje uwagę na pominięciu prawodawczym jako na osobnym problemie w procesie sądowego stosowania prawa widzianym przez pryzmat obowiązującej regulacji konstytucyjnej. W związku z tym wykracza poza perspektywę skutków, jakie dla wspomnianego procesu wywołuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzono pominięcie. Jak już powiedziano, jej głównym celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, jak w świetle obecnie obowiązującej Konstytucji powinien zachować się sąd, gdy identyfikuje problem pominięcia prawodawczego. Chodzi tu więc o zrekonstruowanie pewnego modelu sądowej reakcji na pominięcie według obowiązującej Konstytucji.

Bazując na założeniu, zgodnie z którym żaden model czy teoria nie powinny być konstruowane w próżni, ale brać pod uwagę otaczającą rzeczywistość, a także być z nią konfrontowane, książka przyjmuje następującą strukturę. W pierwszej części opisuje ona ten fragment rzeczywistości, który obejmuje praktykę dotychczasowego podejścia do problemu pominięcia prawodawczego przez sądy i Trybunał Konstytucyjny. Zrekonstruowano tu narzędzia

⁶ Por. orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK ZU 6/1996, poz. 52.

⁷ Zob. m.in. P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 267; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 26; R. Stefanicki, *Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 1, s. 54.

⁸ Zob. m.in. postanowienie TK z 17.12.2012 r., P 16/12, OTK ZU 11A/2012, poz. 142.

i formy reakcji na problem pominięcia prawodawczego w procesie sądowego stosowania prawa, które były wykorzystywane przez sądy lub rekomendowane sądom przez Trybunał Konstytucyjny. Druga część pracy koncentruje się na warstwie normatywnej, przedstawiając elementy pewnej teorii na temat tego, jaka powinna być praktyka sądowego reagowania na problem pominięcia. W tej części przedstawiono wizję pewnego modelu reagowania na problem pominięcia – modelu zrekonstruowanego i osadzonego w ramach, które wyznacza obowiązująca regulacja konstytucyjna. W trzeciej części publikacji skonfrontowano rzeczywistość z teorią na temat modelowych reakcji na pominięcie. Analizie poddano dotychczasową praktykę reagowania na problem pominięcia przez sądy, a także wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, dokonując oceny tej praktyki poprzez zestawienie jej z obecnie obowiązującymi rozwiązaniami konstytucyjnymi, które posłużyły wcześniej do zrekonstruowania wspomnianego wyżej modelu.

Na zakończenie wypada wyjaśnić jeszcze jedną kwestię. Dwukrotnie powiedziano, że głównym celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak w świetle obowiązującej regulacji konstytucyjnej powinien zachować się sąd, gdy identyfikuje pominięcie prawodawcze. Jednocześnie rozważania normatywne umieszczono głównie w drugiej, czyli środkowej części pracy. Uzasadnienie takiej konstrukcji jest następujące. Zrekonstruowanie normatywnego modelu, nawet konstytucyjnego, nie powinno zamykać dyskusji, ale ją otwierać. Wszak każdy model ma swoje ograniczenia. Skonfrontowanie teorii z praktyką, modelowych reakcji z reakcjami występującymi w praktyce stosowania prawa może powiedzieć nam coś nie tylko na temat praktyki, ale również teorii. Jakkolwiek więc to zrekonstruowanie konstytucyjnego modelu sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze stanowiło główny cel publikacji, model celowo osadzono w praktyce. Skonfrontowano model z dotychczasową praktyką nie tylko po to, by tę praktykę ocenić, co bezpośrednio starano się zrobić w trzeciej i jednocześnie ostatniej części pracy, ale także po to, by umożliwić w przyszłości analizę samego modelu i poddać ocenie te rozwiązania konstytucyjne, które model kształtują. Choć normatywne rozważania mogą okazać się przydatne dla praktyki sądowego stosowania prawa, na pewno nie są idealne. Mają swoje ograniczenia i powinny stanowić przedmiot dalszej dyskusji.

Część 1

Reakcje
na pominięcie prawodawcze

Praktyka
(przedmiot oceny)

1. Uwagi wprowadzające

Celem tej części pracy jest zrekonstruowanie i opisanie dotychczasowej praktyki radzenia sobie z problemem pominięcia prawodawczego w procesie sądowego stosowania prawa. Chodzi tu o zidentyfikowanie tych narzędzi – czy inaczej – form reakcji, które są wykorzystywane lub choćby rozpoznawane przez sądy. Przedstawione rozważania spięte zostały klamrą następujących pytań. Pierwsze dotyczy tego, jak na problem pominięcia prawodawczego reagują sądy. Drugie z kolei brzmi: jakich rekomendacji w tym zakresie udziela sądom Trybunał Konstytucyjny? Zrekonstruowano tu empiryczny obraz sądowych reakcji na pominięcie prawodawcze, przyjmując założenie, że obraz ten stanowić będzie przedmiot późniejszej oceny, która zostanie przeprowadzona z perspektywy obowiązującej Konstytucji. Konkretyzując, można założyć, że poniżej katalogowane są narzędzia (formy reakcji), które były wykorzystywane lub rozpoznawane w orzecznictwie sądów polskich, oraz te zalecane czy rekomendowane sądom przez Trybunał Konstytucyjny. Ich praktyka obejmująca tego rodzaju narzędzia i formy reakcji zostanie następnie poddana analizie z perspektywy ram wyznaczanych przez obecnie obowiązującą Konstytucję, a nastąpi to w dalszej części książki.

Formy reakcji na pominięcia zostały zrekonstruowane na podstawie przeprowadzonych analiz uzasadnień do orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne. W toku analizy zrekonstruowano i opisano także rekomendacje udzielane przez Trybunał Konstytucyjny sądom, a dotyczące właśnie tego, co powinien zrobić sąd w przypadku problemu z pominięciem prawodawczym. Poszerzenie analizy o orzecznictwo Trybunału wydawało się celowe z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że – reagując na problem pominięcia – sądy stosunkowo często odwołują się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie powinno to zresztą dziwić, jeśli uwzględnić, że sama kategoria czy konstrukcja pominięć prawodawczych wraz z odróżnieniem ich od pojęcia zaniechania prawodawczego jest konstrukcją pochodzącą czy wywodzącą się z praktyki orzeczniczej Trybunału⁹.

⁹ Na co zwracano uwagę w doktrynie. Zob. m.in. R. Stefanicki, *op. cit.*, s. 47. Por. także: P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań...*, s. 3-6; P. Tuleja, *Zanie-*

Drugim powodem, dla którego warto uwzględnić orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jest to, że sam problem z pominięciami prawodawczymi w praktyce sądowego stosowania prawa stosunkowo długo był postrzegany głównie przez pryzmat związania sądów wyrokiem Trybunału, w którym ten pominięcie stwierdzał, i konsekwencji, jakie to związanie rodzi dla sądu stosującego prawo, a ściślej, orzekającego w konkretnej sprawie. Na tę ostatnią kwestię wskazywano już zresztą we wprowadzeniu.

Sposób działania był następujący. Najpierw przeanalizowano wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał stwierdzał problem pominięcia w celu zidentyfikowania rekomendacji czy zaleceń pod adresem sądów dotyczących tego, jak zareagować na pominięcie prawodawcze. Następnie analizie poddano wybrane orzeczenia sądów w powiązaniu z przeanalizowanymi orzeczeniami Trybunału. Chodzi o trzy grupy (rodzaje) powiązań. Pierwsza z nich to orzeczenia sądów wydane już po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy z uwagi na pominięcie prawodawcze i dodatkowo takie, w których stan prawny uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny był relewantny dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem. Druga grupa obejmuje orzeczenia sądów wydane jeszcze przed tym, jak w sprawie pominięcia wypowiedział się Trybunał. Chodzi tu zwłaszcza o sytuacje, gdy sąd identyfikował problem pominięcia prawodawczego i występował z pytaniem prawnym do Trybunału, wskutek czego Trybunał stwierdzał niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji z powodu pominięcia. Trzecia grupa orzeczeń włączonych do analizy obejmowała natomiast te z nich, w których sądy odwoływały się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do problemu pominięcia prawodawczego, chociaż bez związku, o jakim mowa w kontekście wyodrębnienia pierwszej grupy orzeczeń. Ponadto przyjęto, że analiza sądowych form reakcji na pominięcie prawodawcze będzie prowadzona odrębnie w trzech grupach wyznaczonych przez charakter – czy inaczej – rodzaj spraw. Biorąc więc pod uwagę specyfikę poszczególnych gałęzi prawa, osobno analizowano reakcje na pominięcia w sprawach prywatnoprawnych, karnych i administracyjnych w celu zweryfikowania tego, czy i ewentualnie jakie podobieństwa i różnice we wspomnianych reakcjach można zaobserwować w zależności od rodzaju spraw.

chanie prawodawcze, [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego, red. J. Czajkowski et al., Kraków 2007, s. 397-398.

W związku z powyższym w orzecznictwie sądów poszukiwano tego, jakie reakcje podejmują sądy wtedy, gdy dostrzegają one problem pominięcia prawodawczego, jakie narzędzia wykorzystują w celu rozwiązania tego problemu, czy i jak uzasadniają skorzystanie z tych narzędzi lub wykorzystanie konkretnych form reakcji, w jaki sposób odnoszą się do rekomendacji, których udziela im w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Rozdziały poświęcone sądowym reakcjom na pominięcie prawodawcze koncentrują uwagę na formach reakcji, nazywając te formy czy wykorzystywane narzędzia, opisując je, a także podejmując próbę wyjaśnienia ich znaczenia. Ponadto części te uwzględniają tzw. otoczenie form reakcji, na które składają się: zidentyfikowanie uzasadnienia dla skorzystania z konkretnej formy reakcji, jej związek z rekomendacjami Trybunału Konstytucyjnego oraz próba uchwycenia pewnych tendencji orzeczniczych w badanych sprawach.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poszukiwano natomiast tego, jakie reakcje na problem pominięcia prawodawczego zaleca sądom Trybunał, oraz tego, czy i ewentualnie w jaki sposób uzasadnia swoje rekomendacje. Rozdział przedstawiający wyniki badań na orzecznictwie Trybunału koncentruje w związku z powyższym uwagę na treści rekomendacji, nazywając formy zalecanych reakcji lub narzędzi, opisując je, a także podejmując próbę interpretacji i wyjaśnienia znaczenia, tak rekomendacji, jak i rekomendowanych reakcji. Podobnie jak w przypadku analizy orzecznictwa sądów, część przedstawiająca perspektywę Trybunału Konstytucyjnego uwzględnia także tzw. otoczenie rekomendacji, na które składają się: zidentyfikowanie uzasadnienia dla rekomendowanych narzędzi lub form reakcji na pominięcie, zakres podmiotowy tej rekomendacji i jej związek z systemowym skutkiem wyroku Trybunału, ewentualnym zastosowaniem klauzuli odraczającej lub innymi problemami na poziomie stosowania prawa.

Na koniec wypada poczynić jedno istotne zastrzeżenie. Z konieczności liczba przeanalizowanych orzeczeń jest mocno ograniczona. Treść kolejnych rozdziałów z założenia obejmuje więc opis wycinku sądowych reakcji na pominięcie prawodawcze, a także rekomendacji Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie i próbuje uchwycić przy tym pewne tendencje występujące w orzecznictwie, bez wypowiedania się na temat statystycznie rozumianej reprezentatywności tego opisu. Innymi słowy, chodzi o zrekonstruowanie na podstawie orzecznictwa pewnego fragmentu rzeczywistości, którą obserwujemy, bez jednoczesnego udzielania odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jak duży jest to jej fragment.

2. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Wprowadzenie

Zagadnienie następstw wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP przepisu z powodu pominięcia prawodawczego¹⁰ jest przedmiotem szerokiej dyskusji w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego¹¹. Dominująca w tym zakresie jest perspektywa skutków wywieranych w systemie prawa. Niniejsza publikacja skoncentrowana jest jednak na problemie implikacji takiego wyroku dla procesu sądowego stosowania prawa. Rozróżnienie tych kwestii zaakcentować ma cel przeprowadzonej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, którym jest rekonstrukcja kategorii rekomendowanej reakcji sądu na wyrok o pominięciu prawodawczym. Analizie zostały poddane zalecenia, których sądom udzielał Trybunał Konstytucyjny. Znaczny stopień niespójności wypowiedzi Trybunału, będący konsekwencją trwającej od kilku dekad debaty wokół skutków niekonstytucyjności z powodu pominięcia prawodawczego, uzasadniał potrzebę ich typologizacji.

Przedmiotem badań było 20 judykatów Trybunału Konstytucyjnego z lat 1993-2015. Zakres temporalny analizowanego orzecznictwa wyznaczają dwie cezury. Po pierwsze, data wydania najstarszych orzeczeń, w których Trybunał podejmował problem niepełnej regulacji¹². Po drugie, termin umożliwiający obserwację recepcji wyroków TK w systemie stosowania prawa, co było konieczne dla prowadzenia analiz, których wyniki przedstawiają kolejne rozdziały niniejszej książki. Selekcja judykatów nawiązuje do aktualnych ustaleń nauki prawa w zakresie znaczenia terminu pominięcia prawodawczego i prezentowanych w tym kontekście przez doktrynę prawa konstytucyjnego przykładów orzekania przez Trybunał Konstytucyjny¹³. Wybór orzeczeń nakie-

¹⁰ Dalej także: „wyrok o pominięciu prawodawczym”.

¹¹ Zob. np.: A. Mączyński, J. Podkowik, *Komentarz do art. 190, [w:] Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, *Duże Komentarze Becka*; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 20-42; P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań...*, s. 3-17; M. Ziółkowski, *Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jako podstawa wznowienia postępowania cywilnego. Glosa do postanowienia SN dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CO 37/09*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 11, s. 127-133.

¹² Zob. orzeczenia TK: z 16.02.1993 r., K 13/92, OTK 1993, poz. 4; z 23.02.1993 r., K 10/92, OTK 1993, poz. 5.

¹³ Zob. np. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*

runkowany był na prezentację szerokiej gamy poglądów, które obserwowano w rozchwianym orzecznictwie dotyczącym pominięć prawodawczych. Orzeczenia badano w ramach metody jakościowej skupionej na wypowiedziach Trybunału zawierających rekomendacje dla sądów stosujących prawo. Dominującą była perspektywa adresata – sądu powszechnego lub administracyjnego, rozstrzygającego sprawę niepowiązaną z zainicjowaniem procedury kontroli konstytucyjności. Niemniej jednak w pracy wskazuje się również na zalecenia kierowane do ograniczonego kręgu adresatów, tj. sądów, które zadały pytania prawne do TK lub orzekają w ramach spraw będących wcześniej podstawą do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Rezultatem przeprowadzonej analizy jest identyfikacja i wyodrębnienie trzech kategorii reakcji zalecanych sądom przez Trybunał Konstytucyjny. Polegają one na stosowaniu przepisu: w dotychczasowym brzmieniu (1), z uwzględnieniem derogacji niekonstytucyjnej treści normatywnej (2) oraz w sposób urzeczywistniający nadrzędność Konstytucji i konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki (3). Ich dokładniejsze przybliżenie następuje w punkcie 3 niniejszego rozdziału, który poprzedzają uwagi dotyczące charakteru analizowanych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (pkt 2.2).

2.2. Charakter rekomendacji Trybunału Konstytucyjnego

Analizę rekomendacji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie następstw wydania wyroku o pominięciu prawodawczym dla procesu stosowania prawa poprzedzić musi zastrzeżenie, że wszystkie przedstawiane tu wypowiedzi Trybunału wyrażone zostały w ramach uzasadnień zapadających wyroków. Zgodnie z ugruntowanym w doktrynie stanowiskiem¹⁴ uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie ma mocy wiążącej. Przypisywana jest mu funkcja wyjaśniająca, która polega na przedstawieniu argumentacji przemawiającej za rozstrzygnięciem zawartym w sentencji wyroku. Przywoływane w niniejszej pracy rekomendacje Trybunału należy jednak odczytywać nie w kategorii motywów wyniku kontroli konstytucyjności, ale jako wskazówki aplikacyjne. Nie są one ściśle związane z merytorycznymi i aksjologicznymi podstawami rozstrzygnięcia, co ujemnie wpływa na szansę ich realizacji przez sądy. Na recepcję rekomendacji Trybunału w orzecznictwie sądowym wpływa również czynnik pozaprawny, jakim jest siła autorytetu sądu konstytucyjnego. W tym wypadku, pomijając kwestię kryzysu wokół instytucji

¹⁴ A. Mączyński, J. Podkowik, *op. cit.*, nb. 30-32.

TK od 2015 r., można stwierdzić, że niespójność poglądów samego Trybunału dalece utrudnia ugruntowanie się jednego sposobu reakcji w procesie sądowego stosowania prawa. W konsekwencji, ze względu na niewiążący charakter wskazówek w zakresie wykonania wyroku, w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych obserwowane są zróżnicowane reakcje na wyrok stwierdzający niekonstytucyjność z powodu pominięcia prawodawczego¹⁵.

Praktykę udzielania rekomendacji w zakresie skutków orzeczenia uznać można za zbłądną lub nawet niedopuszczalną, stojąc na stanowisku, że wywierany skutek wynika z regulacji konstytucyjnej, a Trybunał nie posiada kompetencji do ustalania i modyfikacji charakteru wydawanych orzeczeń. Jednakże wypowiedź Trybunału w konkretnej sprawie stanowi także element szerszej dyskusji konstytucyjnej co do skutków wyroku o pominięciu prawodawczym. Co istotniejsze, reakcja sądu może być zróżnicowana przez wiele czynników, takich jak: ustrojowy charakter i stopień skomplikowania niekonstytucyjnej regulacji, zakres możliwych do wykorzystania narzędzi wykładniczych, określenie skutków wyroku TK *pro futuro* czy przyznanie tzw. przywileju korzyści. Zatem rekomendacja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie następstw wyroku może pozytywnie oddziaływać na proces sądowego stosowania prawa poprzez jego ujednolicanie, przynajmniej na tle stosowania danej regulacji, co korzystnie rzutuje na stopień ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki.

2.3. Rekomendowane sposoby reakcji na wyrok o pominięciu prawodawczym

W ramach przeprowadzonej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przyjęto perspektywę skutków dla procesu sądowego stosowania prawa. Wypowiedzi Trybunału odczytane zostały przez pryzmat pytania o to, jak powinien zareagować sąd, stosujący regulację niekonstytucyjną z powodu pominięcia prawodawczego. Zidentyfikowane zalecenia zostały ujęte w ramach trzech kategorii rekomendowanej reakcji, polegających na stosowaniu

¹⁵ A. Ciżyńska, [w:] *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. M. Florczak-Wątor, P. Czarny, Kraków 2019, s. 344-351, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja*, 6. Zob. też: rozdziały 3-5 części 1 niniejszej książki: *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych* (J. Adamowski, s. 40-53); *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych* (B. Kielan, s. 54-63); *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych* (Ł. Korzeniowski, s. 64-82).

uznanego za niezgodny z Konstytucją przepisu: w dotychczasowym brzmieniu (1), z uwzględnieniem derogacji niekonstytucyjnej treści normatywnej (2) oraz w sposób urzeczywistniający nadrzędność Konstytucji i konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki (3).

2.4. Stosowanie przepisu w dotychczasowym brzmieniu

Pierwsza ze wskazanych kategorii rekomendowanych przez Trybunał Konstytucyjny sposobów reakcji polega na stosowaniu uznanego za niezgodny z Konstytucją przepisu w dotychczasowym brzmieniu¹⁶. Taka rekomendacja rodzi dwie konsekwencje dla procesu sądowego stosowania prawa. Po pierwsze, niejako potwierdzone zostaje to, że wskazaną regulację interpretować należy tak, jak uczynił to Trybunał. Po drugie, sąd zobowiązany jest do stosowania niekonstytucyjnej normy w niezmienionym brzmieniu. U podstaw tego rozwiązania leży założenie, że wydanie wyroku TK nie wywołuje zmiany treści normatywnej. Obowiązującą pozostaje norma, którą skutecznie zakwestionowano w procesie kontroli zgodności hierarchicznej.

Rekomendacja stosowania normy niekonstytucyjnej odnajdywana jest w orzecznictwie Trybunału w dwóch kontekstach. W pierwszym z nich zalecenie to jest konsekwencją przyjęcia poglądu o jedynie zobowiązującym skutku wydania wyroku o pominięciu prawodawczym¹⁷. Drugim zaś jest sytuacja, gdy Trybunał stoi na stanowisku, że jego wyrok wywiera skutek derogacyjny, lecz odsuwa go w czasie poprzez klauzulę odraczającą¹⁸. *Prima facie* wydaje się, że ten sposób reakcji sądu właściwy jest jedynie dla koncepcji skutku zobowiązującego. Wedle niej usunięcie stanu niekonstytucyjności powodowanego przez regulację niepełną możliwe jest tylko w drodze działań prawodawcy w ramach procesu stanowienia prawa. Stosowanie przepisu w dotychczasowym brzmieniu do momentu reakcji ustawodawcy jest więc konsekwencją takiego zapatrywania na następstwa wyroku o pominięciu prawodawczym.

¹⁶ Orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52; wyrok TK z 6.05.1998 r., K 37/97, OTK 1998, nr 3, poz. 33; wyrok TK z 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46; wyrok TK z 5.07.2005 r., SK 26/04, OTK-A 2005, nr 7, poz. 78; wyrok TK z 29.05.2007 r., P 20/06, OTK-A 2007, nr 6, poz. 52; wyrok TK z 10.07.2007 r., SK 50/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 75; wyrok TK z 23.06.2008 r., P 18/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 83; wyrok TK z 13.06.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 40; wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28.

¹⁷ Zob. orzeczenia i wyroki TK w sprawach o sygnaturach: K 25/95, K 37/97, K 45/01, P 20/06.

¹⁸ Zob. wyroki TK w sprawach o sygnaturach: SK 26/04, SK 50/06, K 13/11.

Nie jest to jednak jedyny kontekst, w którym Trybunał zobowiązuje sąd do stosowania niekonstytucyjnej normy. To zalecenie odnaleźć można również w judykatach, w których TK posługuje się klauzulą odraczającą utratę mocy obowiązującej. Wydając taki wyrok, Trybunał przyjmuje koncepcję skutku derogacyjnego, gdyż wprost zakłada, że na podstawie jego rozstrzygnięcia może dojść do uchylenia przepisu lub normy. W takim wypadku niekonstytucyjny przepis przestaje wiązać sąd albo wraz z wejściem w życie aktów prawnych zmieniających daną regulację, albo – gdy ustawodawca nie reaguje – w momencie upływu terminu wskazanego w sentencji wyroku.

Nie można abstrahować od faktu, że kluczowym dla formowania tego modelu reakcji sądu był pierwszy ze wskazanych kontekstów. Pogląd o związaniu sądu w procesie stosowania prawa niekonstytucyjną normą ukształtował się w orzecznictwie TK jeszcze w okresie przedkonstytucyjnym wraz z rozwojem koncepcji skutku zobowiązującego. Orzeczenia, w których Trybunał mierzył się z problemem konstytucyjnym mającym swe źródło w istnieniu luki prawnej, zapadały już w 1993 r.¹⁹ Najpełniej o następstwach stwierdzenia niekonstytucyjności z powodu pominięcia prawodawczego TK wyraził się jednak w orzeczeniu z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95²⁰. Trybunał Konstytucyjny stanął w nim na stanowisku, że orzeczenie o pominięciu prawodawczym nie może wywierać skutku derogacyjnego. W tej optyce następstwem judykatu nie może być ani wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu, ani zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady. Zmiana normatywna polegająca na uzupełnieniu regulacji wywoływana poprzez działalność orzeczniczą, zdaniem Trybunału, byłaby nie do pogodzenia z konstytucyjnie wyznaczoną dla niego rolą ustrojową jako negatywnego prawodawcy. Jedynym dopuszczalnym skutkiem tzw. orzeczenia o pominięciu jest zatem powstanie po stronie władzy ustawodawczej obowiązku uzupełnienia regulacji w zgodzie z wymaganiami nałożonymi przez ustawę zasadniczą. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał potwierdził aktualność wyrażonego w sprawie K 25/95 poglądu o zobowiązującym skutku wyroku o pominięciu prawodawczym. Uczynił to m.in. w uzasadnieniu do wyroku z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97²¹.

Należy zaznaczyć, że gdy Trybunał opowiada się za koncepcją skutku zobowiązującego w uzasadnieniu wyroku, nie zawsze pojawiają się bezpośrednie

¹⁹ Zob. orzeczenia TK: z 16.02.1993 r., K 13/92; z 23.02.1993 r., K 10/92.

²⁰ Orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95.

²¹ Wyrok TK z 6.05.1998 r., K 37/97.

uwagi skierowane do sądów w zakresie stosowania uznanych za niekonstytucyjne przepisów²². Dzieje się tak wtedy, gdy Trybunał wypowiada się tylko co do obowiązku, jaki spoczywa na organach uczestniczących w procesie stanowienia prawa. Rekomendacja ta jest więc niejako „zaszyta” jako jedna z konsekwencji przyjętego poglądu na obowiązywanie niekonstytucyjnej normy do momentu wejścia w życie zmieniającego ją aktu normatywnego. Niekiedy jednak Trybunał decyduje się zasygnalizować sądom konieczność stosowania przepisu w dotychczasowym brzmieniu. Przykładem takiej rekomendacji może być wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09²³. Trybunał skonstatował, że nim zostanie dokonana zmiana normatywna, nie będzie możliwe uczynienie zadość roszczeniom skarżących w zakresie odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, inne niż domy jednorodzinne, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa po 5 kwietnia 1958 r. na podstawie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy²⁴. Zdaniem Trybunału wyrok ten, jako wskazujący niekonstytucyjność pominięcia, nie wywołuje samoistnie skutków, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Drugi kontekst, w którym zrekonstruować można opisywany model pożądaney reakcji sądu, to zastosowanie przez Trybunał klauzuli odraczającej utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Określenie skutków wyroku na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie wskazuje na odstąpienie od koncepcji skutku zobowiązującego na gruncie zapadłego rozstrzygnięcia. Pod rządami nowej Konstytucji Trybunałowi nie udało się utrzymać jednolitego stanowiska w zakresie systemowych skutków wydania wyroku o pominięciu prawodawczym. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wydawał wyroki o pominięciu prawodawczym, których następstwa ujmował przez pryzmat koncepcji skutku derogacyjnego²⁵. Posłużenie się klauzulą odraczającą (a zatem uznanie skutku derogacyjnego) różnicuje temporalnie reakcję sądu na judykat TK. Analogicznie do wyroków, których przedmiotem nie jest pominięcie prawodawcze, w orzecznictwie Trybunału odnaleźć można zróżnicowane stanowiska co do skutków, jakie w procesie sądowego

²² Zob. np. uzasadnienia do wyroków TK w sprawach o sygnaturach: K 45/01, P 20/06.

²³ Wyrok TK z 13.06.2011 r., SK 41/09.

²⁴ Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm.).

²⁵ Zob. np. wyroki w sprawach o sygnaturach: SK 26/04, SK 50/06, K 13/11.

stosowania prawa wywiera wyrok Trybunału w okresie odroczenia²⁶. Jednym z nich jest zalecenie stosowania przepisu w niezmienionym brzmieniu.

W wyroku z dnia 4 marca 2014 r., sygn. K 13/11²⁷, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją przepisy zobowiązujące samorządy wojewódzkie do dokonywania wpłat wyrównawczych (tzw. janosikowego) w zakresie, w jakim nie gwarantowały województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych²⁸. Trybunał Konstytucyjny uznał jednocześnie za konieczne odroczenie utraty ich mocy obowiązującej. Powodem tego rozstrzygnięcia był stopień skomplikowania materii ustrojowej, której dotyczyły niekonstytucyjne przepisy. Co za tym idzie, zdaniem Trybunału, najwłaściwsze było zagwarantowanie ustawodawcy odpowiednio długiego czasu na dokonanie zmian legislacyjnych. W uzasadnieniu do wyroku wskazano, że w okresie odroczenia uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy powinny być stosowane przez wszystkich adresatów²⁹. Przyjęcie takiego poglądu oznacza, że również sąd rozstrzygający sprawę, w której podstawę prawnomaterialną stanowiłyby powyższe przepisy, winien zastosować je w dotychczasowym brzmieniu.

Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego i odroczenie skutku derogacyjnego było również stosowane przez Trybunał w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Stan niekonstytucyjności w wyroku TK z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04³⁰, dotyczył tego, że na gruncie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³¹ nie przysługiwało zażalenie na postanowienie o zamianie kary porządkowej grzywny na karę pozbawienia wolności. W uzasadnieniu do wyroku zawarte

²⁶ Zob. np. A. Mączyński, J. Podkowik, *op. cit.*, nb. 147-153; M. Florczak-Wątor, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia?*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze...*, s. 113-138.

²⁷ Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11.

²⁸ Art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385, z 2012 r. poz. 354 oraz z 2013 r. poz. 193 i 1609).

²⁹ Część III pkt. 11 uzasadnienia do wyroku TK z 4.03.2014 r., K 13/11.

³⁰ Wyrok TK z 5.07.2005 r., SK 26/04.

³¹ Art. 50 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703 oraz z 2005 r. Nr 13, poz. 98).

zostało jedynie lakonicznie stwierdzenie, że „[W]adliwość zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu jest tego rodzaju, że usunięcie stanu niezgodności z Konstytucją wymaga interwencji ustawodawcy”³². Trybunał wyznaczył termin odroczenia utraty mocy obowiązującej i nie poczynił uwag, które miałyby przemawiać za niestosowaniem przez sądy w tym okresie niekonstytucyjnego przepisu. Mimo proceduralnego charakteru rozstrzyganej kwestii, TK nie zasugerował również, by w okresie odroczenia sądy poszukiwały w ramach wykładni systemowej instrumentarium pozwalającego urzeczywistniać gwarantowane konstytucyjnie prawa. Zmiana normatywna, w wypadku braku reakcji ustawodawcy, polegająca na uchyleniu niekonstytucyjnego przepisu, miała nastąpić dopiero z upływem terminu wskazanego w pkt. II sentencji.

2.5. Stosowanie przepisu z uwzględnieniem derogacji niekonstytucyjnej treści normatywnej

Druga z wyodrębnianych kategorii sposobów rekomendowanej reakcji sądu na wyrok o pominięciu prawodawczym wyrażana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w opozycji do dominującego³³ zapatrywania o zobowiązaniu sądu do stosowania normy niekonstytucyjnej. Jej fundamentem jest bowiem teza, że w następstwie wydania wyroku derogacji uległa niezgodna z Konstytucją treść normatywna, i sąd winien uwzględnić ten fakt, stosując prawo. Takie zapatrywanie Trybunału na reakcję sądu możliwe jest tylko wtedy, gdy podziela on założenia koncepcji skutku derogacyjnego. W konsekwencji sąd kierujący się zaleceniem stosowania przepisu z uwzględnieniem derogacji niekonstytucyjnej treści normatywnej powinien uznać, że niezgodny z Konstytucją przepis (derogacja prosta)³⁴ lub wyrażona w sentencji norma prawna (derogacja zakresowa)³⁵ przestały obowiązywać z chwilą ogłoszenia w publikatorze wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym nie mogą stać się podstawą rozstrzygnięcia, a sąd powinien oprzeć się tylko na regulacji obowiązującej. Tego rodzaju rekomendacja Trybunału identyfikowana jest w orzecznictwie zarówno w przypadkach, gdy następuje odroczenie utraty mocy obowiązującej (znajduje ona zastosowanie dopiero w razie aktualizacji

³² Część III pkt. 5 uzasadnienia do wyroku TK z 5.07.2005 r., SK 26/04.

³³ A. Mączyński, J. Podkowik, *op. cit.*, nb. 143-144.

³⁴ Zob. wyroki TK w sprawach o sygnaturach: SK 26/04, SK 50/06, SK 9/10.

³⁵ Zob. wyroki TK w sprawach o sygnaturach: SK 38/03, K 13/11, SK 17/07, K 49/07, P 40/12.

skutków wyroku stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji)³⁶, jak i w orzeczeniach wywołujących skutek *ex nunc*³⁷.

W pierwszej kolejności należy dostrzec, że tak ujęta reakcja sądu powinna nastąpić w odniesieniu do, referowanych już wcześniej, wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygnaturach SK 26/04, SK 50/06 i K 13/11. Mowa tu o sytuacji, gdy derogacja następuje z dniem określonym w ramach klauzuli odraczającej, z uwagi na brak działań legislacyjnych prawodawcy. W tym wypadku stosowanie przepisu w niezmienionym brzmieniu, ujęte jako pierwsza kategoria reakcji, rekomendowane jest przez Trybunał tylko do czasu aktualizacji przesłanek klauzuli odraczającej. Nie budzi wątpliwości, że Trybunał, odraczając termin utraty mocy obowiązującej, dopuszcza wystąpienie konsekwencji w obszarze obowiązywania prawa wynikających z art. 190 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym, że w optyce koncepcji skutku derogacyjnego reakcja sądu jest właściwie następstwem zmiany prawa, określanie jej jako rekomendacji w zakresie stosowania prawa może być ocenione za niezasadne. Za wyodrębnieniem tej kategorii przemawia jednak, wzmiankowana już, okoliczność debaty konstytucyjnej wokół skutków wyroku o pominięciu prawodawczym. Teza stanowiąca, że wraz z publikacją tego rodzaju wyroku dochodzi do uchylecia niekonstytucyjnej treści normatywnej, nie jest powszechnie akceptowana. Ponadto również pierwsza omawiana rekomendacja wyrażana jest przez Trybunał jako obligacja dla sądu mająca swe źródło w płaszczyźnie obowiązywania prawa. W proponowanym w niniejszej pracy ujęciu, w odniesieniu do wyroków w sprawach o sygnaturach SK 26/04, SK 50/06 i K 13/11, odczytywane są więc dwie rekomendacje Trybunału – stosowania przepisu w niezmienionym brzmieniu oraz stosowania przepisu z uwzględnieniem derogacji niekonstytucyjnej treści normatywnej, których zakres zastosowania uzależniony jest od aktualizacji przesłanek klauzuli odraczającej utratę mocy obowiązującej.

Zgodny z powyższymi uwagami model pożądaney reakcji sądu ujęty został również w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03³⁸. Trybunał Konstytucyjny uznał w nim za niezgodny z art. 45 Konstytucji art. 101 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. –

³⁶ Zob. wyroki TK w sprawach o sygnaturach: SK 38/03, SK 26/04, SK 50/06, SK 9/10, P 40/12, K 13/11.

³⁷ Zob. wyrok TK z 10.06.2008 r., SK 17/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 78; wyrok TK z 16.12.2009 r., K 49/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 169.

³⁸ Wyrok TK z 18.05.2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 10, poz. 104.

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³⁹ w zakresie, w jakim pozbawiał pokrzywdzonego prawa do udziału w postępowaniu w przedmiocie uchylecia mandatu. W punkcie II sentencji zamieszczona została klauzula odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. Trybunał Konstytucyjny skonstatował w uzasadnieniu, że wykonanie wyroku wymaga interwencji ustawodawcy poprzez nadanie art. 101 § 2 k.p.w. treści zgodnej z Konstytucją. W świetle całego uzasadnienia konieczność działania prawodawcy nie była jednak konsekwencją poglądu o jedynie zobowiązującym skutku wyroku TK o pominięciu prawodawczym. „Zarezerwowanie” czasu na ingerencję ustawodawcy wynikało bowiem z przekonania, że tylko w drodze ustawy można usunąć wszelkie wątpliwości interpretacyjne i zapewnić jednolity poziom ochrony praw jednostki w sprawach o wykroczenia. Gdyby prawodawca nie zmienił niekonstytucyjnej regulacji, wraz z dniem określonym w sentencji miał się uaktywnić skutek derogacyjny wyroku w postaci uchylecia normy w zakresie uznanym za sprzeczny z Konstytucją. Trybunał wyraźnie wskazał, że bez względu na to, czy zostaną wprowadzone stosowne zmiany w ramach procesu legislacyjnego, stan prawny ulegnie zmianie, a udział pokrzywdzonego w postępowaniu w przedmiocie uchylecia mandatu stanie się obligatoryjny⁴⁰.

Odminnym od powyższych przykładem wypowiedzi Trybunału na rzecz stosowania przepisu z uwzględnieniem derogacji niekonstytucyjnej treści normatywnej jest wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07⁴¹. Różnica między wskazanymi wyrokami sprowadza się do temporalnego ujęcia derogacji normy prawnej. Tym razem Trybunał, stwierdzając zakresową niezgodność art. 263 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁴², nie zastosował klauzuli odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej. Powodem niekonstytucyjności było pominięcie prawodawcze polegające na niewliczaniu do dwuletniego okresu maksymalnego stosowania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji okresów, w których tymczasowo aresztowany odbywa równocześnie karę pozbawienia wolności orzeczoną w innej sprawie. Taka praktyka, ukształtowana w drodze interpretacji niepełnego unormowania,

³⁹ Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148 oraz z 2003 r. Nr 109, poz. 1031 i Nr 213, poz. 2081).

⁴⁰ Część III pkt. 12 uzasadnienia do wyroku TK z 8.11.2004 r., SK 38/03.

⁴¹ Wyrok TK z 10.06.2008 r., SK 17/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 78.

⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, z późn. zm.).

prowadziła do przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania na okres ponad dwóch lat przez sąd pierwszej instancji na zasadach ogólnych. Zmiana normatywna nastąpić miała *ex nunc* wraz z chwilą ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Miała ona polegać na uchyleniu dotychczasowej normy wyinterpretowanej z art. 263 § 3 k.p.k. w zakresie wskazanym w sentencji. Trybunał wyraźnie wskazał, że jego zamierzeniem jest osiągnięcie w systemie prawa derogacji zakresowej, a nie prostej, zaskakująco posługując się przy tym argumentacją właściwą dla koncepcji skutku zobowiązującego. W uzasadnieniu pojawiło się bowiem stwierdzenie, że „Trybunał nie orzekł więc o tym, co w przepisach jest uregulowane, ale o treści normatywnej, której brakuje, a zatem konsekwencją wyroku nie może być utrata mocy obowiązującej ocenianej regulacji”⁴³. Ta teza nie zmienia jednak ogólnego wydźwięku rekomendacji, jako że jej istotą było to, by sądy przestały stosować dotychczas wywodzoną z art. 263 § 3 k.p.k. niekonstytucyjną normę. Trybunał podkreślił, że dla „wykonania wyroku”⁴⁴ nie jest konieczna ingerencja ustawodawcy. Niemniej jednak zdaniem Trybunału dokonanie przez ustawodawcę stosownej zmiany w obowiązujących przepisach było pożądane dla osiągnięcia jasności i jednoznaczności prawa.

2.6. Stosowanie przepisu w sposób urzeczywistniający nadrzędność Konstytucji i konstytucyjnych standardów praw jednostki

Trzecia z identyfikowanych kategorii rekomendowanej reakcji sądu na wyrok stwierdzający niezgodność przepisu z Konstytucją z powodu pominięcia prawodawczego opiera się na obecnym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądzie, że do momentu zmiany regulacji prawnej⁴⁵ sąd winien stosować skutecznie zakwestionowane przepisy w sposób urzeczywistniający nadrzędność Konstytucji i konstytucyjnych standardów praw jednostki⁴⁶. Z jednej strony oznacza to, że publikacja wyroku Trybunału samoistnie nie

⁴³ Część III pkt. 7 uzasadnienia do wyroku TK z 10.06.2008 r., SK 17/07.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Zmiany poprzez ingerencję ustawodawcy lub brak aktywności legislacyjnej w przypadku zastosowania klauzuli odraczającej termin utraty mocy obowiązującej.

⁴⁶ Wyrok TK z 18.05.2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45; wyrok TK z 18.10.2004 r., P 8/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 92; wyrok TK z 7.03.2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24; wyrok TK z 23.10.2007 r., P 10/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 107; wyrok TK z 12.07.2010 r., P 4/10, OTK-A 2010, nr 6, poz. 58; wyrok TK z 2.06.2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46.

wywołuje zmiany w zakresie obowiązywania niezgodnego z Konstytucją przepisu. Z drugiej zaś strony wyrok nie pozostaje obojętny dla procesu stosowania prawa. Co istotne, w takiej optyce to nie orzeczenie Trybunału podlega stosowaniu przez sąd. Rozstrzygnięcie sprawy na podstawie wadliwej regulacji wymaga współstosowania normy konstytucyjnej. Trybunał, udzielając takiego zalecenia, optuje za tym, by sąd, uwzględniając jego rozstrzygnięcie, posłużył się środkami wykładniczymi, które niwelują lub ograniczają stan niekonstytucyjności.

Tego rodzaju rekomendacja wymyka się dychotomicznemu ujęciu następstw wyroku stwierdzającego niezgodność przepisu z Konstytucją w ramach koncepcji skutku zobowiązującego albo derogacyjnego. To zalecenie Trybunał adresuje do sądów wtedy, gdy stwierdza, że choć jego orzeczenie nie uchyla treści normatywnej, możliwe i konieczne jest stosowanie normy tak, by czynić zadość standardom konstytucyjnym. Należy podkreślić, że niniejsza rekomendacja znajduje zastosowanie zarówno gdy Trybunał uznaje – w myśl koncepcji skutku zobowiązującego – że do momentu działań prawodawcy stan prawny nie ulega zmianie⁴⁷, jak i w okresie odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisu na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (a więc, co do zasady, gdy Trybunał stoi na stanowisku, że jego orzeczenie wywołuje skutek derogacyjny)⁴⁸. Tak ujmowane następstwa wyroków Trybunału Konstytucyjnego Jan Podkowik klasyfikuje jako skutek zobowiązująco-rozporządzający⁴⁹. W niniejszej pracy przyjęto jednak, że stopień zawłości materii następstw wyroku o pominięciu prawodawczym i niespójność orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie przemawia za wyodrębnieniem takiego zapatrywania na skutki w procesie sądowego stosowania prawa jako jednej z kategorii rekomendowanej reakcji sądu, akcentując szeroki zakres kontekstów, w jakim znajduje zastosowanie powyższe zalecenie. Tak jak zostało już wskazane, wskazówka ta nie ogranicza się tylko do sytuacji, gdy Trybunał przyjmuje koncepcję skutku zobowiązującego.

Nazwa i założenia opisywanej kategorii zostały zaczerpnięte z uzasadnień do wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, oraz z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10⁵⁰. Trybunał, odnosząc się do wątpliwości sądu pytającego w zakresie następstw wywoływanych przez ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, podkreślał, że właści-

⁴⁷ Zob. wyroki TK w sprawach o sygnaturach: P 8/04, K 28/05, P 4/10.

⁴⁸ Zob. wyrok TK w sprawie o sygnaturze SK 38/03.

⁴⁹ J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 30-32.

⁵⁰ Wyrok TK z 18.10.2004 r., P 8/04; wyrok TK z 12.07.2010 r., P 4/10.

ciwym do zrekonstruowania prawnej podstawy rozstrzygnięcia w procesie stosowania prawa jest sąd rozpoznający sprawę. To na sądach orzekających po wyroku TK ciąży bowiem zobowiązanie, wywodzone z art. 8 Konstytucji, „do rozstrzygania nasuwających się im wątpliwości interpretacyjnych i aplikacyjnych w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki”⁵¹.

Konstrukcja zalecenia wystosowanego w uzasadnieniu do wyroku w sprawie P 4/10 wskazuje na jego duży stopień ogólności. Trybunał nie ustalił konkretnych narzędzi interpretacyjnych umożliwiających realizację powinności sądu. Rekomendacja ta wyznacza jedynie cel, do jakiego dążyć powinien sąd rozstrzygający sprawę. Z tych właśnie powodów tezy przedstawione we wzmiarkowanym wyroku posłużyły do deskrypcji założeń, na których opiera się rekomendacja stosowania przepisu w sposób urzeczywistniający nadrzędność Konstytucji i konstytucyjnych standardów praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny, dzieląc powyżej zarysowane stanowisko co do właściwej reakcji sądu, niejednokrotnie udzielał bardziej sprecyzowanych wskazówek interpretacyjnych w zakresie zastosowania środków wykładniczych, które niwelują lub ograniczają stan niekonstytucyjności. Do narzędzi tych należą m.in.: zmiana sposobu wykładni przepisu (wykładnia prokonstytucyjna), stosowanie rozumowania *analogia legis* albo, jeżeli ta jest niemożliwa, *analogia iuris*, uchylenie domniemania konstytucyjności ustawy⁵².

Na szczególną uwagę w zakresie wskazówek interpretacyjnych udzielanych sądom zasługuje wzmiarkowany już wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03⁵³. Choć Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zastrzegł, że zmiana stanu prawnego w niekonstytucyjnym zakresie nastąpi dopiero od wskazanego w klauzuli odraczającej terminu (w przypadku braku reakcji władzy ustawodawczej), w uzasadnieniu do wyroku zamieszczone zostały obszerne uwagi dotyczące powinności sądów prowadzących postępowania w sprawie o uchylenie mandatu w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej. Zdaniem Trybunału „zgodnie z ogólną zasadą wykładni i stosowania prawa w sposób zapewniający urzeczywistnienie gwarancji konstytucyjnych”⁵⁴ właściwa wykładnia systemowa powinna prowadzić do wyboru takiej metody, która zapo-

⁵¹ Część III pkt. 6.2 uzasadnienia do wyroku TK z 12.07.2010 r., P 4/10.

⁵² J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 35-37. Zob. np. wyrok TK z 7.03.2007 r., K 28/05. Por. P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze w procesie sądowego stosowania prawa...*, s. 145-156.

⁵³ Wyrok TK z 18.05.2004 r., SK 38/03.

⁵⁴ Część III pkt. 11 uzasadnienia do wyroku TK z 18.05.2004 r., SK 38/03.

bieganie naruszeniom konstytucyjnych praw jednostki. W świetle orzeczenia nie ulega wątpliwości, że zakwestionowana regulacja ujemnie oddziałuje na stan przestrzegania konstytucyjnie gwarantowanych praw. Trybunał stanął na stanowisku, że „Taka ocena (...) nie może być więc potraktowana jako obojętna w toku sądowego stosowania prawa do czasu definitywnego wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnego przepisu”⁵⁵. W kontekście stwierdzenia niekonstytucyjności z powodu pominięcia prawodawczego realizacja gwarancji konstytucyjnych powinna przejawiać się w rezygnacji z tego zakresu stosowania przepisu, który naruszałby prawa pokrzywdzonego. Sąd zatem winien wybrać środek proceduralny pozwalający na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją. Trybunał, na gruncie przedmiotowej sprawy, wskazał na instrumentarium procesowe, którym mogą posłużyć się sądy, by dochować standardów konstytucyjnych. Wskazane środki to m.in. możliwość zapewnienia pokrzywdzonemu wypowiedzenia się i przedstawienia stanowiska w kwestii stanowiącej podstawę uchylenia mandatu. Wykluczone zostało jednak kwestionowanie wcześniej zapadłych prawomocnych rozstrzygnięć sądowych.

Należy jednak zauważyć, że Trybunał zróżnicował skutki wydania wyroku w sprawie SK 38/03 na podstawie kryterium podmiotowego. Sytuacja prawna skarżących, którzy zainicjowali kontrolę konstytucyjności, miała się zmienić od dnia wydania wyroku⁵⁶. Trybunał potwierdził, że jego rozstrzygnięcie jest równoznaczne z uwzględnieniem skargi konstytucyjnej i daje skarżącemu prawo do żądania wznowienia postępowania w konkretnej sprawie będącej podstawą orzekania o konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

Przytaczając rekomendacje, których Trybunał udziela sądom, należy wskazać również na wyrok z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05⁵⁷. W przedmiotowej sprawie Trybunał uznał za niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji art. 559 w związku z art. 545 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵⁸ w zakresie, w jakim nie przyznawał osobie ubezwłasnowolnionej uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. Na marginesie należy dodać, że kwestionowana regulacja nie zawierała bezpośrednio wyrażonego ograniczenia praw osoby ubezwłasnowolnionej. Wynikało to jednak ze „stałej,

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Część III pkt. 10 uzasadnienia do wyroku TK z 18.05.2004 r., SK 38/03.

⁵⁷ Wyrok TK z 7.03.2007 r., K 28/05.

⁵⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.).

utrwalonej i powszechnej”⁵⁹ praktyki stosowania wskazanego przepisu, przesądzającej o treści kontrolowanego unormowania, którą jako zasadę prawną wyrażała uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1969 r.⁶⁰

Wypowiadając się o następstwach zapadłego wyroku, Trybunał w pierwszej kolejności odwołał się do wyrażonego m.in. w sprawie K 45/01⁶¹ poglądu, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu ze względu na brak w nim pewnych elementów koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej nie powoduje utraty mocy obowiązującej, a stanowi jedynie potwierdzenie – wynikającego z Konstytucji – obowiązku ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych do realizacji norm konstytucyjnych. Kończąc swoje uwagi w tym miejscu, Trybunał po raz kolejny opowiedziałby się za znaną już w orzecznictwie koncepcją skutku zobowiązującego. Tak jednak się nie stało. W dalszej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny wyraził bowiem pogląd, że skutków jego orzeczeń nie można ograniczać do organów tworzących prawo, gdyż na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji cieszą się one przymiotem mocy powszechnie obowiązującej. Brak skutku derogacyjnego nie unicestwia zatem znaczenia wyroku dla organów stosujących prawo.

Trybunał skonstatował, że z chwilą ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw przestaje obowiązywać dotychczasowe domniemanie konstytucyjności art. 559 w związku z art. 545 § 1 i 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają osobie ubezwłasnowolnionej złożenie wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. Zdaniem Trybunału fakt ten otworzył sądom możliwość dokonania wykładni Kodeksu postępowania cywilnego w sposób zgodny z Konstytucją, co ówczesnie w świetle uchwały SN z 14 października 2004 r.⁶² było wykluczane ze względu na zarzut wykładni prawotwórczej, która przekraczałaby granicę uprawnień władzy sądowniczej. Trybunał z treści art. 178 ust. 1 Konstytucji wywiódł wniosek, że w wypadku stwierdzenia wyrokiem TK sprzeczności normy ustawowej z Konstytucją ustawa zasadnicza może, a nawet powinna być stosowana bezpośrednio. W tym ujęciu wyrok TK mógł być odczytywany jako przesłanka odstępowania przez sądy od dotychczasowej, wynikającej z zaskarżonego przepisu, ale niekonstytucyjnej, praktyki jego stosowania. Trybunał opatrzył jednak swoje uwagi zastrzeżeniem, że skorzystanie z tej możliwości zawsze

⁵⁹ Część III pkt. 2 uzasadnienia do wyroku TK z 7.03.2007 r., K 28/05. Zob. postanowienie TK z 21.09.2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95.

⁶⁰ Uchwała SN z 10.11.1969 r., sygn. akt III CZP 56/69, OSNC nr 7-8/1970, poz. 118.

⁶¹ Wyrok TK z 25.06.2002 r., K 45/01.

⁶² Uchwała SN z dnia 14.10.2004 r., sygn. akt III CZP 37/04, OSNC nr 3/2005, poz. 42.

pozostaje w gestii sądów rozpatrujących konkretne sprawy, działających na podstawie zasad odrębności i niezależności sądownictwa od innych władz. Podkreślił jednocześnie, że realizacja wyroku przez sądy nie może zwolnić ustawodawcy od obowiązku dokonania stosownych zmian prawnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obecna jest tendencja do łagodzenia skutków orzekania z zastosowaniem klauzuli odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej poprzez instytucję tzw. przywileju korzyści⁶³ dla tego podmiotu, którego konkretna indywidualna sprawa doprowadziła do uruchomienia procedury kontroli hierarchicznej zgodności norm. Podobne rozwiązania można dostrzec w zakresie orzecznictwa dotyczącego pominięć prawodawczych, gdy postępowanie przed Trybunałem toczy się z powodu zadanego pytania prawnego lub wniesionej skargi konstytucyjnej⁶⁴. W takim wypadku niekiedy Trybunał różnicuje swoje zalecenia podmiotowo. Pierwsze z nich kierowane jest do sądów, które nie orzekają w sprawach będących przyczynkiem do wydania wyroku TK, drugie zaś ogranicza się do tych podmiotów, których sprawy pozostają w związku z przedmiotowym judykatem. Trybunał, „premijając” drugą ze wskazanych grup, zaleca sądom – mimo generalnego zobowiązania do stosowania przepisu niekonstytucyjnego do czasu zmiany regulacji prawnej – rozstrzyganie dotyczących jej spraw w sposób gwarantujący nadrzędność Konstytucji i ochronę praw jednostek. Przykładem jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 10/07⁶⁵, w którym uznany za niezgodny z Konstytucją został art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁶ w zakresie, w jakim nie przyznawał prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym mężczyźnie, który – analogicznie do kobiety, nabywającej to prawo po osiągnięciu wieku 55 lat i co najmniej 30-letniego okresu składkowego i nieskładkowego – osiągnął wiek 60 lat i co najmniej 35-letni okres składkowy i nieskładkowy. Trybunał, odnosząc się do skutków zapadłego wyroku, stanął na stanowisku, że w okresie odroczenia (derogacja prosta)⁶⁷ sądy powinny stosować przepisy w niezmienionym brzmieniu (pierwsza kategoria

⁶³ M. Florczak-Wątor, „Przywilej korzyści” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6, s. 29-48.

⁶⁴ Zob. np. wyrok TK z 23.06.2008 r., P 18/06; wyrok TK z 23.10.2007 r., P 10/07.

⁶⁵ Wyrok TK z 23.10.2007 r., P 10/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 107.

⁶⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.).

⁶⁷ Mimo zastosowania klauzuli odraczającej termin utraty mocy obowiązującej przepisu Trybunał w uzasadnieniu przytaczał argumenty na rzecz koncepcji skutku zobowiązującego, co uwiadamia niespójność w obrębie samego orzecznictwa.

rekomendowanej reakcji). Jednakże w uzasadnieniu została poczyniona także uwaga, że termin odroczenia nie stoi na przeszkodzie wyłączeniu jego skutku wobec sprawy będącej przyczyną wszczęcia postępowania przed TK. Zdaniem Trybunału w odniesieniu do sądu, który zadał pytanie prawne, znaczenie ma moment ogłoszenia wyroku TK na sali rozpraw, bowiem wraz z nim następuje uchylenie domniemania konstytucyjności aktu prawnego⁶⁸. Fakt ten zasługuje na uwzględnienie przez sąd w procesie wykładni niekonstytucyjnego przepisu. Trybunał określił swoje orzeczenie jako „swoistą wskazówkę interpretacyjną”⁶⁹, przypominając, że wybór środka naprawczego należy do kompetencji sądu pytającego. Taka wypowiedź Trybunału, adresowana do ograniczonego kręgu sądów stosujących prawo, przynależy do trzeciej z wyodrębnionych kategorii rekomendowanych reakcji na wyrok o pominięciu prawodawczym.

2.7. Wnioski

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego potwierdza brak jednolitego stanowiska w odniesieniu do następstw wywieranych przez wyrok o pominięciu prawodawczym w procesie sądowego stosowania prawa. Mimo niewiążącego charakteru uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny częstokroć nie rezygnuje z poczynienia rekomendacji co do właściwej reakcji sądu. Przegląd udzielanych zaleceń i wskazówek interpretacyjnych doprowadził do wniosku, że zidentyfikować można trzy kategorie rekomendowanej reakcji sądu na wyrok o pominięciu prawodawczym. Co do każdej z nich można odnaleźć wypowiedzi Trybunału przypisujące im cechę obligacji względem sądu, gdyż silnie powiązane są z zapatrywaniem na skutek wywierany w sferze obowiązywania prawa. Proponowana typologia jednak nie jest powieleniem opisywanych w literaturze koncepcji skutku wyroku o pominięciu prawodawczym. Wybór przez Trybunał jednej z konkurujących koncepcji nie jest bowiem rozstrzygający w zakresie pożądanej reakcji sądu. Jest możliwe wyrażenie na gruncie wyroku Trybunału Konstytucyjnego więcej niż jednego zalecenia co do aplikacji rozstrzygnięcia⁷⁰. Taki stan rzeczy jest rezultatem zbiegu uwarunkowań procesu kontroli hierarchicznej zgodności norm, środków, którymi dysponuje Trybunał Konstytucyjny, i rozchwiania

⁶⁸ Część III pkt. 6 uzasadnienia do wyroku TK z 23.10.2007 r., P 10/07.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Np. na gruncie wyroków TK w sprawach o sygnaturach: SK 38/03, SK 26/04, SK 50/06, P 10/07 i K 13/11.

poglądów o następstwach wyroku o pominięciu prawodawczym. Tym samym nie można wskazać, którą z reakcji Trybunał uznaje za właściwą z perspektywy norm konstytucyjnych – nie ukształtował się w tym zakresie konsensus. Zaproponowana typologia ma na celu usystematyzowanie bogatego orzecznictwa i ułatwienie analizy intencji Trybunału co do pożądanej reakcji sądu na poszczególne wyroki.

3. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych

3.1. Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest zrekonstruowanie i opisanie praktyki radzenia sobie z problemem pominięć prawodawczych w procesie sądowego stosowania prawa przez zidentyfikowanie narzędzi (form reakcji) wykorzystywanych lub rozpoznawanych przez sądy orzekające w sprawach z zakresu prawa prywatnego⁷¹. W tym celu analizie zostały poddane wybrane orzeczenia sądów powszechnych i Sądu Najwyższego wydane zasadniczo w okresie od 1996 do 2019 r., a które są powiązane w szczególności z pięcioma judykataми Trybunału Konstytucyjnego o pominięciach prawodawczych⁷². Niektóre z badanych rozstrzygnięć zostały podjęte, zanim jeszcze Trybunał Konstytucyjny wydał odpowiednie orzeczenia ustalające istnienie w systemie prawnym pominięć prawodawczych⁷³.

Zasadniczo można wyróżnić cztery formy reakcji na zidentyfikowane pominięcia prawodawcze wykorzystywane przez sądy orzekające w sprawach prywatnoprawnych. Są nimi: (1) zastosowanie przepisu prawnego z uwzględnieniem istnienia pominięcia prawodawczego, (2) wypełnienie luki prawnej w drodze wykładni ustawy przez analogię (*analogia legis*), (3) wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją i (4) zastosowanie przepisu prawnego z uwzględnieniem uzupełnienia pominiętej treści normatywnej przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Reakcje te pozostają w pewnej zależności od przyjętego poglądu co do skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających takie pominięcia. Pierwsza z nich, przyjmując, że wspomniane orzeczenia Trybunału nie zmieniają stanu prawnego⁷⁴, w swojej istocie sprowadza się do zastosowania przepisu prawnego w jego aktualnym brzmieniu, z uwzględnieniem tego, iż pomija on określoną treść normatyw-

⁷¹ Przez „sprawy z zakresu prawa prywatnego” („sprawy prywatnoprawne”) rozumie się sprawy cywilne w znaczeniu nadanym przez art. 1 k.p.c.

⁷² Tj. z orzeczeniem TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52; wyrokiem TK z 7.03.2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24; wyrokiem TK z 23.10.2007 r., P 10/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 107; wyrokiem TK z 2.06.2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46; wyrokiem TK z 12.07.2010 r., P 4/10, OTK-A 2010, nr 6, poz. 58.

⁷³ Zob. np. uchwała SN (cała izba SN – Izba Cywilna) z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42.

⁷⁴ Zob. m.in. wyrok TK z 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46; wyrok SN z 19.02.2009 r., II UK 320/08, OSNP 2010, nr 17-18, poz. 220.

ną. Z kolei następne rodzaje reakcji opierają się na założeniu, że zmiana stanu prawnego następuje z dniem ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu prawnego dotkniętego pominięciem prawodawczym. Część sądów orzekających w sprawach z zakresu prawa prywatnego zmiany takiej upatruje przede wszystkim w obaleniu domniemania konstytucyjności, w rezultacie czego sądy „powinny uczynić wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, aby przywrócić stan zgodny z Konstytucją”⁷⁵. Może to nastąpić w szczególności przez wypełnienie luki prawnej w drodze wykładni ustawy przez analogię (*analogia legis*)⁷⁶ lub wykładnię ustawy w zgodzie z Konstytucją⁷⁷. Niekiedy jednak sądy zmianę tę rozumiały jako wywołanie przez judykat Trybunału Konstytucyjnego swoistego skutku prawotwórczego (rozporządzającego). Skutek ten rozumiany jest w ten sposób, że samo orzeczenie Trybunału, zdaniem niektórych sądów, niejako uzupełnia przepis prawny o pominiętą treść normatywną, niezależnie od tego, czy ustawodawca dokonał stosownej zmiany stanu prawnego. Równocześnie to właśnie orzeczenie Trybunału może stanowić dostateczną podstawę do odstąpienia przez sąd od dotychczasowej linii orzeczniczej wynikającej z niekonstytucyjnego przepisu⁷⁸.

3.2. Zastosowanie przepisu prawnego z uwzględnieniem istnienia pominięcia prawodawczego

Pierwszą formą reakcji na zidentyfikowane pominięcia prawodawcze wykorzystywaną przez sądy orzekające w sprawach z zakresu prawa prywatnego jest zastosowanie przepisu prawnego z uwzględnieniem tego, iż pomija on określoną treść normatywną. Reakcja ta stanowi swoiste następstwo koncepcji skutku zobowiązującego. Zgodnie z tą koncepcją jedynym skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu prawodawczym jest potwierdzenie ciążącego na prawodawcy obowiązku ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych do realizacji norm o charakterze konstytucyjnym⁷⁹. Tego rodzaju orzeczenia nie wywołują w szczególności skutku derogacyjnego w postaci

⁷⁵ Wyrok SN z 7.05.2009 r., III UK 96/08, LEX nr 1001327.

⁷⁶ Zob. np. postanowienie SN z 11.03.2011 r., II CZ 194/10, LEX nr 785879.

⁷⁷ Zob. np. uchwała SN z 20.09.1996 r., III CZP 106/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 5.

⁷⁸ Zob. np. postanowienie SN z 22.03.2007 r., III CSK 395/06, LEX nr 308865.

⁷⁹ Szerzej o koncepcji skutku zobowiązującego zob. w tym tomie rozdział 2 części 1: *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa Trybunału Konstytucyjnego* (P. Daroszewski).

utruty mocy obowiązującej przepisu poddanego kontroli trybunalskiej⁸⁰. Argumentowane jest to tym, że treść pominięta w przepisie prawnym nie posiada mocy prawnej, a tym samym nie może jej utracić, co wyklucza skutek derogacyjny⁸¹. Zgodnie z koncepcją skutku zobowiązującego wspomniane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie wywołują także skutku prawotwórczego, a więc nie uzupełniają tekstu normatywnego o brakujące elementy, ponieważ wykraczałoby to poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego⁸².

Przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą wyrok zakresowy o pominięciu prawodawczym wywołuje jedynie skutek zobowiązujący, wywołuje dwie zasadnicze konsekwencje w procesie stosowania prawa przez sądy orzekające w sprawach prywatnoprawnych. Po pierwsze, do momentu odpowiedniej interwencji ustawodawcy, która skutkowałaby uzupełnieniem uprzednio pominiętej treści normatywnej, sądy są zobowiązane do stosowania normy prawnej w takim zakresie, w jakim funkcjonuje ona w systemie prawnym, a więc z uwzględnieniem istnienia pominięcia prawodawczego. Po drugie, przedmiotowe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wywołują jedynie skutki *pro futuro* i nie mogą stanowić podstawy do kwestionowania zapadłych wcześniej rozstrzygnięć w drodze wznowienia postępowania⁸³.

W stosunku do pierwszej ze wspomnianych konsekwencji należy stwierdzić, że stanowi ona istotę omawianej formy reakcji sądów na zidentyfikowane pominięcia prawodawcze. Narzędzie to wielokrotnie stosowały zarówno sądy powszechne, jak i Sąd Najwyższy, rozstrzygając sprawy z zakresu prawa prywatnego. Na przykład można wskazać na orzeczenia wydane w następstwie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności określonych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego⁸⁴ w zakresie, w jakim nie przyznawały one osobie ubezwłasnowolnionej uprawnienia do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie uchylenia lub zmiany ubezwłasnowolnienia⁸⁵. Sąd Najwyższy uznał, że dopiero stosowna interwencja ustawodawcy⁸⁶ poskutkowała tym, że „straciły aktualność, zasadne wcześniej,

⁸⁰ Zob. m.in. wyrok TK z dnia 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46; wyrok SA w Białymstoku z 26.02.2008 r., III AUa 36/08, OSAB 2008, nr 1, poz. 63.

⁸¹ Zob. np. postanowienie SN z 24.05.2011 r., II PZ 8/11, LEX nr 1119589.

⁸² Zob. np. wyrok SN z 27.04.2009 r., I UK 278/08, OSNP 2010, nr 23-24, poz. 295.

⁸³ Wyrok SN z 19.02.2009 r., II UK 320/08, OSNP 2010, nr 17-18, poz. 220.

⁸⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.).

⁸⁵ Zob. wyrok TK z dnia 7.03.2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24.

⁸⁶ Ustawa z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 121, poz. 831).

zastrzeżenia Sądu Najwyższego⁸⁷, zgodnie z którymi osoba ubezwłasnowolniona nie była uprawniona do złożenia wniosku o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia⁸⁸. Jak można wnioskować, zdaniem Sądu Najwyższego do momentu podjęcia przez prawodawcę odpowiednich działań legislacyjnych sądy były zobowiązane do stosowania dotychczasowych przepisów prawnych, uwzględniając wadę przepisu prawnego w postaci pominięcia prawodawczego, zaś po owej interwencji powinny stosować nowe przepisy prawne. Sąd Najwyższy wskazał także, że ewentualnej „wykładni prawotwórczej, polegającej w istocie na swoistym «poprawianiu» ustawodawcy, nie da się zaakceptować ze względów zasadniczych, wynikających z konstytucyjnego podziału kompetencji władzy państwowej”⁸⁹.

Zbliżone poglądy do powyższych wyrażały także sądy orzekające w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność jednego z przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS)⁹⁰ w zakresie, w jakim nie przyznawał on mężczyźnie prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym, mimo że osiągnął on odpowiedni wiek oraz minimalny okres składkowy i nieskładkowy⁹¹. Zdaniem Sądu Najwyższego wskazane orzeczenie Trybunału *per se* nie skutkowało tym, że nabycie prawa do emerytury przez mężczyznę należy oceniać według przesłanek określonych dla kobiet⁹². Wyrok ten także nie skutkował ani utratą mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu, ani tym, że

⁸⁷ Uchwała SN z 28.09.2016 r., III CZP 38/16, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 66.

⁸⁸ Jeszcze przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o sygn. K 28/05 (OTK-A 2007, nr 3, poz. 24) Sąd Najwyższy podjął uchwałę całej Izby Cywilnej z dnia 14 października 2004 r., III CZP 37/04 (OSNC 2005, nr 3, poz. 42). Postanowił w niej nie odstępować od swojej wcześniejszej uchwały wydanej w składzie siedmiu sędziów (zasada prawna) z dnia 10 listopada 1969 r., III CZP 56/69 (OSNC 1970, nr 7-8, poz. 118), zgodnie z którą ubezwłasnowolnionemu nie przysługuje uprawnienie do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. We wskazanej uchwale z 2004 r. Sąd Najwyższy z jednej strony podkreślił ogólną dopuszczalność odstąpienia od wykładni językowej na rzecz wykładni systemowej lub celowościowej, jednak tylko w określonych przypadkach (m.in. gdy wykładnia językowa prowadzi do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć), zaś z drugiej strony uznał, że taka wyjątkowa sytuacja w tej konkretnej sprawie nie zachodziła.

⁸⁹ Uchwała SN (cała izba SN – Izba Cywilna) z 14.10.2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42.

⁹⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.).

⁹¹ Zob. wyrok TK z 23.10.2007 r., P 10/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 107.

⁹² Wyrok SN z 27.04.2009 r., I UK 278/08, OSNP 2010, nr 23-24, poz. 295.

nie powinien on być stosowany⁹³. Pogląd ten był następnie podtrzymywany zarówno przez sam Sąd Najwyższy⁹⁴, jak i przez sądy powszechne⁹⁵.

Zdaniem Sądu Najwyższego również skutkiem stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności odpowiedniego przepisu Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim nie przewidywał on możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed tym sądem, było jedynie „zobowiązanie ustawodawcy do dokonania stosownej zmiany przepisów”⁹⁶. Tym samym wydanie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie skutkowało samo z siebie rozszerzeniem katalogu orzeczeń sądu odwoławczego, na które przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego o rzucone postanowienie⁹⁷.

Podobne stanowisko sądy wyrażały, orzekając w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku dotyczącego pominięcia prawa pracownika znajdującego się pod ochroną przewidzianą przez przepisy ustawy o związkach zawodowych⁹⁸ do żądania przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach w razie wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony z naruszeniem przepisów o tej ochronie⁹⁹. Zasadniczo pominięcie to polegało na nieuregulowaniu określonego wyjątku od danej zasady. Zgodnie z poglądami wyrażonymi przez Sąd Najwyższy¹⁰⁰ wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie skutkował rozszerzeniem regulacji o ten wyjątek, w szczególności dlatego, że jest on uzasadniony innymi względami aksjologicznymi niż pozostałe odstępstwa od tej samej zasady. Dopiero ustawa

⁹³ Ibidem. W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, że skutkiem wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o pominięciu prawodawczym jest utrata domniemania konstytucyjności braku określonej regulacji. Skutek ten nie został jednak powiązany z możliwością zastosowania wykładni w zgodzie z Konstytucją, lecz z koniecznością badania przez sądy, czy określone ukształtowanie przesłanek prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym nie stanowi dyskryminacji mężczyzn wyłącznie ze względu na płeć.

⁹⁴ Zob. wyrok SN z 9.06.2009 r., II UK 408/08, LEX nr 519961; wyrok SN z 29.09.2009 r., I UK 149/09, LEX nr 536850; wyrok SN z 13.10.2009 r., II UK 39/09, LEX nr 559952; wyrok SN z 25.01.2010 r., I UK 216/09, LEX nr 577816.

⁹⁵ Zob. wyrok SA w Warszawie z 20.05.2008 r., III AUa 390/08, LEX nr 1645770; wyrok SA we Wrocławiu z 18.09.2008 r., III AUa 1138/08, OSAW 2008, nr 4, poz. 125.

⁹⁶ Postanowienie SN z 15.12.2010 r., II PZ 44/10, LEX nr 784928. Zob. postanowienie SN z 24.05.2011 r., II PZ 8/11, LEX nr 1119589.

⁹⁷ Postanowienie SN z 10.02.2011 r., I PZ 1/11, LEX nr 1391148.

⁹⁸ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 854).

⁹⁹ Zob. wyrok TK z 12.07.2010 r., P 4/10, OTK-A 2010, nr 6, poz. 58.

¹⁰⁰ Wyrok SN z 9.01.2012 r., II PK 82/11, LEX nr 1104490.

nowelizująca¹⁰¹, o niejako „wykonawczym” charakterze w stosunku do wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stworzyła możliwość udzielenia ochrony stosunku pracy działaczy związkowych¹⁰².

Jak zaznaczono powyżej, druga konsekwencja przyjęcia przez sądy koncepcji skutku zobowiązującego orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczy dopuszczalności wznowienia postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji¹⁰³ w zw. z art. 401¹ k.p.c.). Problem ten wiąże się ze skutkami czasowymi wspomnianych judykatów Trybunału, a więc z odpowiedzią na pytanie, czy są one skuteczne tylko na przyszłość, czy jednak mogą stanowić podstawę do kwestionowania uprzednio zapadłych rozstrzygnięć.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące pominięć prawodawczych nie mogą stanowić podstawy wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401¹ k.p.c., a ewentualna skarga wniesiona w tym zakresie podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna (art. 410 § 1 k.p.c.)¹⁰⁴. Należy jednak podkreślić, że Sąd Najwyższy dokonał kwalifikacji niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego o charakterze zakresowym jako wyroków interpretacyjnych oraz wyroków prawotwórczych, „a więc stwierdzających niezgodność z Konstytucją «pominięć ustawodawczych»”¹⁰⁵. Pierwszy ze wspomnianych rodzajów wyroków umożliwia Trybunałowi kwestionowanie wykładni przepisu, zaś drugi – braku określonej treści normatywnej. Równocześnie, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, „w określonych sytuacjach”¹⁰⁶ pomiędzy oboma typami wyroków może

¹⁰¹ Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz.U. z 2011 r. Nr 144, poz. 855).

¹⁰² Zob. wyrok SN z 4.09.2019 r., II PK 274/17, LEX nr 3391302; wyrok SO w Elblągu z 23.06.2015 r., IV Pa 35/15, LEX nr 1842426.

¹⁰³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

¹⁰⁴ Postanowienie SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 166; wyrok SN z 8.07.2010 r., II CSK 3/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 19.

¹⁰⁵ Postanowienie SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 166. Na swoistą niekonsekwencję Sądu Najwyższego w analizowanym zakresie zwraca uwagę Piotr Radziejewicz (P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CO 37/09*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 191-192). Z jednej strony bowiem Sąd Najwyższy używa sformułowania „wyrok prawotwórczy”, z drugiej zaś strony twierdzi, że „takie [...] wyroki nie powodują utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, ale sprawiają jedynie, że ustawodawca powinien dokonać stosownej ich nowelizacji” (postanowienie SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 166), a tym samym odwołuje się do odmiennej koncepcji skutku zobowiązującego.

¹⁰⁶ Postanowienie SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 166.

zachodzić swoista „wymienność”, ponieważ wyrok prawotwórczy może „przybierać postać wyroku interpretacyjnego i odwrotnie”¹⁰⁷. W istocie wybór konkretnego rodzaju wyroku zależy od tego, czy Trybunał Konstytucyjny negatywnie ocenia działanie władzy sądowniczej (wtedy właściwy jest wyrok interpretacyjny), czy władzy ustawodawczej (wtedy odpowiedni jest wyrok prawotwórczy)¹⁰⁸. Ponadto oba wspomniane rodzaje wyroków charakteryzują się tym, że w ich następstwie nie dochodzi do utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Podobieństwa te z kolei pozwoliły Sądowi Najwyższemu odnieść jego wcześniejszą uchwałę, zgodnie z którą wyroki interpretacyjne nie mogą stanowić podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401¹ k.p.c.¹⁰⁹, do wyroków prawotwórczych. Pogląd ten został zaaprobowany także w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego¹¹⁰.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że zarówno zastosowanie przepisu w jego aktualnym brzmieniu, z uwzględnieniem, iż pomija on określoną treść normatywną, jak i odmowa wznowienia postępowania cywilnego w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o pominięciu prawodawczym opierają się na koncepcji jedynie zobowiązującego skutku takiego judykatu. Dopóki bowiem ustawodawca nie dokona odpowiedniej nowelizacji przepisów, pominięta treść normatywna będzie pozostawała poza systemem prawnym. To z kolei otwiera pytanie o odpowiednią reakcję ze strony władzy sądowniczej. W przypadku postępowań jeszcze niezakończonych prawomocnym orzeczeniem jest nią zastosowanie przepisu w jego aktualnym brzmieniu z uwzględnieniem istnienia w systemie prawnym pominięcia prawodawczego. Jest to uzasadnione tym, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wywołał żadnej zmiany stanu normatywnego, a sąd nie uznał innego narzędzia stosowania prawa za adekwatne do udzielenia podmiotowi ochrony prawnej w zakresie, w jakim została ona przez ustawodawcę pominięta. Wydaje się, że sądy stosowały tę formę reakcji w szczególności, jeżeli działanie udzielające ochrony prawnej w ich opinii nie mieściłoby się w pojęciu interpretacji prawa, lecz byłoby raczej „działaniem prawotwórczym”. Z kolei w przypadku postępowań już zakończonych prawo-

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Uchwała SN (7 sędziów – zasada prawna) z 17.12.2009 r., III PZP 2/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 97.

¹¹⁰ Zob. wyrok SN z 8.07.2010 r., II CSK 3/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 19. Por. M. Ziółkowski, *Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego...*, s. 127-133; idem, *Glosa do wyroku SN z 8 VII 2010, II CSK 3/10...*, s. 137-142.

mocnym orzeczeniem swoistym odzwierciedleniem powyższej reakcji jest odmowa wznowienia postępowania, co swoje uzasadnienie znajduje także w tym, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu prawodawczym nie wywołuje zmiany normatywnej.

3.3. Wypełnienie luki prawnej w drodze wykładni ustawy przez analogię (*analogia legis*)

Drugim rodzajem reakcji sądów orzekających w sprawach z zakresu prawa prywatnego na zidentyfikowane pominięcia prawodawcze jest przyjęcie istnienia luki prawnej w zakresie, w jakim przepis prawny pomija określoną treść, a następnie wypełnienie jej w drodze wykładni przez analogię. Narzędzie to zastosował m.in. Sąd Najwyższy, orzekając o sytuacji prawnej osób, które zawarły z najemcą lokalu mieszkalnego umowę o sprawowanie nad nim opieki na podstawie ustawy z 1974 r. – Prawo lokalowe¹¹¹, a w stosunku do których ustawa z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych¹¹², uchylając odpowiednie przepisy pierwszej z wymienionych ustaw, jednocześnie nie zapewniła w sposób wyraźny wstąpienia w stosunek najmu lokalu po śmierci najemcy na warunkach dotychczasowych¹¹³. Zdaniem Sądu Najwyższego brak stosownego unormowania, a w szczególności brak przepisu przejściowego, nie może być „interpretowany w ten sposób, że wyraża on wolę ustawodawcy, ażeby wyzuć obywateli [...] z legalnie i słusznie nabytych przez nich uprawnień”¹¹⁴. Rozumowanie takie naruszałoby reguły wykładni w zgodzie z Konstytucją oraz wymagałoby stwierdzenia, że ustawodawca odstąpił od zasady państwa prawa, a także od wynikających z niej zasad ochrony zaufania obywateli do państwa oraz ochrony praw słusznie nabytych¹¹⁵. Sąd Najwyższy, przyjmując istnienie luki ustawowej, zdecydował się na jej wypełnienie w drodze wykładni przez analogię i odpowiednie

¹¹¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.).

¹¹² Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509, ze zm.).

¹¹³ Zob. orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52.

¹¹⁴ Uchwała SN z 20.09.1996 r., III CZP 106/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 5.

¹¹⁵ Ibidem. Zob. wyrok SN z 16.12.1999 r., II CKN 629/98, LEX nr 1231371. W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawodawca, uchwalając ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1999 r. Nr 111, poz. 723), realizował zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

zastosowanie art. XXVI p.w.k.c.¹¹⁶ Zgodnie z tym rozumowaniem, o ile przepisy przejściowe nie stanowią inaczej, do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie danej ustawy stosuje się prawo dotychczasowe¹¹⁷. Przedstawione rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, w którym zdecydował się on przyznać ochronę prawną przez odpowiednie wypełnienie luki prawnej, zostało wydane jeszcze zanim Trybunał Konstytucyjny zidentyfikował istnienie pominięcia prawodawczego w analizowanym zakresie. Należy jednakże podkreślić, iż w przedmiotowym orzeczeniu Sąd Najwyższy nie odwołał się bezpośrednio do konstrukcji pominięcia prawodawczego.

Narzędzie w postaci wypełnienia luki prawnej w drodze wykładni ustawy przez analogię było stosowane przez Sąd Najwyższy także w przypadku stwierdzenia istnienia pominięcia prawodawczego w przepisach prawa procesowego. W tym zakresie należy wskazać na rozstrzygnięcia podjęte w następstwie zidentyfikowania przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia w postaci braku możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji¹¹⁸. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego usunięcie wspomnianego pominięcia prawodawczego może nastąpić przez ustanowienie odpowiedniej regulacji prawnej, zaś do tego momentu w Kodeksie postępowania cywilnego istnieje luka prawna¹¹⁹. Równocześnie jednak zidentyfikowana w ten sposób luka „może [...] być wypełniona także przez zastosowanie w drodze analogii”¹²⁰ odpowiedniego przepisu tego Kodeksu stanowiącego podstawę zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji co do kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji. Tym samym, ze względu na podobieństwo obu przypadków, Sąd Najwyższy dopuścił stosowanie analogii z przypadku uregulowanego do przypadku nieuregulowanego. Co jednak istotne, zdaniem Sądu Najwyższego przyjęcie stanowiska odmiennego, a więc odrzucającego dopuszczalność zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalającego

¹¹⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.).

¹¹⁷ Na marginesie należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy bezpośrednio opowiedział się przeciwko zastosowaniu w omawianym przypadku zasady bezpośredniego stosowania prawa nowego (art. L p.w.k.c.). Zob. M. Niedośpiał, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9, s. 107-108.

¹¹⁸ Zob. wyrok TK z 2.06.2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46.

¹¹⁹ Postanowienie SN z 11.03.2011 r., II CZ 194/10, LEX nr 785879.

¹²⁰ Ibidem.

wniosek o wyłączenie sędziego, „byłoby orzeczeniem niezgodnym z Konstytucją z wszystkimi tego konsekwencjami”¹²¹.

Stanowisko to, opierające się na przyjęciu istnienia w systemie prawnym luki (pokrywającej się zakresowo z treścią pominiętą), a następnie na wypełnieniu jej w drodze wnioskowania z analogii, było kilkakrotnie podzielane przez składy orzekające w sprawach prywatnoprawnych¹²². Dopuszczalność stosowania analogii w zakresie przepisów proceduralnych również była wielokrotnie potwierdzana przez Sąd Najwyższy¹²³.

3.4. Wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją

Trzecim rodzajem reakcji sądów cywilnych na zidentyfikowane pominięcia prawodawcze jest zastosowanie wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. Wykorzystanie tego narzędzia jest uzasadniane przez odwołanie do konstrukcji utraty domniemania konstytucyjności. Z przeprowadzonej analizy wynika jednak, że pojęcia te nie zostały precyzyjnie zdefiniowane przez stosujące je sądy.

Wykładnia ustawy w zgodzie z Konstytucją była stosowana m.in. przez sądy orzekające w następstwie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny istnienia w systemie prawa pominięcia w postaci braku uprawnienia osoby ubezwłasnowolnionej do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie uchylenia lub zmiany ubezwłasnowolnienia¹²⁴. Z analizowanego orzecznictwa¹²⁵ wynikają przede wszystkim dwa wnioski. Po pierwsze, sądy wiązały utratę domniemania konstytucyjności przepisów zaskarżonych do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim pomijały one konieczną treść normatywną, z chwilą ogłoszenia stosownego wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw. Tym samym następowało to niezależnie od tego, czy ustawodawca dokonał odpowiednich zmian normatywnych¹²⁶. Po drugie, konsekwencją wspomnianej utraty domniemania konstytucyjności jest możliwość zastosowania

¹²¹ Ibidem.

¹²² Zob. m.in. postanowienie SN z 15.09.2011 r., II CZ 47/11, LEX nr 1311776; wyrok SN z 9.05.2012 r., V CSK 238/11, LEX nr 1232630; postanowienie SN z 21.06.2012 r., II CZ 215/11, LEX nr 1232768.

¹²³ Zob. postanowienie SN z 15.09.2011 r., II CZ 38/11, LEX nr 1311775 i wskazane tam orzecznictwo.

¹²⁴ Zob. wyrok TK z 7.03.2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24.

¹²⁵ Postanowienie SA w Katowicach z 21.06.2007 r., I ACa 352/07, LEX nr 307275; wyrok SA w Katowicach z 21.06.2009 r., I ACa 352/07, LEX nr 1643109.

¹²⁶ Postanowienie SA w Katowicach z 21.06.2007 r., I ACa 352/07, LEX nr 307275.

przez sądy wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W omawianym przykładzie, zgodnie z orzeczeniami sądów właściwych w sprawach z zakresu prawa prywatnego, wspomniany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu prawodawczym stanowił podstawę do odstąpienia od dotychczasowej „niekonstytucyjnej praktyki orzekania”¹²⁷, zgodnie z którą osoba ubezwłasnowolniona nie jest uprawniona do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia¹²⁸.

Podobną konstrukcją posłużył się Sąd Najwyższy, orzekając w następstwie wspomnianego już wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego pominięcia prawodawczego w obszarze przepisów ustawy o rentach i emeryturach z FUS¹²⁹. Sąd Najwyższy podniósł kilka istotnych argumentów mających przemawiać za powinnością zastosowania wykładni w zgodzie z Konstytucją. Po pierwsze, ponieważ „sąd jest związany sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś jego uzasadnieniem”¹³⁰, Sądu Najwyższego nie wiąże argumentacja Trybunału Konstytucyjnego co do tego, że odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny oznacza, że do momentu utraty mocy obowiązującej przez ten przepis stan prawny nie ulega zmianie. Jak zaznaczył Sąd Najwyższy, nie wiąże go także argumentacja, zgodnie z którą rzeczony wyrok Trybunału „nie może być podstawą do kwestionowania wcześniej zapadłych rozstrzygnięć”¹³¹. Po drugie, Sąd Najwyższy podzielił pogląd, według którego odroczenie wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji stwierdzającego niekonstytucyjność określonego przepisu nie wyłącza możliwości uznania przez sąd, że przepis ten był niezgodny z Konstytucją od dnia jego uchwalenia¹³². Zdaniem Sądu Najwyższego, co prawda, przepisy Konstytucji nie mogą stanowić samoistnej podstawy ustalenia prawa do emerytury, jednakże z sentencji wspomnianego wyroku Trybunału wynikają niedyskryminacyjne przesłanki ustalenia prawa do emerytury w obniżonym wieku dla mężczyzn¹³³. Z kolei zastosowanie tych przesłanek przez sądy może wypełniać ich obowiązek co do zapewnienia „stanu zgodnego z Konstytucją”¹³⁴.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Zob. wyrok SA w Katowicach z 21.06.2009 r., I ACa 352/07, LEX nr 1643109.

¹²⁹ Zob. m.in. wyrok SN z 7.05.2009 r., III UK 96/08, LEX nr 1001327; wyrok SN z 24.01.2006 r., I PK 116/05, OSNP 2006, nr 23-24, poz. 353.

¹³⁰ Wyrok SN z 7.05.2009 r., III UK 96/08, LEX nr 1001327.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Wyrok SN z 23.01.2007 r., III PK 96/06, OSNP 2008, nr 5-6, poz. 61.

¹³³ Wyrok SN z 18.05.2010 r., III UK 2/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 278.

¹³⁴ Ibidem.

Wydaje się więc, że zgodnie z przedstawioną formą reakcji to właśnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego ustalający istnienie pominięcia prawodawczego ma szczególne znaczenie w perspektywie dokonania przez sąd szeroko rozumianej wykładni w zgodzie z Konstytucją. Z jednej strony jego publikacja w Dzienniku Ustaw stanowi podstawę do odwołania się do konstrukcji utraty domniemania konstytucyjności. Z drugiej strony, jak wynika wprost z analizowanych orzeczeń, to właśnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego „może stanowić przesłankę”¹³⁵ do stosowania przez sądy odpowiednich narzędzi mających na celu przywrócenie stanu zgodnego z Konstytucją (np. przez odstąpienie od linii orzeczniczej opartej na przepisie uznanym zakresowo za niekonstytucyjny).

3.5. Zastosowanie przepisu prawnego z uwzględnieniem uzupełnienia pominiętej treści normatywnej przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego

Czwartą formą reakcji na zidentyfikowane pominięcia prawodawcze stosowaną przez sądy orzekające w sprawach prywatnoprawnych jest zastosowanie przepisu z uwzględnieniem uzupełnienia pominiętej treści normatywnej przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Stosowanie wspomnianego narzędzia zdaje się wynikać i być uzasadnianym przychyleniem się do koncepcji skutku prawotwórczego (rozporządzającego) wyroków Trybunału Konstytucyjnego o pominięciach prawodawczych. O ile w przypadku dwóch poprzednich form reakcji (tj. wypełnienia luki prawnej w drodze wykładni ustawy przez analogię oraz wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją) udzielenie jednostce ochrony prawnej przez sąd wynikało z wykorzystania odpowiedniego narzędzia interpretacji prawa, o tyle w przypadku niniejszej reakcji udzielenie takiej ochrony wynika z przyjęcia konstrukcji uzupełnienia pominiętej treści normatywnej przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Narzędzie to wykorzystał Sąd Najwyższy, orzekając już po tym, jak Trybunał Konstytucyjny stwierdził pominięcie prawodawcze polegające na nieprzyznaniu ubezwłasnowolnionemu przez odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego prawa do zainicjowania postępowania w sprawie zmiany lub zniesienia ubezwłasnowolnienia¹³⁶, a jeszcze przed tym, jak ustawodawca

¹³⁵ Postanowienie SA w Katowicach z 21.06.2007 r., I ACa 352/07, LEX nr 307275.

¹³⁶ Zob. wyrok TK z 7.03.2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24.

dokonał odpowiedniej nowelizacji przepisów¹³⁷. Sąd Najwyższy wskazał, że z dniem wejścia w życie wspomnianego wyroku Trybunału doszło nie tylko do zmiany stanu prawnego w ten sposób, że zaskarżone przepisy, które zostały uznane za niekonstytucyjne, utraciły moc obowiązującą, lecz także, że od daty tej „osoba ubezwłasnowolniona jest [...] uprawniona do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia”¹³⁸. Należy zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy równocześnie nie powołał się na inne instrumenty interpretacji prawa (jak chociażby wykładnia *per analogiam* czy wykładnia w zgodzie z Konstytucją), które mogłyby prowadzić do takiego wniosku. Choć Sąd Najwyższy nie wskazał *explicite* na przychylenie się do koncepcji skutku prawotwórczego (rozporządzającego), jednakże oparcie cytowanego wniosku tylko na wyroku Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu prawodawczym zdaje się przemawiać za tym, że Sąd Najwyższy *de facto* przychylił się właśnie do tej koncepcji¹³⁹. Sąd Najwyższy powiązał bowiem z ogłoszeniem wskazanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego dwa skutki. Po pierwsze, utraciła aktualność dotychczasowa linia orzecznicza, zgodnie z którą osoba ubezwłasnowolniona nie mogła wnieść wniosku o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia. Po drugie, osoby ubezwłasnowolnione uzyskały uprawnienie do składania wniosków o wszczęcie postępowania w sprawie zmiany lub uchylenia ubezwłasnowolnienia. O ile pierwszy ze wskazanych skutków można by określić jako derogacyjny¹⁴⁰, o tyle drugi z nich ma charakter prawotwórczy¹⁴¹.

3.6. Podsumowanie

Próbując dokonać syntezy powyższych rozważań, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, sądy orzekające w sprawach z zakresu prawa prywatnego nie wypracowały jednego, spójnego i powszechnie przyjętego modelu reagowania na stwierdzone pominięcia prawodawcze. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której analizowane są wszystkie przedmiotowe orzeczenia *in pleno*, jak i przypadków badania orzeczeń wydanych w związku z poszczególnymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającymi istnienie

¹³⁷ Ustawa z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 121, poz. 831).

¹³⁸ Postanowienie SN z 22.03.2007 r., III CSK 395/06, LEX nr 308865.

¹³⁹ Zob. postanowienie SA w Łodzi z 25.03.2014 r., I ACa 985/13, OSA 2014, nr 1, poz. 3.

¹⁴⁰ Zob. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 31.

¹⁴¹ Zob. K. Markiewicz, *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013, *Monografie Prawnicze*, Legalis, rozdz. 4 § 3. V. 2. B.

określonych pominięć prawodawczych. Zasadniczo jednak można wyróżnić cztery rodzaje reakcji: zastosowanie przepisu z uwzględnieniem istnienia pominięcia prawodawczego, wypełnienie luki prawnej w drodze wykładni ustawy przez analogię, wykładnię ustawy w zgodzie z Konstytucją oraz zastosowanie przepisu prawnego z uwzględnieniem uzupełnienia pominiętej treści normatywnej przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

Po drugie, stosowanie przez sądy konkretnej formy reakcji na problem pominięcia prawodawczego wydaje się powiązane z przyjęciem określonego poglądu co do skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał identyfikuje te pominięcia. Inaczej sądy reagowały na sam problem pominięć, uznając, że stwierdzające je wyroki Trybunału nie wywołują żadnej zmiany w systemie prawnym, a inaczej, gdy z wyrokami tymi wiązały nie tylko skutek zobowiązujący ustawodawcę do dokonania stosowanej zmiany normatywnej, lecz także, na przykład, utratę przez zaskarżone przepisy domniemania konstytucyjności w zakresie, w jakim nie zawierały one wymaganej treści normatywnej.

Po trzecie, należy zaznaczyć, że niejednokrotnie sądy, odwołując się do konkretnej konstrukcji o charakterze dogmatyczno-jurydycznym, nie definiowały jej precyzyjnie. To z kolei utrudnia pełną rekonstrukcję rozumowania sądu, co jest widoczne w szczególności w przypadku posługiwania się przez sąd wykładnią w zgodzie z Konstytucją.

Po czwarte, niekiedy sądy orzekające w sprawach z zakresu prawa prywatnego wykorzystywały określone narzędzie radzenia sobie ze zidentyfikowanym pominięciem prawodawczym, chociaż pośrednio odwoływały się one także do innej formy reakcji. Dotyczy to sytuacji, w której sądy decydowały się na wypełnienie luki prawnej w drodze wykładni ustawy przez analogię, argumentując swoje działanie tym, iż nieudzielenie jednostce ochrony prawnej (w wyniku zastosowania innej interpretacji prawa) naruszałoby reguły wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją¹⁴².

Ponadto zauważalne jest, że sądy właściwe w sprawach prywatnoprawnych, stosując konkretne narzędzie w związku ze zidentyfikowaniem pominięcia prawodawczego, powoływały się niekiedy wzajemnie na swoje orzecznictwo, a także odwoływały się do judykatów Trybunału Konstytucyjnego. Podobnych odniesień sądy te nie stosowały jednak w stosunku do orzeczeń sądów karnych czy sądów administracyjnych, nawet w zakresie niewymagającym uwzględnienia specyfiki danej gałęzi prawa.

¹⁴² Zob. uchwała SN z 20.09.1996 r., III CZP 106/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 5.

4. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych

4.1. Wstęp

Analiza dotychczasowego orzecznictwa w sprawach karnych (judykatów Sądu Najwyższego oraz sądów apelacyjnych) prowadzi do konstatacji, że sądy nie wypracowały jednolitego mechanizmu postępowania (lub uściślając – jednego rezultatu zastosowanego mechanizmu) w razie zidentyfikowania pominięcia prawodawczego w rozpoznawanej sprawie. Brak takiego jednolitego mechanizmu postępowania uwidacznia się szczególnie na dwa sposoby. Po pierwsze, sądy karne w różny sposób odnoszą się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających pominięcia prawodawcze. Po drugie zaś, sądy karne w różnych sprawach odmiennie reagują na zauważone pominięcia prawodawcze.

Na kanwie spraw karnych analizowanych w ramach badań, których zwieńczeniem jest niniejsza publikacja, można wskazać, że każdorazowo metodą, po jaką sięgają sądy karne w razie spostrzeżenia pominięcia prawodawczego w sprawie zawisłej przed tymi sądami, jest wykładnia przepisów prawa, w tym wykładnia prokonstytucyjna przy uwzględnieniu (przez pryzmat) dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego. Różne są jednak rezultaty zastosowania tej metody. W ocenie autora tego rozdziału można wyróżnić co najmniej trzy efekty prokonstytucyjnej wykładni dokonanej przez sąd karne w razie zidentyfikowania pominięcia prawodawczego. Pierwszy z przyjętych rezultatów zakłada, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekający o pominięciu prawodawczym może prowadzić do wykreowania lub modyfikacji instytucji prawnej (lub szerzej: danej regulacji prawnej). W myśl drugiego z efektów częściowe derogowanie przez Trybunał normy może prowadzić do konieczności zapełnienia powstałych luk w drodze analogii. Zgodnie z ostatnim rezultatem zaś orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność przepisu pozwala sądom odmówić jego zastosowania nawet przed utratą przez ten przepis mocy obowiązującej.

Celem poniższego rozdziału jest zrekonstruowanie i opisanie praktyki radzenia sobie z problemem pominięcia prawodawczego w procesie sądowego stosowania prawa przez zidentyfikowanie narzędzi wykorzystywanych lub rozpoznawanych przez sądy orzekające w sprawach karnych. Dla jego osiągnięcia autor niniejszego rozdziału posługuje się metodą analizy dotychczasowego orzecznictwa w sprawach karnych i podejmuje próbę jego uporządkowania.

4.2. Analiza efektów zastosowania przez sąd wykładni przepisów w razie spostrzeżenia pominięcia prawodawczego

4.2.1. Efekt modyfikujący i kreujący

4.2.1.1. Poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia

Pierwszy z omawianych rezultatów zastosowania wykładni prawa zakłada możliwość wykreowania lub modyfikacji instytucji prawnej (regulacji prawnej). W ten sposób prokonstytucyjnej interpretacji przepisów regulujących przebieg postępowania w sprawie zwolnienia banku z tajemnicy bankowej dokonał Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w sprawie o sygn. II AKz 70/17¹⁴³. Došlo w niej do poszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia wbrew literalnemu brzmieniu przepisu, przy uwzględnieniu prokonstytucyjnej wykładni ustawy.

Postanowienie w sprawie o sygn. II AKz 70/17 zapadło na tle art. 106b ustawy – Prawo bankowe¹⁴⁴ pozwalającego zwolnić określone podmioty z tajemnicy bankowej. Stosownie do ust. 4 tego artykułu zażalenie na postanowienie sądu w przedmiocie zwolnienia z tajemnicy bankowej służy jedynie prokuratorowi. W przedmiotowej sprawie zażalenie wniósł sam zainteresowany bank, mimo że przepis ustawy nie przyznawał mu takiego uprawnienia.

Dla analizy rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego we wskazanej sprawie niezbędne staje się w pierwszej kolejności pochylenie się nad judykatem Trybunału Konstytucyjnego¹⁴⁵ stanowiącym asumpt do przyjęcia przez wrocławski Sąd Apelacyjny zaprezentowanego w omawianym postanowieniu stanowiska. W przedmiotowym orzeczeniu Trybunał uznał bowiem, że art. 50 § 3 p.u.s.p.¹⁴⁶ w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia na postanowienie o zamianie kary porządkowej grzywny na karę pozbawienia wolności, jest niezgodny z art. 78 i art. 176 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 Konstytucji RP¹⁴⁷. W uzasadnieniu sąd konstytucyjny wskazał, że postępowanie sądowe, zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej, jest co najmniej dwuinstancyjne, a sąd wydający postanowienie

¹⁴³ Postanowienie SA we Wrocławiu z 22.02.2017 r., II AKz 70/17.

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939).

¹⁴⁵ Wyrok TK z 5.07.2005 r., SK 26/04.

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1070).

¹⁴⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

w przedmiocie zamiany kary porządkowej grzywny na karę pozbawienia wolności „nie jest sądem odwoławczym, z tego względu konieczne jest przyznanie zainteresowanym dalszych środków prawnych, umożliwiających kwestionowanie orzeczenia sądu”.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu omawianym postanowieniem uwzględnił zażalenie banku. Powołując się na wyrok Trybunału w sprawie o sygn. SK 26/04, Sąd Apelacyjny uznał, że konstytucyjne prawo do sądu „musi być [...] rozumiane nie tylko formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle [...], ale także materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje takie ukształtowanie warunków realizacji tego prawa, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów sformułowanych przez skarżącego”. W uzasadnieniu sąd wskazał, że postępowanie w przedmiocie zwolnienia z tajemnicy bankowej powinno być dwuinstancyjne, gdyż z art. 78 Konstytucji RP wynika konieczność zapewnienia środków prawnych umożliwiających weryfikację rozstrzygnięcia wydanego na podstawie procedury z art. 106b Prawa bankowego – „[w] konkluzji powyższych rozważań wyrazić należy stanowisko, że postanowienie sądu wydane w przedmiocie wniosku prokuratora złożonego na podstawie art. 106b ustawy Prawo bankowe podlega zaskarżeniu także przez bank”. W ocenie Sądu Apelacyjnego podstawę prawną zaskarżenia postanowienia przez bank stanowi natomiast art. 459 § 2 k.p.k.

Powyższe stanowi przykład sytuacji, gdy sąd karny rozpoznający sprawę zidentyfikował pominięcie prawodawcze¹⁴⁸, a następnie, posilując się dorobkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dokonał prokonstytucyjnej (przez pryzmat art. 78 ustawy zasadniczej) wykładni przepisów ustawy i poszerzył katalog podmiotów uprawnionych do skutecznego wniesienia środka zaskarżenia o bank (tj. dokonał modyfikacji istniejącego uregulowania), mimo braku wskazania banku jako takiego podmiotu w przepisie ustawy. Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie posłużył się instytucją pytania prawnego do Trybunału¹⁴⁹, lecz dokonał samodzielnej wykładni prawa i jego zastosowania¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Tutaj rozumiane jako pominięcie banku przy konstruowaniu katalogu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wniosku o zwolnienie z tajemnicy bankowej.

¹⁴⁹ O jakim mowa w art. 193 Konstytucji RP.

¹⁵⁰ Dodatkowo warto wskazać, iż orzeczenie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu nie zostało zaskarżone nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia ani skargą nadzwyczajną, co w konsekwencji powoduje, że pozostaje ono w obrocie prawnym (informacja uzyskana w trybie dostępu do informacji publicznej).

4.2.1.2. Modyfikacja właściwości sądu

Wykładni prawa skutkującej modyfikacją istniejącej regulacji dokonał także Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie o sygn. II AKz 557/08¹⁵¹ dotyczącej właściwości sądu przy rozpoznawaniu wniosku o przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania. Omawianym wyrokiem Sąd Apelacyjny przyjął, że z orzeczenia TK w sprawie o sygn. SK 17/07¹⁵² wynika, iż decyzję o przedłużeniu tymczasowego aresztowania powinien podjąć sąd drugiej instancji, a nie – jak to się stało w omawianej sprawie – sąd pierwszej instancji.

Trybunał we wskazanym orzeczeniu rozstrzygnął, że art. 263 § 3 k.p.k. w zakresie, w jakim do dwuletniego okresu maksymalnego stosowania tymczasowego aresztowania do chwili wydania pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji nie wlicza okresów, w których tymczasowo aresztowany odbywa równocześnie karę pozbawienia wolności orzeczoną w innej sprawie, dopuszczając do przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania na okres ponad dwóch lat przez sąd pierwszej instancji na zasadach ogólnych, jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Apelacyjny rozpoznający w sprawie o sygn. II AKz 557/08 rozpoznawał zażalenie obrońcy oskarżonego, który m.in. zarzucił rozstrzygnięciu sądu pierwszej instancji, że sąd ten nie był, uwzględniając orzeczenie Trybunału w sprawie SK 17/07, uprawniony do rozpoznania wniosku o przedłużenie tymczasowego aresztowania, bowiem stosownie do przywołanego judykatu sądu konstytucyjnego winien to uczynić sąd drugiej instancji. Orzeczenie sądu pierwszej instancji zapadło w niniejszej sprawie 20 czerwca 2008 r., tj. już po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, lecz jeszcze przed jego publikacją w Dzienniku Ustaw.

Sąd Apelacyjny uznał, że „wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma charakter zakresowy, a nie interpretacyjny, a jego konsekwencją nie jest utrata mocy obowiązującej ocenianej regulacji”. Nadto wskazał, iż „tego rodzaju wyrok stanowi podstawę do uruchomienia środka określonego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP”. Sąd finalnie podzielił zarzuty obrońcy oskarżonego, że rozstrzygnięcie dotyczące przedłużenia tymczasowego aresztowania winien podjąć sąd drugiej instancji.

W omawianej sprawie Sąd Apelacyjny dokonał zatem modyfikacji istniejącej regulacji prawnej w tym sensie, że przyjął, iż sądem właściwym do

¹⁵¹ Wyrok SA w Warszawie z 15.07.2008 r., II AKz 557/08.

¹⁵² Wyrok TK z 10.06.2008 r., SK 17/07.

rozpoznania sprawy powinien być (zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego) sąd drugiej instancji, mimo że na dzień wydawania orzeczenia przez sąd pierwszej instancji przepis art. 263 § 3 k.p.k. odczytywany literalnie przyznawał tę kompetencję sądowi pierwszej instancji.

4.2.1.3. Brak przyjęcia efektu modyfikującego lub kreującego

Na marginesie warto jednak nadmienić, że stanowiska Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu nie podzielił Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. WZ 33/12¹⁵³. W tej sprawie skarżący wywodził, powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapadłe w sprawie o sygn. SK 38/09¹⁵⁴, iż wobec braku w procedurze karnej regulacji dotyczących możliwości zaskarżenia postanowień, w których nie uwzględniono wniosku o wyłączenie sędziego od udziału w sprawie, należy stosować bezpośrednio przepisy Konstytucji RP i przyjąć do rozpoznania taki środek odwoławczy. W ocenie skarżącego, skoro Trybunał w sprawie o sygn. SK 38/09 uznał, że przepis art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, to *per analogiam* należy uznać, że również w procedurze karnej brak takiej możliwości narusza ustawę zasadniczą. W konsekwencji zdaniem skarżącego sąd rozpoznający sprawę powinien uwzględnić taki środek odwoławczy. Sąd Najwyższy nie zgodził się z rozumowaniem skarżącego. Wskazał, że

Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku [SK 38/09 – przyp. autor] stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisu, który nie przewidywał [...] możliwości zaskarżenia postanowienia sądu oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego, a więc tzw. pominięcie ustawodawcy. Fakt ten w żaden sposób nie może jednak wpływać na bieżące orzecznictwo sądów. Trybunał stwierdzając o niekonstytucyjności omawianych przepisów wskazał bowiem na konieczność podjęcia przez ustawodawcę stosownych działań, celem wypełnienia braku możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie wyłączenia sędziego.

Tym samym, w zapatrywaniu Sądu Najwyższego, „aż do zmiany tego stanu rzeczy przez ustawodawcę” należy stosować obowiązujące przepisy procedury karnej, które nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowień nieuwzględniających wniosku o wyłączenie sędziego od udziału w sprawie. Wobec tej argumentacji Sąd Najwyższy nie uwzględnił zażalenia skarżącego.

¹⁵³ Postanowienie SN z 3.01.2013 r., WZ 33/12.

¹⁵⁴ Wyrok TK z 2.06.2010 r., SK 38/09.

Orzeczenie to obrazuje odmienny sposób stosowania prawa i reakcji na pominięcie prawodawcze niż mechanizm, po jaki sięgnął Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w sprawie o sygn. II AKz 70/17. W przeciwieństwie do sprawy przed wrocławskim Sądem Apelacyjnym, Sąd Najwyższy odmówił dokonania prokonstytucyjnej wykładni przepisów skutkującej rezultatem modyfikującym lub kreującym i nie zgodził się ani na wykreowanie instytucji prawnej (tj. środka zaskarżenia), ani nawet na modyfikację istniejącej regulacji (tj. poszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka zaskarżenia).

4.2.2. Efekt uzupełnienia luk

Drugi spośród rezultatów zastosowania wykładni prawa zakłada możliwość dokonania uzupełnienia luk powstałych na skutek wydania przez sąd konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego pominięcie prawodawcze. Do takiego efektu doszedł Sąd Apelacyjny w Katowicach w sprawie o sygn. II AKz 832/08¹⁵⁵, której przedmiotem był wniosek o przeprowadzenie dowodu z badania psychiatrycznego połączonego z obserwacją w szpitalu psychiatrycznym wobec podejrzaney. W omawianej sprawie sąd karny uzupełnił luki powstałe na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o sygn. SK 50/06¹⁵⁶ poprzez zastosowanie przez analogię przepisów dotyczących tymczasowego aresztowania.

Wzmiankowanym wyrokiem Trybunał uznał przepisy art. 203 § 1 i § 2 w zw. z § 3 k.p.k. w zakresie, w jakim nie stwarzają wystarczających gwarancji procesowych zapewniających sądową weryfikację zgłoszonej przez biegłych konieczności połączenia badania psychiatrycznego oskarżonego z obserwacją w zakładzie leczniczym oraz w jakim nie wskazują maksymalnego czasu trwania obserwacji psychiatrycznej w zakładzie leczniczym, za niezgodne z art. 41 ust. 1, art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie sąd konstytucyjny rozstrzygnął, że przepisy te utracą moc obowiązującą po upływie 15 miesięcy od publikacji wyroku, tym samym zobowiązując ustawodawcę do podjęcia czynności mających na celu zmianę prawa w tym zakresie.

Ustawodawca nie dokonał jednak stosownych zmian w procedurze karnej, co skutkowało z dniem 19 października 2008 r. derogacją art. 203 § 1-3 k.p.k., przy czym niejasne pozostawało, czy normy te utraciły moc obowiązującą w całości, czy jedynie w części. Sąd rozpoznający w pierwszej instancji sprawę zawisłą następnie przed Sądem Apelacyjnym w Katowicach uznał, że doszło

¹⁵⁵ Postanowienie SA w Katowicach z 14.11.2008 r., II AKz 832/08.

¹⁵⁶ Wyrok TK z 10.07.2007 r., SK 50/06.

do całkowitej derogacji tych norm z systemu prawa. W konsekwencji odmówił uwzględnienia wniosku prokuratora o przeprowadzenie dowodu z badania psychiatrycznego połączonego z obserwacją w szpitalu psychiatrycznym. Prokurator zaskarżył to rozstrzygnięcie.

Sąd Apelacyjny w Katowicach nie zgodził się z linią argumentacyjną przyjętą przez sąd pierwszej instancji i wydał orzeczenie kasatoryjne. Jak uzasadniał, z analizy sentencji orzeczenia TK jasno wynika, iż „Trybunał wyraźnie określił zakres orzekania w przedmiocie niekonstytucyjności przepisów”, a tym samym przepisy te „utraciły moc jedynie częściowo”. Na poparcie tego stanowiska Sąd Apelacyjny dodał, że „w pisemnych motywach Trybunał wyraźnie opowiedział się za przydatnością badania psychiatrycznego połączonego z obserwacją w zakładzie leczniczym, jako właściwej metody badawczej dla potrzeb procesu karnego”, jak również, iż „znaczącą wskazówkę dla takiego sposobu rozumowania odnaleźć można w końcowym akapicie pisemnych motywów wyroku, w którym Trybunał postanowił odroczyć utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, w części, w której zostały one uznane za niezgodne z Konstytucją”. W konsekwencji w ocenie Sądu Apelacyjnego „przepisy art. 203 § 1 i § 2 w zw. z § 3 k.p.k. w dalszym ciągu istnieją, aczkolwiek w zawężonym zakresie, a rolą organu je stosującego, jest dokonanie ich wykładni *per analogiam legis*”.

W kontekście natomiast możliwości uzupełnienia powstałych na skutek częściowej derogacji norm luk sąd drugiej instancji wskazał, że

tak w doktrynie przedmiotu, jak i judykaturze, dopuszczalne jest, przy zachowaniu reguł gwarancyjnych, stosowanie analogii, jako metody usuwania tzw. luk technicznych w systemie prawa, o ile nie ograniczałoby to prawa uczestników postępowania, zwłaszcza oskarżonego. *A contrario* przyjąć więc trzeba, że w pełni dopuszczalne jest stosowanie analogii na korzyść oskarżonego, a z taką sytuacją, przy uwzględnieniu sugestii Trybunału, mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w sprawie o sygn. II AKz 832/08 nie została spełniona żadna przesłanka wykluczająca zastosowanie rozumowania *per analogiam*, zaś instytucja tymczasowego aresztowania jest najodpowiedniejsza, aby na jej podstawie dokonać wykładni przez analogię. Zarówno bowiem tymczasowe aresztowanie, jak i badanie psychiatryczne połączone z obserwacją w szpitalu psychiatrycznym ingerują w te same dobra prawne i prowadzą do faktycznego pozbawienia danej osoby wolności.

Judykat Sądu Apelacyjnego w Katowicach unaocznia przypadek, kiedy na skutek zastosowania wykładni przepisów ustawy dochodzi do wypełnienia

powstałych luk w drodze analogii. Wydaje się to o tyle ciekawe, że do zastosowania rozumowania *per analogiam* doszło w sprawie karnej, tzn. w gałęzi prawa, w której (w przeciwieństwie do prawa prywatnego) istotnie ograniczone są możliwości dokonywania tego typu interpretacji prawa.

4.2.3. Efekt ustania związania sędziego ustawą

Możliwość dokonania na gruncie polskiej ustawy zasadniczej tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności, tzn. odmowy zastosowania przepisu ustawy przez sąd w razie uznania, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją RP, budzi liczne kontrowersje¹⁵⁷. Zagadnienia tego nie ułatwia brzmienie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, który zakłada związanie sędziego ustawą. Pod pojęciem efektu ustania związania sędziego ustawą autor niniejszego rozdziału rozumie natomiast sytuację, kiedy sąd odmawia zastosowania przepisu ustawy, który, co prawda, jeszcze nie utracił mocy obowiązującej, ale już został uznany przez Trybunał za niezgodny z ustawą zasadniczą. Sytuacja ta różni się od klasycznie rozumianej rozproszonej kontroli tym, że sędzia w ogóle nie rozstrzyga samodzielnie o konstytucyjności lub niekonstytucyjności przepisu, lecz odmawia zastosowania normy, co do której już wypowiedział się sąd konstytucyjny. Jest to zatem zagadnienie dotyczące zakresu związania sędziego ustawą i dopuszczalności odmowy zastosowania przepisu wciąż jeszcze obowiązującego.

Nad tym problemem pochylił się Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. I KZP 30/13¹⁵⁸ dotyczącym możliwości niezastosowania przez sąd rozpoznający sprawę przepisu, co do którego Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie stwierdzające jego niekonstytucyjność, lecz nie upłynął jeszcze okres, po upływie którego przepis ma utracić moc obowiązującą. Omawianym wyrokiem Sąd Najwyższy podjął uchwałę i wskazał, że sąd rozpoznający sprawę może odmówić zastosowania takiego przepisu w takiej sytuacji.

Tłem dla zaistnienia omawianej sprawy było orzeczenie TK w sprawie o sygn. SK 9/10¹⁵⁹, w którym to Trybunał uznał art. 75 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹⁶⁰ w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia przez sąd od zarządzenia wykonania kary w sytuacji, gdy wobec skazanego ponownie orzeczono karę pozbawienia wolności z warunkowym

¹⁵⁷ Zob. m.in. P. Jabłońska, *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2020, nr 11-12, s. 21-33.

¹⁵⁸ Wyrok SN z 27.03.2014 r., I KZP 30/13.

¹⁵⁹ Wyrok TK z 17.07.2013 r., SK 9/10.

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553).

zawieszeniem jej wykonania, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu o 18 miesięcy od publikacji wyroku. Odroczenie derogacji tej normy z systemu prawa wywołało wątpliwości jednego z sądów okręgowych co do dopuszczalności zastosowania lub odmowy zastosowania art. 75 § 1 k.k. (w brzmieniu uznanym za niekonstytucyjne) w sprawie zawisłej przed tym sądem, co skutkowało zwróceniem się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym w trybie art. 441 § 1 k.p.k.

W wyroku w sprawie o sygn. I KZP 30/13 Sąd Najwyższy argumentował, że kompetencja sądu konstytucyjnego do odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu dotyczy wyłącznie skutku derogacyjnego; nie wpływa zaś na moment uznania orzeczenia Trybunału za ostateczne i powszechnie obowiązujące, co działo się już z chwilą jego ogłoszenia (zgodnie z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP). W związku z tym z chwilą wydania wyroku przez Trybunał doszło do uchylecia domniemania konstytucyjności art. 75 § 1 k.k., co z kolei pozwala sądom odstąpić od zastosowania takiej normy: mogą one bowiem „dokonać własnej oceny, czy dopuszczalne jest na zasadzie *lex superior* pominięcie, przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy, normy wynikającej z treści art. 75 § 1 k.k. w tym zakresie, w jakim ustało domniemanie konstytucyjności”.

Z uzasadnienia rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego wynika, że w przedmiotowej sprawie sąd zastosował prokonstytucyjną wykładnię przepisów ustawy, która poskutkowała uznaniem, iż doszło do ustania związania sędziego ustawą. Na skutek tej interpretacji Sąd Najwyższy umożliwił sądowi występującemu z pytaniem prawnym odmowę zastosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny, mimo jego ciągłego obowiązywania. Jak bowiem uznał Sąd Najwyższy, zastosowanie art. 75 § 1 k.k. w brzmieniu uznanym za niezgodny z ustawą zasadniczą prowadziłoby do naruszenia Konstytucji RP w większym stopniu, niż odstąpienie od jego zastosowania z uwagi na szczególne okoliczności tej sprawy.

4.3. Podsumowanie

Konkludując powyższe rozważania, należy wskazać, że metodą, jaką posługują się sądy karne w razie zidentyfikowania pominięcia prawodawczego w sprawie zawisłej przed tymi sądami, jest każdorazowo wykładnia prawa. Różne są jednak efekty zastosowania tej metody. Jak wykazano powyżej, można wyróżnić co najmniej trzy rezultaty dokonania takiej wykładni: skutkujące modyfikacją lub wykreowaniem instytucji (regulacji) prawnej; skutkujące

możliwością uzupełnienia luk przez analogię oraz skutkujące ustaniem związania sędziego ustawą. Nie można jednak wykluczyć wypracowania również innych efektów interpretacji prawa dokonanej w razie spostrzeżenia przez sąd pominięcia prawodawczego.

Pomiędzy omówionymi rezultatami wykładni może zachodzić stosunek krzyżowania – przyjęcie jednego efektu nie wyklucza równocześnie przyjęcia także innego. Na przykład w sprawie o sygn. II AKz 557/08 dotyczącej właściwości sądu do przedłużenia tymczasowego aresztowania, oprócz wskazanego powyżej efektu modyfikującego istniejącą regulację prawną, zachodzi także rezultat ustania związania sędziego ustawą. W sprawie tej bowiem sąd drugiej instancji zgodził się na odmowę zastosowania przepisu art. 263 § 3 k.p.k. w brzmieniu uznanym przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z ustawą zasadniczą, aby umożliwić prokonstytucyjną wykładnię tego przepisu i zmodyfikować właściwość sądu poprzez przyznanie sądowi drugiej instancji kompetencji do rozpoznania wniosku (mimo że, zgodnie z przytoczonym przepisem, na dzień wydania rozstrzygnięcia przez sąd pierwszej instancji winien to uczynić właśnie sąd niższej instancji).

Wydaje się, że w pełni zasadny jest brak istnienia regulacji określających, jak powinien zachować się sąd w razie spostrzeżenia pominięcia prawodawczego. Różnorodność sytuacji, w jakich takie pominięcia mogą zostać zidentyfikowane, prowadzi do wniosku, że niemożliwe byłoby wprowadzenie normy generalno-abstrakcyjnej regulującej postępowanie w tym zakresie. W zupełności wystarczająca jawi się możliwość swobodnego stosowania prawa przez sąd karny, a przepis art. 190 ust. 1 Konstytucji RP może stanowić mechanizm istotnie ułatwiający sądom dokonywanie wykładni prawa w razie spostrzeżenia pominięcia prawodawczego.

Istotnym problemem wydaje się natomiast instytucja pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego z art. 193 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. W omówionych w niniejszym rozdziale sprawach sądy zaniechały sięgnięcia po ten mechanizm i samodzielnie dokonały interpretacji prawa. Charakter tej instytucji (jej fakultatywność lub obligatoryjność) w razie spostrzeżenia przez sąd, w tym sąd karny, pominięcia prawodawczego w sprawie zawisłej przed tym sądem powinien stać się przedmiotem dalszych badań.

5. Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych

1.

Niniejszy rozdział poświęcony jest problematyce reagowania przez sądy administracyjne na pominięcia prawodawcze zidentyfikowane przez nie (częściej wtórnie, skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a rzadziej autonomicznie) w procesie sądowego stosowania prawa. Przeprowadzona analiza ma odpowiedzieć na pytania dotyczące tego, w jaki sposób sądy administracyjne reagują na pominięcia prawodawcze (innymi słowy: jakimi narzędziami się posługują).

Praktyka sądów we wskazanym wyżej zakresie została zrekonstruowana i opisana na podstawie analizy orzecznictwa. W celu zawężenia obszaru badań wyselekcjonowano pominięcia prawodawcze stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w sześciu wybranych wyrokach z lat 2002-2014 (przy czym zaznaczenia wymaga, że były takie przypadki, w których to sąd administracyjny identyfikował pominięcie prawodawcze i kierował pytanie prawne do TK). Następnie przeanalizowano 26 wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z lat 2002-2020, jedną uchwałę NSA oraz 43 orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych z lat 2004-2020, w których sądy reagowały na jedno z wcześniej wybranych pominięć prawodawczych.

Przeprowadzone badanie pozwoliło na wyodrębnienie trzech zasadniczych sposobów reagowania przez sądy administracyjne na pominięcia prawodawcze oraz dwóch pomocniczych. Mechanizmy te opisano w osobnych podrozdziałach, w których: nazwano formy reakcji sądów administracyjnych, opisano je i objaśniono, w tym wskazano kontekst, w jakim były zastosowane, a końcowo – dokonano syntetycznej analizy wywodu i postawiono płynące z niej wnioski.

2.

Jednym z pojawiających się w badanych sprawach sposobów reakcji na pominięcie prawodawcze było zastosowanie przez sąd **wykładni przepisów uwzględniającej zakresową niekonstytucyjność przepisów** (co autor tego rozdziału określa też jako **uadekwatnienie wykładni**). W tych przypadkach, w których sąd korzystał z tego narzędzia, można dostrzec, że rozumowanie sądu opierało się na przekonaniu, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego sta-

nowi cezurę obowiązywania dotychczasowej wykładni przepisów. Sądy przyjmowały, że skutek wydania negatywnego wyroku zakresowego zanegowany został dotychczasowy sposób wykładni i rozumienia przepisów, których dotyczył wyrok, i odtąd konieczna jest inna interpretacja tych przepisów. Ta inna interpretacja miała polegać na włączeniu do procesu wykładni przepisów elementu ze sfery faktów, czyli orzeczenia Trybunału, bo tego – jak wskazywały sądy – pominąć nie można. Wniosek taki sądy wywodziły z konstytucyjnie określonych skutków wyroków TK – ich powszechnie obowiązującej mocy i ostateczności. Sądy podnosiły, że są związane wyrokiem Trybunału i powinny go zastosować. Podkreślały też, że na obowiązek tego stosowania nie wpływa w żaden sposób fakt, że wyrok Trybunału nie ma charakteru tzw. wyroku prostego (czyli stwierdzającego zgodność lub niezgodność przedmiotu kontroli z wzorcem kontroli)¹⁶¹. Wskazywano, że wyroki negatywne Trybunału, w tym te zakresowe, obalają domniemanie konstytucyjności przepisów (norm) prawnych, więc w sposób konieczny będą one oddziaływać na to, jak rozumie się przepisy (normy) prawne uznane zakresowo za niekonstytucyjne.

Taki mechanizm „nowej interpretacji” (czy też „reinterpretacji”) przepisów sądy administracyjne stosowały m.in. w sprawach, w których orzekały o świadczeniach przyznawanych na podstawie tzw. ustawy deportacyjnej¹⁶². Trybunał stwierdził, że w przepisach tej ustawy w katalogu przesłanek represji pominięto deportację do pracy przymusowej w granicach przedwojennego państwa polskiego i uznał to za niekonstytucyjne¹⁶³. Trybunał wskazał przy tym jednak, że zgodne z Konstytucją jest przyznawanie świadczeń nie wszystkim, lecz tylko tym, wobec których represje miały szczególnie dotkliwy wymiar, były powiązane z deportacją i „wyrwaniem” z dotychczasowego środowiska¹⁶⁴.

Wyrok ten i argumentację TK sądy wykorzystywały, by przyznać świadczenie dla osób represjonowanych, ale które ustawa – w sposób niekonstytucyjny – tych świadczeń pozbawia. W orzecznictwie przyjęto pogląd, że wyrok TK pozwala badać, czy w konkretnej sprawie administracyjnej można powiedzieć, że ma się do czynienia z taką deportacją, którą – choć nie spełnia ona

¹⁶¹ O charakterze „wyroków prostych” zob. np. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 90; D. Nowicki, *Miejsce orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 48-53.

¹⁶² Ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o osobach deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. z 2021 r. poz. 1818).

¹⁶³ Wyrok TK z 16.12.2009 r., K 49/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 169; dalej także: „wyrok K 49/07”.

¹⁶⁴ Wyrok K 49/07, pkt 4.2.

kryteriów wyrażonych wprost w ustawie – można uznać za represję i za którą w konsekwencji powinna przysługiwać rekompensata pieniężna¹⁶⁵. Ilustracyjnie można wskazać w tym miejscu wyrok WSA w Łodzi; sąd zarzucił w nim organowi, że „nie ustalił, czy w sprawie miała miejsce deportacja w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy nadanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego”. Zdaniem sądu bowiem z ustawy i wyroku, odczytywanych łącznie, wynika, że „deportacja musiała łączyć się z przymusowym wywiezieniem, wyrwaniem i odizolowaniem od dotychczasowego środowiska”¹⁶⁶ i to tę okoliczność winien był ustalić organ, by ocenić, czy należy przyznać rekompensatę.

„Reinterpretację” przepisów jako sposób reakcji na pominięcie prawodawcze sądy administracyjne stosowały też w związku z orzekaniem o przyznaniu zaliczki alimentacyjnej osobom (dzieciom) wychowywanym przez osoby pozostające w związku małżeńskim oraz osobom (dzieciom) wychowywanym przez osoby, które wspólnie wychowują co najmniej jedno dziecko z jego rodzicem. Osoby te, zgodnie z ustawą o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej¹⁶⁷, nie były uprawnione do otrzymania zaliczki, jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pominięcie ich w ustawowym katalogu osób uprawnionych do świadczenia jest niezgodne z Konstytucją, a wykonanie tej części wyroku powinno zachodzić „w drodze uzupełnienia ich [przepisów – przyp. autor] o odpowiedni fragment, niezbędny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją”¹⁶⁸.

Stosując tę rekomendację trybunalską, WSA w Poznaniu uchylił decyzje organów o odmowie przyznania zaliczki alimentacyjnej, podnosząc przy tym, że jedyną przesłanką wydania uchylonych decyzji była błędna i niekonstytucyjna wykładnia przepisów definiujących osobę samotnie wychowującą dziecko¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Zob. wyroki WSA: w Olsztynie z 6.07.2010 r., II SA/OI 444/10, LEX nr 674308; w Warszawie z 22.07.2010 r., V SA/Wa 711/10, LEX nr 695221; w Łodzi z 30.06.2010 r., II SA/Łd 414/10, LEX nr 650483; w Olsztynie z 19.10.2010 r., II SA/OI 728/10, LEX nr 754050. O wykładni pojęcia deportacji i związku deportacji z kryterium geograficznym zob. też: D. Mróz-Krysta, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2012 r., II OSK 1089/12*, LEX/el. 2014, pkt II.1 i II.2.

¹⁶⁶ Wyrok WSA w Łodzi z 24.09.2010 r., II SA/Łd 521/10, LEX nr 755819. Podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 28.09.2010 r., IV SA/Wr 283/10, LEX nr 759126 oraz wyrok NSA z 31.08.2017 r., II OSK 3011/15, LEX nr 2379331.

¹⁶⁷ Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w brzmieniu na dzień 23 czerwca 2008 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732); dalej także: „ustawa o zaliczce alimentacyjnej”.

¹⁶⁸ Wyrok TK z 23.06.2008 r., P 18/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 83, część III, pkt 5; dalej także: „wyrok P 18/06”.

¹⁶⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 30.07.2008 r., IV SA/Po 186/08, LEX nr 509341, uzasadnienie prawne, pkt 6.

WSA wskazał, że organy nie zastosowały prokonstytucyjnej wykładni ustawy, do której były zobowiązane¹⁷⁰, i oparły rozstrzygnięcia na normie w brzmieniu, które utraciło domniemanie konstytucyjności¹⁷¹. Wzmiankowany wyrok TK wpłynął nie tylko na ustawę o zaliczce alimentacyjnej, ale też ustawę o świadczeniach rodzinnych¹⁷², która zawierała definicję osoby samotnie wychowującej dziecko, a do której to odsyłała ustawa o zaliczce alimentacyjnej. W jednym z wyroków WSA w Poznaniu dostrzegł, że przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych „objęte” wyrokiem P 18/06 utraciły domniemanie konstytucyjności. Dla sądu był to argument, by dokonać wykładni przepisów z wykorzystaniem art. 8 Konstytucji. Sąd przyjął, że z norm konstytucyjnych wynika, że „ani stan cywilny rodzica osoby uprawnionej, ani też podjęcie kroków zmierzających do zmiany stanu cywilnego, nie powinny warunkować dostępu do świadczeń rodzinnych”¹⁷³. Akceptację dla takiego rozumowania wyraził także NSA¹⁷⁴.

Inną jeszcze grupą orzeczeń, w których sądy posłużyły się wykładnią przepisów uwzględniającą zakresową niekonstytucyjność przepisów, są te wydane po wyroku TK dotyczącym art. 156 § 2 k.p.a.¹⁷⁵ Odnośnie do tego przepisu TK wskazał, że jest on niekonstytucyjny w zakresie, w jakim nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy¹⁷⁶. Wydaje się, że duży wpływ na skorzystanie przez sądy w tych sprawach z tego konkretnego rozwiązania wynika z tego, co zaakcentował TK w uzasadnieniu wyroku.

Trybunał wskazał bowiem, że wyrok nie deroguje art. 156 § 2 k.p.a. ani w całości, ani w części, ale wpływa na wykładnię art. 156 § 1 pkt 2 *in fine*

¹⁷⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 30.07.2008 r., IV SA/Po 186/08, LEX nr 509341, uzasadnienie prawne, pkt 5. Zob. też: wyrok WSA w Olsztynie z 26.08.2008 r., II SA/OI 416/08, LEX nr 504696, gdzie wskazano, że z powszechnego obowiązywania orzeczeń TK i ich ostateczności wynika, że w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów istnieje konieczność „dalszych działań, mających na celu przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją”.

¹⁷¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 30.07.2008 r., IV SA/Po 186/08, LEX nr 509341, uzasadnienie prawne, pkt 11.

¹⁷² Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615).

¹⁷³ Wyrok WSA w Poznaniu z 11.09.2008 r., IV SA/Po 193/08, LEX nr 527861.

¹⁷⁴ Wyrok NSA z 11.12.2020 r., I OSK 1877/20, LEX nr 3179792; wyrok NSA z 1.07.2008 r., I OSK 1399/07, LEX nr 535019.

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000).

¹⁷⁶ Wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 62; dalej także: „wyrok P 46/13”.

k.p.a.¹⁷⁷ oraz wskazuje sądowi „konstytucyjny sposób rozwiązania powstałej kwestii”¹⁷⁸. Wydaje się, że Trybunał chciał wskazać, że wydany wyrok wpływa na rozumienie pojęcia rażącego naruszenia prawa i że decyzja, *prima facie* wydana z rażącym naruszeniem prawa, nie będzie mogła być za taką uznana, jeśli przyznawała prawa lub ekspektatywy, a od jej wejścia do obrotu prawnego upłynął znaczny, choć nieskonkretyzowany okres. Trybunał nie doprecyzował przy tym, ile powinien wynosić ten termin, w szczególności nie wskazał, czy ma on być co najmniej równy dziesięcioletniemu okresowi z art. 156 § 2 k.p.a.

Orzecznictwo NSA położyło silny akcent na kwestię odpowiedniej wykładni przepisów k.p.a. dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji z uwzględnieniem kontekstu danej sytuacji i tego, co wynika z orzeczenia TK (a w szczególności z uzasadnienia tego orzeczenia)¹⁷⁹. NSA wyraził w nich następujące stanowisko. Po pierwsze, wyrok Trybunału nie wywołał zmiany normatywnej. Po drugie, organy administracji publicznej nie mogą samodzielnie *in genere* dookreślać treści art. 156 § 2 k.p.a. Po trzecie, z wyroku wynikają wskazówki interpretacyjne, które należy wykorzystać przy rozpatrywaniu poszczególnych spraw i każdorazowo badać, czy można nie stwierdzić nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa z powodu zaistnienia przesłanek, o których mowa w wyroku TK (mimo że ustawa na takie działanie nie pozwalała).

NSA dostrzegał przy tym, że w jego orzecznictwie występują rozbieżności co do tego, czy i jak stosować w konkretnych sprawach wyrok Trybunału. Na to powoływały się nieraz wojewódzkie sądy administracyjne, uzasadniając swoje decyzje o pominięciu uwzględniania przy orzekaniu wyroku TK¹⁸⁰, gdzie wskazywały na funkcjonowanie dwóch odrębnych linii orzeczniczych. W mojej ocenie nie można jednak mówić o tym, że istniał skrajny dwugłos w orzecznictwie NSA. W istocie sądy orzekały bowiem podobnie, a odmienne rozstrzygnięcia wynikały z tego, że do każdej sprawy podchodzono indywidualnie, starając się zaaplikować do danego stanu faktycznego te aspekty orzeczenia Trybunału, które były relewantne dla sprawy. I tak NSA twierdził m.in., że nie można określać terminu, „po którego upływie byłaby wyłączona możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naru-

¹⁷⁷ Mimo że przedmiotem zaskarżenia był tylko art. 156 § 2 k.p.a.

¹⁷⁸ Wyrok P 46/13, część III, pkt 2.2.

¹⁷⁹ Zob. np. wyroki NSA: z 16.03.2016 r., I OSK 1307/14, LEX nr 2066114; z 10.01.2019 r., I OSK 1822/18, LEX nr 2608345; z 19.11.2015 r., II OSK 651/14, LEX nr 1990905.

¹⁸⁰ Zob. uwagi w podrozdziale 3.

szeniem prawa¹⁸¹. Jednocześnie wskazywał, że wynika to z uwzględnienia wszystkich okoliczności sprawy, a w szczególności faktu, że „budowa domu jednorodzinnego z garażem nastąpiła z istotnym odstępstwem od pozwolenia na budowę, co oddziałuje na prawa właścicieli sąsiedniej nieruchomości, [zatem – przyp. autor] upływ czasu od wydania kwestionowanej decyzji nie może uzasadniać odstąpienia od stwierdzenia jej nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa”¹⁸². Podobnie w innej sprawie NSA stwierdził, że „uwzględniając charakter przedmiotowego wyroku Trybunału i wymienione w nim wskazówki interpretacyjne, stwierdzić należy, że brak było podstaw do uznania, że uzasadniona jest odmowa stwierdzenia nieważności decyzji”¹⁸³. Pojawiły się też głosy w judykaturze, które sprzeciwiały się „wykorzystaniu omawianego zakresowego orzeczenia Trybunału w interesie państwowej osoby prawnej i innych podmiotów prawa publicznego, a nie w celu ochrony praw obywatela”¹⁸⁴. Każde z przywołanych orzeczeń wyraża pogląd, zgodnie z którym nie można zupełnie pominąć zakresowego negatywnego wyroku Trybunału o pominięciu oraz że wymusza on na sądzie odpowiednią wykładnię przepisów, zrelatywizowaną do okoliczności faktycznych sprawy, nie przesądzając jednak, że po upływie jakiegoś bliżej nieoznaczonego czasu nie można stwierdzić nieważności decyzji¹⁸⁵. Rozumowanie takie często przyjmowały również wojewódzkie sądy administracyjne¹⁸⁶.

Choćby ilustracyjnie należy w tym miejscu przywołać wyroki NSA, w których zdecydowano się odmówić stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa z powodu znacznego upływu czasu. NSA wskazywał w nich, powołując się na wyrok TK, że może odmówić stwierdzenia nieważności, samemu dookreślając, co oznacza zwrot „znacznym upływ czasu” (bo ten nie został w żaden sposób wytłumaczony przez Trybunał) –

¹⁸¹ Wyrok NSA z 19.11.2015 r., II OSK 651/14, LEX nr 1990905.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Wyrok NSA z 1.03.2016 r., I OSK 2632/15, LEX nr 2036051.

¹⁸⁴ Wyrok NSA z 24.06.2020 r., I OSK 1882/19, LEX nr 3110920.

¹⁸⁵ WSA w Kielcach w wyroku z 8.03.2017 r., II SA/Ke 1070/16, LEX nr 2275306.

¹⁸⁶ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 17.06.2015 r., II SA/Rz 130/15, LEX nr 1810708; wyrok WSA w Warszawie z 16.06.2015 r., I SA/Wa 41/15, LEX nr 1776307; wyrok WSA w Warszawie z 18.06.2015 r., I SA/Wa 382/15, LEX nr 1776306 (uchylony wyrokiem NSA z 18.10.2016 r., I OSK 3042/15, LEX nr 2207003); wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.09.2015 r., II SA/Bd 826/14, LEX nr 1852510; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.11.2015 r., II SA/Go 409/15, LEX nr 1937341; wyrok WSA w Krakowie z 29.02.2016 r., III SA/Kr 1377/15, LEX nr 2011891 (uchylony wyrokiem NSA z 6.06.2018 r., I OSK 1709/16, LEX nr 2543542); wyrok WSA w Poznaniu z 6.07.2016 r., IV SA/Po 100/16, LEX nr 2200562.

NSA przyjmował, że należy mu nadać treść stosowną do okoliczności danej sprawy¹⁸⁷. W orzecznictwie wskazywano też, że za tym, by nie stwierdzać nieważności decyzji, przemawia wzgląd na regułę stabilności porządku prawnego¹⁸⁸ czy konieczność takiej wykładni przepisów, która będzie prowadzić „do osiągnięcia w możliwie jak najwyższym stopniu stanu zgodności z obowiązującym prawem rozumianym całościowo”¹⁸⁹.

Warto również wskazać przy omawianiu narzędzia „reinterpretacji” na wyrok WSA w Warszawie, który zapadł w sprawie tzw. janosikowego¹⁹⁰. Jest to co prawda wyrok nieprawomocny¹⁹¹, ale o tyle wart odnotowania, że sąd przyjął w nim, że nie jest związany klauzulą odraczającą utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów¹⁹². Sąd uznał, że rozstrzygając sprawę indywidualną, ma kompetencję do zastosowania reguły kolizyjnej *lex superior*, która sprowadza się do prawa odmowy zastosowania w konkretnym stanie faktycznym niekonstytucyjnej normy prawnej pozostającej w okresie odroczonej derogacji¹⁹³.

W argumentacji sąd ten podniósł, „że to okoliczności indywidualnej sprawy powinny stanowić o tym, czy można odstąpić od stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej pozostającej w odroczonej derogacji”¹⁹⁴ i to sąd, a nie TK, jest uprawniony do takich ocen, zwłaszcza w świetle art. 190 ust. 4 Konstytucji. Sąd podkreślił, że „takie działanie nie prowadzi do utraty przez ten przepis mocy obowiązującej we wskazanym zakresie, tylko powoduje pominięcie określonego zakresu tej normy przy podjęciu rozstrzygnięcia w tej indywidualnej sprawie”¹⁹⁵.

¹⁸⁷ Wyrok NSA z 12.01.2017 r., I OSK 164/15, LEX nr 2254571.

¹⁸⁸ Wyrok NSA z 20.08.2015 r., I OSK 2863/13, LEX nr 1800502.

¹⁸⁹ Wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 694/17, ONSAiWSA 2019, nr 6, poz. 107. Aprobując: M. Wiącek, *op. cit.*, s. 91. Podobnie: wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 694/17, ONSAiWSA 2019, nr 6, poz. 107; wyrok NSA z 15.06.2020 r., I OSK 2024/19, LEX nr 3045626.

¹⁹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2014 r., V SA/Wa 952/14, LEX nr 1611167. Zob. też: przypis nr 64.

¹⁹¹ Wyrok ten został uchylony wyrokiem NSA z 4.09.2015 r., II GSK 112/15, LEX nr 1986562.

¹⁹² Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28; dalej także: „wyrok K 13/11”. Zob. też: odnośne uwagi w podrozdziale 4.

¹⁹³ Prawo odmowy zastosowania wskazanej normy prawnej sąd uzasadniał okolicznościami związanymi z wartościami konstytucyjnymi, w tym brzmieniem art. 8 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, z których miałyby wynikać, że sądy są włączone do systemu ochrony praw i wolności konstytucyjnych.

¹⁹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2014 r., V SA/Wa 952/14, LEX nr 1611167.

¹⁹⁵ Ibidem.

Wykładnia przepisów uwzględniająca zakresową niekonstytucyjność przepisów, jak wskazuje powyższa analiza, jest środkiem do tego, by w okresie oczekiwania na reakcję ustawodawcy w pewien sposób realizować wskazania trybunałskie, zwłaszcza jeśli działaniem takim można rozszerzyć zakres stosowanej przez państwo pomocy na jednostki niesłusznie z tej pomocy wykluczone. W rozumowaniu sądów administracyjnych, które posługiwały się tym narzędziem, widać silną potrzebę urzeczywistniania w swoich orzeczeniach ochrony praw i wolności konstytucyjnych oraz umacniania zaufania obywateli do działań państwa. Może się jednak rodzić pytanie, czy wykładnia sądów nie była wykładnią prawotwórczą i *contra legem*, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę, że sądy same dookreślały pewne kryteria wyrażone w ustawie lub z uwzględnienia niektórych rezygnowały, mimo że te ustawa wprost nakazywała uwzględnić.

3.

Innym sposobem reakcji na pominięcie prawodawcze, identyfikowanym w praktyce sądów administracyjnych, jest **uznanie, że przepis prawny zakresowo niekonstytucyjny został derogowany z systemu**, nie obowiązuje i nie może być stosowany. Jest to metoda postępowania uwzględniająca, jak się zdaje, to stanowisko nauki prawa, które wskazuje, że zakresowe negatywne wyroki Trybunału o pominięciu wywołują skutek rozporządzający, tj. wywołują zmianę normatywną¹⁹⁶. Zmiana ta polega na usunięciu niekonstytucyjnego przepisu z systemu obowiązującego prawa. Wątpliwości może budzić jednak to, jak tak określane skutki wyroku TK o pominięciu miałyby być aplikowane w praktyce stosowania prawa – Trybunał bowiem nie stwierdza w orzeczeniu, że norma prawna jest niekonstytucyjna (a wręcz przeciwnie – potwierdza jej konstytucyjność), lecz tylko że niekonstytucyjne jest pominięcie w tej normie pewnych elementów. Z takim dylematem sądy administracyjne radziły sobie poprzez wskazywanie, że moc prawną utracił pewien fragment normy kontrolowanej przez Trybunał. Żeby ustalić to, jaki to fragment normy, należy przeprowadzić odpowiedni proces wykładniczy. Sądy administracyjne uznawały przy tym, że odpadła podstawa prawna decyzji czy że zachodzi przesłanka wznowieniowa związana ze stwierdzeniem niekonstytucyjności aktu normatywnego. W obu przypadkach brak było jednak szczegółowej analizy na temat tego, czego konkretnie dotyczyła zmiana normatywna w postaci derogacji.

¹⁹⁶ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 153.

Taki model jak przedstawiony wyżej sądy administracyjne wykorzystywały m.in. w sprawach, w których rozstrzygały o zasadności roszczeń podatników występujących do urzędów skarbowych z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty w podatku dochodowym od osób prawnych, powołując się na wyrok Trybunału¹⁹⁷. W orzecznictwie związanym ze wzmiankowaną sprawą pojawia się argumentacja mówiąca, że skutkiem wyroku TK o pominięciu jest stwierdzenie niekonstytucyjności normy prawnej, a w rezultacie – utrata przez nią mocy obowiązującej¹⁹⁸. Konsekwencją takiego poglądu było przyjmowanie, że nie istniała podstawa prawna do wydania decyzji o zwrocie nadpłaty podatku w wysokości mniejszej, niż przed wejściem w życie nowych przepisów (czyli „na starych zasadach”)¹⁹⁹. NSA zaznaczył przy tym, że już w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazano okoliczności, które powodują, że nowelizacja jest niekonstytucyjna²⁰⁰ i należy mieć to na uwadze przy rozpoznaniu sprawy²⁰¹. Wynika z nich, że jeśli w systemie prawa brakuje przepisów przejściowych, oznacza to, że ustawodawca nie wykonał wyroku Trybunału, co pozwala na badanie w każdej indywidualnej sprawie, czy podmiot prowadzący zakład pracy chronionej podjął długookresowe inwestycje na rzecz osób niepełnosprawnych i działał w zaufaniu do dotychczas obowiązujących

¹⁹⁷ Wyrok TK z 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46; dalej: „wyrok K 45/01”. W orzeczeniu tym TK stwierdził, że przepisy podatkowe zmieniające preferencje podatkowe dla zakładów pracy chronionej na niekorzyść podatników są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim nie przewidywały regulacji przejściowych dla zapewnienia ochrony interesów prowadzących zakłady pracy chronionej, którzy rozpoczęli realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych.

¹⁹⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 18.10.2002 r., III SA 3387/01, Głosa 2003, nr 2, poz. 41. Zob. też: wyroki WSA w Szczecinie z 23.09.2004 r., SA/Sz 2923/02, LEX nr 689953 oraz z 6.10.2004 r., SA/Sz 96/03, LEX nr 733276; wyrok NSA Oddział Zamiejscowy we Wrocławiu z 9.04.2003 r., I SA/Wr 2037/00, LEX nr 105221.

¹⁹⁹ Trzeba przy tym zaznaczyć, że akcentowano, że przepisy ordynacji podatkowej nie przewidują „wyraźnego uregulowania o trybie i zasadach eliminowania z obrotu prawnego ostatecznych decyzji podatkowych wydanych na podstawie przepisu uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą” (wyrok NSA w Warszawie z 18.10.2002 r., III SA 3387/01, Głosa 2003, nr 2, poz. 41) i uznawano, że sytuacja, która zaistniała przez wydanie wyroku o pominięciu, najbardziej zbliżona jest do sytuacji wydania decyzji bez podstawy prawnej, a to uprawnia do przyjęcia *per analogiam*, że zachodzi przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji.

²⁰⁰ To znaczy, że niekonstytucyjne jest pozbawienie preferencji podatkowych zakładów pracy chronionej, które w zaufaniu do dotychczasowych przepisów rozpoczęły realizację długookresowych przedsięwzięć na rzecz osób niepełnosprawnych bez żadnych regulacji przejściowych.

²⁰¹ Wyrok NSA w Warszawie z 18.10.2002 r., III SA 3387/01, Głosa 2003, nr 2, poz. 41.

przepisów. Jakkolwiek zatem NSA nie przyjął, że wyrok odniósł skutek derogacyjny, to stanął na stanowisku, że na mocy art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji przepisy uznane za niekonstytucyjne utraciły moc obowiązującą względem „grupy podmiotowo i przedmiotowo wyodrębnionych”²⁰² ich adresatów. Wiadać w tym sposobie wykorzystanie opisanego w poprzednim podrozdziale modelu zastosowania wykładni przepisów uwzględniającej zakresową ich niekonstytucyjność. Użycie takiej „zmienionej wykładni” w tych wypadkach jest jednak jedynie narzędziem mającym pomóc określić zasięg derogacji normy prawnej i skonkretyzować, w jakim zakresie, w jakim czasie czy względem jakich podmiotów można stwierdzić, że dana norma prawna nie obowiązuje.

Stosowanie takiego sposobu radzenia sobie z pominięciem prawodawczym na gruncie spraw objętych wyrokiem K 45/01 wskazał też Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów²⁰³. Sąd ten wskazał, że wyrok TK ma charakter konstytutywny i powoduje zmianę stanu prawnego, „a w sytuacji wyroku o złożonych skutkach, gdy orzeczenie dotyczy niekonstytucyjności w «pewnym zakresie», doprowadza także do uchylenia pewnego fragmentu normy, uznanego za niekonstytucyjny, w pozostałym zakresie utrzymując stan prawny”²⁰⁴. NSA przyjął też, że wobec brzmienia art. 190 ust. 4 Konstytucji w konkretnych sprawach podatkowych będzie aktualizowała się podstawa wznowieniowa.

Co ciekawe, orzecznictwo przyjmowało taki pogląd o skutkach wyroku Trybunału, mimo że sam Trybunał wskazał w uzasadnieniu, że wydane przez niego orzeczenie nie powoduje utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis²⁰⁵.

Do podobnych konkluzji dochodziły też sądy, gdy rozpatrywały sprawy, gdzie zastosowanie mógł mieć (już sygnalizowany wcześniej) wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 18/06. Sądy administracyjne wskazywały w nich, że wyrok Trybunału zmienił stan prawny, co aktualizuje przesłankę wznowieniową i co organy administracji muszą mieć na uwadze²⁰⁶, czy że „odpadła jedyna podstawa prawna odmowy przyznania zaliczki

²⁰² Ibidem.

²⁰³ Uchwała została podjęta wobec pojawienia się zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości (chodziło o istniejące w orzecznictwie rozbieżności ocen co do skutków i charakteru wyroku K 45/01). Szerzej zob. uzasadnienie prawne uchwały NSA z 14.03.2005 r., FPS 4/04, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 50 oraz odnośne uwagi w podrozdziale 4.

²⁰⁴ Uchwała NSA z 14.03.2005 r., FPS 4/04, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 50.

²⁰⁵ Wyrok K 45/01, cz. III, pkt 8.

²⁰⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 25.09.2008 r., IV SA/GI 1199/07, LEX nr 524710.

alimentacyjnej”²⁰⁷. Warto odnotować, że w tych orzeczeniach urzeczywistniono rekomendacje Trybunału, który wskazał, że wyrok „otwiera [...] drogę do ewentualnego uwzględnienia postulatów osób pozbawionych [...] świadczeń, o czym jednak mają prawo orzec wyłącznie właściwe w sprawie organy”²⁰⁸, czym wskazywał na to, że dopuszczalne, a nawet konieczne będzie wznowienie postępowań.

Trybunał podobnie rekomendował też w uzasadnieniu do wyroku K 49/07, gdzie wskazywał, że w „ustawie deportacyjnej” doszło do zmiany normatywnej w tym zakresie, że zakwestionowana przez Trybunał przesłanka przyznania świadczenia nie powinna być brana pod uwagę przy rozpatrywaniu nowych spraw o przyznanie tego świadczenia, jak też i w postępowaniach wznowieniowych²⁰⁹. Wyżej wskazywano, że w wyrokach sądów wydawanych na podstawie zakwestionowanego przepisu „ustawy deportacyjnej” stosowano metodę uadekwatnienia wykładni przez względy konstytucyjne, można też jednak odnotować orzeczenia, w których sądy stwierdzały, że doszło do zmiany w prawie²¹⁰. Dobrą ilustracją wykorzystania tego narzędzia może być wyrok WSA w Poznaniu²¹¹, w którym wskazano, że „treść normatywna [...] ustawy utraciła moc obowiązującą w zakresie określonym przez Trybunał”.

Uznawanie przez sądy, że wyrok Trybunału o pominięciu wywołuje zmianę stanu prawnego (na co przecież TK sam nieraz wskazywał), zasadniczo przynosi podobne skutki i przeprowadzane jest w podobny sposób, jak wykorzystywanie uadekwatniania wykładni jako sposobu reakcji na pominięcie prawodawcze. W każdym z tych przypadków uznaje się, że wyrok TK zawiera wskazówki interpretacyjne, które sąd musi wykorzystać w procesie stosowania prawa, tak by uczynić to zgodnie z Konstytucją. Nawet wtedy, gdy sądy wiążą z wyrokiem Trybunału skutki derogacyjne, to nigdy nie chodzi im o prostą derogację przepisu. Zasadniczo każda z tych metod reagowania na pominięcie prawodawcze nastawiona jest na osiągnięcie tożsamego celu, posługuje się podobnymi metodami, a inaczej tylko w każdym wypadku określa się efekt całego procesu.

²⁰⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2008 r., II SA/Gd 486/08, LEX nr 509323. Podobnie też: wyrok WSA w Gdańsku z 10.07.2008 r., II SA/Gd 497/08, LEX nr 504814; wyrok WSA w Gdańsku z 11.07.2008 r., II SA/Gd 498/08, LEX nr 504822; wyrok WSA w Łodzi z 23.09.2008 r., II SA/Łd 746/08, LEX nr 524259.

²⁰⁸ Wyrok P 18/06, część III, pkt 5.

²⁰⁹ Wyrok K 49/07, pkt 4.3.

²¹⁰ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 11.03.2010 r., IV SA/Gl 771/09, LEX nr 606011 oraz wyrok WSA w Opolu z 8.04.2010 r., II SA/Op 151/10, LEX nr 618663.

²¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 27.07.2010 r., IV SA/Po 498/10, LEX nr 694496.

4.

Zasadniczo odmiennym od dwóch poprzednich, ale swoistym i koniecznym do odnotowania sposobem reakcji sądu na pominięcie prawodawcze jest **brak reakcji**. Jest to sytuacja, w której sąd stwierdza, że ma do czynienia z pominięciem prawodawczym i jednocześnie wskazuje, że w żaden sposób nie wpływa ono na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Taki sposób reagowania na pominięcie koresponduje z koncepcją mówiącą o wyłącznie zobowiązujących skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu (tj. takich, które oddziałują tylko na ustawodawcę i zobowiązują go do zmiany prawa)²¹². Sądy, stosując taki mechanizm, wskazują, że orzekają według istniejącego stanu prawnego, który nie zmienił się wskutek wydania wyroku o pominięciu (prawo może zmienić się dopiero w drodze interwencji ustawodawcy).

Brak reakcji, jako forma reagowania na pominięcie prawodawcze, jest zauważalny w orzecznictwie sądów m.in. w sprawach dotyczących tzw. gruntów warszawskich. Stosowano w nich art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami²¹³, który przewidywał odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości dla byłych właścicieli domów jednorodzinnych (działek, które mogły być przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne). Przepis ten został uznany za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim pomija przyznanie odszkodowań dla byłych właścicieli domów innych niż jednorodzinne (działek pod budownictwo inne niż jednorodzinne)²¹⁴.

Sądy administracyjne wskazywały, że art. 215 ust. 2 u.g.n., choć zakresowo niekonstytucyjny, mógł być podstawą prawną wydawanych decyzji, którymi odmawiano przyznania odszkodowania osobom wprost niewskazanym w tym przepisie²¹⁵. Podnoszono przy tym, że obecnie brak podstawy prawnej do przyznania odszkodowania za wywłaszczenie podmiotom niewskazanym w ustawie²¹⁶, a także, że wyrok TK otwiera drogę do uzyskania odszkodowania przez podmioty pominięte w ustawie, ale będzie to możliwe dopiero po

²¹² O skutku zobowiązującym orzeczeń TK zob. np. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 29.

²¹³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899).

²¹⁴ Wyrok TK z 13.06.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 40, sentencja; dalej także: „wyrok SK 41/09”.

²¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 17.10.2012 r., I SA/Wa 479/12, LEX nr 1240208.

²¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2014 r., I SA/Wa 2932/14, LEX nr 1617683.

zmianie ustawy²¹⁷. Argumentację taką można znaleźć w kilku orzeczeniach²¹⁸ i uznać ją należy za dominującą²¹⁹. To, jak sądy uzasadniały swoje stanowisko, koreluje z tym, na co wskazał TK w uzasadnieniu wyroku, gdzie m.in. wprost stwierdził, że wyrok nie powoduje utraty mocy obowiązującej wskazanych w nim przepisów oraz że rodzi potrzebę interwencji ustawodawczej²²⁰. Trybunał zaznaczył też, że materia, o której orzekał, jest złożona i wymaga uwzględnienia nie tylko interesów osób wyłączonej, ale też ochrony finansów publicznych – i stąd właśnie konieczna jest ingerencja ustawodawcy, który powinien dokonać zmiany prawa, mając na względzie całokształt sprawy²²¹. Identycznie w uzasadnieniu jednego z wyroków wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, akcentując, że „trudno przyjąć, aby to sądy administracyjne w zastępstwie ustawodawcy decydowały o kształcie i charakterze reprivatyzacji”²²².

Opisywany tu sposób reakcji na pominięcie stosowały też sądy w sprawach, które dotyczyły mechanizmu wpłat korekcyjno-wyrównawczych (tzw. janosikowe²²³), uregulowanego w ustawie o dochodach jednostek samo-

²¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 17.10.2012 r., I SA/Wa 479/12, LEX nr 1240208.

²¹⁸ Wyroki WSA w Warszawie: z 16.04.2015 r., IV SA/Wa 135/15, LEX nr 1800163; z 22.01.2016 r., I SA/Wa 1715/15, LEX nr 2259916; z 20.02.2017 r., I SA/Wa 1276/16, LEX nr 2394690.

²¹⁹ Można wskazać dwa przykłady, w których sąd orzekł odmiennie od dominującej linii orzeczniczej. Chodzi o wyroki WSA w Warszawie: z 15.12.2015 r., I SA/Wa 721/15, LEX nr 2029788, gdzie sąd podniósł, że wskutek wyroku SK 41/09 „przeszła obowiązywać przesłanka przeznaczenia działki pod budownictwo jednorodzinne lub domu jednorodzinnego” (trzeba jednak nadmienić, że w rozpatrywanej sprawie spór sprowadzał się raczej do ustalenia, czy doszło do utraty możliwości władania nieruchomością); z 24.01.2018 r., I SA/Wa 1958/17, LEX nr 3100805, gdzie sąd, przekazując sprawę do ponownego rozpoznania, wskazał, że w zależności od ustaleń faktycznych w sprawie może znaleźć zastosowanie wyrok SK 41/09, który, co prawda, wskazywał na konieczność dokonania zmian legislacyjnych, a te nie zostały dokonane.

²²⁰ Wyrok SK 41/09, część III, pkt 8.

²²¹ Ibidem.

²²² Wyrok NSA z 13.11.2019 r., I OSK 3326/18, LEX nr 2758803. Należy jednak odnotować, że w innym wyroku, gdzie sprawa wykładni art. 215 ust. 2 u.g.n. nie była pierwszoplanowa, NSA wskazał: „Wykładając powyższy przepis, Sąd Wojewódzki winien mieć na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego [...]. Wyrok ten wprawdzie nie wywołuje samistnie skutków [...], ale nadaje kierunek wykładni przepisów [...], [które – przyp. autor] różnicuj[ą] byłych właścicieli nieruchomości warszawskich i ich następców prawnych w sposób całkowicie nieuzasadniony” (wyrok NSA z 13.10.2016 r., I OSK 3451/15, LEX nr 2256300).

²²³ Co do pojęcia „janosikowe” zob. B. Ślemp, *O (nie)wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących mechanizmu wyrównania poziomego dochodów jedno-*

ządu terytorialnego²²⁴. Przepisy wzmiankowanej ustawy zostały przez Trybunał uznane za niekonstytucyjne w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych²²⁵. Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał, że sądy zobowiązane są orzekać na podstawie aktualnego stanu prawnego, a ten nie ulega zmianie wskutek orzeczenia Trybunału o pominięciu²²⁶. Wskazywał także, że odstąpienie od zastosowania zakwestionowanych przez TK przepisów ustawy wymagałoby przeprowadzenia rachunku korzyści i strat, w tym uwzględnienia interesu beneficjentów janosikowego, a sądy nie są w stanie tego dokonać chociażby ze względu na skomplikowany charakter systemu wpłat (który zresztą za niekonstytucyjny nie został uznany)²²⁷. Podnoszono także, że nie ma podstaw do odmowy zastosowania przepisów, „w odniesieniu do których TK stwierdził ich niezgodność z konstytucją z równoczesnym odroczeniem utraty ich mocy obowiązującej”²²⁸.

Również w szeregu orzeczeń zapadających po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 46/13, w którym stwierdzono zakresową niekonstytucyjność art. 156 § 2 k.p.a.²²⁹, sądy decydowały się na przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą wyrok Trybunału nie wywołuje żadnych konsekwencji dla praktyki stosowania prawa²³⁰. W sprawach tych podkreślano, że wyrok TK „nie kreuje negatywnej przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 2 k.p.a.”. Wskazywano przy tym, że nie da się w drodze wykładni w żaden sposób uzupełnić przepisu o brakujący fragment,

stek samorządu terytorialnego – analiza konstytucyjna, „Finanse Komunalne” 2019, nr 4, s. 9.

²²⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267).

²²⁵ Wyrok K 13/11, sentencja.

²²⁶ Wyrok NSA z 15.09.2015 r., II GSK 1950/14, LEX nr 1918717.

²²⁷ Wyrok NSA z 4.09.2015 r., II GSK 112/15, LEX nr 1986562.

²²⁸ Wyrok NSA z 18.05.2018 r., I GSK 1057/18, LEX nr 2557469. Podobnie: wyrok WSA w Warszawie z 17.05.2016 r., V SA/Wa 4415/15, LEX nr 2090176; wyrok NSA z 4.09.2015 r., II GSK 62/15, LEX nr 1918725; wyrok NSA z 18.01.2017 r., II GSK 2113/16, LEX nr 2226830; wyrok WSA w Warszawie z 12.10.2016 r., V SA/Wa 1858/16, LEX nr 2258865; wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2017 r., V SA/Wa 1024/17, LEX nr 2598506.

²²⁹ Szerzej o tym w podrozdziale 2.

²³⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2.03.2018 r., VII SA/Wa 1198/17, LEX nr 2472247; wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2020 r., IV SA/Wa 2407/19, LEX nr 3030799; wyrok WSA w Krakowie z 21.01.2020 r., II SA/Kr 1281/19, LEX nr 2798841; wyrok NSA z 7.10.2020 r., II OSK 2082/18, LEX nr 3096541; wyrok NSA z 15.06.2020 r., I OSK 2546/19, LEX nr 3045679.

na który zwrócił uwagę Trybunał. Nie pozwalały na to m.in. względy pragmatyczne, bo brak było w uzasadnieniu wyroku TK wskazań co do tego, jak by miało dochodzić do owego uzupełnienia normy prawnej (zatem sądy orzekałyby arbitralnie, a orzecznictwo nie byłoby stabilne). Podnoszono też, że sądy, uzupełniając treść normy, zastępowałyby ustawodawcę, do czego nie są przecież upoważnione.

Końcowo należy odnotować, że opisywany w tym podrozdziale mechanizm reagowania odnotowano też w dwóch orzeczeniach: jednym WSA²³¹ i jednym NSA²³², które dotyczyły zakładów pracy chronionej²³³. Sądy uznały w nich, że nie można z sentencji wyroku Trybunału wywodzić, że norma prawna rekonstruowana na podstawie zakwestionowanych przez TK przepisów miałaby nie obejmować wymienionej w tej sentencji kategorii zakładów pracy chronionej.

Można zauważyć, że sądy administracyjne posługują się narzędziem „braku reakcji” w sytuacjach, gdy nie są w stanie w sposób prosty, intuicyjny (być może nawet zgodny z późniejszym kształtem przepisów) stworzyć normy prawnej, która mogłaby mieć zastosowanie w sprawie. W tych sprawach, gdzie w grę wchodzi kolizja interesów różnych podmiotów (z wyłączeniem kolizji interesów obywatela i państwa), o których nie sposób rozstrzygać, opierając się na modyfikowanej w niejasny sposób wyrokiem TK normie prawnej, sądy nie decydują się na żaden z dwóch wcześniej opisanych sposobów reakcji na pominięcie prawodawcze.

5.

Od wyżej omówionych trzech sposobów reagowania na pominięcia prawodawcze różnią się dwa: pytanie prawne i uchwała NSA.

5.1.

W sytuacji gdy sąd administracyjny samodzielnie identyfikuje pominięcie prawodawcze, którego nie stwierdził jeszcze Trybunał Konstytucyjny, wykorzystywanym sposobem reakcji było skierowanie **pytania prawnego** do Trybunału. W badanych sprawach skorzystano z niego w dwóch przypadkach. W pierwszym z nich WSA w Warszawie zwrócił się z pytaniem dotyczącym

²³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 3.06.2004 r., III SA 3414/02, LEX nr 254175.

²³² Wyrok NSA Oddział Zamiejscowy w Bydgoszczy z 26.06.2003 r., SA/Bd 1358/03, POP 2003, nr 5, poz. 144.

²³³ Zob. uwagi dot. wyroku K 45/01 w podrozdziale 3 i 6.

art. 156 § 2 k.p.a.²³⁴, a w drugim WSA w Gdańsku²³⁵ – dotyczącym ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej. Sprawy te szerzej zostały opisane w dwóch poprzednich podrozdziałach, w tym miejscu poprzestanę zatem na samej sygnalizacji rozwiązania, jakim posłużyły się sądy.

WSA w Warszawie wskazał – choć nie wprost – że niekonstytucyjność, którą dostrzega, nie daje się rozwiązać bez interwencji TK: „brak obecnie wyłączenia dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej wadą [...] [tj. wydaną z rażącym naruszeniem prawa – przyp. autor] po znacznym upływie czasu [...] może stanowić czynnik destabilizujący porządek prawny”²³⁶. Z tego fragmentu uzasadnienia wynika, że według sądu stan normalny, na którym się opiera, nie pozwala na odmowę stwierdzenia nieważności decyzji, a dostrzeżonego pominięcia prawodawczego nie jest w stanie „sanować” w żaden sposób.

WSA w Gdańsku, występując z pytaniem prawnym w sprawie przepisów o zaliczce alimentacyjnej, wskazał, że w jego ocenie przepisy, które są podstawą orzekania w zawisłej przed nim sprawie, są niekonstytucyjne w zakresie, w jakim pozbawiają „prawa do zaliczki alimentacyjnej osoby, które są wychowywane przez [...] [osoby – przyp. autor] wychowujące co najmniej jedno inne dziecko wspólnie z jego rodzicem”²³⁷. Sąd, uzasadniając wystąpienie z pytaniem prawnym, wskazał m.in. na to, że odmowa udzielenia zaliczki alimentacyjnej w rozpatrywanej sprawie była spowodowana brzmieniem przepisów, których „zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej budzi uzasadnione wątpliwości”. Podniósł przy tym, że orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją należy do „wyłącznej właściwości Trybunału Konstytucyjnego”²³⁸.

W żadnym z dwóch wyżej omawianych postanowień sądy nie podjęły się głębszej analizy problematyki samego pominięcia prawodawczego, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że takowe występuje. Szeroko za to sądy argumentowały, dlaczego regulację prawną, która miała być podstawą orzekania w sprawie, uznają za niekonstytucyjną. Wskazywały przy tym, że dostrzeżona przez nich niekonstytucyjność determinuje konieczność wystąpienia z pytaniem prawnym.

²³⁴ Postanowienie WSA w Warszawie z 18.09.2013 r., I SA/Wa 204/12, CBOSA.

²³⁵ Postanowienie WSA w Gdańsku z 13.12.2006 r., sygn. nieznaną, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

²³⁶ Postanowienie WSA w Warszawie z 18.09.2013 r., I SA/Wa 204/12, CBOSA, pkt II 2.5.

²³⁷ Postanowienie WSA w Gdańsku z 13.12.2006 r., sygn. nieznaną, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, pkt 2 sentencji.

²³⁸ Ibidem, s. 8 uzasadnienia.

5.2.

Innym jeszcze sposobem reakcji na pominięcie prawodawcze jest **uchwała NSA** – choć doprecyzować trzeba, że uchwała sama w sobie nie jest bezpośrednim środkiem reakcji na pominięcie prawodawcze. Jest ona raczej narzędziem, które ma wskazać właściwe, pożądane narzędzie reakcji. Z tych względów uchwałę NSA możemy określić jako **metanarzędzie** reagowania na pominięcie prawodawcze w sądowym stosowaniu prawa.

W przeanalizowanych sprawach zostało odnotowane jednokrotne skorzystanie z uchwały NSA jako narzędzia reakcji na pominięcie prawodawcze. Związane to było z rozpoznawaniem przez NSA pytania prawnego, skierowanego z powodu pojawiających się rozbieżności w orzecznictwie w zakresie wykładni przepisów dotyczących zakładów pracy chronionej i przewidzianych dla tych zakładów preferencji podatkowych. Rozbieżności te były skutkiem wydanego przez Trybunał wyroku²³⁹ i zaistniałych wobec tego wątpliwości „dotyczących stanu normatywnego ukształtowanego tym orzeczeniem”²⁴⁰, które NSA zdecydował się usunąć.

6.

Wyodrębnione w niniejszym podrozdziale trzy zasadnicze sposoby reakcji sądów administracyjnych na pominięcia prawodawcze zdają się mieć uniwersalny charakter (tj. dadzą się aplikować do każdego rodzaju sprawy), ale widać tendencje do przeważania konkretnych metod w danych kategoriach spraw. Jakkolwiek bowiem w każdym z rozpatrywanych przypadków pominięć prawodawczych można było odnaleźć orzeczenie, w którym posłużono się jednym ze sposobów reakcji, to można wskazać cechy spraw, przy rozpatrywaniu których dominuje jeden z tych sposobów.

Uadekwatnienie wykładni i uznanie, że przepis prawny zakresowo niekonstytucyjny został derogowany z systemu, to dwie bardzo podobne metody radzenia sobie przez sądy administracyjne z pominięciami prawodawczymi. Można by też postawić tezę, że to dwa odcienie tego samego mechanizmu, którego rdzeniem jest przyjęcie, że wydanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o pominięciu prawodawczym nie może pozostać bez wpływu na sądowe stosowanie prawa. Mechanizm ten można zastosować przy tym na dwa sposoby, wcześniej tu wyodrębnione. Każdy z nich pozwala osiągnąć ten sam

²³⁹ Wyrok K 45/01.

²⁴⁰ Uchwała NSA z 14.03.2005 r., FPS 4/04, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 50.

skutek, tzn. wykorzystanie jako podstawy orzekania zmienionej normy prawnej względem tej, która obowiązywała przed wydaniem przez TK wyroku. Jak wskazują sądy, pozwala im to na: urzeczywistnianie norm konstytucyjnych, możliwie jak najpełniejszą zgodność z Konstytucją RP wydawanych orzeczeń czy dbałość o ochronę praw i wolności jednostki. Nie sposób nie dostrzec, że tych dwóch narzędzi sądy używają tam, gdzie właśnie o prawa jednostki chodzi (zaliczka alimentacyjna, świadczenie deportacyjne).

Bardziej powściągliwe sądy administracyjne są natomiast tam, gdzie sprawy można uznać za bardziej skomplikowane, a w grę nie wchodzi tylko interes jednostki, ale interesy różnych podmiotów, w tym Skarbu Państwa („janosikowe”, grunty warszawskie). Wtedy sądy częściej decydują się, by na pominięcie prawodawcze nie reagować i poczekać na interwencję ustawodawcy.

Swoistością odznaczają się uchwała NSA i pytanie prawne. Ich specyficzne cechy, które determinują możliwość ich wykorzystania, wpływają na ich użyteczność jako narzędzi reakcji na pominięcia prawodawcze. Trzeba bowiem zaznaczyć, że warunkiem *sine qua non* zastosowania metanarzędzia, jakim jest uchwała, jest uprzednie wystąpienie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych lub powstanie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie oraz zainicjowanie postępowania zmierzającego do wydania uchwały przez uprawniony podmiot. Będą to więc takie sytuacje, w których rozpoznawane jest w orzecznictwie pewne pominięcie prawodawcze i co do którego powszechnie stosowane są co najmniej dwa mechanizmy mające służyć właściwej reakcji sądowej w związku z tym pominięciem.

Charakterystyczną cechą pytania prawnego jest natomiast to, że może ono zostać użyte tylko wówczas, jeśli w sprawie przepisów, w których sąd administracyjny dostrzega pominięcia, nie orzekał jeszcze Trybunał oraz jeśli są spełnione wymogi umożliwiające zadanie pytania prawnego, w tym w szczególności spełniona jest przesłanka funkcjonalna pytania prawnego²⁴¹. Konstytucja wymaga bowiem, żeby od odpowiedzi Trybunału na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Przyjąć by należało, że jeśli sąd administracyjny występuje z pytaniem prawnym dotyczącym pominięcia prawodawczego, to powinien czynić to z zamiarem późniejszego „wykorzystania” wyroku TK w rozpatrywanej przez siebie sprawie

²⁴¹ Zob. np. P. Tuleja, *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 6.

(czy to przez uadekwatnienie wykładni, przyjęcie derogacji normy, czy też w inny jeszcze sposób). Tak zatem Trybunał, jeśli przyjmuje takie pytanie prawne, powinien mieć na względzie, że sąd pytający nie powinien – w przypadku stwierdzenia pominięcia – zastosować przepisów w dotychczasowym brzmieniu czy z uwzględnieniem dotychczasowej wykładni.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że nie można mówić o względnej nawet jednolitości orzecznictwa w zakresie odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób reagować na pominięcia prawodawcze. Wykorzystywane narzędzia są różnorodne, a ich wykorzystanie prowadzi do różnych rozstrzygnięć. Sytuacja taka nie sprzyja ani zaufaniu obywateli do państwa, ani spójności orzecznictwa. Powoduje ponadto, że wyroki zapadają na podstawie niejasnych norm prawnych, które nie chronią obywatela przed arbitralnością wydawanych orzeczeń.

6. Synteza

Przedstawione wyżej ustalenia na temat sądowych reakcji na problem pominięcia prawodawczego umożliwiają sformułowanie w tym miejscu pewnych uogólnień tytułem podsumowania. Uogólnienia te zostały wyprowadzone drogą poszukiwania podobieństw i różnic łączących sądowe reakcje na pominięcia w sprawach, odpowiednio: karnych, administracyjnych i prywatnoprawnych, a także relacji łączących te reakcje z rekomendacjami Trybunału Konstytucyjnego. Poniższe uwagi dają się uporządkować przez przyporządkowanie do trzech grup.

Pierwsza grupa uogólnień dotyczy zakresu zróżnicowania reakcji sądów na problem pominięcia prawodawczego. Wyniki badań na orzecznictwie, które zostały przedstawione w trzech poprzednich częściach pracy, budują przekonanie, że niezależnie od rodzaju spraw, zakres tego zróżnicowania jest podobny. Chodzi tu o różne narzędzia czy formy reakcji, z których korzystają sądy. Niezależnie od rodzaju spraw stwierdzano brak jednego, spójnego modelu reakcji na problem pominięcia prawodawczego²⁴². W sprawach prywatnoprawnych wyróżniono cztery formy (typy) reakcji na pominięcie²⁴³, w sprawach administracyjnych zaś pięć²⁴⁴. Najmniej zróżnicowane wydają się, przynajmniej na powierzchni, reakcje sądów orzekających w sprawach karnych, jako że co do zasady wykorzystywano tam narzędzia interpretacyjne²⁴⁵. I w tego rodzaju sprawach zauważalne jest jednak spore zróżnicowanie, jeśli chodzi o efekty stosowania tych narzędzi. Skala zróżnicowania sądowych reakcji na pominięcie nie różni się przy tym znacząco od zakresu zróżnicowania reakcji rekomendowanych przez Trybunał Konstytucyjny. W grupie tych ostatnich także zidentyfikowano bowiem trzy zasadnicze ich rodzaje²⁴⁶.

Kolejne podobieństwo, które można zaobserwować w obrazie sądowych reakcji na pominięcie prawodawcze, zakreślonym w poprzednich częściach, jest takie, że w każdej grupie badanych spraw (karne, administracyjne, prywatnoprawne) pojawia się próba interpretacyjnego rozwiązania problemu.

²⁴² Zob. w tym tomie rozdziały 3-5 części 1: *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 52; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych*, s. 54; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 82.

²⁴³ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 40.

²⁴⁴ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 64.

²⁴⁵ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych*, s. 54 i nn.

²⁴⁶ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 23.

Mowa w tym zakresie m.in. o wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy, wykładni przez analogię czy o tzw. uadekwatnieniu wykładni²⁴⁷. To zresztą łączy sądowe reakcje na pominięcie prawodawcze z reakcjami, które rekomenduje sąd Trybunał Konstytucyjny. Sugestie czy zalecenia interpretacyjnego rozwiązania problemu pominięcia pojawiają się bowiem także w ramach rekomendacji określonej jako „stosowanie przepisu w sposób urzeczywistniający nadrzędność Konstytucji i konstytucyjnych standardów praw jednostki”²⁴⁸.

Następne podobieństwo dotyczy czegoś, co możemy tutaj określić jako rozpiętość sądowych reakcji na pominięcie prawodawcze. Chodzi tu nie o samo spostrzeżenie, że te reakcje się od siebie różnią, ale o to, że wzajemnie się wykluczają. Przykładem może być w tym zakresie brak reakcji czy stosowanie przepisu mimo wady pominięcia²⁴⁹, bazujące na koncepcji skutku zobowiązującego, oraz niestosowanie przepisu w związku z uznaniem, że wskutek ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego doszło do zakresowej derogacji²⁵⁰. Podobna jest w tym zakresie rozpiętość rekomendacji Trybunału, które niezależnie od tego, że są zróżnicowane, także zmierzają w przeciwnych kierunkach. Nie da się bowiem pogodzić zalecenia stosowania przepisu w dotychczasowym brzmieniu, a więc obarczonego wadą pominięcia, z zaleceniem jego faktycznego uzupełniania przy użyciu środków interpretacyjnych²⁵¹.

Oddanie skali opisywanego wyżej zróżnicowania wymaga poczynienia jeszcze co najmniej trzech uwag. Pierwsza z nich jest taka, że sądy różnie reagują na te same przypadki pominięcia prawodawczego. Przykładem są tutaj sprawy dotyczące ubezwłasnowolnienia, w których sądy stosowały różne i dodatkowo wzajemnie wykluczające się reakcje²⁵², a także sprawy na tle stosowania art. 156 k.p.a., gdzie część sądów uadekwatniała wykładnię tego przepisu, uzupełniając go o to, co zdaniem Trybunału zostało przez usta-

²⁴⁷ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych*, s. 54 i nn.; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 64 i nn.; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 40 i nn.

²⁴⁸ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 32-38.

²⁴⁹ Zob. kolejno *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 75 i nn.; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 41-47.

²⁵⁰ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 71 i nn.

²⁵¹ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 25-38.

²⁵² Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 42-43, 49-52.

wodawcę pominięte, podczas gdy inne nie reagowały, powołując się na brak możliwości – czy może precyzyjniej – kompetencji do uzupełniania przepisu w drodze wykładni²⁵³. Druga uwaga dotyczy z kolei tego, że konkretne wyroki Trybunału Konstytucyjnego były różnie odczytywane przez sądy w zakresie dotyczącym ustalenia skutku systemowego. Innymi słowy, sądy zajmowały różne stanowisko w sprawie ustalenia tego, jakie prawo obowiązuje po wydaniu danego wyroku Trybunału. Tak było na przykład w sprawach dotyczących zaliczki alimentacyjnej. Część sądów uznawała, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 18/06 zmienił stan prawny, część zaś, że obalenie domniemania konstytucyjności otwiera możliwość dokonania prokonstytucyjnej wykładni kontrolowanych przez Trybunał przepisów²⁵⁴. To ostatnie musi opierać się na przekonaniu, że do zmiany normatywnej nie doszło. Trudno bowiem stosować wykładnię prokonstytucyjną do przepisów uznanych za derogowane z systemu prawnego. Trzecia i ostatnia uwaga na temat skali zróżnicowania sądowych reakcji na pominięcie jest natomiast taka, że sądy w pewien sposób multiplikują formy reakcji na jedno i to samo pominięcie. Chodzi o przypadki, w których, reagując na konkretne pominięcie prawodawcze w okolicznościach rozstrzygania konkretnej sprawy i wydawania konkretnego (jednego) orzeczenia, sądy w uzasadnieniu powołują się na więcej niż jedno narzędzie. Możemy to określić jako zbieg (form) reakcji na pominięcie prawodawcze. Wśród przykładów można wskazać orzeczenia wydane w sprawach prywatnoprawnych, w których wykładnia zgodna z Konstytucją przeplata się z wykładnią *per analogiam*²⁵⁵, a także w sprawach karnych, w których Sąd Najwyższy powoływał się w uzasadnieniu jednocześnie na prokonstytucyjną wykładnię przepisu ustawy i odmowę jego zastosowania²⁵⁶.

Druga grupa uogólnień dotyczy sposobu konstruowania uzasadnień dla sądowych reakcji na problem pominięcia. Z jednej strony sposób uzasadniania wspomnianych reakcji pozostaje niekiedy niejasny. Z drugiej, niezależnie od rodzaju analizowanych spraw (karne, administracyjne, prywatnoprawne), w uzasadnieniach powtarzają się pewne elementy czy też konstrukty.

Konkretne spostrzeżenia są tu następujące.

Pierwsze z nich dotyczy tego, co zostało już wyżej określone jako zbieg reakcji na pominięcie prawodawcze. We wszystkich trzech kategoriach spraw

²⁵³ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 67-70, 77-78.

²⁵⁴ Zob. *ibidem*, s. 66-67, 73-74.

²⁵⁵ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 53.

²⁵⁶ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych*, s. 62.

możemy dostrzec przypadki, w których w określonym (jednym) uzasadnieniu sąd powołuje się na więcej niż jedną reakcję – inaczej: więcej niż jedno narzędzie. Tytułem kolejnych przykładów można w tym miejscu wskazać uznanie zakresowej derogacji, która zdaniem sądu karnego otworzyła drogę do uzupełnienia luk na zasadzie *per analogiam*²⁵⁷, czy wykorzystanie „uadekwatnienia wykładni” jako środka do ustalenia zakresu derogacji²⁵⁸. Niezależnie od tego, że trudno niekiedy precyzyjnie odtworzyć rozumowanie sądów, na co wskazywano już w jednej z poprzednich części pracy²⁵⁹, to praktyka powoływania się na więcej niż jedno narzędzie wywołuje zainteresowanie. Można próbować ją tłumaczyć przez niepewność sądów co do podstawy prawnej czy modelu właściwego postępowania w razie identyfikacji pominięcia prawodawczego. W przypadku tak rozumianego zbiegu reakcji jedna z nich może pełnić funkcję legitymizującą albo ornamentacyjną.

Drugie spostrzeżenie jest takie, że w praktyce orzeczniczej wyraźnie zaznacza się tendencja do konstruowania uzasadnienia dla podejmowanych reakcji przez odwołanie do ogólnego celu. Chodzi tu o ochronę nadrzędności Konstytucji i praw człowieka. W treści uzasadnień powtarza się element w postaci odwołania do ogólnych zasad konstytucyjnych. Poszczególne reakcje motywowane są w szczególności zakazem wydania rozstrzygnięcia niezgodnego z Konstytucją w związku z zasadą nadrzędności Konstytucji, koniecznością ochrony nadrzędności Konstytucji oraz konstytucyjnych praw jednostki²⁶⁰. Podobnie swoje rekomendacje uzasadnia zresztą Trybunał Konstytucyjny²⁶¹.

To, co także pojawia i powtarza się w analizowanym orzecznictwie, to praktyka odwoływania się w uzasadnieniach do samego faktu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Czasem chodzi o uzasadnienie konieczności podjęcia reakcji w związku z faktem związania wyrokiem Trybunału i tu pojawia się wątek ostateczności, a także mocy powszechnie obowiązującej tego wyroku²⁶². Czasem zaś odwołanie do wyroku Trybunału pojawia się jako wskazanie źródła zmiany w systemie lub uprawnienia do podjęcia reakcji interpretacyjnej czy reinterpretacji kontrolowanych przez Trybunał

²⁵⁷ Por. *ibidem*, s. 60-61.

²⁵⁸ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 71 i nn.

²⁵⁹ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 53.

²⁶⁰ Por. *ibidem*, s. 47 i nn.; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 71 i nn.

²⁶¹ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 33 i nn.

²⁶² Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 65.

przepisów. Przykładu dostarcza nam analiza orzecznictwa w sprawach prywatnoprawnych, w których uznawano skutek wyroku Trybunału w postaci uzupełnienia systemu prawnego i przyjmowano, że jakkolwiek z Konstytucji nie można zrekonstruować treści pominiętej, to jej rekonstrukcję umożliwia sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego²⁶³. Innym razem pojawiają się też odwołania do konstrukcji domniemania konstytucyjności, którego obalenie w ocenie sądów otwiera drogę do użycia reguły *lex superior*²⁶⁴, zmiany wykładni kontrolowanego przez Trybunał przepisu²⁶⁵, uznania zmiany normatywnej, obowiązku przywrócenia zgodności z Konstytucją lub dokonania wykładni zgodnej (w zgodzie) z Konstytucją²⁶⁶.

Trzecia grupa uogólnień dotyczy stosunku sądów do rekomendacji, jakich udziela Trybunał Konstytucyjny. Jak pokazują poprzednie części pracy, ten stosunek nie jest jednoznaczny. Sądy odwołują się do argumentacji Trybunału Konstytucyjnego zwłaszcza wtedy, gdy podejmują próby rozwiązania problemu z użyciem narzędzi interpretacyjnych. Przykłady takich odwołań można odnotować zarówno w trakcie lektury części dotyczącej spraw karnych²⁶⁷, jak i spraw administracyjnych²⁶⁸. Co więcej, w przypadku tych ostatnich można, jak się wydaje, mówić wręcz o oczekiwaniu na szczegółowe rekomendacje ze strony Trybunału Konstytucyjnego. Taką myśl podsuwa uwaga, że brak reakcji na pominięcie prawodawcze był przez sądy administracyjne uzasadniany właśnie brakiem udzielenia przez Trybunał szczegółowych wskazówek interpretacyjnych²⁶⁹. Jakkolwiek więc możemy odnotować pewne oczekiwanie co do uzyskania trybunalskich rekomendacji oraz ich stosowania przez sądy²⁷⁰, to stanowisko Trybunału nie zawsze było przez nie podzielane²⁷¹. Rozbieżności dotyczą zwłaszcza systemowych skutków wyroków, w których Trybunał stwierdza pominięcie prawodawcze. Podobnie w sprawach

²⁶³ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 50.

²⁶⁴ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych*, s. 62.

²⁶⁵ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 49-51; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 65.

²⁶⁶ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 49-51.

²⁶⁷ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych*, s. 60-61.

²⁶⁸ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 65 i nn.

²⁶⁹ Zob. *ibidem*, s. 77-78.

²⁷⁰ Na przykład w sprawach administracyjnych dotyczących gruntów warszawskich. Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 75-76.

²⁷¹ Por. *ibidem*, s. 77 i nn.

prywatnoprawnych dostrzegalne jest powiązanie między wyborem formy reakcji a poglądem co do skutku, jaki w systemie prawnym rodzi wyrok Trybunału Konstytucyjnego. W tej ostatniej kwestii sądy częściowo przejmują argumentację Trybunału na temat koncepcji skutku zobowiązującego lub rozporządzającego²⁷², co pozwala mówić o pewnym przepływie niejednoznacznych i często wzajemnie wykluczających się rekomendacji Trybunału na praktykę stosowania różnych i nierzadko wzajemnie wykluczających się form sądowych reakcji na problem pominięcia prawodawczego.

²⁷² Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 40 i nn.

Część 2

Reakcje na pominięcie prawodawcze

Teoria
(wzorzec oceny)

1. Uwagi wprowadzające

Głównym celem tej części publikacji jest opracowanie normatywnego modelu sądowej reakcji na problem pominięcia prawodawczego. Chodzi tu o zrekonstruowanie modelowej reakcji sądu na pominięcie prawodawcze według Konstytucji RP. Z tego powodu poniższe rozważania spięte są klamrą pytania o to, jak w świetle obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej powinien zachować się sąd, gdy dostrzega problem pominięcia prawodawczego. Innymi słowy, jakiej reakcji wymaga od sądu obecnie obowiązująca Konstytucja w razie identyfikacji pominięcia prawodawczego w procesie stosowania prawa. Zrekonstruowano tu normatywny obraz sądowych reakcji na pominięcie w ramach, jakie wyznacza tym reakcjom obowiązująca regulacja konstytucyjna. Przyjmujemy założenie, że obraz ten będzie stanowić wzorzec oceny dla praktyki, która została zrekonstruowana w poprzedniej części pracy. Taka ocena zostanie bowiem przeprowadzona w następnej części niniejszego opracowania. Ściślej rzecz ujmując, należy stwierdzić, że poniżej oznaczane są te narzędzia i formy sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze, które wydają się mieścić w ramach, jakie wyznacza obowiązująca Konstytucja, a także okoliczności aktualizujące konstytucyjną możliwość skorzystania z tych form.

Konstytucyjny model sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze obejmuje więc zasadniczo dwa elementy. Po pierwsze, skatalogowane środki reakcji na pominięcie prawodawcze. Po drugie, relacje łączące poszczególne środki. Model zrekonstruowano na podstawie interpretacji osadzonej w ramach Konstytucji i z zastosowaniem dwóch typów kryteriów. Chodzi tutaj o zbiór konstytucyjnych kryteriów dopuszczalności włączenia określonych mechanizmów w poczet dopuszczalnych form sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze. W toku analizy zrekonstruowano tzw. kryteria przedmiotowe związane z pominięciem prawodawczym jako przedmiotem reakcji będącej przedmiotem naszego zainteresowania, a także tzw. kryteria podmiotowe związane z sądem jako podmiotem reagującym na problem pominięcia.

Kolejność działań przedstawiała się następująco. W pierwszej kolejności analizie poddano znaczenie pominięcia prawodawczego w procesie sądowego stosowania prawa. Chodziło o doprecyzowanie zakresu znaczeniowego

samego pojęcia pominięcia, a także dookreślenie skutków, jakie w procesie sądowego stosowania prawa wywołuje jego identyfikacja. Na tej podstawie opracowano tzw. kryterium przedmiotowe sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze. W drugiej kolejności analizowano z kolei kompetencje sądu do reagowania na problem pominięcia prawodawczego. Na tej podstawie opracowano tzw. podmiotowe kryteria sądowej reakcji na pominięcie. Ostatni element tej części pracy to już swego rodzaju złożenie konstytucyjnego modelu sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze przy użyciu wspomnianych kryteriów.

Powyższe działania realizowano z wykorzystaniem analizy pojęć kluczowych dla niniejszej książki, zwłaszcza pojęcia pominięcia prawodawczego, a także wspomnianej już interpretacji przepisów obecnie obowiązującej Konstytucji. Materiałem badawczym była więc dostępna literatura przedmiotu oraz Konstytucja. Ze względu na dogmatyczne ramy prowadzonych rozważań skoncentrowano się na analizie literatury z zakresu polskiego prawa konstytucyjnego. W literaturze bowiem całkiem sporo już o problemie pominięć prawodawczych powiedziano. To, czego w literaturze dokładnie szukano, to ustalenia w sprawie znaczenia problemu pominięcia prawodawczego w procesie sądowego stosowania prawa, doktrynalne wypowiedzi na temat konstytucyjnych źródeł dla skorzystania przez sąd z poszczególnych form reakcji na pominięcie prawodawcze, jak również istniejące w doktrynie wypowiedzi w sprawie oznaczenia samych narzędzi i form sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze.

2. Stosowanie Konstytucji a pominięcie prawodawcze

Jak już zasygnalizowano, przedstawiana niżej część rozważań będzie poświęcona znaczeniu, jakie pominięcie prawodawcze rodzi w procesie sądowego stosowania prawa. Ustalenie tego znaczenia wymaga udzielenia odpowiedzi na co najmniej dwa pytania. Po pierwsze, pytania o znaczenie samego pojęcia pominięcia prawodawczego. Po drugie, udzielenia odpowiedzi na pytanie o konsekwencje, jakie w procesie sądowego stosowania prawa rodzi identyfikacja pominięcia. Jednocześnie, skoro chcemy tu mówić o procesie sądowego stosowania prawa z perspektywy obowiązującej regulacji konstytucyjnej, to musimy uwzględnić zwłaszcza treść art. 8 Konstytucji. Jeśli bowiem przyjąć, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji dotyczy nie tylko stosowania przepisów samej Konstytucji, ale także ustaw i innych aktów normatywnych, a tak od wielu lat przyjmuje doktryna prawa konstytucyjnego²⁷³, to uprawnione staje się tutaj uznanie, że stosowanie Konstytucji wyznacza ramy dla interesującego nas procesu sądowego stosowania prawa.

Przechodząc zatem do istoty sprawy, należy zaznaczyć, że pierwsza kwestia, która wymaga szczególnej uwagi, dotyczy znaczenia samego pojęcia pominięcia prawodawczego. Przedmiotem wątpliwości w tym zakresie są bowiem co najmniej dwie kwestie. Pierwsza jest taka, że niejasne czy nieostre pozostają kryteria, na podstawie których Trybunał Konstytucyjny rozróżnia pominięcie prawodawcze od zaniechania prawodawczego. I ten problem jest stosunkowo często sygnalizowany w doktrynie prawa konstytucyjnego²⁷⁴. Po drugie, i co znacznie ważniejsze z perspektywy prowadzonych w tym miejscu rozważań, niejasność dotyczy także tego, czy pominięcie prawodawcze stanowi jeden z możliwych przedmiotów kontroli konstytucyjności, czy raczej

²⁷³ Chodzi tu o konstrukcję tzw. współstosowania Konstytucji i ustawy (innego aktu normatywnego), która zgodnie z utrwalonym ujęciem stanowi jedną z trzech form bezpośredniego stosowania Konstytucji – na temat tego podziału i samego współstosowania zob. w szczególności: M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, komentarz do art. 8, s. 50; L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji – wprowadzenie do dyskusji*, [w:] *Konferencja naukowa. Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 23-27; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 329 i nn., *Monografie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Seria C, Habilitacje*.

²⁷⁴ Zob. np. P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek...*, s. 266-267; R. Stefanicki, *op. cit.*, s. 56; P. Radziewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań...*, s. 6.

jest to przyczyna, a ściślej rzecz ujmując, jedna z możliwych przyczyn niekonstytucyjności prawa.

Z jednej strony część przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego wprost i stanowczo wskazuje, że pominięcie prawodawcze to przyczyna niekonstytucyjności prawa²⁷⁵. W tym kontekście mówi się również o zarzucie pominięcia²⁷⁶. Argumentacja towarzysząca takiemu ujęciu jest następująca²⁷⁷. Wskazuje się, że *de lege lata* Trybunał Konstytucyjny może kontrolować jedynie prawo istniejące (co do zasady obowiązujące), dlatego pominięcie prawodawcze jako pewien brak w systemie prawa nie może być przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem. Orzekanie przez Trybunał o braku należałoby bowiem postrzegać jako naruszenie granic jego kognicji. W związku z tym przedmiotem kontroli konstytucyjności nie jest samo pominięcie prawodawcze, ale przepisy, w ramach których Trybunał Konstytucyjny identyfikuje to pominięcie. Trybunał zawsze kontroluje wadliwą regulację, a stwierdzając pominięcie prawodawcze, orzeka o niezgodności z Konstytucją tej właśnie regulacji. W konsekwencji regulacja, która została przez Trybunał uznana za obciążoną wadą pominięcia prawodawczego, traci moc obowiązującą.

Z drugiej strony w doktrynie prawa konstytucyjnego obecnych jest także wiele wypowiedzi sytuujących pominięcie prawodawcze w roli przedmiotu kontroli. Często bowiem mówi się w doktrynie o kontroli pominięcia, czasem także ocenie pominięcia²⁷⁸. Podobnie stosunkowo często pojawia się w doktrynie sformułowanie „niekonstytucyjność pominięcia”²⁷⁹. Zastanawiające jest przy tym, że to ostatnie sformułowanie pojawia się nawet u tych przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, którzy opowiadają się za ujęciem pominięcia prawodawczego jako przyczyną niekonstytucyjności, nie przed-

²⁷⁵ Zob. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 23; P. Radzewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 188.

²⁷⁶ Zob. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 26; M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 131.

²⁷⁷ Szerzej na temat wymienianych argumentów zob. P. Radzewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 187-190; M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 130-131. Por. też: J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 37.

²⁷⁸ Zob. m.in. P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek...*, s. 266; T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 3, s. 992; P. Radzewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 182.

²⁷⁹ Zob. m.in. A. Ciżyńska, *op. cit., passim*; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 20 i nn.; T. Woś, *op. cit.*, s. 991; M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, *passim*; P. Radzewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, *passim*.

miotem kontroli²⁸⁰. Oba sformułowania, być może wykorzystywane na zasadzie skrótu myślowego²⁸¹, sugerują jednak, że to pominięcie prawodawcze jest niekonstytucyjne lub, w przypadku kontroli, podlega ocenie, i jako takie sytuują pominięcie w roli przedmiotu kontroli. Podobnie jest też z argumentem, który pojawia się zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie, a który formułowany jest na rzecz tezy o wyłącznie zobowiązującym skutku wyroków, w których Trybunał stwierdza pominięcie. Twierdzi się mianowicie, że tego rodzaju wyrok nie może rodzić skutku derogacyjnego, ponieważ pominięcie prawodawcze jako ten element, który nie obowiązuje, nie może utracić mocy obowiązującej²⁸². Do źródeł wątpliwości w sprawie znaczenia pominięcia prawodawczego można również zaliczyć następstwa utrwalonej już praktyki definiowania pominięcia prawodawczego jako uregulowania niepełnego, względnie fragmentarycznego. Jeśli bowiem przez pominięcie prawodawcze rozumiemy uregulowanie niepełne²⁸³, to – kontrolując wadliwą regulację – kontrolujemy raczej właśnie pominięcie. Trudno byłoby wskazać przekonujący powód, dla którego uregulowanie czy inaczej regulacja niepełna nie mogłaby być przedmiotem kontroli. Wreszcie, wątpliwości dotyczących roli pominięcia prawodawczego w ramach układu kontroli dostarcza nam praktyka Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi tutaj o utrwaloną praktykę wydawania wyroków zakresowych w sytuacjach, gdy Trybunał stwierdza pominięcie. Stwierdzając pominięcie prawodawcze, Trybunał Konstytucyjny najczęściej wskazuje bowiem w sentencji, że przepis X – w zakresie, w jakim pomija lub nie uwzględnia, lub wyłącza, lub nie przewiduje Y – jest niezgodny z Konstytucją²⁸⁴. Oznacza to, że w zakresie tym Trybunał wskazuje właśnie pominięcie prawodawcze. Przenika to do uzasadnień, w których

²⁸⁰ Zob. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 20 i nn.; P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 184 i nn. Por. także: M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 127 i nn.

²⁸¹ Por. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 26.

²⁸² Zob. np. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 155. Por. także: M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 129.

²⁸³ Na temat takiego ujęcia pominięcia prawodawczego zob. m.in. R. Stefanicki, *op. cit.*, s. 51; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 23; A. Kustra, *op. cit.*, s. 205; P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 181; P. Tuleja, *Zaniechanie prawodawcze...*, s. 403; M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [on-line:] https://www.confueconst.co.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf – 22 VII 2023 r., s. 6 i nn.

²⁸⁴ Szerzej zob. np. A. Kustra, *op. cit.*, s. 209 i nn.; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 30. Por. także: T. Woś, *op. cit.*, s. 991-992; M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 12.

czytamy o „stwierdzeniu niekonstytucyjności w zakresie pominięcia”²⁸⁵ i jednocześnie wywołuje uzasadnione wątpliwości co do statusu samego pominięcia prawodawczego. Wypada tu uwzględnić, że podstawowym celem wydawania orzeczeń zakresowych było raczej, jak się wydaje, dookreślenie przedmiotu kontroli konstytucyjności²⁸⁶, a nie przyczyny stwierdzonej przez Trybunał niekonstytucyjności. Ta ostatnia wyjaśniana jest przecież w uzasadnieniu.

Kluczem do rozstrzygnięcia wątpliwości co do roli pominięcia prawodawczego w procesie kontroli konstytucyjności prawa są, jak się wydaje, zastrzeżenia, jakie wywołuje sformułowanie „niekonstytucyjność pominięcia”. Zestawienie ze sobą tych dwóch pojęć, jakkolwiek powszechnie stosowane w doktrynalnej dyskusji o pominięciach, budzi pewną nieufność, prowokując do postawienia w tym miejscu pytania o to, jaką funkcję pełni dodawanie określenia „niekonstytucyjność” do terminu „pominięcie”.

Doktrynalne wypowiedzi, w których mówi się wprost o wyrokach Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia²⁸⁷, można odczytywać w sposób odnoszący pojęcie niekonstytucyjności do pominięcia prawodawczego i sytuujący to ostatnie w roli przedmiotu kontroli. Wszak mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego tylko przedmiot kontroli konstytucyjności może zostać przez Trybunał uznany za niezgodny z Konstytucją. Ta ostatnia uwaga prowokuje do postawienia w tym miejscu pytania o to, czy pominięcie prawodawcze może być zgodne z Konstytucją. Stan niekonstytucyjności to przecież jedynie jeden z możliwych wyników dokonywanej przez Trybunał kontroli. Tymczasem jeśli uwzględnić trybunalskie ujęcie istoty pominięcia prawodawczego, postrzegane w doktrynie prawa konstytucyjnego jako wzorcowe²⁸⁸, stwierdzenie zgodności z Konstytucją pominięcia trudno uznać za dopuszczalne. Skoro powszechnie za Trybunałem przyjmujemy, że z pominięciem prawodawczym mamy do czynienia wtedy, gdy ustawodawca (prawodawca) czegoś nie uregulował, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był uregulować²⁸⁹, to musimy uznać, że każde pominięcie

²⁸⁵ Zob. np. wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK ZU 5A/2015, poz. 62.

²⁸⁶ Szerzej na temat charakterystyki i przedmiotu tego rodzaju wyroków zob. np. T. Woś, *op. cit.*, s. 990, 993; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 103 i nn.

²⁸⁷ Zob. m.in. A. Ciżyńska, *op. cit.*, s. 344 i nn.; T. Woś, *op. cit.*, s. 991; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 155.

²⁸⁸ Por. m.in. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 23; P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań...*, s. 4-5; idem, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 182-183.

²⁸⁹ Zob. orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK ZU 6/1996, poz. 52.

prawodawcze jest niezgodne z Konstytucją. Ustawodawca nie uregulował czegoś w taki sposób, jakiego wymaga ustawa zasadnicza. Tym samym działał niezgodnie z Konstytucją. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza niekonstytucyjność prawa, które poddaje kontroli. Niefortunne jest w tym kontekście mówienie o kontroli lub ocenie pominięcia prawodawczego, jako że ocena pominięcia jest raczej jednoznaczna. Konsekwencją trybunalskiego ujęcia istoty problemu pominięcia prawodawczego musi być uznanie, że w procesie kontroli konstytucyjności nie oceniamy konstytucyjności pominięcia, gdyż to jest niezgodne z Konstytucją *ex definitione*. Oceniamy natomiast konstytucyjność regulacji pod zarzutem pominięcia. Pominięcie prawodawcze można zatem stwierdzić, ewentualnie zidentyfikować, ale nie oceniać. W procesie kontroli konstytucyjności po prostu nie ma takiej potrzeby.

Przyjmując więc, że identyfikacja pominięcia prawodawczego oznacza identyfikację niekonstytucyjności w systemie prawa, należy uznać, że stwierdzenie pominięcia jest rezultatem trybunalskiej kontroli konstytucyjności, a nie jej przedmiotem. To pominięcie prawodawcze dookreśla pojęcie niekonstytucyjności, wskazując na genezę jej powstania. Kontrolowany element systemu prawnego (przepis lub norma prawna) jest niezgodny z Konstytucją dlatego, że nie reguluje fragmentu rzeczywistości, którą z perspektywy konstytucyjnej powinien regulować, a nie reguluje dlatego, że ustawodawca pominął pewne wymogi konstytucyjne.

Z przedstawionych powodów należy przychylić się do tej grupy doktrynalnych poglądów, które określają pominięcie prawodawcze jako przyczynę niekonstytucyjności prawa. Chcąc ująć tutaj rzecz maksymalnie precyzyjnie, należałoby stwierdzić, że chodzi o jedną z możliwych przyczyn niekonstytucyjności. Jasne bowiem pozostaje, że nie każda niekonstytucyjność wynika z pominięcia prawodawczego. Może być ona przecież także skutkiem zaniechania, niezależnie od tego, że stwierdzenie takiej niekonstytucyjności przez wydanie orzeczenia leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, przynajmniej *de lege lata*²⁹⁰. Wśród innych powodów, *notabene* dość częstych,

²⁹⁰ Szerzej na temat zaniechań prawodawczych w kontekście obecnego zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego zob. np. A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Zaniechanie prawodawcze jako potencjalny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady nadrzędności Konstytucji oraz doświadczeń trybunałów międzynarodowych*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 278 i nn.; P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań...*, s. 3 i nn.; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 21-22.

stwierdzanej przez Trybunał niekonstytucyjności można w tym miejscu również wskazać nadmierną ingerencję w konstytucyjne prawa lub wolności jednostki, rzadziej nieadekwatność działań ustawodawcy (prawodawcy) do zakładanego celu regulacji²⁹¹. W ramach podziału czy znów, ściślej to ujmując, pewnej typologii stanu niekonstytucyjności prawa ze względu na jej powód, pominięcie prawodawcze jako jeden z powodów tego stanu stanowi podkategorię niekonstytucyjności.

Mając określone znaczenie samego pojęcia pominięcia prawodawczego, możemy przejść do drugiego problemu, jakim jest ustalenie tego, jakie konsekwencje dla procesu stosowania prawa rodzi identyfikacja pominięcia. Tu również kluczowe wydają się wątpliwości co do sformułowania „niekonstytucyjność pominięcia” i związana z tymi wątpliwościami relacja łącząca pojęcia niekonstytucyjności z pojęciem pominięcia prawodawczego. Wskazane wątpliwości są ważne dlatego, że skłaniają do postawienia pytania o to, co jest głównym problemem dla sądu (innego organu stosującego prawo). Jeśli przyjmiemy, że pominięcie prawodawcze jedynie dookreśla nam pojęcie niekonstytucyjności, wskazując genezę powstania tego stanu, to należy uznać, że samo pominięcie nie jest dla sądu osobnym, a tym bardziej głównym problemem. Takim będzie raczej rezultat pominięcia prawodawczego w postaci niekonstytucyjnego prawa, a ściślej, normy prawnej lub przepisu prawnego.

Jeśli więc jest tak, że głównym problemem jest niekonstytucyjność przepisu (normy) prawnej, to z perspektywy stosowania Konstytucji, identyfikując pominięcie prawodawcze, wchodzimy w proces stosowania kolizyjnego. Chodzi tu o coś, co w doktrynie prawa konstytucyjnego określa się najczęściej jako tzw. trzecią formę bezpośredniego stosowania Konstytucji²⁹². Jakkolwiek sam problem pominięcia był dotychczas podejmowany raczej w ramach dyskusji o skutkach wyroków Trybunału Konstytucyjnego²⁹³, a nie dyskusji

²⁹¹ Mam tutaj na uwadze sytuacje, w których Trybunał Konstytucyjny w sentencji wśród wzorców kontroli powołuje art. 31 ust. 3 lub art. 2 Konstytucji. Szerzej na temat konstytucyjnych podstaw zasady nieadekwatności działań ustawodawcy zob. E.H. Morawska, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 169-171.

²⁹² Zob. m.in. M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 50; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 27 i nn.; J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4, s. 60; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw...*, s. 343.

²⁹³ Por. P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze...*, s. 145 i nn.; A. Ciżyńska, *op. cit.*, s. 344 i nn.; M. Wiącek, *op. cit.*, s. 165 i nn.

o stosowaniu kolizyjnym, to trudno nie dostrzec w tym miejscu związku, jaki łączy problem pominięcia z tego rodzaju stosowaniem. W centrum tego stosowania pojawia się bowiem problem niekonstytucyjności rozumianej jako hierarchiczna niezgodność norm czy inaczej kolizja (konflikt) norm o różnej pozycji w systemie źródeł prawa²⁹⁴. Proces stosowania kolizyjnego to, najogólniej rzecz ujmując, proces reagowania na tego rodzaju problem. Tak więc skoro pominięcie prawodawcze aktualizuje problem niekonstytucyjności prawa (niekonstytucyjnego prawa), to – uwzględniając tu zastaną charakterystykę stosowania kolizyjnego – należy uznać, że reakcja na pominięcie prawodawcze zachodzi w ramach stosowania kolizyjnego. Pominięcie generuje bowiem typowy problem hierarchicznej niezgodności norm (kolizji), jako że tym, co jest obarczone kolizją (a precyzyjniej, wadą kolizji), nie jest samo pominięcie prawodawcze, ale ten fragment systemu prawa obowiązującego (przepis prawny lub norma prawna), w odniesieniu do którego identyfikujemy pominięcie²⁹⁵.

W przedstawionym ujęciu identyfikacja problemu pominięcia prawodawczego jest równoznaczna z identyfikacją niekonstytucyjności prawa i jako taka oznacza aktualizację obowiązku stosowania kolizyjnego rozumianego jako powinność reakcji na problem hierarchicznej niezgodności norm²⁹⁶. Źródłem takiej powinności jest zasada nadrzędności Konstytucji, zaś celem wyeliminowanie problemu kolizji²⁹⁷. Z perspektywy obowiązującej regulacji konstytucyjnej reakcja na pominięcie prawodawcze jest po prostu reakcją na niekonstytucyjność prawa. Chodzi tu o reakcję z wykorzystaniem tzw. środków stosowania kolizyjnego, czyli mechanizmów zmierzających do rozwiązania problemu hierarchicznej niezgodności norm przez jego wyeliminowanie.

Podsumowując krótko poczynione uwagi, należy stwierdzić, że kluczem do ustalenia znaczenia pominięcia prawodawczego w procesie sądowego stosowania Konstytucji, rozumianego jako proces sądowego stosowania prawa z uwzględnieniem Konstytucji, jest relacja łącząca pojęcie pominięcia prawodawczego z pojęciem niekonstytucyjności prawa. Jak starano się wyżej

²⁹⁴ Szerzej na ten temat zob. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sądy wobec problemu hierarchicznej niezgodności norm*, praca magisterska (niepubl.), s. 19-21.

²⁹⁵ Por. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 26-27; P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 190.

²⁹⁶ Szerzej na temat tego obowiązku zob. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 25.

²⁹⁷ *Ibidem*, s. 20-21.

wykazać, pominięcie prawodawcze to jedynie powód niekonstytucyjności normy prawnej. Wadliwy, jako że pomijający konstytucyjne wytyczne, proces stanowienia prawa niejako infekuje nam rezultat tego procesu, którym jest przepis lub norma prawna. W konsekwencji przedstawionego ujęcia należy stwierdzić, że identyfikacja pominięcia prawodawczego jest równoznaczna z identyfikacją niekonstytucyjności drogą uzyskania negatywnego wyniku kontroli konstytucyjności. Identyfikacja niekonstytucyjności normy prawnej należącej do systemu prawa obowiązującego aktualizuje obowiązek tzw. stosowania kolizyjnego, ciążyący na każdym organie, który stosuje Konstytucję. Pojawia się więc obowiązek reakcji mającej na celu rozwiązanie problemu niekonstytucyjności, który stanowi przeszkodę na drodze do wydania rozstrzygnięcia zgodnego z Konstytucją w stopniu optymalnym. W tym kontekście pytanie o możliwe reakcje na problem pominięcia jest pytaniem o narzędzia przydatne w perspektywie próby wyeliminowania dostrzeżonej niekonstytucyjności. Na pominięcie prawodawcze należy zatem reagować co do zasady tak, jak na każdą inną niekonstytucyjność normy prawnej, a mianowicie z wykorzystaniem środków stosowania kolizyjnego.

3. Sąd a pominięcie prawodawcze

Wobec poczynionych wyżej uwag dysponujemy przedmiotowym kryterium oceny konstytucyjnej dopuszczalności sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze w postaci przydatności określonego narzędzia – czy inaczej – formy reakcji. To kryterium, jakkolwiek ważne, nie jest jednak wystarczające. Skoro sąd, jak każdy organ władzy publicznej, obowiązany jest przez Konstytucję działać zawsze na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), to należy uznać, że przydatność musi tu zostać uzupełniona o legalny status narzędzi, z których sąd korzysta. Ostatnia uwaga przenosi nas do pytania o podstawy kompetencji do skorzystania z określonych narzędzi umożliwiających podjęcie skutecznej reakcji na niekonstytucyjność prawa wywołaną przez pominięcie prawodawcze. Innymi słowy, pytania o to, jakie jest konstytucyjne źródło kompetencji sądu do użycia określonych środków stosowania kolizyjnego.

Szukając odpowiedzi na tak postawione pytanie wśród wypowiedzi doktrynalnych, można wskazać tu art. 190 ust. 1 i art. 8 Konstytucji. Wypowiadając się na interesujący nas temat, przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego mówią bowiem w tym kontekście najczęściej o powinnościach, jakie mają wynikać dla sądu z tych zasad. Chodzi tutaj o powinność wydania wyroku zgodnego z Konstytucją w stopniu optymalnym²⁹⁸, potrzebę wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w braku stosownej reakcji ustawodawcy²⁹⁹ czy obowiązek działania na rzecz przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją³⁰⁰. Mowa w tym kontekście także o zakazie wydania wyroku oparte- go na normie niezgodnej z ustawą zasadniczą³⁰¹ czy potrzebie lub możliwości uzupełnienia przepisów o treść pominiętą³⁰². W tym miejscu nasuwa się jednak jedna uwaga. Wszystkie z powoływanych wypowiedzi określają, jak się wydaje, bardziej cele i konstytucyjne zadania sądu niż podstawę (normę) kompetencyjną upoważniającą sąd do podjęcia konkretnego działania – czy precyzyjniej – zareagowania przy użyciu konkretnego narzędzia.

To ma dla nas dość istotne znaczenie, jako że sam cel działania organów władzy publicznej (ich funkcja czy zadanie) samo w sobie nie przekłada się

²⁹⁸ Zob. np. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 168. Por. także: A. Ciżyńska, *op. cit.*, s. 344.

²⁹⁹ Zob. M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 131-132; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 36; M. Wiącek, *op. cit.*, s. 168.

³⁰⁰ Zob. A. Kustra, *op. cit.*, s. 211.

³⁰¹ Zob. M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 131-132.

³⁰² Zob. np. A. Kustra, *op. cit.*, s. 211. Por. także: J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 30; A. Ciżyńska, *op. cit.*, s. 344 i nn.

jeszcze na konkretną kompetencję. Taka jest konsekwencja konstytucyjnej zasady legalizmu³⁰³. Jeśli więc organ władzy publicznej, na przykład sąd, realizuje konstytucyjne cele i zadania poza zakresem swoich kompetencji, to należy uznać, że narusza w ten sposób prawo, w szczególności Konstytucję. Krótko rzecz ujmując, można powiedzieć, że konstytucyjny zakaz domniemywania kompetencji przekłada się na zakaz domniemywania form reakcji czy, ściślej rzecz ujmując, narzędzi, z których może skorzystać sąd w reakcji na pominięcie prawodawcze. Źródeł ostatniego z wymienionych zakazów można upatrywać również w art. 2 Konstytucji, a konkretniej, w zasadach zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadzie pewności i bezpieczeństwa prawnego³⁰⁴. Budowanie wspomnianego zaufania wymaga przecież tego, by prawo i proces jego stosowania były przewidywalne. Domniemywanie środków reakcji tę przewidywalność podważa.

Druga uwaga dotyczy z kolei uzupełniania regulacji (systemu) o treść pominiętą, o której, jak już wyżej sygnalizowano, także mówi się w doktrynie³⁰⁵. Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że ani art. 8 Konstytucji, ani jej art. 190 nie przyznaje sądom kompetencji prawotwórczych. I nie jest to kwestia dopuszczalnych różnic na poziomie wykładni. Po pierwsze dlatego, że wiąże nas zakaz stosowania rozszerzającej wykładni przepisów stanowiących źródło kompetencji władczych. Taki zakaz wynika z zasady legalizmu³⁰⁶, która dotyczy tak sądu, jak i każdego innego organu władzy publicznej. Skoro zatem Konstytucja we wskazanych przepisach nie przyznaje sądom kompetencji do uzupełnienia systemu prawnego w sposób wyraźny, to – kierując się zakazem stosowania rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych – należy uznać, że we wskazanych przepisach Konstytucja nie przyznaje sądom takiej kompetencji. Drugi argument na rzecz odrzucenia takiej interpretacji powołanych przepisów ustawy zasadniczej, która za dopuszczalne uznawała by sądowe uzupełnianie niekonstytucyjnych regulacji, to argument z ogólnie czy abstrakcyjnie ujmowanych granic wykładni przepisów Konstytucji. Jeśli przyjąć, że takie granice wyznacza wewnętrzna spójność regulacji konstytucyjnej³⁰⁷, to wskazana wyżej interpretacja art. 8 i art. 190 Konstytucji staje

³⁰³ Szerzej na temat tej zasady zob. M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 45.

³⁰⁴ Na temat tych zasad zob. *ibidem*, s. 29.

³⁰⁵ Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 211; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 30; A. Ciżyńska, *op. cit.*, s. 344 i nn.

³⁰⁶ Szerzej zob. P. Jabłońska, *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli...*, s. 28.

³⁰⁷ P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze...*, s. 151.

się niemożliwa do zaakceptowania. Takiej akceptacji stoją bowiem na przeszkodzie inne, acz podstawowe zasady konstytucyjne, w pierwszej kolejności zasada wyłączności ustawy jako konkretyzacja konstytucyjnej formuły podziału władzy (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 10 Konstytucji) i w jakiś sposób jeszcze ją wzmacniająca zasada zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 Konstytucji)³⁰⁸. Ujmując rzecz syntetycznie: skoro Konstytucja gwarantuje, że prawa i wolności konstytucyjne będą ograniczane jedynie przez demokratycznie legitymowany parlament (ustawodawcę), to trudno jest zaakceptować rozstrzyganie o tych prawach na podstawie tego, co sąd w systemie prawnym wykreował, choćby stanowiło to jedynie konstytucyjnie niezbędne uzupełnienie tego systemu. To z kolei prowadzi nas w stronę sformułowania wniosku o adresowanym do sądów zakazie korzystania z form reakcji prawotwórczej. Chodzi tu jedynie o posługiwanie się takimi narzędziami interpretacyjnymi czy kolizyjnymi, które nie mają wyraźnej podstawy prawnej, a których stosowanie faktycznie oznacza zmianę normatywną. W tym zakresie podmiotowe kryteria oceny konstytucyjnej dopuszczalności form reakcji na pominięcie prawodawcze w istocie pokrywają się z podmiotowymi kryteriami wypracowanymi na potrzeby skatalogowania środków sądowego stosowania kolizyjnego³⁰⁹.

³⁰⁸ Szerzej na ten temat zob. *ibidem*, s. 150-153.

³⁰⁹ Na temat tych kryteriów szerzej zob. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 49.

4. Model reakcji sądu na pominięcie prawodawcze

Reasumując poczynione wyżej uwagi, możemy wyróżnić dwa rodzaje kryteriów dla oceny konstytucyjnej dopuszczalności narzędzi czy inaczej form reakcji na pominięcie prawodawcze w procesie sądowego stosowania prawa. Po pierwsze, chodzi o kryteria przedmiotowe. Po drugie, o kryteria podmiotowe. Kryterium przedmiotowe to kryterium przydatności. Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że chodzi tu o poszukiwanie rozwiązań przydatnych do rozwiązania problemu niekonstytucyjności z powodu pominięcia prawodawczego. W tym zakresie oceniamy skuteczność tzw. środków sądowego stosowania kolizyjnego, czyli mechanizmów zmierzających do wyeliminowania problemu hierarchicznej niezgodności norm³¹⁰. Jak bowiem już ustaliliśmy, reakcja na pominięcie prawodawcze to reakcja na niekonstytucyjność prawa, dlatego reagując na pominięcie, poruszamy się w obszarze tzw. procesu stosowania kolizyjnego rozumianego jako możliwy etap procesu stosowania Konstytucji³¹¹. W tym kontekście źródło tego kryterium wyznaczają zasady nadrzędności i bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 Konstytucji). Można mówić o kryterium przedmiotowym jako o kryterium pozytywnym, bo uznanie przydatności środka jest warunkiem koniecznym do uznania jego konstytucyjnej dopuszczalności. Drugi rodzaj kryteriów, określony wyżej jako kryteria podmiotowe, to takie, które związane są z ustrojową pozycją podmiotu, ściślej, organu władzy publicznej reagującego na problem pominięcia prawodawczego. Nie wszystkie środki przydatne dla rozwiązania problemu pominięcia mogą być, jak sygnalizowano już wyżej, uznane za środki konstytucyjnie dopuszczalne. Sąd, tak jak każdy inny organ władzy publicznej, obowiązany jest działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, co zmusza nas do rezygnacji z rozwiązań (reakcji), które wprawdzie uznajemy za przydatne (skuteczne) do rozwiązania problemu pominięcia, czy ściślej, niekonstytucyjności prawa, ale które wykraczają poza kompetencje sądów. Z tego powodu możemy mówić tu o kryteriach podmiotowych jako o kryteriach negatywnych, bo mających eliminować reakcje nielegalne.

Oczywiście same kryteria nie rozwiązują problemu z udzieleniem odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jakiej reakcji wymaga od sądu obecnie obowiązująca Konstytucja, wtedy gdy identyfikuje on problem pominięcia

³¹⁰ Zob. *ibidem*, s. 31-32.

³¹¹ O takim rozumieniu pojęcia stosowania kolizyjnego szerzej zob. *ibidem*.

prawodawczego. W doktrynie także nie znajdujemy wyraźnej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Tak zwane procesowe skutki wyroków, w których Trybunał Konstytucyjny stwierdza pominięcie prawodawcze, choć dostrzegane, nie były dotychczas przedmiotem szczegółowych rozważań. Skutki te są najczęściej widziane jako sporne, złożone lub stanowiące przedmiot wątpliwości³¹². Jak również już podnoszono, brakuje w tym zakresie spójnych rozwiązań³¹³. Ogólny charakter dotychczasowych refleksji na ten temat wiąże się prawdopodobnie z tym, że były one sygnalizowane, czasem oceniane, właściwie wyłącznie przez pryzmat systemowych skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego³¹⁴. Wszak, jak już zresztą sygnalizowano, osią, wieloletniego już, doktrynalnego sporu wokół tematu pominięć prawodawczych było ustalenie tego, czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdza pominięcie, wywołuje zmianę normatywną czy rodzi jedynie skutek zobowiązujący³¹⁵. Z kolei w głównym nurcie doktrynalnych rozważań na temat stosowania kolizyjnego nie podnoszono raczej problemu pominięcia prawodawczego. Stąd aktualne pozostaje pytanie o to, jakiej reakcji wymaga od sądu Konstytucja, wtedy gdy identyfikuje on problem niekonstytucyjności wynikający z pominięcia prawodawczego.

Próba zrekonstruowania modelowego rozwiązania, a ściślej rzecz biorąc, modelowej reakcji sądu na pominięcie prawodawcze na podstawie i w ramach obecnych rozwiązań konstytucyjnych, prowadzi nas w stronę stosowania kolizyjnego. Jak bowiem starano się wykazać, reakcja na pominięcie prawodawcze to nic innego jak reakcja na problem niekonstytucyjności przepisu lub normy prawnej. Ta ostatnia zaś, zgodnie z terminologią przyjętą w doktrynie prawa konstytucyjnego, odbywa się w ramach tzw. stosowania kolizyjnego, czyli formy lub etapu w procesie bezpośredniego stosowania Konstytucji. Odwołując się zatem w tym miejscu do konstytucyjnego modelu sądowego stosowania kolizyjnego zrekonstruowanego w ramach ustaleń już wcześniej poczynionych³¹⁶, można wyróżnić pięć środków sądowego stosowania kolizyjnego, które stanowią konstytucyjnie dopuszczalne formy sądowej reakcji na problem niekonstytucyjności: pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, regułę

³¹² Zob. m.in. M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 132; J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 20-21. Por. także: M. Wiącek, *op. cit.*, s. 166-167.

³¹³ Zob. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 20-21.

³¹⁴ Chodzi o skutki, jakie wyrok Trybunału rodzi dla systemu prawa obowiązującego.

³¹⁵ Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 211 i nn.

³¹⁶ Wykorzystuję tu ustalenia poczynione w pracy magisterskiej. Zob. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 73 i nn.

kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*, a także trzy normy kolizyjne, które znajdują swoje normatywne podstawy, odpowiednio, w art. 178 ust. 1 oraz w art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Powstaje mimo wszystko pytanie o to, czy cechy pominięcia prawodawczego jako jednej z przyczyn niekonstytucyjności prawa nie modyfikują nam w jakiś sposób katalogu środków sądowego stosowania kolizyjnego. Innymi słowy, czy wszystkie z wymienionych środków są odpowiednią czy, precyzyjniej to ujmując, przydatną formą reakcji na taką niekonstytucyjność, która wynika z pominięcia prawodawczego. Otóż wydaje się, że nie. Uwzględniając wszystko, co zostało już wyżej powiedziane o znaczeniu pominięcia, należałoby bowiem uznać, że niekonstytucyjność prawa wywołana przez pominięcie prawodawcze to nie jest klasycznie pojmowana sprzeczność norm prawnych, ale raczej niezgodność standardów³¹⁷. Za nieprzypadkową, a w każdym razie znajdującą pewne teoretyczne uzasadnienie, można w tym zakresie uznać praktykę orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi o to, że gdy Trybunał stwierdzał pominięcie, wzorcem kontroli konstytucyjności była najczęściej ogólna zasada konstytucyjna, nie reguła, na co zresztą wskazywano w doktrynie³¹⁸. Skoro problem pominięcia prawodawczego polega na tym, że ustawodawca (prawodawca) niedostatecznie skonkretyzował zasady konstytucyjne wskutek nieuwzględnienia konstytucyjnych wytycznych, to trudno doszukiwać się w relacji na linii przedmiot – wzorzec kontroli konstytucyjności czegoś, co określamy mianem symetrii treściowej. Taka symetria, niezależnie od tego, że rzadko występuje w przypadku niekonstytucyjności prawa³¹⁹, w przypadku niekonstytucyjności wywołanej pominięciem z zasady nie zachodzi. Jakie to ma znaczenie z perspektywy pytania o adekwatność – czy inaczej – przydatność środków stosowania kolizyjnego? Istotne, bo faktycznie wykluczające jeden z tych środków. Chodzi tu o regułę *lex superior*. Jeśli jej stosowanie wymaga tzw. symetrii treściowej i jako takie ograniczone jest do przykładów klasycznie rozumianej sprzeczności norm³²⁰, a ta nie występuje w przypadku niekonstytucyjności spowodowanej pominięciem pra-

³¹⁷ Por. M. Wojciechowski, *Stwierdzane niezgodności norm wyższego i niższego rzędu a pojęcia niezgodności norm*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 104, s. 139 i nn.; S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10, s. 14-15.

³¹⁸ Zob. A. Kuśtra, *op. cit.*, s. 207.

³¹⁹ Por. J. Podkowik, *Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 11.

³²⁰ Zob. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 62-64, 76. Por. także: J. Podkowik, *Sądy wobec niekonstytucyjnych...*, s. 11. Inaczej zob. A. Grabowski, *Konstytucja RP*

wodawczym, to należy stwierdzić, że reguła *lex superior* nie ma zastosowania do niekonstytucyjności spowodowanej pominięciem. Po prostu nie jest ona środkiem przydatnym dla rozwiązania takiego problemu, którego powodem jest pominięcie prawodawcze.

Co wobec tego powinien zrobić sąd, wtedy gdy ma do czynienia z pominięciem prawodawczym? Jak zareagować? Zasadniczo są tu cztery możliwości. Chodzi o wyżej wymienione środki sądowego stosowania kolizyjnego. Po odrzuceniu reguły *lex superior* zostają normy kolizyjne z art. 178 ust. 1 oraz art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, a uzupełniającą możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Akceptując utrwalone stanowisko Trybunału, zgodnie z którym pytanie prawne w rozumieniu art. 193 Konstytucji ma charakter subsydiarny³²¹, należy uznać, że w przypadku, gdy pojawia się problem niekonstytucyjności przepisu lub normy prawnej wynikającej z pominięcia prawodawczego, sąd w pierwszej kolejności powinien wyczerpać możliwości wynikające z norm kolizyjnych. Jeśli przepis (lub norma) obciążony wadą pominięcia jest przepisem (normą) rangi podstawowej, wtedy sąd może odmówić jego zastosowania na podstawie art. 178 ust. 1 Konstytucji. Taka interpretacja wskazanego przepisu nie budzi większych kontrowersji w polskiej doktrynie³²². Trudniejsza sytuacja powstaje wówczas, gdy obciążony wadą niekonstytucyjności z powodu pominięcia prawodawczego przepis (norma prawna) jest rangi ustawy. Wtedy zostaje możliwość skorzystania z art. 91 ust. 2 lub 3 Konstytucji pod warunkiem symetrii treściowej wzorców kontroli. Chodzi tutaj o symetrię treściową pomiędzy przepisami ustawy zasadniczej a przepisami umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub prawa stanowionego przez organizację międzynarodową w takim rozumieniu czy znaczeniu, jakie ustrojodawca zaprojektował w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Uwzględniając podobieństwo konstytucyjnych, międzynarodowych i ponadnarodowych regulacji prawnoczwolniczych, można powiedzieć, że wspomniana tu symetria jest jak najbardziej możliwa. Bezskuteczne wyczerpanie tych możliwości, jakie wynikają z wymienionych norm kolizyjnych, aktualizuje podstawę do skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.

jako *lex superior* względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa), „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 45-50.

³²¹ Szerzej na temat stanowiska Trybunału Konstytucyjnego i powodów jego akceptacji zob. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 68-70.

³²² Por. np. B. Naleziński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 536-537.

5. Podsumowanie

Wracając do pytania o to, jakiej reakcji wymaga od sądu obecnie obowiązująca Konstytucja, gdy identyfikuje on problem pominięcia prawodawczego, tytułem podsumowania należy stwierdzić, że chodzi o zareagowanie na niekonstytucyjność w ramach procesu tzw. stosowania kolizyjnego. Modelowo Konstytucja wyposaża sąd orzekający w cztery formy reakcji – czy inaczej – narzędzia pozostające do wykorzystania w ramach sądowej reakcji na problem pominięcia prawodawczego. Są to, kolejno, trzy normy kolizyjne, mające swe normatywne podstawy odpowiednio w art. 178 ust. 1 i art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji). Wobec uznania stanowiska Trybunału na temat subsydiarności pytania prawnego normy kolizyjne mają pierwszeństwo w razie identyfikacji problemu pominięcia.

Ogólny przebieg rozumowania był tu następujący. Pominięcie prawodawcze należy postrzegać jako jedną z możliwych przyczyn stanu niekonstytucyjności prawa (przepisu prawnego lub normy prawnej). Wobec tego należy przyjąć, że identyfikacja pominięcia wywołuje zasadniczo takie skutki, jakie implikuje identyfikacja niekonstytucyjności prawa. Prostą konsekwencją tego poglądu jest z kolei twierdzenie, że reakcja na pominięcie prawodawcze to w istocie reakcja na niekonstytucyjność i jako taka powinna odbywać się w ramach tzw. stosowania kolizyjnego. W przedstawionym ujęciu model sądowej reakcji na pominięcie jest zmodyfikowanym modelem sądowego stosowania kolizyjnego opartym na dwóch rodzajach kryteriów. Chodzi tu o przedmiotowe i podmiotowe kryteria oceny dla konstytucyjnej dopuszczalności włączenia określonych mechanizmów w poczet katalogu sądowych form reakcji na pominięcie. O ile kryterium przedmiotowe pozostaje związane z samym problemem pominięcia prawodawczego i obejmuje przydatność (skuteczność) w rozwiązaniu problemu, o tyle kryteria podmiotowe są już związane z pozycją sądu jako podmiotu reagującego na pominięcie. Obejmują one zakaz domniemywania form reakcji na pominięcie i zakaz korzystania z prawotwórczych form reakcji.

Część 3

Reakcje na pominięcie prawodawcze
w świetle Konstytucji RP
(wyniki oceny)

1. Uwagi wprowadzające

Celem tej części opracowania jest zanalizowanie dotychczasowej praktyki radzenia sobie z problemem pominięcia prawodawczego w procesie sądowego stosowania prawa. Ściślej rzecz ujmując: chodzi o przeanalizowanie praktyki opisanej w pierwszej części pracy przez pryzmat wzorca normatywnego i jednocześnie konstytucyjnego, który został szczegółowo przedstawiony w drugiej części książki. Poniższe rozważania zostały spięte klamrą jednego pytania o to, jak w świetle obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej należy ocenić sądowe reakcje na pominięcie prawodawcze oraz rekomendacje, których udzielał sądom w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny. Przedstawiono tutaj wyniki oceny przeprowadzonej na drodze konfrontacji empirycznego obrazu sądowych reakcji na pominięcia i trybunalskich rekomendacji w sprawie tych reakcji z normatywnym i konstytucyjnym obrazem obu tych elementów. Uściślając, można powiedzieć, że praktyka obejmująca narzędzia i formy reakcji na pominięcie prawodawcze, zarówno te stosowane przez sądy, jak i te zalecane przez Trybunał, zostanie poddana ocenie z wykorzystaniem ram wyznaczonych przez obecnie obowiązującą Konstytucję, w tym z użyciem kryteriów składających się na konstytucyjny model sądowej reakcji na pominięcie.

Wyniki analizy zostały przedstawione w następującej formie. Poniżej zaprezentowano uwagi dotyczące, odpowiednio, rekomendacji Trybunału Konstytucyjnego i reakcji podejmowanych przez sądy. Uwagi te koncentrują się na zastrzeżeniach oraz sugestiach. Chodzi o zastrzeżenia do dotychczasowej praktyki radzenia sobie z problemem pominięcia prawodawczego (empirycznego obrazu), formułowane z perspektywy ram konstytucyjnych (normatywnego obrazu). Z tej perspektywy poczyniono również kilka uwag o charakterze sugestii pod adresem praktyki.

2. Rekomendacje Trybunału Konstytucyjnego a Konstytucja

Przyjmując perspektywę ram, jakie wyznacza obecnie obowiązująca Konstytucja, należy stwierdzić, że empiryczny obraz rekomendacji i zaleceń udzielanych sądom w sprawie problemu pominięć prawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny budzi pewne wątpliwości w co najmniej trzech punktach.

Pierwsza rzecz, do której można mieć zastrzeżenia, to wewnętrzna nieśpójność stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie skutków procesowych, jakie wywołują wyroki, w których przyczyną stwierdzonej przez Trybunał niezgodności z Konstytucją jest pominięcie prawodawcze. Rekomendacje trybunalskie w tym zakresie są nie tylko zróżnicowane, ale wzajemnie się wykluczają. Skala rozpiętości obejmuje bowiem zalecenia, poczynwszy od dalszego stosowania przepisów, co do których Trybunał stwierdził ich niekonstytucyjność, przez niestosowanie tych przepisów w związku z uwzględnieniem derogacji jako skutku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, aż po próbę stosowania wspomnianych przepisów w sposób zapewniający ich zgodność z Konstytucją³²³. Ostatnie zalecenie to nic innego jak rekomendacja uzupełnienia systemu prawa, do czego jeszcze wrócimy, i jako takie leży na przeciwnym biegunie w porównaniu z rekomendacją niestosowania przepisów, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją i derogowane wskutek wyroku Trybunału. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat procesowych skutków zidentyfikowania pominięcia prawodawczego są więc wyraźnie niekonsekwentne, a dodatkowo często także niejasne³²⁴, by nie powiedzieć, enigmatyczne. Chodzi tu przede wszystkim o praktykę tzw. zaszywania przez Trybunał interesujących nas rekomendacji w wypowiedzi na temat systemowych skutków wyroku, w którym stwierdził on pominięcie³²⁵. Takie „zaszywanie” trudno rozkodować, jeśli uwzględnić, że, przynajmniej w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ma prostej konsekwencji – czy precyzyjniej – zależności między typem (rodzajem) udzielanej przez Trybunał rekomendacji a jego stanowiskiem co do skutku, jaki sam wyrok rodzi w systemie prawa³²⁶. Opisane podejście Trybunału Konstytucyjnego musi wywoływać zastrzeżenia, jako że rodzi wysoki

³²³ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 24-38.

³²⁴ Por. *ibidem*, s. 34 i nn.

³²⁵ Zob. *ibidem*, s. 26-27.

³²⁶ Zob. *ibidem*, s. 33.

poziom niepewności co do tego, co teoretycznie powinien i w praktyce może zrobić sąd w razie konieczności zareagowania na problem pominięcia prawodawczego. Uwzględniając, że z orzecznictwa Trybunału nie sposób wyczytać, która z rekomendowanych, a podkreślmy, wzajemnie wykluczających się reakcji na pominięcie, jest zdaniem Trybunału zgodna z Konstytucją³²⁷, trudno poważnie mówić o pewności procesu sądowego stosowania prawa (sądowego stosowania Konstytucji) czy też budować zaufanie jednostki do organów stosujących prawo.

W tym miejscu można sformułować kontrargument mówiący, że określanie czy wyjaśnianie szczegółowo tego, jakie to możliwości interpretacyjne i kolizyjne może wykorzystać sąd, wtedy gdy napotyka problem pominięcia prawodawczego, nie należy do zadań Trybunału Konstytucyjnego. Wszak uzasadnienie orzeczenia Trybunału nie ma charakteru wiążącego³²⁸, a to, co powinno zostać przez Trybunał uzasadnione (wyjaśnione w treści pisemnego uzasadnienia) to powody stwierdzonej zgodności bądź niezgodności z Konstytucją. Innymi słowy, w odniesieniu do pisemnego uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest jedynie wytłumaczyć to, dlaczego wynik kontroli konstytucyjności, który znamy już po lekturze samej sentencji, jest taki, a nie inny. Przekonujący jest również w tym zakresie pogląd, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do udzielania sądom wiążących wskazówek aplikacyjnych³²⁹.

Jednocześnie, skoro Trybunał Konstytucyjny formułuje swoje rekomendacje co do sądowych reakcji na pominięcie na zasadzie wskazywania organom stosującym prawo ich powinności lub obowiązków konstytucyjnych³³⁰, to, uwzględniając tutaj rolę interpretatora Konstytucji, którą odgrywa Trybunał³³¹, można byłoby oczekiwać od niego bardziej precyzyjnych wypowiedzi na temat treści tych powinności czy obowiązków, a na pewno nie formułowania powinności (obowiązków), które się wzajemnie wykluczają. Uzasadnienie takiego oczekiwania umacnia przekonanie samego Trybunału, że procesowe skutki stwierdzenia przezeń pominięcia prawodawczego wynikają z art. 190 Konstytucji³³². Przekonujący wydaje się w tym kontekście również pogląd, że wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat procesowych skutków

³²⁷ Por. *ibidem*, s. 39.

³²⁸ Por. *ibidem*, s. 23. Podobnie zob. M. Wiącek, *op. cit.*, s. 167.

³²⁹ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 23-24.

³³⁰ Zob. *ibidem*, s. 38.

³³¹ Por. P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek...*, s. 260.

³³² Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 36.

jego orzeczeń mogłyby być przydatne w perspektywie ujednolicania wykładni Konstytucji³³³. Mogłyby, bo niestety nie są, jeśli uwzględnić, że interesujące nas wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zmierzają w przeciwnych kierunkach lub są formułowane przez Trybunał w sposób enigmatyczny. Tymczasem wskazywane ujednolicenie wykładni należałoby uznać za pozytywny, a nawet pożądaný skutek, jeśli przyjąć perspektywę konstytucyjnego wymogu działania organów władzy publicznej na rzecz wzmocnienia pewności prawa czy budowania przez te organy zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Za podjęciem jakiegoś działania na rzecz pewnego ujednolicenia wykładni czy stosowania Konstytucji przemawiałaby również konstytucyjna zasada równości i prawo do równego traktowania (art. 32 Konstytucji).

Szczególne zastrzeżenia budzi to, że Trybunał Konstytucyjny udziela różnych rekomendacji w jednym wyroku. Chodzi tu o praktykę rekomendowania różnych reakcji z powołaniem na tzw. przywilej korzyści³³⁴. Do takiej praktyki można mieć zastrzeżenia z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że zróżnicowanie, którego dokonuje w tym zakresie Trybunał, bazuje na koncepcji, która nie ma jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie³³⁵, i jako taka budzi poważne wątpliwości z perspektywy zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). To, że Trybunał Konstytucyjny kontroluje legalność, w tym konstytucyjność działania innych organów, w żaden sposób nie zwalnia go z obowiązku działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Przeciwnie, można, a nawet należałoby od Trybunału oczekiwać szczególnego przywiązania do obowiązków, jakie ciążą na wszystkich organach z mocy powołanej zasady. Jeśli Trybunał Konstytucyjny ma być strażnikiem Konstytucji³³⁶, to sam powinien działać w granicach przez nią wyznaczonych. Drugim powodem zastrzeżeń wobec trybunalskiej praktyki różnicowania rekomendacji z powołaniem na przywilej korzyści jest ocena potencjalnych konsekwencji tej praktyki przez pryzmat zasady równości oraz prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji). Trzeba mieć świadomość, że takie zróżnicowanie może prowadzić do odmiennego traktowania jednostek-stron toczących się postępowań sądowych. Analizując to z perspektywy zasady równości, trzeba zauważyć, że koncepcja udzielania „premií za aktywność” sądowi pytającemu jest co najmniej wątpliwa. Jej konsekwen-

³³³ Zob. *ibidem*, s. 24.

³³⁴ Por. *ibidem*, s. 37-38.

³³⁵ Por. m.in. M. Florczak-Wątor, „Przywilej korzyści” w orzecznictwie..., s. 47.

³³⁶ Por. m.in. P. Tuleja, *Geneza, rozwój i upadek...*, s. 271.

cją jest, a na pewno może być – przy założeniu, że rekomendacja Trybunału nie ma charakteru wiążącego – różnicowanie sytuacji podmiotów (jednostek, stron postępowania) w zależności od tego, czy sąd orzekający w ich sprawie skierował pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, a dodatkowo, kiedy to uczynił i z jakim skutkiem (skutecznością). Tymczasem warto uwzględnić, że jednostka jako strona toczącego się postępowania generalnie nie ma wpływu na to, czy sąd zdecyduje się z pytaniem prawnym wystąpić³³⁷, ani tym bardziej na to, czy dochowa wszystkich wymogów proceduralnych związanych z wystąpieniem do Trybunału w trybie wspomnianego pytania. Powstaje tutaj zatem pytanie o to, czy jednostka powinna ponosić negatywne konsekwencje z tytułu ewentualnego zaniechania po stronie sądu lub uchybienia przezeń wymogom formalnym (proceduralnym). Jednym słowem, naprawdę trudno zrozumieć to, dlaczego to fakt wystąpienia bądź niewystąpienia z odpowiednim pytaniem przez sąd orzekający w naszej sprawie jest uznawany przez Trybunał za relewantny dla ustalenia stanu prawnego, na podstawie którego ten sam sąd powinien orzec o naszych prawach lub wolnościach.

Drugą z zasadniczych kwestii, które budzą zastrzeżenia, jest trzeci typ (rodzaj) rekomendacji udzielanej przez Trybunał Konstytucyjny sądom. Chodzi tu o zalecenia – czy inaczej – sugestie Trybunału obejmujące „stosowanie przepisu w sposób urzeczywistniający nadrzędność Konstytucji i konstytucyjnych standardów praw jednostki”³³⁸. Nominalnie Trybunał Konstytucyjny rekomenduje w tym zakresie sądom wykorzystanie środków interpretacyjnych lub kolizyjnych w celu poradzenia sobie z problemem pominięcia prawodawczego. Faktycznie jest to nic innego jak rekomendowanie sądom uzupełnienia systemu prawa obowiązującego.

Problemy z tą rekomendacją są następujące.

Przede wszystkim nie jest jasne to, o jakie dokładnie interpretacyjne możliwości ma chodzić. Stosunkowo często Trybunał wskazuje prócz tego jedynie ogólny cel zabiegów interpretacyjnych³³⁹, zatem nie bardzo wiadomo, co dokładnie miałyby zrobić z zastanym problemem sąd, tzn. jakie narzędzia zastosować w celu poradzenia sobie z tym problemem. I znów można tu kontrargumentować, że nie taka jest funkcja uzasadnienia do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał ma w nim tylko przedstawić racje, które

³³⁷ Por. B. Naleziński, *op. cit.*, s. 577.

³³⁸ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 32 i nn.

³³⁹ Zob. *ibidem*, s. 34.

przemawiają za takim, a nie innym wynikiem kontroli, a nie szczegółowo tłumaczyć sądom czy innym organom władzy publicznej, jak należy stosować Konstytucję. Co do zasady taka argumentacja wydaje się słuszna. Ponownie jednak, uwzględniając, że Trybunał Konstytucyjny swoje rekomendacje formułuje na zasadzie wskazywania czy identyfikowania konstytucyjnych powinności lub obowiązków sądów i innych organów stosujących prawo, od interpretatora Konstytucji można, jak się wydaje, oczekiwać, że skoro już mówi o konstytucyjnych powinnościach lub obowiązkach sądu, to powie również to, jaka jest treść tych obowiązków. Innymi słowy, że wskaże nam również drogę do ich zrealizowania.

Kolejny i znacznie ważniejszy problem z analizowaną tu rekomendacją jest taki, że środki interpretacyjne są generalnie nieprzydatne do rozwiązania problemu pominięcia prawodawczego³⁴⁰ i jako takie nie spełniają kryterium przedmiotowego, o którym była już szerzej mowa w poprzedniej części książki. Problem pominięcia trudno bowiem rozwiązać, poruszając się na płaszczyźnie interpretacyjnej. Trybunał mówi w tym kontekście o próbach czy konieczności współstosowania z Konstytucją wadliwej regulacji z wykorzystaniem środków interpretacyjnych w ramach wykładni systemowej, a także, że możliwe i konieczne jest stosowanie przepisu w zgodzie z Konstytucją³⁴¹.

Choć przedstawiona tu „ścieżka interpretacyjna” była w doktrynie odnotowywana i raczej aprobowana³⁴², to – uwzględniając powyższe uwagi – należy stwierdzić, że nie jest to właściwa droga rozwiązania problemu pominięcia prawodawczego. I to niezależnie od tego, jaką koncepcję systemowego skutku wyroku Trybunału przyjmiemy. W świetle pierwszej (skutek zobowiązujący) stan prawny nie ulega zmianie, zaś w świetle drugiej (skutek derogacyjny) ule-

³⁴⁰ Tu i poniżej wykorzystuję szerzej swoje wcześniejsze ustalenia poczynione w związku z analizą problematyki skutków wyroków TK stwierdzających pominięcia prawodawcze, wykładni prokonstytucyjnej w procesie sądowego stosowania prawa i sądowego stosowania kolizyjnego. Poszczególne tezy, które poniżej są stawiane, przedstawiałam już we wcześniejszych pracach. Zob. P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze...*, s. 150-153; eadem, *Wykładnia prokonstytucyjna w procesie sądowego stosowania prawa – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 7-8, s. 140-141; eadem, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 58-60.

³⁴¹ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 33 i nn.

³⁴² Por. np. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 30, 36; M. Florczak-Wątor, *Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dla sprawy, w której zastosowano pytanie prawne. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. K. Urbaniak, Poznań 2018, s. 211-214, *Monografie Prawnicze*; eadem, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania...*, s. 119 i nn. Por. także: M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 131-132.

ga, ale przecież nie w taki sposób, który zapewnia stan zgodności z Konstytucją. Tymczasem, skoro pominięcie prawodawcze oznacza, że ustawodawca (prawodawca) czegoś nie uwzględnił, choć powinien był, i z tego powodu Trybunał mocą swojego wyroku stwierdza, że czegoś w systemie prawa obowiązującego brakuje, to należy uznać, że rozwiązanie problemu pominięcia wymaga pozytywnej zmiany normatywnej. Wymaga bowiem uzupełnienia tego, czego w systemie brakuje. Cała rzecz w tym, że tego rodzaju zmiana (uzupełnienie) nie jest prawnie możliwa wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego³⁴³, przynajmniej *de lege lata*. Jeśli więc Trybunał wydaje wyrok, w którym stwierdza pominięcie prawodawcze, to tym samym potwierdza, że tego, czego w systemie brakuje, nie można zrekonstruować za pomocą narzędzi interpretacyjnych. Trybunalska ingerencja działa tu na zasadzie *ultima ratio* i ma ona stymulować ustawodawcę do odpowiedniej (pozytywnej) zmiany normatywnej przez wyeliminowanie regulacji prawnej obciążonej wadą pominięcia, ale sama w sobie uzupełnić tej regulacji, naprawiając w ten sposób błąd ustawodawcy, nie może, co zresztą Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie, acz również niekonsekwentnie, podkreślał³⁴⁴.

Skoro problemu pominięcia nie można rozwiązać interpretacyjnie, bo trudno jest wyinterpretować z systemu coś, co do czego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tego w systemie prawnym nie ma, choć z perspektywy Konstytucji być powinno, to należy uznać, że rekomendacje Trybunału są niczym innym jak zaleceniem sądowego uzupełniania systemu prawa obowiązującego. Z grupy narzędzi interpretacyjnych wspomniane kryterium ogólnej przydatności spełnia jedynie wykładnia prawotwórcza³⁴⁵. I podzielam tu doktrynalny pogląd, zgodnie z którym możliwości, a precyzyjniej: dopuszczalności stosowania tego rodzaju wykładni nie należy odrzucać *a limine*, ale raczej oceniać w perspektywie konstytucyjnej³⁴⁶, przy czym w świetle tzw. kryteriów negatywnych, zrekonstruowanych w poprzedniej części pracy, trudno uznać ten środek za dopuszczalne narzędzie radzenia sobie z problemem pominięcia. Interpretacyjne uzupełnianie systemu to nic innego jak faktyczna

³⁴³ Zob. P. Jabłońska, *Pominięcie prawodawcze...*, s. 149. Podobnie także: P. Radziejewicz, *Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 187. Odmienne: M. Wiącek, *op. cit.*, s. 168.

³⁴⁴ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 26 i nn. Por. także: J. Podkowiak, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 22.

³⁴⁵ Por. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 58-60.

³⁴⁶ Tak odczytuję uwagi Piotra Tuleja. Szerzej na ten temat zob. P. Tuleja, *Wykładnia konstytucji a zasada podziału władzy*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. 3, red. M. Granat, Warszawa 2020, s. 217.

pozytywna zmiana normatywna, która na poziomie stosowania prawa, w tym stosowania kolizyjnego, pozostaje konstytucyjnie niedopuszczalna. Po pierwsze dlatego, że tego rodzaju zmiana podważałaby jedną z podstawowych gwarancji naszych praw konstytucyjnych, jaką jest zobowiązanie państwa (jego organów) do tego, że prawa i wolności konstytucyjne będą ograniczane tylko przez parlament jako podmiot do tego demokratycznie legitymowany (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Po drugie zaś dlatego, że dopuszczenie wprowadzania tego rodzaju zmian przez sądy prowadziłoby do chaosu prawnego, podnosząc poziom zagrożenia niezasadnym odmiennym traktowaniem podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji procesowej.

W tym kontekście trudno również nie ulec wrażeniu, że Trybunał Konstytucyjny, udzielając analizowanej tu rekomendacji, niejako przerzuca odpowiedzialność za problem pominięcia, a precyzyjniej rzecz ujmując, za rozwiązanie tego problemu, na sądy. Sam Trybunał wielokrotnie wykluczał możliwość uzupełnienia systemu mocą swojego wyroku, powołując się w tym zakresie na paradygmat negatywnego ustawodawcy³⁴⁷. Nie dostrzega jednocześnie problemu czy konstytucyjnej przeszkody w tym, aby sądy samodzielnie ten system uzupełniały. Więcej, takie działanie *de facto* im zaleca. Trudno zatem zrozumieć rozumowanie Trybunału, uwzględniając, że jego pozycja wobec ustawodawcy jest znacznie silniejsza niż w przypadku sądów. Skoro Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji prawodawczych, nawet gdy chodzi o normy konstytucyjnie wymagane czy pożądane³⁴⁸, to kompetencji takiej tym bardziej nie mają sądy.

Można tu ponownie sformułować argument, że rekomendacje Trybunału nie mają charakteru wiążącego i *prima facie* trudno zaprzeczyć, że tak właśnie jest. Stąd nawet jeśli Trybunał Konstytucyjny nie ma racji, udzielając analizowanej rekomendacji, nie rodzi to jeszcze bezpośredniej szkody. Sądy zasadniczo mogą przecież trybunalskie rekomendacje pominać. W tym miejscu pojawiają się jednak pewne wątpliwości. Jakkolwiek nie budzi zastrzeżeń teza, że formalnie uzasadnienie nie ma mocy wiążącej, to nie jest tak, że to, co mówi Trybunał w uzasadnieniu nie ma dla sądu znaczenia praktycznego. Rekomendacje interpretacyjnego rozwiązania problemu pominięcia prawodawczego prowokują bowiem do postawienia pytania o to, jaki jest stosunek tych rekomendacji do innej tezy Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie tezy

³⁴⁷ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 26 i nn. Por. także: J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 22.

³⁴⁸ Por. m.in. P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 187; idem, *Kontrola konstytucyjności zaniechań...*, s. 7 i nn.

o subsydiarności pytania prawnego. Formułując tę ostatnią, Trybunał przyjmował, że środki – czy inaczej – narzędzia interpretacyjne mają pierwszeństwo przed wystąpieniem z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego³⁴⁹. Wystąpienie z pytaniem z pominięciem tych środków oznacza brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej, a w konsekwencji również konieczność umorzenia postępowania przed Trybunałem z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. Widać tu zatem wyraźnie problem wewnętrznej sprzeczności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, która niestety może przekładać się na skuteczność działań sądów. Chodzi tu o skuteczność ewentualnych (dalszych) pytań prawnych do Trybunału. Skoro bowiem sąd pytający w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego czyta, że mimo stwierdzonej przez Trybunał niekonstytucyjności, do czasu interwencji ustawodawcy problem można rozwiązać narzędziami interpretacyjnymi, w tym wykładnią prokonstytucyjną, to istnieje prawdopodobieństwo, że następnym razem wystąpi do Trybunału z pytaniem z pominięciem samodzielnego zastosowania tego rodzaju narzędzi. Trudno bowiem zrozumieć, dlaczego pominięcie tych narzędzi miałoby dla sądu oznaczać niedopuszczalność wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, skoro, jak twierdzi Trybunał, udzielając analizowanej rekomendacji, można stosować te narzędzia w czasie następującym po tym, jak Trybunał Konstytucyjny wyda wyrok negatywny. Podobnie jasne wydaje się, że znajomość i zastosowanie się do rekomendacji mówiących, że z pytaniem prawnym do Trybunału występujemy dopiero wtedy, gdy wykorzystamy interpretacyjne możliwości rozwiązania problemu kolizji, podważa możliwość wykorzystania w procesie sądowego stosowania prawa tej rekomendacji Trybunału, którą znajdujemy w uzasadnieniu wyroków, gdzie zidentyfikowano pominięcie prawodawcze. W tym kontekście to, co mówi Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu może mieć dla sądu pewne negatywne konsekwencje, zarówno w razie przyjęcia i stosowania się do udzielanej przez Trybunał rekomendacji, jak i w razie jej pominięcia.

Trzecia kwestia, która budzi zasadnicze zastrzeżenia, to niezdecydowanie – lub może precyzyjniej – rozchwianie poglądów Trybunału Konstytucyjnego w sprawie systemowych skutków wyroków, w których pojawia się problem pominięcia prawodawczego. Chodzi o odpowiedź na pytanie o to, czy i ewentualnie w jakim zakresie wyrok, w którym Trybunał stwierdza pominięcie, wywołuje zmianę normatywną. Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie udziela spójnej odpowiedzi na to pytanie, ale więcej, ponownie udziela

³⁴⁹ Zob. m.in. postanowienie TK z 25.11.2015 r., P 55/14, OTK ZU 10A/2015, poz. 180.

odpowiedzi wzajemnie się wykluczających, opowiadając się raz za skutkiem derogacyjnym, raz za skutkiem zobowiązującym³⁵⁰.

Chwiejność poglądów Trybunału w sprawie tzw. systemowych skutków wyroku, w którym stwierdzono pominięcie prawodawcze, była wielokrotnie już w doktrynie prawa konstytucyjnego odnotowywana i komentowana³⁵¹, przy czym komentarze przedstawicieli doktryny koncentrowały się raczej wokół tego, który pogląd Trybunału jest trafny, jako znajdujący konstytucyjne podstawy czy uzasadnienie. Można powiedzieć, że niestabilność stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w interesującej nas kwestii przeniosła się na grunt doktrynalny, dzieląc przedstawicieli naszej doktryny na zwolenników koncepcji skutku derogacyjnego³⁵² i zwolenników uznania, że wyrok o pominięciu rodzi skutki wyłącznie zobowiązujące³⁵³.

Pozostawiając na razie na boku kwestię dotyczącą tego, która z tych koncepcji jest trafna, należy stwierdzić, że samo rozchwianie poglądów Trybunału na tę sprawę jest konstytucyjnie kosztowne czy, mówiąc wprost, szkodliwe. Trzeba mieć bowiem na uwadze powiązanie systemowych skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ze skutkami procesowymi. Trybunał wydaje się to uwzględniać, choć również, i ponownie, czyni to niekonsekwentnie³⁵⁴. Trudno stosować prawo bez ustalenia tego, jakie prawo obowiązuje, tymczasem z tym ostatnim jest właśnie problem. Opowiadanie się dość swobodnie, by nie powiedzieć dowolnie, raz za skutkiem X, raz za skutkiem Y bez wątpienia utrudnia sądom ustalenie treści prawa obowiązującego. Nie bardzo bowiem wiadomo, na jakiej podstawie Trybunał Konstytucyjny opiera to zróżnicowane podejście. Wybór stanowiska co do systemowych skutków wyroku, w którym identyfikował pominięcie, sprawia wrażenie przypadkowego, na co wskazywano już w doktrynie prawa konstytucyjnego³⁵⁵. To samo w sobie podważa pewność prawa, a w konsekwencji może podważać zaufanie

³⁵⁰ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, *passim*.

³⁵¹ Zob. m.in. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 20 i nn.; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 153 i nn.; A. Kustra, *op. cit.*, s. 212 i nn.; P. Radziejwicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 183 i nn. Por. także: K. Kos, [w:] *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii...*, s. 235 i nn.

³⁵² Por. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 35-37; M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 129-131; P. Radziejwicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 188-189.

³⁵³ Por. m.in. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 155.

³⁵⁴ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 25 i nn.

³⁵⁵ Zob. A. Kustra, *op. cit.*, s. 220.

jednostki do państwa, podwyższając poziom niebezpieczeństwa nierównego traktowania jednostek-stron toczących się postępowań przez sądy (inne organy stosujące prawo). Z przedstawionych powodów komentowana praktyka Trybunału Konstytucyjnego musi budzić zastrzeżenia konstytucyjne (art. 2, 32 Konstytucji).

Oczywiście ponownie można na te zastrzeżenia odpowiedzieć stwierdzeniem, że nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego wyjaśnianie skutków systemowych jego orzeczeń, uwzględniając w tym zakresie także to, że uzasadnienie nie ma mocy wiążącej. I słusznie, podtrzymuję pogląd, że funkcja uzasadniająca pisemnego uzasadnienia wyroku Trybunału odnosi się do wyników przeprowadzonej przez Trybunał kontroli, a nie skutków, jakie ten wyrok rodzi. Innymi słowy, w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest jedynie wyjaśnić powody stwierdzonej zgodności bądź niezgodności z Konstytucją, a nie ustalać czy tym bardziej decydować o tym, czy nadawać danemu orzeczeniu skutek derogacyjny. Trybunał nie ma kompetencji do podjęcia takiej decyzji, na co trafnie już w doktrynie wskazywano³⁵⁶. W związku z tym powstają wątpliwości co do tego, czy Trybunał Konstytucyjny powinien się w ogóle wypowiadać w uzasadnieniu na temat systemowych skutków swoich orzeczeń. Ponownie przekonujące jest tu stanowisko, że trybunalska interpretacja art. 190 Konstytucji pod kątem ustalenia systemowych skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego mogłaby być w jakiś sposób przydatna i jako taka pozytywnie oceniana z perspektywy zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji)³⁵⁷. Mogłaby taka być, gdyby była spójna. Rzecz w tym, że nie jest. Dotychczasowa praktyka Trybunału w analizowanym tu zakresie nie tylko nie przyczynia się do poprawy sytuacji w kontekście pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, ale ją pogarsza. I jako taka jest trudna do zaakceptowania z perspektywy art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym nasuwają się następujące uwagi.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny powinien bardziej rozważnie konstruować sentencje swoich wyroków. W tym zakresie podzielam postulaty, które pojawiały się już w doktrynie prawa konstytucyjnego³⁵⁸. Trafnie bowiem podnoszono, że wielu problemów w praktyce stosowania prawa można by wówczas uniknąć³⁵⁹. Lektura zarówno wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, jak i tych wyrażanych w doktrynie prowadzi do wniosku, że

³⁵⁶ Por. P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 192.

³⁵⁷ Por. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze. Perspektywa...*, s. 24.

³⁵⁸ Por. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 35 i nn.

³⁵⁹ Zob. *ibidem*, s. 42.

głównym źródłem problemu z ustaleniem tzw. systemowego skutku wyroku Trybunału, w którym stwierdzono pominięcie prawodawcze, jest praktyka samego Trybunału, a mówiąc precyzyjniej, to w jaki sposób formułuje on sentencję tego rodzaju wyroków. W świetle tego, co już wyżej powiedziano, należy uznać, że trafnie w doktrynie wskazywano, że derogacyjny skutek wyroku Trybunału następuje *ex lege*³⁶⁰ z momentem ogłoszenia negatoryjnego wyroku³⁶¹, a sam Trybunał nie ma kompetencji do wyłączania tego skutku. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny może jedynie zdecydować o terminie zmiany normatywnej przez jej odroczenie, ale nie o samej zmianie. Innymi słowy, w świetle wskazanej regulacji konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może zdecydować o tym, kiedy zmiana normatywna nastąpi, a nie o tym, czy (w ogóle) nastąpi. Wyprowadzenie tej ostatniej kompetencji w drodze rozszerzającej interpretacji art. 190 Konstytucji, choć zapewne możliwe, trudno byłoby uznać za dopuszczalne. Kompetencji władczych domniemywać przecież nie możemy³⁶², a eliminowanie z systemu prawa obowiązującego aktów normatywnych, które kształtują sytuację prawną jednostki, bez wątpienia do takich kompetencji należy.

Z przedstawionych tu powodów przekonująca staje się teza, że koncepcja skutku zobowiązującego nie znajduje konstytucyjnych podstaw i powinniśmy uznać, że wyroki negatoryjne, w których Trybunał Konstytucyjny stwierdza pominięcie prawodawcze, rodzą skutek derogacyjny³⁶³. Problem jednak w tym, że przy dotychczasowej praktyce Trybunału trudno udzielić precyzyjnej odpowiedzi na pytanie o to, co właściwie miałoby utracić moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny z zasady w sentencji wskazuje bowiem pominięcie prawodawcze³⁶⁴. Umieszczając pominięcie „w zakresie”, o którym mowa w treści sentencji, Trybunał wydaje się nadużywać formuły wyroku zakresowego. Tego rodzaju wyrok miał przecież służyć dookreśleniu przedmiotu kontroli konstytucyjności i, w razie wyroku negatoryjnego, zakresu derogacji. Skoro więc przyjęliśmy, że pominięcie prawodawcze stanowi jedynie przyczynę niekonstytucyjności przepisu (normy prawnej) stanowiącego (-ej)

³⁶⁰ Por. P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 189, 193.

³⁶¹ Chodzi tu o ogłoszenie w rozumieniu art. 190 ust. 2-3 Konstytucji, czyli publikację wyroku TK w stosownym organie (dzienniku) urzędowym.

³⁶² Zob. np. M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 47. Por. także: P. Jabłońska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 28.

³⁶³ Por. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 35-37; M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 129-131; P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 188-189.

³⁶⁴ Por. A. Kustra, *op. cit.*, s. 209-210.

przedmiot kontroli, to należałoby się spodziewać, że w tego typu przypadkach Trybunał Konstytucyjny będzie orzekać z wykorzystaniem formuły wyroku, odpowiednio, prostego lub zakresowego³⁶⁵. W tym ostatnim przypadku ważne jednak jest to, by w zakresie znalazł się przedmiot kontroli, a więc kontrolowana przez Trybunał norma prawna, a nie pominięcie prawodawcze. Nie jest bowiem tak, że kwestia redakcji czy brzmienia sentencji ma drugorzędne znaczenie³⁶⁶. Od tej kwestii zależy skutek derogacyjny. W Dzienniku Ustaw (innym dzienniku urzędowym) zamieszczana jest przecież jedynie sentencja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i to ta sentencja musi nam wystarczyć do ustalenia tego, czy i ewentualnie w jakim zakresie skutek derogacyjny nastąpił. Innymi słowy, czy i w jakim zakresie doszło do zmiany normatywnej w systemie prawa obowiązującego. Uwzględniając bowiem treść tego ostatniego, w szczególności art. 190 Konstytucji, trudno byłoby bowiem przyjąć, że wspomnianych ustaleń mamy dokonywać na podstawie treści uzasadnienia do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które, dodajmy, publikowane jest już po ogłoszeniu orzeczenia w stosownym publikatorze (dzienniku urzędowym).

Tu pojawia się druga sugestia pod adresem Trybunału Konstytucyjnego, którą jest rezygnacja z wypowiedzi na temat systemowych skutków jego orzeczeń. Jak starano się pokazać, dotychczas wypowiedzi te w żaden sposób nie przyczyniają się do poprawy (podniesienia) stanu czy poziomu pewności prawa i jako takie nie przynoszą jakichkolwiek korzyści dla procesu stosowania prawa, a z perspektywy obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej są irrelevantne dla ustalenia systemowych skutków orzeczeń. Jak bowiem starano się pokazać, w świetle przepisów obowiązującej Konstytucji nie może być mowy o wyłączeniu przez Trybunał Konstytucyjny, nadawaniu czy przyznawaniu wyrokom skutku zobowiązującego³⁶⁷. Odmienne stanowisko prowadziłoby nas do uznania, że Trybunał mocą uzasadnienia wyłącza skutek wyroku, jaki jest przewidziany w art. 190 ust. 3 Konstytucji, a dodatkowo czyni to *ex tunc*. Wszak poza przypadkiem tzw. odroczenia, które umożliwia powołany wyżej przepis, zmiana normatywna wchodzi w życie z momentem ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw czy innym dzienniku (organie) urzędowym (art. 190 ust. 2-3 Konstytucji), a dopiero następnie Trybunał

³⁶⁵ Zob. M. Ziółkowski, *Glosa do postanowienia SN...*, s. 131. Podobnie: P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 190.

³⁶⁶ Odmienne zob. A. Kustra, *op. cit.*, s. 216.

³⁶⁷ Por. także: P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego...*, s. 192. Inaczej: A. Kustra, *op. cit.*, s. 212 i nn.

Konstytucyjny publikuje pisemne uzasadnienie orzeczenia³⁶⁸. W świetle uwag wyżej poczynionych, zwłaszcza z uwzględnieniem zakazu stosowania rozszerzającej wykładni przepisów stanowiących źródło kompetencji władczych, możliwość wyłączenia przez Trybunał derogacyjnego skutku wyroku negatywnego mocą uzasadnienia jest konstytucyjnie nie do przyjęcia.

Przy uznaniu derogacyjnego skutku wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził pominięcie prawodawcze, na horyzoncie pojawia się problem tzw. wtórnej niekonstytucyjności³⁶⁹. Zagrożenie tego rodzaju niekonstytucyjnością występuje szczególnie wtedy, gdy rezultatem pominięcia przez ustawodawcę konstytucyjnych elementów czy wytycznych jest to, że zakres podmiotowy kontrolowanej regulacji jest, z perspektywy tych elementów, za wąski. Chodzi głównie o taką sytuację, w której ustawodawca (niezasadnie) pominął pewną grupę przy określaniu na poziomie ustawy tego, komu przysługuje pewne uprawnienie, świadczenie lub kompetencja³⁷⁰. Skutki natychmiastowego wyeliminowania takiego przepisu mogą być, ogólnie rzecz biorąc, społecznie kosztowne oraz konstytucyjnie niepożądane. I na tym, jak się wydaje, opiera się logika koncepcji zobowiązującego skutku wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Uznając, że konstytucyjny problem z pominięciem prawodawczym leży nie w tym, że decyzją ustawodawcy przedstawicielom grupy A przysługują pewne uprawnienia, lecz w tym, że przedstawiciele grupy B zostali przez ustawodawcę pominięci, wskutek czego wspomniane uprawnienie im nie przysługuje, Trybunał ogranicza się do wskazania, że prawodawca winien uzupełnić listę podmiotów uprawnionych do określonego uprawnienia. Trybunał nie chce pozbawiać osób z grupy A przysługującego im uprawnienia, stąd próba wyłączenia skutku, który przyniósłby takie właśnie konsekwencje.

Niezależnie od tego, że takie działanie Trybunału możemy oceniać jako słuszne, analizując je z perspektywy konstytucyjnej, uwzględnić trzeba co najmniej dwie kwestie. Pierwsza to kwestia podstawy kompetencyjnej, a precyzyjniej, jej braku. Jak starano się wykazać, w obecnym stanie prawnym Trybu-

³⁶⁸ O ile publikacja orzeczenia w stosownym organie urzędowym następuje zgodnie z Konstytucją niezwłocznie (art. 190 ust. 2 Konstytucji), o tyle na sporządzenie uzasadnienia do wydanego orzeczenia obowiązująca ustawa przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu okres do miesiąca [art. 108 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 t.j.)].

³⁶⁹ Zob. A. Kuśtra, *op. cit.*, s. 211-212.

³⁷⁰ Zob. J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 23.

nał Konstytucyjny nie ma kompetencji do wyłączania skutku derogacyjnego. Druga sprawa to problem skuteczności tego działania Trybunału. Praktyka pokazuje, że koncepcja skutku zobowiązującego często nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Oczekiwana interwencja ustawodawcy w postaci pozytywnej zmiany normatywnej albo się nie pojawia, albo pojawia się po kilku latach od wydania wyroku³⁷¹. Uznanie, że negatoryjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie rodzi po stronie ustawodawcy (prawodawcy) żadnych realnie czy dostrzegalnie negatywnych konsekwencji najwyraźniej nie motywuje go do sprawnego działania. W tym kontekście, i tu pojawia się trzecia sugestia dla Trybunału, być może trafne są doktrynalne propozycje zmierzające w kierunku większego zainteresowania stosowaniem klauzuli odraczającej z art. 190 ust. 3 Konstytucji, która przynajmniej w założeniu nakłada na ustawodawcę większą presję do wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego³⁷². W klauzuli teoretycznie można bowiem upatrywać szansy na zagwarantowanie pewności prawa i poprawy skuteczności wyroków Trybunału Konstytucyjnego przy jednoczesnym utrzymaniu działań, tak samego Trybunału, jak i innych organów stosujących prawo w ramach, jakie wyznacza konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji). Rzecz jasna, polecenie stosowania klauzuli odraczającej wyklucza się z możliwością powoływania się przez Trybunał na koncepcję wyłącznie zobowiązującego skutku jego wyroku. Wyklucza logicznie, bo w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajdujemy takie przykłady, gdy Trybunał wskazywał, że wyrok rodzi wyłącznie skutki zobowiązujące ustawodawcę do odpowiedniej interwencji, a jednocześnie odraczał utratę mocy obowiązującej³⁷³.

³⁷¹ Jedynie tytułem przykładu można tu wskazać wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, w którym za niezgodny z Konstytucją uznano art. 156 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.). Kontrolowany przepis ustawy w zakresie uznanym za niekonstytucyjny z powodu pominięcia prawodawczego został znowelizowany dopiero na podstawie ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491).

³⁷² Zob. A. Kustra, *op. cit.*, s. 214.

³⁷³ Por. także: J. Podkowik, *Charakter i skutki prawne wyroków...*, s. 33.

3. Reakcje sądów a Konstytucja

Przechodząc do analizy dotychczasowej praktyki obejmującej sądowe reakcje na pominięcie prawodawcze, ponownie w co najmniej trzech punktach można do niej zgłosić konstytucyjne zastrzeżenia.

Pierwsza sprawa, która budzi zastrzeżenia, to praktyka „interpretacyjnego” radzenia sobie z problemem pominięcia prawodawczego przez sądy. Zastrzeżenia są tu właściwie bliźniacze wobec tych, które sformułowano już wyżej wobec rekomendacji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie możliwości rozwiązania problemu z pominięciem na poziomie stosowania prawa. Żeby uniknąć w tym miejscu zbędnych powtórzeń, zaznaczmy jedynie najważniejsze punkty przedstawionego wcześniej rozumowania. Pierwsza i jednocześnie zasadnicza kwestia jest taka, że możliwość interpretacyjnego rozwiązania problemu, jaki wynika z pominięcia prawodawczego, jest interpretacyjna jedynie z nazwy. Jakkolwiek bowiem sądy powołują się w tym zakresie na wykładnię prokonstytucyjną, w zgodzie z Konstytucją, przez analogię³⁷⁴, trzymając się konsekwentnie charakterystyki czy znaczenia pojęcia pominięcia prawodawczego, należy uznać, że pod tymi nazwami kryje się w istocie uzupełnianie tego, co zostało przez ustawodawcę (prawodawcę) pominięte. Jeśli problem można rozwiązać narzędziami interpretacyjnymi, to należałoby uznać, że nie ma podstaw do stwierdzenia pominięcia prawodawczego, tym bardziej przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z powyższym należy przyjąć, że środki „czysto” interpretacyjne są niezdatne do rozwiązania problemu z pominięciem i jako takie nie spełniają przedmiotowego kryterium oceny konstytucyjnej dopuszczalności mechanizmów stosowanych w ramach reakcji na pominięcie.

Mowa wyżej o środkach „czysto” interpretacyjnych, bo można próbować powoływać się w tym zakresie na wykładnię prawotwórczą, jakkolwiek jest to pojęcie uznawane za nieostre. Przyjmując w tym miejscu, że chodziłoby o interpretacyjne uzupełnienie tego, co ustawodawca pominął, pojawia się tu problem z dopuszczalnością takiego rozwiązania z powodu kryteriów podmiotowych, inaczej – negatywnych. Takie, nieznajdujące normatywnej podstawy, uzupełnianie systemu prawa powinno budzić zastrzeżenia z perspektywy zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji), a także zasady wyłączności ustawy

³⁷⁴ Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 24, s. 67 i nn.; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 40 i nn.; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach karnych*, s. 54 i nn.

czytanej w związku z zasadą podziału władzy (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 10 Konstytucji). Mamy tu bowiem do czynienia z naruszeniem zakazu stosowania prawotwórczych form reakcji na pominięcie prawodawcze i domniemywaniem tych form, o których to zakazach była szerzej mowa w poprzedniej części książki.

Drugą kwestią, która powinna budzić zastrzeżenia, jest skala wewnętrznego zróżnicowania praktyki radzenia sobie z problemem pominięcia przez sądy. Chodzi tutaj o różne reakcje na konkretne i te same przykłady (przypadki) pominięcia prawodawczego oraz różne reakcje na konkretne i te same wyroki, w których Trybunał Konstytucyjny stwierdzał pominięcie. Jeśli dochodzi do sytuacji, w której w zależności od uznania sądu orzekającego, w sprawie X dochodzi do zastosowania normy uznanej przez Trybunał za niezgodną z Konstytucją w takim brzmieniu, w jakim była kontrolowana, a następnie uznana za niekonstytucyjną, podczas gdy w sprawie Y dochodzi do uzupełnienia wadliwej normy³⁷⁵, to mamy problem z perspektywy zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Powstaje pytanie o to, czy strony procesowe w postępowaniach, w których relewantną dla prawnej podstawy rozstrzygnięcia jest norma niekonstytucyjna z uwagi na pominięcie prawodawcze, znajdują się w odmiennych sytuacjach i czy te odmienności umożliwiają potraktowanie ich odmiennie? Jeszcze więcej wątpliwości wywołuje różne podejście sądów do systemowych skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Chodzi o zestawienie sytuacji, w której w związku z uznaniem przez sąd A koncepcji skutku zobowiązującego przepis lub norma prawna kontrolowana przez Trybunał Konstytucyjny obowiązuje, podczas gdy w sądzie B ten sam przepis (norma prawna) są uznawane za nieobowiązujące w związku z uznaniem koncepcji skutku derogacyjnego³⁷⁶. Okazuje się bowiem, że stan prawny wyznaczający sytuację prawną jednostki zależy bezpośrednio od przekonań sądu orzekającego, a to wywołuje daleko idące wątpliwości z perspektywy art. 32 Konstytucji. Trudno bowiem uznać, aby zróżnicowanie poglądów sądów orzekających w sprawie ustalenia systemowego skutku tego

³⁷⁵ Przykładem są sprawy dotyczące stosowania art. 156 § 2 k.p.a. po wydaniu przez Trybunał wyroku w sprawie P 46/13, w których część sądów administracyjnych nie podejmowała żadnej reakcji, uznając, że stan prawny nie uległ zmianie (tzw. brak reakcji), część natomiast reinterpretowała przepis (tzw. uadekwatnienie wykładni). Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 67-70; 77-78.

³⁷⁶ Przykładem są sprawy dotyczące ubezwłasnowolnienia rozpatrywane przez sądy po wydaniu przez Trybunał wyroku w sprawie K 28/05. Zob. *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 42 i nn.

samego wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozwalały przyjąć, że strony procesowe w postępowaniach toczących się przed tymi sądami są w sytuacji na tyle odmiennej, że mogą zostać potraktowane odmiennie. Innymi słowy, kłopot, który się pojawia w związku z opisanym zróżnicowaniem, to wskazanie konstytucyjnie dostatecznego uzasadnienia dla tego zróżnicowania.

Trzeci problem z dotychczasową praktyką radzenia sobie z problemem pominięcia przez sądy jest pochodną poprzedniego. Chodzi mianowicie o nieprzewidywalność sądowej reakcji na pominięcie. Jeśli bowiem jest tak, że tylko od swobodnie, by nie powiedzieć, dowolnie przyjmowanego przez sąd orzekający poglądu zależy to, do jakiej reakcji na pominięcie dojdzie w naszej sprawie – zwłaszcza to, czy niekonstytucyjna norma prawna zostanie zastosowana, a także to, jaki stan prawny wyznaczy naszą sytuację – to należy stwierdzić, że nasza sytuacja faktycznie jest nieprzewidywalna. Skoro trudno ustalić jakiegokolwiek obiektywne kryteria wyboru reakcji na pominięcie i przesłanki stanowiska w sprawie ustalenia systemowego skutku wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym pominięcie stwierdzono, to trudno ustalić, jaki stan prawny nas obowiązuje oraz jakiego zachowania, a precyzyjniej, jakiego rozstrzygnięcia sądu możemy czy powinniśmy się spodziewać. Taką nieprzewidywalność trudno zrozumieć i pogodzić z konstytucyjnymi zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego, a także wspomnianego już zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Ostatnie zastrzeżenie do dotychczasowej praktyki radzenia sobie z pominięciem prawodawczym formułuję nieco na marginesie. Na marginesie dlatego, że wynik oceny fragmentu tej praktyki nie jest jednoznaczny. Chodzi o stosowanie przepisów uznanych za niekonstytucyjne z powodu pominięcia w takim brzmieniu, w jakim za niekonstytucyjne zostały one uznane, a to w związku z przyjęciem, że wyrok, w którym Trybunał stwierdza pominięcie, nie wywołuje skutku derogacyjnego. W pewnym skrócie chodzi o narzędzia stosowane w związku z uznaniem koncepcji skutku zobowiązującego, o której szerzej była wcześniej mowa³⁷⁷. Uwzględniając to, co zostało powiedziane na temat tej koncepcji, w szczególności tezę, że koncepcja ta nie ma podstaw konstytucyjnych, należałoby uznać, że praktyka, można rzec, dalszego stosowania przepisów niekonstytucyjnych jest niezgodna z Konstytucją. Jeśli

³⁷⁷ Mam tutaj na uwadze „zastosowanie przepisu prawnego z uwzględnieniem tego, iż pomija on określoną treść normatywną” i „brak reakcji”. Szerzej zob., odpowiednio, *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach prywatnoprawnych*, s. 41 i nn.; *Reakcje sądów na pominięcie prawodawcze w sprawach administracyjnych*, s. 75 i nn.

bowiem przyjąć, że Trybunał Konstytucyjny nie może wyłączyć skutku derogacyjnego i przepis (norma) uznana przezeń za niekonstytucyjny z powodu pominięcia prawodawczego traci moc obowiązującą, to jej dalsze stosowanie co do zasady należałoby uznać za konstytucyjnie niedopuszczalne³⁷⁸. Nie można przecież stosować czy orzekać na podstawie tego, co wskutek derogacji trybunalskiej zostało wyeliminowane z systemu prawnego. Jeśli sądy to stosują, to powstaje problem naruszenia zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Taka ocena wywołuje jednak wątpliwości, w związku z czym należy podkreślić jej niejednoznaczny charakter, a precyzyjnie, wynik. Skoro bowiem powiedziano wyżej, że w związku z dotychczasową praktyką formułowania sentencji przez Trybunał Konstytucyjny obiektywnie trudno jest ustalić na podstawie samej sentencji to, co miałoby utracić moc obowiązującą wskutek ogłoszenia wyroku, w którym stwierdzono pominięcie, to powstają wątpliwości co do tego, czy można czynić sądom zarzut z opisywanej praktyki uznawania koncepcji skutku zobowiązującego i reakcji z tą koncepcją związanych.

Powstaje zatem pytanie o to, co w takim razie powinien zrobić sąd, wtedy gdy identyfikuje problem pominięcia prawodawczego. Odpowiedzi na to pytanie może być co najmniej kilka, w tym takich, które wzajemnie się wykluczają. Wszystko bowiem zależy od przyjmowanej przez nas perspektywy. Chęć udzielenia w tym miejscu odpowiedzi z perspektywy ram, jakie wyznacza obecnie obowiązująca regulacja konstytucyjna, przenosi nas do modelu sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze, który został już szerzej opisany w poprzedniej części pracy. Żeby więc nie powtarzać uwag już wyżej poczynionych, w tym miejscu ograniczmy się do sformułowania, a właściwie zaakcentowania jednej kwestii, która wydaje się szczególnie istotna.

Sposób postępowania sądu zależy przede wszystkim od etapu ogólnie widzianego procesu rozwiązywania problemu pominięcia. Krótko mówiąc: chodzi o to, czy Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już w drodze stosownego orzeczenia na temat przepisu lub normy prawnej, co do których sąd twierdzi, że są obarczone wadą niekonstytucyjności z powodu pominięcia prawodawczego. Jeśli tak, acz kolejnym problemem jest niewykonanie wyroku Trybunału przez ustawodawcę (prawodawcę), to jedyna możliwość „pominięcia” niekonstytucyjnej normy obejmuje poszukiwanie innej podstawy prawnej. Skoro Trybunał Konstytucyjny wydał już wyrok, w którym stwierdził, że zaskarżona regulacja prawna jest niezgodna z Konstytucją z powodu pominięcia

³⁷⁸ Wyjątkiem rzecz jasna jest sytuacja tzw. odroczenia z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

prawodawczego, a wypowiedź Trybunału traktujemy jako *ultima ratio*, to należy uznać, że nie ma możliwości rozwiązania problemu takiej niekonstytucyjności na poziomie stosowania prawa, tzn. z wykorzystaniem środków interpretacyjnych lub kolizyjnych. Takiego przepisu (normy prawnej) po prostu nie da się stosować w sposób zgodny z Konstytucją. Gdyby bowiem taka możliwość istniała, to nie byłoby potrzeby i podstaw do wydania przez Trybunał tego rodzaju wyroku³⁷⁹. Z kolei w przypadku, gdy sąd identyfikuje pominięcie prawodawcze, w sprawie którego Trybunał Konstytucyjny jeszcze się nie wypowiedział, odpowiednią formą reakcji będzie kolejno skorzystanie z dostępnych norm kolizyjnych lub, acz subsydiarnie, wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału.

³⁷⁹ Por. P. Jabłońska, *Stosowanie kolizyjne...*, s. 58-60.

4. Podsumowanie

Podsumowując krótko powyższe uwagi, sformułowane tytułem próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, jak w świetle obecnie obowiązującej regulacji konstytucyjnej należy ocenić sądowe reakcje na pominięcie prawodawcze, a także rekomendacje, których udzielał w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny, warto podkreślić kilka kwestii. Głównym problemem w obrazie zrekonstruowanej praktyki wydaje się jej nieprzewidywalność. Zarówno na poziomie procesu sądowego stosowania prawa, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego mamy do czynienia z pewnym rozchwianiem. I nie chodzi tutaj o to, że sądowe reakcje na pominięcie prawodawcze i rekomendacje Trybunału w tej sprawie są zróżnicowane. Problemem jest skala tego zróżnicowania, a także to, że trudno znaleźć jakiegokolwiek klucz do zrozumienia tych różnic. Sądowe reakcje i trybunalskie rekomendacje w sprawie sądowych reakcji wzajemnie się wykluczają, a ich wybór sprawia wrażenie przypadkowego. Problem staje się poważniejszy, jeśli uwzględnić zastrzeżenia dotyczące tego, czy wszystkie narzędzia i formy sądowej reakcji na pominięcie, podobnie trybunalskie rekomendacje, znajdują dostateczne podstawy prawne. Z perspektywy obecnej regulacji konstytucyjnej największe zastrzeżenia w tym zakresie budzi praktyka sądowego uzupełniania tego, co zostało przez ustawodawcę pominięte i konsekwentnie zalecenia Trybunału co do tego uzupełniania.

W związku z powyższym należałoby stwierdzić, że obraz dotychczasowej praktyki radzenia sobie z problemem pominięcia prawodawczego, który został zrekonstruowany w pierwszej części publikacji, w dużej mierze nie odpowiada raczej temu, czego możemy chcieć oczekiwać w związku z treścią podstawowych zasad konstytucyjnych. Chodzi tutaj przede wszystkim o dyrektywy działania organów władz publicznych i gwarancje dla jednostki wynikające z zasady pewności prawa, bezpieczeństwa prawnego, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji), konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) oraz zasady wyłączności ustawy w związku z ogólną zasadą podziału władzy (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 10 Konstytucji).

Kierując się ramami konstytucyjnymi, zrekonstruowanymi w drugiej części pracy, sformułowano szereg sugestii czy, lepiej to ujmując, pewnych postulatów pod adresem praktyki, i to tak sądów, jak i Trybunału Konstytucyjnego. Nie chcąc ich w tym miejscu powtarzać, ograniczmy się do wskazania tego jednego, który wydaje się kluczowy. Za taki należy uznać zmianę

praktyki Trybunału Konstytucyjnego w zakresie formułowania sentencji tej grupy wyroków, w których Trybunał stwierdza niekonstytucyjność ocenianej regulacji ze względu na pominięcie prawodawcze. Chodzi o stosowanie formuły zakresowej wtedy, gdy badana jest norma prawna jako jedynie fragment przepisu i zamieszczanie w zakresie tej właśnie normy, a nie tego, co zostało przez ustawodawcę pominięte. Jakkolwiek zmiana praktyki Trybunału w tej kwestii nie rozwiąże wszystkich problemów, jakie powstają w procesie sądowego stosowania prawa, wtedy gdy sąd ma do czynienia z pominięciem prawodawczym, to – jak starano się wykazać – może zwiększyć przewidywalność procesu stosowania prawa i tym samym zwiększyć poczucie bezpieczeństwa prawnego.

Zakończenie

Tytułem zakończenia i pewnego podsumowania nasuwają się następujące uwagi.

Pierwsza dotyczy odpowiedzi na pytanie, które postawiono we wprowadzeniu do niniejszej książki, a które brzmiało tak: jak w świetle obecnie obowiązującej Konstytucji powinien zachować się sąd, gdy identyfikuje problem pominięcia prawodawczego? Biorąc pod uwagę wszystko, co zostało już wyżej w tej sprawie powiedziane, należałoby stwierdzić, że w takiej sytuacji sąd powinien wykorzystać mechanizmy dostępne w ramach procesu sądowego stosowania kolizyjnego. Jak starano się wykazać, konstytucyjny model reakcji na pominięcie prawodawcze to nic innego jak nieznacznie zmodyfikowany model stosowania kolizyjnego. Modyfikacja dotyczy jedynie środków tego stosowania w postaci wyłączenia reguły *lex superior*. Środki – czy inaczej – mechanizmy, jakimi może i powinien posłużyć się sąd w reakcji na problem niekonstytucyjności wywołanej przez pominięcie prawodawcze, to tzw. normy kolizyjne, które znajdują swoje normatywne podstawy, odpowiednio, w art. 91 ust. 2 i 3 i w art. 178 ust. 1 Konstytucji, a także pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Druga uwaga dotyczy ograniczeń zaproponowanego rozwiązania. Każdy model ma swoje ograniczenia, ten ma następujące. Skoro problem z niekonstytucyjnością z powodu pominięcia prawodawczego polega na tym, że ustawodawca (prawodawca) nie uwzględnił czegoś, co – działając zgodnie z Konstytucją – powinien był uwzględnić, to należy uznać, że zapewnienie stanu zgodności z Konstytucją wymaga uzupełnienia tego, co należało uwzględnić, a pominięto. Innymi słowy, całkowite rozwiązanie problemu pominięcia prawodawczego wymaga aktywności prawodawczej. Potrzebna jest tu pozytywna zmiana normatywna. Taka zmiana zdecydowanie wykracza już jednak poza ramy stosowania kolizyjnego czy szerzej – sądowego stosowania Konstytucji, przynajmniej *de lege lata*. Uwzględniając bowiem brak kompetencji prawodawczych po stronie sądów, należy stwierdzić, że proces tego stosowania umożliwia jedynie częściowe rozwiązanie problemu pominięcia. Chodzi o wyeliminowanie tego elementu w systemie prawa obowiązującego, który

został uznany za niekonstytucyjny z powodu pominięcia, a nie wyeliminowanie (uzupełnienie) samego pominięcia prawodawczego. W tym kontekście konstytucyjny model sądowej reakcji na pominięcie prawodawcze działa na zasadzie etapu czy warunku koniecznego, ale nie wystarczającego do rozwiązania głównego problemu z pominięciem.

Z tym wiąże się trzecia i ostatnia uwaga. Chodzi o rozbieżność między modelem a praktyką stosowania prawa. Pozytywna zmiana normatywna w procesie tego stosowania, chociaż konstytucyjnie pozostaje nieakceptowalna, to widoczna jest w praktyce działania sądów. Jak wynika z przeprowadzonych badań, sądy podejmują próby uzupełniania tego, co zostało pominięte w systemie prawa obowiązującego. Mamy zatem do czynienia z rozbieżnością między tym, czego moglibyśmy się spodziewać, biorąc pod uwagę nasze modelowe rozwiązanie, oraz tym, co mogliśmy zaobserwować w praktyce sądowego stosowania prawa. Pytanie, które się tutaj nasuwa, brzmi: co ta rozbieżność nam mówi i o czym? Z jednej strony możemy bowiem powiedzieć, że praktyka, o której była mowa, jest niezgodna z Konstytucją i że jako taka powinna ulec zmianie w kierunku konstytucyjnie wyznaczonym. Z perspektywy konstytucyjnej trudno przecież podchodzić z aprobatą do rzeczywistości, która od tej Konstytucji odbiega. Z drugiej jednak strony podobne wnioski mogą dotyczyć Konstytucji. Równie dobrze możemy sformułować twierdzenie, że to raczej konstytucyjny model reakcji na pominięcie prawodawcze, a szerzej, pewne rozwiązania konstytucyjne, są nieadekwatne do rzeczywistości, z jaką mamy do czynienia w procesie sądowego stosowania prawa, i jako takie powinny ulec modyfikacjom. Uznanie, że praktyka sądowych reakcji na pominięcie prawodawcze nie pokrywa się z rozwiązaniem uznanym za konstytucyjnie modelowe nie oznacza, że owa praktyka jest niesłuszna. Niewykluczone, że sądowe uzupełnianie systemu prawnego w reakcji na pominięcie prawodawcze jest rozwiązaniem słusznym i to raczej konstytucyjna regulacja powinna ulec pewnym modyfikacjom, w szczególności poprzez odstąpienie od zasady wyłączności ustawy, a także wyraźne przyznanie prawotwórczych kompetencji sądom na zasadach subsydiarności. Ta ostatnia kwestia pozostaje otwarta i powinna być przedmiotem dalszych badań i analiz.

Bibliografia

- Cizyńska A., [w:] *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. M. Florczak-Wątor, P. Czarny, Kraków 2019, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja*, 6.
- Florczak-Wątor M., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, *Monografie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Seria C, Habilitacje*.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Florczak-Wątor M., „Przywilej korzyści” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 6.
- Florczak-Wątor M., *Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dla sprawy, w której wystosowano pytanie prawne. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. K. Urbaniak, Poznań 2018, *Monografie Prawnicze*.
- Florczak-Wątor M., *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy prawnej w okresie odroczenia?*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*, 48.
- Garlicki L., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji – wprowadzenie do dyskusji*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999.
- Grabowski A., *Konstytucja RP jako lex superior względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Grzybowski M., *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [on-line:] https://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf – 22 VII 2023 r.
- Jabłońska P., *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 11-12.
- Jabłońska P., *Pominięcie prawodawcze w procesie sądowego stosowania prawa. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2019 r., K 8/17*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 2.
- Jabłońska P., *Stosowanie kolizyjne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sądy wobec problemu hierarchicznej niezgodności norm*, praca magisterska (niepubl.).
- Jabłońska P., *Wykładnia prokonstytucyjna w procesie sądowego stosowania prawa – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 7-8.
- Kos K., [w:] *Oddziaływanie sądu konstytucyjnego na porządek prawny Austrii, Niemiec i Polski*, red. M. Florczak-Wątor, P. Czarny, Kraków 2019, *Prawo, Konstytucja, Argumentacja*, 6.
- Kustra A., *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze*

- stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, *Studia i Materiały – Trybunał Konstytucyjny*, 48.
- Markiewicz K., *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013, *Monografie Prawnicze*, Legalis, rozdz. 4 § 3. V. 2. B.
- Mączyński A., Podkowik J., *Komentarz do art. 190*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, *Duże Komentarze Becka*.
- Morawska E.H., [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016.
- Mróz-Krysta D., *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 listopada 2012 r., II OSK 1089/12*, LEX/el. 2014.
- Naleziński B., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Niedośpiął M., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 9.
- Nowicki D., *Miejsce orzeczeń interpretacyjnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10.
- Paprocka A., Ziółkowski M., *Zaniechanie prawodawcze jako potencjalny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady nadrzędności Konstytucji oraz doświadczeń trybunałów międzynarodowych*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.
- Podkowik J., *Charakter i skutki prawne wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2.
- Podkowik J., *Sądy wobec niekonstytucyjnych aktów normatywnych u progu trzeciej dekady obowiązywania Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 5.
- Radziejewicz P., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CO 37/09*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2.
- Radziejewicz P., *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9.
- Roszkiewicz J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4.
- Stefanicki R., *Zaniechanie a pominięcie ustawodawcze. Spór o granice kognicji Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 1.
- Ślęmp B., *O (nie)wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących mechanizmu wyrównania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego – analiza konstytucyjna*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 4.
- Tuleja P., *Geneza, rozwój i upadek sądownictwa konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Tuleja P., *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 6.
- Tuleja P., *Wykładnia konstytucji a zasada podziału władzy*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. 3, red. M. Granat, Warszawa 2020.
- Tuleja P., *Zaniechanie prawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajkowski et al., Kraków 2007.
- Wiącek M., *Stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., II OSK 694/17*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, nr 9.

- Wojciechowski M., *Stwierdzane niezgodności norm wyższego i niższego rzędu a pojęcia niezgodności norm*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 104, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.104.9>.
- Woś T., *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 3.
- Wronkowski S., *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 10.
- Ziółkowski M., *Glosa do postanowienia SN z 29 IV 2010, IV CO 37/09*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 11.
- Ziółkowski M., *Glosa do wyroku SN z 8 VII 2010, II CSK 3/10 (skutki prawne orzeczenia TK stwierdzającego pominięcie prawodawcze)*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 4.
- Ziółkowski M., *Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego jako podstawa wznowienia postępowania cywilnego. Glosa do postanowienia SN dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CO 37/09*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 11.

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z 16.02.1993 r., K 13/92, OTK 1993, poz. 4.
- Orzeczenie TK z 23.02.1993 r., K 10/92, OTK 1993, poz. 5.
- Orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52.
- Postanowienie TK z 21.09.2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95.
- Postanowienie TK z 17.12.2012 r., P 16/12, OTK ZU 11A/2012, poz. 142.
- Postanowienie TK z 25.11.2015 r., P 55/14, OTK ZU 10A/2015, poz. 180.

- Wyrok TK z 6.05.1998 r., K 37/97, OTK 1998, nr 3, poz. 33.
- Wyrok TK z 25.06.2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46.
- Wyrok TK z 18.05.2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45.
- Wyrok TK z 18.10.2004 r., P 8/04, OTK-A 2004, nr 9, poz. 92.
- Wyrok TK z 5.07.2005 r., SK 26/04, OTK-A 2005, nr 7, poz. 78.
- Wyrok TK z 7.03.2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24.
- Wyrok TK z 29.05.2007 r., P 20/06, OTK-A 2007, nr 6, poz. 52.
- Wyrok TK z 10.07.2007 r., SK 50/06, OTK-A 2007, nr 7, poz. 75.
- Wyrok TK z 23.10.2007 r., P 10/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 107.
- Wyrok TK z 10.06.2008 r., SK 17/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 78.
- Wyrok TK z 23.06.2008 r., P 18/06, OTK-A 2008, nr 5, poz. 83.
- Wyrok TK z 16.12.2009 r., K 49/07, OTK-A 2009, nr 11, poz. 169.
- Wyrok TK z 2.06.2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010, nr 5, poz. 46.
- Wyrok TK z 12.07.2010 r., P 4/10, OTK-A 2010, nr 6, poz. 58.
- Wyrok TK z 13.06.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 40.
- Wyrok TK z 17.07.2013 r., SK 9/10, OTK-A 2013, nr 6, poz. 79.
- Wyrok TK z 3.12.2013 r., P 40/12, OTK-A 2013, nr 9, poz. 133.
- Wyrok TK z 4.03.2014 r., K 13/11, OTK-A 2014, nr 3, poz. 28.
- Wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK ZU 5A/2015, poz. 62.

- Postanowienie SA w Katowicach z 21.06.2007 r., I ACa 352/07, LEX nr 307275.
- Postanowienie SA w Katowicach z 14.11.2008 r., II AKz 832/08.
- Postanowienie SA w Łodzi z 25.03.2014 r., I ACa 985/13, OSA 2014, nr 1, poz. 3.
- Postanowienie SA we Wrocławiu z 22.02.2017 r., II AKz 70/17.
- Postanowienie SN z 22.03.2007 r., III CSK 395/06, LEX nr 308865.

- Postanowienie SN z 29.04.2010 r., IV CO 37/09, OSNC 2010, nr 12, poz. 166.
- Postanowienie SN z 15.12.2010 r., II PZ 44/10, LEX nr 784928.
- Postanowienie SN z 10.02.2011 r., I PZ 1/11, LEX nr 1391148.
- Postanowienie SN z 11.03.2011 r., II CZ 194/10, LEX nr 785879.
- Postanowienie SN z 24.05.2011 r., II PZ 8/11, LEX nr 1119589.
- Postanowienie SN z 15.09.2011 r., II CZ 38/11, LEX nr 1311775.
- Postanowienie SN z 15.09.2011 r., II CZ 47/11, LEX nr 1311776.
- Postanowienie SN z 21.06.2012 r., II CZ 215/11, LEX nr 1232768.
- Postanowienie SN z 3.01.2013 r., WZ 33/12.
- Postanowienie WSA w Gdańsku z 13.12.2006 r., sygn. nieznana, Internetowy Portal Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 18.09.2013 r., I SA/Wa 204/12, CBOSA.
- Uchwała NSA z 14.03.2005 r., FPS 4/04, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 50.
- Uchwała SN (7 sędziów – zasada prawna) z 10.11.1969 r., III CZP 56/69, OSNC 1970, nr 7-8, poz. 118.
- Uchwała SN z 20.09.1996 r., III CZP 106/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 5.
- Uchwała SN (cała izba Sądu Najwyższego – Izba Cywilna) z 14.10.2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42.
- Uchwała SN (7 sędziów – zasada prawna) z 17.12.2009 r., III PZP 2/09, OSNC 2010, nr 7-8, poz. 97.
- Uchwała SN z 28.09.2016 r., III CZP 38/16, OSNC 2018, nr 7-8, poz. 66.
- Wyrok NSA w Warszawie z 18.10.2002 r., III SA 3387/01, Glosa 2003, nr 2, poz. 41.
- Wyrok NSA Oddział Zamiejscowy we Wrocławiu z 9.04.2003 r., I SA/Wr 2037/00, LEX nr 105221.
- Wyrok NSA Oddział Zamiejscowy w Bydgoszczy z 26.06.2003 r., SA/Bd 1358/03, POP 2003, nr 5, poz. 144.
- Wyrok NSA z 1.07.2008 r., I OSK 1399/07, LEX nr 535019.
- Wyrok NSA z 20.08.2015 r., I OSK 2863/13, LEX nr 1800502.
- Wyrok NSA z 4.09.2015 r., II GSK 62/15, LEX nr 1918725.
- Wyrok NSA z 4.09.2015 r., II GSK 112/15, LEX nr 1986562.
- Wyrok NSA z 15.09.2015 r., II GSK 1950/14, LEX nr 1918717.
- Wyrok NSA z 19.11.2015 r., II OSK 651/14, LEX nr 1990905.
- Wyrok NSA z 1.03.2016 r., I OSK 2632/15, LEX nr 2036051.
- Wyrok NSA z 16.03.2016 r., I OSK 1307/14, LEX nr 2066114.
- Wyrok NSA z 13.10.2016 r., I OSK 3451/15, LEX nr 2256300.
- Wyrok NSA z 18.10.2016 r., I OSK 3042/15, LEX nr 2207003.
- Wyrok NSA z 12.01.2017 r., I OSK 164/15, LEX nr 2254571.
- Wyrok NSA z 18.01.2017 r., II GSK 2113/16, LEX nr 2226830.
- Wyrok NSA z 31.08.2017 r., II OSK 3011/15, LEX nr 2379331.
- Wyrok NSA z 18.05.2018 r., I GSK 1057/18, LEX nr 2557469.
- Wyrok NSA z 6.06.2018 r., I OSK 1709/16, LEX nr 2543542.
- Wyrok NSA z 10.01.2019 r., I OSK 1822/18, LEX nr 2608345.
- Wyrok NSA z 20.02.2019 r., II OSK 694/17, ONSAiWSA 2019, nr 6, poz. 107.
- Wyrok NSA z 13.11.2019 r., I OSK 3326/18, LEX nr 2758803.
- Wyrok NSA z 15.06.2020 r., I OSK 2024/19, LEX nr 3045626.
- Wyrok NSA z 15.06.2020 r., I OSK 2546/19, LEX nr 3045679.
- Wyrok NSA z 24.06.2020 r., I OSK 1882/19, LEX nr 3110920.
- Wyrok NSA z 7.10.2020 r., II OSK 2082/18, LEX nr 3096541.

- Wyrok NSA z 11.12.2020 r., I OSK 1877/20, LEX nr 3179792.
- Wyrok SA w Białymstoku z 26.02.2008 r., III AUa 36/08, OSAB 2008, nr 1, poz. 63.
- Wyrok SA w Katowicach z 21.06.2009 r., I ACa 352/07, LEX nr 1643109.
- Wyrok SA w Warszawie z 20.05.2008 r., III AUa 390/08, LEX nr 1645770.
- Wyrok SA w Warszawie z 15.07.2008 r., II AKz 557/08.
- Wyrok SA we Wrocławiu z 18.09.2008 r., III AUa 1138/08, OSAW 2008, nr 4, poz. 125.
- Wyrok SN z 16.12.1999 r., II CKN 629/98, LEX nr 1231371.
- Wyrok SN z 24.01.2006 r., I PK 116/05, OSNP 2006, nr 23-24, poz. 353.
- Wyrok SN z 23.01.2007 r., III PK 96/06, OSNP 2008, nr 5-6, poz. 61.
- Wyrok SN z 26.09.2007 r., IV CSK 133/07, OSNC 2008, nr 11, poz. 132.
- Wyrok SN z 19.02.2009 r., II UK 320/08, OSNP 2010, nr 17-18, poz. 220.
- Wyrok SN z 27.04.2009 r., I UK 278/08, OSNP 2010, nr 23-24, poz. 295.
- Wyrok SN z 7.05.2009 r., III UK 96/08, LEX nr 1001327.
- Wyrok SN z 9.06.2009 r., II UK 408/08, LEX nr 519961.
- Wyrok SN z 29.09.2009 r., I UK 149/09, LEX nr 536850.
- Wyrok SN z 13.10.2009 r., II UK 39/09, LEX nr 559952.
- Wyrok SN z 25.01.2010 r., I UK 216/09, LEX nr 577816.
- Wyrok SN z 18.05.2010 r., III UK 2/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 278.
- Wyrok SN z 8.07.2010 r., II CSK 3/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 19.
- Wyrok SN z 27.03.2014 r., I KZP 30/13.
- Wyrok SN z 9.01.2012 r., II PK 82/11, LEX nr 1104490.
- Wyrok SN z 9.05.2012 r., V CSK 238/11, LEX nr 1232630.
- Wyrok SN z 4.09.2019 r., II PK 274/17, LEX nr 3391302.
- Wyrok SO w Elblągu z 23.06.2015 r., IV Pa 35/15, LEX nr 1842426.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.09.2015 r., II SA/Bd 826/14, LEX nr 1852510.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2008 r., II SA/Gd 486/08, LEX nr 509323.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 10.07.2008 r., II SA/Gd 497/08, LEX nr 504814.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 11.07.2008 r., II SA/Gd 498/08, LEX nr 504822.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 25.09.2008 r., IV SA/Gl 1199/07, LEX nr 524710.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 11.03.2010 r., IV SA/Gl 771/09, LEX nr 606011.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.11.2015 r., II SA/Go 409/15, LEX nr 1937341.
- Wyrok WSA w Kielcach z 8.03.2017 r., II SA/Ke 1070/16, LEX nr 2275306.
- Wyrok WSA w Krakowie z 29.02.2016 r., III SA/Kr 1377/15, LEX nr 2011891.
- Wyrok WSA w Krakowie z 21.01.2020 r., II SA/Kr 1281/19, LEX nr 2798841.
- Wyrok WSA w Łodzi z 23.09.2008 r., II SA/Łd 746/08, LEX nr 524259.
- Wyrok WSA w Łodzi z 30.06.2010 r., II SA/Łd 414/10, LEX nr 650483.
- Wyrok WSA w Łodzi z 24.09.2010 r., II SA/Łd 521/10, LEX nr 755819.
- Wyrok WSA w Opolu z 8.04.2010 r., II SA/Op 151/10, LEX nr 618663.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 26.08.2008 r., II SA/Ol 416/08, LEX nr 504696.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 6.07.2010 r., II SA/Ol 444/10, LEX nr 674308.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 19.10.2010 r., II SA/Ol 728/10, LEX nr 754050.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 30.07.2008 r., IV SA/Po 186/08, LEX nr 509341.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 11.09.2008 r., IV SA/Po 193/08, LEX nr 527861.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 27.07.2010 r., IV SA/Po 498/10, LEX nr 694496.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 6.07.2016 r., IV SA/Po 100/16, LEX nr 2200562.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 17.06.2015 r., II SA/Rz 130/15, LEX nr 1810708.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 23.09.2004 r., SA/Sz 2923/02, LEX nr 689953.

Wyrok WSA w Szczecinie z 6.10.2004 r., SA/Sz 96/03, LEX nr 733276.
Wyrok WSA w Warszawie z 3.06.2004 r., III SA 3414/02, LEX nr 254175.
Wyrok WSA w Warszawie z 22.07.2010 r., V SA/Wa 711/10, LEX nr 695221.
Wyrok WSA w Warszawie z 17.10.2012 r., I SA/Wa 479/12, LEX nr 1240208.
Wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2014 r., V SA/Wa 952/14, LEX nr 1611167.
Wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2014 r., I SA/Wa 2932/14, LEX nr 1617683.
Wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2015 r., IV SA/Wa 135/15, LEX nr 1800163.
Wyrok WSA w Warszawie z 16.06.2015 r., I SA/Wa 41/15, LEX nr 1776307.
Wyrok WSA w Warszawie z 18.06.2015 r., I SA/Wa 382/15, LEX nr 1776306.
Wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2015 r., I SA/Wa 721/15, LEX nr 2029788.
Wyrok WSA w Warszawie z 22.01.2016 r., I SA/Wa 1715/15, LEX nr 2259916.
Wyrok WSA w Warszawie z 17.05.2016 r., V SA/Wa 4415/15, LEX nr 2090176.
Wyrok WSA w Warszawie z 12.10.2016 r., V SA/Wa 1858/16, LEX nr 2258865.
Wyrok WSA w Warszawie z 20.02.2017 r., I SA/Wa 1276/16, LEX nr 2394690.
Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2017 r., V SA/Wa 1024/17, LEX nr 2598506.
Wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2018 r., I SA/Wa 1958/17, LEX nr 3100805.
Wyrok WSA w Warszawie z 2.03.2018 r., VII SA/Wa 1198/17, LEX nr 2472247.
Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2020 r., IV SA/Wa 2407/19, LEX nr 3030799.
Wyrok WSA we Wrocławiu z 28.09.2010 r., IV SA/Wr 283/10, LEX nr 759126.

Akty prawne

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279, z późn. zm.).
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2001 r. Nr 106, poz. 1148 oraz z 2003 r. Nr 109, poz. 1031 i Nr 213, poz. 2081).
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000).
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.).
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.).
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.).
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.).
Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.).
Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 105, poz. 509, ze zm.).
Ustawa z dnia 31 maja 1996 r. o osobach deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. z 2021 r. poz. 1818).
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553).

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 1997 r., nr 140, poz. 939).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 504, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2267).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 615).
- Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w brzmieniu na dzień 23 czerwca 2008 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 732).
- Ustawa z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. Nr 121, poz. 831).
- Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz.U. z 2011 r. Nr 144, poz. 855).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393 t.j.).
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491).

Summary

Legislative omissions in the judicial process of application of a law

This book deals with legislative omissions as an issue in the judicial process of application of the law. The work consists of three parts. The first part describes the Polish courts' and the Constitutional Tribunal's approach to the problem of omission. In the second part it focuses on the normative layer and presents a model constitutional solution, answering the question of what the practice of judicial responses to legislative omissions should be. The third part of the book compares the aforementioned practice and model constitutional solutions. The main findings are as follows. First, neither in the court case law nor in the case law of the Constitutional Tribunal is there a coherent model for the judicial reaction to the problem of legislative omissions. Regardless of the type of cases analysed in the book, judicial reactions vary widely. The recommendations of the Constitutional Tribunal are also varied. Secondly, from a constitutional perspective the judicial reaction to the legislative omission is a reaction to the unconstitutionality of a law (statute or other normative act). As such, the aforementioned reaction should be undertaken within the judicial process of the so-called confrontational application as a part of the process of application of the Constitution. Thirdly, the main problem in the picture of the reconstructed practice of judicial responses to omission seems to be its unpredictability. The scope of the identified disparities is not compatible with fundamental constitutional principles.

Keywords: legislative omissions, courts, Constitutional Tribunal, judicial application of a law, judicial application of the Constitution

Indeks osobowy

- Adamowski Jan 9
- Bernatt Maciej 13
- Bosek Leszek 22
- Budziło Krzysztof 97
- Ciżyńska Angelika 94, 96, 98, 101-102
- Czajkowski Jacek 20
- Czarny Piotr 24
- Daroszewski Paweł 9, 41
- Derlatka Marta 98
- Florczak-Wątor Monika 9, 13, 24, 28, 71, 93, 96, 98, 114, 116, 120
- Garlicki Leszek 93, 98
- Granat Mirosław 117
- Grzybowski Marian 95
- Jabłońska Paulina 13-14, 34, 98-99, 102-103, 106-107, 116-117, 122, 130
- Kielan Bartosz 9
- Korzeniowski Łukasz 9, 24
- Kos Katarzyna 120
- Królikowski Jakub 13
- Kustra Aleksandra 13-14, 95, 101-102, 105-106, 120, 122-125
- Markiewicz Krystian 52
- Mączyński Andrzej 22-23, 28-29
- Morawska Elżbieta 98
- Mróz-Krysta Dominika 66
- Naleziński Bogumił 115
- Niedośpiał Michał 48
- Nowicki Damian 65
- Paprocka Ada 97
- Podkowik Jan 9, 13-15, 22-23, 28-29, 33-34, 52, 75, 94-97, 99, 101-102, 105-106, 116-118, 120-122, 124-125
- Radziewicz Piotr 9, 13, 19, 45, 94-97, 99, 118, 120, 122
- Roszkiewicz Janusz 98
- Safjan Marek 22
- Stefanicki Robert 15, 19, 93
- Ślemp Bartłomiej 76
- Tuleja Piotr 19, 81, 93, 95, 113-114, 117
- Urbaniak Krzysztof 116
- Wiącek Marcin 14, 70, 98, 101, 105, 113, 117
- Wojciechowski Maciej 106
- Woś Tomasz 94-96
- Wronkowska Sławomira 106
- Ziółkowski Michał 9, 13, 15, 22, 46, 94-95, 97, 101, 105, 116, 120, 122-123



Praca *Pominięcia prawodawcze w procesie sądowego stosowania prawa* zawiera wyniki badań prowadzonych przez członków Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego TBSP UJ w projekcie o tym samym tytule, zrealizowanym w Uniwersytecie Jagiellońskim z grantu przyznanego w konkursie Ministerstwa Edukacji i Nauki pn. „Studenckie koła naukowe tworzą innowacje”. W książce przedstawiono nowe ujęcie tematu podejmowanego w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, koncentrując uwagę na pominięciu prawodawczym jako konkretnym problemie w procesie sądowego stosowania prawa. Czytelnik znajdzie w tej publikacji wnioski i uogólnienia formułowane na podstawie analizy prowadzonej na trzech płaszczyznach: empirycznej, teoretycznej i dogmatycznej.



<https://akademicka.pl>

