

Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego

1. Uwagi wprowadzające

Zaniechanie prawodawcze oznacza stan (zachowanie prawodawcy), w którym wbrew obowiązującemu nakazowi (powinności normatywnej) prawodawca nie ukształtował wymaganych regulacji bądź też dokonał regulacji niepełnej, niewystarczającej. W pierwszej z opisanych sytuacji występuje tzw. zaniechanie właściwe (absolutne, bezwzględne), w drugim – zaniechanie względne (częściowe).

W polskiej doktrynie prawnej przed 1989 r. kwestia zaniechań prawodawczych nie była – na ogół – dostrzegana i poddawana szerszej analizie. Niektórzy autorzy tego okresu dostrzegli możliwość wystąpienia zaniechań prawodawczych (zwłaszcza: ustawodawczych). Zgodnie wszak z koncepcją jedności (jednolitości) władzy państwowej i wynikającej stąd nadrzędności parlamentu w systemie organów państwowych nie mogli dopuścić możliwości sprawowania zewnętrznej kontroli funkcjonowania parlamentu, efektem której byłoby wskazanie przypadków i rozmiarów zaniechań ustawodawczych¹. Z tego też powodu chętniej wspominali o ewentualności wystąpienia zaniechań prawodawczych z perspektywy prawnoporównawczej².

Tym samym samo zjawisko zaniechań prawodawczych zostało dostrzeżone. Brak było natomiast warunków – przed restytucją koncepcji podziału władz oraz ustanowieniem (przywróceniem) sądownictwa konstytucyjnego - uwarunkowań doktrynalnych i instytucjonalnych sprzyjających podjęciu analizy tego zjawiska z punktu widzenia kontroli przestrzegania (stosowania) konstytucji.

Postulat objęcia kontrolą konstytucyjności zjawiska (przypadków) zaniechań ustawodawczych pozostaje w korelacji z tzw. pozytywnym refleksem szczególnej mocy

¹ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961, s. 189.

² L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 20.

konstytucji, tj. z tym jej skutkiem jurydycznym, który wymaga pełnego pozytywnego wdrożenia – również w prawodawstwie – konstytucyjnych nakazów i zobowiązań. Niewdrożenie lub niepełne wdrożenie norm konstytucyjnych o charakterze nakazowym lub zobowiązującym objawia się – najczęściej – pod postacią zaniechań prawodawczych (w tym: ustawodawczych). Z punktu widzenia kontroli realizacji („wdrożenia”) konstytucji istotne pozostaje – na płaszczyźnie ustaleń – wskazanie: a) konstytucyjnych norm nakazujących lub zobowiązujących i ich następstw prawnych, b) dokonanie oceny stopnia i zakresu ich działania przez prawodawcę „podkonstytucyjnego”, c) zidentyfikowanie zakresów regulacji niższej niż konstytucyjna mocy, w których nie zrealizowano konstytucyjnych nakazów lub zobowiązań.

We wszystkich wspomnianych tu zakresach punktem odniesień ocennych są unormowania rangi konstytucyjnej. Zarówno w orzeczeniach polskiego Trybunału Konstytucyjnego, jak i w orzecznictwie innych sądów dostrzegana jest możliwość konfrontowania postanowień konstytucji z przypadkami bezczynności (zaniechań) organów prawodawczych, są też wskazywane negatywne następstwa prawa tego typu sytuacji.

Starsze (pochodzące głównie z dekady lat 1990-tych) orzecznictwo polskiego Sądu Najwyższego wiązało zaniechania prawodawcze z występowaniem „luk w prawie”. Traktowało tego typu zjawisko jako endogenne wady systemu podziałów (organów) odpowiedzialnych za dopuszczenie do zaniechań prawodawczych³.

Przykładowo, oceniając fakt braku wydania przez Ministra Obrony Narodowej rozporządzenia wykonawczego do ustawy z 25 października 1991 r. o powszechnym obowiązku obrony Sąd Najwyższy uznał, że zaniechanie prawodawcze Ministra Obrony skutkuje stosowaniem prawodawstwa poprzedzającego wydanie ustawy upoważniającej Ministra do wydania rozporządzenia⁴.

Punktem zwrotnym w orzekaniu przez polski Sąd Najwyższy w sprawach zaniechania prawodawczego były dwa wyroki tego Sądu: z 6 stycznia i z 14 stycznia 1999 r. W pierwszym z tych wyroków Sąd Najwyższy uznał brak wydania przewidzianych ustawowo rozporządzeń wykonawczych do ustawy za delikt konstytucyjny, generujący odpowiedzialność zobowiązanych przed Trybunałem Stanu.

³ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 1995 r., III AZP 8/95, OSNA nr 17/1995, poz. 211. Sąd Najwyższy stwierdził m.in. „Jeżeli ustawa przewiduje wydanie przepisów wykonawczych, których się nie wydaje, dany fragment systemu prawa jest niekompletny, zawiera albo lukę instrumentalną (uniemożliwiającą realizację założeń ustawy), albo – tak jak w rozpatrywanym przypadku – lukę w zakresie spójności systemu kontroli nad działalnością w sferze czynności finansowych”.

⁴ Por. uchwała SN z 31 maja 1994 r., III AZP 1/94, OSNAPiUS nr 5/1994, poz. 73.

W drugim z wymienionych tu orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził natomiast, że „niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzeń zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy (art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 w związku z art. 92 Konstytucji RP) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny”.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny jako organ realizujący sądową kontrolę legalności funkcjonowania administracji publicznej uznał, że zaniechania prawodawcze mogą prowadzić do naruszeń prawa, w tym: do naruszenia praw podmiotowych.

Orzekając o nieokreśleniu (na podstawie upoważnienia zobowiązującego z art. 21 ust. 2 ustawy – prawo dewizowe z 1989 r.) zasad wydawania zezwoleń dewizowych NSA orzekł, że zaniechanie to prowadziło do utrudnień w sądowej ochronie praw zainteresowanych podmiotów.

Z przypadkiem niewłaściwego (naganego) zaniechania prawodawczego zetknęło się orzecznictwo sądowe na tle ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Zaniechanie to polegało na braku wydania (przez Prezesa Rady Ministrów) rozporządzenia niezbędnego dla przyznania uprawnień kombatanckich, ponadto zaś – zarządzenia Kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych w sprawie wykazu obozów koncentracyjnych, pobyt w których uprawniał do nabycia statusu kombatanta⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał te zaniechania jako uniemożliwiające realizację ustawowych, materialnoprawnych uprawnień obywateli za delikt konstytucyjny⁶. Analogicznie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie zaniechania (pięciomiesięcznego) Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, polegającego na braku wydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁷. W wyroku z 16 listopada 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny (w składzie 7 sędziów) stwierdził dopuszczenie się przez ministra niezgodnego z prawem zaniechania⁸.

⁵ Por. L. Bosek, *Zaniechania prawodawcze jako przedmiot kontroli sądowej (analiza porównawcza)*, Biuro TK, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2003, s. 31.

⁶ Wyrok NSA z 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99 (niepublikowany), z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, PiP 2000, z. 7, s. 111.

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 885.

⁸ Wyrok w sprawie OSA 7/01, zamieszczony (wraz z glosą aprobowaną M. Pawłusiewicza) w OSP 2003, nr 1, poz. 13.

Zaniechanie ustawodawcze (w znaczeniu ścisłym, tj. polegające na braku wydania stosownej ustawy) stwierdził NSA w uchwale 7 sędziów z 12 czerwca 2000 r.⁹ Sąd ten potwierdził okoliczność niewykonania dyspozycji art. 52 ust. 5 Konstytucji RP poprzez brak wydania ustawy określającej możliwość osiedlania się na terytorium RP Polaków zamieszkałych za granicą, po uprzednim ustaleniu ich „polskości” (dla którego to ustalenia niezbędne było ustawowe określenie przesłanek orzekania o „polskości”). NSA podkreślił, że luka spowodowana brakiem wydania stosownej ustawy owocuje przerzuceniem na jednostkę ryzyka „bezprawia legislacyjnego”. NSA stwierdził przeto, „że zaniechanie ustawodawcze tego rodzaju jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa i może być oceniane w kategoriach deliktu konstytucyjnego”.

Do wspomnianego tu orzeczenia NSA nawiązał następnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2003 r.¹⁰. W wyroku tym TK krytycznie ocenił zaniechanie przez ustawodawcę realizacji nakazu konstytucyjnego, ujętego w art. 52 ust. 5 Konstytucji. Trybunał nie poprzestał przy tym na samej konstatacji zaniechania, ale wskazał na konieczność zastosowania innych przepisów ustawowych (o ogólniejszym zakresie regulacji)¹¹.

Kwestia zaniechania prawodawczego stała się w Polsce przedmiotem uwagi Komisji Kodyfikacyjnej (prawa cywilnego) w kontekście regulowania zasad odpowiedzialności cywilnej organów władzy publicznej. Komisja ta zaproponowała, aby na podstawie art. 417 § 4 k.c. sądy powszechne mogły rozstrzygnąć, czy zaniechanie wydania aktu normatywnego (zaniechanie prawodawcze) narusza obowiązek prawny. Charakterystyczne, iż Komisja potwierdziła obowiązek wykonania powinności nałożonej na ustawodawcę (prawodawcę) przez przepisy Konstytucji. Tym niemniej powstrzymała się – zgodnie ze swą zasadniczą właściwością (i zakresem zadań) - przed sformułowaniem sugestii powierzenia Trybunałowi Konstytucyjnemu kontroli zaniechań prawodawczych.

2. Zaniechania prawodawcze w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego

W orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego można dostrzec dwa nurty wypowiedzi orzeczniczych. W nurcie głównym (zasadniczym) Trybunał Konstytucyjny pozostaje wierny stwierdzeniom, że spełnia (co najwyżej) rolę „ustawodawcy negatywnego”

⁹ IV SA 1108/99, OSNA 2002, nr 4, poz. 147.

¹⁰ SK 21/02, OTK ZU nr 5/2003, poz. 39.

¹¹ Były to – w opisywanym przypadku – przepisy zakresowo ogólniejsze niż w ustawie o cudzoziemcach.

tj. wskazującego niekonstytucyjność i wynikającą z niej prawną „bezskuteczność” unormowań sprzecznych z Konstytucją. W ubocznym, mniej oficjalnym i mniej wyrazistym nurcie mieszczą się natomiast orzeczenia, które dotyczą uregulowań niepełnych (z punktu widzenia wymogów Konstytucji), i w których TK odnosi się do występujących tam zaniechań prawodawczych.

Samo pojęcie „zaniechania prawodawczego” nie zostało jednoznacznie i precyzyjnie zdefiniowane w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Tym niemniej, w niektórych orzeczeniach mieści się próba określenia zjawiska „zaniechań prawodawczych”. Tytułem przykładu wskazać można na wyrok TK z 24 października 2001 r., w uzasadnieniu którego Trybunał przyjął, że zaniechanie ustawodawcze polega na „świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym”¹².

Przytoczone tu określenie cechuje pewna ogólność. Najbardziej kontrowersyjnym jego elementem jest przy tym cecha „świadomego pozostawienia przez ustawodawcę określonej kwestii poza ramami regulacji prawnej (ustawowej). Trybunał nie określił dokładniej, jak wspomniany wymóg mógłby być rozumiany; w szczególności: czy chodzi o wystąpienie intencjonalnie zakładanego nieuregulowania danej kwestii (co kojarzy się z pojęciem umyślności w prawie karnym), czy też wystarczy zaniechanie ustawodawcy polegające na godzeniu się z możliwością „niedoregulowania” pewnych kwestii mimo powinności ich unormowania, wynikającej z obowiązywania aktu prawnego o wyższej mocy, zakładającego (mieszczącego) taką powinność.

Kelsenowska formuła „ustawodawcy negatywnego” znalazła wyraz m.in. w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 7 sierpnia 1998 r.¹³, w którym Trybunał stwierdził, że „przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...) może być wyłącznie akt normatywny (jego konkretny przepis), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Konsekwencją ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją byłoby wyeliminowanie zakwestionowanego przepisu z systemu prawnego. Trybunał spełnia więc rolę <<ustawodawcy negatywnego>>, nie ma natomiast żadnych kompetencji prawotwórczych”.

Ten sam nurt myślenia został uwidoczniiony w postanowieniu TK z 4 lipca 2000 r., w którym stwierdzono m.in.: „Skarga zmierza w swej istocie do wykazania zaniechania prawodawcy, który nie ustanowił w kwestionowanej ustawie przepisów statuujących

¹² SK 22/01, OTK ZU nr 7/2000, poz. 216.

¹³ Ts 83/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 86.

dwuinstancyjność postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. (...) Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania przepisów niezgodnych z Konstytucją (...) wyeliminowanie z obowiązującego porządku prawnego normy art. 57 ust. 1 ustawy o NSA w żadnym wypadku nie wywoła skutku w postaci wprowadzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego”¹⁴.

Stanowisko TK, eksponujące pogląd o niedopuszczalności kontroli przez Trybunał zaniechań prawodawczych znalazło wyraz także w orzeczeniach kończących postępowania w sprawach innych niż wszczęte przez złożenie skargi konstytucyjnej.

Przykładowo w wyroku z 2 lipca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny oddalił wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niekonstytucyjności rozporządzenia w sprawie warunków udzielania pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (stacjonarnych) podnosząc, że „celem wniosku nie jest wykazanie wadliwości samego rozporządzenia, lecz tego, co w nim pominięto – zasad udzielania pomocy dla studentów studiujących w innym trybie niż dzienny”¹⁵. Tym samym Trybunał Konstytucyjny „odżegnał się” od sprawowania kontroli luk w unormowaniach prawnych. Stwierdził, iż nie ma kompetencji w zakresie kontroli luk unormowania. W ocenie Trybunału „w wypadku luki ... może (on) tylko, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przekazać właściwym organom swe uwagi w celu jej usunięcia, niezbędnego dla zapewnienia spójności systemu prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej”.

Pogląd ten jest podtrzymywany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z okresu po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r.¹⁶

A. Kontrola konstytucyjności a unormowania niepełne

Unormowania niepełne to regulacje prawne, które z punktu widzenia zasad (oraz zobowiązań) ujętych w tekście Konstytucji cechuje zbyt wąski zakres zastosowania, bądź też, które z uwagi na przedmiot oraz cel regulacji, pomijają treści dla niej istotne.

¹⁴Pogląd ten formułowany był przed wprowadzeniem dwuinstancyjności w postępowaniu sądowniczym, co nastąpiło z chwilą powołania wojewódzkich sądów administracyjnych.

¹⁵ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48.

¹⁶ Por. przykładowo: orzeczenia w sprawach P 10/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 127; SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38.

Obejmując zakresem swej kontroli unormowania niepełne Trybunał Konstytucyjny pośrednio włącza w pole uwagi (i kontroli) zaniechania prawodawcze, a przynajmniej – ich następstwa w postaci „luk w prawie”.

W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. polski Trybunał Konstytucyjny określił dogmatyczne (pozytywno-prawne) przesłanki kontroli unormowań niepełnych. W uzasadnieniu orzeczenia znalazł się *passus*: „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na braku wydania aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować”¹⁷.

W wyroku z 24 września 2001 r.¹⁸ Trybunał Konstytucyjny dokonał rozgraniczenia zaniechania ustawodawczego od uregulowania niepełnego (pominięcie prawodawcze). **W rozumieniu przyjętym przez Trybunał zaniechanie ustawodawcze polega „na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym”. W warunkach pominięcia prawodawczego element świadomości prawodawcy nie ma rozstrzygającego znaczenia; ważne jest natomiast to, że prawodawca normując określoną sferę stosunków „dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie”. Pominięcie prawodawcze ma szczególne znaczenie sferze prawa publicznego; jego zaistnienie sprawia, że organ władzy publicznej nie może działać w przypadku pominięcia, zważywszy na wymóg legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). W sferze prawa prywatnego, charakteryzującej się znaczną swobodą zachowań podmiotów tego prawa (uczestników obrotu prawnego) kwestia pominięcia prawodawczego musi być traktowana z większą elastycznością (gdy chodzi o następstwa prawne pominięcia).**

Zaniechania prawodawcze Trybunał uznał wówczas za „niepodlegające kognicji TK”. W odniesieniu natomiast do uregulowań niepełnych Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko dopuszczające poddanie ich kontroli zgodności z Konstytucją. Argumentował przy tym, że „o

¹⁷ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52.

¹⁸ W sprawie SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 z glosą B. Wierzbowskiego, Przegląd Sejmowy 2002, nr 4, s. 74.

ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie unormować w drodze ustawowej, to skoro decyzja taka zostaje już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymogów konstytucyjnych”.

W polu refleksji dotyczącej unormować niepełnych i kontroli ich konstytucyjności mieści się problem konstytucyjnych punktów odniesienia, tj. występujących najczęściej wzorców kontroli konstytucyjności.

W praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego do najczęstszych należy zaliczyć konstytucyjną zasadę równości i równego traktowania¹⁹.

Stosując – jako wzorzec kontroli – konstytucyjną zasadę równości i równego traktowania Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 maja 2003 r.²⁰ wypowiedział pogląd, że przedmiotem naruszenia zasady równego traktowania jest „brak określonej regulacji – takiej samej, podobnej lub zbliżonej – w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów. To właśnie owo pominięcie ma charakter dyskryminujący i dopiero odpowiednia zmiana przepisów poszerzająca krąg podmiotów pozwala na wyeliminowanie nierównego traktowania w analizowanej sferze stosunków prawnych”.

Drugą, częstą w orzecznictwie polskiego TK kategorią przypadków względnego zaniechania prawodawczego (uregulowania niepełnego) są przypadki braku regulacji intertemporalnej. Stosowne orzeczenia odnosiły się przykładowo do ustawy o najmie lokali mieszkalnych²¹, ustawy zmieniającej ustawę o podatku od towarów i usług (w zakresie zasad wyliczania kwoty podatku VAT)²², prawa do sądu w sprawach antymonopolowych²³.

W wyroku z 9 czerwca 2003 r. Trybunał Konstytucyjny dopatrył się naruszenia Konstytucji przez brak unormowania sytuacji podmiotów, których kasacja została odrzucona przez Sąd Najwyższy, mimo że Trybunał Konstytucyjny uprzednio orzekł o niekonstytucyjności przepisu zastosowanego przez sądy.

Problem zaniechania prawodawczego wystąpił ponadto w orzeczeniu z 19 grudnia 2002 r. w sprawie roszczeń dotyczących tzw. „mienia zabużańskiego”²⁴. Trybunał Konstytucyjny dopatrył się naruszenia przez ustawodawcę (Sejm i Senat) konstytucyjnych granic swobody prawodawczej; uznał ponadto, że z konstytucyjnej zasady ochrony własności i innych praw

¹⁹ Por. przykładowo wyroki TK z: 23 września 1997 r., K 25/96, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 36; 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., K 37/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 112; 30 września 2002 r., K 41/01, OTK ZU nr 5/2002, poz. 61; 6 stycznia 2003 r., K 24/01, OTK ZU nr 1/2003, poz. 1; 26 lutego 2003 r., K 1/01, OTK ZU nr 2/2003, poz. 15.

²⁰ K 39/01, OTK ZU nr 5/2003, poz. 40.

²¹ Wyrok z 3 grudnia 1996 r., K 25/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 499.

²² Wyrok z 25 czerwca 2002, K 45/01, OTK ZU nr 4/2002, poz. 46.

²³ Wyrok z 12 czerwca 2002, P 13/01, OTK ZU nr 4/2002, poz. 42.

²⁴ Wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 97.

majątkowych (art. 64 Konstytucji) wynika spoczywający na prawodawcy „obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym”. W sprawie podwyżek płac dla pielęgniarek, przewidzianych w kontrowersyjnej ustawie z 22 grudnia 2000 r., Trybunał Konstytucyjny *obiter dicta* stwierdził naruszenie wzorców konstytucyjnych (art. 2, art. 7, art. 32 Konstytucji) przez zaniechanie ustawodawcy ukształtowania „instrumentarium ustawowego zapewniającego stosowny przepływ środków do podmiotów, na które został nałożony obowiązek wykonania ustawy”.

B. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawie „względnych zaniechań prawodawczych” (unormowań niepełnych) jako punkt wyjścia dla postulatów de lege ferenda

W dotychczasowym orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie prawodawcze było rozumiane jako każde – zupełne lub częściowe – niewykonanie skonkretyzowanego przez prawo obowiązku regulacyjnego.

Przyjęta przez Trybunał konotacja pojęcia „zaniechanie prawodawcze” ogniskuje się wokół zgodności pomiędzy zachowaniem prawodawcy a wzorcem konstytucyjnym, zastosowanym jako przesłanka oceny zachowania prawodawcy.

W sferze kontroli konstytucyjności zachowań prawodawcy naturalnym jest rozróżnienie zachowań aktywnych, skutkujących ustanowieniem przepisów prawnych, od zaniechań prawodawczych tj. sytuacji, w których brak wymaganych działań stanowienia prawa.

Powstaje w tym kontekście – istotne dla postępowania przed sądami (trybunałami) konstytucyjnymi – pytanie: czy stosowane przez te organy tryby postępowania są adekwatne do potrzeb orzekania w kwestii zaniechań prawodawczych. W szczególności pytanie to dotyczy oceny występowania „zaniechań bezwzględnych” (całościowych). Również w przypadku „zaniechań bezwzględnych” (tj. poprzestania na uregulowaniach fragmentarycznych, wbrew konstytucyjnej powinności unormowania całościowego) może pojawić się wątpliwość, czy stosowana procedura postępowania przez TK jest optymalna, zaś sposób orzekania – dostatecznie stymulujący sanację „zaniechań względnych” (fragmentarycznych)?

C. Kwestia podstaw prawnych (dopuszczalności) kontroli zaniechań prawodawczych przez polski Trybunał Konstytucyjny

Literalna wykładania art. 188 Konstytucji, wyznaczającego zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego, nie prowadzi wprost do objęcia tym zakresem kontroli konstytucyjności zaniechań prawodawczych. Zachodzi zatem potrzeba poszukiwania uzasadnień wspomagających, które wskazywałyby na potrzebę zasadności i dopuszczalności tego typu kontroli, w pierwszej kolejności: w odniesieniu do zaniechań względnych.

W dotychczasowych komentarzach do unormowań konstytucyjnych, w korelacji z unormowaniami ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wskazywano – w pierwszym rzędzie – na postanowienia art. 2 i art. 7 Konstytucji²⁵. Szczególnie użyteczna wydaje się być zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji), w świetle której organy władzy publicznej winny działać na podstawie i w granicach prawa. W sytuacji, gdy przepis konstytucyjny zobowiązuje do działań prawodawczych, stanowiących warunek pełnej realizacji normy konstytucyjnej, kontrola zgodności z konstytucją powinna – wydaje się – objąć kontrolą wykonywanie przez prawodawcę nakazu konstytucyjnego. Celowość takiej kontroli jest wyrazista zwłaszcza tam, gdzie wykonywanie nakazu konstytucyjnego warunkuje możliwość korzystania ze świadczeń, których zakres i formy winien określić zobowiązany do tego prawodawca. W przeciwnym razie dochodziłoby do nadużycia zaufania adresatów norm konstytucyjnych (i ich „beneficjentów”) **do zapowiedzi konstytucyjnej**, a tym samym: złamania zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (co koliduje z treścią art. 2 Konstytucji).

Z ujęcia art. 188 w związku z art. 7 Konstytucji wynika, że nie można domniemywać kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego. Z tego też powodu **przedmiotem kontroli** Trybunału, realizowanej na podstawie art. 188 Konstytucji, **mogą być jedynie obowiązujące akty normatywne**, a w ich ramach – zaniechania prawodawcze o zasięgu częściowym (zaniechania względne). Art. 188 nie stwarza przesłanek dla kontroli dotyczących zaniechań właściwych (luk w prawie, przypadków całkowitego braku aktu normatywnego).

Podniesione tu względy sprawiają, że zarzut niekonstytucyjności może zostać odniesiony do częściowych braków normowania, godzących w zupełność regulacji służących

²⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 11.

realizacji nakazu konstytucyjnego, jak też do norm (przepisów) prawa, które prawodawca winien uchylić celem zapewnienia zgodności z Konstytucją.

Nie jest natomiast dopuszczalne poddanie kontroli zupełnych zaniechań prawodawczych, tj. stanów, w których występuje zupełny brak regulacji. Art. 188 Konstytucji nie pozwala bowiem na uczynienie przedmiotem kontroli „luki w prawie” - w każdym przypadku kontrola odnosić się musi do obowiązującego aktu normatywnego.

W polskim systemie prawnym występuje – w kontekście zaniechań prawodawczych – pewna niekonsekwencja ustrojodawcza. Z jednej strony Konstytucja ustanawia w art. 77 ust. 1 – odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę sposób ujęcia art. 188 Konstytucji, ustrojodawca nie dopuszcza objęcia kontrolą zgodności z Konstytucją „luk w prawie”, będących następstwami bezwzględnych zaniechań prawodawczych. Sformułowanie art. 188 dopuszcza – i to nie wprost – co najwyżej ocenę konstytucyjności względnych zaniechań prawodawczych. Nie bez znaczenia jest okoliczność, że dopiero orzeczenie TK o sprzeczności z Konstytucją względnego zaniechania prawodawczego otwiera drogę do skuteczności dochodzenia roszczeń odszkodowawczych generowanych przez sprzeczne z prawem zaniechanie prawodawcze.

Wątkiem ubocznym w rozważaniach o dopuszczalności kontroli konstytucyjności zaniechań prawodawczych jest kwestia korzystania przez polski Trybunał Konstytucyjny z możliwości **ferowania** postanowień sygnalizacyjnych, dotyczących zaniechań prawodawczych (uchybień i luk w prawie).

Konkluzje

Zjawisko zaniechań prawodawczych (luk w prawie, niekompletności uregulowań prawnych) zasługuje na głębszą refleksję doktrynalną. Jest zjawiskiem równie niepożądanym, co nie dającym się wykluczyć *a limine*.

Polski Trybunał Konstytucyjny, na podstawie szeroko rozumianego unormowania art. 188 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP sięga ekstensywnie po możliwość orzekania w przedmiocie tzw. względnych zaniechań prawodawczych, tj. częściowych braków w obowiązujących (i badanych co do zgodności z Konstytucją) aktów normatywnych. Ponadto, niejako na marginesie orzeczeń *in merito*, korzysta z możliwości sygnalizowania (w oparciu o art. 4 ust. 2 ustawy o TK) „luk w prawie”, stanowiących następstwo zaniechań prawodawczych. Punktem odniesienia sprawowanej kontroli konstytucyjności zaniechań

(względnych) są z reguły konstytucyjne normy zobowiązujące (lub wręcz: nakazujące), a co najmniej – programowe, wymagające dla swej realizacji pozytywnych działań prawodawczych.

W dotychczasowym orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego wyroki ustalające zaniechanie prawodawcze (ustawodawcze) najczęściej ujmowane były jako tzw. **orzeczenia interpretacyjne**. Ich werbalizacja przybierała, co do zasady, postać stwierdzenia: „niezgodny w zakresie, w jakim pomija...”. Z tego też powodu alternatywą dla względnego zaniechania ustawodawczego nazwą stało się określenie: „pominięcie ustawodawcze”.

Refleksja nad naturą prawną tego typu orzeczeń (tj. orzeczeń stwierdzających pominięcie prawodawcze) prowadzi do wniosku, że są to orzeczenia o charakterze deklaratoryjnym. Orzeczenie to nie stwarza bowiem nowego stanu rzeczy (nowej sytuacji) w systemie prawnym; stwierdza (ustala) natomiast okoliczność uprzedniego braku działania (zaniechania) prawodawcy, określa granice tegoż zaniechania i umożliwia przyszłe działania prawodawcy polegające na podjęciu zaniechanych przed wydaniem orzeczenia czynności regulacyjnych. Tym samym następuje *sui generis* aktualizacja powinności konstytucyjnej prawodawcy w zakresie wykonania ustalonych przez Trybunał obowiązków konstytucyjnych, stanowiących prawną konsekwencję konstytucyjnych norm zobowiązujących (lub: programowych) oraz zasady nadrzędności Konstytucji i „pozytywnego refleksu” szczególnej mocy Konstytucji.

W polu refleksji mieści się kwestia, o ile orzekanie w przedmiocie „pominięcia prawodawczego” jest możliwe li tylko na podstawie konstytucyjnych norm wyraźnie zobowiązujących (zobowiązujących upoważnień konstytucyjnych) – zbliżonych przykładowo do unormowania art. 15 ust. 2 Konstytucji („zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”), o ile zaś także – w oparciu o konstytucyjne normy programowe (typu „praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej” bądź „władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”).

Wydaje się, że na tak sformułowane pytanie odpowiedzieć należy następująco. W przypadku braku zrealizowania zobowiązań konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny nie tylko może, ale wręcz winien wskazywać orzeczniczo na pominięcia prawodawcze. W przeciwnym przypadku kategoryczne zobowiązanie konstytucyjne (np. w postaci zwrotu „określi ustawa”) pozostaje bez skutecznej sankcji konstytucyjnej; staje się pustą i nieskuteczną deklaracją intencji ustrojodawcy konstytucyjnego.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku norm programowych. Można sądzić, że i one – powołane we wniosku lub skardze – „upoważniają Trybunał Konstytucyjny do orzekania w przedmiocie zaniechań prawodawczych. Wydanie orzeczenia poprzedzić musi jednak – każdorazowo – ustalenie, że norma programowa (lub jej istotny element normatywny) może zostać urzeczywistniona tylko przez wydanie „poniechanej” regulacji. Brak takiego ustalenia (i jego przekonywującego uzasadnienia) traktowany być powinien jako istotna przeszkoda do orzekania o zaniechaniu prawodawczym.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające zaniechanie (pominięcie) prawodawcze mają przede wszystkim skutek ustalający. Sądzić należy, że zasadniczym adresatem postanowień takiego orzeczenia jest właściwy organ prawodawczy, odpowiedzialny za zaniechanie (pominięcie prawodawcze). Z reguły jest to organ, który wydał akt normatywny „dotknięty” wskazanym w orzeczeniu pominięciem prawodawczym. O ile orzeczenie ustalające zaistnienie „pominięcia prawodawczego” ma charakter interpretacyjny, to można przyjąć, że kontrolowany akt normatywny znajduje się w stanie warunkowej zgodności z Konstytucją; warunkiem ustanowienia pełnej i bezwarunkowej zgodności jest usunięcie pominięcia przez stosowne uzupełnienie(a) kontrolowanego aktu normatywnego.

Ustalający charakter orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zaniechań (pominięć) prawodawczych – analizowanych w płaszczyźnie skutków prawnych – sprowadza się zatem do określenia zakresu i potwierdzenia w orzeczeniu TK (z konsekwencjami bliskimi powszechnie obowiązującej wykładni Konstytucji) konstytucyjnego nakazu (zobowiązania) wynikającego z normy konstytucyjnej przywołanej jako wzorzec kontroli podjętej przez Trybunał w rozpatrywanej sprawie.