

## POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 7 stycznia 2016 r.

### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat

Mirosław Granat

Leon Kieres

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, w dniu 7 stycznia 2016 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r.:
  - a) uchwały 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), dotyczącej wyboru Romana Hausera,
  - b) uchwały 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), dotyczącej wyboru Andrzeja Jakubeckiego,
- c) uchwały 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), dotyczącej wyboru Krzysztofa Ślebzaka,
  - d) uchwały 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), dotyczącej wyboru Bronisława Sitka,
  - e) uchwały w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 roku w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1042 (M. P. poz. 1135), dotyczącej wyboru Andrzeja Jana Sokali
- z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064);
- 2) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r.:
- a) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182), dotyczącej wyboru Henryka Ciocha,
  - b) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1183), dotyczącej wyboru Lecha Morawskiego,
  - c) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1184), dotyczącej wyboru Mariusza Romana Muszyńskiego,
  - d) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1185), dotyczącej wyboru Julii Anny Przyłębskiej,

- e) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1186), dotyczącej wyboru Piotra Leszka Pszczółkowskiego
- z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) umorzyć postępowanie.**

## U Z A S A D N I E N I E

### I

1. Grupa posłów (dalej: wnioskodawca) we wniosku z 4 grudnia 2015 r. zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

- 1) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. (dalej: uchwały z 25 listopada):
- a) uchwały 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), dotyczącej wyboru Romana Hausera,
  - b) uchwały 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), dotyczącej wyboru Andrzeja Jakubeckiego,
  - c) uchwały 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), dotyczącej wyboru Krzysztofa Ślebzaka,
- d) uchwały 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), dotyczącej wyboru Bronisława Sitka,
- e) uchwały 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), dotyczącej wyboru Andrzeja Jana Sokali
- z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK);
- 2) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. (dalej uchwały z 2 grudnia):
- a) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182), dotyczącej wyboru Henryka Ciocha,
- b) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1183), dotyczącej wyboru Lecha Morawskiego,
- c) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1184), dotyczącej wyboru Mariusza Romana Muszyńskiego,
- d) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1185), dotyczącej wyboru Julii Anny Przyłębskiej,
- e) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1186), dotyczącej wyboru Piotra Leszka Pszczółkowskiego
- z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 ustawy o TK.

1.1. Uzasadnienie merytoryczne wniosku w zakresie uchwał z 25 listopada.

1.1.1. Uzasadnienie dopuszczalności badania zgodności uchwał z 25 listopada z Konstytucją i ustawą o TK.

Wnioskodawca zwrócił wpierrw uwagę, że kontrola konstytucyjności uchwał sejmowych pojawiła się w konsekwencji zmian ustrojowych rozpoczętych w 1989 r. W ich wyniku Sejm przestał być najwyższym organem władzy państwowej, a fundamentem

demokratycznego państwa prawnego stała się zasada nadrzędności Konstytucji. Ażeby zapobiec ponownemu wystąpieniu znanego z historii ryzyka i realnego niebezpieczeństwa uproszczonego rozumienia demokracji jako (głównie, jeśli nie wyłącznie) wszechwładzy większości parlamentarnej, stworzono system demokracji konstytucyjnej, przyjęty w Konstytucji z 1997 r. Tym samym zwierzchnictwem Konstytucji objęto każdą – w tym uchwałodawczą – działalność Sejmu.

Następnie wnioskodawca uzasadnił uznanie uchwał z 25 listopada za akty normatywne. W tym celu przywołał m.in. orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc, iż niezależnie od pewnych wahań i dającej się zauważyć ewolucji poglądów Trybunału, można mówić o ukształtowaniu się w jego orzeczeniach stałych przesłanek rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego. Do przesłanek tych wnioskodawca zaliczył: 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. W ocenie wnioskodawcy, Trybunał Konstytucyjny zawsze stał na stanowisku, że jeżeli w aktach prawnych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw do wyłączenia kontroli ich konstytucyjności: Trybunał stosuje w takich sytuacjach swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych.

Jakkolwiek, zdaniem wnioskodawcy, uchwały z 25 listopada nie ustanawiają kompletnych norm prawnych, mają znaczenie normatywne w tym sensie, że stanowią element normy, której zręb zawarty jest w innych aktach: Konstytucji i ustawie o TK. Uchwały te ustanawiają bowiem nowy tryb wygaśnięcia kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, inny aniżeli ten przewidziany w art. 36 ustawy o TK. Statuuje również działanie pozostające poza dyspozycją art. 180 Konstytucji, zwłaszcza jego ust. 2, który stanowi, że złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Uchwały próbują również nadać aktowi odbioru ślubowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej charakter elementu procedury wyboru kandydata na sędziego Trybunału. Treść uchwał z 25 listopada jest w tym zakresie rozwinięciem art. 21 ustawy o TK, który przewiduje obowiązek ślubowania i skutki odmowy złożenia ślubowania, traktowanej jako zrzeczenie się stanowiska.

1.1.2. Uzasadnienie naruszenia przez uchwały z 25 listopada art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 36 ustawy o TK.

Na wstępie wnioskodawca sformułował kilka uwag natury ogólnej w przedmiocie treści i potencjalnych naruszeń zasady niezależności i niezawisłości sądów oraz zasady trójpodziału władzy.

W szczególności wnioskodawca podniósł, że naruszenie art. 10 Konstytucji może być spowodowane nie tylko przez stan normatywny, lecz także przez praktykę, mianowicie ekscesywne (z punktu widzenia równoważenia władzy) korzystanie z kompetencji przez poszczególne władze.

W tym kontekście wnioskodawca zwrócił uwagę na przysługujący trzeciej z władz monopol wymiaru sprawiedliwości oraz wynikający stąd brak funkcjonalnego przecinania się kompetencji judykatury oraz innych władz. Ta „osobność” judykatury, a jednocześnie jej większa bezbronność wobec innych władz, mogących wpływać na zachowania sędziów, jak również to, że funkcjonalnie jest ona jednocześnie „wymiarom sprawiedliwości”, realizując prawo do sądu, powodują – w ocenie wnioskodawcy – że stawia się szczególnie wysokie wymagania dotyczące jej ochrony przed niepożądaną ingerencją pozostałych władz. Pełniona funkcja wymiaru sprawiedliwości uzasadniać ma zaostrzoną, demonstracyjną wręcz separację judykatury od innych władz, określaną przy tym przez naukę prawa jako niesymetryczną, z korzyścią dla judykatury (bo ta, przynajmniej teoretycznie, może oddziaływać na legislatywę i egzekutywę, natomiast wpływ odwrotny jest wykluczony). Szczególną pozycję judykatury w jej relacji z innymi władzami wyznacza uzupełnienie konstytucyjnego reżimu judykatury przepisami dotyczącymi odrębności i niezależności sądów i trybunałów oraz niezawisłości sędziów. Patologizacja podziału władzy w zakresie dotyczącym judykatury, następuje – zdaniem wnioskodawcy – wtedy, gdy zakłócenie równowagi jednocześnie będzie miało skutki w zakresie samodzielności sądów albo niezawisłości sędziów.

W ocenie wnioskodawcy, objęte wnioskiem uchwały z 25 listopada, w zakresie w jakim prowadzą do „unieważnienia” wyboru pięciu sędziów Trybunału i wygaśnięcia ich mandatu, w sposób niekonstytucyjny wkraczają w problematykę niezawisłości sędziowskiej, niezależności władz i zasady ich trójpodziału. Naruszają te normy Konstytucji, które stanowią zrab niezawisłości wymiaru sądownictwa, do którego przynależą również Trybunał Konstytucyjny.

Ponadto, według wnioskodawcy, uchwały z 25 listopada nie respektują art. 180 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika m.in., że złożenie sędziego z urzędu oraz zawieszenie

w urzędowaniu mogą nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie, ani art. 36 ustawy o TK, enumeratywnie wyliczającego przypadki wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału i regulującego tryb jego stwierdzenia.

Wnioskodawca podkreślił, że orzeczenie przez Trybunał (wyrokiem z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15) częściowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK, na podstawie którego Sejm VII kadencji podjął uchwały z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału, pozostaje bez wpływu na niekonstytucyjność uchwał z 25 listopada, jako podjętych bez podstawy prawnej. Użycie w nich formuły „uchwała w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego” nie zmienia – zdaniem wnioskodawcy – tego, że ich jedynym celem jest pozbawienie wybranych już sędziów mandatu, a to może się dokonać wyłącznie na warunkach określonych w Konstytucji i w ustawie o TK.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca stwierdził, że Sejm nie jest organem uprawnionym do rozstrzygania o legalności swoich aktów. Podjęcie takiego działania, bez podania podstawy prawnej, jawi się w świetle konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji) jako niekonstytucyjne.

Sejm nie jest w szczególności uprawniony do oceny zgodności z Konstytucją obowiązującego prawa, w tym art. 137 ustawy o TK (co, jak zauważa wnioskodawca, mimo werbalnego zaprzeczenia Sejm czyni w uzasadnieniu do projektu uchwał z 25 listopada). Na mocy art. 188 pkt 1 Konstytucji jedynym organem, który może to uczynić, jest Trybunał Konstytucyjny. Jedynie więc wobec stwierdzenia przez Trybunał niezgodności z Konstytucją art. 137 ustawy o TK (w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15) aktualizuje się kompetencja Sejmu do uchylenia poszczególnych uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału. W tej sytuacji bezpośrednie zastosowanie znajduje art. 190 ust. 4 Konstytucji przewidujący, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Takim innym rozstrzygnięciem, w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest uchwała w sprawie wyboru sędziego Trybunału.

Wnioskodawca zwrócił w tym miejscu uwagę, że wybór danej osoby na stanowisko sędziego Trybunału ma charakter indywidualno-konkretny i rodzi po stronie osoby wybranej wraz z rozpoczęciem jej kadencji prawo podmiotowe do piastowania

mandatu sędziego. Nieodebranie przez Prezydenta Rzeczypospolitej ślubowania od wybranego przez Sejm sędziego Trybunału nie powoduje wygaśnięcia mandatu sędziego. Taki skutek prawny może bowiem wywołać wyłącznie odmowa złożenia ślubowania, która jest traktowana jako zrzeczenie się stanowiska (art 21 ust. 2 ustawy o TK). Wnioskodawca podniósł, że wprowadzenie do uchwał z 25 listopada wezwania do powstrzymania się przez Prezydenta od odbioru ślubowania próbuje legalizować praktykę stosowania art. 21 ustawy o TK, jako element wyboru sędziów Trybunału.

#### 1.2. Uzasadnienie merytoryczne wniosku w zakresie uchwał z 2 grudnia.

W odniesieniu do uchwał z 2 grudnia wnioskodawca podkreślił przede wszystkim, że kwestionuje konstytucyjną dopuszczalność wyboru przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego obok sędziów Trybunału, wybranych już w miejsce sędziów ustępujących w związku z zakończeniem kadencji przez Sejm VII kadencji. Zaskarżone uchwały stanowią, zdaniem wnioskodawcy, polityczną grę ugrupowania rządzącego kontestującego działania podjęte przez Sejm poprzedniej kadencji, niezajdującą uzasadnienia w konstytucyjnych wartościach i sprzeczną z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawa, a w konsekwencji jest to działanie niedopuszczalne i jako takie nie może wywrzeć skutków prawnych.

1.2.1. Uzasadnienie dopuszczalności badania zgodności uchwał z 2 grudnia z Konstytucją i ustawą o TK.

Wnioskodawca przypomniał wpierw, że będąc niewątpliwie centralnym organem państwa, Sejm nie jest najwyższym organem władzy państwowej. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Fundamentem takiego państwa jest nadrzędny wymiar Konstytucji, a ta gwarantuje trójpodział władzy. W świetle tego podziału każda z trzech władz (tj. władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska) stanowi władzę odrębną i zarazem równoważną; żadna z nich nie ma przewagi ani nie jest władzą „słabszą”. Demokracja wymaga równowagi i podziału władz tak, by wykonywanie władzy w państwie nie mogło prowadzić do zmiany ustroju państwowego w kierunku jedyńowładztwa, a więc absolutyzmu, despotyzmu, dyktatury, rządów nieograniczonych, totalitaryzmu, czy też autorytaryzmu. Konstytucja chroni przed możliwością zmiany ustroju w tym właśnie kierunku.



Zdaniem wnioskodawcy, uchwały z 2 grudnia mają niewątpliwie charakter normatywny. Uzasadniając postawioną tezę, wnioskodawca przywołał argumenty sformułowane w odniesieniu do uchwał z 25 listopada.

Wnioskodawca powołał się w szczególności na stosowane przez Trybunał swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych, których skutki, niekoniecznie prawne, prowadzić mogą do naruszenia sfery praw lub wolności jednostki. Tymczasem od oceny konstytucyjności uchwał z 2 grudnia zależy m.in. dopuszczalność instrumentalnego (arbitralnego) ingerowania przez Sejm w skład Trybunału, organu posiadającego konstytucyjną legitymację do orzekania w sprawach istotnych dla sfery praw i wolności jednostki. Normatywny element uchwał z 2 grudnia, przejawiający się – zdaniem wnioskodawcy – w wyborze sędziego Trybunału, jest powszechnie skuteczny i wiąże inne organy władzy państwowej. Innymi słowy, normy zawarte w uchwałach z 2 grudnia obowiązują powszechnie, nakazując 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.

Uznanie, że Trybunał nie może orzekać w zakresie uchwał z 2 grudnia, pozostawiałoby działania Sejmu w tym zakresie poza jakąkolwiek kontrolą prawną, stanowiąc o przyzwoleniu na jedynowładztwo tego organu. Już sam ten skutek powinien – w ocenie wnioskodawcy – stanowić przesłankę uznania kompetencji Trybunału do rozpatrzenia wniosku.

1.2.2. Uzasadnienie naruszenia przez uchwały z 2 grudnia art. 2, art. 7 i art. 10 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane uchwały godzą wprost w fundamenty demokracji, negując kompetencje Sejmu poprzedniej (tj. VII) kadencji do reprezentowania woli narodu. Uchwały mają na celu zniweczenie działań podjętych przez Sejm VII kadencji, w efekcie których dokonano wyboru pięciu sędziów Trybunału, mających zająć stanowiska sędziów ustępujących w 2015 r. z uwagi na zakończenie kadencji.

W opinii wnioskodawcy, nie można uznać, iż Sejm mocą uchwał z 25 listopada mógł stwierdzić, iż uchwały Sejmu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie mają mocy prawnej. Była to arbitralna decyzja Sejmu, niemająca podstaw w jakimkolwiek przepisie prawa; Sejm nie wskazał nawet przyczyn lub przesłanek, na podstawie których uznaje, że uchwały te są pozbawione mocy.

Wnioskodawca podkreślił ponadto, że przepisy prawa nie dają Sejmowi podstaw do ponawiania już raz dokonanych czynności, o ile trwają skutki poprzednich czynności, zaś czynności te zostały dokonane zgodnie z prawem. Wobec tego, przyjmując za podstawę uchwał z 2 grudnia art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy o TK, Sejm VIII kadencji naruszył prawo. Sejm VIII kadencji nie miał kompetencji w tym zakresie, bowiem kompetencja ta została skonsumowana przez Sejm VII kadencji, który skutecznie, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, wybrał pięciu sędziów Trybunału. Mandat tych sędziów dotąd nie wygasł.

Stwierdzenie częściowej niekonstytucyjności art. 137 ustawy o TK (wyrokiem TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15), nie konwaliduje – zdaniem wnioskodawcy – uchwał Sejmu z 2 grudnia, które zostały podjęte na podstawie regulaminu Sejmu, bez oparcia w przepisach prawa, w tym w przepisach Konstytucji oraz ustawy o TK.

W świetle powyższego, za uzasadniony wnioskodawca uznał również zarzut naruszenia art. 10 Konstytucji. W sferze funkcji parlamentu, jako władzy ustawodawczej, nie leżą kompetencje w zakresie podejmowania arbitralnych i incydentalnych decyzji dotyczących stwierdzenia ważności wyborów na sędziego Trybunału, stwierdzenia mocy prawnej uchwał Sejmu, zawieszenia sędziego Trybunału w urzędowaniu, czy też zwiększania liczebności składu Trybunału. Takim działaniem władza ustawodawcza narusza równowagę podziału władz, dążąc do jedynowładztwa.

1.2.3. Uzasadnienie naruszenia przez uchwały z 2 grudnia art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 ustawy o TK.

Wnioskodawca podniósł przede wszystkim, że ingerencja Sejmu w skład osobowy i liczebność Trybunału Konstytucyjnego wprost godzi w gwarancje ustrojowe sądu konstytucyjnego Rzeczypospolitej. Dokonanie wyboru pięciu sędziów Trybunału przez Sejm VIII kadencji w miejsce sędziów kończących kadencję w 2015 r., podczas gdy Sejm VII kadencji już wcześniej wybrał na te miejsca pięciu sędziów – a kadencja tych ostatnich nie zakończyła się, ich mandat zaś nie wygasł – zwiększa liczebność składu Trybunału z 15 do 20 osób. Tymczasem niedopuszczalna jest zmiana konstytucyjnej regulacji liczby sędziów w drodze ustawy, a tym bardziej w drodze uchwały Sejmu.

Niezależnie od powyższego, uznanie przez Sejm VIII kadencji wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego za bezskuteczny oraz wybór w ich miejsce innych sędziów Trybunału stanowi – w ocenie wnioskodawcy – naruszenie zasady niezawisłości sędziów konstytucyjnych: z jednej bowiem strony stanowi próbę usunięcia z urzędu poprzednio wybranych sędziów Trybunału (których kadencja trwa, zaś ich mandat, wbrew

działaniom Sejmu VIII kadencji, nie wygasł), a z drugiej strony podważa wiarę w niezawisłość sędziów wybranych w ich miejsce. W obu przypadkach sędziowie Trybunału zostali pozbawieni warunków, w których mieliby rzeczywistą możliwość podejmowania orzeczeń wyłącznie w oparciu o przepisy prawa i nakazy własnego sumienia.

2. Prokurator Generalny zajął stanowisko w piśmie z 16 grudnia 2015 r., wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora Generalnego zakwestionowane uchwały nie są aktami normatywnymi, lecz aktami stosowania prawa. Tymczasem kompetencje kontrolne Trybunału obejmują wyłącznie ocenę aktów normatywnych i nie rozciągają się na akty stosowania prawa, choćby wydawano je powołując się wprost na kwestionowane przepisy. Na poparcie swego stanowiska Prokurator Generalny przywołał jedno z orzeczeń, w którym Trybunał podkreślił, iż „jego właściwość rozciąga się na akty normatywne, nie obejmuje natomiast aktów indywidualno-konkretnych. Trybunał posługuje się przy tym materialną definicją aktu normatywnego, co oznacza, iż chodzi o akty zawierające normy generalne i abstrakcyjne, które charakteryzują się cechą powtarzalności. Nie mają tych cech akty adresowane do indywidualnego podmiotu, dotyczące konkretnej sprawy czy sytuacji, których stosowanie ma charakter jednorazowy” (wyrok TK z 5 czerwca 2001 r., sygn. K 18/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 118).

3. W piśmie z 18 grudnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął również Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o:

1) uznanie, że uchwały z 2 grudnia są niezgodne z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, a ponadto z art. 17 ust. 1 ustawy o TK;

2) umorzenie postępowania w pozostałym zakresie (tj. w odniesieniu do uchwał z 25 listopada), na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W pierwszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadnił konieczność udziału w postępowaniu, podkreślając, że materia będąca przedmiotem zaskarżenia pozostaje w ścisłym związku ze sferą niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz sferą niezawisłości sędziów Trybunału. Zagwarantowanie niezależności Trybunału

i niezawisłości jego sędziów (której podstawą jest zasada nieusuwalności sędziego) 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.

W dalszej kolejności Rzecznik Praw Obywatelskich zreferował faktyczny i prawny kontekst podjęcia przez Sejm uchwał z 25 listopada i 2 grudnia, zwracając uwagę w szczególności na nowelizację ustawy o TK dokonaną ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1928) oraz skutki wyroków Trybunału z 3 grudnia (sygn. K 34/15) i 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15).

3.2. Uzasadnienie niedopuszczalności badania zgodności uchwał z 25 listopada z Konstytucją i ustawą o TK.

Ponieważ z art. 188 pkt 3 Konstytucji wynika, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, a uchwały z 25 listopada, w świetle stanowiska zajętego przez Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15), nie należą do kategorii przepisów prawa (nie mają normatywnego charakteru), gdyż przedstawiają jedynie polityczne stanowisko Sejmu i zawierają niewiążące wezwanie Prezydenta Rzeczypospolitej do określonego zachowania, więc – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nie podlegają one kontroli Trybunału.

3.3. Uzasadnienie dopuszczalności badania zgodności uchwał z 2 grudnia z Konstytucją i ustawą o TK.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, inaczej rzecz się przedstawia w odniesieniu do uchwał z 2 grudnia, bo jakkolwiek z pozoru realizują kreacyjną funkcję Sejmu polegającą na obsadzeniu zwolnionych stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym, to ich rzeczywista treść powinna być rozpatrywana z uwzględnieniem ciągu wydarzeń, który miał miejsce w okresie od dnia 8 października (tj. dnia podjęcia przez Sejm uchwał w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału) do dnia 2 grudnia 2015 r. (tj. dnia podjęcia owych uchwał).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwały z 2 grudnia wywierają skutki prawne znacznie wykraczające poza ową, wynikającą z aktu wyboru na sędziego Trybunału, podstawową sferę konkretno-indywidualną. Przede wszystkim, uchwały

te podjęto w czasie, gdy wszystkie stanowiska sędziów Trybunału zostały już obsadzone w wyniku wyboru sędziów dokonanego 8 października 2015 r. i przed wydaniem przez Trybunał 3 grudnia 2015 r. wyroku stwierdzającego zakresową niezgodność art. 137 ustawy o TK z Konstytucją. Podejmując kwestionowane uchwały, Sejm w istocie więc rozszerzał konstytucyjnie ustalony skład Trybunału Konstytucyjnego, a więc wkraczał w materię mającą z zasady charakter normatywny, w sposób niedopuszczalny i w nieprzewidzianej przez prawo formie (uchwały sejmowej, a nie Konstytucji).

Ostatecznie, uchwałą z 2 grudnia przypisał Rzecznik Praw Obywatelskich charakter mieszany, zaliczając je po części do aktów stosowania prawa, a po części do aktów normatywnych. W uzasadnieniu Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że uchwały te z jednej strony wyrażają wolę Sejmu wyboru określonej osoby na stanowisko sędziego Trybunału, z drugiej zaś w sposób nieodłączny wiążą ten akt woli (w faktycznym i prawnym kontekście podejmowania tych uchwał) z kreowaniem normy ustrojowej polegającej na powiększeniu składu Trybunału do 20 sędziów. Dlatego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kierując się przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału domniemaniem normatywności aktu prawnego, przyjęć należy, przy całej niejednoznaczności zarysowanej sytuacji, że uchwały z 2 grudnia mogą podlegać merytorycznej kontroli Trybunału.

Merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie legalności uchwał z 2 grudnia jest, według Rzecznika Praw Obywatelskich, konieczne również i z tego względu, że każdy uczestnik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym musi mieć pewność, iż osoba zasiadająca w składzie orzekającym jest sędzią Trybunału. 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 ze składu orzekającego jako osoby nieuprawnionej do orzekania.

3.4. Uzasadnienie naruszenia przez uchwały z 2 grudnia art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 ustawy o TK.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez uchwały z 2 grudnia art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 ustawy o TK, Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał w szczególności treść wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15), w którym Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że o statusie sędziego Trybunału należy mówić już w momencie zakończenia procedury wyboru kandydata na sędziego przez Sejm. 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. W związku z tym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, należy uznać, że uchwały z 2 grudnia zmierzały w istocie do niedopuszczalnego konstytucyjnie powiększenia składu Trybunału.

Niezależnie od powyższego, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że w świetle art. 194 ust. 1 Konstytucji kompetencja Sejmu do wyboru sędziego Trybunału aktualizuje się jedynie wówczas, gdy istnieje wolne stanowisko sędziowskie wymagające obsadzenia. W sytuacji, gdy Trybunał składa się z 15 sędziów, a ich kadencja nie tylko nie zbliża się do końca, lecz, tak jak w przypadku sędziów wybranych 8 października 2015 r., dopiero rozpoczęła swój bieg, Sejm w ogóle nie może korzystać ze wskazanej kompetencji. Natomiast wyroki Trybunału z 3 grudnia (sygn. K 34/15) i z 9 grudnia 2015 r. (sygn. K 35/15) aktualizują na przyszłość kompetencję Sejmu do obsady stanowisk sędziowskich, opróżnionych przez sędziów Trybunału, których kadencja upłynęła 2 i 8 grudnia 2015 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził poza tym, że uchwały z 2 grudnia godzą w zasadę niezawisłości sędziów Trybunału określoną w art. 195 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią sędziowie Trybunału w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji. Oznacza to, że uchwała sejmowa nie może wkraczać w sprawowanie urzędu przez wybranego już sędziego Trybunału. Tymczasem podjęte 2 grudnia uchwały zmierzały wprost do trwałego odsunięcia sędziów wybranych 8 października 2015 r. od sprawowania urzędu sędziego Trybunału.

3.5. Uzasadnienie naruszenia przez uchwały z 2 grudnia art. 2, art. 7 i art. 10 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że procedura wyboru sędziów Trybunału zakończona uchwałami z 2 grudnia była prowadzona wyłącznie na podstawie Regulaminu Sejmu (wynika to m. in. ze sprawozdania stenograficznego z 3. posiedzenia Sejmu w dniu 2 grudnia 2015 r., s. 9-10). Tym samym Sejm zignorował art. 19 ustawy o TK regulujący terminy zgłaszania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału. W tym kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich przywołał pogląd Trybunału zawarty w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15), zgodnie z którym „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”.

Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Sejm zignorował również uchwaloną przez siebie kilkanaście dni wcześniej ustawę nowelizującą, w której – jak się później okazało (por. wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. 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. Wreszcie Sejm nie zastosował się do postanowienia zabezpieczającego Trybunału z 30 listopada 2015 r. (sygn. K 34/15) wzywającego do powstrzymania się od dokonywania czynności zmierzających do wyboru sędziów Trybunału do czasu wydania przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w sprawie, przez co naruszył art. 190 ust. 1 Konstytucji stanowiący, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawione okoliczności dostatecznie uzasadniają zarzut, że Sejm podejmując 2 grudnia uchwały w sprawie wyboru sędziów Trybunału, nie działał na podstawie i w granicach prawa, a tym samym dopuścił się naruszenia zasady praworządności (art. 7 Konstytucji).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zakwestionowane uchwały naruszają także zasady demokratycznego państwa prawnego oraz podziału i równowagi władz, wynikające odpowiednio z art. 2 i art. 10 Konstytucji. Pogwałcenie pierwszej z powołanych zasad wzięło się z braku respektu dla podstawowej zasady ustrojowej leżącej u podstaw funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa prawnego, a mianowicie zasady nadrzędności Konstytucji. Z kolei do naruszenia zasady podziału i równowagi władz doszło wskutek uznania przez Sejm, że może w sposób dowolny, a więc z pominięciem konstytucyjnych i ustawowych procedur, kształtować skład osobowy organu władzy sądowniczej.

3.6. Na wypadek, gdyby Trybunał stwierdził niedopuszczalność badania uchwał z 2 grudnia, Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował pogląd, że w takim razie uchwały te – jako akty stosowania prawa – powinny zostać ocenione przez jedyny organ uprawniony, tj. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 8 pkt 4 ustawy o TK do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należy stwierdzanie wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału. Jeśli Zgromadzenie Ogólne jest uprawnione do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego (a więc stwierdzenia, że zaszło zdarzenie

powodujące wygaśnięcie mandatu sędziego), to – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – tym bardziej organ ten jest uprawniony do stwierdzenia, iż mandat ten w ogóle nie powstał.

4. W piśmie z 22 grudnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Sejm, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Uzasadnienie niedopuszczalności badania zgodności uchwał z 25 listopada z Konstytucją i ustawą o TK.

Zdaniem Sejmu, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie ma podstaw by uznać, że zakwestionowane uchwały mają charakter normatywny. Odwołując się do poglądów Trybunału, Sejm przyjął, 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” (wyrok TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81). Tymczasem uchwały z 25 listopada nie ingerują w żaden akt normatywny (nie modyfikują ani nie derogują norm prawnych), nie ustalają też żadnego wzorca zachowań, który mógłby być wiążący dla ich adresata. Powyższe odnosi się, według Sejmu, również do tego zakresu zakwestionowanych uchwał, w jakim zawierają one odezwę skierowaną do Prezydenta Rzeczypospolitej. W ocenie Sejmu, treść uchwał z 25 listopada nie pozwala na potraktowanie ich choćby jako elementu składowego służącego dekodowaniu norm prawnych wspólnie z przepisami innych aktów normatywnych (Konstytucji, ustawy czy regulaminu Sejmu).

W dalszej części uzasadnienia Sejm przywołał ustalenia Trybunału odnośnie do uchwał z 25 listopada zawarte w wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15) – zdaniem Sejmu, wspierają one stanowisko odmawiające zakwestionowanym przez wnioskodawcę uchwałom z 25 listopada cech aktu normatywnego.

Ponadto Sejm wskazał, że nienormatywny sens uchwał z 25 listopada założyli ich wnioskodawcy, podnosząc w uzasadnieniu projektów tychże uchwał, iż: „stwierdzenie braku mocy prawnej [uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego] 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 42-46/VIII kadencja). Także przebieg dyskusji plenarnej nad powyższymi projektami uchwał wskazuje, według Sejmu, 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.

4.2. Uzasadnienie niedopuszczalności badania zgodności uchwał z 2 grudnia z Konstytucją i ustawą o TK.

W opinii Sejmu, uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego stanowi akt kreacyjny – przez jego wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej, której skutkiem jest obsadzenie stanowiska w sędzie 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. W tym miejscu Sejm odwołał się do poglądu Trybunału wyrażonego w postanowieniu z 23 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 15/03, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 36), zgodnie z którym „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”. Zacytowany pogląd w całej rozciągłości odnosi się – zdaniem Sejmu – do uchwał z 2 grudnia, bowiem z ich treści (rozpatrywanej samodzielnie, czy też w związku z innymi aktami prawnymi, w tym normatywnymi) nie sposób wyprowadzić żadnych norm prawnych. Uchwały te są aktami stosowania prawa podjętymi przede wszystkim na podstawie wskazanych w nich przepisów (tj. art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy o TK), jak również odpowiednich, znajdujących zastosowanie w procedurze obsady personalnej Trybunału, przepisów regulaminu Sejmu. Jedynie podstawa prawna wyboru sędziów Trybunału (w tym etapu wyłaniania kandydatów) mogłaby – zdaniem Sejmu – stanowić potencjalny przedmiot kontroli konstytucyjności.

Potwierdzenie wyłożonego stanowiska Sejm odnalazł w poglądach Trybunału Konstytucyjnego wyrażonych w uzasadnieniu wyroku z 3 grudnia 2015 r. (sygn. K 34/15), w szczególności w sformułowanej przez Trybunał ocenie, iż uchwała Sejmu z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P.

poz. 1041) była indywidualnym aktem stosowania prawa oraz w przeprowadzonej we wskazanym wyroku analizie statusu uchwał z 25 listopada.

Sejm wyraził wreszcie pogląd, że wnioskodawca faktycznie nie przedstawił argumentów na poparcie tezy o normatywnym charakterze uchwał z 2 grudnia. Jako argument tego rodzaju w szczególności nie może być potraktowana opinia wnioskodawcy, że wystarczającą przesłankę uznania kompetencji Trybunału do rozpoznania konstytucyjności uchwał z 2 grudnia stanowi niedopuszczalność pozostawienia działań Sejmu, które ingerują w skład Trybunału, poza jakąkolwiek kontrolą prawną. Tego rodzaju stwierdzenie, niezależnie od oceny jego trafności, musi być traktowane, zdaniem Sejmu, 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. Sejm zakwestionował też argument wnioskodawcy dopatrującego się normatywnego charakteru uchwał z 2 grudnia w skutku ich podjęcia, jakim ma być „dokonanie wyboru sędziego TK, powszechnie skuteczne i wiążące inne organy władzy państwowej” (por. wniosek, s. 19). Nietrafność tego sposobu rozumowania Sejm wykazał na przykładzie wyroków sądowych, które – pomimo że w przypadku ich uprawomocnienia się są ostateczne i powszechnie wiążące – zaliczane są przez doktrynę do aktów stosowania prawa (z uwagi na podjęte w nich rozstrzygnięcia indywidualno-konkretne).

5. W dniu 7 stycznia 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła opinia *amicus curiae* Naczelnej Rady Adwokackiej.

Naczelna Rada Adwokacka uznała, że rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie wiąże się z ochroną prawa do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w konsekwencji z ochroną „wszystkich konstytucyjnych praw i wolności jednostki, której służą skargi konstytucyjne oraz pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy, rozpatrujące sprawy obywateli”. NRA wskazała, że z punktu widzenia realizacji prawa do sądu ustalenie składu sądu konstytucyjnego jest konieczne.

Jeśli chodzi o uchwały z 25 listopada, Naczelna Rada Adwokacka stwierdziła, że nie wywołały one żadnego skutku prawnego, jako dokonane poza zakresem kompetencji Sejmu. W istocie Sejm, podejmując te uchwały, przypisał sobie uprawnienie do odwoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem NRA przepisy

Konstytucji nie upoważniają Sejm ani do „odwołania” sędziego TK, ani do zastosowania „protezy” takiego rozwiązania w postaci weryfikacji prawidłowości już przeprowadzonej procedury wyboru sędziego Trybunału. Jak podkreśliła NRA jedynie w nadzwyczajnych, obiektywnych i nie budzących wątpliwości sytuacjach, których racjonalnie nie można było przewidzieć i zapobiec, zasada ochrony nadrzędności Konstytucji mogłaby wymagać określonego zachowania, ale nie Sejmu, lecz Prezydenta. Takie okoliczności nie miały jednak miejsca.

W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej uchwały z 25 listopada zostały podjęte bez podstawy prawnej, czyli niezgodnie z art. 7 Konstytucji oraz miały na celu doprowadzenie do skutku sprzecznego z art. 180 ust. 1 Konstytucji. W sensie prawnym czynności te należy traktować jako nieistniejące. W kwestii oceny skutków nieważności czynności prawnej NRA odwołała się pomocniczo do dorobku doktryny prawa cywilnego.

Taka kwalifikacja uchwał z 25 listopada powoduje – zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej – zbędność rozważania ich normatywnego charakteru, a także brak przedmiotu kontroli w rozpoznawanej sprawie, skutkujący umorzeniem postępowania. NRA podkreśliła przy tym, że ustalenie przez Trybunał, że uchwały z 25 listopada nie istnieją w sensie prawnym, miałyby charakter powszechnie obowiązujący.

Jeśli chodzi o uchwały z 2 grudnia, Naczelną Radę Adwokacką stwierdziła, że nie stanowią one „uchwał Sejmu” w rozumieniu regulaminu Sejmu. Także te uchwały podjęte zostały poza zakresem kompetencji Sejmu, a zatem należy ocenić je – tak samo jak uchwały z 25 listopada – jako nieistniejące. W chwili dokonywania przez Sejm VIII kadencji wyboru pięciu sędziów, było już wybranych piętnastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok Trybunału o sygn. K 34/15 rozstrzygający o konstytucyjności art. 137 ustawy o TK wydany został dopiero 3 grudnia 2015 r., a zatem później niż podjęto zakwestionowane uchwały. NRA podkreśliła, że Sejm nie może skutecznie wybierać osób na stanowiska już obsadzone. Z chwilą dokonania wyboru sędziego Trybunału, kompetencja Sejmu w tym zakresie ustaje – do momentu upływu terminu, w którym Sejm powinien dokonać wyboru nowego sędziego Trybunału w miejsce sędziego, którego kadencja upłynęła.

Naczelną Radę Adwokacką dodała, że w przypadku niepodzielenia przez Trybunał przedstawionej koncepcji i oceny charakteru prawnego uchwał z 25 listopada i 2 grudnia, NRA alternatywnie popiera stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do oceny kwestionowanych przez grupę posłów (dalej: wnioskodawca) uchwał Sejmu, Trybunał Konstytucyjny uznał za właściwe przypomnienie, że jako organ powołany do kontroli zgodności aktów normatywnych z unormowaniami o wyższej mocy prawnej, w szczególności z Konstytucją, zawsze działa na podstawie i w granicach obowiązującego prawa oraz efektywnie korzysta ze środków prawnych pozostających w jego dyspozycji, mając na uwadze konieczność respektowania norm, zasad i wartości wyrażonych w ustawie zasadniczej. Zakres swobody Trybunału wskazany został przede wszystkim w Konstytucji, określającej jego pozycję w strukturze organów władzy publicznej, realizowane przez niego zadania oraz przyznane mu w tym celu kompetencje. Interpretując regulacje prawne dotyczące swojej działalności, Trybunał powstrzymywał się od wykładania ich w sposób rozszerzający (*interpretatio extensiva*), pozostając przy tzw. wykładni literalnej (*interpretatio declarativa*).

Trybunał Konstytucyjny uznał za właściwe, by zwrócić uwagę, że przyszło mu rozstrzygać w niniejszej sprawie w nadzwyczaj złożonych okolicznościach prawnych i politycznych, związanych z upływem w 2015 r. kadencji 5 sędziów Trybunału oraz powstaniem poważnego kryzysu dotyczącego wyboru ich następców. Okoliczności te spowodowały, że zmianie uległa możliwość wykonywania przez sąd konstytucyjny jego zadań określonych w Konstytucji, ponieważ doszło do ograniczenia możliwości czynienia użytku z przyznanych mu przez ustawę zasadniczą kompetencji. Należało podkreślić, że w zaistniałej sytuacji, Trybunał Konstytucyjny – w duchu odpowiedzialności za zachowanie ładu konstytucyjnego w państwie, respektując wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę współdziałania władz i chroniąc zasadnicze wartości konstytucyjne – podjął próby współpracy z władzą ustawodawczą i wykonawczą, w szczególności z Prezydentem, stając się stroną dialogu w staraniach o konstytucyjne rozwiązanie spornych zagadnień i dążąc do jak najszybszego przezwyciężenia kontrowersji godzących w samą istotę demokratycznego państwa prawnego. Będąc organem trzeciej władzy – równorzędnej, odrębnej i niezależnej od innych władz – podjął również niezwłocznie wszelkie działania mające na celu zapewnienie mu możliwości realizacji nałożonych na niego, jako gwaranta konstytucyjności obowiązującego w Polsce prawa, obowiązków. Nie przyniosło to jak dotąd pożądaných efektów; wręcz przeciwnie, można odnieść

wrażenie, że doszło do eskalacji działań zmierzających do ograniczenia możliwości wykonywania przez Trybunał funkcji powierzonych mu przez ustrojodawcę.

Należało podkreślić, że jakkolwiek z zasady Trybunał Konstytucyjny powstrzymuje się od formułowania w swoich orzeczeniach tego rodzaju ogólnych uwag, to obecną reakcję wymusiły na nim okoliczności, w jakich znalazł się skutek działań podjętych przez dwie pozostałe władze: parlament oraz Prezydenta.

2. Zarządzeniem z 7 grudnia 2015 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego do orzekania w niniejszej sprawie wyznaczył pełny skład Trybunału Konstytucyjnego. Wskutek splotu wskazanych wyżej okoliczności prawnych i politycznych, Trybunał Konstytucyjny rozpoznał tę sprawę przy udziale 10 sędziów, tj. w możliwym w tych okolicznościach pełnym składzie.

3. Przedmiotem rozpatrywanego wniosku jest żądanie stwierdzenia niezgodności:

1) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r.:

- a) uchwały 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), dotyczącej wyboru Romana Hausera,
- b) uchwały 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), dotyczącej wyboru Andrzeja Jakubeckiego,
- c) uchwały 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), dotyczącej wyboru Krzysztofa Ślebzaka,
- d) uchwały 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), dotyczącej wyboru Bronisława Sitka,
- e) uchwały 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), dotyczącej wyboru Andrzeja Jana Sokali

– z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1 oraz art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK);

2) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r.:

a) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1182), dotyczącej wyboru Henryka Ciocha,

b) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1183), dotyczącej wyboru Lecha Morawskiego,

c) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1184), dotyczącej wyboru Mariusza Romana Muszyńskiego,

d) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1185), dotyczącej wyboru Julii Anny Przyłębskiej,

e) uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (M. P. poz. 1186), dotyczącej wyboru Piotra Leszka Pszczołkowskiego

– z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 1 ustawy o TK.

3.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawowym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia jest okoliczność, czy kwestionowane uchwały z dnia 25 listopada 2015 r. (dalej: uchwały o braku mocy prawnej) oraz uchwały z dnia 2 grudnia 2015 r. (dalej: uchwały o ponownym wyborze) mogą zostać uznane za podlegające jego kognicji akty normatywne, co umożliwiłoby merytoryczne rozpatrzenia wniosku, czy też są one indywidualnymi aktami stosowania prawa, co prowadziłoby do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Analizując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące pojmowania aktu normatywnego na potrzeby kontroli konstytucyjności prawa oraz jego stopniową ewolucję, Trybunał doszedł do przekonania o konieczności jego zwięzłej systematyzacji, aktualizacji i doprecyzowania.

W pierwszej kolejności należało przypomnieć, że – kluczowe dla określenia kognicji Trybunału Konstytucyjnego – zagadnienie pojmowania aktu normatywnego od początku znajdowało się w centrum jego uwagi. Koncepcja aktu normatywnego

kształtowała się z trudem, na co wpływ miała m.in. ewolucja pojęcia aktu normatywnego w doktrynie prawniczej oraz fakt, iż zakreślając kompetencje Trybunału w pierwszej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym (tj. w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.), ustawodawca posłużył się aż trzema kryteriami: materialnym, podmiotowym oraz przedmiotowym (formalnym). Ściślej rzecz biorąc, akty normatywne ujął on po części jako dokonywane przez wyróżnione organy państwa prawodawcze czynności konwencjonalne, mianowicie akty-czynności „ustanawiając[e] normy prawne” (art. 1 ust. 1 pkt 2), a po części jako wytwory takich czynności (nazwy niektórych z owych aktów-wytworów wymienił w art. 1 ust. 1 pkt 1). Ostatecznie, w orzecznictwie Trybunału utrwaliło się ujęcie aktu normatywnego jako wytworu czynności prawodawczych; ujęcie to znalazło następnie odzwierciedlenie w Konstytucji i w kolejnych ustawach o Trybunale Konstytucyjnym: z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. poz. 1064, ze zm.).

W dalszej kolejności należało podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny jako kluczową przesłankę kwalifikacji danego aktu jako aktu normatywnego traktował konsekwentnie jego treść (por. w szczególności orzeczenia z: 7 czerwca 1989 r., sygn. U 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10; 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., część I, poz. 13; 28 czerwca 1994 r., sygn. K 6/93, OTK w 1994 r., część I, poz. 14; 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK w 1994 r., część II, poz. 41; 15 lipca 1996 r., sygn. U 3/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 31; 6 maja 1997 r., sygn. U 2/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 17; 14 grudnia 1999 r., sygn. U 7/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 170; 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127; 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45; 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 160; 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81; 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 131). Konkretniej, o uznaniu aktu za normatywny decydował przede wszystkim charakter zawartych w nim norm postępowania: jeżeli w drodze interpretacji można było odtworzyć z jego treści normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to traktowano go jako normatywny. Jednocześnie Trybunał podtrzymywał pogląd, iż jego właściwość nie obejmuje aktów indywidualno-konkretnych; jego kompetencje nie obejmują zatem tych aktów organów państwa, które adresowane są do indywidualnego podmiotu, dotyczą konkretnej sprawy czy sytuacji, czy też których stosowanie ma charakter „jednorazowy”

(por. w szczególności orzeczenia TK z: 6 grudnia 1994 r., sygn. U 5/94, OTK w 1994 r., część II, poz. 41; 5 czerwca 2001 r., sygn. K 18/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 118).

Pewne wahania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyły natomiast tego, czy prócz wskazanej wyżej, zasadniczej przesłanki normatywności aktu należałoby wyróżnić jeszcze inne, subsydiarne lub alternatywne. W tym kontekście Trybunał podkreślał, że ustalanie statusu aktu ma zawsze charakter konkretny i wymaga uwzględnienia jego systemowego (w szczególności funkcjonalnego) powiązania z innymi aktami uznawanymi niewątpliwie za normatywne, a ponadto zwracał uwagę, że wątpliwości odnośnie do normatywnego charakteru niektórych aktów wydają się nieodłączną cechą współczesnego systemu prawnego, bowiem odznacza się on wielką różnorodnością doniosłych społecznie aktów prawnych o trudnym do zdefiniowania lub wymykającym się jednoznacznym określeniom charakterze. W każdym jednak razie, jeżeli w aktach tych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności, zwłaszcza gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Trybunał Konstytucyjny stosował w takich sytuacjach swoiste domniemanie normatywności aktu (por. w szczególności wyroki TK z: 21 czerwca 1999 r., sygn. U 5/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 99; 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127 oraz 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109).

Należało wreszcie podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego o statusie prawnym aktu nie decydowały przesłanki związane z jego podstawą prawną (jej istnieniem, brakiem lub wadliwością), z dysponowaniem przez określony organ państwa kompetencją do jego wydania, ani też z zachowaniem w procesie jego stanowienia wyznaczonej procedury. Przesłanki te przesądzać mogły jedynie o mocy obowiązującej takiego aktu lub jej braku, o jego legalności bądź nielegalności itp.

3.2. Pragnąc dokonać w niniejszym orzeczeniu aktualizacji i doprecyzowania swojego poglądu na istotę aktu normatywnego, Trybunał stwierdził, iż w rzeczywistości w jego orzecznictwie występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych:

- 1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane jako źródła prawa przez Konstytucję (np. ustawy i rozporządzenia, ale już nie uchwały i zarządzenia, które mogą być formą służącą zarówno stanowieniu prawa, jak i jego stosowaniu); treścią aktów



normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych (np. powołanie uczelni państwowej, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, czy też utworzenie organu władzy publicznej),

- 2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne, z zastrzeżeniem, że współcześnie w doktrynie prawniczej zdecydowanie mniej akcentuje się cechę abstrakcyjności, wskazując trafnie, iż nierzadko normy prawne mają charakter generalny i konkretny, np. normy wyrażone w przepisach dostosowujących; aktami normatywnymi w znaczeniu materialnym mogą być nie tylko akty uznane za źródła prawa, ale również akty pełniące różne funkcje w zależności od konkretnego przypadku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako „przepisy prawa”.

W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym akt podlegający kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej mamy do czynienia ze spełnieniem obu wymienionych kryteriów.

4. Odnosząc się do uchwał o braku mocy prawnej oraz uchwał o ponownym wyborze, Trybunał Konstytucyjny zauważył ogólnie, że wszelkie uchwały podejmowane przez Sejm mają swoje umocowanie w art. 120 Konstytucji, zgodnie z którym: „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej”. Uchwały Sejmu mają przy tym różnorodny charakter; można wśród nich wyróżnić uchwały prawotwórcze, zawierające normy prawne, a więc mające charakter aktów normatywnych w podanym wyżej rozumieniu (np. regulamin Sejmu, przewidziany w art. 112 Konstytucji), oraz inne uchwały, niezawierające norm prawnych. Podziału ostatnich wymienionych uchwał należy dokonać w oparciu o kryterium wywoływania albo niewywoływania skutków prawnych. Do uchwał wywołujących skutki prawne, które to uchwały mają prawnie wiążący charakter, należałoby zaliczyć m.in. uchwały w sprawie wyboru piastunów poszczególnych organów państwowych; z kolei do uchwał niewywołujących skutków prawnych, które w konsekwencji nie są prawnie wiążące – uchwały wskazane w art. 69 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca

1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu), tj. rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia. Mając na uwadze odmienny charakter uchwał o braku mocy prawnej oraz uchwał o ponownym wyborze, należało poddać je odrębnej analizie.

4.1. Dokonując kwalifikacji uchwał o braku mocy prawnej, Trybunał Konstytucyjny podzielił w pełni zapatrywanie wyrażone w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, zgodnie z którym: „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 kategoryalnie różne od uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału, przez które Sejm realizuje m.in. swoją kompetencję określoną w art. 194 ust. 1 Konstytucji. 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. 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”. Oznaczało to, że uchwały o braku mocy prawnej należało zaliczyć do kategorii uchwał nieprawotwórczych oraz zakwalifikować je jako prawnie niewiążące.

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że uchwały o braku mocy prawnej nie mogą zostać uznane za akty normatywne. Nie spełniają bowiem ani kryterium formalnego (tj. nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję jako źródła prawa), ani kryterium materialnego (tj. nie ustanawiają norm prawnych). Trybunał stwierdził zatem, że postępowanie w niniejszym zakresie podlegało umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na marginesie Trybunał zaznaczył, że badając status uchwał o braku mocy prawnej, wziął pod uwagę możliwość odmiennej ich kwalifikacji. Należało w tym kontekście zauważyć, że w świetle ustaleń teorii prawa nie można wykluczyć nieważności jakiegokolwiek czynności konwencjonalnej, w tym czynności wyboru sędziego TK. Podkreślenia wymagało jednak, że w wypadku czynności konwencjonalnych prawa publicznego (stanowienie przepisów prawnych, wydawanie wyroków, podejmowanie rozstrzygnięć administracyjnych, powoływanie organów władzy publicznej) o nieważności w rozumieniu teoretycznoprawnym można mówić jedynie w razie oczywistego, bezspornego i rażącego naruszenia podstawowych warunków ich dokonywania, chyba że prawodawca wyraźnie wskaże, niezrealizowanie których wymogów dotyczących takich czynności ma decydować o ich niedojsięciu do skutku. Ze względu na zasadniczą różnicę pomiędzy nieważnością w znaczeniu teoretycznoprawnym, która nie wymaga urzędowego potwierdzenia (jest skuteczna *ex lege*), a nieważnością aktów prawa publicznego ukształtowaną jako instytucja obowiązującego prawa, odpowiadająca w rzeczywistości ich unieważnieniu, które to unieważnienie zawsze wymaga podjęcia odpowiedniego rozstrzygnięcia przez właściwy organ władzy publicznej, akty prawa publicznego nieważne w rozumieniu teoretycznym określane są często jako nieistniejące.

Można przy tym wyobrazić sobie sytuację, w której obowiązujące regulacje prawne przewidywałyby możliwość podjęcia przez Sejm prawnie wiążącej uchwały stwierdzającej, że wybór piastuna organu władzy publicznej nie doszedł do skutku, co oznaczałoby, że uchwała w sprawie takiego wyboru była nieważna w znaczeniu teoretycznoprawnym. Konieczne byłoby wówczas, by przepisy prawa wyraźnie wskazywały organ upoważniony do dokonania takiego stwierdzenia, procedurę, w jakiej miałyby ono nastąpić, oraz wymogi, których naruszenie uprawniałoby do uznania obsadzenia danego stanowiska za nieważne. Nie ulega jednak wątpliwości, że *de lege lata* nie mamy do czynienia z taką sytuacją, gdyż obowiązujące uregulowania nie przewidują możliwości stwierdzenia przez jakikolwiek organ, w tym również przez Sejm, nieważności uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego. O ile bowiem w zakresie wymogów merytorycznych uznania rozważanego wyboru za nieistniejący można by odwołać się do ustaleń doktryny prawa, zgodnie z którą czynność konwencjonalna prawa publicznego jest nieważna, jeżeli doszło do oczywistego, bezspornego i rażącego naruszenia podstawowych warunków jej dokonania, to niewątpliwie żaden przepis obowiązującego prawa nie upoważnia jakiegokolwiek organu władzy publicznej do stwierdzenia nieważności wyboru sędziego Trybunału oraz

nie wskazuje procedury, w jakiej miałyby do tego dojść. Tym samym, uchwały o braku mocy prawnej nie mogą być traktowane jako prawnie wiążące stwierdzenie nieważności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego dokonanego 8 października 2015 r.

4.2. Dokonując kwalifikacji uchwał o ponownym wyborze, należało je zaliczyć do kategorii uchwał nieprawotwórczych, przez które Sejm miałby realizować funkcję kreacyjną w odniesieniu do organów władzy publicznej. W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że rozważane uchwały nie mogą zostać uznane za akty normatywne. Nie spełniają bowiem ani kryterium formalnego (tj. nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję jako źródła prawa), ani kryterium materialnego (tj. nie ustanawiają norm prawnych). Trybunał stwierdził zatem, że również w tym zakresie postępowanie podlegało umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

5. Nie mogąc merytorycznie rozstrzygnąć o zasadności zarzutów przedstawionych we wniosku, a mając na uwadze doniosłość ustrojową poruszonych w nim zagadnień, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne poczynienie kilku podstawowych uwag.

Gdyby uznać, że wybór pięciu sędziów Trybunału dokonany 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji był nieważny w podanym wcześniej znaczeniu teoretycznoprawnym, to rzeczywiście nie można by odmówić Sejmowi VIII kadencji, w celu usunięcia ewentualnych wątpliwości, prawa do podjęcia uchwał o braku mocy prawnej (a następnie uchwał o ponownym wyborze). Rozważane uchwały należałoby wprowadzić, w obowiązującym stanie prawnym, zakwalifikować konsekwentnie jako niewiążące prawnie oświadczenia w rozumieniu art. 69 ust. 2 pkt 2 regulaminu Sejmu, jednak niedojście do skutku wyboru sędziów stanowiłoby *ex lege* konsekwencję uchybienia regule konstruującej właściwą czynność konwencjonalną i nie wymagałoby potwierdzenia w formie prawnie wiążącej.

Analizując dokumenty związane z wyborem sędziów dokonany 8 października 2015 r., Trybunał nie stwierdził jednak, by w jego toku uchybiono wymogom określonym w obowiązujących przepisach prawa; tym bardziej nie sposób uznać za prawdziwą tezę o istnieniu oczywistej, bezspornej i rażącej wady rozważanej czynności konwencjonalnej, umożliwiającej potraktowanie takiej czynności jako nieistniejącej. Za uznaniem dokonanego wówczas wyboru za nieważny w znaczeniu nieistniejący nie przemawiają w szczególności podnoszone w debacie publicznej argumenty dotyczące zgłoszenia

kandydatów przez rzekomo nieuprawnione podmioty czy też rzekomej konieczności uwzględnienia zasady dyskontynuacji prac parlamentu, które to argumenty należy uznać za całkowicie nietrafne. Wyjątkowo znamieną wydaje się tu okoliczność, że uzasadnienia do poszczególnych projektów uchwał o braku mocy prawnej nie zawierają wskazania, jakie konkretnie wady miałyby decydować o niedojściu do skutku wyboru dokonanego 8 października 2015 r., wzmiankując jedynie nieokreślone nieprawidłowości związane z naruszeniem procedury.

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że skuteczność uchwał o ponownym wyborze – obok dopełnienia związanych z ich podjęciem wymogów formalnych – zależała wyłącznie od tego, czy 8 października 2015 r. w sposób ważny dokonano obsadzenia stanowisk sędziów Trybunału oraz o zgodności z Konstytucją podstawy prawnej owego wyboru, o czym ostatecznie Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Andrzeja Rzeplińskiego**  
**do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego**  
**z 7 stycznia 2016 r. w sprawie U 8/15**

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z 7 stycznia 2016 r. w sprawie U 8/15, w którym Trybunał zdecydował o umorzeniu postępowania.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

**I.**

Nie podzielam decyzji Trybunału Konstytucyjnego o rozpoznaniu sprawy U 8/15 na posiedzeniu niejawnym, gdyż w tej sprawie Trybunał rozstrzygał w nadzwyczaj złożonych okolicznościach prawnych i politycznych, związanych z upływem w 2015 r. kadencji 5 sędziów Trybunału oraz powstaniem poważnego kryzysu dotyczącego wyboru ich następców.

1. Moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny zamiast orzekać w sprawie U 8/15 na rozprawie, błędnie, odstępując od postanowienia z 16 grudnia 2015 r. o skierowaniu sprawy wniosku grupy posłów z 4 grudnia 2015 r. na rozprawę (ponieważ przemawiał za tym ważny interes publiczny [art. 81 ust. 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U.1064; dalej: ustawa o TK]) w czasie narady 7 stycznia 2016 r. zdecydował o rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym i o umorzeniu postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

2. Wskazane wyżej okoliczności istnieją niezmiennie. Obywatele RP, pierwszy raz na taką skalę, żywo interesują się obecnie Trybunałem, jego statusem, losem, ale w równej mierze orzekaniem. Rozprawę w sprawie K 35/15, nie licząc stacji telewizyjnych, tylko w transmisji internetowej z Trybunału śledziło 94 tysiące internautów.

3. Transmisja na żywo rozprawy przed Trybunałem ma bezsprzecznie wielki walor edukacyjny. Pokazuje na żywo obywatelom jak może być prowadzony spór konstytucyjny, jak argumentują za swoimi racjami podmioty inicjujące postępowanie, co jest przedmiotem polemik, o co, i jak, pytają sędziowie. Następuje w końcu ogłoszenie orzeczenia i jego uzasadnienia. W niektórych sprawach przedstawiane są zdania odrębne.

4. Wszystkie sprawy rozpatrywane w pełnym składzie Trybunału toczą się w sali, której architektura podkreśla majestat prawa, demokracji, sprawiedliwości, wolności, państwa, praw i wolności każdego obywatela oraz transparentności władz Rzeczypospolitej. Wartości wspólnych dla wszystkich europejskich państw demokracji konstytucyjnej.

5. Rozprawy te toczą się w duchu troski o utrzymanie ładu konstytucyjnego w państwie.

6. W każdej sprawie zawisłej przez Trybunałem, także w sytuacji ostatnich kilku miesięcy – to w Trybunale strony sporu konstytucyjnego mają pełną swobodę, w ramach wyrażonej w preambule zasady współdziałania władz i z szacunkiem dla podstawowych wartości konstytucyjnych – przedstawienia swoich argumentów i racji oraz ich konfrontacji z treścią naszej ustawy zasadniczej.

7. Od czterech lat wszystkie rozprawy transmitowane są na żywo przez internet. Każdy dokument inicjujący postępowanie oraz stanowiska uczestników postępowania jest dostępne w wersji elektronicznej. Jeśli Trybunał rozstrzygnął sprawę na posiedzeniu niejawnym, transmitowane jest publiczne ogłoszenie wyroku (sentencji, uzasadnienia oraz zdań odrębnych). Dostępne jest pełne archiwum spraw, w tym transkrypcja przebiegu rozprawy i nowoczesna, pomyślana z myślą o użytkownikach, tak prawnikach jak i zwykłych obywatelach, przeglądarka orzeczeń.

8. Wziąwszy to pod uwagę, sprawa U 8/15 powinna być rozstrzygnięta na rozprawie. W bliskiej mi kulturze prawnej państw anglosaskich mówi się, że „sprawiedliwości nie wystarczy wymierzyć; ludzie muszą to jeszcze zobaczyć na własne oczy”.

## II.

1. Nie podzielam również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wniosku grupy posłów z 4 grudnia 2015 r. o:

1) zbadanie zgodności pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego opublikowanych w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. pod poz. 1038-1042 (M.P.1131-1135) z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz z art. 36 ustawy o TK oraz o,

2) zbadanie zgodności pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M.P.1182-1186)

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,

i stwierdzenie, że zakwestionowane uchwały Sejmu nie podlegają kognicji Trybunału.

2. Analizując treść uchwał Sejmu z 25 listopada i 2 grudnia 2015 r., należy wskazać, że noszą one w sobie istotny element nowości normatywnej, który przejawia się w:

1) uchyleniu mandatów wybranych sędziów, a w konsekwencji ustaleniu nowego, nieznanego Konstytucji i ustawie o TK trybu wygaśnięcia kadencji sędziego oraz przewartościowaniu roli pełnionej w procesie wyboru sędziów przez Prezydenta RP – w przypadku uchwał z 25 listopada 2015 r.

2) wyborze sędziów na niewakujące urzędy, a w konsekwencji powiększeniu składu TK ponad konstytucyjną liczbę 15 sędziów konstytucyjnych – w przypadku uchwał z 2 grudnia 2015 r.

3. Nowość normatywna tkwiąca w zakwestionowanych uchwałach Sejmu uwidacznia się, gdy przeanalizuje się je z perspektywy teorii dokonywania czynności konwencjonalnych i teorii kompetencji. Wskazuje się, że dla określenia kompetencji do dokonania czynności konwencjonalnej danego rodzaju, takiej jak np. ustanowienie normy prawnej czy dokonanie czynności prawnej aktualizującej ustanowiony uprzednio obowiązek konieczne są co najmniej trzy elementy:

1) określenie, komu i w jakich okolicznościach przysługiwać ma kompetencja do dokonania danej czynności konwencjonalnej,

2) określenie, w jakim trybie mają być dokonywane odpowiednie czynności psychofizyczne, czy prostsze czynności konwencjonalne, aby były one uznawane za czynność konwencjonalną rozważanego rodzaju,

3) jaka jest dopuszczalna treść ustanawianych norm, czy składanych oświadczeń woli.

4. Tak zakreślone granice kompetencji wiążą możliwość skorzystania z niej z wystąpieniem ściśle określonych zjawisk, wyłączając możliwość dokonania tego w innych okolicznościach lub wielokrotnego skorzystania z kompetencji.

5. Kompetencja do dokonania czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie (np. podjęcie uchwały, wydanie orzeczenia czy decyzji w danej sprawie, zawarcie umowy, zawarcie małżeństwa), nosi – co do zasady – cechę jednorazowości. Oznacza to, że dokonanie czynności w konkretnych okolicznościach konsumuje kompetencję podmiotu, który z tej



kompetencji skorzystał, co więcej, kompetencja do dokonania określonej czynności konwencjonalnej nie upoważnia automatycznie do cofnięcia skutków jej wykonania: raz zawarte małżeństwo uniemożliwia zawarcie małżeństwa kolejny raz, sprzedaż rzeczy uniemożliwia zbycie jej na rzecz innej osoby, a rozstrzygnięcie danej sprawy pozbawia, co do zasady organ, który ją rozstrzygnął kompetencji do jej późniejszej ponownej oceny. W postępowaniu sądowym ta oczywista reguła znajduje wyraz w rzymskiej paremii *ne bis in idem*.

6. Poza ściśle określoną procedurą nie można wzruszyć ani ponowić aktu, który skonsumował upoważnienie przyznane danemu organowi. Jeśli z przepisów wynika tryb wzruszenia: uchylecia czy unieważnienia określonego aktu, to skorzystanie z tego trybu wiązać się będzie ze skorzystaniem z innej, odrębnej kompetencji.

7. Tak będzie we wszelkich przypadkach odstąpienia od zasady prawomocności orzeczeń sądowych, trwałości aktów administracyjnych, ale również w przypadku prawa do zmiany uchwalonych ustaw, które owo prawo realizowane może być jedynie w odrębnym procesie legislacyjnym.

8. Skoro uchwałami z 8 października 2015 r. Sejm wybrał sędziów Trybunału Konstytucyjnego na wakujące urzędy to później nie mógł swojego wyboru cofnąć, jak również nie mógł ich wybrać po raz wtóry, podobnie jak nie można ponownie osądzić tej samej sprawy, wzruszenia wcześniej wydanych decyzji czy orzeczenia, nie można zawrzeć nowego małżeństwa bez rozwiązania poprzednio zawartego, w ramach odrębnego postępowania rozwodowego, nie można dwa razy sprzedać tej samej rzeczy bez jej odkupienia od nabywcy, itd.

9. Skoro nie było podstaw do stwierdzenia przez Sejm braku mocy prawnej jego uprzednich uchwał w sprawie wyboru sędziów TK, to zakwestionowane uchwały nie czerpią swoich podstaw z obowiązujących przepisów Konstytucji ani ustawy o TK.

10. Działanie takie stanowiło naruszenie zasady rządów prawa wynikającej z art. 7 Konstytucji i zasady demokratycznego państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji.

11. W konsekwencji, można twierdzić, że uchwały te łącznie ustanawiają nową podstawę prawną dla dokonania okresowych czynności, nakładając obowiązek ich respektowania przez inne organy (niezależnie od tego czy uznamy, że czynią to samoistnie, jak twierdzi RPO w odniesieniu do uchwał, czy że rozszerzają zakres zastosowania innych

obowiązujących przepisów, jak twierdzą posłowie – wnioskodawcy). Stanowi to wykluczenie poza zamknięty katalog źródeł prawa określonego w art. 87 Konstytucji.

12. W każdym z powyższych wypadków uchwałąm można zatem przypisać charakter prawotwórczy. Charakter prawotwórczy teoretycy prawa przypisują takim działaniom, które – w określonym układzie prawnym – prowadzą do zmiany zakresu czynów dozwolonych, nakazanych lub zakazanych prawnie.

13. Biorąc to pod uwagę, skoro uchwałami Sejm przyznał sobie oraz Prezydentowi nowe kompetencje, nieprzewidziane w Konstytucji i ustawie o TK, a na inne podmioty nałożył obowiązek poszanowania określonego, ustalonego stanu prawnego – to w tym obszarze miały one charakter przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwa, a więc podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który ma kompetencje do kontroli ich zgodności z Konstytucją.

14. Nie przesądzam tu naturalnie ostatecznego orzeczenia jakie Trybunał Konstytucyjny podjąłby po publicznej rozprawie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Andrzej Duda". The signature is written in a cursive, flowing style with some loops and flourishes.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Andrzeja Wróbla**  
**do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15**

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, w zakresie dotyczącym uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r.

Podzielam argumentację przedstawioną w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Marka Zubika.



**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Marka Zubika**  
**do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15**

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2016 r. w sprawie o sygn. akt U 8/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Trybunał Konstytucyjny, umarżając postępowanie w sprawie o sygn. U 8/15, przedstawił argumentację odnoszącą się przede wszystkim do problematyki normatywności uchwał Sejmu mających stanowić przedmiot kontroli konstytucyjności.

Rozstrzygnięcie Trybunału, odmawiające dokonania oceny zgodności z Konstytucją wszystkich zakwestionowanych uchwał Sejmu, wynikało z zanegowania ich normatywności. Problem ten – w mojej ocenie – postawiono jednak nazbyt prosto.

Zgadzam się w pewnym zakresie ze stanowiskiem Trybunału. Podzielam pogląd, że rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie następuje w nadzwyczaj złożonych okolicznościach. Ma miejsce w sytuacji ograniczenia możliwości wykonywania przez Trybunał jego konstytucyjnie określonych kompetencji. Zgadzam się również, że ustalanie statusu danego aktu prawnego wymaga uwzględnienia jego systemowego powiązania z innymi aktami uznawanymi za normatywne. Nie podważam przy tym poglądu, w myśl którego aktem normatywnym, w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, jest akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne, z zastrzeżeniem, że najczęściej dochodzi do spełnienia obu kryteriów. W tym kontekście podstawowym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia w tej sprawie było określenie zakresu kognicji Trybunału w odniesieniu do oceny uchwał Sejmu zakwestionowanych we wniosku grupy posłów.

Podzielam pogląd, że kognicji Trybunału nie podlegają uchwały Sejmu dotyczące wyboru konkretnych osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Odnosząc to do zakresu zaskarżenia w rozpatrywanej sprawie, chodzi tu o pięć uchwał Sejmu z 2 grudnia 2015 r. Nie podzielam natomiast przyjętego przez Trybunał stanowiska wyłączającego możliwość dokonania kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu

z 25 listopada 2015 r. Uważam, że badanie zgodności tych uchwał z Konstytucją mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego, określonej w art. 188 pkt 3 w związku z art. 79 ust. 1, art. 186 ust. 2 i art. 193 Konstytucji.

2. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy w swojej historii stanął wobec problemu oceny uchwał Sejmu, które jednoznacznie wkraczają w sferę regulacji stanowiącej materię konstytucyjną, domagającą się regulowania danych stosunków społecznych w formie aktu normatywnego. Wymaga to dostosowania wypowiedzi Trybunału do specyfiki ocenianej sytuacji. Proste odwołanie się do wcześniejszego dorobku orzeczniczego dotyczącego uchwał prawotwórczych Sejmu do uchwał o innym charakterze, musiało rodzić pytanie o przydatność tego dorobku do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej obecnie przed Trybunałem. W mojej ocenie, sprawa ta ma charakter precedensowy. W tym wypadku Trybunał powinien był raz jeszcze odczytać treść art. 188 pkt 3 Konstytucji i dopiero na tej podstawie ocenić, czy dotychczasowe ustalenia co do jego kognicji pozostają aktualne i adekwatne.

3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. są jednostkowymi aktami stosowania prawa. Nie można ich uznać za akty normatywne. Nie spełniają bowiem ani kryterium formalnego – nie są aktami kwalifikowanymi przez Konstytucję jako źródła prawa, ani kryterium materialnego – nie ustanawiają norm prawnych.

Takie ujęcie problemu, w mojej ocenie, nazbyt abstrahuje od treści oraz skutków prawnych uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. Po pierwsze, Trybunał zatarł istniejące różnice między uchwałami Sejmu z 25 listopada 2015 r. oraz z 2 grudnia 2015 r. W obu wypadkach zastosował ten sam schemat oceny własnej kognicji, stosując test normatywności nawiązujący do kryterium formalnego i materialnego. Po drugie, odwołanie się do wspomnianych kryteriów, zakładające jednocześnie istnienie prostego i wyczerpującego podziału aktów prawnych na akty normatywne oraz indywidualne akty stosowania prawa, nie odpowiada praktyce organów państwa. Także i ta okoliczność wymagała nieschematycznego podejścia. Należało uwzględnić kontekst ustrojowy, w którym doszło do wydania przez Sejm uchwał z 25 listopada 2015 r. i 2 grudnia 2015 r., wyroków Trybunału o sygn. K 34/15 i K 35/15 oraz reakcję innych organów władzy publicznej na sytuację prowadzącą do paraliżu działania Trybunału Konstytucyjnego jako konstytucyjnego organu państwa.

4. Określenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 188 pkt 3 Konstytucji powinno opierać się na funkcjonalnej wykładni tego przepisu. Wiąże się to przede wszystkim z wyraźnym zróżnicowaniem przedmiotowym aktów prawnych centralnych organów władzy publicznej poddanych kontroli konstytucyjności Trybunału. Orzekanie o przepisach prawa, w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji, nie może ograniczać się wyłącznie do przepisów prawa i innych aktów normatywnych w takim rozumieniu, jakie było dotychczas ukształtowane w dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla interpretacji całego art. 188 Konstytucji. Interpretacja tego przepisu wymaga odczytania kognicji Trybunału z uwzględnieniem także tych aktów prawnych organów władzy publicznej, które wkraczają w stosunki prawne, mające być z mocy Konstytucji regulowane formami przewidzianymi do określania norm, a zatem tych, które niewątpliwie powszechnie uznaje się za objęte kognicją Trybunału. Do zakresu kognicji Trybunału wyznaczonej art. 188 pkt 3 Konstytucji należą, w mojej ocenie, zatem wszystkie akty normatywne centralnych organów państwowych oraz także – na zasadzie lustrzanego odbicia – te wszystkie akty prawne tych organów, które wkraczają w sferę wymagającą, w świetle Konstytucji, regulacji normatywnej. Tylko takie odczytanie art. 188 pkt 3 Konstytucji zapewnia domknięcie objęcia sądową kontrolą konstytucyjności prawa aktów centralnych organów państwowych i służy zapewnieniu, by władcze formy wykonywania woli w imieniu państwa nie gwałciły sfer zastrzeżonych dla regulacji normatywnych.

Nie wykluczałbym całkowicie możliwości przyjęcia również dalej idącego stanowiska, w myśl którego Trybunał Konstytucyjny mógłby oceniać zgodność z Konstytucją wszystkich uchwał Sejmu wywołujących skutki prawne. Należałoby wszakże zastrzec, że zakres takiej kontroli musiałby być ściśle uzależniony od stopnia normatywności takich uchwał. Uchwały niebudzące wątpliwości co do swojego normatywnego charakteru podlegałyby kontroli konstytucyjności w pełnym zakresie, a więc z punktu widzenia kompetencji w zakresie ich wydania, zachowania procedury oraz w aspekcie treściowym. Uchwały o niejednoznacznym charakterze mogłyby natomiast podlegać kontroli jedynie w dwóch pierwszych aspektach. Natomiast kontrola pod względem treściowym musi być uzależniona od stopnia nasycenia normatywnego takich aktów. Uchwały indywidualno-konkretne mogłyby natomiast stać się przedmiotem kontroli Trybunału tylko i wyłącznie pod względem kompetencji w zakresie ich wydania. W tym ostatnim wypadku stwierdzenie przez Trybunał braku kompetencji Sejmu

w zakresie wydania uchwały skutkować musiałyby uznaniem nieważności takiego aktu *ex tunc*.

5. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest założenie, że pewna sfera aktywności prawotwórczej Sejmu, jako centralnego organu państwowego, pozostawałaby całkowicie poza kontrolą zgodności z Konstytucją. Prowadziłoby to bowiem do nadania Sejmowi innej roli ustrojowej niż ta, którą określa obowiązująca Konstytucja, z przyjętą zasadą podziału władzy. Sejm nie jest bowiem – pod rządami Konstytucji z 1997 r. – najwyższym organem władzy publicznej. Wątpliwości dotyczące sejmowej praktyki korzystania z kompetencji uchwałodawczych muszą być zatem rozstrzygane z uwzględnieniem dwóch domniemań. Po pierwsze, chodzi o domniemanie normatywnego charakteru aktów prawnych dla potrzeb hierarchicznej zgodności norm. Z nim powinno się wiązać takie odczytanie przepisów konstytucyjnych o właściwości TK, które będzie działało na jej rzecz dopóty, dopóki inny organ państwa nie będzie miał wyraźnie przyznanej kompetencji w zakresie dokonywania efektywnej kontroli tego rodzaju aktów. Po drugie, chodzi o domniemanie objęcia sądową kontrolą wszelkiego typu sporów o prawo, w tym między organami państwa (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15).

Uznanie w świetle art. 188 pkt 3 Konstytucji kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny konstytucyjności aktów prawnych wkraczających w stosunki prawne, które – z mocy Konstytucji – wymagają regulacji w formie aktu normatywnego, nie powinno być uznane za naruszające autonomię Sejmu. Autonomia wewnętrzna Sejmu nie jest bowiem tak rozległa, aby izba mogła samodzielnie nie tylko wkraczać w konstytucyjne kompetencje innych organów państwa, ale także wybierać formy wykonywania własnych kompetencji władczych, w sytuacji gdy Konstytucja nakazała regulację danych spraw „przepisami prawa”.

6. Niezależnie od powyższego, nie podzielam stanowiska Trybunału z jeszcze jednego powodu. Nasycenie treścią normatywną uchwał z 25 listopada 2015 r. było na tyle dostateczne, aby uznać je za akty zawierające normy prawne w rozumieniu wymaganym dla potrzeb hierarchicznej zgodności norm i uznania kognicji TK, nawet w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, przywołanym w uzasadnieniu postanowienia, do którego zgłosiłem to zdanie odrębne.

7. Ocena treści uchwał, jako sposobu podejmowania władczych decyzji przez organy kolegialne, zarówno od strony przedmiotu regulacji (abstrakcyjność), jak i w kontekście podmiotowym (generalność) musi uwzględniać konstytucyjne założenia odnoszące się do sposobu działania organów władzy publicznej. Czynności władcze realizowane przez te organy mogą przybierać wyłącznie jedną z dwóch postaci. Mogą wyrażać się w formie aktów stanowienia norm prawnych bądź też mogą przybierać postać aktów stosowania prawa, wydanych jednak zawsze na podstawie ustanowionych norm prawnych (art. 7 Konstytucji). Podział ten ma charakter dychotomiczny. Czynności władcze organów władzy państwowej nie mogą być podejmowane w żaden inny sposób. Nie neguję, że z punktu widzenia teoretycznego mogą rodzić się wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnej czynności. Wątpliwości te nie mogą być jednak podstawą kreowania nowej, pośredniej formy działania organów państwa.

Sejm, jako niewątpliwie organ kolegialny, może wydawać władcze oświadczenia woli w imieniu państwa jedynie w formie uchwał. Ponieważ jedną z jego głównych kompetencji jest stanowienie prawa, można wyróżnić uchwały mające charakter normatywny oraz pozbawione tej cechy. Typem uchwał zaliczanych do pierwszej kategorii są ustawy, które są formą wykonywania przez Sejm funkcji prawodawczej bądź stanowią wyraz realizacji funkcji ustrojodawczej (ustawa o zmianie Konstytucji). Uchwały Sejmu niemające charakteru normatywnego można podzielić na te, które są prawnie wiążące (np. uchwała o stanie wojny – art. 116 ust. 1 Konstytucji), oraz te, które nie wywołują skutków prawnych (np. rezolucje, deklaracje – art. 69 regulaminu Sejmu). Nie zmienia to jednak faktu, że kolegialne podjęcie uchwały przez izbę jest konieczną formą realizacji kompetencji przez Sejm.

W polskiej tradycji ustrojowej wielokrotnie formy typowe dla stanowienia prawa wykorzystywano także do nadania mocy powszechnie obowiązującej czynnościom, które nie miały charakteru jednoznacznie bądź w ogóle normatywnego. Dotyczy to również działalności izb parlamentu. Na gruncie obowiązującej Konstytucji można podać przykłady sytuacji, w których Sejm, korzystając z form typowych dla stanowienia prawa, podejmuje rozstrzygnięcia o niejednoznacznym charakterze. Mam tu na myśli m.in. wyrażanie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 2 i 4), decyzję o stanie wojny (art. 116 ust. 1 Konstytucji), skrócenie kadencji Sejmu (art. 98 ust. 3 Konstytucji), rozwiązanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 3 Konstytucji) czy uchylene rozporządzenia o wprowadzeniu stanu



wojennego lub wyjątkowego (art. 231 zdanie drugie Konstytucji). Dokonuje tego w formie uchwały, niemniej jednak ma do tego zawsze wyraźną podstawę konstytucyjną.

Sejm nie dysponuje pełną swobodą decydowania o sposobie realizacji swych kompetencji. Po pierwsze, może je wykonywać wyłącznie w granicach i w formie przewidzianych w Konstytucji, odpowiadających jej ustrojowemu charakterowi. Po drugie, nie może – stosownie do okoliczności – wybierać formy swojego działania, zamiennie wykorzystując akty normatywne albo indywidualne.

W praktyce ustrojowej co prawda tolerowane jest pewne zacieranie granicy między aktami stanowienia i stosowania prawa. Wiąże się to częściowo ze złożonością charakteru aktów prawnych – od niewątpliwie normatywnych aż do indywidualno-konkretnych. Nie należy jednak zasłaniać oczu na wynikający stąd efekt o doniosłym znaczeniu ustrojowym. Praktyka ta prowadzi najczęściej do wchodzenia przez ustawodawcę w sferę władzy wykonawczej. W tym zakresie Konstytucja dopuszcza jednak pewne elementy zazębienia się kompetencji organów tych władz. W badanej sprawie jest to natomiast przykład, gdy Sejm posunął się jeszcze dalej. Zaingerował w sferę władzy sądowniczej, która z mocy art. 173 Konstytucji jest władzą odrębną od Sejmu oraz chronioną licznymi gwarancjami niezależności. To z kolei pozostaje już w bezpośrednim związku z ochroną wolności i praw człowieka i obywatela.

**8.** Ocena normatywnego charakteru uchwał Sejmu musi być dokonywana na podstawie kryterium materialnego, a więc przez odwołanie się do ich treści. Ta zaś – aby uznać jej normatywność – musi zawierać reguły zachowań. W mojej ocenie, kwestionowane uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. spełniają ten warunek.

Uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. zawierają postanowienia, które modyfikują treść norm zawartych w Konstytucji oraz ustawie o Trybunale Konstytucyjnym. Określają ponadto istotne elementy norm, których pozostałe treści zawarte są w innych aktach prawnych, niewątpliwie normatywnych.

Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie potwierdził w sprawie o sygn. K 34/15 treść art. 194 ust. 1 Konstytucji. Nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby interpretować przepisy Konstytucji w sposób inny niż taki, że tylko i wyłącznie Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uchwała Sejmu w tej sprawie jest ostatecznym rozstrzygnięciem (tzw. uchwała wynikowa). Na gruncie Konstytucji Sejm nie ma natomiast żadnych kompetencji w zakresie odwoływania sędziów, w tym sędziów TK.

Jednoznaczną intencją Sejmu, podejmującego uchwały z 25 listopada 2015 r. było pozbawienie mocy prawnej wcześniejszych uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Chodziło nie tylko o to, by pozbawić stanowisk konkretne osoby, ale także o uchylenie wszystkich skutków prawnych dokonanego wyboru sędziów Trybunału, odnoszących się do różnych organów władzy państwowej, jak i samych wybranych osób. Ponieważ cel ten nie mógł zostać osiągnięty za pomocą aktów odwoływających każdego z sędziów (stosowanie prawa), to musiał się wiązać z ustanowieniem odpowiednich norm prawnych (stanowienie prawa). W ten sposób w uchwale z 25 listopada 2015 r. Sejm faktycznie określił, w mojej ocenie, co najmniej trzy normy prawne. Po pierwsze, określił nieznaną porządku prawnym normę pozwalającą na odwołanie sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji. Wiąże się to również z wkroczeniem w drodze uchwały Sejmu w sferę regulacji konstytucyjnej, określającej gwarancje niezawisłości sędziowskiej (zob. art. 180 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, określił normę kompetencyjną w zakresie dokonania wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VIII kadencji na miejsca dotychczas obsadzone, uzupełniając tym samym regulację ustawy o TK co do stwierdzenia przesłanek opróżnienia stanowiska sędziego TK przed upływem kadencji (zob. art. 180 ust. 2 Konstytucji). Po trzecie, określił normę zobowiązującą Prezydenta do odmowy przyjęcia ślubowania od sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych 8 października 2015 r. Niekonstytucyjność takiej normy prawnej jednoznacznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny wyrokiem w sprawie o sygn. K 34/15.

Odwołanie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak to zakładano podejmując uchwały z 25 listopada 2015 r., dotyczyło również unormowania wynikającego z art. 194 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten przewiduje dziewięcioletnią kadencję sędziego Trybunału Konstytucyjnego rozpoczynającą się – co także potwierdził Trybunał wyrokami w sprawach o sygn. K 34/15 i K 35/15 – co do zasady z chwilą wyboru sędziego przez Sejm. Osiągnięcie skutku w postaci odwołania uprzedniego wyboru w trakcie kadencji oraz dokonania w to miejsce ponownego wyboru sędziów Trybunału wymagałoby zatem ustanowienia – i to w należytej formie – norm pozwalających na skrócenie konstytucyjnie określonej kadencji.

Wskazane tutaj normy – wykreowane faktycznie i samoistnie przez uchwały Sejmu z 25 listopada 2015 r. – stały się podstawą konkretnych działań organów państwa: Prezydenta, który nie przyjął ślubowania od sędziów Trybunału wybranych uchwałami z 8 października 2015 r., co uniemożliwiło tym osobom rozpoczęcie urzędowania,

oraz Sejmu, który 2 grudnia 2015 r. podjął pięć uchwał w sprawie wyboru osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca obsadzone przez Sejm VII kadencji, wychodząc poza to, co wynika z wyroków TK o sygn. K 34/15 i K 35/15.

Wywołanie skutków prawnych ingerujących w treść przywołanych unormowań konstytucyjnych wymagałoby zmiany Konstytucji (uwzględniając kategorię charakter art. 180 ust. 1 Konstytucji) bądź też ustanowienia normy ustawowej, na podstawie której mogłoby zapaść orzeczenie organu sądowego o złożeniu z urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego (uwzględniając art. 180 ust. 2 Konstytucji).

9. Działania Sejmu podejmującego uchwały z 25 listopada 2015 r. wkraczały w sferę zastrzeżoną konstytucyjnie dla aktu stanowienia prawa. Obowiązujące w tym zakresie wymagania określenia reguł powtarzalnego zachowania danej klasy podmiotów w formie właściwej dla aktu normatywnego zastąpiono techniką legislacyjną polegającą na odrębnym regulowaniu sytuacji prawnej każdego podmiotu zaliczającego się do tej klasy. Sejm posłużył się w tym celu pięcioma odrębnymi uchwałami, chcąc przez to zakryć faktyczną ich treść pod pozorem formy aktu indywidualnego. W istocie rzeczy mają one na celu obejście przepisów konstytucyjnych domagających się posłużenia się aktami stanowienia prawa. Prowadzą one do rozczłonkowania normy prawnej w ciągu aktów jednostkowych. Nie zmienia to jednak istoty tak realizowanego działania władczego.

W wypadku uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. suma aktów jednostkowych faktycznie wyznacza rodzajowo klasę podmiotów. Ich indywidualizacja stanowi obejście przez Sejm formy władczego wyrażania woli w imieniu państwa. Sejm zamiast uchwalić stosowną ustawę – która skądinąd musiałaby budzić zastrzeżenia natury konstytucyjnej – rozczłonkował jej treść na kilka sumujących się odrębnych aktów prawnych o charakterze indywidualno-abstrakcyjnym, chcąc uniknąć ich kontroli przez Trybunał.

Na marginesie można też dodać, że uchwały te zmieniają określone przez Konstytucję i ustawę o TK reguły postępowania w sprawie wyboru sędziów Trybunału i zakończenia ich kadencji. Z tego powodu nie mieliśmy zatem do czynienia z orzekaniem przez Trybunał o zaniechaniu prawodawczym.

10. Moim zdaniem, kontrola uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. mieściła się w ramach kognicji Trybunału Konstytucyjnego wyznaczonej przez art. 188 pkt 3 Konstytucji. Kontroli tej muszą podlegać bowiem również te uchwały Sejmu,

jako centralnego organu państwa, które wkraczają w sfery, dla jakich Konstytucja domaga się wydania aktu normatywnego. Odmienna interpretacja oznacza akceptację praktyki omijania norm konstytucyjnych określających formy podejmowania czynności władczych przez organy państwa. Skutkuje jednocześnie zawężaniem zakresu realizowania przez Trybunał funkcji hierarchicznej kontroli norm, a przez to prowadzi do osłabienia zasady nadrzędności Konstytucji.

Z tych powodów czułem się zmuszony złożyć niniejsze zdanie odrębne.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials, located in the lower right quadrant of the page.