

## **Biuro Analiz Sejmowych**

### **OPINIA ZLECONA**

**Prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak**

**Uniwersytet Wrocławski,**

**Katedra Prawa Konstytucyjnego**

**Warszawa, 21 maja 2014 r.**

**Opinia prawna do projektu ustawy o TK zawierająca odpowiedź na pytania: Czy do katalogu spraw, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, zawartego w art. 47 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, należałoby dodać:**

**1/ orzekanie w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej z konstytucją,**

**2/ orzekanie o zasadach konstytucyjnych.**

#### **1. Uwagi wstępne**

Konstytucja RP nie określa składu w jakim TK ma orzekać w poszczególnych rodzajach rozpatrywanych przez siebie spraw. Z art. 190 ust. 5 stanowiącego: „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów” wyprowadzić można jedynie wniosek, że skład orzekający nie może być składem jednoosobowym.

Ustrojodawca przekazał więc do kompetencji ustawodawcy szczegółową regulację składu w jakim TK ma orzekać w poszczególnych rodzajach rozpatrywanych przez siebie spraw. W rezultacie polski Trybunał Konstytucyjny, w odróżnieniu od prawie wszystkich europejskich sądów konstytucyjnych (z wyjątkiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) nie orzeka z reguły w pełnym składzie, a czyni to jedynie w nielicznych wypadkach. Generalnie

rzecz ujmując skład orzekający jest uzależniony od rodzaju aktu normatywnego, którego wniosek dotyczy. Obecnie obowiązująca ustawa o TK przewiduje trzy rodzaje składów orzekających:

- 1) **skład pełny** w sprawach z wniosku prezydenta o stwierdzenie zgodności z Konstytucją ustawy przed jej podpisaniem lub zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikowaniem, w sprawach o szczególnej zawichości, jeżeli szczególna zawichość wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej,
- 2) **skład pięciu sędziów** w sprawach konstytucyjności ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) **skład trzech sędziów**, jeżeli sprawa dotyczy zgodności z Konstytucją, ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową innego aktu normatywnego, w sprawach zażaleń na odmowę nadania biegu wnioskowi o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami oraz w sprawach wyłączenia sędziego.

Należy tu dodać, że obecnie obowiązująca ustawa o TK, w art. 56, *expressis verbis* przesądziła, iż wnioski dotyczące zgodności z Konstytucją celów partii, które są określone w statucie lub w programie, są rozpoznawane na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznania wniosków w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Natomiast Trybunał w pełnym składzie wydaje wyrok w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznej.

W postępowaniu przed TK w sprawach skarg konstytucyjnych rozpoznawane są one według dotychczas obowiązującej ustawy o TK wstępnie w trybie art. 49 przez jednego sędziego. W wypadku wydania postanowienia odmawiającego nadania skardze dalszego biegu, skarżącemu służy zażalenie, które TK rozpoznaje w trzyosobowym składzie. Skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne.

Wyrok w sprawie skarg konstytucyjnych Trybunał podejmuje:

- 1) **w składzie pełnym**, jeżeli sprawa jest szczególnie zawiła, lub jeżeli z taką inicjatywą wystąpi Prezes TK lub z wnioskiem takim wystąpi skład orzekający

wyznaczony do rozpoznania danej sprawy, jak również jeżeli skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym wcześniej w pełnym składzie,

- 2) **w składzie pięciu sędziów**, jeżeli bada zgodność ustaw bądź ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 3) **w składzie trzech sędziów**, jeżeli bada zgodność innych aktów normatywnych z Konstytucją.

W sprawach rozstrzygania sporów kompetencyjnych TK wydaje postanowienie podjęte na posiedzeniu pełnego składu. Ponadto Trybunał w pełnym składzie wydaje postanowienie w sprawie rozstrzygnięcia o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, jak również w sprawie powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków głowy państwa.

Opiniowany projekt w istocie utrzymuje jako zasadę rozpoznawania spraw przez TK w składach wieloosobowych, ale różnych liczebnie. Rozpoznawanie spraw w pełnym składzie jest przewidziane w niewielu przypadkach, które można określić ogólnie jako sprawy ważniejsze lub bardziej zawiłe. Ma to zapewnić większą efektywność pracy TK. Proponowane regulacje (art. 47 projektu – druk nr 1590) nie różnią się od dotychczasowych.

## **2. Czy do katalogu spraw, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, zawartego w art. 47 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, należałoby dodać orzekanie w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP?**

Art. 47 ust. 1 pkt 1 opiniowanego projektu ustawy o TK przewiduje, że w pełnym składzie TK orzeka o:

- a) zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją,
- b) stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej,
- c) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- d) sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,

- e) w których skład orzekający Trybunału zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,
- f) o szczególnej zawichości lub doniosłości.

Z powołanych postanowień art. 47 ust. 1 pkt 1 opiniowanego projektu ustawy o TK odczytać wyraźnie można wolę projektodawców – zgodną zresztą z wolą dotychczasowego ustawodawcy – aby ważniejsze sprawy rozstrzygał TK w pełnym składzie. Do tego katalogu spraw należy bez wątpienia dodać budzące często kontrowersje w praktyce kwestie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP. Na znaczenie tego problemu wskazuje w swoim dotychczasowym orzecznictwie sam TK. Konsekwencją uznania przez TK, iż norma prawa UE jest niezgodna z Konstytucją „byłoby tylko pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego. (...) Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) wskazał, że w sytuacjach tego rodzaju istnieją trzy możliwości reakcji Polski na wystąpienie niezgodności między Konstytucją a prawem unijnym: a/ dokonanie zmian w Konstytucji, b/ podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo c/ podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję taką winien podjąć suweren, którym jest Naród polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może reprezentować Naród. Pomijając to ostatecznie rozwiązanie, które powinno być zarezerwowane dla wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym, należy przyjąć, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności określonych norm unijnego prawa pochodnego z Konstytucją należałoby niezwłocznie podjąć działania mające na celu usunięcie tego stanu. Konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej i traktatowa zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii wymagają, aby

skutki orzeczenia Trybunału zostały odroczone stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że TK nie wykluczył możliwości oceny prawa wtórnego w zakresie jego obowiązywania na terytorium RP jako składnika polskiego porządku prawnego, ale wyróżnił tu dwie sytuacje (wyrok z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, Nr 9, poz. 97):

**1/ jeżeli postępowanie zainicjowane jest wnioskiem uprawnionego podmiotu i dotyczy abstrakcyjnej kontroli norm – „w takim postępowaniu zakres kognicji Trybunału jest wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji” i nie obejmuje kontroli konstytucyjności norm unijnego prawa wtórnego;**

**2/ jeżeli postępowanie zainicjowane jest skargą konstytucyjną – „zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3” i obejmuje kontrolę konstytucyjności norm unijnego prawa wtórnego.**

**Obecnie rola unijnego prawa wtórnego jest na tyle duża (dane wskazują, że rocznie obejmuje ono kilkanaście tysięcy stron), że racjonalne wydaje się powierzenie jego badania TK w pełnym składzie. Wprawdzie nie można tu wskazać na paralelę z badaniem zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej przed jej ratyfikowaniem, ale w istocie mamy do czynienia z problemem o podobnym znaczeniu dla porządku prawnego. Chodzi o wprowadzenie do systemu prawa obowiązującego w RP źródeł prawa zewnętrznych, pochodzących od organów UE. Skutki zaś wyroku TK orzekającego niezgodność aktu prawa wtórnego UE z Konstytucją RP są doniosłe i powodują zawieszenie stosowania na terytorium Polski niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego.** W przytoczonej wyżej wypowiedzi TK wynika, że „orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu”. W tej sytuacji rozstrzygnięcie o takim znaczeniu powinien podjąć cały skład Trybunału. Rozwiązanie takie wynika z logiki zarówno z dotychczas obowiązującej ustawy o TK jak i opiniowanego projektu. W obu przypadkach wyraźnie zaznacza się wola prawodawcy, aby do rozstrzygnięcia przez cały skład powierzać sprawy o dużym

znaczeniu i sprawy zawile. Bezspornie należy do nich rozpatrywanie zgodności z polską Konstytucją prawa wtórnego UE. Skutki decyzji TK są dalekosiężne i determinują w określonej dziedzinie stanowisko RP. Dotyczyć one również mogą tak istotnych spraw jak zakres regulacji konstytucyjnej czy zakres suwerenności. Trudno wyobrazić sobie, aby nie rozstrzygał o tym cały skład TK.

### **3. Czy do katalogu spraw, w których Trybunał Konstytucyjny orzeka w pełnym składzie, zawartego w art. 47 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, należałoby dodać orzekanie o zasadach konstytucyjnych?**

W odpowiedzi na to pytanie należy wyjść od stwierdzenia, że Konstytucja nie używa terminu „zasady konstytucyjne” ani nie sporządza precyzyjnego ich katalogu. W szczególności w tytule Rozdziału I, który według powszechnie akceptowanych poglądów nauki i orzecznictwa, zawiera naczelne zasady konstytucyjne ustrojodawca nie posługuje się terminem „zasady ustroju”, czy „zasady konstytucyjne”.

Problem komplikuje się jeszcze na skutek tego, że zasady ustroju utożsamiane są z reguły, nie bez racji, z zasadami konstytucyjnymi, ale oba te pojęcia nie są w nauce prawa jednolicie rozumiane. W tej sytuacji nie dziwi pogląd przechodzący do porządku dziennego nad określeniem treści zasad ustroju czy też zasad konstytucyjnych i głoszący, że „definicja taka wcale nie jest potrzebna. Podstawową kategorią w dyskursie prawniczym pozostaje kategoria normy prawnej. Pojęcie zasady konstytucyjnej służy jedynie do uproszczenia dyskursu na płaszczyźnie normatywnej” (tak P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji. Materiały konferencyjne*, AUWr 1997, Nr 1969, s. 19-20). Warto tu dodać, że sam TK w swoim orzecznictwie ani nie podjął się zdefiniowania, często przecież przez siebie używanych, pojęć: „zasady konstytucyjnej” i „zasady ustroju”, ani też nie sformułował katalogu tych zasad (por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 18 oraz 32). Występuje więc w tej sytuacji zjawisko konwencjonalności zasad ustrojowych. Są one wprawdzie zawarte w Konstytucji, ale nie wprost, nie w postaci gotowych sformułowań, gotowego katalogu.

Stąd konieczność dokonania najpierw wyprowadzenia ich, wyinterpretowania z postanowień Konstytucji. W trakcie tego każdy z dokonujących wykładni norm konstytucyjnych posługuje się nie tylko powszechnie przyjętymi metodami

i kryteriami, ale również i własnymi subiektywnymi przekonaniem, mającymi jego zdaniem służyć wydobyciu z całokształtu regulacji konstytucyjnych najważniejszych ich elementów. To co dla jednego jest częścią całości – tzn. częścią jakiejś zasady – dla drugiego może stać się w tej sytuacji odrębną zasadą (np. zasada podziału władz może być uznana za część zasady demokratycznego państwa prawa – jak u progu lat 90-tych XX w. w orzecznictwie TK – bądź za osobną zasadę, jak choćby w Konstytucji z 1997 r.). Jeden to samo rozstrzygnięcie ustrojowe nazywać może z zastosowaniem określonego aparatu pojęciowego określonym terminem, a inny inaczej. Mimo różnic w katalogach formułowanych przez poszczególnych autorów zauważyć można jednak pewne cechy wspólne i wyodrębnianie przez zdecydowaną większość z nich kilku przynajmniej takich samych zasad. W ten sposób doktryna, a także orzecznictwo sądowe, tworzy pewne minimum zasad, które mają tak podstawowe znaczenie dla funkcjonowania państwa, że ich naruszenie czy zmiana spowoduje całkowitą zmianę ustroju, nawet gdyby inne zasady ustrojowe czy instytucje pozostały nietknięte. Egzemplifikacją tego może być choćby wspomniana już zasada podziału władz determinująca demokratyczny charakter ustroju państwa.

Wskazanie zasad konstytucyjnych w nauce prawa, a zwłaszcza w orzecznictwie sądowym nie jest sztuką dla sztuki. Nie można traktować Konstytucji, jako przypadkowego zbioru norm prawnych. U jej podstaw leży określona aksjologia jej twórców implikująca pewne założenia – zasady naczelne, które powodują, że wiele zawartych w niej regulacji szczegółowych tworzy usystematyzowaną jedność. W rezultacie zasady konstytucyjne tworzą fundament całego prawa konstytucyjnego i rozstrzygają o istocie, charakterze ustroju państwa. Jak podkreśla się w niemieckiej nauce prawa orzeczenia trybunału konstytucyjnego tak długo utrzymają charakter prawniczy jak długo u ich podstaw leżeć będą zasady konstytucyjne. W tych ostatnich ucieleśniona jest wola suwerena, a nie w ustawach (zob. K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. II, München 1980, s. 957).

Przyjęcie jakiejś zasady na początku Konstytucji wpływa na szczegółowe rozwiązania w dalszych jej postanowieniach. Jak zauważył TK „normatywna treść zasad ustrojowych wyrażonych w rozdziale I jest z reguły konkretyzowana i precyzowana – przynajmniej w pewnym zakresie – w dalszych przepisach Konstytucji. Powoduje to powstanie sytuacji, w której treść wynikająca z zasad

ustrojowych w części «pokrywa» się z treścią bardziej konkretnych unormowań konstytucyjnych. (...) Interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe (...) normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki” (wyr. TK z 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33).

W wielu krajach demokratycznych z woli ustrojodawcy lub w świetle orzecznictwa sądowego różnica między zasadami naczelnymi a pozostałymi normami Konstytucji nie ma charakteru tylko teoretycznego. Ma ona istotne znaczenie praktyczne, gdyż zmiana ich pociąga za sobą określone skutki prawne. Tak też dzieje się w Polsce. Konstytucja (art. 235). przewiduje, że trudniej zmienić przepisy Rozdziału I, II lub XII. Wprawdzie wszystkie normy Konstytucji tworzą jednolity system i należą do jednego źródła prawa charakteryzującego się określonymi wyżej cechami szczególnymi co stwarza wrażenie, że wszystkie normy Konstytucji mają ten sam charakter normatywny i nie należy wewnątrz ich różnicować. W rzeczywistości jednak, choć wszystkie postanowienia Konstytucji RP są prawnie wiążące i powinny być tak samo przestrzegane, to nie mają one tego samego znaczenia. Nasza Konstytucja podobnie jak inne, współcześnie obowiązujące ustawy zasadnicze państw demokratycznych, jest wewnątrz zhierarchizowana (szerzej na ten temat zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 92-93).

Konstatacja ta jest z praktycznego punktu widzenia istotna zarówno dla procesu stosowania, jak i wykładni norm konstytucyjnych. Pozwala np. na rozwiązanie kolizji norm konstytucyjnych. Wyróżnia się wówczas takie normy, które mają charakter zasad o szczególnej doniosłości.

W tym miejscu należy jednak podkreślić, że katalog i treść zasad konstytucyjnych ani w orzecznictwie najwyższych organów władzy sadowiczej ani w doktrynie prawa nie są bezsporne. Tytułem przykładu można tu wskazać na rozbieżności w orzecznictwie najwyższych organów władzy sadowiczej (TK, SN i NSA) w wiążącej się z zasadą nadrzędności Konstytucji RP kwestii skutków prawnych pod względem czasowym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w stosunku do aktu prawnego uznanego za niekonstytucyjny i stosowania w tym kontekście zasady *ex tunc* lub zasady *ex nunc*.



Powszechnie uważa się jednak, że jeżeli już uznana została jakaś zasada o określonej treści to należy jej dawać pierwszeństwo przed innymi normami Konstytucji, dlatego że wszystkie zasady konstytucyjne wyrażają najważniejsze treści prawne ustroju, a pozostałe postanowienia konstytucyjne pełnią w stosunku do nich rolę mniej lub bardziej służebną. Nie może to jednak „prowadzić do obejścia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, choć oczywiście te ostatnie muszą być interpretowane w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich” (SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33).

Skoro katalog lub treść zasad konstytucyjnych budzi kontrowersje, to rację ma TK, którego zdaniem nie można uznać, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa implikuje stanowisko głoszące, iż „nielojalne jest dokonywanie zmian w raz ustalonych zasadach. Przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do petryfikacji systemu prawa i znacznego ograniczenia swobody legislacyjnej ustawodawcy (por. wyrok z 1.4. 2008 r., SK 96/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 40). Nie ma ono oparcia w wartościach konstytucyjnych i jest sprzeczne z ideą państwa jako struktury dynamicznej, która stopniowo w coraz większym stopniu urzeczywistnia zasady konstytucyjne (wyrok z 26.01 2010 r., K 9/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 4).

Na marginesie warto dodać, że z poglądem tym koresponduje stanowisko niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Według tego organu, nadmierna petryfikacja jego orzecznictwa i brak jego zmian implikowałoby zaprzestanie rozwoju konstytucji i niemożność odgrywania przez nią roli podstawy systemu prawa w zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Tę myśl wyraził zresztą FTK już w uzasadnieniu jednego ze swoich pierwszych orzeczeń, zauważając, że jego zadaniem nie jest tworzenie prawa, lecz znajdowanie jego zasad w konstytucji (Por. BVerfGE 1, s. 144-145).

Możliwość dokonywania zmian w raz ustalonych zasadach, aczkolwiek uzasadniona w świetle podanych wypowiedzi polskiego TK i niemieckiego FTK budzi jednak zastrzeżenia. Wskazuje ona na występowanie w praktyce orzecniczej TK przejawu jego aktywizmu polegającego na tym, że rozstrzygnięcie Trybunału stanowi pod względem jednolitości argumentacji istotne odstępstwo od wcześniejszego orzecznictwa w sprawach o zbliżonym stanie prawnym lub faktycznym. Praktyka taka spotkała się z surową oceną SN, który stwierdził:

„kontrowersyjny jest brak związania samego Trybunału Konstytucyjnego jego własnymi orzeczeniami, które także dla tego organu są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Nie powinno być tak, że te konstytucyjne walory mają obowiązywać wszystkie inne organy państwowe z wyjątkiem Trybunału Konstytucyjnego” (sygn. akt III PZP 2/09, OSNP 9-10/2009, poz. 106 – pkt. 13 uzasadnienia.). SN uważa, że w świetle art. 25 ust. 1 pkt.1 lit. c ustawy o TK „wyrażanie odmiennych poglądów prawnych od wcześniej ustalonych przez Trybunał Konstytucyjny nie jest swobodne, ale jest dopuszczalne w pełnym składzie tego organu w przypadkach wyraźnie ustawowo określonych” (tamże). Należy jednak zauważyć, że z powołanego przepisu wynika tylko to, że w pełnym składzie TK powinien rozpatrywać odstępowanie od wcześniejszych poglądów prawnych sformułowanych w orzeczeniu wydanym przez pełny skład (podobnie M. Wiącek, *glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt III PZP 2/09)*, Przegląd Sejmowy 3/2010, s. 163). Warto podkreślić, że nie jest możliwa sytuacja w której TK nie będzie w ogóle odstępował od swojego wcześniejszego orzecznictwa, gdyż uniemożliwiłoby to jakkolwiek jego rozwój i prowadziło do jego petryfikacji. Sam TK wydaje się też dostrzegać problemy z tym związane – „O ile pochopte zmiany stanowiska Trybunału Konstytucyjnego pod wpływem zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej czy politycznej trzeba uznać za niedopuszczalne, o tyle, w pewnych okolicznościach względ na konstytucyjne wolności i prawa obywateli może uzasadniać odstąpienie od wcześniej wyrażonego poglądu” (OTK ZU 7/A/2006, poz. 88).

Przedstawione powyżej kontrowersje przemawiają bezsprzecznie za uregulowaniem przez ustawodawcę zagadnienia orzekania w sprawach zasad konstytucyjnych przez TK i powierzenie tej kompetencji TK w pełnym składzie.

Znaczenie zasad konstytucyjnych przejawia się także w procesie tzw. współstosowania konstytucji. TK dopuszcza jako jedyną możliwą formę bezpośredniego stosowania Konstytucji jej współstosowanie, którego sens określił następująco: „najbardziej typową postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji jest współstosowanie jej norm i zasad z unormowaniami ustaw zwykłych. Normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania, a także ich zakres obowiązywania. (...) sądy działają samodzielnie, a ich rozstrzygnięcia mogą być weryfikowane

i determinowane tylko w ramach procedur sądowych (...). Trybunał Konstytucyjny nie jest w ten proces włączony bezpośrednio, bo jego kognicja nie obejmuje ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ani Konstytucji ani ustaw” (post. z 22.3.2000 r., P 12/98, OTK 2000, Nr 2, poz. 67).

**Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić doniosłość roli spełnianej przez zasady konstytucyjne w procesie stosowania konstytucji i w procesie ustalania wykładni norm ustawowych. Zważywszy na to oraz na możliwość kontrowersji zarówno w orzecznictwie innych organów władzy sadowniczej jak i w nauce prawa dotyczących rozumienia poszczególnych zasad lub w ogóle ustanawiania konkretnej zasady, należy uznać konieczność orzekania o zasadach konstytucyjnych przez TK w pełnym składzie.** Zapewniłoby to z jednej strony dodatkowy autorytet takiemu orzeczeniu (chodzi o kwestie nieformalną, gdyż orzeczenie TK ma takie samo znaczenie bez względu na to ilu osobowy skład je wydał), a z drugiej strony realizowałoby założenie ustawodawcy, że ważniejsze rozstrzygnięcia powinien podejmować TK w pełnym składzie. Założenie takie można bez trudu odczytać zarówno z dotychczas obowiązujących rozwiązań ustawowych jak i z art. 47 ust. 1 opiniowanego projektu.

Na marginesie jako uzasadnienie podanego wyżej argumentu dotyczącego autorytetu orzeczenia odnoszącego się do zasad konstytucyjnych wystarczy powołanie następującej wypowiedzi L. Morawskiego: „Najbardziej niebezpieczna wydaje się natomiast ta forma aktywizmu sędziowskiego, którą można nazwać aktywizmem ukrytym. Aktywizm ukryty to taka postawa sędziego, który przedstawia swoją decyzję jako wynikającą z przepisów prawa, wiedząc, że stanowi ona rezultat jego własnego wyboru. Jeśli chcemy uniknąć tej formy aktywizmu, sędzia powinien w każdej sytuacji, w której prawo milczy lub jest niedookreślone, otwarcie podawać te racje, które uzasadniają jego decyzje, i nie może się ograniczać do blankietowego powołania jakiejś zasady konstytucyjnej. W naszym kraju – jak się wydaje – najczęściej do tego celu jest wykorzystywana zasada państwa prawnego” (L. Morawski, *Zasada trójpodziału władzy. Trybunał Konstytucyjny i aktywizm sędziowski*, Przegląd Sejmowy 4/2009, s. 67),

Przyjęcie zasady orzekania przez pełny skład TK w przypadku zasad konstytucyjnych służyłoby zapobieganiu konfliktów między TK i parlamentem w sytuacji, gdy w samym Trybunale brak jest zdecydowanie ugruntowanych

poglądów na daną sprawę. Warto tu dodać, że konflikty takie prowadzą nawet do propozycji rozważenia kwestii ponownego wprowadzenia możliwości odrzucenia wyroku TK przez Sejm w wyniku głosowania kwalifikowaną większością potrzebną do zmiany konstytucji, co byłoby przejawem kompromisu „między z jednej strony kontrolą konstytucyjności, a z drugiej strony prymatem demokracji przedstawicielskiej” (por. głos W. Sadurskiego w dyskusji w Trzeciej Debacie Tocqueville’owskiej – *Sąd czy ustawodawca. Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego we współczesnej Europie*, Łódź 2009, s. 32. Podobną propozycję zgłosili m.in. R. Bugaj i A. Wołek, szerzej na ten temat zob. E. Olczyk, B. Waszkielewicz, *op. cit.*, s. A1.).

#### **4. Konkluzje**

**1/ Wprawdzie ustrojodawca nie określa składu, w jakim powinien orzekać w konkretnych rodzajach spraw TK, ale nie można pomijać milczeniem faktu, że zdecydowana większość trybunałów konstytucyjnych współcześnie orzeka w pełnym składzie. Polski ustawodawca powinien więc uwzględniając tę tendencję oraz mając na uwadze efektywność działania TK starać się zwiększać zakres spraw, w których TK orzeka pełnym składzie.**

**2/ Waga rozstrzygnięć w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP i w sprawie zasad konstytucyjnych jest porównywalna z wagą spraw określonych w art. 47 ust. 1 pkt 1 opiniowanego projektu ustawy. Przemawia to za objęcie ich również zasadą orzekania przez TK w pełnym składzie.**

**3/ Projektodawcy przyjmując w art. 47 ust. 1 pkt 1 opiniowanego projektu ustawy, że orzekanie przez TK w pełnym składzie dotyczy spraw ważniejszych dla stosowania prawa i funkcjonowania polskiego systemu prawnego powinni uzupełnić katalog spraw w których TK orzeka w pełnym składzie o orzekanie w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP i w sprawie zasad konstytucyjnych.**