

ANDRZEJ BURA*

TRIBUNAL LOCUTA – CAUSA FINITA?
KONTROWERSYJNE ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W OKRESIE TZW. „KRYZYSU KONSTYTUCYJNEGO”

W ocenie dużej części środków masowego przekazu praktycznie od objęcia rządów przez Prawo i Sprawiedliwość oraz wspierające je ugrupowania po wyborach parlamentarnych w 2015 r. państwo polskie znajduje się w stanie tzw. kryzysu konstytucyjnego. Chodzi tu głównie o sprawy związane z Trybunałem Konstytucyjnym, jego składem, osobą prezesa, uregulowaniami prawnymi na poziomie konstytucyjnym i ustawowym.

Nie stawiam przed sobą zadania wypowiedzania się na temat politycznych aspektów owego kryzysu. Na ten temat powiedziano już dużo, być może nawet zbyt wiele i często w zbyt emocjonalnym tonie. W niniejszym artykule chcę skupić się na ściśle prawnych aspektach, które wyłoniły się (lub powróciły) niejako „przy okazji” w orzeczeniach samego Trybunału lub opiniach Komisji Weneckiej. Ów „kryzys” jest bowiem dobrą okazją, żeby na nowo „przepracować” pewne tematy – w tym wypadku węzłowe problemy pozycji i roli sądu konstytucyjnego w naszym państwie.

Co rozumie się przez tzw. kryzys konstytucyjny? W popularnej, lecz dość klarownej formie, choć niewolnej od kontrowersji i jednostronnych ocen, pisze się na ten temat tak: „W Polsce od 2015 r. trwa kryzys konstytucyjny związany z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Kryzys ten stwarza poważne zagrożenie dla praworządności, demokratycznego państwa prawnego i ochrony praw człowieka.

Kryzys konstytucyjny ma dwa aspekty: pierwszy aspekt związany jest z wyborem nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, drugi – z przyj-

* Dr, radca prawny; e-mail: kazbur72@gmail.com.

mowanymi od listopada 2015 r. kolejnymi nowelizacjami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, które miały na celu sparaliżowanie jego prac.

Kryzys konstytucyjny rozwijał się w dynamicznym tempie i na wielu płaszczyznach. Bardzo szybko problem (...) stał się sporem o kształt państwa i interpretację zasady trójpodziału władzy¹.

1. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym – opinie komisji weneckiej a poglądy polskiej nauki prawa konstytucyjnego

Zgodnie z art. 197 Konstytucji RP² „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”. Aktualnie jest to ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym³.

Ustawa, o której stanowi art. 197 Konstytucji, jest jedną z ustaw wykonawczych do Konstytucji⁴. Innymi słowy, ustrojodawca rozstrzygnął, iż w tym wypadku ustawodawca zwykły ma obowiązek wydać akt prawny w postaci ustawy, w którym uregulowane zostaną co najmniej dwie materie: 1) organizacja Trybunału Konstytucyjnego oraz 2) tryb postępowania przed tym organem⁵. Tak więc z woli ustawodawcy konstytucyjnego materie te nie mogą być uregulowane w drodze innego aktu prawnego niż ustawa.

H. Suchocka, omawiając tematykę pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa w świetle opinii

¹ Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015-2016 – raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, <http://www.hfhr.pl/publication/kryzys-konstytucyjny-w-polsce-2015-2016-the-constitutional-crisis-in-poland-2015-2016/>.

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

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2072.

⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Odesłania do ustawy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 83 i nn.

⁵ Zdaniem L. Garlickiego, „Art. 197 nie odsyła do ustawy normowania kwestii statusu sędziów TK. Wymóg ustawowej regulacji jest jednak oczywisty zarówno na tle ogólnej zasady wyłączności ustawy, jak i na tle niezależności TK i niezawisłości jego sędziów. Natomiast świetle art. 112 konstytucji regulacja wyboru sędziów musi zostać rozdzielona między ustawę a regulamin Sejmu”. L. Garlicki, *Komentarz do art. 197*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2.

Komisji Weneckiej⁶, wskazała, że procedura postępowania przed sądem konstytucyjnym jest jednym z zagadnień stanowiących „swoiste filary organizacji i pozycji sądów konstytucyjnych w świetle ukształtowanych standardów europejskich”⁷. W ocenie autorki stosunkowo duży zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy jest przez Komisję Wenecką „w zasadzie dopuszczany”. Jednak – w kontekście relacji pomiędzy ustawą regulującą procedurę przed sądem konstytucyjnym a regulaminem prac tegoż sądu – przywołany został m.in. następujący pogląd weneckiego organu opiniodawczego: „szczegółowe rozwiązania dotyczące procedury postępowania przed sądem konstytucyjnym nie powinny być regulowane w ustawie o sądzie konstytucyjnym, a w regulaminie prac sądu. Taka technika regulacji gwarantuje autonomię procesową sądu. W przeciwnym wypadku istnieje niebezpieczeństwo ograniczenia autonomii sądu, albowiem każda najmniejsza zmiana proceduralna wymaga decyzji parlamentu (zmiany ustawy), a więc decyzji politycznej w przedmiocie wewnętrznych spraw dotyczących sądu konstytucyjnego”⁸.

Tymczasem w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym ustawa wydawana na podstawie delegacji z art. 197 Konstytucji RP stanowi jeden z elementów oddziaływania legislatywy na judykatywę w ramach zasady podziału i równoważenia władz (art. 10 Konstytucji RP). Pogląd taki wyrazili: J. Galster⁹, A. Wasilewski¹⁰, J. Kuciński¹¹,

⁶ H. Suchocka, *Stanowisko Komisji Weneckiej dotyczące pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 5 i nn.

⁷ Tamże, s. 12-13.

⁸ Tamże, s. 15-16 i przyp. 28.

⁹ J. Galster, *Kilka uwag o charakterze ustrojowym Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 206: „(...) sama ustawa o TK, stanowiąc o takich kwestiach, jak: właściwość, ustrój i postępowanie, ogranicza suwerenność TK”.

¹⁰ A. Wasilewski, *Granice władzy sądowniczej wobec władzy ustawodawczej w świetle zasady trójpodziału władz (przyczynek do dyskusji)*, [w:] A. Dębiński, A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Ius et lex. Księga Jubileuszowa ku czci profesora Adama Strzembosza*, Lublin 2002, s. 356. Ustawodawca, na podstawie wyraźnej delegacji konstytucyjnej (art. 176 ust. 2, art. 182, art. 183 ust. 2, art. 184, art. 197, art. 201 Konstytucji RP) „uczestniczy w określeniu statusu prawnego sędziów, ustroju i organizacji sądów oraz reguł postępowania sądowego”.

¹¹ J. Kuciński, *Legislatywa – Egzekutywa – Judykatywa. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 79 i nn. Autor ten wskazuje dalej (s. 96), że ustawy, o których mowa, „są wyrazem «przesądzonego» przez samą Konstytucję – w granicach przez ustawę zasadniczą określonych – uzależ-

B. Stępień-Załucka¹², A. Bień-Kacała¹³, K. Wojtyczek¹⁴, B. Banaszak¹⁵, B. Szmulik¹⁶, M. Dobrowolski¹⁷, K. Zaradkiewicz¹⁸.

nienia od parlamentu organów pozostałych władz. W uchwalanych ustawach parlament może i faktycznie określa – na mocy wyraźnego konstytucyjnego upoważnienia – «uzupełniająco» wobec ustawy zasadniczej ustrojowe kwestie dotyczące organów władzy wykonawczej lub sądowniczej”.

¹² B. Stępień-Załucka, *Konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 432: „W stosunku do władzy ustawodawczej, korelacja z wymiarem sprawiedliwości polega na stanowieniu norm prawnych, które jako podstawa orzecznictwa są elementem wzajemnego współdziałania pomiędzy tymi władzami – władza ustawodawcza konkretyzuje lub określa prawne podstawy działania nie tylko władzy wykonawczej ale i sądowniczej”.

¹³ A. Bień-Kacała, *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011, s. 455-456. Taż, *Konstytucyjne podstawy prawa do sądu (zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31), s. 20, 21, 22: „Konstytucja zatem w kluczowych sprawach związanych z organizacją i funkcjonowaniem organów władzy sądowniczej przewiduje ustawę jako właściwą formę regulacyjną. (...) Niemniej jednak zaznacza się pewien wpływ, w szczególności kreacyjny, pozostałych władz na judykatywę. (...) Ustawa jako akt o szczególnych cechach i szczególnej pozycji w konstytucyjnym systemie źródeł prawa gwarantuje niezależność władzy sądowniczej od nieuprawnionego wpływu ze strony pozostałych władz i innych organów. Sędziowie są związani konstytucją i ustawami (w odniesieniu do sędziów TK wyłącznie konstytucją). Tylko poprzez te ustawy legislatura może kształtować merytoryczne treści orzeczeń sądowych oraz procedurę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Nie oznacza to eliminacji rozporządzenia wydanego na podstawie szczegółowej delegacji ustawowej i w celu wykonania ustawy. Powoduje zwiększenie «głębokości» (szczegółowości) regulacji ustawowej. W tym przypadku ustawa powinna posiadać cechę zupełności”.

¹⁴ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 91, 104.

¹⁵ B. Banaszak, *Opinia prawna w sprawie projektu raportu Komisji Weneckiej, „Prawo i Więź”* 2016, nr 1 (15), s. 77-78. Tenże, *Czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać tylko na podstawie przepisów konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym? Opinia 1, „Przegląd Sejmowy”* 2016, nr 3 (134), s. 84: „Jednym ze sposobów zapewnienia równoważenia się władzy sądowniczej i ustawodawczej jest właśnie powierzenie uchwalenia parlamentowi materii określonych w art. 197 konstytucji”.

¹⁶ B. Szmulik, *Czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać tylko na podstawie przepisów konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym? Opinia 2, „Przegląd Sejmowy”* 2016, nr 3 (134), s. 97: „Wynikający z art. 197 nakaz regulacji ustawowej oznacza, że wydanie ustawy jest konstytucyjnym obowiązkiem organów władzy ustawodawczej. Tym samym, TK w przypadku wydania czy znowelizowania takiej ustawy jest zobligowany do jej stosowania nie tylko w kwestiach organizacyjnych, ale także judykatury. Jednocześnie zasada autonomii TK w wyniku takiej działalności władzy ustawodawczej jest ograniczona i sprowadza się jedynie do kreowania przez organy Trybunału aktów prawnych mających charakter ściśle wewnętrzny. Gdyby bowiem ustrojodawca, który dość

W piśmiennictwie podkreśla się również, że Konstytucja RP „nie gwarantuje Trybunałowi Konstytucyjnemu autonomii organizacyjnej”, a „wszystkie istotne sprawy związane z organizacją i procedurą muszą być unormowane w przepisach ustawy” (wydanej na podstawie art. 197 Konstytucji RP – przyp. A.B.)¹⁹.

Sam Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków wydanych już po wejściu w życie Konstytucji RP stwierdził²⁰, że „w przypadku kompetencji należących do organów kolegialnych należy rozróżnić z jednej strony określenie przedmiotu i zakresu kompetencji oraz podstawowych zasad procedury niezbędnej do ich realizacji, a z drugiej strony szczegółowe, wewnętrzne zasady obradowania danego organu kolegiального, do których

szeroko unormował w konstytucji kwestie dotyczące TK, chciał wykluczyć stosowanie ustawy przez Trybunał, podniósłby do rangi aktu powszechnie obowiązującego regulamin TK albo też wskazał w ustawie zasadniczej wprost, że Trybunał orzeka jedynie na podstawie konstytucji i regulaminu, czego (...) nie uczynił”.

¹⁷ M. Dobrowolski, *Opinia prawna w sprawie możliwości orzekania przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Lublin 4.04.2016, <https://ms.gov.pl/pl/informacje/download,8139,10.html>, s. 2: „(...) uprawnienie TK do kontroli ustawodawstwa (a ściślej kontroli poprawności odczytywania przez parlament postanowień konstytucji) jest równoważone uprawnieniem parlamentu do określenia rozwiązań, które sanie zbędne do prawidłowego funkcjonowania TK. W ten sposób podmioty te dysponują środkami wzajemnego oddziaływania. Oznacza to jednak, że rozstrzygnięcia podejmowane przez jeden z nich w ramach swoich kompetencji nie muszą odpowiadać innemu organowi. Ważne jest tylko aby decyzje te zapadały we właściwy sposób tj. odpowiedniej procedurze) i posiadały odpowiednią (tj. zgodną z Konstytucją) treść, czyli były podejmowane «w granicach i formach prawem przewidzianych»”.

¹⁸ K. Zaradkiewicz, *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 oraz K 47/15*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2016, s. 24-25, <https://s.tvp.pl/.../6/f/7/6f75facb88b173db40787cffbae86b7b1464258507745.pdf>.

¹⁹ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce*, s. 104. Zdaniem M. Dobrowolskiego (*Opinia prawna*, s. 3) konstytucyjna delegacja do uregulowania w drodze ustawy organizacji Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem (art. 197) pozwala na stwierdzenie, iż „TK nie dysponuje autonomią regulaminową, w takim rozumieniu i zakresie jak poszczególne izby parlamentu (art. 112 Konstytucji). TK nie może więc – w przeciwieństwie do Sejmu (odpowiednio Senatu) – samodzielnie decydować o sprawach związanych ze swoją organizacją i funkcjonowaniem. Z istoty rzeczy wpływ na organizację i funkcjonowanie TK mają inne organy państwa (parlament i prezydent). Z tej perspektywy trzeba stwierdzić, że zakres swobody parlamentu w określaniu ustawowych podstaw funkcjonowania TK, jest wprawdzie ramowo wyznaczany przez rozwiązania zawarte w Konstytucji, jednak jest względnie szeroki. Ustalenia te mają także swoje konsekwencje dla samego TK, który orzekając o konstytucyjności ustawy o TK nie może tej regulacji traktować jako «własnego obszaru» o charakterze zbliżonym do autonomicznej materii regulaminowej”

²⁰ Wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., K 8/99, OTK ZU nr 3/A/1999, poz. 41.

należą między innymi zasady dotyczące zwoływania posiedzeń, prowadzenia obrad i porządku głosowania oraz szczegółowe prawa i obowiązki członków organu kolegialnego związane z udziałem w obradach. Pierwsza grupa spraw wymaga zawsze uregulowania w konstytucji lub w ustawie. Druga grupa zagadnień może zostać przekazana do unormowania w regulaminie danego organu w ramach przyznanej mu przez prawo autonomii regulaminowej. W kontekście zasady niezależności i odrębności sądownictwa od innych władz w tym przypadku wyłączność regulacyjna powinna zostać przekazana organom judykatury. W odniesieniu zaś do regulacji ustawowej sprawy zewnętrzne wymagałyby tak zwanej ustawy zupełnej incydentalnie odsyłającej do rozporządzenia. Kwestie wykonawcze o charakterze wewnętrznym co do zasady powinny być regulowane przez sam organ”.

Tak więc rysuje się tutaj dość zasadnicza rozbieżność stanowisk między zaprezentowanym wcześniej poglądem Komisji Weneckiej a opiniami wyrażanymi przez większą część polskiej doktryny prawno-konstytucyjnej, bazującymi na rozwiązaniach przyjętych przez polskiego ustrojodawcę. Nie wszystko to, co Komisja Wenecka w swoich opiniach wyraża i sugeruje (łącznie ze swoistą „opcją preferencyjną” na rzecz sądownictwa konstytucyjnego w ramach systemu podziału władzy²¹) da się przenieść wprost na polski grunt prawa konstytucyjnego.

²¹ Przykładem mogą być następujące fragmenty Opinii w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, Wenecja, 11 marca 2016 r., CDL-AD(2016)001, Opinia nr 833/2015, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3 (134), s. 135-165:

„39. (...) Trybunał uznał, że może rozpatrzyć nowelizację bezpośrednio w oparciu o Konstytucję. Podczas gdy sędziowie sądów powszechnych podlegają Konstytucji i ustawom (artykuł 178 Konstytucji), sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podlegają wyłącznie przepisom Konstytucji (artykuł 195 ustęp 1 Konstytucji). Takie rozróżnienie (...) stanowi również podstawę kontroli Nowelizacji bez konieczności zastosowania w tym przypadku przepisów Nowelizacji.

40. Komisja Wenecka uważa jednak, że nawet w przypadku braku takiej podstawy konstytucyjnej, badanie takie mogłoby być uzasadnione szczególnym charakterem samego sądownictwa konstytucyjnego. To władza stanowienia norm konstytucyjnych (ang. *Constituent Power*), nie zwykły ustawodawca, przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencje do stania na straży Konstytucji. Przepisy dotyczące Trybunału Konstytucyjnego muszą być ograniczone Konstytucją, a ta podstawa prawna również musi podlegać kontroli Trybunału.

41. (...) Sama idea nadrzędności przepisów Konstytucji wskazuje, że ustawa, która może zagrażać sądownictwu konstytucyjnemu musi zostać zbadana — a w razie potrzeby, unieważniona — przez Trybunał Konstytucyjny, zanim wejdzie w życie.

Wiadomo już, że ustrojodawca pozostawił ustawodawcy uregulowanie organizacji oraz trybu postępowania przed Trybunałem. Z orzeczeń wydanych w ciągu kilkunastu ostatnich miesięcy wyłania się trybunalska wykładnia art. 197 Konstytucji RP.

Trybunał wychodzi od ogólnych założeń wynikających z Preambuły Konstytucji RP – zobowiązania prawodawców do tego, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”.

Zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych wielokrotnie była przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym²². Zasada ta jest adresowana do ustawodawcy²³ i wyznacza konstytucyjne kryteria oceny przepisów regulujących ustroj i procedurę działania instytucji publicznych, w tym przepisów odnoszących się do organów władzy sądowniczej²⁴. W związku z tym, że Trybunał Konstytucyjny stanowi znaczący organ władzy sądowniczej (art. 10 w zw. z art. 173 Konstytucji), zasada sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych ogranicza również ustawodawcę regulującego organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem²⁵.

W wyroku z dnia 11 sierpnia 2016 r.²⁶ – niejako podsumowując poglądy wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach – Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjności przepisów z Preambułą do Konstytucji w przedmiotowo istotnym zakresie wymaga zastosowania trzech kryteriów.

Pierwszym kryterium jest sprawność, którą należy rozumieć jako „zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. Konstytucyjnego kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynno-

109. (...) Zgodnie z polską Konstytucją to Trybunał Konstytucyjny a nie Prezydent jest ostatecznym arbitrem w sprawach dotyczących interpretacji Konstytucji. Prezydent oraz inne organy państwa są odpowiedzialne za zapewnienie wdrożenia wyroków Trybunału”.

²² M.in. w wyrokach TK: z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; z 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; z 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

²³ Zob. powołany wyżej wyrok TK, K 14/03.

²⁴ Wyrok TK z 14 października 2015 r., Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147.

²⁵ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185.

²⁶ Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, OTK ZU nr A/2016, poz. 71, s. 52-53.

ści, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. Ocena spełniania przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga zatem uwzględnienia albo konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu, albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu”.

Drugim kryterium jest rzetelność, którą należy rozumieć jako „zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa. Rzetelność związana jest z przewidywalnością przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych, a ponadto wymaga, by działaniom tym nadano właściwą formę oraz je udokumentowano. Konstytucja zapobiega w ten sposób zakwestionowaniu zgodnego z prawdą i wiarygodnego publicznie działania jednych organów państwa demokratycznego przez jego inne organy (np. ustawodawcę). Przepisy ustawowe, które podważają rzetelność działania instytucji publicznych mogą prowadzić wszakże do delegitymizacji tych instytucji. W tym sensie kryterium rzetelności chronić ma państwo *in toto* przed autodelegitymizacją. Trybunał przypomina, że państwo, by mogło być szanowane przez obywateli, musi szanować własne decyzje oraz rzetelność działań własnych organów. Państwo, które nie szanuje własnych decyzji, nie może oczekiwać szacunku i zaufania od swoich obywateli. Konstytucyjnego kryterium rzetelności nie spełnia w szczególności powierzenie przez ustawodawcę danej instytucji publicznej takiej kompetencji lub ustanowienie takiej procedury, które podważałyby zaufanie do państwa, jego organów oraz stanowionego i stosowanego przez nie prawa”.

Trzecim kryterium jest efektywność, którą należy rozumieć jako „zdolność działania instytucji publicznej: a) niezwłocznie, gdy przepisy konstytucyjne tak stanowią (np. art. 190 ust. 2 Konstytucji), b) w terminach konstytucyjnie wyznaczonych (np. art. 122 ust. 2 Konstytucji) albo c) bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy przepisy konstytucyjne nie przewidują ani obowiązku niezwłocznego działania, ani nie stanowią o terminach wprost (np. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Efektywność zależy zatem od czynnika czasu w działalności instytucji publicznych i jego znaczenia dla kształtowania się stosunków prawnych. Konstytucyjnemu kryterium efektywności nie odpowiada w szczególności regulacja skutkująca bezterminowym zawieszeniem postępowania albo wydłużeniem postępowania w sposób nieuzasadniony wartościami konstytucyjnymi”.

Konstytucyjna ocena przepisów regulujących ustroj i tryb postępowania instytucji publicznych w świetle kryteriów sprawności, rzetelności i efektywności wymaga każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą uchwalaniu regulacji ustawowej, a ponadto uwzględnienia treści konstytucyjnych przepisów regulujących ustroj i procedurę postępowania przed organem, którego sprawność, rzetelność i efektywność działania naruszył ustawodawca. W wypadku Trybunału Konstytucyjnego podstawowe znaczenie mają: art. 188, art. 191, art. 195 oraz art. 197 Konstytucji. Należy także uwzględnić, że w samej Preambule do Konstytucji sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została powiązana z obowiązkiem zagwarantowania praw jednostki²⁷.

Zdaniem sędziów TK „swoboda ustawodawcy w zakresie realizacji wymogu zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej jest większa w odniesieniu do instytucji, które dopiero są tworzone, zaś jedyną podstawą prawną ich działania są przepisy ustawowe. W wypadku instytucji, których istnienie przewiduje Konstytucja i które działają co najmniej od jej wejścia w życie, swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania ich podstaw prawnych jest znacznie mniejsza. Ustawodawca, z jednej strony, związany jest bowiem zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi wyznaczającymi pozycję tej instytucji w systemie organów państwa, jak również przepisami konstytucyjnymi kształtującymi jej organizację, kompetencje i zasady działania. Z drugiej strony, ustawodawca nie może obniżyć dotychczasowego poziomu rzetelności i sprawności działania istniejącej instytucji publicznej. (...) obowiązek «zapewnienia» oznacza utrzymywanie istniejącej rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a w razie potrzeby – podwyższanie ich poziomu”²⁸.

W tym miejscu rozważań można i trzeba postawić pytanie, jak potraktować kontrolę konstytucyjności przepisów ustawowych w świetle odczytanych z Preambuły Konstytucji RP kryteriów sprawności, rzetelności i efektywności działania instytucji publicznych w kontekście ogólnej swobody ustawodawcy w sferze prowadzenia polityki poprzez legislację. Wszak to sam Trybunał Konstytucyjny uznawał, że „stanowienie prawa, a więc także wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych, (...) pozostaje w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi

²⁷ Zob. wyroki TK: z 6 marca 2013 r. w sprawie Kp 1/12, OTK ZU 3A/2013, poz. 25 oraz z 20 stycznia 2015 r. w sprawie K 39/12, OTK ZU 1A/2015, poz. 2.

²⁸ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 2, s. 86.

on odpowiedzialność przed elektoratem”²⁹. Innymi słowy, „do kompetencji ustawodawcy należy stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów”³⁰. Jedynym – jak się wydaje – racjonalnym i możliwym do przyjęcia sposobem rozstrzygnięcia wskazanego dylematu jest potraktowanie stosowania tego kryterium kontroli przez TK jako wyjątku od ogólnej reguły – ze wszystkimi tego konsekwencjami (przede wszystkim powściągliwością w egzekucji i stosowaniu).

Według Trybunału, w myśl przepisu art. 197, ustawodawca „ma prawo, a zarazem obowiązek, ukształtowania organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem na poziomie ustawowym w taki sposób, aby Trybunał mógł efektywnie wykonywać kompetencje określone w art. 188 i art. 131 ust. 1 Konstytucji”. Art. 197 Konstytucji wyraża „normę zobowiązującą ustawodawcę do uregulowania wskazanych w niej materii. Zarazem omawiany przepis ogranicza zakres regulacyjnej swobody ustawodawcy. Ustawa, o której mowa w art. 197 Konstytucji, musi mianowicie tak określać organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim, aby Trybunał był zdolny sprawnie realizować wszystkie wyznaczone mu Konstytucją zadania. Nie może przy tym wykraczać poza ten zakres regulacji, zwłaszcza w taki sposób, aby wyłączać lub ograniczać zdolności orzecznicze Trybunału. Uregulowanie, które tego warunku nie spełnia, jest naruszeniem art. 197 Konstytucji. Należy przy tym przyjąć, że przepis ten nie zawiera wyczerpującego katalogu spraw wymagających regulacji ustawowej, lecz wskazuje jedynie jej elementy konieczne, które nie wynikają z innych przepisów Konstytucji. Ustawy mają bowiem – co do zasady – nieograniczony zakres przedmiotowy”.

Regulacje dotyczące wyboru sędziego Trybunału „mogą (...) oddziaływać na cały system sprawowania władzy publicznej i potencjalnie implikować negatywne skutki dla funkcji państwa w wielu obszarach. W tym kontekście należy także zaznaczyć, że zachowanie ciągłości funkcjonowania Trybunału oraz przestrzeganie zasady kadencyjności urzędu sędziego Trybunału są założeniami ustroju państwowego przyjętego na gruncie Konstytucji (...). W konsekwencji Trybunał stwierdził, że kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybu-

²⁹ Wyrok TK z 19 lipca 2007 r., K 11/06, OTK ZU 7A/2007, poz. 81.

³⁰ Wyrok TK z 29 maja 2012 r., SK 17/09, OTK ZU 5A/2012, poz. 53.

nału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu. (...) Na ustawodawcy spoczywa (...) powinność, aby problematykę terminu zgłoszenia kandydatury sędziego Trybunału unormować w ustawie w sposób, który będzie gwarantował ochronę konstytucyjnej kadencji sędziego Trybunału, nieprzerwany tok wypełniania zadań przez sąd konstytucyjny, a także efektywność, transparentność i rzetelność całego procesu wyborczego³¹.

Procedura zgłaszania kandydatów na sędziów TK niewątpliwie nie mieści się w upoważnieniu do określenia w ustawie „trybu postępowania przed Trybunałem”. „(...) powoływanie sędziów TK jest w całości elementem «trybu postępowania» przed Sejmem i żaden jego etap nie odbywa się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Nie można jednak także przyjąć (...), że kwestia ta należy do zastrzeżonej dla ustawy «organizacji Trybunału». Taka rozszerzająca interpretacja pojęcia «organizacja Trybunału» nie znajduje potwierdzenia w pozostałych przepisach Konstytucji, które zawierają upoważnienie do stanowienia ustaw ustrojowych. Wyklucza ją zwłaszcza art. 227 ust. 7 Konstytucji, w którym «organizacja i zasady działania» Narodowego Banku Polskiego oraz «szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów» zostały potraktowane jako dwa odrębne obszary regulacji ustawowej. Sferę te nie mogą być utożsamiane³².

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nakaz regulacji ustawowej przewidziany w art. 197 Konstytucji oznacza, że wydanie stosownej ustawy jest konstytucyjnym obowiązkiem organów uczestniczących w procesie legislacyjnym. W formie ustawy powinny zostać unormowane wszystkie istotne kwestie dotyczące trybu postępowania przed Trybunałem³³. Jednocześnie ustawodawca jest zobowiązany do takiego ukształtowania procedury przed sądem konstytucyjnym, by umożliwić Trybunałowi prawidłowe wykonywanie wszystkich kompetencji określonych w Konstytu-

³¹ Zob. powołany wyżej wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15.

³² Zob. powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, s. 156.

³³ Powołany wyżej wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, s. 59: „Przez pojęcie «trybu postępowania» należałoby rozumieć w szczególności sposób wykonywania określonych konstytucyjnie kompetencji Trybunału, czyli procedurę sądowokonstytucyjną. Przepis ten daje zatem ustawodawcy pewien margines swobody określenia trybu postępowania przed Trybunałem, obejmującym uregulowanie właściwych każdemu postępowaniu przed organami sądowymi dodatnich bądź ujemnych przesłanek procesowych, od wystąpienia których zależy dopuszczalność lub niedopuszczalność orzekania”.

cji. Art. 197 Konstytucji stanowi zatem wzorzec oceny nie tylko z punktu widzenia realizacji obowiązku określenia trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym, ale również tego, czy procedura ta jest efektywna³⁴.

Trybunał nakłada na ustawodawcę szereg ograniczeń odnośnie do swobody regulacji poszczególnych kwestii. I tak wg sędziów TK:

- 1) Ustawodawca nie ma pełnej swobody ustalania kwestii tak podstawowych dla działania organów władzy sądowniczej, jak liczebność składów orzekających. „(...) Składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w taki sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, tj. bezstronne, niezależne i niezawisłe, a jednocześnie sprawne, tj. bez nieuzasadnionej zwłoki. Określając zasady tworzenia składów orzekających, ustawodawca musi również uwzględnić konieczność poszanowania niezależności Trybunału i niezawisłości jego sędziów. W szczególności powinny one pozostawiać sędziom TK margines korzystania z gwarancji ich niezawisłości, takich jak np. instytucja wyłączenia sędziego TK z rozpoznania sprawy. Skorzystanie przez sędziów TK z tej instytucji nie może paraliżować pracy Trybunału. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że jego autorzy deklarowali dążenie do zapewnienia rzetelności działania Trybunału, a w szczególności zapewnienia jakości i obiektywizmu jego orzeczeń. Dla osiągnięcia tego celu dobrano jednak nieadekwatne środki. Zwiększenie liczebności składu orzekającego nie gwarantuje wyższej jakości i obiektywizmu wydawanych orzeczeń. Liczba sędziów nie przekłada się bowiem bezpośrednio na jakość wydawanego przez nich rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że składy wieloosobowe wymagają często wyboru rozwiązań kompromisowych, aprobowanych przez większość ich członków. Każdy z członków wieloosobowego składu orzekającego – poza możliwością głosowania za rozstrzygnięciem albo przeciwko niemu – ma dodatkowo możliwość zgłoszenia zdania odrębnego. Im liczniejszy skład orzekający, tym większe prawdopodobieństwo, że orzeczenie nie zapadnie jednomyślnie albo będzie efektem osiągniętego kompromisu. Wieloosobowy skład orzekający gwarantuje także możliwość uwzględnienia różnych punktów widzenia prezentowanych przez osoby mające wiedzę z różnych dziedzin i różne doświadczenie

³⁴ Zob. powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, s. 162.

zawodowe. Zapewnia również możliwość przeprowadzenia dyskusji w szerszym gronie, a w jej ramach – polemiki, a nawet krytyki, co nie jest możliwe wówczas, gdy orzeczenie jest wydawane przez jednego sędziego. Kształtując liczebność składu orzekającego, ustawodawca powinien jednak również brać po uwagę konieczność zapewnienia sprawności działania Trybunału. Angażowanie w jednej sprawie wszystkich sędziów ogranicza możliwość ich udziału w równoległym rozpoznawaniu innych spraw. (...) Podejmując decyzję co do liczebności składu orzekającego, ustawodawca jest zobowiązany uwzględnić wszystkie powyższe argumenty, a następnie dokonać oceny sumy wad i zalet rozważanego przez siebie konkretnego rozwiązania. Nie może zatem poprzestać na fałszywym – jak wyżej wskazano – założeniu, że im liczniejszy będzie skład orzekający, tym lepsze będzie orzeczenie. (...) Rzetelność orzekania, rozumianą jako bezstronność, niezależność i niezawisłość, gwarantują bowiem kompetencje merytoryczne osób tworzących skład orzekający, ich doświadczenie zawodowe i wysokie walory moralne, a nie liczebność składu orzekającego.

Ustawodawca nie ma również całkowitej swobody wyboru składu orzekającego w danej sprawie. Rozstrzygając o tym, że różne sprawy będą rozpoznawane przez Trybunał w różnych składach orzekających, ustawodawca zobowiązany jest do podziału spraw wedle właściwie dobranych i racjonalnych kryteriów. Sprawy bardziej skomplikowane lub dotyczące konstytucyjności aktów prawnych wyżej usytuowanych w hierarchii źródeł prawa powinny być rozpoznawane przez większe składy orzekające aniżeli sprawy prostsze czy dotyczące konstytucyjności aktów prawnych o stosunkowo niskiej randze. Podziału spraw między różne składy orzekające ustawodawca nie może zatem dokonywać dowolnie i arbitralnie, gdyż jest to pewna forma klasyfikowania spraw rozpoznawanych przez Trybunał wedle ich wagi i znaczenia. Dobór nieracjonalnych i nielogicznych kryteriów podziału spraw między różnie konstruowane składy orzekające może spowodować, że sprawy ważniejsze dla obywatela – dotyczące konstytucyjności bezpośrednio do niego adresowanych norm prawnych – zostaną w ten sposób zdegradowane do kategorii spraw mniej istotnych³⁵.

³⁵ Zob. powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, s. 100-102.

- 2) Ustawodawca z jednej strony wprowadził sztywny (roczny) termin rozpoznania spraw wskazanych w art. 83 ust. 2 ustawy o TK z 2016 r., a z drugiej strony wprowadził do tej ustawy wiele mechanizmów, które w praktyce nie będą pozwalały Trybunałowi na wydanie orzeczenia w tym terminie. Kwestionowana regulacja ingeruje w niezależność Trybunału w zakresie ustalania porządku rozpatrywania spraw, uniemożliwia dokonywanie przez Trybunał zmian w kolejności wyrokowania (np. w zależności od wagi rozpatrywanego problemu konstytucyjnego), a ponadto wymusza nieuzasadniony pośpiech orzekania, co zagraża rzetelności funkcjonowania Trybunału. Określanie maksymalnego terminu rozpoznania sprawy przez Trybunał możliwe jest w przepisach konstytucyjnych, a jedynym przypadkiem takiego rozwiązania jest art. 224 ust. 2 Konstytucji. W drodze ustawy nie można wprowadzić wyjątku od tej zasady. Zakaz ustawowego określania maksymalnego terminu rozpoznania spraw w ustawie wynika z zasady trójpodziału władzy, bowiem jest to forma ingerencji władzy ustawodawczej w istotę działania władzy sądowniczej. Stąd tylko ustrojodawca może sformułować w przepisach konstytucyjnych wymóg działania władzy sądowniczej w określonych ramach czasowych³⁶.
- 3) W ocenie Trybunału podjęcie przez ustawodawcę decyzji o uchyleniu wszystkich przepisów ustawy o TK, normujących procedurę w sprawie stwierdzenia przejściowej przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta, „stanowi naruszenie obowiązku wynikającego z art. 197 Konstytucji. Co więcej, powodowałoby to nader istotne utrudnienie wykonywania przewidzianej przez ustrojodawcę kompetencji Trybunału, o której mowa w art. 131 ust. 1 zdanie drugie i trzecie Konstytucji, gdyby potrzeba taka wystąpiła”³⁷. Trybunał stwierdza, że uregulowanie „trybu postępowania przed sądem konstytucyjnym w sytuacji kryzysowej, w razie gdyby Prezydent nie był w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, jest obowiązkiem ustawodawcy wynikającym z art. 197 Konstytucji. Instytucja zastępstwa Prezydenta powinna gwarantować ciągłość działania urzędu głowy państwa

³⁶ Zob. powołany wyżej wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16, s. 65.

³⁷ Zob. powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, s. 163.

w nadzwyczajnych sytuacjach. Z tego względu jest wymagane, aby uregulowania tej problematyki były pełne, spójne i jasne. Mechanizm przewidziany w art. 131 ust. 1 Konstytucji wymaga w wielu punktach doprecyzowania i uzupełnienia. Na poziomie ustawy odzwierciedlenie powinny znaleźć co najmniej podstawowe założenia tej procedury, określające zwłaszcza termin rozpatrzenia wniosku, skład Trybunału, sposób weryfikacji przez Trybunał okoliczności przytaczanych we wniosku Marszałka Sejmu, krąg uczestników postępowania, charakter posiedzenia (rozprawa, rozprawa z wyłączeniem jawności, posiedzenie niejawne), rodzaj wydanego orzeczenia (postanowienie, wyrok), a także okres, na jaki Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta. (...) W ocenie Trybunału Konstytucyjnego prawodawcy nie przysługuje pełna swoboda w zakresie uchylania przepisów w przypadku, gdy dane zagadnienie było uprzednio uregulowane ustawowo, a obowiązek wprowadzenia danych norm jest przewidziany w Konstytucji. Dotyczy to w szczególności przepisów określających wzajemne relacje pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa. Trybunał Konstytucyjny podziela zatem pogląd (...), że działanie ustawodawcy, który uchylił w całości rozdział 10 ustawy o TK oraz nie wprowadził w miejsce uchylonych przepisów nowej regulacji, jest sprzeczne z obowiązkiem wynikającym z art. 197 Konstytucji³⁸.

2. Związanie sędziów TK ustawą – brzmienie przepisu a opinie doktryny

Rozważania przeprowadzone w poprzednim fragmencie są dobrym punktem wyjścia do przeanalizowania kolejnych obszarów problemowych związanych tym razem ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie związania sędziego konstytucyjnego ustawą, w tym zwłaszcza ustawą dotyczącą organizacji i postępowania przed tymże Trybunałem.

³⁸ Zob. powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, s. 165.

Zgodnie z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP „Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji”.

Już prawie 9 lat temu brzmienie tego przepisu dało Trybunałowi orzekającemu w konkretnej sprawie asumpt do podkreślenia wyjątkowej pozycji ustrojowej sędziów TK: „Szczególną, a nawet wyjątkową, pozycję ustrojową w sprawowaniu swojego urzędu, zapewnia sędziom Trybunału Konstytucyjnego podległość jedynie Konstytucji. Czyni to pozycję sędziego TK w realizacji jego roli ustrojowej wyjątkową, także – na tle sędziów innych sądów – ze względu na przedmiot orzekania”³⁹.

Czy jednak jest to jedyny w pełni uprawniony sposób rozumienia przepisu art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji? Aby odpowiedzieć na to pytanie należy prześledzić poglądy wyrażone w literaturze przedmiotu.

Od początku obowiązywania Konstytucji RP przedstawiciele doktryny krytycznie oceniali kształt słowny nadany fragmentowi cytowanego przepisu.

J. Galster wskazywał, iż „nie wydaje się, aby można było art. 195 ust. 1 Konstytucji odczytać jako standard niezawisłości (podległość jedynie ustawie zasadniczej)”. Odróżniwszy przedmiot orzekania od podstawy orzekania (ustawa o TK) oraz wzorca orzekania, stwierdził jednoznacznie – „niezawisłość nie może oznaczać dezawuacji każdej ustawy (umowy międzynarodowej)”⁴⁰.

W. Sokolewicz z jednej strony zaznaczył, że dla zagwarantowania niezawisłości sędziego ważne znaczenie ma „konstytucyjne ustanowienie jego podległości tylko konstytucji oraz ustawom lub samej konstytucji”, z drugiej jednak strony – w przypadku sędziów TK – zauważył, że „jak trafnie napisał ustrojodawca, dotyczy to sprawowania funkcji, a zatem orzecznictwa, i to w jego aspekcie materialnym; sędziowie TK podlegają przepisom ustaw – np. ustawy o TK – w zakresie zarówno ich statusu, jak i procedury sądowokonstytucyjnej”⁴¹.

³⁹ Postanowienie TK z 25 listopada 2008 r., K 5/2008, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 169.

⁴⁰ J. Galster, *Kilka uwag o charakterze ustrojowym*, s. 205-206.

⁴¹ W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 175. Trafność poglądu W. Sokolewicza w tym zakresie uznaje L. Garlicki, *Komentarz do art. 195*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 3; jednocześnie „podległość konstytucji” w jego przekonaniu „oznacza związanie o charakterze absolutnym”. Sędzia Trybunału ma obowiązek „traktowania Konstytucji RP z 1997 jako podstawowego punktu odniesienia dla podejmowanych rozstrzygnięć orzeczn-

Z kolei A. Wasilewski traktuje przepis art. 195 ust. 1 Konstytucji RP jako wyjątek, który „powinien być interpretowany w sposób ścisły”, bowiem stanowiąc gwarancje niezawisłości sędziowskiej, równocześnie dopowiada, że „w zakresie sprawowanego przez nich urzędu – przez co należy rozumieć funkcje orzecznicze (art. 188-189 Konstytucji RP)”⁴² – podlegają tylko Konstytucji.

Dla M. Zubika i M. Wiącka „sędziowie TK w pełni podlegają konstytucyjnie (np. art. 190 ust. 5) i ustawowo określone mu trybowi postępowania. (...) Nawet niekonstytucyjny przepis procedury postępowania przed TK musiałby być wyeliminowany w trybie przewidzianym dla badania hierarchicznej zgodności norm, Trybunał Konstytucyjny nie jest władny od nich odstąpić w drodze zwykłego pominięcia”⁴³.

Sformułowanie o podleganiu sędziów TK tylko Konstytucji, zdaniem K. Wojtyczka „nie jest w pełni fortunne”, gdyż „może sugerować, że sędziowie Trybunału nie podlegają innym niż Konstytucja aktom prawnym, tymczasem są oni związani aktami prawnymi normującymi funkcjonowanie omawianego organu, w szczególności ustawą o Trybunale Konstytucyjnym, ustawą o partiach politycznych oraz regulaminem Trybunału Konstytucyjnego”⁴⁴.

Zdaniem A. Ławniczaka ustrojodawca w art. 195 ust. 1 Konstytucji „ustanowił znaczący wyjątek od zasady legalizmu”, jednakże ten sam autor zauważa również, iż sędziowie TK „respektują zatem te przepisy subkonstytucyjne, które bezpośrednio ich dotyczą”, z czego wyprowadza wniosek: „konstytucyjna deklaracja podlegania przez nich wyłącznie

nicznych”, w czym kryje się również „obowiązek bezpośredniego stosowania konstytucji (art. 8 ust. 2)”.

⁴² W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja*.

⁴³ M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy* 2009, nr 4 (93), s. 27. Zwłaszcza drugie z przytoczonych tu zdań jest znamienne w kontekście dalszych rozważań w tym punkcie – stanowiska Trybunału w sprawie K 47/15, gdzie jednym z sędziów zasiadających w składzie orzekającym (i niezgłaszających zdania odrębnego) był STK Marek Zubik. *Nota bene* autor ten również w pracy *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 116, podkreślał, że „W ramach rozpoznawania spraw sędziowie Trybunału związani są wszystkimi ustawowymi regulacjami procedury sądowo konstytucyjnej. Nie mogą samodzielnie pomijać takich przepisów choćby uznali je za «oczywiście» niekonstytucyjne. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby TK w odpowiedniej procedurze orzekł o niekonstytucyjności ustawy o TK czy innych wiążących go norm proceduralnych”.

⁴⁴ K. Wojtyczek, *Sądownictwo Konstytucyjne w Polsce*, s. 101.

Konstytucji RP jest w gruncie niemożliwa do przeprowadzenia w konsekwentnej, czyli radykalnej postaci⁴⁵.

Mimo tych wszystkich głosów przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach wydanych w okresie tzw. kryzysu konstytucyjnego nie miał oporów przed tym, by pójść w kierunku dosłownego rozumienia przytaczanej normy konstytucyjnej i wprowadzenia z niej dalej idących wniosków.

Sędziowie TK zasiadający w składzie rozstrzygającym sprawę o sygn. K 47/15 wyszli z następujących przesłanek. Z jednej strony inne organy władzy publicznej nie podjęły działań zmierzających do albo kontroli nowelizacji ustawy o TK w trybie prewencyjnym, albo też kontroli jej konstytucyjności w trakcie odpowiedniego *vacatio legis*. Z drugiej strony wystąpiła „oczywista potrzeba pilnego wydania orzeczenia dotyczącego ustawy nowelizującej i przewidzianych w niej zmian w ustawie o TK”⁴⁶. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny, jak to ujęto w uzasadnieniu, „jest więc zmuszony sięgnąć po możliwość, znajdującą podstawę w art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji”. Z brzmienia tego przepisu wyciągnięto wnioski, zgodnie z którym sędziowie konstytucyjni „mogą – w pewnych okolicznościach – odmówić zastosowania obowiązującej ustawy. Dotyczy to także – *lege non distinguente* – ustawy o TK”⁴⁷. W związku z tym Trybunał podjął wątek podległości sędziów TK „tylko Konstytucji” i sformułował trzy twierdzenia składające się na trybunalską wykładnię art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji:

1) Podległość sędziego TK tylko Konstytucji jest przede wszystkim pochodną zadań orzeczniczych sądu konstytucyjnego, które obejmują kontrolę obowiązujących ustaw. Podległość ta nie ogranicza się jednak tylko do podstawy finalnego rozstrzygnięcia o zgodności zaskarżonych przepisów, które wieńczy postępowanie. Dotyczy ona także wszelkich aktów stosowania prawa przez Trybunał, w tym czynności procesowych, które są niezbędnym elementem całego złożonego procesu kontroli konstytucyjności ustawy i wydania orzeczenia co do *meritum* (np. wyznaczenia terminu rozprawy).

⁴⁵ A Ławniczak, *Komentarz do art. 195*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 500, 502. Pogląd A. Ławniczaka dotyczący traktowania normy z art. 195 ust. 1 ustawy zasadniczej jako wyjątku od zasady legalizmu należy uznać za mocno kontrowersyjny; zob. m.in. M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego*, s. 25.

⁴⁶ Powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15, pkt 1.5-1.6 uzasadnienia, s. 48-49.

⁴⁷ Powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.

2) Podległość owa, znajdująca praktyczny przejaw w możliwości pominięcia przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją, jest działaniem ze sfery stosowania prawa. Trybunał nie stwierdza w ten sposób utraty mocy obowiązującej pominiętego przepisu, ani go nie „deroguje”. Incydentalna odmowa jego zastosowania i przyjęcie w to miejsce unormowania konstytucyjnego bądź innej obowiązującej regulacji ustawowej (np. *lex generalis*) mogą być przy tym motywowane odmiennie niż – jeśli do tego dojdzie – ocena kontroli konstytucyjności ustawy o TK.

3) Zastosowanie przez Trybunał art. 195 ust. 1 *in fine* Konstytucji i pominięcie na jego podstawie tych obowiązujących przepisów ustawy o TK, które są jednocześnie przedmiotem zaskarżenia w sprawie zawisłej przed Trybunałem, samo w sobie nie wzrusza domniemania konstytucyjności kwestionowanych regulacji (tj. założenia, że są one zgodne z Konstytucją, dopóki w postępowaniu przed Trybunałem nie zostanie udowodnione, iż jest inaczej). *De lege lata* domniemanie to jest jednym z fundamentów systemu prawnego państwa i o jego uchyleniu można mówić dopiero wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdzana jest niezgodność ustawy z Konstytucją⁴⁸. Na etapie ustalania podstaw orzekania Trybunał ani nie zakłada kierunku przyszłej merytorycznej oceny pominiętego przepisu ustawy o TK, ani nie przesądza jej rezultatu – kwestię tę rozstrzygnie późniejsza kontrola konstytucyjności⁴⁹.

Przypomnijmy tylko, że problem w tym przypadku był związany z „nałożeniem się” dwóch grup norm stosowanych przez Trybunał w jednej procedurze – przepisy nowelizacji ustawy o TK jednocześnie były przedmiotem zaskarżenia (o ich zgodności z Konstytucją Trybunał miał orzekać), a zarazem byłyby podstawą orzekania. W ocenie Trybunału „nie jest bowiem dopuszczalne, aby te same przepisy były równocześnie podstawą i przedmiotem orzekania”⁵⁰.

Czy tzw. paradoks orzecznicy⁵¹ w tym przypadku rzeczywiście wywołałyby konsekwencje niemożliwe do przyjęcia w ramach systemu pra-

⁴⁸ Zob. wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 57.

⁴⁹ Zob. powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.

⁵⁰ Powołany wyżej wyrok TK z 9 marca 2016 r., K 47/15.

⁵¹ Nazwany również w literaturze „błędny kołem orzecznicy” (*circulus vitiosus*) lub „antynomią samoodniesienia”; zob. P. Radziejewicz, *Pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny ustawy określającej tryb kontroli konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 10, s. 51, 53.

wa, a zaproponowany przez Trybunał sposób wyjścia z „impasu” był jedynym możliwym, pozostanie pytaniem otwartym. Faktem pozostaje natomiast, że spora część opinii prawnych powstałych zarówno przed, jak i po wydaniu trybunalskiego wyroku, była przeciwna możliwości pominięcia przepisów proceduralnych poddawanych zarazem kontroli w zakresie ich konstytucyjności⁵² i przytaczała na tę okoliczność szereg poważnych argumentów⁵³.

Wydany w marcu 2016 r. wyrok TK został przyjęty w doktrynie z tzw. „mieszanymi uczuciami”. Jedni, jak np. K. Zaradkiewicz, wyrażali opinie negatywne. Zdaniem tego autora w art. 195 ust. 1 Konstytucji RP chodzi „o gwarancje statusu sędziego, a nie o wykluczenie sędziego spod reguł postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Natomiast czynności procesowe oraz orzeczenia to akty Trybunału, które jako takie nie są objęte gwarancjami wskazanymi w art. 195 ust. 1⁵⁴”. Według K. Zaradkiewicza skład orzekający w omawianej sprawie niejako *implicitie* przyjął, że „Trybunał Konstytucyjny może samodzielnie kreować podstawy swojego działania”, pomimo tego, że „żaden przepis Konstytucji takiej kompetencji mu jednak nie przyznaje”⁵⁵.

Inni autorzy wypowiedzieli się na temat analizowanego wyroku TK w sposób umiarkowanie pozytywny. Zdaniem P. Radziejewicza ocena podstaw prawnych orzekania przez Trybunał w sprawie K 47/15 „wymyka się łatwej charakterystyce. Niewątpliwie sąd konstytucyjny zetknął się z sytuacją bez precedensu, którą musiał rozwiązać, mając do dyspozycji

⁵² Zdaniem A. Rakowskiej-Trela w pełni zasadny jest pogląd, zgodnie z którym „nawet jeżeli ma miejsce sytuacja, w której Trybunał Konstytucyjny kwestionuje konstytucyjność przepisów regulujących funkcjonowanie Trybunału, to nie powoduje ona, «przeniesienia» na Trybunał kompetencji do samodzielnego tworzenia reguł prawnych określających jego organizację i sposób funkcjonowania (zob. A. Ławniczak, *Nota do art. 197*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, teza 2). Trybunał nie może uchylać ustaw, co oznacza, że swój monopol na tworzenie prawa mającego ustawową rangę, a regulującego organizację Trybunału i tryb postępowania przed nim zachowuje legislatura, choć musi się liczyć z możliwością zakwestionowania go przez Trybunał Konstytucyjny – zgodnie z konstytucyjnymi kompetencjami Trybunału”. A. Rakowska-Trela, *Opinia prawna W przedmiocie zgodności poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558 z 29 kwietnia 2016 r.) z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadami techniki prawodawczej*, Łódź, 30 czerwca 2016 r., www.sejm.gov.pl, zakładka Prace Sejmu/Proces legislacyjny/Przebieg procesu legislacyjnego – druk sejmowy nr 558.

⁵³ Zob. opinie B. Banaszaka, B. Szmulika i M. Dobrowolskiego przytaczane wyżej.

⁵⁴ K. Zaradkiewicz, *Analiza niektórych aspektów postępowania*, s. 21.

⁵⁵ Tamże, s. 22.

środki działania dostępne mu w systemie prawa”⁵⁶. Według tego autora Trybunał – spośród możliwych wariantów procedowania – wybrał „wariant umiarkowany (...) i legalistyczny”⁵⁷, a już samo pominięcie części obowiązujących w chwili orzekania przepisów dotyczących organizacji i trybu postępowania przed Trybunałem należałoby potraktować „w kategoriach nowej instytucji prawa konstytucyjnego, która po raz pierwszy pełne zastosowanie znalazła w sprawie K 47/15. Jej powiązanie z kontrolą konstytucyjności ustawy i trybem działania Trybunału jest niewątpliwe”⁵⁸.

P. Radziejwicz kończy swoje wywody konstatacją, iż „następcza kontrola konstytucyjności ustawy określającej organizację oraz tryb postępowania przed Trybunałem jest poważnym wyzwaniem ustrojowym”, w związku z czym formułuje wniosek *de lege ferenda* o ustanowienie „specjalnej konstytucyjnej ścieżki kontroli” ustawy dotyczącej procedury sądowokonstytucyjnej, która „w zawitym terminie przewidywałaby obowiązkową kontrolę konstytucyjności całej ustawy, o której omowa w art. 197 Konstytucji, jeszcze przed ogłoszeniem i wejściem w życie, ale z wyłączeniem jej ponownej następczej kontroli”⁵⁹.

W tej sprawie ewidentnie jednak nie ma pełnej zgodności w polskiej nauce prawa konstytucyjnego. M. Chmaj, opiniując w czerwcu 2016 r. zgodność z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558), wyszedł od tego, że projektodawcy założyli, iż w składzie siedmiu sędziów Trybunału będą m.in. rozpatrywane sprawy dotyczące zgodności ustaw z Konstytucją. W związku z powyższym wyraził następujący pogląd: „trudno dopatrzeć się zasadności rozpatrywania w pełnym składzie sprawy dotyczącej zgodności ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją, skoro wszystkie inne akty normatywne na poziomie ustawowym rozpatrywane są w składzie siedmiu sędziów TK. (...) Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie różni się od innych ustaw w hierarchii źródeł prawa. Akt ten nie reguluje kwestii bardziej istotnych od innych regulowanych na poziomie ustawowym, wobec czego niezasadnym jest jej traktowanie w sposób odmienny od innych aktów normatywnych posiadających taką samą moc prawną i pozycję w hierarchii źródeł prawa”⁶⁰.

⁵⁶ P. Radziejwicz, *Pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny*, s. 48.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Tamże, s. 51.

⁵⁹ Tamże, s. 59-60.

⁶⁰ M. Chmaj, *Opinia prawna W przedmiocie zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558)*, Warszawa, 30 czerwca 2016 r., www.wwp.gov.pl.

Zakończenie

Odpowiadając na zadane w tytule artykułu pytanie można to zrobić niejako dwoiście. Z formalnego punktu widzenia odpowiedź musi brzmieć „tak”. Nie może być inaczej, skoro ustawa zasadnicza rozstrzyga, iż „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne” (art. 190 ust. 1). Jednak tylko formalny aspekt sprawy nie oddaje istoty problemu. Poglądy składu orzekającego zaprezentowane w uzasadnieniu orzeczenia po pierwsze nie korzystają z tego formalnego waloru, a po drugie – zwłaszcza jeśli dalece roz mijają się ze stanowiskiem doktryny prawa – w sposób w pełni uprawniony mogą być poddawane dyskusji i krytycznej analizie. Trudno, aby inaczej były traktowane orzeczenia wydawane w okresie tzw. kryzysu konstytucyjnego i we „własnej sprawie” Trybunału.

W tym zakresie wypada zgodzić się z wyrażoną już kilka lat temu opinią M. Zubika i M. Wiącka, zdaniem których: „By ten cenny dorobek (Trybunału Konstytucyjnego – przyp. A.B.) mógł być nadal utrzymany, musi zachodzić interakcja między wypowiedziami sądu konstytucyjnego a działalnością orzeczniczą sądów i innych organów państwa, a także uwagami – niekiedy krytycznymi – nauki prawa. Taki dyskurs konieczny jest do ochrony również samych fundamentów funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa, ale także by swoboda orzecznicza sędziów w ramach kompetencji Trybunału była poddana ciągłemu oglądowi społecznemu”⁶¹.

Słowa kluczowe: kryzys, Trybunał Konstytucyjny, konstytucja

Bibliografia

- Banaszak B., *Czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać tylko na podstawie przepisów konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym?* Opinia 1, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3 (134).
- Banaszak B., *Opinia prawna w sprawie projektu raportu Komisji Weneckiej, „Prawo i Więź”* 2016, nr 1 (15).

sejm.gov.pl, zakładka Prace Sejmu/Proces legislacyjny/Przebieg procesu legislacyjnego – druk sejmowy nr 558.

⁶¹ M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice*, s. 57.

- Bień-Kacała A., *Konstytucyjne podstawy prawa do sądu (zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3 (31).
- Bień-Kacała A., *Zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej jako gwarancja niezależności sądów*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011.
- Chmaj M., *Opinia prawna W przedmiocie zgodności z Konstytucją RP poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558)*, Warszawa, 30 czerwca 2016 r., www.sejm.gov.pl, zakładka Prace Sejmu/Proces legislacyjny/Przebieg procesu legislacyjnego – druk sejmowy nr 558.
- Dobrowolski M., *Opinia prawna w sprawie możliwości orzekania przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie na podstawie przepisów Konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Lublin 4.04.2016, <https://ms.gov.pl/pl/informacje/download,8139,10.html>.
- Galster J., *Kilka uwag o charakterze ustrojowym Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *W kregu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
- Kuciński J., *Legislacyjna – Egzekutywa – Judykacyjna. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
- Radziejewicz P., *Pominięcie przez Trybunał Konstytucyjny ustawy określającej tryb kontroli konstytucyjności prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 10.
- Rakowska-Trela A., *Opinia prawna W przedmiocie zgodności poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk nr 558 z 29 kwietnia 2016 r.) z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadami techniki prawodawczej*, Łódź, 30 czerwca 2016 r., www.sejm.gov.pl, zakładka Prace Sejmu/Proces legislacyjny/Przebieg procesu legislacyjnego – druk sejmowy nr 558.
- Sokolewicz W., *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, [w:] *Konstytucja, urząd, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999.
- Stępień-Załużka B., *Konstytucyjne zasady wymiaru sprawiedliwości – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozycja ustrojowa władzy sądowniczej i uwarunkowania transformacji*, Toruń 2011.
- Suchocka H., *Stanowisko Komisji Weneckiej dotyczące pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego w demokratycznym państwie prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1.
- Szmulik B., *Czy Trybunał Konstytucyjny może orzekać tylko na podstawie przepisów konstytucji z pominięciem obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym? Opinia 2*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3 (134).
- Wasilewski A., *Granice władzy sądowniczej wobec władzy ustawodawczej w świetle zasady trójpodziału władz (przyczynek do dyskusji)*, [w:] A. Dębiński, A. Grześ-

- kowiak, K. Wiak (red.), *Ius et lex. Księga Jubileuszowa ku czci profesora Adama Strzembosza*, Lublin 2002.
- Wojtyczek K., *Sądowictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
- Zaradkiewicz K., *Analiza niektórych aspektów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach K 34/15 oraz K 47/15*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2016, <https://s.tvp.pl/.../6/f/7/6f75facb88b173db40787cffbae86b7b1464258507745.pdf>.
- Zubik M., Wiącek M., *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4 (93).

**TRIBUNAL LOCUTA – CAUSA FINITA?
JURISPRUDENCES OF THE POLISH CONSTITUTIONAL TRIBUNAL
IN TIME OF CONSTITUTIONAL CRISIS**

S u m m a r y

Article presents opinions of European Commissions For Democracy Through Law (Venice Commissions) and jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal in time of constitutional crisis; next there are identified position of doctrine polish constitutional law regarding Article 197 and Article 195 ust. 1 of the constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997. In author's opinion, we deal with difference of position among position of TK, particularly in sentences occupy as cases no. K 34/15, K 35/15, K 47/15, K 39/16, K 44/16, but views of doctrines. By reason of above-mentioned it is possible to answer on title question: formally – yes, practically – not necessarily.

Key words: crisis, Constitutional Tribunal, constitution

**TRIBUNAL LOCUTA – CAUSA FINITA?
ПРОТИВОРЕЧИВЫЕ РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
В ПЕРИОДЕ НАЗЫВАЕМОМ „КОНСТИТУЦИОННЫЙ КРИЗИС”**

Р е з ю м е

Статья представляет мнения Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианской Комиссии) и вынесения решения польского Конституционного Суда во время конституционного кризиса; далее были представленные взгляды доктрины польского конституционного законодательства на тему ст. 197 и ст. 195 п. 1 Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г.

Мнением автора, мы имеем дело с разницей позиций между позицией Конституционного Суда, в частности, предвиденными в приговорах в делах К 4/15, К 35/15, К 47/15, К 39/16 и взглядами доктрины.

В связи с вышеупомянутым на основной вопрос можно ответить: формально – да, практически – необязательно.

Ключевые слова: кризис, Конституционный Суд, конституция