

Biuro Analiz Sejmowych

OPINIA ZLECONA

Dr hab. Dariusz Dudek prof. KUL
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II

Warszawa, 27 maja 2014 r.

Opinia prawna w sprawie art. 47 projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 1590)

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej, zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP, są szczegółowe kwestie, dotyczące przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – druk nr 1590 (zwanego dalej „projektem”).

Zlecenie obejmuje problem, wyrażony w następująco sformułowanym pytaniu:
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,*
- *orzekanie o zasadach konstytucyjnych.*

2. Analiza problemu

2.1.

Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 1 projektu, zamieszczonym w Rozdziale 4 „Postępowanie przed Trybunałem – zasady ogólne”, Trybunał orzeka w pełnym składzie (minimum 9 sędziów TK) w sześciu rodzajach spraw:

- 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.

Jak widać, zasadniczym kryterium dla ustalenia wymogu orzekania przez Trybunał w pełnym składzie jest przedmiot sprawy lub jej szczególnie skomplikowany charakter, przy czym orzekanie w takim, pełnym składzie wymaga udziału co najmniej dziewięciu sędziów Trybunału, zaś o uznaniu sprawy za szczególnie zawiłą albo o szczególnej doniosłości rozstrzyga Prezes Trybunału z własnej inicjatywy lub na wniosek składu orzekającego, a do spraw o szczególnej doniosłości należą zwłaszcza takie, w których rozstrzygnięcie wiązać się może z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej (art. 47 ust. 2 i 3).

Pomijając wątpliwości, czy kryteria i postać przytoczonego katalogu nie mają w pewnym zakresie i stopniu charakteru tautologicznego – można bowiem z góry założyć, że np. kontrola prewencyjna oraz kontrola konstytucyjności partii politycznych z reguły zawierają zawiłe problemy a rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych posiada rangę szczególnej doniosłości prawnej (i politycznej) – należy odwołać się do uzasadnienia projektu.

Wnioskodawca podnosi, iż w odniesieniu do spraw, w których Trybunał orzeka w pełnym składzie *„nie proponuje się zmian, poza jedną – precyzuje się na czym polegać może 'doniosłość' sprawy, determinująca jej rozpatrzenie w pełnym składzie*

(art. 47 ust. 2)” (str. 10 uzasadnienia).

Nie jest to konstatacja w pełni ścisła, jako że projekt wprowadza jedno zupełnie nowe kryterium uzasadniające rozpoznanie sprawy w pełnym składzie, mianowicie takiej sprawy, w której skład orzekający Trybunału zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie (art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. e), a jedno dotychczasowe modyfikuje, uzupełniając kryterium szczególnej zawłości sprawy o walor jej szczególnej „doniosłości” (art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. f). Ponadto, w rzeczywistości projekt bynajmniej nie definiuje nowego pojęcia „szczególnej doniosłości” sprawy, wskazując jedynie egzemplarycznie, iż do tej kategorii należą zwłaszcza takie, których rozstrzygnięcie wiązać się może z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej (art. 47 ust. 2 in fine).

Należy zatem zauważyć, iż nie powinno budzić wątpliwości, że w każdej sprawie podlegającej kognicji Trybunału może wystąpić sytuacja szczególnej zawłości, w znaczeniu trudności merytorycznej problematyki prawnej, ale też społecznej a nawet politycznej, podlegającej osądowi Trybunału. Po drugie, bez względu na przedmiot rozstrzygania Trybunału, w tym wzorce kontroli oraz rangę aktu normatywnego podlegającego kontroli, dana sprawa może mieć walor szczególnej doniosłości, także w wymiarze prawnym, społecznym, gospodarczym, czy politycznym, a nawet międzynarodowym czy w przestrzeni europejskiej i to zarówno w aspekcie normatywnym (skutki dla systemu prawnego), jak i faktycznym (np. skutki w sferze praw majątkowych, ubezpieczeń społecznych, finansów publicznych itp.).

Powyższe uwagi uzasadniają wniosek, że każda bez wyjątku sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym – w tym również sprawy mające za przedmiot kwestie, wskazane w zleceniu opinii – może zasługiwać na przekazanie jej do rozpoznania pełnemu składowi Trybunału. Zarazem i obowiązujące unormowanie art. 25 ust. 1 pkt 1 lit.a-e ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹, i art. 47 ust. 1 pkt 1 lit.a-f projektu słusznie stoją na stanowisku o zasadności przyjęcia z góry pewnego, aczkolwiek otwartego katalogu spraw, w których Trybunał obligatoryjnie orzeka w powiększonym składzie.

Istota wątpliwości podlegającej opiniowaniu dotyczy zatem tego, czy do

¹ Dz.U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm., dalej powoływana jako: uTK.

katalogu spraw o szczególnej randze, zasługujących i wymagających rozpoznania przez pełny skład Trybunału, należy dodać orzekanie w przedmiocie zgodności aktów prawa wtórnego (pochodnego) Unii Europejskiej z Konstytucją oraz orzekanie o zasadach konstytucyjnych.

2.2.

Jak wiadomo, dopuszczalność kontroli przez polski Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją RP aktów prawa wtórnego (pochodnego) Unii Europejskiej, nie została wyraźnie ustalona normatywnie, ani w Konstytucji, ani w innym akcie normatywnym, a jedynie uznana w precedensowym wyroku Trybunału z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU 2011/9A/97). Projekt w swej oryginalnej postaci nie odnosi się wprost ani w części normatywnej, ani w uzasadnieniu do tego szalenie doniosłego i trudnego zagadnienia. W szczególności, zakres kognicji ustalony w art. 4 ust. 1-6 projektu pozostaje całkowicie na gruncie literalnego brzmienia przepisów Konstytucji RP, określających kompetencje prawne (orzecznicze) Trybunału (por. art. 188 w zw. z art. 122 ust. 3 i 4 oraz art. 133 ust. 2, art. 189, art. 193 i art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Nasuwa się uwaga, iż postulowana zmiana byłaby w wypadku jej przyjęcia o tyle niekonsekwentna, o ile nie zastałaby poprzedzona stosowną modyfikacją odnośnego przepisu ustawy, wskazującego w ślad za Konstytucją kompletny katalog kompetencji Trybunału. Doniosła kompetencja Trybunału, obejmująca jego kognicją pochodne prawo europejskie, zostałaby usankcjonowana albo wprowadzona niejako „kuchennymi drzwiami”, właśnie przy okazji unormowania kwestii proceduralnej, czyli składu orzekającego Trybunału. Niezależnie od dalej zwartej oceny istoty opiniowanego problemu, to jest zasadności powierzenia takich spraw rozstrzygnięciu pełnego składu Trybunału, można podnieść zastrzeżenie co do opisanej metody regulacji. Zdaniem opiniującego, deklarowane przez Wnioskodawcę poszanowanie polskiego *acquis constitutionnel* – w tym wypadku zdecydowanie nie wystarcza, stąd (wychodząc poza zakres zleconej mi opinii) wypada zasugerować P.T. Parlamentowi bądź nawet Wnioskodawcy, wyraźne odniesienie się do tej kwestii, poprzez jednoznaczne rozstrzygnięcie co do posiadania przez nasz sąd konstytucyjny kognicji w stosunku do prawa pochodnego UE.

Wymienionym wyżej wyrokiem z dnia 16 listopada 2011 r. wydanym w wyniku rozpoznania skargi konstytucyjnej indywidualnej osoby, Trybunał orzekł wprawdzie

o zgodności z Konstytucją RP zaskarżonego przepisu prawa europejskiego², ale dla potrzeb niniejszej opinii meritum tamtego przypadku pozostaje bez znaczenia. W przeciwieństwie do faktu, iż rozstrzygnięcie to zostało wydane przez pełny skład Trybunału (w rzeczywistości przez kompletny 15-osobowy skład sędziowski). Już sama ta okoliczność świadczy o wyjątkowej randze przypadku, nie wynikającej jednak wyłącznie z precedensowego charakteru sprawy.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał przypomniał, że dotychczas Trybunał badał jedynie zgodność z Konstytucją traktatów należących do unijnego prawa pierwotnego³ oraz ustaw implementujących unijne prawo pochodne⁴. Pomijając kluczową dla tej sprawy argumentację, dotyczącą zakresu przedmiotowego aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, który został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, należy podkreślić, że Trybunał miał pełną świadomość wyjątkowej rangi dopuszczenia kontroli konstytucyjności prawa pochodnego Unii Europejskiej w tej jedynej procedurze⁵.

Stwierdzając m.in., że organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny, a ponadto, że Trybunał Sprawiedliwości stoi na straży prawa unijnego, z kolei Trybunał Konstytucyjny ma strzec Konstytucji, Trybunał podkreślił, „konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości”. Argumentował, że prawo unijne obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich Unii a jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów

² Mianowicie: art. 41 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 12 z 16.01.2001, s. 1, ze zm.) z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

³ Z powołaniem na: wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/ 2005 poz. 49 oraz wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108.

⁴ Z powołaniem na: wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005 poz. 42 oraz wyrok z 5 października 2010 r., sygn. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73.

⁵ TK podtrzymał zarazem swój pogląd, sformułowany w sprawie sygn. U 6/08, zakończonej postanowieniem z 17 grudnia 2009 r., o niedopuszczalności kontroli konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego w trybie abstrakcyjnej kontroli norm (OTK nr 11/A/2009, poz. 178).

instytucji Unii oraz ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Dlatego też „trudne do pogodzenia z tą zasadą byłoby przyznanie poszczególnym państwom kompetencji do decydowania o pozbawieniu mocy obowiązującej norm prawa unijnego” (str. 14 uzasadnienia).

Następnie, przypominając „różne sposoby unikania stanu niezgodności prawa unijnego z Konstytucją”⁶ oraz subsydiarny charakter kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego (str. 15), rozważał skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego, mogące polegać wyłącznie na pozbawieniu tych aktów możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce, a zatem na zawieszeniu ich stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (str. 16). Zdaniem Trybunału: „Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego”, podkreślając konstytucyjną zasadę przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej i traktatową zasadę lojalności państw członkowskich wobec Unii (tamże).

Wreszcie, w uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjny dostrzegł „potrzebę wyznaczenia na przyszłość sposobu kontroli zgodności z Konstytucją norm prawa unijnego (traktatowego i prawa pochodnego) w trybie skargi konstytucyjnej” (str. 30), przy czym Trybunał ograniczył się do wskazania, że ustawa o TK nakłada na skarżącego m.in. obowiązek wskazania sposobu, w jaki kwestionowane w skardze unormowania naruszyły przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności, a w razie wniesienia skargi konstytucyjnej, w której kwestionowana jest zgodność aktu pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, „wykonanie powyższego obowiązku nabiera kwalifikowanego charakteru” (str. 31).

Zdaniem opiniującego, przytoczona argumentacja Trybunału dowodzi w sposób jednoznaczny zasadności przekonania o tym, że orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej posiada najwyższy walor

⁶ Tj. dokonanie odpowiednich zmian w Konstytucji, podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo – ostatecznie - podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej

doniosłości, a najprawdopodobniej także szczególnej zawichości, które uzasadniają *a priori* decyzję ustawodawczą o powierzeniu wykonywania tej odpowiedzialnej kompetencji pełnemu składowi Trybunału.

Poglądu tego nie zmienia fakt, iż w świetle projektu w mniejszym składzie pięciu sędziów Trybunału orzekać ma w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz ustaw z umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 47 ust. 1 pkt 2 lit. a) i b), co również jest powtórzeniem obecnie obowiązującego rozwiązania (por. art. 25 ust. 1 pkt 2 lit. a) i b) uTK).

Jednakże opiniujący sugeruje, by dla osiągnięcia większej spójności aksjologicznej rozwiązania, pełnemu składowi Trybunału powierzyć również orzekanie o zgodności wszelkich umów międzynarodowych z Konstytucją, a już bezwzględnie umów, ratyfikowanych w rozszerzonych procedurach (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2-4 Konstytucji), w tym traktatów należących do tzw. prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że podkreślana przez Trybunał zasada przychylności polskiej Konstytucji wobec prawa międzynarodowego i integracji europejskiej, wywodzona z art. 9 Konstytucji, stanowiącego iż Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, ma pierwszorzędne zastosowanie do umów międzynarodowych. Konsekwentnie, formułowany przez Trybunał wymóg zachowania „należytej ostrożności i powściągliwości” przy kontroli prawa pochodnego UE powinien być tym bardziej (*a minori ad maius*) odnoszony do prawa pierwotnego UE i innych umów (paktów, traktatów oraz konwencji), których stroną jest Rzeczpospolita. Osiągnięciu tych walorów niewątpliwie sprzyja włączenie w proces rozstrzygnięcia pełnego, a nie zaledwie 1/3 składu sędziowskiego Trybunału Konstytucyjnego.

Wreszcie, skoro prewencyjna kontrola zgodności z Konstytucją umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją jest obecnie i ma być nadal powierzona największemu możliwemu gremium sędziów konstytucyjnych, to analogicznie rozstrzygnięcie o zgodności z Konstytucją już istniejących zobowiązań prawnomiędzynarodowych Państwa Polskiego – powinno pozostawać w gestii takiego samego składu Trybunału.

2.3.

Zdaniem opiniującego odmiennie należy postrzegać sytuację orzekania przez Trybunał Konstytucyjny „o zasadach konstytucyjnych”. W pierwszym rzędzie wypada podkreślić, że o ile literalnie tak właśnie (jak w zleceniu opinii) miałyby zostać określony rodzaj sprawy rozpoznawanej przez Trybunał w pełnym składzie – byłoby to sformułowaniem wysoce nieprecyzyjnym. Nieprecyzyjnym w dwu aspektach: ustalenia czym są *zasady konstytucyjne* oraz możliwości wskazania desygnatu *orzekania* o tychże zasadach.

Nie poszerzając nadmiernie wywodu, konieczne jednak staje się tu poczynienie pewnych ustaleń ogólniejszej natury.⁷

Po pierwsze, nie tylko na gruncie prawa konstytucyjnego, ale właściwie we wszystkich obszarach nauk prawnych (teorii prawa oraz dyscyplin dogmatycznych) od dawna prowadzi się rozważania, których przedmiotem są „zasady”, bądź „zasady prawne” danej gałęzi systemu prawnego i nadal nie ma w tej mierze jednomyślności poglądów. Przeciwnie, toczy się spór o pojęcie, zakres, konkretny katalog, cele oraz znaczenie praktyczne tych zasad, przy czym brak choćby zgodności terminologicznej w sferze prowadzonych ustaleń. Spór ten, dotyczący samej istoty zasad prawa⁸ oraz kształtu poszczególnych zasad rekonstruowanych w doktrynie i orzecznictwie⁹, wydaje się nierozwiązywalny, toteż zdaniem niektórych autorów, próby wyodrębnienia zasad prawa nie mają waloru poznawczego i prowadzą jedynie do wartościowania postanowień prawa¹⁰. W ujęciu encyklopedycznym „zasada prawa” w znaczeniu ścisłym to obowiązująca i szczególnie ważna dla danego systemu norma prawna, zwłaszcza ze względu na hierarchiczną budowę systemu (zasadniczy charakter norm konstytucyjnych), a doniosła rola tych zasad dotyczy określenia kierunku działań prawodawczych, wpływu na proces wykładni prawa i wskazania kierunków jego stosowania, w tym w sferze tzw. luzów decyzyjnych, oraz wyznaczenia sposobów i granic korzystania z praw podmiotowych. Zasady te mogą być bezpośrednio sformułowane w tekście normatywnym, najczęściej jednak wymagają „odtworzenia”,

⁷ Bliższe rozważania zawarte są w opracowaniu opiniującego *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych*, w tegoż red.: *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 17-24

⁸ Kwestionowana bywa nawet celowość i sposób formułowania zasad; por. np. A. Pułto, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, PiP 1995/8, s.16n.

⁹ Por. przykładowo: J. Nowacki, *O uzasadnianiu zasady zaufania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: Cz. Martysz i in., *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz-Katowice 2007, s.157n.

¹⁰ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s.107

zdekodowania. W dalszym znaczeniu, zasada prawa nie jest obowiązującą normą prawną, a jedynie postulatem pod adresem danego systemu prawa¹¹. W opracowaniach szkoły poznańskiej, akcentuje się konieczność wyróżnienia dwu podstawowych ujęć zasad prawnych, mianowicie zasad dyrektywalnych i pozadyrektywalnych. Pierwsze mają na celu oddziaływanie na zachowanie określonych podmiotów w kierunku podjęcia przez nie określonego postępowania, a ich szczególną kategorię stanowią normy postępowania, w tym normy prawne, nakazy bądź zakazy jakiegoś postępowania w konkretnych okolicznościach. Natomiast zasady pozadyrektywne, inaczej: opisowe, odnoszą się do wzorców określonych przedmiotów unormowania, wskazując sposób normatywnego rozstrzygnięcia określonej kwestii albo wzorzec ukształtowania jakiejś instytucji prawnej¹². W rzeczywistości rozróżnienie to nie jest w pełni ścisłe, gdyż oba typy zasad są rekonstruowane, w doktrynie i judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, najczęściej na podstawie zespołu przepisów (norm) prawnych i są one wzajemnie powiązane w ten sposób, że pewnym zasadom dyrektywalnym można również przypisać zasady opisowe¹³.

Po drugie, zasadom prawnym, mającym wynikać z norm należących do konkretnego systemu prawnego, przysługuje cecha szczególnej doniosłości czy ważności, związana z ich hierarchiczną pozycją, nadrzędnością treściową, szczególną rolą w ramach jakiejś instytucji prawnej, bądź doniosłością społeczną¹⁴. Poważne wątpliwości dotyczą tu samego pojmowania prawa i jego istoty: czy prawo to jedynie ustanowiony, pozytywny akt prawny, czy też obejmuje ono również dyrektywy i normy a nawet zasady pozaprawne, zwłaszcza o charakterze prawno-naturalnym? To właśnie zagadnienie, spór pozytywistycznych i niepozytywistycznych koncepcji prawa, zyskało na aktualności m.in. w toku transformacji ustrojowej Polski, w ramach obrachunku z odziedziczonym systemem prawnym, zawierającym wiele przepisów stanowiących przejaw „ustawowego bezprawia”, w rozumieniu G.Radbrucha. W obowiązującej Konstytucji zawarto jedynie sporadyczne odniesienia

¹¹ W. Gromski, w: U. Kalina-Prasznic, *Mała encyklopedia prawa*, C.H.Beck, Warszawa 2005, s.743

¹² Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974 s.43; Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedania*, Warszawa 1992, s.16; M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, w: J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s.61n.

¹³ P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, w: P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1999, s.16; K. Wojtyczek, *Formy konstytucjonalizacji zasad konstytucyjnych*, w: ibidem, s.28

¹⁴ M. Zieliński za J. Wróblewskim, op.cit., s.63

do wartości ponadkonstytucyjnych (preambuła, art.30), ale w niektórych sprawach podawanych rozstrzygnięciom Trybunału Konstytucyjnego poszukiwał on harmonii pomiędzy *ius* i *lex*.

Po trzecie, istotne znaczenie dla rekonstrukcji zasad prawa ma hierarchiczna budowa systemu prawnego, z nadrzędną pozycją konstytucji, określanej powszechnie mianem „ustawy zasadniczej”. O ile przyjąć założenie, że tę cechę „zasadniczości” aktu konstytucyjnego, posiadają również wszystkie elementy zbioru, czyli przepisy i normy wchodzące w skład konstytucji – bynajmniej nie byłoby uprawnione uznanie za zasady prawa wszystkich bez wyjątku norm zawartych w konstytucji. Samo kryterium hierarchicznej nadrzędności nie przesądza bowiem o identycznej doniosłości wszystkich postanowień konstytucji. Pomijając zagadnienie rekonstrukcji wewnętrznej hierarchii przepisów konstytucji¹⁵ oraz zagadnienie tzw. norm niezmiennych¹⁶, należy stwierdzić, że aczkolwiek wszystkie przepisy zawarte w części normatywnej konstytucji są pod względem formalnym identyczne: posiadają najwyższą moc prawną w całym systemie prawnym - nie mają one jednakowego potencjału normatywnego ani takiego samego znaczenia dla tego systemu. Zakres merytoryczny i doniosłość ustrojowa przepisów Konstytucji RP z 1997 r., stanowiących przykładowo, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, władza zwierzchnia w państwie należy do narodu, albo że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka jest źródłem jego wolności i praw, z jednej strony, oraz przepisów, określających choćby liczebność personalną organów państwowych, czy szczegółowe reguły postępowania ustawodawczego, z drugiej – są zdecydowanie różne. O ile te pierwsze mają charakter doniosłych dla całego systemu prawnego i systemu władzy publicznej klauzul generalnych, znajdujących jednak zastosowanie w rozlicznych przejawach codziennego obowiązywania konstytucji, o tyle drugie są typowymi przepisami organizacyjno-proceduralnymi. Co więcej, przepisy pierwszego rodzaju od razu ujawniają specyficzne a przy tym doniosłe aksjologiczne założenia konstytucyjne, pozwalające na choćby wstępną kwalifikację typu danego ustroju konstytucyjnego¹⁷. Natomiast przepisy drugiego rodzaju są częstokroć neutralne, nie przesądzają o charakterystyce ustroju i mogą mieć

¹⁵ Por. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, w: J. Trzciniński, op.cit., s.78n.

¹⁶ Por. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennne*, ibidem, s.137n.

¹⁷ Mianowicie, w podanym przykładzie wskazujące na charakter państwa, jego demokratyczną formę, koncepcję suwerena zbiorowego, wymóg legitymizacji władzy, podmiotowość prawną jednostki etc.

identyczne brzmienie nawet w konstytucjach państw o skrajnie różnych ustrojach. Zmiany w tym pierwszym obszarze oznaczają ustrojową rewizję konstytucji, w drugim – mogą stanowić jedynie korekty, nawet jeśli głębokie, to nie zmieniające istoty ustroju konstytucyjnego. Uwagi powyższe nie oznaczają deprecjonowania reguł proceduralnych, w szczególności w obrębie tzw. sprawiedliwości proceduralnej (*fair trial*), chodzi jedynie o podkreślenie, iż unormowanie i realizacja przepisów i reguł postępowania nie są celem samym w sobie, lecz służą zrealizowaniu norm prawno-materialnych, czyli osiągnięciu i ochronie prawnie doniosłych wartości.

Po czwarte, niezależnie od gramatycznej formy przepisów konstytucji, ujętych najczęściej w postaci zdań orzekających, wyrażają one bardziej lub mniej skonkretyzowaną powinność określonego zachowania swych adresatów. Z przepisów dekodowane są normy prawne, a z norm bądź ich zespołów zasady konstytucyjne, jednak i one nie są jeszcze ostateczną płaszczyzną odniesienia w interpretacji i stosowaniu ustawy zasadniczej. Każda konstytucja przyjmuje bowiem jako podstawę swej regulacji określony system wartości i to właśnie aksjologia determinuje szczegółowe rozwiązania, zawarte w konkretnych jej przepisach. Nie trzeba dodawać, że ustalenie aksjologii danej konstytucji może być jeszcze bardziej kontrowersyjne, niż wskazanie katalogu jej zasad naczelných. Tak więc, interpretacja (wykładnia) konstytucji, polegająca na odczytywaniu z treści przepisów norm prawnych i rekonstruowaniu rozstrzygnięć o charakterze zasad konstytucyjnych oraz ustalaniu wartości stanowiących podstawę regulacji konstytucyjnej – przebiega niejako w odwrotności do procesu jej tworzenia. Domniemanie racjonalnego prawodawcy pozwala uznać, że autorytet konstytucyjny najpierw dokonał wyboru określonego systemu wartości i konsekwentnie ustalił tożsamość ustrojową danej konstytucji, co wyraził w poprawnie zredagowanych przepisach, umożliwiającym odczytanie z nich jednoznacznych norm prawnych. Jednak założenia powyższe nie zawsze są pozytywnie weryfikowane w praktyce, tym samym ustrojodawca otwiera ogromne pole dla interpretacji konstytucji przez naukę i judykaturę.

Po piąte, podsumowując, pod pojęciem zasad konstytucyjnych, bądź zasad naczelných konstytucji należy rozumieć postanowienia konstytucji, zawierające najbardziej fundamentalne jej rozstrzygnięcia, czyli wyrażające tożsamość ustrojową danego systemu konstytucyjnego, zawierające kwalifikowane treści,

idee przewodnie konstytucji¹⁸. W doktrynie prawa konstytucyjnego używa się równolegle i zamiennie takich terminów, jak: „zasady konstytucji”, „podstawowe zasady konstytucyjne”, „konstytucyjne zasady prawne”, „zasady ustroju”, a te ostatnie uszczegóławiane bywają wskazaniem kategorii ustroju, jako „zasady ustroju politycznego”, bądź „zasady ustroju społecznego i gospodarczego”. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, iż wszystkie powyższe określenia odnoszą się one do tych samych bądź bardzo zbliżonych desygnatów.

Chociaż sama Konstytucja popada w pewne niekonsekwencje terminologiczne przy stosowaniu pojęcia „zasady”, odnosząc je niekiedy do „reguł” czyli norm zawierających skonkretyzowane dyrektywy prawne określonego postępowania – nietrafne byłoby bezwzględne traktowanie pojęcia „zasady” oraz „reguły” prawnej w kategoriach przeciwieństw, pojęć wykluczających się, ale raczej jako do pewnego stopnia pojęć zbieżnych i komplementarnych¹⁹. Zachodzi przy tym znaczna nieostrość wyodrębnienia zasad przy ich konwencjonalnym charakterze i częstym krzyżowaniu się ich zakresów, zwłaszcza z tego powodu, że zasady te nie są w konstytucji wyeksponowane²⁰, wyraźnie podniesione do tej rangi, a nawet niezawsze są wprost sformułowane (w myśl paremii: *lex imperat, non docet*) – w znacznej mierze są one dziełem nauki i orzecznictwa, mają konwencjonalny, umowny charakter²¹, a niekiedy wprost kwestionuje się ich istnienie na gruncie konstytucji, a zwłaszcza zabieg (obecny także w orzecznictwie

¹⁸ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012 (wyd.16), s.53; Z. Witkowski, *Wybrane zasady naczelnego ustroju...*, w pr. zb.: *Ustrój konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s.49; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s.17.

¹⁹ Przykładowo, zasada legalizmu determinuje funkcjonowanie całego systemu władz publicznych, a np. legalistycznie ujmowana reguła uchwalania przez Sejm ustawy w trzech czytaniach – dotyczy tylko jednej fazy procesu legislacyjnego. Reguły mogą stanowić element zasad, np. reguły apolityczności i nieusuwalności są elementem i gwarancją zasady niezawisłości sędziów, a reguły sprawiedliwego, jawnego i bezzwłocznego postępowania są składnikami zasadniczego prawa człowieka a zarazem środka ochrony prawnej, jakim jest prawo do sądu.

²⁰ Przedstawiony i dyskutowany przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego projekt nowej konstytucji w formie tekstu jednolitego z 20.01.1995 r. i zmodyfikowany 7.02.1995 r. zawierał rozdział I zatytułowany „Zasady ustroju”, następnie 17.09.1996 r. został zmieniony na „Rzeczpospolita” i w takiej postaci został uchwalony w 1997 r. w tekście nowej Konstytucji – por. R. Chruściak, W. Osiatyński, *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989-1997*, Warszawa 2001, s.261 oraz s.289.

²¹ Wynika to m.in. z wielorakiego rozumienia terminu ‘zasada’. *Słownik języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego podaje aż pięć jego znaczeń, z których najważniejsze to: 1) teza, w której treści zawarte jest prawo rządzące jakimiś procesami; podstawa, na której się powinno coś opierać, reguła; 2) normy postępowania uznane przez kogoś za obowiązujące; 3) założenia, tezy stanowiące podstawową treść jakiejś doktryny. To samo źródło wskazuje dwa znaczenia pojęcia ‘zasadniczy’: 1) dotyczący zasady, opierający się na zasadzie; podstawowy, główny, najważniejszy; 2) nie odstępujący od zasad, zawsze się nimi kierujący, pryncypialny; tom X, Warszawa 1968 (reprint 1997), s. 757 i 758-759

TK) polegający na wynikaniu, wyprowadzaniu, odczytywaniu, odnajdywaniu, czy też wnioskowaniu jednych zasad z innych²². Skatalogowanie zasad utrudnia fakt, iż zasady konstytucyjne są wewnątrznie zróżnicowane, mogą przyjmować postać zasad-norm prawnych, zasad-idei, zasad-wartości, czy zasad-dyrektyw²³. Rekonstrukcja konkretnej zasady wymaga często uwzględnienia treści większej ilości przepisów, usystematyzowanych w różnych miejscach konstytucji, bynajmniej nie tylko w pierwszym rozdziale, a poszczególne wyodrębnione zasady pozostają w relacjach wynikania bądź krzyżowania z innymi zasadami.

Znamiennym przykładem jest tu zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), mająca – jak wskazuje bogate orzecznictwo TK – szczególnie pojemną zawartość normatywną, co prowadzi nawet do uznania jej za „zasadę zasad” współczesnego konstytucjonalizmu. Według Trybunału zasada ta, której jądro stanowi inna zasada – legalizmu (art. 7), znajduje szczególne zastosowanie w ramach każdego procesu prawotwórczego, zarówno na poziomie ustawowym, jak i niższym. Ogólnym założeniem demokratycznego państwa prawnego jest bowiem zasada legalizmu, zgodnie z którą na organy władzy publicznej został nałożony obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego²⁴. Naruszenie elementów procedury może zatem być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 2 i art. 7 Konstytucji²⁵. Wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny implikacje tej zasady, zbiorczo ujmowane jako tzw. zasady i reguły przyzwoitej legislacji, wynikające z kolejnej zasady, mianowicie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa²⁶ oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki, obejmują obszerny katalog zasad/reguł prawodawstwa. Stanowią je m.in.: ochrona praw słusznie nabytych, ochrona interesów w toku i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw, zakaz retroaktywnego (z mocą wsteczną) działania przepisów prawa karnego (sankcyjnego) oraz innych przepisów prawa pogarszających

²² Por. np. J. Nowacki, op.cit., s.163n.

²³ M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, w: W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s.9

²⁴ Por. m.in. wyroki z: 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12.

²⁵ Wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98.

²⁶ Obecnie Trybunał podkreśla, że zasada ochrony zaufania wyznacza sytuację prawną nie tylko obywateli, lecz także chroni przed ingerencją władzy państwowej inne podmioty stosunków prawnych, dlatego bardziej adekwatne jest ujęcie, dotyczące ochrony zaufania jednostki – por. wyrok z 20 stycznia 2011 r., sygn. Kp 6/09.

sytuację prawną adresatów, wykluczenie bezpośredniego wprowadzania przepisów w życie, bez odpowiedniego okresu dostosowawczego (*vacatio legis*), zakaz stanowienia ustaw epizodycznych, zasada określoności prawa, wymóg stanowienia jasnego, zrozumiałego i spójnego prawa, wolnego od sprzeczności hierarchicznych, czyli z normami wyższej rangi i od kolizji horyzontalnych, czyli w danej płaszczyźnie normatywnej, zasada zachowania kompetencji, zasada proporcjonalności wykluczająca nadmierną ingerencję, czy zakaz ograniczania wolności i praw jednostki z innych względów, niż ważny interes społeczny lub indywidualny chroniony przez Konstytucję albo zasada sprawiedliwości proceduralnej²⁷. Pomijamy bogactwo norm merytorycznych, dotyczących praw podmiotowych nieraz o znaczeniu zasadniczym, jakie Trybunał wywiódł z zasady demokratycznego państwa prawnego²⁸.

Ostatecznie zatem można zgodzić się z poglądem, że w praktyce o przyznaniu danemu postanowieniu konstytucyjnemu rangi zasady decyduje „perswazyjnie” doktryna²⁹ i „przesądzająco” orzecznictwo³⁰, jednak przy istotnym zastrzeżeniu.

Trybunał Konstytucyjny w większości swoich rozstrzygnięć już w sentencjach odwołuje się do wzorców konstytucyjnych, zawierających (także uznawane w powszechnej opinii doktryny, *communis opinio doctorum*) zasady konstytucyjne, poddawanych następnie pewnym objaśnieniom w uzasadnieniach, co do ich znaczenia, zakresu, zależności, czy konsekwencji normatywnych bądź faktycznych. Jednakże niezależnie od ogromnej ilości i bogactwa tych rozstrzygnięć oraz wywodów Trybunału, nie wydaje się możliwe – zdaniem opiniującego – dokonanie w oparciu o nie rekonstrukcji skończonego i pewnego katalogu zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Nie tyle z tej przyczyny, że niektóre wypowiedzi Trybunału nie grzeszą nadmierną dyscypliną terminologiczną (co, niestety, jest faktem), ile z tej, że

²⁷ Poczynając od orzeczenia z 30 listopada 1988 r., sygn. K.1/88, OTK 1988/6 zasady te stanowią niewzruszony element orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do chwili obecnej; por. m.in. wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11 oraz z 17 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09

²⁸ Zwłaszcza w okresie przedkonstytucyjnym, jak prawo do ochrony życia, wolność sumienia, czy prawo do sądu

²⁹ W ujęciu doktryny prezentowane są nader zróżnicowane katalogi zasad konstytucyjnych, np. B. Banaszak wyróżnia 6 zasad (op.cit., s.18n.), a P. Sarnecki (op.cit., s.30n.) i L. Garlicki (op.cit., s.54) po 7, przy czym katalogi te bynajmniej nie pokrywają się. Wyjątkową postać ma wskazanie 13 zasad ustroju politycznego przez P. Sarneckiego (P. Tuleja red., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s.31n.) oraz katalog aż 27 fundamentalnych zasad konstytucji sformułowany jedynie „ezgemplarycznie” przez R. R. Ludwikowskiego (*Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s.175-176).

³⁰ L. Garlicki, *Komentarz do Rozdziału I Konstytucji*, w: (tegoż red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, tom V, Warszawa 2007, uw.7 s.7

kształtowanie kultury prawnej adresatów rozstrzygnięć Trybunału i innych podmiotów prawa nie przyjmuje i nie powinno przyjmować postaci „apodyktycznej dydaktyki”.

Przenosząc powyższe na grunt opiniowanego problemu, rekonstrukcja desygnatu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zasadach konstytucyjnych – staje się szalenie trudna. Wszak Trybunał setki razy odwołuje się w swym orzecznictwie do jego wcześniej wydanych rozstrzygnięć, a nawet ugruntowanych linii orzeczniczych, obejmujących m.in. takie czy inne zasady konstytucyjne. To „powielanie” argumentacji, choćby wysokiej czy najwyższej, nie wnosi z reguły istotnego *novum* do stanu świadomości konstytucyjnej, interpretacji czy praktyki konstytucyjnej.

Także ze względów czysto pragmatycznych, jakie stanowią sprawność i ekonomika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie wydaje się zatem potrzebnym ani uzasadnionym angażowanie pełnego składu Trybunału do rozstrzygania np. o kwestii konstytucyjności aktu podustawowego, o wąskim zakresie podmiotowym i relatywnie błahym przedmiocie regulacji, ale kwestionowanym przez inicjatora z powodu podejrzewanego niezgodności z zasadą zasad: demokratycznego państwa prawa, czy zasadą podziału i równowagi władz.

W grę wchodzi jeszcze jedna interpretacja analizowanej przesłanki: kiedy mianowicie Trybunał zamierzałaby zrekonstruować czy wręcz sformułować „nową” zasadę Konstytucji, nieznaną w dotychczasowym dorobku orzeczniczym i/albo w doktrynie. Sytuacja taka stanowiłaby jakąś trawestację przypadku, gdy skład orzekający Trybunału zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego we wcześniejszym orzeczeniu, wydanym w pełnym składzie.

Wydaje się, że przy takim ujęciu inspirację dla analizowanej propozycji normatywnej mogła stanowić instytucja zasad prawnych, przewidziana w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o *Sądzie Najwyższym*³¹. Wypada przypomnieć, że w świetle Konstytucji z 1997 r. Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1), co ustawa w charakterystyczny sposób rozwija. Stanowi mianowicie, że Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym (w pierwszym rzędzie) do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie

³¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 499

kasacji oraz innych środków odwoławczych, a także podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne (art. 1 pkt 1 lit. a i b).

W unormowaniu postępowania przed Sądem Najwyższym (rozdział 6) stanowi się m.in., że jeżeli skład siedmiu sędziów SN uzna, iż znaczenie dla praktyki sądowej lub powaga występujących wątpliwości to uzasadniają, może zagadnienie prawne lub wnioski o podjęcie uchwały przedstawić składowi izby, natomiast izba – składowi dwóch lub więcej izb albo pełnemu składowi Sądu Najwyższego (art. 61 § 2), a uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby z chwilą ich podjęcia uzyskują *ex lege* „moc zasad prawnych”. Natomiast skład siedmiu sędziów może postanowić o nadaniu swej uchwale mocy zasady prawnej (§ 6). Znaczenie owych „zasad prawnych” jest w istocie ograniczone do forum samego Sądu Najwyższego i wiąże wyłącznie jego składy orzekające, przy czym nie w sposób bezwzględny³².

Przenoszenie powyższych reguł, skądinąd niepozbawionych wątpliwości i zastrzeżeń, na grunt postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zdaniem opiniującego byłoby nieuzasadnione. Przede wszystkim z jednej przyczyny: wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji), w tej liczbie wyroki dotyczące zasad konstytucyjnych, jak i przepisów prawnych o zgoła marginalnym znaczeniu. Ranga prawna czy powaga wyroku Trybunału w żadnej mierze nie zależy od liczebności składu orzekającego – są one identyczne bez względu na personalny skład sędziowski i wywierają analogicznego rodzaju skutki dla systemu prawnego (art. 190 ust. 3) oraz w skali „mikro” (art. 190 ust. 4).

Istota ustalenia zróżnicowanych składów orzekających Trybunału nie ma zatem żadnego znaczenia dla waloru prawnego rozstrzygnięcia, dotyczy natomiast wyłącznie stworzenia jak najbardziej sprzyjających merytorycznie warunków personalnych (potencjału sędziowskiego) dla prawidłowego rozstrzygnięcia danej sprawy.

³² Mianowicie, jeżeli jakkolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby (art. 62 § 1), natomiast odstąpienie od zasady prawnej uchwalonej przez izbę, przez połączone izby albo przez pełny skład Sądu Najwyższego wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały odpowiednio przez właściwą izbę, połączone izby lub pełny skład Sądu Najwyższego (§ 2). Wreszcie, jeżeli skład jednej izby Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego (§ 3).

Z tych wszystkich przyczyn negatywnie opiniuję postulat objęcia kognicją pełnego składu Trybunału każdego przypadku bliżej nie zdefiniowanego „orzekania o zasadach konstytucyjnych”.

3. Wnioski

W konkluzji przedstawionych rozważań i analiz, za uzasadnione uważam następujące wnioski:

1) Ze względu na poprawność legislacyjną ustawy oraz aspekt gwarancyjny, dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego (pochodnego) Unii Europejskiej z Konstytucją Rzeczypospolitej powinna być wyraźnie przewidziana w ustawowym określeniu kompetencji Trybunału³³. Odnośny przepis (art. 5 ust. 2 projektu) powinien jednoznacznie wskazywać, że Trybunał orzeka o zgodności z Konstytucją ustawy lub każdego innego aktu normatywnego prawa polskiego, międzynarodowego bądź europejskiego (UE) kwestionowanego w skardze konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego, określonych w Konstytucji.

Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej (a także ratyfikowanych umów międzynarodowych, w tym prawa pierwotnego UE) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej posiada najwyższy walor doniosłości i potencjalnie także szczególnej zawichości, które uzasadniają *a priori* decyzję ustawodawczą o powierzeniu wykonywania tej trudnej i odpowiedzialnej kompetencji, mającej skutki *ad extra*, pełnemu składowi Trybunału.

Odnośna modyfikacja projektu ustawy o TK zasługuje na uwzględnienie.

2) „Orzekanie o zasadach konstytucyjnych” przez Trybunał Konstytucyjny stanowi sformułowanie legislacyjnie niepoprawne, wieloznaczne i mylące, zwłaszcza w sytuacji niemożności sformułowania w pełni obiektywnego katalogu owych zasad. Jednocześnie nie uwzględnia ono faktu, że przytłaczająca część polskiego *acquis constitutionnel* stale odwołuje się do wielu zasad konstytucyjnych, tak wypracowanych i uznanych w nauce

³³ Autor podtrzymuje stanowisko wyrażone w swej opinii z dn. 31.10.2013 r. nt. tego samego projektu ustawy, iż optymalnym rozwiązaniem byłoby dokonanie równoległej nowelizacji Konstytucji, tak w zakresie nowego ujęcia pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego, jako organu władzy sądowniczej „strzegącego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej”, jak i szczegółowych rozwiązań, w tym dotyczących analizowanego w niniejszej opinii określenia kognicji Trybunału.

prawa, jak i rekonstruowanych od blisko 30 lat przez Trybunał Konstytucyjny.

Angażowanie pełnego składu Trybunału w rozpoznawanie każdej zawisłej przed nim sprawy, w której powoływany jest wzorzec konstytucyjny stanowiący uznaną już przez Trybunał (albo mającą dopiero zostać uznaną) zasadę, bez względu na przedmiot i znaczenie rozstrzygnięcia sprawy – nie znajduje żadnego uzasadnienia aksjologicznego, prawnego ani pragmatycznego.

Dlatego postulowana w tym zakresie zmiana projektu ustawy nie zasługuje na akceptację ani rekomendację.