



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 18/12/2015

VII.510.45.2015.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt U 8/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	18. 12. 2015
L.dz.	L. zał.

Pismo procesowe

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.) zgłaszam udział w postępowaniu z wniosku grupy posłów na Sejm RP (sygn. akt U 8/15) oraz przedstawiam następujące stanowisko:

- I.
- 1) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182),
 - 2) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1183),

3) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1184),
4) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1185),
5) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1186)
- są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto z art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym;

II. w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Uzasadnienie

Grupa posłów na Sejm RP złożyła wniosek o stwierdzenie niezgodności:

- 1) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1038 (M. P. poz. 1131),
- 2) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października

- 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r., poz. 1039 (M. P. poz. 1132),
- 3) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1040 (M. P. poz. 1133),
- 4) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1041 (poz. 1134),
- 5) uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1042 (M. P. poz. 1135)
- z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz z art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

We wniosku tym grupa posłów na Sejm RP wniosła ponadto o stwierdzenie, że:

- 1) uchwałą Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182),
- 2) uchwałą Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1183),

- 3) uchwała Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1184),
- 4) uchwała Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1185),
- 5) uchwała Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1186)

- są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Kwestionowane przez grupę posłów na Sejm RP uchwały dotyczą wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Materia będąca przedmiotem zaskarżenia pozostaje więc w ścisłym związku ze sferą niezależności Trybunału Konstytucyjnego (art. 173 Konstytucji RP) oraz sferą niezawisłości sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1 Konstytucji RP). Zagwarantowanie niezależności Trybunału Konstytucyjnego i niezawisłości jego sędziów postrzegać zaś należy z perspektywy realizacji przez ten organ konstytucyjnych obowiązków, m. in. w zakresie ochrony praw jednostki. Naruszenie niezależności i niezawisłości musi bowiem w końcowym rezultacie prowadzić także do powstania zagrożeń dla ochrony praw jednostki. Podstawową gwarancją niezawisłości sędziowskiej jest natomiast zasada nieusuwalności sędziego. Ścisłe relacje jakie zachodzą pomiędzy niezależnością Trybunału Konstytucyjnego oraz niezawisłością jego sędziów i ochroną praw człowieka dostatecznie uzasadniają udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem grupy posłów.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Sędziów wybiera indywidualnie, na dziewięcioletnie kadencje, Sejm bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 17 ust. 2 zd. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Natomiast w przypadku wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału przed upływem kadencji, termin na złożenie wniosku wynosi 21 dni (art. 19 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Szczegółowe wymogi dotyczące wniosku oraz tryb postępowania z wnioskiem określa regulamin Sejmu (art. 19 ust. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Uchwalając nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym ustawodawca postanowił jednak również, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W praktyce wprowadzenie do obrotu prawnego art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym spowodowało, że Sejm VII kadencji na podstawie tego przepisu mógł dokonać wyboru sędziów Trybunału na stanowiska sędziowskie nie tylko zwolnione w trakcie jego kadencji, lecz również na stanowiska, które zostały zwolnione już po zakończeniu kadencji tego Sejmu.

Na podstawie art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Sejm VII kadencji dokonał wyboru sędziów Trybunału, określając w uchwałach z dnia 8 października 2015 r. w sprawie powołania sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1038-140), że kadencja trzech sędziów rozpoczyna się z dniem 7 listopada 2015 r., zaś kadencja pozostałych dwóch sędziów rozpoczyna się odpowiednio z dniem 3 grudnia 2015 r. (M. P. poz. 1041) oraz z dniem 9 grudnia 2015 r. (M. P. poz. 1042).

W myśl art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie o treści wysłowionej w tym przepisie. Obowiązkiem Prezydenta RP jest odebranie tego ślubowania. W związku z tym zwraca się uwagę (por. M. Zubik, „Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego”, Warszawa 2011, s. 94), że „(...) Prezydentowi nie przysługują żadne uprawnienia do kwestionowania merytoryczności dokonanego wyboru przez Sejm. Określony w ustawie obowiązek odebrania ślubowania powinien być zrealizowany niezwłocznie”. Pogląd ten potwierdził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15), że art. 21 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozumiany w inny sposób, niż przewidujący obowiązek Prezydenta RP niezwłocznego ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP (pkt 5 wyroku). Jednak Prezydent RP nie zrealizował spoczywającego na nim obowiązku i nie przyjął dotychczas ślubowania od sędziów Trybunału wybranych w dniu 8 października 2015 r. Jest oczywiste, że nieodebranie przez Prezydenta RP ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego Trybunału nie

powoduje wygaśnięcia jego mandatu. Taki skutek prawny może bowiem wywołać wyłącznie odmowa złożenia ślubowania, która jest traktowana jako zrzeczenie się stanowiska sędziego Trybunału (art. 21 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Po dokonanych w dniu 8 października 2015 r. wyborze przez Sejm pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca podjął próbę zniwelowania skutków prawnych, jaki wynikły z zastosowania art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Mianowicie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) uchylił art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jednakże ta decyzja prawodawcza nie mogła już wywołać skutku w postaci anulowania wyboru sędziów dokonanego przez Sejm VII kadencji. Do obrotu prawnego został ponadto wprowadzony art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, według którego w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie tego przepisu (a więc od dnia 5 grudnia 2015 r.). Oznacza to, że ustawodawca postanowił dokonać powtórnego wyboru sędziów Trybunału na stanowiska zwalniane w 2015 r., nie zważając na to, iż wybór taki został już dokonany w dniu 8 października 2015 r.

Następnie Sejm RP, kwestionowanymi we wniosku grupy posłów uchwałami z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1131-1135), stwierdził, że uchwały o wyborze sędziów Trybunału z dnia 8 października 2015 r. są pozbawione mocy prawnej. Ponadto, Sejm zwrócił się do Prezydenta o powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osób

wskazanych w tych uchwałach. Sejm nie wskazał jednak, na jakiej podstawie prawnej zostały podjęte te uchwały.

W trakcie postępowania dotyczącego rozpatrywania wniosku grupy posłów, dotyczącego m. in. zgodności z Konstytucją RP art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (sygn. akt K 34/15), Trybunał Konstytucyjny w dniu 30 listopada 2015 r. wydał postanowienie zabezpieczające. W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny wezwał Sejm RP do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w sprawie o sygn. akt K 34/15. Postanowienie to na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ma moc powszechnie obowiązującą. Sejm nie uwzględnił jednak treści tego postanowienia i w dniu 2 grudnia 2015 r. podjął pięć uchwał w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182-1186). Jako podstawę prawną podjęcia tych uchwał Sejm wskazał art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 i 1928). Przy tym znamienne jest, że Sejm wskazał jako podstawę prawną znowelizowaną ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, chociaż nowelizacja ta w dniu podejmowania uchwały nie weszła jeszcze w życie. Ponadto, ze sprawozdania stenograficznego z 3. posiedzenia Sejmu RP w dniu 2 grudnia 2015 r. (s. 9-10) zawierającego wypowiedź Marszałka Sejmu wynika, że „na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 30 ust. 1 i ust. 3 pkt 5 w związku z art. 26 ust. 1 regulaminu Sejmu grupy posłów zgłosiły (...)” kandydatury na stanowisko sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Z wypowiedzi Marszałka Sejmu na tym posiedzeniu

wynika także, że „głosujemy nad kandydaturą pana Henryka Ciocha w miejsce sędzi Marii Gintowt-Jankowicz, której kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r.” (s. 26 sprawozdania stenograficznego), „głosujemy w tej chwili nad kandydaturą pana Lecha Morawskiego w miejsce sędziego Marka Kotlinowskiego, (...) którego kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r.” (s. 31 sprawozdania stenograficznego), „głosujemy nad kandydaturą pana Mariusza Romana Muszyńskiego (...) w miejsce sędziego Wojciecha Hermelińskiego, którego kadencja upłynęła (...) w dniu 6 listopada 2015 r.” (s. 36 sprawozdania stenograficznego), „głosujemy nad kandydaturą pani Julii Anny Przyłębskiej w miejsce sędzi Teresy Liszcz, której kadencja upływa w dniu 8 grudnia 2015 r.” (s. 41 sprawozdania stenograficznego), „głosujemy nad kandydaturą pana Piotra Pszczółkowskiego w miejsce sędziego Zbigniewa Cieślaka, którego kadencja upływa w dniu 2 grudnia 2015 r.” (s. 42 sprawozdania stenograficznego).

Treść sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu w dniu 2 grudnia 2015 r. nie pozostawia w związku z tym żadnych wątpliwości, że Sejm przyjął, iż po pierwsze skutecznie „wygasił” mandaty sędziów Trybunału wybranych w dniu 8 października 2015 r., po drugie, że przeprowadzona procedura zgłaszania kandydatów oparta była wyłącznie na uchwale Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.).

W nocy z 2 na 3 grudnia 2015 r. Prezydent RP odebrał ślubowanie od czterech osób wskazanych w uchwałach sejmowych z dnia 2 grudnia 2015 r., zaś w dniu 9 grudnia 2015 r. od piątej osoby.

W dniu 3 grudnia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł (sygn. akt K 34/15), że art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa w dniu 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, a także, że przepis ten, w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.

Oceniając skutki swojego rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny stwierdził w uzasadnieniu do tego wyroku, że „konsekwencją stwierdzenia zakresowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK są za to doniosłe skutki prawne o charakterze systemowym, które wyrok Trybunału zaktualizował. W wypadku dwóch sędziów Trybunału wybranych w miejsce sędziów, których kadencja upływała bądź upływa 2 i 8 grudnia 2015 r., podstawa prawna istotnego etapu ich procedury wyborczej została zakwestionowana przez Trybunał jako niekonstytucyjna. Ponieważ obsadzenie stanowisk sędziowskich jeszcze nie nastąpiło, gdyż nie została dopełniona ostatnia czynność doniosła prawnie (tj. ślubowanie sędziów Trybunału wobec Prezydenta), derogacja stosownego zakresu art. 137 ustawy o TK ma ten skutek, że dalsze postępowanie powinno zostać przerwane i zamknięte (...). Dokończenie tego postępowania jest niedopuszczalne, ponieważ podstawa prawna jednego z jego etapów została uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną. (...) Wątpliwości konstytucyjnych nie budzi natomiast podstawa prawna wyboru trzech sędziów Trybunału na miejsce sędziów, których kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r. Zakresowa derogacja art. 137 ustawy o TK nie wpłynęła na skuteczność ich wyboru. Zgodnie z zasadą, że sędzia Trybunału jest wybierany

przez Sejm tej kadencji, w trakcie której zostało opróżnione jego stanowisko, wybór oparty na tej podstawie był w tym wypadku ważny i nie ma przeszkód, aby procedura została sfinalizowana złożeniem ślubowania wobec Prezydenta przez osoby wybrane na stanowisko sędziego Trybunału.”

Natomiast w wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) Trybunał Konstytucyjny m. in. orzekł, że art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym dodany przez art. 1 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie, w jakim dotyczy zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w miejsce sędziego, którego kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Powołane powyżej zdarzenia prawne, które miały miejsce od dokonanego przez Sejm w dniu 8 października 2015 r. wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego należy mieć na uwadze dokonując oceny prawnej zakwestionowanych przez grupę posłów uchwał sejmowych.

W pierwszej kolejności – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – odnieść się należy do podjętych w dniu 25 listopada 2015 r. pięciu uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie trzeba uznać, że zachowuje swoją aktualność stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu do wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15). W uzasadnieniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z art. 69 Regulaminu Sejmu, uchwały z 25 listopada 2015 r. należy traktować jako akty prawne o charakterze wewnętrznym, mające cechy częściowo oświadczenia,

częściowo zaś rezolucji. Z prawnego punktu widzenia ich treścią jest – po pierwsze – przedstawienie politycznego stanowiska Sejmu w konkretnej sprawie, która w danym momencie została oceniona przez izbę jako doniosła, po drugie zaś – niewiążące prawnie wezwanie organu państwa (*in casu* Prezydenta) do określonego działania. Uchwały z 25 listopada 2015 r. nie są rozstrzygnięciami o charakterze konkretnym i indywidualnym w ramach tzw. funkcji kreacyjnej Sejmu, polegającej na obsadzaniu bądź zwalnianiu przewidzianych prawem stanowisk i funkcji publicznych. W tym sensie są one kategorycznie różne od uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału, przez które Sejm realizuje m. in. swoją kompetencję określoną art. 194 ust. 1 Konstytucji. Uchwały z dnia 25 listopada 2015 r. i zawarte w nich stwierdzenia (oświadczenia) z definicji nie wpłynęły zatem na moc prawną uchwał Sejmu VII kadencji w sprawie wyboru sędziów Trybunału, których kadencje zakończył się 6 listopada, 2 i 8 grudnia 2015 r. – nie mogły wywrzeć w tej mierze żadnego skutku prawnego i nie rzutują na moc obowiązującą art. 137 ustawy o TK. Wbrew zawartej w nich deklaracji, następstwa uchwał z 25 listopada 2015 r. należy tłumaczyć zgodnie z ich prawną naturą oraz pozycją w systematyce uchwał Sejmu.

(...) W myśl regulacji konstytucyjnej, która ma nadrzędną moc prawną i autonomiczną treść, o statusie sędziego należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm (*verba legis*: <<Trybunał Konstytucyjny składa się z [...] sędziów, wybieranych [...] przez Sejm [...]>>; zob. art. 194 ust. 1 Konstytucji. Uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. Sejm (tej samej lub kolejnych kadencji) nie

może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości („braku mocy prawnej”) bądź *post factum* go <<konwalidować>>.”

Przenosząc powyższe poglądy Trybunału Konstytucyjnego na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP pięciu uchwał Sejmu RP w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu w sprawie wyboru w dniu 8 października 2015 r. sędziów Trybunału Konstytucyjnego powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP wynika, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Uchwały Sejmu RP z dnia 25 listopada 2015 r., w świetle stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., nie należą do kategorii przepisów prawa, przedstawiają jedynie polityczne stanowisko Sejmu i zawierają niewiążące wezwanie Prezydenta RP do określonego zachowania. Skoro wymienione uchwały nie są więc przepisami prawa, czyli nie mają normatywnego charakteru, nie podlegają one też kontroli Trybunału Konstytucyjnego, co uzasadnia w tym zakresie wnioski o umorzenie postępowania.

Inaczej rzecz się przedstawia – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – w zakresie dotyczącym badania zgodności z Konstytucją pięciu uchwał Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały te, z pozoru realizują kreacyjną funkcję Sejmu polegającą na obsadzeniu zwolnionych stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym. Jednak ich

rzeczywista treść powinna być – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – rozpatrywana z uwzględnieniem ciągu wydarzeń, który miał miejsce w okresie od dnia 8 października 2015 r. (tj. dnia podjęcia przez Sejm uchwał w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego) do dnia podjęcia owych uchwał.

W wyroku z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06, OTK z 2006 r. Nr 8/A, poz. 109) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „(...) fundamentem demokratycznego państwa prawnego stała się zasada nadrzędności Konstytucji. Zasada ta odnosi się także do uchwał Sejmu. Parlament nie ma pozycji nadrzędnej nad innymi organami, z wyjątkiem ściśle określonych wypadków, nie ma także pozycji monopolistycznej w systemie organów państwa. Taka konstrukcja została stworzona m. in. w celu uniknięcia – historycznie znanego doświadczenia. To doświadczenie to zarówno ryzyko, jak i realne niebezpieczeństwo uproszczonego rozumienia demokracji – głównie, jeśli nie wyłącznie – do wszechwładzy większości parlamentarnej. By uniknąć tego niebezpieczeństwa, został stworzony system demokracji konstytucyjnej zawarty w Konstytucji z 1997 r. Zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest więc każda działalność Sejmu, a nie wyłącznie ta, która polega na stanowieniu ustaw, jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Brak jakichkolwiek podstaw do tezy, jakoby posługując się formą uchwały, Sejm dysponował nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją.”

Przedstawiony powyżej pogląd Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że co do zasady uchwały Sejmu podlegają kontroli Trybunału. Warunkiem koniecznym dopuszczalności tej kontroli jest jednak zakwalifikowanie danej uchwały do

kategorii przepisów prawa, o których mówi art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Tymczasem uchwała Sejmu o wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego podejmowana na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji co do zasady ma charakter aktu konkretno-indywidualnego i jej istota sprowadza się do wyboru imiennie wskazanej w treści uchwały osoby na stanowisko sędziego Trybunału. Podjęcie przez Sejm uchwały o wyborze danej osoby na sędziego Trybunału ma przy tym charakter konstytutywny. Od momentu podjęcia takiej uchwały osoba w niej wskazana jest sędzią Trybunału. Nie oznacza to jednak, że od dnia podjęcia uchwały biegnie dziewięcioletnia kadencja sędziego Trybunału oraz że wybrany przez Sejm sędzia może wykonywać funkcje orzecznicze. Te kwestie są uzależnione odpowiednio od zakończenia kadencji przez dotychczasowego sędziego oraz od złożenia ślubowania przez nowo wybranego sędziego.

W rezultacie – jak już wskazano - co do zasady uchwała o wyborze sędziego Trybunału nie nosi cech właściwych dla „przepisu prawa”, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Jednakże splot okoliczności wskazanych powyżej, nieco inaczej każe podejść do oceny uchwał Sejmu RP z dnia 2 grudnia 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały te nie tylko stanowią akt konkretny i indywidualny, lecz wywierają skutki prawne znacznie wykraczające poza ową, wynikającą z aktu wyboru na sędziego Trybunału, podstawową sferę konkretno-indywidualną. Przede wszystkim, uchwały z dnia 2 grudnia 2015 r. zostały podjęte w czasie, gdy wszystkie stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego zostały już obsadzone w wyniku wyboru sędziów dokonanego w dniu 8 października 2015 r. i przed wydaniem przez Trybunał

Konstytucyjny w dniu 3 grudnia 2015 r. wyroku stwierdzającego zakresową niezgodność art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z Konstytucją RP. Podejmując, w realiach wówczas obowiązującego stanu prawnego, w dniu 2 grudnia 2015 r. kwestionowane uchwały, Sejm w istocie więc rozszerzał konstytucyjnie ustalony skład Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP), a więc wkraczał w materię mającą z zasady normatywny charakter, w sposób niedopuszczalny i w nieprzewidzianej przez prawo formie (uchwały sejmowej, a nie Konstytucji), powiększając skład Trybunału do składu 20 sędziów. Normatywny charakter tych uchwał (czego wyrazem jest również odwołanie się w podstawie ich wydania do art. 194 ust. 1 Konstytucji RP) polega więc na rzeczywistym powiększeniu składu Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały z dnia 2 grudnia 2015 r. stanowią w związku z tym nie tylko akty stosowania prawa, lecz wywierają również wpływ na ustroj konstytucyjnego organu państwa, a ta ostatnia materia może być regulowana wyłącznie przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W powoływanym już wyroku z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06) Trybunał Konstytucyjny podsumował swoje dotychczasowe orzecznictwo w zakresie rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego. Do elementów tych zaliczyć należy: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny normatywności (definicja materialna); 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi za niewątpliwie normatywne; 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego.

Według P. Czarnego (glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, „Przegląd Sejmowy” Nr 1 z 2007 r., s. 136), „stanowisko Trybunału potwierdzałaby taka interpretacja art. 188 pkt. 3 Konstytucji, która zakłada, iż użyty w nim zwrot <<przepisy prawa>> nie jest przypadkowy i czysto konwencjonalny, ale wręcz przyjmuje w domyśle istnienie aktów prawnych (normatywnych) w najszerszym tego słowa znaczeniu (jak mówi TK aktów <<doniosłych prawnie>>) o mieszanym charakterze, tj. zawierających w części przepisy prawa rozumiane jako podstawa formułowania norm generalno-abstrakcyjnych, a w części jako normy o charakterze indywidualno-konkretnym.”

Takie cechy mieszane można – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – przypisać uchwałom Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały te z jednej strony wyrażają wolę Sejmu wyboru określonej osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, z drugiej zaś w sposób nieodłączny wiążą ten akt woli (w realiach podejmowania tych uchwał) z kreowaniem normy ustrojowej polegającej na powiększeniu składu Trybunału Konstytucyjnego do 20 sędziów. Powiązanie uchwał Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP mającym najwyższą normatywną moc jest zaś w tym zakresie oczywiste i wynika ono również z treści podstawy prawnej tych uchwał. Dlatego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kierując się przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego domniemaniem normatywności aktu prawnego, przyjąć należy, przy całej niejednoznaczności zarysowanej sytuacji, że uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego mogą podlegać merytorycznej kontroli Trybunału.

Merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie legalności uchwał podjętych przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r. jest konieczne również i z tego powodu, że każdy uczestnik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym musi mieć pewność, iż osoba zasiadająca w składzie orzekającym jest sędzią Trybunału Konstytucyjnego. W konstytucyjnych zwrotach „Trybunał Konstytucyjny orzeka” (art. 188 Konstytucji RP), „Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga” (art. 189 Konstytucji RP) zawarte jest założenie, że czyni to organ, w którego skład wchodzi wyłącznie sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, a więc osoby rzeczywiście (a nie pozornie) sprawujące urząd sędziego. Brak pewności co do tego, czy dana osoba jest sędzią Trybunału w oczywisty sposób skłoni uczestników postępowania do składania w jego trakcie wniosków o wyłączenie danej osoby od orzekania jako osoby nieuprawnionej do orzekania.

Wnioskodawcy zaskarżonym uchwałąm Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. stawiają zarzuty niezgodności z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 oraz z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP, a także zarzut niezgodności z art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone uchwały w sposób oczywisty naruszają art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Z kolei zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w skład Trybunału wchodzi piętnastu sędziów.

Jak już wskazano powyżej, w dacie podejmowania kwestionowanych uchwał wszystkie stanowiska sędziów Trybunału pozostawały obsadzone. W wyroku z dnia

3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie wyraźnie stwierdził, że o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm, co w tym konkretnym przypadku nastąpiło w dniu 8 października 2015 r.. Podkreślił również, że uchwała Sejmu w tej sprawie jest definitywna i nie podlega wzruszeniu. W rezultacie Sejm nie może odwołać swojego wyboru, unieważnić go, stwierdzić jego bezprzedmiotowości bądź *post factum* go konwalidować. Z istoty więc uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. zmierzały do niedopuszczalnego konstytucyjnie powiększenia składu Trybunału.

Nie jest to jednak jedyna okoliczność decydująca o niezgodności uchwał z dnia 2 grudnia 2015 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle powołanego przepisu Konstytucji kompetencja Sejmu do wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego aktualizuje się jedynie wówczas, gdy istnieje wolne stanowisko sędziowskie wymagające obsadzenia. W sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, a ich kadencja nie tylko nie zbliża się do końca, lecz, tak jak w przypadku sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r., dopiero rozpoczęła swój bieg, Sejm w ogóle nie może korzystać z kompetencji określonej art. 194 ust. 1 Konstytucji RP. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) oraz z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/14) aktualizują natomiast na przyszłość kompetencję Sejmu wynikającą z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP do obsady stanowisk sędziowskich, opróżnionych przez sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła w dniu 2 i 8 grudnia 2015 r.

W konsekwencji uznać trzeba, że uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego są niezgodne z art. 194 ust. Konstytucji RP oraz z art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego godzą też w zasadę niezawisłości sędziów Trybunału określoną w art. 195 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP wynika wprost podległość sędziów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie sprawowania swojego urzędu wyłącznie Konstytucji. Oznacza to, że uchwała sejmowa nie może wkraczać w sprawowanie urzędu przez wybranego już sędziego Trybunału. Tymczasem podjęte w dniu 2 grudnia 2015 r. uchwały zmierzają wprost do odsunięcia w sposób trwały sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r. od sprawowania urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu w dniu 2 grudnia 2015 r. nie pozostawia przy tym żadnych wątpliwości, że Sejm przyjął, iż w sposób trwały pozbawił sprawowania urzędu sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r. (według stenogramu wybór ten nigdy się nie dokonał, skoro głosowano kandydatury w miejsce sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. oraz w dniu 2 i 8 grudnia 2015 r.).

W związku z powyższym zaskarżone uchwały z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego są także niezgodne z art. 195 ust. 1 Konstytucji RP.

Wnioskodawcy postawili ponadto zarzut, że uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego są również niezgodne z art. 2, art. 7 i art. 10 Konstytucji RP. Także i ten zarzut należy podzielić.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności dotyczy także w sposób oczywisty Sejmu RP. Wykazane powyżej naruszenia art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym świadczą o tym, że działania Sejmu w tym zakresie nie były podejmowane na podstawie i w granicach prawa.

Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że procedura wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego zakończona uchwałami z dnia 2 grudnia 2015 r. była prowadzona wyłącznie na podstawie Regulaminu Sejmu RP (wynika to m. in. ze sprawozdania stenograficznego z 3. posiedzenia Sejmu w dniu 2 grudnia 2015 r., s. 9-10). Oznacza to, że Sejm zignorował obowiązywanie w tym zakresie przepisów art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym regulujących terminy zgłaszania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym trzeba odwołać się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15), który stwierdził, że „procedura wyboru sędziego Trybunału nie jest wyłącznie wewnętrzną kwestią organizacji prac izby i rozdziału kompetencji między jej organy wewnętrzne. Zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone. Nie można pominąć, że wybór sędziego Trybunału na indywidualną dziewięcioletnią kadencję stanowi jedną z konstytucyjnych gwarancji pozycji ustrojowej Trybunału oraz statusu jego sędziów. Uzupełniając skład sądu konstytucyjnego, Sejm wpływa na faktyczną zdolność tego organu do wykonywania jego kompetencji. Wpływa zatem pośrednio na czynności

niezależnego względem siebie organu (...), kwestia terminu złożenia wniosku w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału, oprócz aspektów bez wątpienia technicznych i z punktu widzenia organizacji prac izby jedynie wewnętrznych, ma także wymiar wykraczający poza sferę wyłączności materii regulaminowej Sejmu.”

Sejm zignorował nawet i to, że kilkanaście dni wcześniej uchwalił ustawę (ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – Dz. U. poz. 1928), w której – jak się później okazało (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r. o sygn. akt K 35/15) – częściowo niekonstytucyjnie przyjął, że w przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy. Uchwały podejmowane w dniu 2 grudnia 2015 r. nie respektowały więc także woli obu izb parlamentu wyrażonej w treści ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Wreszcie Sejm nie zastosował się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 r. (sygn. akt K 34/15) wzywającego do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego do czasu wydania przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w sprawie, przez co naruszył art. 190 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Przedstawione powyżej okoliczności dostatecznie uzasadniają zarzut, że Sejm podejmując w dniu 2 grudnia 2015 r. uchwały w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie działał na podstawie prawa i w granicach prawa, a tym samym dopuścił się naruszenia zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP).

Zakwestionowane uchwały naruszają także zasadę demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. W istocie bowiem nie respektują one podstawowej zasady ustrojowej, która leży u podstaw funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa prawnego, a mianowicie zasady nadrzędności Konstytucji. Zasadzie tej jest również podporządkowany Sejm, tak jak każdy organ państwowy. Jego kompetencje mogą być wyłącznie realizowane w granicach określonych przez Konstytucję.

Sejm nie ma także pozycji dominującej w stosunku do innych organów państwa, w tym w stosunku do organów władzy sądowniczej. Z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i sądowniczej. Relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą sądowniczą (którą stanowią sądy i trybunały) opierają się więc na podziale i równowadze, a nie na dominacji jednej z tych władz. Zasada podziału i równowagi władz wyrażona w art. 10 Konstytucji RP powinna być, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15), rozumiana w odniesieniu do władzy sądowniczej w taki sposób, aby jej odrębność i niezależność była należycie respektowana. Natomiast zasada nieusuwalności sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm jest konieczna dla zagwarantowania statuowanej w art. 195 ust. 1 Konstytucji RP zasady, mówiącej, że sędziowie są w sprawowaniu swojego urzędu niezawiśli i podlegają Konstytucji. Te zasady zostały naruszone w zakresie objętym wnioskiem. Sejm uznał, że może w sposób dowolny i z pominięciem konstytucyjnych i ustawowych procedur,

kształtować skład osobowy organu władzy sądowniczej, co narusza art. 2 i art. 10 Konstytucji RP.

W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zaprezentowanego poglądu, że uchwały Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. w tych konkretnych okolicznościach zawierają elementy przepisu prawa, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji RP, powinny one wówczas jako akty stosowania prawa zostać ocenione przez jedyny organ uprawniony, tj. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 8 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału. Przypadki, w których wygasa mandat sędziego Trybunału określa art. 36 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jeśli Zgromadzenie Ogólne jest uprawnione do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego (a więc stwierdzenia, że zaszło zdarzenie powodujące wygaśnięcie mandatu sędziego), to – w ocenie Rzecznika – tym bardziej organ ten jest uprawniony do stwierdzenia, iż mandat ten w ogóle nie powstał.

Rozstrzygnięcie statusu prawnego osób wymienionych w uchwałach Sejmu z dnia 2 grudnia 2015 r. (niezależnie od trybu, w którym to nastąpi) jest konieczne. W demokratycznym państwie prawnym nie ma bowiem miejsca na sytuacje, które stwarzają choćby cień wątpliwości co do prawidłowości obsady składów orzekających sądów i trybunałów. Uczestnicy postępowania, w tym także Rzecznik Praw Obywatelskich, który jest aktywnym uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, muszą mieć pewność, że ich sprawy są rozstrzygane przez składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego obsadzone zgodnie z zasadami

konstytucyjnymi. Brak owej pewności spowoduje, że uczestnicy ci będą składali w toku postępowania wnioski o wyłączenie od orzekania osób nieuprawnionych do zasiadania w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego.

Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich, mając na uwadze konieczność zapewnienia, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego będą wydawane w prawidłowym i zgodnym z Konstytucją składzie orzekającym, wnosi jak na wstępie.

