

PAWEŁ KUCZMA
ORCID: 0000-0003-1443-4742
Uniwersytet Zielonogórski

ORZECZNICTWO SYGNALIZACYJNE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W LATACH 2014–2020

Abstrakt: Sygnalizacja luk i uchybień w prawie stanowi jedną z kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Z uwagi na brak konstytucyjnego umocowania oraz ich niewiążący charakter postanowienia sygnalizacyjne pełnią uboczną rolę w działalności orzeczniczej Trybunału. W artykule poddano analizie orzecznictwo sygnalizacyjne z lat 2014–2020, a więc wydawane po zmianie ustawy o TK oraz w okresie tak zwanego sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności poruszono problematykę adresata postanowień sygnalizacyjnych, zdań odrębnych do postanowień sygnalizacyjnych oraz kwestię niewiążącego charakteru postanowienia sygnalizacyjnego i reakcji na postanowienie sygnalizacyjne. W zakończeniu zwrócono uwagę na korzyści płynące z istnienia tej funkcji. Celem artykułu jest ukazanie praktyki stosowania tej instytucji, wskazanie regularności, z jaką Trybunał korzysta z funkcji sygnalizacyjnej, oraz weryfikacja skuteczności postanowień sygnalizacyjnych wydanych w badanym okresie. Okazuje się bowiem, że realizacja zaleceń sygnalizacyjnych jest niska. W rozważaniach zwrócono również uwagę na niewłaściwą praktykę wskazywania adresatów sygnalizacji i propozycję zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Słowa kluczowe: prawo konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny, sygnalizacja, luki i uchybienia w prawie

WPROWADZENIE

Sygnalizacja stanowi tę kompetencję Trybunału, której źródłem nie jest Konstytucja, ale ustawa. Pomimo zgłaszanych postulatów nie doszło do jej konstytucjonalizacji¹, chociaż samo jej istnienie nie budzi zasadniczych zastrzeżeń w doktrynie.

Sygnalizację można zdefiniować jako reakcję uprawnionego organu w postaci działań informujących (zawiadamiających) pewne podmioty o stwierdzonych nieprawidłowościach w poczynaniach innego organu dostrzeżone w toku lub podczas realizacji swoich podstawowych (naczelnych) zadań. Sygnalizacja

¹ P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 235–250.

może zawierać informację o zauważonych naruszeniach prawa powstających nie tylko na etapie jego tworzenia, ale również podczas stosowania norm prawnych².

Trybunał Konstytucyjny może przedstawić właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie uważa za niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Uprawnienie to stanowi niejako przeciwagę dla, wynikającego z zasady skargowości, zakazu inicjowania przez Trybunał postępowania z urzędu. W ten sposób Trybunał może zwrócić uwagę właściwych organów na istniejącą, w jego przekonaniu, konieczność podjęcia działań prawodawczych³.

Wydanie postanowienia sygnalizacyjnego daje zatem TK możliwość wyjścia poza granice zaskarżenia. W ten sposób ustawodawca zyskuje sposobność uniknięcia w przyszłości potencjalnego sporu z Trybunałem, dokonując zasygnalizowanych zmian w prawie, co sprzyja ekonomii procesowej poprzez ograniczenie liczby spraw badanych przez sąd konstytucyjny⁴.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie praktyki korzystania z tej instytucji w latach 2014–2020. Zastosowanie takiej cezury czasowej wydaje się być istotne z kilku powodów. Po pierwsze, w badanym okresie doszło do uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, która dokonała pewnych zmian w zakresie struktury instytucji sygnalizacyjnej⁵. Po drugie, w tym czasie miał miejsce tak zwany spór wokół Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, niniejszy artykuł ma stanowić swego rodzaju kontynuację rozważań nad praktyką wykonywania funkcji sygnalizacyjnej z lat 2009–2013⁶. Z tych względów wydaje się zasadne przeprowadzenie analizy orzecznictwa sygnalizacyjnego we wspomnianym okresie i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i jak zmieniło się w tym czasie postrzeganie tej funkcji trybunalskiej, z jaką regularnością organ ten korzysta z przyznanego mu uprawnienia, czy pojawiły się nowe zjawiska związane ze stosowaniem tej instytucji w praktyce. Z uwagi na charakter tego artykułu pewne kwestie pozostają poza zakresem rozważań, gdyż zostały poddane analizie we wcześniejszej pracy⁷.

² J. Repel, *Instytucja sygnalizacji w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, [w:] *Ratio et anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzecińskiego*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 291.

³ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (za rok 2012, 2016, 2018, 2019)*, s. 13, <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003> (dostęp: 17.05.2021).

⁴ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012, s. 172.

⁵ P. Kuczma, *Funkcja sygnalizacyjna po zmianach*, [w:] *Aktualne problemy Konstytucji. Księga Jubileuszowa z okazji czterdziestolecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska Zielona Góra 2017, s. 386 n.

⁶ P. Kuczma, *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2009–2013*, „Przegląd Prawa i Administracji” 95, 2013, s. 83 n.

⁷ *Ibidem*, s. 83–97.

UWAGI STATYSTYCZNE

W badanym okresie Trybunał Konstytucyjny wydał łącznie 25 postanowień sygnalizacyjnych, odpowiednio w 2014 — pięć; 2015 — pięć; 2016 — brak; 2017 — jeden; 2018 — siedem; 2019 — trzy; 2020 — cztery. Dane statystyczne ukazują, że przypadający na rok 2016 tak zwany kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego miał poważny wpływ na liczbę wydanych przez Trybunał Konstytucyjny postanowień sygnalizacyjnych. Można zaryzykować tezę, że ta uboczna działalność Trybunału spowodowała przestój w realizacji jego funkcji wobec innego typu problemów odnoszących się do powołania sędziów, odsunięcia innych od orzekania, bojkotu niektórych sędziów w orzekaniu na rozprawach, uchwalenia w okresie od listopada 2015 do grudnia 2016 roku sześciu ustaw dotyczących Trybunału Konstytucyjnego.

Sygnalizacja jest ubocznym, dodatkowym uprawnieniem Trybunału Konstytucyjnego, które — zgodnie z przepisami — jest realizowane niezależnie od wykonywania podstawowych zadań tego organu. Ma charakter kontrolny, niewładczy i uzupełnia (nie zastępuje) podstawowe konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego⁸. Wydaje się jednak, że pomimo formalnej niezależności realizacji konstytucyjnych funkcji orzeczniczych od realizacji funkcji sygnalizacyjnej, tę ostatnią stosuje się w ograniczonym zakresie z powodu występowania problemów z realizacją jej konstytucyjnych zadań.

O uboczności tego uprawnienia świadczą również kwestie natury technicznej. Na stronach TK nie jest prowadzona statystyka wystąpień dla sygnatur S, oznaczających postanowienia sygnalizacyjne.

ADRESAT POSTANOWIEŃ SYGNALIZACYJNYCH

Kwestia ustalenia adresata postanowień sygnalizacyjnych do czasu uchwalenia nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁹ rodziła pewne trudności wobec obowiązku przedstawiania sygnalizacji „właściwym” organom stanowiącym prawo.

W poprzednim stanie prawnym, kiedy wymagano od Trybunału skierowania sygnalizacji do organu „właściwego”, kwestia wskazania adresata sygnalizacji polegała modelowo na tym, że Trybunał kierował postanowienia sygnalizacyjne do tego organu, który wydał (uchwalił) dany akt normatywny. W przypadku gdy wątpliwości Trybunału dotyczyły kilku aktów o różnej mocy prawnej, Trybunał występował do kilku adresatów odpowiedzialnych za ich wydanie (uchwale-

⁸ J. Uniejewski, A. Pazura, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego — stan obecny a projektowane zmiany*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5, s. 100.

⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku (Dz.U. z 2015 r. poz. 1064, 1928, 2147, 2217; z 2016 r. poz. 178), dalej: ustawa o TK.

nie). W aktualnym stanie prawnym, wobec braku konieczności kierowania sygnalizacji do organu „właściwego”, Trybunał może pozwolić sobie na większą swobodę w zakresie wyboru adresata postanowienia sygnalizacyjnego. Zgodnie z art. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, „Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo luki lub uchybienia [...]”.

Wydaje się, że adresaci sygnalizacji powinni być wskazywani w następujący sposób: a) Sejm i Senat, b) Sejm i Senat oraz inny organ stanowiący prawo, c) organ stanowiący prawo¹⁰. Obecnie zatem w trybunalskiej sferze uznaniowej leżeć będzie wskazanie adresata sygnalizacji, byleby był to organ należący do jednej z wyżej wskazanych grup.

Uczynienie Senatu adresatem sygnalizacji Senatu nastąpiło wskutek wniesienia poprawki senackiej na etapie procesu legislacyjnego prac nad ustawą z 2015 roku. *Ratio legis* tego rozwiązania było podniesienie rangi tego organu i zrównanie jego pozycji wobec Sejmu w zakresie sygnalizacji. Dlatego też postanowienia sygnalizacyjne powinny być — biorąc pod uwagę zarówno wykładnię art. 5 ustawy o TK, jak i okoliczności związane z wprowadzeniem zmian na etapie parlamentarnej legislacji — kierowane zawsze do obu organów władzy ustawodawczej łącznie.

Dla porządku należy wskazać, że redakcja tego przepisu budzić może pewne wątpliwości, gdyż ustawodawca użył spójników „i”, a także „oraz” przy wymianianiu potencjalnych adresatów postanowień sygnalizacyjnych. Jeśli zatem zamysł ustawodawcy był taki, jak istniejąca w tym względzie praktyka, to artykuł ten powinien mieć następujące brzmienie: „Trybunał sygnalizuje Sejmowi, Senatowi lub innym organom stanowiącym prawo luki lub uchybienia [...]”.

Okazuje się bowiem, że praktyka wskazywania adresatów jest aktualnie różna i nie do końca zgodna z wykładnią językową i funkcjonalną tego przepisu. W badanym okresie, czyli w latach 2014–2017, adresatem wszystkich sygnalizacji był wyłącznie Sejm. Dopiero w kolejnych latach Trybunał uczynił adresatem incydentalnie Sejm wspólnie z Senatem (tak w postanowieniu z dnia 18 kwietnia 2018 roku, sygn. S 2/18 oraz postanowieniu z 17 października 2018 roku, sygn. S 5/18, postanowieniu z 11 lipca 2019 roku, sygn. S 2/10), jeden raz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (obok Sejmu i Senatu), jeden raz Ministra Sprawiedliwości (postanowienie z 29 kwietnia 2020 roku, S 1/20). Adresatami postanowienia sygnalizacyjnego z 15 grudnia 2020 roku, sygn. S 3/20, Trybunał uczynił natomiast Sejm, Senat i Ministra Finansów. Dla porządku należy jednak przypomnieć, że w postanowieniach sygnalizacyjnych z badanego okresu Trybunał stwierdzał uchybienia i luki w przepisach, z reguły w tych o randze ustawowej.

Po raz pierwszy i jak dotąd jedyny postanowienie sygnalizacyjne zostało skierowane wyłącznie w stosunku do rozporządzenia. Mowa o rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 roku w sprawie ponoszenia przez

¹⁰ Uczynienie adresatem sygnalizacji Senatu nastąpiło wskutek wniesienia poprawki senackiej na etapie procesu legislacyjnego.

Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. z 2019 r. poz. 18) w sprawie S 1/20¹¹.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że uczynienie adresatem sygnalizacji jakiegoś organu nie oznacza w żaden sposób przyznania mu wyłączności na podjęcie poprawczych działań legislacyjnych. Trybunał Konstytucyjny nie posiada bowiem uprawnień do ograniczania swoimi rozstrzygnięciami inicjatywy ustawodawczej przyznanej konstytucyjnie pewnym organom. Innymi słowy, organ uczyniony adresatem sygnalizacji nie uzyskuje wyłączności na dokonanie zmian w prawie w zakresie wskazanym w postanowieniu sygnalizacyjnym¹². Potwierdza to zresztą sam Trybunał, wskazując, że „brak reakcji prawodawczej jednego z organów, czy wręcz uznanie działań w związku z orzeczeniem za zbędne, nie stoi na przeszkodzie w podjęciu stosownych działań przez inny organ mający inicjatywę prawodawczą”¹³.

Podsumowując ten wątek, warto zwrócić uwagę, że czynienie Sejmu głównym adresatem sygnalizacji jest zgodne z dotychczasową praktyką trybunalską w tym względzie¹⁴, chociaż — w świetle aktualnego brzmienia ustawy o TK — nie wydaje się stanowić właściwej praktyki.

ZDANIE ODREBNE DO POSTANOWIENIA SYGNALIZACYJNEGO

Zgodnie z art. 99, ust. 2 ustawy o TK, sędzia składu orzekającego, który nie zgadza się z orzeczeniem Trybunału, może, podpisując orzeczenie, zgłosić zdanie odrębne, które może dotyczyć także samego uzasadnienia. Zdanie odrębne sędziego Trybunału do orzeczenia może być zgłoszone bezpośrednio podczas narady sędziowskiej, a do pisemnego uzasadnienia orzeczenia — w chwili jego podpi-

¹¹ Trybunał Konstytucyjny w swojej sygnalizacji uznał, że zróżnicowanie w przywołanym rozporządzeniu mechanizmu wynagradzania adwokatów i radców prawnych w sprawach wymagających dużego nakładu pracy (zawitych), polegające na możliwości podwyższania wynagrodzenia pełnomocnikom ustanowionym z urzędu — maksymalnie do 150% stawki minimalnej w odniesieniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru, którym sąd może podwyższyć wynagrodzenie aż do sześciokrotności stawki minimalnej, nie ma umocowania na gruncie — odpowiednio — art. 29, ust. 2 i art. 16, ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 223, ust. 2 i art. 225, ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1870 ze zm.).

¹² P. Kuczma, *Orzecznictwo...*, s. 87.

¹³ *Informacja o istotnych problemach...*, s. 60.

¹⁴ „Na przestrzeni lat 1985–2018 Trybunał Konstytucyjny prawie wszystkie swoje postanowienia sygnalizacyjne skierował do Sejmu (72 sygnalizacje *sensu stricto*). W dalszej kolejności adresatem była Rada Ministrów (jedenaście postanowień), a w czterech przypadkach sygnalizacja była zaadresowana do ministra działowego. Trzy postanowienia sygnalizacyjne Trybunał skierował do Senatu, a jedno do Prezesa NBP”, O. Kazalska, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, praca doktorska obroniona w 2019 roku na Uniwersytecie Warszawskim, maszynopis, s. 445.

sywania. Równocześnie ze zgłoszeniem zdania odrębnego do orzeczenia sędzia Trybunału przedstawia jego zasadnicze motywy¹⁵.

Ponieważ rozstrzygnięcie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny następuje w formie orzeczenia, które może przyjąć postać wyroku lub postanowienia (art. 94 ustawy o TK), to należy uznać, że istnieje możliwość zgłoszenia zdania odrębnego także do postanowienia sygnalizacyjnego. Członek składu orzekającego, który nie zgadza się z większością głosujących, może przed ogłoszeniem orzeczenia zgłosić zdanie odrębne, uzasadniając je w formie pisemnej, co zaznacza się w orzeczeniu. *Votum separatum* może dotyczyć także samego uzasadnienia (art. 106, ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym)¹⁶.

Praktyka zgłaszania *votum separatum* do postanowień sygnalizacyjnych była wyjątkowa¹⁷ i tendencja ta utrzymuje się także w analizowanym okresie. Należy jednak zwrócić uwagę, że w roku 2018 zdanie odrębne zostało zgłoszone w przypadku dwóch postanowień sygnalizacyjnych (z dnia 18 kwietnia 2018 roku, S 2/18; z dnia 11 grudnia 2018 roku, S 7/18), a w 2019 w jednej sprawie (z 17 lipca 2019 roku, sygn. S 3/19).

Zdania odrębne do wyżej wskazanych postanowień sygnalizacyjnych wydają się spełniać co do zasady formalne i materialne kryteria *votum separatum*¹⁸.

W sprawie S 2/18 w zdaniu odrębnym podważono w ogóle zasadność sformułowania postanowienia sygnalizacyjnego, wskazując, że nie było ono konieczne, gdyż w systemie prawnym — w odniesieniu do rozpatrywanego zagadnienia — nie występowała ani luka, ani uchybienie w prawie, których usunięcie byłoby niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego, a tylko stwierdzenie takich wad regulacji uzasadnia wystąpienie z sygnalizacją.

Z kolei w sprawie S 7/18 powodem złożenia zdania odrębnego było przekonanie sędziego, że w innej sprawie, umorzony przez Trybunał, powinien zapaść wyrok i w tym wyroku Trybunał powinien był odnieść się do zagadnienia stanowiącego przedmiot sygnalizacji. Co ciekawe, w treści *votum separatum* pojawia się również stwierdzenie, że „wydanie przez Trybunał postanowienia sygnalizacyjnego nie było w niniejszej sprawie uzasadnione, tym bardziej, że nie rozstrzygnęło ono problemu konstytucyjnego w sposób wiążący dla ustawodawcy.

¹⁵ § 46 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego stanowiącego załącznik do uchwały Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 roku w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 72, poz. 720).

¹⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 2072; z 2019 r. poz. 125.

¹⁷ Zob. zdanie odrębne sędziego Marka Kotlinowskiego do postanowienia TK z dnia 15 lipca 2010 roku, S 2/10.

¹⁸ Wątpliwości co do spełnienia tych wymogów wzbudziło na przykład zdanie odrębne złożone do wyroku wydanego w sprawie K 35/16, w którym pojawiła się krytyka Rzecznika Praw Obywatelskich pozwalająca ujawnić rozterki prawne pojawiające się w praktyce orzeczniczej. Zob. M. Suchorabski, *Łętowska, Zoll i Zieliński bronią Bodnara. Chodzi o „zdanie odrębne” Muszyńskiego do postanowienia TK*, „Gazeta Prawna”, 5.05.2018.

Postanowienie sygnalizacyjne Trybunału nie korzysta bowiem z przymiotu mocy powszechnie obowiązującej, jaki przynależy orzeczeniom merytorycznym stosownie do art. 190, ust. 1 Konstytucji”. W ten sposób sędzia zdawał się podważać zasadność formułowania postanowień sygnalizacyjnych w ogóle, jak również — można podejrzewać — sensowność istnienia tej funkcji. Tymczasem „funkcja sygnalizacyjna wyraża się tym, iż wskutek działalności orzeczniczej TK organy tworzące prawo uzyskują, co do zasady, niewiążącą informację o konieczności jego zmiany”¹⁹.

W praktyce orzeczniczej złożenie zdania odrębnego do postanowienia sygnalizacyjnego służy wyrażeniu dezaprobaty dla wydanego przez Trybunał postanowienia sygnalizacyjnego i wykazaniu, że luka lub uchybienie nie mają w danej sprawie miejsca. Zdanie odrębne podważa zatem zasadność i celowość wydania sygnalizacji, a argumentacja w nim zawarta może przekonać adresata sygnalizacji do tego, aby nie podejmować działań sugerowanych w uzasadnieniu sygnalizacji. W ten sposób sędzia składający zdanie odrębne do sygnalizacji działa jak swego rodzaju pełnomocnik adresata sygnalizacji, dostarczając organowi argumentów na przyszłość. Może zatem hamować inicjatywę organów stanowiących prawo w zakresie luk i uchybień w prawie. Z drugiej jednak strony, „instytucja *votum separatum*, obejmująca uzasadnienie tego stanowiska w formie pisemnej, i fakt, że zdanie odrębne zaznacza się w orzeczeniu, mogą być czynnikami sprzyjającymi rozważnej ocenie [...] i kształtowaniu dojrzałego orzecznictwa”²⁰.

NIEWIĄŻĄCY CHARAKTER POSTANOWIENIA SYGNALIZACYJNEGO (REAKCJA NA POSTANOWIENIE SYGNALIZACYJNE)

Stanowisko, że sygnalizacja nie formułuje po stronie adresata obowiązku realizacji zaleconych w niej działań, nie jest aktualnie kwestionowane w doktrynie. Właściwy w danej sprawie organ władzy państwowej ma możliwość usunięcia wskazanych uchybień, lecz niewiążący adresata charakter sygnalizacji przyznaje organowi swobodę decyzyjną w tym względzie²¹. Niewiążący charakter oznacza również, że usunięcie luki lub uchybienia w prawie może zainicjować inny organ władzy publicznej dysponujący prawem inicjatywy ustawodawczej, co często ma

¹⁹ M. Dąbrowski, *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015, s. 29.

²⁰ M. Bartoszewicz, *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006, s. 190.

²¹ O. Kazalska, *op. cit.*, s. 17.

miejsce w praktyce, gdyż w większości wypadków to Rada Ministrów inicjuje zmiany legislacyjne w zakresie stanowiącym przedmiot sygnalizacji²².

Także Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że postanowienie sygnalizacyjne nie jest wiążące dla adresatów. Z tego też względu korzystanie przez TK z tego środka nie stanowi naruszenia zasady podziału władz²³.

Jak trafnie zauważa Katarzyna Kos, skuteczność postanowień sygnalizacyjnych ma ograniczony charakter i uzależniona jest od relacji między władzą ustawodawczą a Trybunałem Konstytucyjnym²⁴: „Jest to w istocie instrument, którego efektywność zależy jedynie od woli prawodawcy. Z pewnością w przypadku modelowych relacji pomiędzy sądem konstytucyjnym a organami legislatywy w niektórych sytuacjach sygnalizacja najlepiej będzie realizować również założenia związane z celem kontroli konstytucyjności prawa”²⁵.

Niewiązący charakter postanowienia sygnalizacyjnego nie oznacza jednak, że treść wystąpienia można pozostawić bez jakiegokolwiek refleksji i nie reagować na wydane orzeczenie²⁶. Trybunał Konstytucyjny dysponuje w tym względzie dwoma środkami nacisku na adresatów i podmioty inicjatywy ustawodawczej. Pierwszym z nich jest ujawnienie w corocznie przygotowywanych przez Trybunał Konstytucyjny informacjach istotnych problemów wynikających z jego działalności i orzecznictwa. W dokumencie tym Trybunał nie tylko przypomina o wywiezionych postanowieniach sygnalizacyjnych, ale także przedstawia w załączniku do informacji zestawienie zaległych postanowień sygnalizacyjnych, to znaczy tych, które nie spowodowały podjęcia odpowiednich działań prawodawczych poprzez użycie przykładowych formuł: „nie odnotowano zmian w prawie”, „wykonanie wzbudza wątpliwości”, „oczekuje dalszych zmian w prawie”.

Drugim środkiem jest uprawnienie przyznane Prezesowi Trybunału na podstawie art. 5, ust. 2 ustawy o TK. Prezes TK może zwrócić się do adresata sygnalizacji o poinformowanie Trybunału o stanowisku w sprawie będącej przedmiotem sygnalizacji. Korzystanie z tego uprawnienia zostało niejako potwierdzone w treści regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, chociaż bez wskazania szczegółów korzystania z tego środka (Prezes Trybunału może jednocześnie zwrócić się o poinformowanie Trybunału o zajęтым przez ten organ stanowisku — § 55 zd. 2)²⁷.

Niestety, ustawa nie precyzuje, w jaki sposób Prezes Trybunału może korzystać z przyznanego mu uprawnienia. W szczególności nie zostało określone, w ja-

²² Rada Ministrów jest bowiem najsukcesowniejszym i najefektywniejszym podmiotem inicjatywy ustawodawczej.

²³ *Informacja o istotnych problemach...*, s. 13.

²⁴ K. Kos, *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego a wtórna niekonstytucyjność prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 1, s. 52.

²⁵ *Ibidem*, s. 44–45.

²⁶ J. Repel, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1989, nr 1, s. 17.

²⁷ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 roku w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

kim terminie i formie adresat powinien poinformować o zajęтым stanowisku, nie przewidziano też żadnej sankcji za brak realizacji tego obowiązku. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność korzystania z tego środka nacisku, a tym samym — zasadność jego istnienia w obecnym reżimie prawnym.

W doktrynie można się też spotkać ze stanowiskiem, że wydanie postanowienia sygnalizacyjnego zakłada jednak konieczność podjęcia jakiejś reakcji przez organy stanowiące prawo²⁸. Adam Sulikowski pisze wręcz, że „przez sformułowanie sygnalizacji TK generuje nakaz bądź przynajmniej zalecenie skierowane do jednego lub kilku organów państwa. Nakaz ten (ewentualnie zalecenie) powinien być zrealizowany. Zatem wykonaniem postanowienia sygnalizacyjnego będzie zrealizowaniem trybunalskiego nakazu (zalecenia)”²⁹. Zasadność reagowania na postanowienie sygnalizacyjne wypływa również z samego autorytetu sądu konstytucyjnego i jego „eksperckiego” składu³⁰. Postanowienia sygnalizacyjne można wreszcie porównać do tak zwanego miękkiego prawa (*soft law*)³¹, którego istnienie zakłada dążenie do realizacji zawartych w nim rozwiązań prawnych i pełni funkcję swego rodzaju pilotażu dla realizacji konkretnych zamierzeń legislacyjnych³².

Wpływ na realizację postanowień sygnalizacyjnych mają kwestie polityczne. Jeśli postulaty Trybunału Konstytucyjnego i większości parlamentarnej są zbieżne, to występuje wola polityczna w realizacji postanowień sygnalizacyjnych, która nie napotyka na większe opóźnienia. Zatem „koherencja dążeń wydaje się najmocniejszym czynnikiem wpływającym na wykonywanie sygnalizacji przez ich adresatów”³³. W razie występowania rozbieżności mamy do czynienia z długotrwałym czasem reakcji na postanowienia sygnalizacyjne.

Należy wskazać, że praktyka reakcji na postanowienia sygnalizacyjne nie jest zadowalająca. Z informacji wynika, że wszystkie postanowienia sygnalizacyjne wydane w 2018 i w 2019 roku oczekują na zmiany w prawie³⁴. Brak reakcji na

²⁸ Z pewnością obowiązek prawny podjęcia działań prawotwórczych rodzą tak zwane sygnalizacje częściowe („punktowe”), które zamieszczane są w sentencjach wyroków TK. „Jeżeli natomiast pozostają w luźnym związku z treścią rozstrzygnięcia, to najwyżej implikują polityczną powinność ich rozpatrzenia przez właściwy organ”, M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 54. Więcej na temat sygnalizacji częściowych zob. P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja...*, s. 247–248.

²⁹ A. Sulikowski, *Postanowienia sygnalizacyjne TK. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013, s. 277.

³⁰ P. Kuczma, *Orzecznictwo...*, s. 90.

³¹ Na temat *soft law* zob. na przykład T. Biernat, *Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2012, nr 2, s. 27 n.

³² O. Kazalska, *op. cit.*, s. 114–115.

³³ A. Sulikowski, *op. cit.*, s. 281.

³⁴ *Informacja o istotnych problemach...*, s. 88, <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003> (dostęp: 17.05.2021). Na dzień 17 maja 2021 roku informacja za rok 2020 nie została opublikowana na stronach TK.

sygnalizacje dotyczy także wcześniejszych postanowień o sygnaturach: S 3/09, S 4/09, S 5/09, S 6/09, S 4/10, S 1/14, S 1/15, S 2/15. Natomiast postanowienie sygnalizacyjne S 2/06 nie zostało zrealizowane w całości i „oczekuje dalszych zmian w prawie”. W przypadku sygnalizacji S 1/13 wskazano, że „reakcja ustawodawcy wzbudza wątpliwości”³⁵. Oznacza to, że większość, bo dwanaście spośród 21 postanowień sygnalizacyjnych z okresu 2014–2019, nie doczekała się odpowiedniej reakcji ze strony ustawodawcy³⁶. Tego rodzaju zaniechania nie sposób pogodzić z ideą państwa prawnego.

ZAKOŃCZENIE

Chociaż liczba wydawanych postanowień sygnalizacyjnych uległa pewnej redukcji w latach 2014–2020, to Trybunał wciąż dość chętnie korzysta z tego uprawnienia. Oczywiście można kwestionować sens utrzymania tej kompetencji przy Trybunale, podnosząc argument, że sąd konstytucyjny powinien zajmować się rozstrzyganiem konkretnych spraw, a nie formułować poglądy dotyczące obowiązującego prawa, włączając się czasem w debatę społeczną czy polityczną. Z pewnością bowiem korzystanie z sygnalizacji stanowi swego rodzaju ingerencję w zakres uprawnień podmiotów inicjatywy ustawodawczej³⁷, a Trybunał poprzez wydawanie tego typu orzeczeń postuluje o zmianę istniejącego porządku prawnego zgodnie z określoną przez sąd konstytucyjny wizją wzorca. Należy jednak dostrzec korzyści płynące z realizowania tej kompetencji. Trybunał poprzez postanowienia sygnalizacyjne dokonuje kontroli norm prawnych w systemie prawa nie tylko w płaszczyźnie pionowej, ale również poziomej, i może zwracać uwagę na problemy ze stosowaniem prawa do norm o tej samej mocy prawnej. Sygnalizacje stanowią uprawnienie, które można określić jako pewnego rodzaju pośrednią inicjatywę ustawodawczą. Sygnalizacja stanowi bowiem wyjście poza ściśle rozumianą zasadę podziału władz, ale wobec niewiążącego charakteru postanowienia sygnalizacyjnego, uprawnienie to wpisuje się w mechanizm kontroli i równowagi (*check and balances*). Z pewnością sygnalizacje stanowią jednak formę współdziałania władz mającą na celu wyeliminowanie stanu niekonstytucyjności aktów prawnych³⁸.

W tym miejscu warto przypomnieć słowa Herberta Harta, który pisał, że „ten, kto ma absolutną władzę interpretowania jakiegokolwiek [...] prawa, jest tym, kto

³⁵ *Informacja o istotnych problemach...*, s. 107–109, <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003> (dostęp: 21.12.2019).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Tego rodzaju argumenty były wysuwane przez niemieckich konstytucjonalistów wobec praktyki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Zob. B. Banaszak, M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 172–173.

³⁸ M. Wiącek, *Pytanie prawne do sądu konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 33.

jest dawcą prawa [...], a nie osoba, która je pisze lub wypowiada”³⁹. Za pomocą tego twierdzenia można uzasadnić istnienie przy Trybunale kompetencji sygnalizacyjnej. Przeprowadzona analiza pokazuje przy tym, że adresaci sygnalizacji podchodzą do tych wystąpień z rezerwą, a ich reakcja na postanowienia sygnalizacyjne pozostawia wiele do życzenia. Tymczasem wydanie postanowienia sygnalizacyjnego można traktować także jako zagrożenie wydaniem rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności pewnych rozwiązań prawnych w konkretnej materii. Sygnalizacja staje się w ten sposób zapowiedzią zastosowania w przyszłości swego rodzaju „sankcji” niekonstytucyjności⁴⁰.

SIGNALLING JUDICIAL DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL IN YEARS 2014–2020

Summary

Signaling loopholes and oversights in the law is among the constitutional competences of the Constitutional Tribunal. However, it is evident that the signaling function of the Tribunal has an incidental character compared to its remaining functions.

The article analyses the signaling decisions of the Constitutional Tribunal in the 2014–2020 period. The article concerns the issue of the addressee of signaling provisions, *votum separatum*, the non-binding nature of these decisions, the reaction to the signaling decisions, and certain remarks *de lege ferenda*. At the end of the paper, current practice is summarised.

Keywords: constitutional law, Constitutional Tribunal, signalisation, gaps and breaches in the law

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., Bernaczyk M., *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012.
- Bartoszewicz M., *Nadzór nad partiami politycznymi w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2006.
- Dąbrowski M., *Funkcje Trybunału Konstytucyjnego związane z hierarchiczną kontrolą konstytucyjności prawa*, Olsztyn 2015.
- Florczak-Wątor M., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1.
- Kazalska O., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, praca doktorska obroniona w 2019 roku na Uniwersytecie Warszawskim, maszynopis.
- Kos K., *Działalność orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego a wtórna niekonstytucyjność prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 1.

³⁹ Cyt. za: A. Stelmachowski, *Sąd Najwyższy kontra Trybunał Konstytucyjny, czyli spór o wykładnię*, „Przegląd Sądowy” 1967, z. 4–5, s. 8.

⁴⁰ A. Sulikowski, *op. cit.*, s. 267.

- Kuczma P., *Funkcja sygnalizacyjna po zmianach*, [w:] *Aktualne problemy Konstytucji. Księga Jubileuszowa z okazji czterdziestolecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Zielona Góra 2017.
- Kuczma P., *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Kuczma P., *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2009–2013*, „Przegląd Prawa i Administracji” 95, 2013.
- Repel J., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, „Nowe Prawo” 1989, nr 1.
- Repel J., *Instytucja sygnalizacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Ratio et anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Stelmachowski A., *Sąd Najwyższy kontra Trybunał Konstytucyjny, czyli spór o wykładnię*, „Przegląd Sądowy” 1967, z. 4–5.
- Suchorabski M., *Łętowska, Zoll i Zieliński bronią Bodnara. Chodzi o „zdanie odrębne” Muszyńskiego do postanowienia TK*, „Gazeta Prawna”, 5.05.2018.
- Sulikowski A., *Postanowienia sygnalizacyjne TK. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013.
- Uniejewski J., Pazura A., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego — stan obecny a projektowane zmiany*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 5.
- Wiącek M., *Pytanie prawne do sądu konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

AKTY PRAWNE

- Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (za rok 2012, 2016, 2018, 2019)*, <http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003> (dostęp: 17.05.2021).
- Regulamin Trybunału Konstytucyjnego stanowiącego załącznik do uchwały *Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 3 października 2006 roku w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2006 r. Nr 72, poz. 720).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1870 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 roku — Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 i 2320).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1064, 1928, 2147, 2217; z 2016 r. poz. 178).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2072, z 2019 r. poz. 125).