



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt U 8/15  
BAS-WPTK-235/15

Warszawa, 22 grudnia 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	22. 12. 2015
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 82 ust. 2 w związku z ust. 5 oraz w związku z art. 56 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 4 grudnia 2015 r. (sygn. akt U 8/15), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

We wniosku grupy posłów złożonym do Trybunału Konstytucyjnego 4 grudnia 2015 r. zakresem zaskarżenia zostało objętych 10 uchwał Sejmu. Z uwagi na ich treść oraz przyporządkowane im zarzuty, uchwały te można ująć w dwie grupy. Do pierwszej zaliczają się:

- 1) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 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) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 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) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 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) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 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 (M.P. poz. 1134);
- 5) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 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).

Wymienione wyżej uchwały Sejmu określane będą dalej zbiorczo uchwałami z 25 listopada 2015 r. Wszystkie skonstruowane są wedle jednolitego wzoru i mają analogiczną treść ujętą w dwóch akapitach. Pierwszy brzmi: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że Uchwała Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Romana Hausera [odpowiednio: Andrzeja Jakubeckiego, Krzysztofa Ślęzaka, Bronisława Sitka, Andrzeja Jana Sokali], opublikowana w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1038 [odpowiednio: 1039, 1040, 1041, 1042] jest pozbawiona mocy prawnej”. Zgodnie z drugim akapitem, jednobrzmiącym dla wszystkich uchwał z 25 listopada 2015 r.: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się do Prezydenta o powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osoby wskazanej w przedmiotowej uchwale”.

W skład drugiej grupy zakwestionowanych aktów prawnych wchodzi:

- 1) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1182);
- 2) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1183);
- 3) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1184);
- 4) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1185);
- 5) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1186);

Wymienione wyżej uchwały Sejmu określane będą dalej zbiorczo uchwałami z 2 grudnia 2015 r. Stosownie do swojego tytułu, dotyczą one wyboru poszczególnych osób (kolejno: Henryka Ciocha, Lecha Morawskiego, Mariusza Romana Muszyńskiego, Julii Anny Przyłębskiej, Piotra Leszka Pszczółkowskiego) na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Każda z uchwał z 2 grudnia 2015 r. wskazuje podstawę prawną wyboru (art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1064 i 1928; dalej: ustawa o TK). W przypadku dwóch uchwał (odnoszących się do Julii

Anny Przyłębskiej oraz Piotra Leszka Pszczółkowskiego) w art. 2 wskazano termin rozpoczęcia kadencji nowo wybranych sędziów (odpowiednio: 9 i 3 grudnia 2015 r.).

## **II. Zarzuty wnioskodawcy**

1. W odniesieniu do zakwestionowanych uchwał z 25 listopada 2015 r. wnioskodawca wystąpił o stwierdzenie ich niezgodności z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz z art. 36 ustawy o TK. Zdaniem grupy posłów wyrok TK z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) nie ma wpływu na niekonstytucyjność zaskarżonych uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. nawet w tej części, w jakiej Trybunał potwierdził konstytucyjność art. 137 ustawy o TK w zakresie, w jakim dotyczy sędziów TK, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r.

W ocenie inicjatora postępowania, uchwały z 25 listopada 2015 r., w zakresie, w jakim prowadzą do „unieważnienia” wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego i wygaśnięcia ich mandatu, wkraczają w sposób niekonstytucyjny w problematykę niezawisłości sędziowskiej, niezależności władz oraz zasadę ich trójpodziału. Uchwały te nie respektują art. 180 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że złożenie sędziego z urzędu i zawieszenie w urzędowaniu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie (zostały one enumeratywnie wymienione w art. 36 ustawy o TK).

Według wnioskodawcy, Sejm nie jest uprawniony do podejmowania rozstrzygnięć w sprawie legalności swoich aktów. Takie działanie, bez podania podstawy prawnej, jawi się jako niekonstytucyjne (art. 7 Konstytucji).

Sejm nie jest też – zdaniem grupy posłów – uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją obowiązującego prawa, w tym art. 137 ustawy o TK, co czyni w uzasadnieniu projektów uchwał podjętych 25 listopada 2015 r.

Wybór danej osoby na stanowisko sędziego TK ma charakter indywidualny oraz konkretny i rodzi po stronie osoby wybranej wraz z rozpoczęciem jej kadencji prawo podmiotowe do piastowania mandatu sędziego. Nieodebranie przez Prezydenta RP ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego TK nie powoduje wygaśnięcia mandatu. Taki skutek może wywołać jedynie odmowa złożenia ślubowania, która jest traktowana jako zrzeczenie się stanowiska (art. 21 ust. 2

ustawy o TK). Wprowadzenie do uchwał z 25 listopada 2015 r. wezwania do powstrzymania się przez Prezydenta RP od odbioru ślubowania próbuje legalizować praktykę stosowania art. 21 ustawy o TK, jako elementu wyboru sędziów TK, co jest – w opinii wnioskodawcy – sprzeczne z art. 2, art. 7 oraz z art. 87 Konstytucji.

2. W stosunku do uchwał z 2 grudnia 2015 r. wnioskodawca wystąpił o stwierdzenie ich niezgodności z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 17 ust. 1 ustawy o TK.

Zdaniem grupy posłów, Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji do wyboru pięciu sędziów TK na miejsce sędziów, których kadencja upływała z końcem 2015 r., bowiem takiego wyboru dokonał już Sejm VII kadencji. „Przyjmując za podstawę uchwał art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy o TK, Sejm naruszył prawo. [...] Podstawy takiej nie mógł również stanowić wyłącznie Regulamin Sejmu. Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji w tym zakresie, bowiem kompetencja ta została skonsumowana przez Sejm VII kadencji. [...] Mandat tych sędziów dotąd nie wygasł” (wniosek, s. 20). Przepisy prawa nie dają Sejmowi podstaw do ponawiania już raz dokonanych czynności, o ile trwają skutki poprzednich czynności, które zostały dokonane zgodnie z prawem.

Wybór pięciu sędziów TK przez Sejm VIII kadencji w miejsce sędziów kończących kadencję w 2015 r., podczas gdy Sejm VII kadencji wybrał już sędziów na te miejsca, zwiększa liczebność składu TK z 15 do 20 sędziów, co prowadzi do niezgodności z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Uznanie aktu wyboru sędziów TK za bezskuteczne oraz dokonanie ponownego wyboru sędziów w to miejsce przez Sejm kolejnej kadencji ingeruje w niedopuszczalny sposób w skład osobowy TK, podważa wiarę w niezawisłość nowo wybranych (uchwałami z 2 grudnia 2015 r.) sędziów TK i narusza niezawisłość sędziów TK poprzednio wybranych, których mandat, w przekonaniu wnioskodawcy, wciąż jeszcze nie wygasł.

W ocenie grupy posłów Sejm, podejmując uchwały z 2 grudnia 2015 r., naruszył również art. 10 Konstytucji, bowiem w sferze funkcji parlamentu, jako władzy ustawodawczej, nie leżą kompetencje w zakresie podejmowania arbitralnych i incydentalnych decyzji dotyczących stwierdzenia ważności wyboru sędziego TK, stwierdzenia mocy prawnej uchwał Sejmu, zawieszenia sędziego TK w urzędowaniu,

czy też zwiększenia liczebności składu Trybunału. Takie działanie legislatywy narusza równowagę podziału władz i stanowi wyraz dążenia do jednowładztwa.

### **III. Analiza formalnoprawna**

#### **1. Uwagi ogólne na temat kognicji Trybunału Konstytucyjnego**

1.1. W każdym stadium postępowania – co wielokrotnie podkreślał w swoim, zachowującym w tym zakresie aktualność, orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (zob. m.in. postanowienia TK z: 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 2 września 2002 r., sygn. akt K 17/02; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03 oraz 11 marca 2015 r., sygn. akt K 51/13) – należy badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Podstawowym problemem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie jest ustalenie, czy zakwestionowane we wniosku grupy posłów akty prawne stanowią dopuszczalny przedmiot zaskarżenia, który kwalifikuje się do merytorycznego rozpatrzenia przez TK.

1.2. W świetle przepisów Konstytucji kontroli mogą być poddane: ustawy, umowy międzynarodowe oraz przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe (art. 188 Konstytucji). Zakres kompetencji sądu konstytucyjnego podobnie ujmuje art. 3 ustawy o TK (wcześniej, analogicznie, art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Z judykatów TK wynika, że art. 188 pkt 3 Konstytucji dotyczy każdego aktu normatywnego wydanego przez centralny organ państwowy (a więc również Sejmu) i nie ogranicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji (zob. m.in. wyrok TK z 21 czerwca 1999 r., sygn. akt U 5/98). Trzeba zatem dojść do wniosku, że uchwały Sejmu podlegają badaniu TK o ile zawierają „przepisy prawa”, co z kolei każe uwzględnić ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym materialną koncepcję aktu normatywnego, w której kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy zaskarżona została norma abstrakcyjna i generalna (por. wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt U 3/11).

Jak odnotował sąd konstytucyjny w wyroku pełnego składu z 27 października 2010 r. (sygn. akt K 10/08), objęcie kognicją Trybunału uchwał Sejmu „pod warunkiem, że spełniają choćby w części rygor aktu normatywnego” nastąpiło w orzeczeniu TK z 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U 6/92). Trybunał Konstytucyjny sprecyzował wówczas swoje stanowisko w kwestii pojmowania aktu normatywnego, stwierdzając, że pod tym pojęciem rozumie „każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dla takiego ustalenia nie może być decydująca forma aktu oraz podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu”. Pogląd ten został następnie podtrzymany w licznych późniejszych orzeczeniach TK (zob. m.in. wyroki TK z: 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06; 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07; 26 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08).

Na tle sprawy o sygn. akt SK 16/07 Trybunał stwierdził, że „do stałych elementów rozstrzygania o normatywności aktu prawnego należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego” (wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r. i powołane tam orzeczenia; cytowane ustalenia znalazły aprobatę także w kolejnych judykatach, m.in. w wyrokach TK z: 6 listopada 2008 r., sygn. akt U 1/08; 4 grudnia 2012 r., sygn. akt U 3/11).

## **2. Normatywność zaskarżonych uchwał Sejmu – stanowisko wnioskodawcy**

2.1. Do kwestii dopuszczalności poddania kontroli TK uchwał Sejmu zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu odniósł się również wnioskodawca. Na tle art. 188 pkt 3 Konstytucji skoncentrował się on na wykazaniu normatywnego charakteru zaskarżonych aktów prawnych. Stwierdził, że uchwały z 25 listopada 2015 r., chociaż nie ustanawiają kompletnych norm prawnych, mają znaczenie

normatywne w tym sensie, że stanowią element normy, której zrab zawarty jest w innym akcie prawnym, tj. Konstytucji i ustawie o TK, ustanawiają bowiem:

- nowy tryb wygaśnięcia kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, inny aniżeli przewidziany w art. 36 ustawy o TK;
- działania pozostające poza dyspozycją art. 180 Konstytucji, zwłaszcza ust. 2 stanowiącym, iż złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie urzędowania, może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie;
- akt odbioru ślubowania przez Prezydenta RP jako element procedury wyboru kandydata na sędziego TK, co jest rozwinięciem art. 21 ustawy o TK (przewidującego obowiązek ślubowania i regulującego skutki odmowy ślubowania, równoważąc je ze zrzeczeniem się stanowiska).

2.2. Uzasadniając pogląd o normatywnym walorze uchwał z 2 grudnia 2015 r. grupa posłów – przywołując ustalenia TK dokonane w sprawie o sygn. akt SK 1/01 (wyrok z 12 lipca 2001 r.) – wskazała, że również one mają normatywną treść, bowiem „[k]ażda arbitralna ingerencja Sejmu w skład Trybunału ma znaczenie dla uznania legitymacji sędziów TK do orzekania, a w konsekwencji dla skuteczności konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki. Uznanie, że TK nie może orzekać w zakresie zaskarżonych uchwał, pozostawiałoby działania Sejmu w tym zakresie poza jakąkolwiek kontrolą prawną, stanowiąc o przyzwoleniu na jednowładztwo tego organu. Już sam ten skutek powinien stanowić przesłankę uznania kompetencji TK do rozpatrzenia niniejszego wniosku” (wniosek, s. 18-19).

Za tym, że uchwały z 2 grudnia 2015 r. zawierają element normatywny, jakim w ocenie wnioskodawcy jest dokonanie wyboru sędziego TK, przemawiać ma to, iż uchwały te „nakazują uwzględnienie dokonanego przez Sejm wyboru i uznanie mandatu sędziego Trybunału oraz jego legitymacji do orzekania w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, przy udziale pozostałych członków składu orzekającego” (wniosek, s. 19).



### **3. Dopuszczalność kontroli przez TK uchwał z 25 listopada 2015 r.**

3.1. Jak wspomniano na wstępie, treść każdej uchwały z 25 listopada 2015 r. sprowadza się do stwierdzenia, że uchwała Sejmu z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego TK (dotycząca – odpowiednio – R. Hausera, A. Jakubeckiego, K. Ślęzaka, B. Sitka oraz A.J. Sokali) jest „pozbawiona mocy prawnej” oraz wezwania kierowanego do Prezydenta RP o „powstrzymanie się od odbioru ślubowania” od osób wskazanych w przedmiotowych uchwałach.

3.2. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy nie ma podstaw by uznać, że zakwestionowane uchwały Sejmu mają charakter normatywny. Jeszcze raz należy powtórzyć za Trybunałem, że „o charakterze normatywnym danego aktu prawnego nie decyduje ani forma, ani podstawa prawna czy legalność, a jedynie treść nosząca cechy normy abstrakcyjnej i generalnej” (wyroku pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08). Uchwały z 25 listopada 2015 r. nie ingerują w żaden akt normatywny (nie modyfikują ani nie derogują norm prawnych), jak też nie ustalają żadnego wzorca zachowań, który mógłby być wiążący dla ich adresata. Stwierdzenie to odnosi się również do tego zakresu zakwestionowanych aktów prawnych, w jakim zawierają one odezwę skierowaną do Prezydenta RP. W ocenie Sejmu nie tyle forma prawna (która w rozpatrywanym wypadku nie mogłaby być – w świetle rzecznictwa TK – przesądzająca dla wyniku rozpatrywanego zagadnienia), ile treść uchwał z 25 listopada 2015 r. nie pozwala na potraktowanie ich jako choćby elementu składowego służącego dekodowaniu norm prawnych wespół z przepisami innych aktów normatywnych (Konstytucji, ustawy czy regulaminu Sejmu).

3.3. W prowadzonych rozważaniach powinny zostać uwzględnione również ustalenia TK, jakie zostały już podjęte wobec uchwał z 25 października 2015 r. W wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15) odniósł się on bowiem wprost do ich charakteru, uznając, iż: „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. [...] Uchwały z 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 zakończyły 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”. Przytoczona wypowiedź sądu konstytucyjnego wspiera stanowisko Sejmu odmawiające zakwestionowanym przez wnioskodawcę uchwałom z 25 października 2015 r. cech aktu normatywnego.

3.4. Prezentowany kierunek rozważań warto uzupełnić spostrzeżeniem, że podobny do ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 34/15, nienormatywny sens uchwał z 25 listopada 2015 r. założył ich wnioskodawca. W uzasadnieniu projektów wspomnianych uchwał, wnoszący je posłowie podnieśli bowiem, iż: „[...] stwierdzenie braku mocy prawnej powołanych uchwał [tj. uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego – uwaga własna] jest elementem [...] konwalidacji. Nie należy go zatem utożsamiać także z uchYLENIEM, unieważnieniem czy zniesieniem prawnie dokonanych uchwał i ich skutków. Stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał jest jedynie uznaniem (oceną), że ich podjęcie nastąpiło z naruszeniem przepisów procedury” (zob. druki sejmowe nr: 42, 43, 44, 45 i 46/VII kad.). Także przebieg dyskusji plenarnej nad powyższymi projektami uchwał wskazuje, że ich celem nie była derogacja jakichkolwiek aktów prawnych (w tym normatywnych) i na żadnej płaszczyźnie (stanowienia prawa oraz stosowania prawa) nie przypisywano im konstytucyjnego charakteru.

3.5. W świetle powyższego trzeba dojść do wniosku, że uchwały z 25 listopada 2015 r. pozbawione są waloru normatywnego, co uniemożliwia traktowanie ich jako aktów prawnych zawierających „przepisy prawa”, o których mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji.

#### **4. Dopuszczalność kontroli przez TK uchwał z 2 grudnia 2015 r.**

4.1. Analogiczny problem, związany z oceną normatywności, odnosi się do pozostałych pięciu aktów prawnych zaskarżonych przez grupę posłów. Jak wspomniano, uchwały z 2 grudnia 2015 r. dotyczą wyboru poszczególnych osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przy czym jedna z nich określa dodatkowo początek kadencji sędzi J.A. Przyłębskiej (9 grudnia 2015 r.) a druga – początek kadencji sędziego P.L. Pszczołkowskiego (3 grudnia 2015 r.).

Pomimo odnotowanego podobieństwa rozpatrywanych kwestii formalnych, w wypadku uchwał z 2 grudnia 2015 r. rozstrzygnięcie w sprawie dopuszczalności objęcia ich kontrolą TK jest bardziej ewidentne.

Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego stanowi akt kreacyjny – przez jego wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej, której skutkiem jest obsadzenie stanowiska w sądzie konstytucyjnym. Fakt, że tego rodzaju akt prawny wywiera określone skutki dla podmiotu, którego dotyczy (sędziego), nie wpływa na możliwość klasyfikowania uchwały o wyborze jedynie jako aktu indywidualno-konkretnego. Skądinąd przyznał to również inicjator niniejszego postępowania w ramach analizy poświęconej konstytucyjności uchwał z 25 listopada 2015 r. (zwracając uwagę, iż: „wybór danej osoby na stanowisko sędziego Trybunału ma charakter indywidualny i konkretny i rodzi po stronie osoby wybranej wraz z rozpoczęciem jej kadencji prawo podmiotowe do piastowania mandatu sędziego”, wniosek, s. 14). Jak trafnie dostrzegł TK w postanowieniu z 23 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 15/03): „jeden i ten sam akt z istoty rzeczy nie może być jednocześnie orzeczeniem dotyczącym wolności, praw i obowiązków określonej osoby oraz podstawą prawną takiego orzeczenia. Niezależnie od teoretycznego ujęcia stosowania prawa i tzw. sylogizmu prawniczego nie jest dopuszczalne utożsamienie podstawy prawnej aktu stosowania prawa i tzw. decyzji finalnej stosowania prawa

w postaci normy indywidualnej”. W całej rozciągłości dotyczy to uchwał z 2 grudnia 2015 r., bowiem z ich treści – rozpatrywanej samodzielnie, jak też w związku z innymi aktami prawnymi, w tym normatywnymi – nie jest możliwe wyprowadzenie żadnych norm prawnych. Uchwały te są aktami stosowania prawa podjętymi przede wszystkim na podstawie wskazanych w nich: art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy o TK, ale również odpowiednich, znajdujących zastosowanie w procedurze obsady personalnej TK, przepisów regulaminu Sejmu. Jedynie podstawa prawna wyboru sędziów TK (w tym etapu wyłaniania kandydatów) mogłaby stanowić potencjalny przedmiot kontroli TK.

4.2. Prezentowane przez Sejm stanowisko znajduje potwierdzenie w poglądach Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych w uzasadnieniu cytowanego wcześniej wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15). Odnosząc się w nim do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 1041) ocenił, iż był to „indywidualny akt stosowania prawa przez Sejm”. Następnie zaś, analizując omówione już wyżej uchwały z 25 listopada 2015 r., doszedł do wniosku, że „nie są [one – uwaga własna] 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 kategorialnie różne od uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału, przez które Sejm realizuje m.in. swoją kompetencję określoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji”. Przywołana wypowiedź *implicite* wskazuje, jakie jest stanowisko TK w odniesieniu do kwestii normatywności uchwał Sejmu podejmowanych w sprawie wyboru sędziów TK (sąd konstytucyjny nie wykluczył ewentualności poddania kontroli treści normatywnej jaka w sposób trwały i jednolity zostałyby nadana przepisom prawa wskutek przyjmowania określonej praktyki ich stosowania przez Sejm podejmujący uchwały o wyborze sędziów TK, jednak i wówczas przedmiotem kontroli byłyby przepisy prawa, *in casu* – ustawy o TK).

Na marginesie warto przypomnieć, że podobne zagadnienie było już przedmiotem refleksji Trybunału w sprawie o sygn. akt U 4/06, w której wyrażony został pogląd, iż: „Nie ma wątpliwości [...], że wybór posłów w skład komisji śledczej

jest aktem, który nie mieści się w zakresie właściwości Trybunału Konstytucyjnego określonym w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Bez znaczenia jest przy tym, czy wybór ten jest dokonywany – tak jak obecnie – w formie odrębnej uchwały, czy też stanowi część składową uchwały o powołaniu komisji śledczej, która w tym zakresie (obejmującym przepis ustalający skład osobowy) pozbawiona byłaby cech normatywności” (wyrok TK z 22 września 2006 r.).

4.3. Dodatkowo trzeba odnotować, że chociaż w piśmie inicjującym niniejsze postępowanie grupa posłów wyodrębniła część II.2.1 uzasadnienia zatytułowaną „Dopuszczalność badania zgodności uchwał Sejmu RP”, to jednak *de facto* nie przedstawiła argumentów na poparcie tezy głoszącej normatywność uchwał z 2 grudnia 2015 r.

Jako argument tego rodzaju w szczególności nie może być potraktowana opinia wnioskodawcy, że wystarczającą przesłankę uznania kompetencji TK do rozpoznania konstytucyjności uchwał z 2 grudnia 2015 r. stanowi niedopuszczalność pozostawienia działań Sejmu, które ingerują w skład TK, poza jakąkolwiek kontrolą prawną (wniosek, s. 18-19). Tego rodzaju stwierdzenie, niezależnie od oceny jego trafności, musi być traktowane jako postulat *de lege ferenda*, którego wdrożenie – zważywszy zasadę legalizmu wysłowioną w art. 7 Konstytucji – wymagałoby dokonania stosownych zmian statusu prawnego sądu konstytucyjnego w obrębie przyznanych mu kompetencji.

W kategoriach uzasadnienia poglądu o normatywnym charakterze uchwał z 2 grudnia 2015 r. nie można również traktować upatrywanego przez wnioskodawcę skutku ich podjęcia, jakim ma być „dokonanie wyboru sędziego TK, powszechnie skuteczne i wiążące inne organy władzy państwowej” (wniosek, s. 19). Nietrafność tego sposobu rozumowania można wykazać na przykładzie wyroków sądowych, które – pomimo iż w przypadku ich uprawomocnienia się są ostateczne i powszechnie wiążące – zaliczane są przez przedstawicieli doktryny do aktów stosowania prawa (z uwagi na podjęte w nich rozstrzygnięcia indywidualno-konkretne).

## 5. Konkluzja

Przyjmując, że „o tym, czy dana norma jest generalna, czy indywidualna, decyduje sposób oznaczenia adresata tej normy”, a „[z] normą generalną mamy do czynienia wtedy, gdy oznaczenie to następuje przez wskazanie cech rodzajowych adresata”, zaś „normą abstrakcyjną jest taka norma, która reguluje zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób, norma konkretna natomiast wyznacza adresatowi (niezależnie od tego, czy indywidualnie, czy generalnie oznaczonemu) jednorazowe zachowanie się w określonych okolicznościach” (wyrok pełnego składu TK z 22 września 2006 r., sygn. akt U 4/06, podobnie w wyroku TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt U 3/11), należy stwierdzić, że zakwestionowanych przez grupę posłów uchwał Sejmu (tak uchwał z 25 listopada 2015 r., jak i uchwał z 2 grudnia 2015 r.) nie cechuje normatywność. Wyrażana przez nie treść nie spełnia wymogów pozwalających uznać je, choćby zakresowo, za „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. W związku z tym kontrola ich konstytucyjności i legalności wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

W następstwie powyższego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na postawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński