

WOJCIECH BRZozowski

STOPNIOWALNOŚĆ NARUSZEŃ KONSTYTUCJI

I. Naruszenie (złamanie) konstytucji polega na działaniu lub zaniechaniu niezgodnym z treścią dyspozycji normy konstytucyjnej bezwzględnie wiążącej, w warunkach określonych jej hipotezą. Może więc polegać na podjęciu zachowania zakazanego przez normę konstytucyjną albo na niezrealizowaniu zachowania przez nią nakazanego¹. Naruszenie konstytucji (zachowanie *contra constitutionem*) jest postacią jej nieprzestrzegania, przy czym powinno być odróżniane od obejścia konstytucji (zachowanie *praeter constitutionem*). Z tym ostatnim mamy do czynienia wówczas, gdy zastosowanie danej normy konstytucyjnej prowadzi do zrealizowania celu zabronionego przez inną normę konstytucyjną².

Nie powinno być wątpliwości co do tego, że złamanie prawa może przybrać różne formy – od naruszeń mniejszej wagi aż po naruszenia oceniane jako rażące. Wartościowanie naruszeń w ten sposób nie stanowi jedynie wyrazu zabarwienia emocjonalnego wypowiedzi usprawiedliwiających lub potępiających dany wypadek złamania prawa, lecz pojawia się wśród wyrażeń języka prawnego. Wiele obowiązujących aktów normatywnych posługuje się pojęciem rażącego naruszenia prawa lub przepisów prawa. Występuje ono typowo jako przesłanka utraty uprawnień zawodowych³, odwołania danej osoby z funkcji publicznej⁴, wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności lub uchylecia wadliwego rozstrzygnięcia⁵, a także w innych kontekstach⁶. Ustawodaw-

¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 184.

² Szerzej zob. W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 69, 2014, z. 9, s. 3-22.

³ Zob. np. art. 18a ust. 3 ustawy z 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 883), art. 46 ust. 1 pkt 4, art. 46 ust. 2 pkt 4, art. 71 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 978 ze zm.), art. 77 ust. 3a pkt 4 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 281 ze zm.), art. 45 ust. 1 pkt 2 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1834 ze zm.).

⁴ Zob. np. art. 37a ust. 1 pkt 1 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 1384 ze zm.), art. 16d ust. 4 pkt 1 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1727 ze zm.), art. 6 ust. 6 pkt 2 ustawy z 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 1641 ze zm.), art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 759 ze zm.).

⁵ Zob. np. art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 1257), art. 91b ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1999 ze zm.), art. 523 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1749 ze zm.), art. 285a § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 1369 ze zm.), art. 70 pkt 2 ustawy z 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 772 ze zm.).

⁶ Zob. np. art. 29a ust. 4 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1817 ze zm.), art. 18 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 3 ustawy z 16

ca unika wprowadzania definicji legalnej rażącego naruszenia, pozostawiając wypełnienie tej miary treścią organom stosującym prawo. Czasem w obowiązującym prawie pojawia się odwołanie do naruszenia mniej poważnego niż typowe, np. nieistotnego naruszenia prawa⁷, a w przepisach karnych wykorzystuje się pojęcie wypadku mniejszej wagi⁸. Można też odnaleźć przykład rozróżnienia naruszeń mniejszej wagi, poważnych i bardzo poważnych⁹. Już z tego pobieżnego przeglądu wynika, że w polskiej kulturze prawnej dopuszcza się gradację naruszeń prawa, a z różnym stopniem naruszenia wiązane są często odmienne skutki prawne.

Konstytucja, co oczywiste, jest aktem normatywnym wchodzącym w skład polskiego porządku prawnego; jest ponadto najwyższym prawem Rzeczypospolitej (art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰). Jej naruszenie należy do szerszej kategorii naruszeń porządku prawnego. Jest więc dość zaskakujące, że zagadnienie gradacji naruszeń nie stało się dotąd przedmiotem odrębnego studium w odniesieniu do norm konstytucyjnych. Sformułowano nawet opinię, że stopniowanie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny jest pozbawione podstaw prawnych, gdyż

sprzeczność z Konstytucją istnieje albo nie, *tertium non datur*, a rozważania w rodzaju „jeszcze bardziej” relatywizują te oceny i wprowadzają tylko [...] chaos i niepewność prawną¹¹.

W niniejszym opracowaniu zostanie wykazane, że wbrew powyższemu pogładowi naruszenia konstytucji mają charakter stopniowalny, o czym zaświadcza zarówno tekst prawny, jak i orzecznictwo sądu konstytucyjnego (pkt II). Następnie ustalony zostanie zakres zastosowania koncepcji gradacji naruszeń

września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 230, poz. 1371 ze zm.), art. 25 ust. 2 pkt 4 ustawy z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195 ze zm.). Pojęcie rażącego naruszenia prawa pojawia się ponadto nie tylko w przepisach, ale i w nazwie ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1169).

⁷ Zob. art. 91 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 446 ze zm.), art. 11 ust. 3 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 561), art. 79 ust. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 814 ze zm.), art. 82 ust. 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 486 ze zm.).

⁸ Zob. np. art. 144 § 2, art. 228 § 2, art. 229 § 2, art. 230 § 2, art. 230a § 2, art. 250a § 3 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 1137 ze zm.), art. 56a § 2, art. 60 § 4, art. 61 § 2 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 2137 ze zm.), art. 62 § 3 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 783 ze zm.), art. 46 ust. 3 ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 1463 ze zm.).

⁹ Zob. § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 15 kwietnia 2010 r. w sprawie systemu oceny ryzyka podmiotów wykonujących przewóz drogowy w zakresie występowania naruszeń dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców (Dz. U. Nr 72, poz. 462).

¹⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. (dalej jako: Konstytucja RP).

¹¹ D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 198, przyp. 298; aprobując B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016, s. 99; zob. też A. Kowalski, *Głosa do uchwały SN z dnia 27 marca 2014 r., I KZP 30/13*, Lex/el. 2014.

konstytucji, tj. określenie, do czego w praktyce mogą się przydać kryteria takiej gradacji (pkt III). Dalsza część artykułu będzie poświęcona identyfikacji i analizie zgłaszanych dotychczas sposobów rozróżniania zwykłych i kwalifikowanych naruszeń konstytucji (pkt IV) oraz zaproponowaniu autorskich kryteriów służących gradacji naruszeń (pkt V).

II. Najbardziej oczywistego dowodu tezy o stopniowalności naruszeń norm konstytucyjnych dostarcza art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, „jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”. Kwalifikowany charakter naruszenia konstytucji (lub ustaw) został w przytoczonym przepisie potraktowany jako przesłanka dopuszczalności skorzystania ze szczególnego instrumentu ingerencji władczej. Naruszenie „zwykle” nie upoważnia bowiem do rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego. Oznacza to, że na centralne organy państwowe współuczestniczące w wykonaniu aktu ingerencji – Sejm oraz premiera – nałożony został obowiązek ustalenia, czy złamanie konstytucji (lub ustaw) miało charakter rażący.

Również w ustawodawstwie zwykłym pojawia się odwołanie do kwalifikowanej postaci naruszenia konstytucji. Ustawa przyznaje Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do odwołania Rzecznika Finansowego m.in. „w razie rażącego naruszenia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej lub ustaw”¹². Prawidłowość wykonania tej kompetencji przez premiera jest więc uzależniona od ustalenia, że przepisy konstytucyjne (lub ustawowe) zostały naruszone przez Rzecznika w stopniu rażącym.

Gradacji niezgodności z ustawą zasadniczą dokonywał w swoim orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny. Zabieg taki może okazać się konieczny w procesie stosowania art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, który pozwala Trybunałowi uczynić wyjątek od zasady wejścia orzeczenia w życie z dniem ogłoszenia i określić inny termin utraty mocy obowiązującej kontrolowanego aktu normatywnego. Jednym z motywów posłużenia się tym narzędziem może być dostrzeżenie, że co prawda zakwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli, ale jego natychmiastowa derogacja jedynie pogłębiłaby stan niekonstytucyjności. W konsekwencji przyjmuje się, że:

Trybunał Konstytucyjny nie może stwierdzić niekonstytucyjności aktu normatywnego, jeżeli eliminacja określonych przepisów z porządku prawnego prowadziłaby do jeszcze poważniejszego naruszenia Konstytucji niż naruszenia związane z wydaniem badanych przepisów. Aby zapobiec sytuacji, w której wyrok TK mógłby przyczynić się do naruszenia pewnych norm, wartości i zasad konstytucyjnych, Trybunał jest uprawniony do określenia skutków swojego orzeczenia w aspekcie prospektywnym poprzez odroczenie jego wejścia w życie¹³.

¹² Zob. art. 15 pkt 4 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 892 ze zm.).

¹³ Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 108; zob. też uchwałę SN z 16 października 2014 r., III CZP 67/14, OSNC 2015, nr 7-8, poz. 82.

W praktyce orzeczniczej Trybunał zwykle nie uzasadniał szczegółowo, w jaki sposób ustalił, że niekonstytucyjność wywołana natychmiastowym wejściem orzeczenia w życie byłaby głębsza niż niekonstytucyjność wynikająca z przejściowego utrzymania w mocy wadliwej normy. Ograniczał się natomiast do stwierdzenia, że odroczenie utraty mocy takiej normy

ma na celu ograniczoną w czasie minimalizację negatywnych systemowo następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, przez ochronę zasad konstytucyjnych, które w warunkach niniejszej sprawy są przedkładane ponad hierarchiczną zgodność systemu prawnego¹⁴,

lub po prostu wskazywał, że zabieg taki jest konieczny do uniknięcia stanu wtórnej niekonstytucyjności, który zaistniałby w razie braku odroczenia¹⁵. Okazjonalnie formułowano jednak ustalenia ogólniejsze, wskazując wprost np., że

względ na formalną poprawność prawa nie może [...] prowadzić do zanegowania wartości istotniejszych, w szczególności zaś potrzeby ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki¹⁶.

Ochroną wartości podstawowych dla ładu publicznego Trybunał usprawiedliwił nawet odstąpienie od formalnego stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów, które w uzasadnieniu wyroku zostały ocenione negatywnie ze względu na niedochowanie minimalnego okresu *vacatio legis*¹⁷.

Kryteria stosowane przez Trybunał przy stopniowaniu niekonstytucyjności nie są więc w pełni jasne. W jego orzecznictwie dostrzeżono, że naruszenie konstytucji może przybrać różne formy – czasem ujawnia się dopiero w procesie stosowania ustawy, ale czasem jest widoczne już na tle jej tekstu, który zawiera normy niedające się pogodzić z konstytucją, niezależnie od stosowanych metod wykładni¹⁸. Mogłoby to sugerować przychyłność dla ujmowania rażącej niekonstytucyjności w sposób zgodny z intuicją potoczną, a więc jako niezgodności oczywistej, niebudzącej wątpliwości, widocznej na pierwszy rzut oka. Zarazem jednak Trybunał krytycznie odniósł się do zarzutu „jaskrawego” naruszenia konstytucji, uznając taką konstrukcję za pozbawioną podstaw prawnych¹⁹.

¹⁴ Zob. wyroki TK: z 25 czerwca 2013 r., K 30/12, OTK ZU 2013, nr 5/A, poz. 61; z 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK ZU 2013, nr 8/A, poz. 125; z 22 września 2015 r., SK 21/14, OTK ZU 2015, nr 8/A, poz. 122; z 25 października 2016 r., SK 71/13, OTK ZU 2016, seria A, poz. 81.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 24 listopada 2015 r., K 18/14, OTK ZU 2015, nr 10/A, poz. 165. Podobnie uzasadniano możliwość odzycia wadliwie derogowanej normy na skutek orzeczenia Trybunału: „kwestia ta powinna być rozważana w sytuacji, w której samo pozbawienie mocy obowiązującej przepisu nowelizującego bez jednoczesnego odzycia przepisów uchylonych mogłoby doprowadzić do pogłębienia stanu niezgodnego z Konstytucją” – postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., P 28/10, OTK ZU 2014, nr 7/A, poz. 83.

¹⁶ Wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., P 16/08, OTK ZU 2008, nr 10/A, poz. 181.

¹⁷ Chodziło o kontrolę konstytucyjności samorządowego prawa wyborczego w warunkach toczącej się już procedury wyborczej, zob. wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK ZU 2006, nr 10/A, poz. 147; krytycznie odnieśli się do takiego rozwiązania M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 93, 2009, nr 4, s. 56-57.

¹⁸ Zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3.

¹⁹ Wyrok TK z 20 listopada 2006 r., SK 66/06, OTK ZU 2006, nr 10/A, poz. 152.

W pewnych wypadkach Trybunał określał naruszenie konstytucji jako kwalifikowane, choć można sądzić, że ocena taka służyła jedynie zaakcentowaniu ujemnych ocen zawartych w uzasadnieniu wyroku, a więc wzmocnieniu jego siły perswazyjnej. Niewątpliwie charakter swoistego wytyku ma stwierdzenie, że

wstrzymywanie bądź obstrukcja niezwłocznej publikacji wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw jest oczywistym i kwalifikowanym naruszeniem art. 190 ust. 2 Konstytucji²⁰.

W podobny sposób należy ocenić określenie naruszenia normy konstytucyjnej jako drastycznego²¹, choć zdarzało się też Trybunałowi posługiwać tą kwalifikacją w celu uzasadnienia powściągliwości sędziowskiej, tj. aby samoograniczyć swoją kognicję w odniesieniu do materii, w której swoboda ustawodawcy jest znaczna, a wobec tego ingerencja Trybunału mogłaby nastąpić jedynie w przypadkach drastycznych naruszeń standardu konstytucyjnego²².

W jednym z orzeczeń uznano, że kwalifikowany charakter naruszenia wynika z kumulacji kilku przesłanek przesądzających o niekonstytucyjności badanej regulacji²³. Z drugiej strony, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że niezgodność kontrolowanego przepisu z wieloma wzorcami kontroli nie czyni go bardziej niekonstytucyjnym, stwierdzał nawet, że

nie istnieje żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, z którymi określona norma prawna jest niezgodna, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych²⁴.

Odnosząc się do tej tezy, nie należy tracić z pola widzenia, że została ona sformułowana w ściśle określonym kontekście, jakim jest uzasadnienie umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku. Przyjmuje się bowiem, że orzeczenie przez Trybunał o niezgodności przedmiotu kontroli z choćby jednym wzorcem kontroli czyni zbędnym orzekanie o zgodności tego samego przedmiotu z pozostałymi wskazanymi wzorcami²⁵. Bywa to uzasadnione względami ekonomii postępowania. Ziszczenie się tej ujemnej przesłan-

²⁰ Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 (nieogłoszony w Dzienniku Ustaw, usunięty z OTK ZU).

²¹ Zob. np. wyroki TK: z 27 listopada 1997 r., U 11/97, OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 67; z 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 81; z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002, nr 6/A, poz. 83; z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK ZU 2007, nr 5/A, poz. 48; z 12 grudnia 2011 r., P 1/11, OTK ZU 2011, nr 10/A, poz. 115.

²² Zob. np. wyroki TK: z 14 listopada 2000 r., K 7/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 259; z 22 października 2001 r., SK 16/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 214; z 26 września 2013 r., K 22/12, OTK ZU 2013, nr 7/A, poz. 95.

²³ Wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, nr 5/A, poz. 41.

²⁴ Zob. wyroki TK: z 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK ZU 2001, nr 3/A, poz. 51; z 26 czerwca 2001 r., U 6/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 122; z 18 marca 2003 r., K 50/01, OTK ZU 2003, nr 3/A, poz. 21; z 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5/A, poz. 41; z 21 lipca 2010 r., SK 21/08, OTK ZU 2010, nr 6/A, poz. 62; z 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, OTK ZU 2011, nr 3/A, poz. 26; z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11/A, poz. 134; z 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, OTK ZU 2014, nr 4/A, poz. 37; z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13, OTK ZU 2015, nr 6/A, poz. 83; postanowienie TK z 20 marca 2013 r., SK 66/12, OTK ZU 2013, nr 3/A, poz. 35.

²⁵ Przykłady sytuacji procesowych, w których zachodzi przesłanka zbędności wydania wyroku, zebrano w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU 2015, nr 11/A, poz. 185.

ki procesowej umożliwiła Trybunałowi odstąpienie od dalszego badania tego samego przedmiotu kontroli, gdyż już jego „pojedyncza” niezgodność hierarchiczna uzasadnia potrzebę wyeliminowania go z obrotu prawnego; jest zatem wystarczająca do osiągnięcia zasadniczego celu przyświecającego inicjatorowi postępowania. W tym – i tylko w tym – sensie nie ma różnicy między normą niezgodną z jednym wzorcem konstytucyjnym a normą zdyskwalifikowaną z punktu widzenia wielu wzorców.

III. Jak wynika z dotychczasowych ustaleń, kwalifikowane (rażące) naruszenie konstytucji jest pojęciem języka prawnego, a stopniowanie tych naruszeń bywa często stosowane w praktyce kontroli konstytucyjności, i to nie tylko w celach ornamentacyjnych. Wartościowaniu naruszeń nie towarzyszy jednak ujawnianie kryteriów służących kwalifikowaniu niektórych naruszeń jako poważniejszych niż inne. Opracowanie takich kryteriów, a więc ujęcie stopniowości naruszeń konstytucji w ramy teoretyczne, jest uzasadnione z kilku względów.

Po pierwsze, ustalenie przesłanek kwalifikowania niektórych naruszeń konstytucji jako naruszeń rażących umożliwia ocenę potrzeby zastosowania art. 171 ust. 3 Konstytucji RP, gdy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma zostać rozwiązany ze względu na rażące łamanie konstytucji. Trzeba jednak dodać, że praktyczne znaczenie kryteriów stosowanych przez Sejm przy dokonywaniu takiej oceny jest ograniczone, jako że w obecnym stanie prawnym uchwała o rozwiązaniu organu nie podlega kontroli władzy sądowniczej²⁶. Sprawia to, że ewentualne kryteria gradacji niekonstytucyjności działań organu samorządu terytorialnego mogą posłużyć jedynie autokontroli Sejmu. Ponadto art. 171 ust. 3 Konstytucji RP nie został dotychczas ani razu zastosowany. Podobnie rysuje się praktyczna stosowalność kryteriów oceny prawidłowości oceny odwołania Rzecznika Finansowego przez premiera na podstawie stosownego przepisu ustawy.

Po drugie, określenie przesłanek wartościowania naruszeń konstytucji jako mniej lub bardziej poważnych przyniosłoby korzyści sądownictwu konstytucyjnemu, zwłaszcza gdy chodzi o stosowanie klauzuli odraczającej utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego z powołaniem się na argument, że natychmiastowe wejście w życie orzeczenia Trybunału wywołałoby stan jeszcze głębszej niekonstytucyjności. Nieujawnianie w uzasadnieniu motywów stojących za odroczeniem, ewentualnie ujawnianie ich w postaci szczątkowej lub z odwołaniem do miar czysto intuicyjnych, nie sprzyja przejrzystości rozstrzygnięć Trybunału.

Po trzecie, analogicznej kalkulacji dokonuje w pewnych sytuacjach Prezydent, podejmując decyzję w przedmiocie podpisania ustawy. Może się bowiem zdarzyć, że w przekonaniu głowy państwa ustawa jest co prawda niezgodna z konstytucją, ale jej niepodpisanie oznaczałoby utrzymanie dotychczasowych rozwiązań, jeszcze bardziej naruszających konstytucję, lub wytworzenie się luki prawnej, którą Prezydent ocenia jako powodującą stan jeszcze głębszej niekonstytucyjności. W takich przypadkach należałoby oczekiwać od Pre-

²⁶ Wywołuje to zresztą uzasadnioną krytykę, zob. M. Radajewski, *Rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przez Sejm*, „Samorząd Terytorialny” 26, 2016, nr 6, s. 26-27.

zydenta przeprowadzenia rozumowania zbliżonego do tego, jakie wykonuje Trybunał, rozważając zastosowanie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP; jeżeli Prezydent dojdzie do wniosku, że niewprowadzenie ustawy do obiegu prawnego stanie się źródłem poważniejszego naruszenia konstytucji niż jej wejście w życie, powinien ją podpisać, a następnie skorzystać z dostępnych mu instrumentów restytucji konstytucyjności²⁷. Praktyka sprawowania urzędu Prezydenta dostarcza przykładów takiego postępowania²⁸.

Po czwarte, posługiwanie się czytelnymi kryteriami oceny stopnia naruszenia konstytucji wykazuje potencjalną przydatność w procesie egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Trzeba jednak zaznaczyć, że ocena taka nie ma znaczenia z punktu widzenia dopuszczalności wszczęcia stosownego postępowania. Obowiązująca ustawa zasadnicza nie ogranicza odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu do przypadków kwalifikowanego (rażącego) naruszenia jej postanowień (por. art. 145 ust. 1, art. 198 ust. 1 Konstytucji RP), wobec czego należy przyjąć, że odpowiedzialność taką można ponieść także za naruszenia o mniejszym ciężarze gatunkowym; ostatecznie zresztą o uruchomieniu procedury i tak decyduje wola większości parlamentarnej. Ustalenie stopnia naruszenia konstytucji może być natomiast istotne przy miarkowaniu sankcji za delikt konstytucyjny przez Trybunał Stanu, np. w celu oznaczenia czasu, na jaki orzekane są określone w ustawie zakazy i utrata niektórych praw²⁹.

Po piąte, wyraźne pokrewieństwo z problematyką stopniowalności naruszenia konstytucji wykazuje koncepcja aktu normatywnego nieistniejącego (tzw. nieaktu). Koncepcja ta opiera się na założeniu, iż w ramach procesu stanowienia prawa można wyróżnić reguły na tyle istotne, że ich złamanie nie skutkuje jedynie wadliwością aktu, lecz jego niedojściem do skutku³⁰. Można twierdzić, że odróżnienie od siebie naruszeń norm konstytucyjnych pociągających za sobą jedno z tych następstw – albo niekonstytucyjność aktu, albo nieskuteczne wykonanie czynności prawodawczej – oznacza w istocie stopniowanie naruszeń w dziedzinie stanowienia prawa.

²⁷ Zob. W. Brzozowski, *Prawne relacje Prezydenta RP z Trybunałem Konstytucyjnym*, w: T. Moldawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 24.

²⁸ Zdarzyło się tak w przypadku ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195 ze zm.), ustawy z 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 118), ustawy z 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. 2014, poz. 24 ze zm.), ustawy z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) i ustawy z 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 865).

²⁹ Zob. art. 25 ust. 2 ustawy z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 2050).

³⁰ Zob. J. Podkowik, *Czy „istnieją” akty normatywne „nieistniejące” (nieakty)?*, „Przegląd Legislacyjny” 74, 2010, nr 4, s. 5; M. Hermann, *Stwierdzenie niekonstytucyjności jako czynność konwencjonalna unieważnienia aktu normatywnego*, w: M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski (red.), *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Warszawa 2013, s. 256 i n.

IV. W nauce prawa kryteriów służących gradacji niekonstytucyjności poszukiwano dotychczas przede wszystkim w związku z potrzebą dokonania wykładni pojęcia rażącego naruszenia konstytucji, o którym mowa w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP. Próby te polegały zazwyczaj na parafrazowaniu kwalifikacji „rażące” za pomocą wyrazów bliskoznacznych (np. jaskrawe, oczywiste, istotne, oczywiście niedopuszczalne) i prowadziły do konstatacji, że trudno byłoby wskazać jednoznaczne kryteria oceny³¹. Okazjonalnie kwestii wykładni terminu „rażące naruszenie” poświęcano bardziej rozbudowane uwagi, dochodząc do wniosków, że istotny jest element szkodliwości społecznej oraz że rażące naruszenie może dokonać się tylko w odniesieniu do istotnych spraw pozostających w gestii samorządu³². Trudno przesądzić, w jakiej mierze powyższe ustalenia poddają się uogólnieniu i czy znalazłyby zastosowanie w innych przypadkach niż sytuacja opisana w art. 171 ust. 3 Konstytucji RP.

Z pewnością nie byłoby wystarczające odwołanie się do oczywistości naruszenia, a to z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, pod adresem koncepcji bezpośrednio rozumienia tekstu prawnego zgłaszane są od lat fundamentalne zarzuty teoretyczne³³. Po drugie, wiele norm konstytucyjnych jest sformułowanych na tyle abstrakcyjnie, że już samo stwierdzenie ich złamania jest trudniejsze niż w przypadku norm ustawowych i wymaga przeprowadzenia złożonej operacji intelektualnej. Po trzecie, jest rzeczą nader wątpliwą, czy w ogóle łatwość zidentyfikowania naruszenia powinno się utożsamiać z wagą naruszenia³⁴. Z podobnych względów – a także z powodu politycznego kontekstu stosowania konstytucji – zwodnicze byłoby posługiwanie się kryteriami socjologicznymi, takimi jak oburzenie społeczne lub powszechność dezaprobaty dla postępowania naruszydela.

Wyznacznikiem kwalifikowanego charakteru naruszenia konstytucji nie są też towarzyszące mu uwarunkowania psychologiczne, takie jak umyślność czy motywacja zasługująca na szczególne potępienie. Świadome dążenie do naruszenia konstytucji może czynić je bardziej nagannym³⁵, ale zasadniczo z punktu widzenia sankcji konstytucyjnych nie ma znaczenia, czy sprzeczność z ustawą zasadniczą jest efektem celowego działania, czy np. nieznamość prawa³⁶.

³¹ Zob. A. Skoczylas, W. Piątek, uwagi do art. 171, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 957 i cytowane tam poglądy innych autorów.

³² M. Radajewski, op. cit., s. 28.

³³ Zob. np. M. Zieliński, M. Zirk-Sadowski, *Klaryfikacyjność i derywacyjność w integrowaniu polskich teorii wykładni prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 73, 2011, z. 2, s. 102-104.

³⁴ Kryterium łatwości zidentyfikowania naruszenia może znajdować zastosowanie w innych kontekstach. Dość wspomnieć o konstrukcji oczywistej niekonstytucyjności, której wystąpienie, zdaniem autorów tej koncepcji, pozwala sądowi na niezastosowanie przepisu ustawy i posłużenie się samowykonalnym przepisem konstytucyjnym – zob. R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 29.

³⁵ Zob. wyroki TK: z 16 stycznia 2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007, nr 1/A, poz. 3; z 11 sierpnia 2016 r., K 39/16 (nieogłoszony w Dzienniku Ustaw, usunięty z OTK ZU).

³⁶ Zob. M. Dąbrowski, *Sankcje konstytucyjne. Istota, funkcje oraz rodzaje*, „Przegląd Sejmowy” 124, 2014, nr 5, s. 20-21.

Nowatorską propozycję kryterium stopniowania niekonstytucyjności zawarto w jednym ze zdań odrębnych sędziego Zbigniewa Cieślaka do wyroku Trybunału Konstytucyjnego³⁷. Autor *voctum separatum* uznał, że w procesie ustawodawczym konstytucja może zostać naruszona albo w stopniu kwalifikowanym, albo w stopniu zwykłym, a decyduje o tym ewentualne naruszenie zasady dobra wspólnego:

Kwalifikowane naruszenie Konstytucji to takie naruszenie, w którym występuje immanentne (związane istotowo z daną sprawą) naruszenie art. 1 Konstytucji i jednocześnie oraz całościowe naruszenie wartości, które identyfikują podstawę kontroli konstytucyjnej. [...] Konsekwencje kwalifikowanego naruszenia Konstytucji są następujące: 1) naruszenie godzi w Rzeczpospolitą jako ustrojową emanację Polski w znaczeniu dosłownym zaczerpniętym z preambuły Konstytucji; 2) znosi identyfikację obywatela z państwem lub znacząco temu zagraża; 3) znacząco zakłóca harmonię wspólnot w państwie; 4) dekonstruuje postawy solidarności ludzi; 5) godzi w podstawy kulturowe i cywilizacyjne tożsamości narodowej.

Koncepcja naruszenia zasady dobra wspólnego jako miary stopnia niekonstytucyjności kontrolowanej normy jest interesująca i zasługuje na rozważenie, ale wydaje się, że art. 1 Konstytucji RP jest wciąż za mało rozpoznany orzecznictwem, aby można było uznać go za wystarczająco precyzyjny wskaźnik. Powstają pytania o kierunek definiowania wartości i zjawisk określonych w przytoczonym fragmencie (np. „godzić w Rzeczpospolitą”, „identyfikacja obywatela z państwem”, „harmonia wspólnot”, „dekonstruuje podstawy”). Ponadto trudno przesądzić, czy powyższe ustalenia miałyby znaleźć zastosowanie także do stopniowania niekonstytucyjności aktów stosowania prawa, czy też zostały opracowane jedynie na użytek sądownictwa konstytucyjnego.

V. Zasadnicza teza niniejszego opracowania głosi, że gradacja niekonstytucyjności powinna opierać się na łącznym uwzględnieniu dwóch zasadniczych czynników: 1) znaczenia (wagi) normy naruszonej na tle całokształtu norm konstytucyjnych; 2) głębokości naruszenia normy konstytucyjnej, przez co należy rozumieć zakres zniesienia jej konsekwencji normatywnych przez niezgodny z nią akt stanowienia lub stosowania prawa. Oba te kryteria mają, co oczywiste, charakter wskazówek interpretacyjnych dla podmiotu dokonującego oceny i powinny być stosowane *a casu ad casum*.

Ad 1. Gdy chodzi o pierwszy element, nie budzi wątpliwości, że normy konstytucyjne, mimo braku ich formalnej hierarchizacji, mogą różnić się od siebie strukturą i funkcją spełnianą w porządku prawnym państwa³⁸. Na gruncie koncepcji wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych za normy o szczególnej doniosłości, wyrażające fundamentalne rozstrzygnięcia co do tożsamości państwa, uznawano zasady ustroju. Nie ma jednak przeszkód, by dostrzegać

³⁷ Zdanie odrębne sędziego Z. Cieślaka do wyroku TK z 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK ZU 2014, nr 5/A, poz. 50.

³⁸ Zob. K. Działocha, *Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm*, w: J. Trzeński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 91 i n.

także inne zależności i wzajemne uwarunkowania zachodzące między normami konstytucyjnymi.

Część z nich stanowi element kompleksu działań, które muszą zostać zrealizowane łącznie, aby osiągnięty został pożądany przez konstytucję stan rzeczy. Nie jest to równoznaczne z naruszeniem przez jeden akt stanowienia lub stosowania prawa wielu wzorców konstytucyjnych; chodzi o sytuację, w której naruszenie kolejnych wzorców następuje jako konsekwencja naruszenia pierwotnego. Przykładowo, powstrzymanie się, wbrew dyspozycji normy konstytucyjnej, od zrealizowania kompetencji kreacyjnej wobec innego organu konstytucyjnego prowadzi do niemożności wykonywania przezeń jego funkcji ustrojowej, a więc „wyłączenia” całej grupy norm określających jego zadania i kompetencje. Dokonanie w nieprawidłowy sposób obsady organu konstytucyjnego nie jest jedynie naruszeniem normy zawierającej kompetencję kreacyjną, ale pociąga za sobą wadliwość rozstrzygnięć podejmowanych przez ten organ³⁹.

Współzależności między normami konstytucyjnymi mogą też być trudniej uchwytnie i przez to mniej oczywiste. Złamanie zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu przez zastosowanie w nich formuły większościowej nie tylko narusza art. 96 ust. 2 Konstytucji RP, lecz także godzi w sens konstytucyjnych uregulowań dotyczących dokonywania w Sejmie czynności konwencjonalnych przez wskazaną minimalną liczbę posłów lub podejmowania uchwał odpowiednią większością kwalifikowaną (np. art. 98 ust. 3, art. 121 ust. 3, art. 122 ust. 5, art. 158 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Zostały one bowiem ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić określony dostęp do nich opozycji parlamentarnej i wymusić współdziałanie polityczne między obozem rządzącym a przedstawicielami mniejszości. Tymczasem deformacje wynikające z zastosowania większościowej formuły wyborczej – w systemie partyjnym innym niż dwupartyjny lub dwublokowy – prowadzą do faktycznego podważenia sensu tych uregulowań i do kaskady niekonstytucyjnych skutków.

Są też takie normy konstytucyjne, które wypełniają funkcję gwarancyjną wobec innych norm konstytucyjnych, np. naruszenie zasady niezależności Trybunału Konstytucyjnego rzutuje na prawidłowe realizowanie przezeń przypisanych mu kompetencji, gdyż niezależność tego organu nie jest wartością *per se*, lecz ma walor instrumentalny, a więc służy ochronie innych wartości. Z kolei zamknięcie drogi sądowej wobec określonej kategorii podmiotów nie tylko stanowi naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (a potencjalnie także zakazu dyskryminacji – art. 32 ust. 2 Konstytucji RP), ale także oznacza wyłączenie ochrony wszystkich praw, które mogłyby być dochodzone przed sądem⁴⁰.

Naruszenie norm konstytucyjnych, które ogranicza, deformuje lub uniemożliwia realizację innych norm konstytucyjnych, powinno być więc oceniane

³⁹ Osobnym zagadnieniem, które nie będzie w tym miejscu omawiane, jest możliwość stwierdzenia takiej wadliwości w prawnie wiążący sposób i określenia jej skutków dla rozstrzygnięć organu.

⁴⁰ Koresponduje to ze wskazywanym czasami w doktrynie charakterem prawa do sądu jako „metaprawa”, prawa stanowiącego gwarancję innych praw – zob. A. Zieliński, *Prawo do sądu i organizacja władzy sądowiczej*, w: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 492-493.

jako poważniejsze niż naruszenie „izolowane”, związane ze złamaniem poje-
dynczej normy.

W odniesieniu do przepisów poświęconych wolnościom i prawom jednostki kryterium znaczenia normy naruszanej na tle całokształtu norm konstytucyjnych powinno być ponadto oceniane przy uwzględnieniu związków danej wolności lub prawa z przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka (art. 30 Konstytucji RP)⁴¹. Mimo że niemożliwe byłoby ustalenie *in abstracto* hierarchii konstytucyjnych wolności i praw, to nie powinno być wątpliwości, że związek niektórych z nich ze sferą samostanowienia człowieka jest szczególnie silny. Stosownie do tego trudno sobie wyobrazić sytuację, w której np. naruszenie wolności od tortur (art. 40 Konstytucji RP) mogłoby zostać ocenione jako mniej poważne od naruszenia prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP).

Ad 2. Drugim ze wspomnianych kryteriów służących gradacji niekonstytucyjności była głębokość naruszenia normy konstytucyjnej. Punktem wyjścia do objaśnienia tego kryterium powinno być spostrzeżenie, że zachowanie podmiotu zobowiązanego do wypełnienia normy może w mniejszym lub większym stopniu oddalać się od pożądanego wzorca, może też w mniejszym lub większym stopniu realizować cel tej normy. Dyspozycja normy zawiera zwykle elementy o zróżnicowanej doniosłości, to zaś przekłada się na głębokość naruszenia. Podpisanie przez Prezydenta ustawy dzień po upływie terminu należałoby więc uznać za słabsze naruszenie konstytucji niż niepodpisanie jej w ogóle⁴². Zachowanie wadliwe z punktu widzenia dyspozycji normy, lecz urzeczywistniające jej zasadniczy cel, stanowi bowiem mniejsze naruszenie niż całkowite niewypełnienie tej normy.

Z kolei zachowanie polegające na całkowitym niewypełnieniu normy, np. przez zaniechanie jej wykonania, może w pewnych sytuacjach oznaczać mniejsze jej naruszenie niż zachowanie zmierzające do osiągnięcia celu przeciwnego wobec *ratio* tej normy (wedle potocznej zasady, zgodnie z którą lepiej nie zrobić nic, niż zaszkodzić). Stosownie do tego, czasowe zaniechanie uzupełnienia składu personalnego danego organu przez organ wyposażony w kompetencję kreacyjną jest naruszeniem poważnym, ale nie aż tak poważ-

⁴¹ Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, niektóre prawa „nawiązują wprost do istoty godności ludzkiej i wyrażają jej kwintesencję, mają charakter praw fundamentalnych”, podczas gdy inne „nie są prostą emanacją godności ludzkiej, a stanowią jedynie formę lub jedną z form zabezpieczenia praw człowieka” (wyrok TK z 15 listopada 2000 r., P 12/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 260).

⁴² Podany przykład nie świadczy jednak o tym, że proceduralne aspekty realizacji normy są zawsze mniej istotne niż jej treść materialna. W orzecznictwie Trybunału stwierdzono np., że „wydanie bez odpowiedniej podstawy kompetencyjnej aktu normatywnego ustanawiającego ograniczenia praw konstytucyjnych stanowi przykład wyjątkowo drastycznego naruszenia tych praw. Akt taki prowadzi bowiem w praktyce do wydawania aktów stosowania prawa ingerujących dalej w prawa konstytucyjne, wywołując dynamikę działań podejmowanych bez należytej podstawy prawnej. Z punktu widzenia jednostki, ingerencja prawodawcza podejmowana z naruszeniem przepisów określających kompetencje organów władzy publicznej w zakresie stanowienia prawa jest nie mniej dotkliwa niż ingerencja naruszająca wymogi materialne określone w Konstytucji” (wyrok TK z 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK ZU 2011, nr 2/A, poz. 10).

nym, jak wykonanie kompetencji kreatywnej – w sposób skuteczny faktycznie – przez organ nieuprawniony. Trzeba zastrzec, że rozumowanie odnoszące się do gradacji niekonstytucyjności w tym obszarze jest obciążone dużą dozą subiektywizmu, gdyż jego prawidłowość zależy od identyfikacji *ratio* normy naruszonej.

W odniesieniu do wolności i praw jedno kryterium świadczące o głębokości naruszenia normy wynika wprost z tekstu Konstytucji RP. Chodzi o „naruszenie istoty wolności i praw”, które jest bezwzględnie zakazane (art. 31 ust. 3 zd. drugie Konstytucji RP)⁴³. Za równoznaczne z naruszeniem istoty należy też uważać złamanie norm, które zostały sformułowane w postaci bezwzględnego zakazu ingerencji w daną wolność lub prawo (np. art. 39, art. 40, art. 52 ust. 4 Konstytucji RP). Istnieją jednak przesłanki, by stopniować także naruszenia nieosiągające tej ostatecznej bariery. Głębokość wkroczenia przez władze publiczne w sferę prawnie chronioną jednostki może być zróżnicowana. Przykładowo, jak zauważał Trybunał Konstytucyjny na tle nietykalności i wolności osobistej: „ingerencja w wolność człowieka gwarantowaną przez art. 41 Konstytucji jest [...] »stopniowalna«. W kontekście tej gwarancji konstytucyjnej należy odróżnić pozbawienie człowieka wolności od dalszej ingerencji w tę wolność podczas trwania pozbawienia wolności”⁴⁴. Także skala odejścia od zasady proporcjonalności może być zróżnicowana – od zastosowania środków nieznacznie nadmiernych aż po posłużenie się instrumentami, które można określić jako „rażąco nieproporcjonalne”⁴⁵. Przy ocenie stopnia naruszenia prawa lub wolności należy brać pod uwagę zarówno głębokość ingerencji, jak i skalę nieproporcjonalności. Może się bowiem okazać, że poważniejszym naruszeniem konstytucji będzie ingerencja nieco płytsza, ale znacznie bardziej odrywająca się od celu ograniczenia i przez to nieproporcjonalna.

dr hab. Wojciech Brzozowski
Uniwersytet Warszawski
w.brzozowski@wpia.uw.edu.pl

THE GRADATION OF CONSTITUTIONAL VIOLATIONS

Summary

The constitution can be breached in many ways, from minor infringements to flagrant violations. How serious a violation is depends on two factors: (i) the importance of a violated norm in the structure of the Constitution; (ii) the intensity of the violation (the range of consequences following from that norm, yet eliminated by an unconstitutional act or action). (Ad i) Even though constitutional norms are not arranged in a hierarchical order, some of them need to be respected together so that a particular goal set by the Constitution can be achieved. If the

⁴³ Gwarancja ta zakazuje zarówno formalnego pozbawienia jednostki służącego jej konstytucyjnego prawa podmiotowego, jak i czasowego zawieszenia tego prawa lub wyrażenia go z rzeczywistej treści – zob. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 322.

⁴⁴ Wyrok TK z 24 lipca 2013 r., Kp 1/13, OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 83.

⁴⁵ Zob. np. wyrok TK z 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK ZU 2007, nr 3/A, poz. 24.

principle of judicial independence is not respected, such a violation affects not only that principle but also the way in which the courts perform their constitutional tasks. If an authorised state body refuses, against the Constitution, to exercise its right to appoint another body, such an action violates a provision determining the appointment procedure, but also leads to the shutdown of the latter body and 'deactivates' the whole set of provisions determining its powers and duties. (Ad ii) Actions taken by a state body may be distant from the pattern desired by the Constitution to a lesser or greater extent. An action which is flawed but pursues the right objectives may be simply unconstitutional, while an action which neglects these objectives or even promotes adverse ones is flagrantly unconstitutional. From that perspective, signing a bill one day after the constitutional period has expired is a violation, but it is a less serious one than not signing it at all.

