



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2020 r.

Pozycja 11

POSTANOWIENIE

z dnia 12 marca 2020 r.

Sygn. akt U 1/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Mariusz Muszyński – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 marca 2020 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 93, poz. 1067) z art. 194 ust. 1 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 1 uchwały powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,
- 3) § 2 uchwały powołanej w punkcie 1 z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 11 stycznia 2017 r. Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca) wystąpił o stwierdzenie niezgodności:

1) uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 93, poz. 1067; dalej: uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r.) z art. 194 ust. 1 i art. 7 Konstytucji,

2) § 1 uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

3) § 2 uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r. z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Wnioskodawca w pierwszej kolejności stwierdził, że uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest aktem prawnym wydanym przez centralny organ państwa. Akt ten wpływa na kształt systemu prawnego, gdyż kreuje skład konstytucyjnego organu państwa, który decyduje – w określonym zakresie – o bycie aktów normatywnych w polskim porządku prawnym.

W ocenie wnioskodawcy, wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o konstytucyjności uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r. jest konieczne. Pozwoli ono rozstrzygnąć o statusie prawnym osób wymienionych w tej uchwale, co ma znaczenie dla realizacji zasady legalizmu w praktyce działania organów państwa. Składając wniosek, Prokurator Generalny chciał zwrócić uwagę na wątpliwości co do legitymacji osób, wymienionych w uchwale Sejmu z 26 listopada 2010 r., do pełnienia urzędu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na wadliwość tejże uchwały.

1.2. Wnioskodawca stwierdził, że analiza procedury wyboru sędziów Trybunału w listopadzie 2010 r. wskazuje, iż głosowanie nad wyborem tych osób odbyło się łącznie. Spośród pięciu kandydatów umieszczonych na jednej liście wybrano trzech, gdyż do obsadzenia były trzy stanowiska. Osoby te wybrano łącznie w sposób określany często jako wybór zblokowany, w którym wybrane zostały osoby uzyskujące najwięcej głosów spośród wszystkich kandydatów. Nie wiadomo było zatem, która osoba jest wybierana na miejsce którego z ustępujących sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Wnioskodawca wskazał, że w § 1 uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r., Sejm dokonał wyboru na stanowiska sędziów Trybunału trzech osób wymienionych w tym akcie. § 2 uchwały wyznaczył wspólną datę początku kadencji tych osób. Z żadnego z przywołanych paragrafów uchwały nie wynika indywidualny charakter dokonanego wyboru. Nie jest wiadome, na które zwalniane miejsca po sędziach kończącej kadencję zostały wybrane poszczególne osoby. Uchwałodawca nie podzielił jednostek redakcyjnych aktu w taki sposób, by zaznaczyć indywidualność wyboru, co oznacza, że dokonał wyboru grupowego.

1.3. Wnioskodawca wskazał we wniosku dwa wzorce kontroli, tj. art. 194 ust. 1 i art. 7 Konstytucji.

Stwierdził, że z art. 194 ust. 1 Konstytucji wynika, iż skład Trybunału stanowi 15 sędziów, którzy są wybierani przez Sejm indywidualnie na 9-letnią kadencję. Oznacza to indywidualny wybór każdego sędziego na indywidualną kadencję. Indywidualny charakter wyboru sędziego TK musi się przejawiać w dwóch płaszczyznach: po pierwsze – w procedurze podejmowania uchwały w sprawie wyboru (tzn. muszą się odbyć głosowania odrębnie na każde ze zwalnianych stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym); po drugie – z treści uchwały w sprawie wyboru musi wynikać, że wybór był indywidualny, a nie łączny.

Jeśli chodzi o art. 7 Konstytucji jako wzorzec kontroli, w ocenie Prokuratora Generalnego, wyrażona w tym przepisie zasada legalizmu wiąże się ściśle z wydawaniem aktów prawnych, w tym uchwał Sejmu, a dochowanie przez upoważnione organy trybu unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia do skutku określonych aktów prawnych.

1.4. Zdaniem wnioskodawcy, problem konstytucyjny podniesiony we wniosku dotyczy legalności podjęcia uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r. i spełnienia wymogu indywidualnego wyboru, sformułowanego w art. 194 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut Prokuratora Generalnego polega na tym, że uchwała, w której wskazano trzy osoby na stanowiska sędziów TK, nie zawiera znamion wyboru indywidualnego ani w płaszczyźnie proceduralnej, ani w płaszczyźnie materialnej. W ocenie wnioskodawcy, procedura wydania kwestionowanej uchwały przeczy wyborowi indywidualnemu, wymaganemu na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji, ze względu na sposób głosowania. Tryb głosowania i dojście do skutku uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r. dokonały się z naruszeniem przepisów Konstytucji, a to powoduje niezgodność tak uchwalonego aktu z art. 7 Konstytucji. Z treści § 1 kwestionowanej uchwały nie można wywieść, która z osób została wybrana na które wakujące miejsce w Trybunale Konstytucyjnym. W związku z tym nie można w tym wypadku mówić o wyborze indywidualnym, którego wymaga art. 194 ust. 1 Konstytucji. § 2 kwestionowanej uchwały wyznaczył wspólną datę początku kadencji wszystkich osób w tym akcie wymienionych. Kadencja poszczególnych sędziów nie została zatem zindywidualizowana, czego także wymaga art. 194 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie konstytucyjnych przepisów dotyczących wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, tj. art. 194 ust. 1 Konstytucji, jest jednocześnie wyjściem Sejmu poza granice prawa. W ocenie wnioskodawcy, wskazane argumenty powodują, że uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r. narusza art. 7 Konstytucji.

Podsumowując, Prokurator Generalny stwierdził, że niekonstytucyjność dotyczy zarówno trybu wydania kwestionowanej uchwały, jak i jej treści, z której nie można wywieść tego, że wybór sędziów Trybunału został dokonany indywidualnie.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 lutego 2017 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Marszałka, podstawowym problemem wymagającym rozważenia w sprawie jest ustalenie, czy zakwestionowany we wniosku akt prawny stanowi dopuszczalny przedmiot zaskarżenia przed TK.

Marszałek stwierdził, że chociaż wszelkie uchwały podejmowane przez Sejm mają swoje umocowanie w art. 120 Konstytucji, to ustrojodawca nie przesądził o tym, że mają one normatywny charakter. Przeciwnie, przepisy ustawy zasadniczej wskazują na niejednorodny charakter tego rodzaju aktów prawnych. W konsekwencji Marszałek Sejmu stwierdził, że uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r. nie spełnia kryterium formalnego, które ewentualnie pozwalałoby potraktować ją jako akt normatywny. W jego ocenie, nie ma też podstaw, by uznać, że którykolwiek z paragrafów zakwestionowanej przez Prokuratora Generalnego uchwały lub obydwa jej paragrafy rozważane łącznie mają charakter normatywny. Wspomniany akt prawny nie ingeruje w żaden akt normatywny i nie ustala żadnego wzorca zachowań, który mógłby być wiążący dla jego adresata. Treść uchwały z 26 listopada 2010 r. nie pozwala na potraktowanie jej jako elementu składowego służącego dekodowaniu norm prawnych razem z przepisami innych aktów normatywnych. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału stanowi akt kreacyjny. Uchwała określona w sprawie jako przedmiot kontroli nie spełnia ani formalnego, ani materialnego kryterium aktu normatywnego.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 9 lutego 2017 r. wniósł o umorzenie postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Rzecznik wywodził, że uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r. nie spełnia kryterium formalnego aktu normatywnego (nie jest aktem kwalifikowanym przez Konstytucję jako źródło prawa), nie spełnia też kryterium materialnego aktu normatywnego, nie ustanawia bowiem żadnej normy prawnej.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

1.1. Prokurator Generalny zakwestionował zgodność uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 93, poz. 1067; dalej: uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r.) z art. 194 ust. 1 i art. 7 Konstytucji oraz zgodność § 1 i § 2 tej uchwały z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Wniosek Prokuratora Generalnego dotyczący uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie jest pierwszą taką inicjatywą podmiotu uprawnionego do występowania z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności aktu prawnego. Po raz pierwszy wniosek o zbadanie tego rodzaju aktów został skierowany do Trybunału 4 grudnia 2015 r. przez grupę posłów. Trybunał rozpoznał ten wniosek i postanowieniem z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 1), umorzył postępowanie w sprawie.

1.3. Postanowienie Trybunału w sprawie o sygn. U 8/15 nie rozstrzygnęło sprawy co do *meritum*. Trybunał, oceniając pięć uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz pięć uchwał Sejmu z 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że nie mogą one zostać uznane za akty normatywne, ponieważ nie spełniają ani kryterium formalnego (nie są źródłami prawa określonymi w Konstytucji), ani kryterium materialnego (nie ustanawiają norm prawnych). Trybunał wyjaśnił wówczas w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu, że w wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 (OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185), uchwały z 25 listopada 2015 r. zostały uznane za nieprawotwórcze i zakwalifikowane jako prawnie niewiążące. Nie jest to jednak twierdzenie prawdziwe, gdyż w wyroku o sygn. K 34/15 przedmiotem kontroli Trybunału nie były żadne uchwały Sejmu. W grudniu 2015 r. Trybunał orzekał jedynie o normach ustawowych, które sam określił jako stanowiące „jeden z elementów procedury wyboru sędziego przez Sejm”. Podkreślić należy, że także to określenie jest mylące, bo kontrolowaną normą nie była wcale norma dotycząca bezpośrednio wyboru (nie widnieje w żadnej z uchwał o wyborze jako podstawa prawna). Kontroli trybunalskiej podlegał tam art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) dotyczący terminu zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału w swoistej sytuacji intertemporalnej, związanej z wejściem w życie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (ustawy z 2015 r.) i w okolicznościach, gdy w danym roku upływała kadencja 5 sędziów Trybunału. Treść tego przepisu brzmiała: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy”. W sentencji wyroku na temat art. 137 ustawy o TK z 2015 r. czytamy:

– w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa 6 listopada 2015 r., jest zgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji,

– w zakresie, w jakim dotyczy sędziów Trybunału, których kadencja upływa odpowiednio 2 i 8 grudnia 2015 r., jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji.

To znaczy, że przedmiotem oceny Trybunału był zakres podmiotowy normy wynikającej z art. 137 ustawy o TK z 2015 r., we wskazanym w sentencji zakresie.

Trybunał nie mógł też wypowiedzieć się w sentencji wyroku o sygn. K 34/15 w sprawie wyboru sędziów, bo nie to było przedmiotem kontroli. W tym miejscu należy przypomnieć, że wniosek grupy posłów w sprawie o sygn. K 34/15 pochodził z 17 listopada 2015 r., a więc został złożony 2 tygodnie przed dokonaniem przez Sejm wyboru sędziów do TK (2 grudnia 2015 r.). Wniosek ten nie został też rozszerzony w żaden sposób o kontrolę uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej 5 uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów TK, ani też o kontrolę 5 uchwał w sprawie wyboru sędziów TK z 2 grudnia 2015 r.

Także sens sentencji wyroku o sygn. K 34/15 wiąże się z osobami sędziów kończących kadencję. Chodzi więc o sędziów: M. Gintowt-Jankowicz, W. Hermelińskiego i M. Kotlinowskiego. Gdyby Trybunał chciał orzekać o normie w kontekście kandydatów zgłoszonych w miejsce sędziów, których kadencja upływała odpowiednio 6 listopada, oraz 2 i 8 grudnia 2015 r., powinien napisać w wyroku o „kandydatach na sędziów”, a nie o „sędziach, których kadencja upływa”. Treść sentencji dotyczącej konstytucyjności art. 137 ustawy o TK z 2015 r. jest jasna i nie może być interpretowana wbrew jej literalnemu brzmieniu.

Zatem w wyroku o sygn. K 34/15 Trybunał wypowiedział się jedynie o podstawie prawnej pierwszego etapu procedury wyboru sędziów Trybunału, czyli o normie umożliwiającej składanie wniosków z nazwiskami kandydatów w szczególnej sytuacji intertemporalnej. I jest to wypowiedź w kontekście sędziów kończących kadencję.

Warto przy tym zauważyć, że sposób sformułowania sentencji dotyczącej art. 137 ustawy o TK z 2015 r. w wyroku o sygn. K 34/15 miał raczej formułę orzekania o sprawach indywidualno-konkretnych, a to znaczy, że Trybunał wykroczył poza swoją kompetencję, gdyż w trybie zainicjowanym wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności prawa z Konstytucją, o faktach ze sfery stosowania prawa orzekać nie mógł.

1.4. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17, Trybunał potwierdził, że: „ani w sentencji, ani w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 3 grudnia 2015 r. o sygn. K 34/15, Trybunał nie uwzględnił dokonanego przez Sejm VIII kadencji 2 grudnia 2015 r. wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów TK i złożenia przez nich ślubowania wobec Prezydenta. Od 3 grudnia 2015 r. Trybunał składał się z 15 sędziów. Sejm uznał, że wybór dokonany 8 października 2015 r. nie miał mocy prawnej. Kwestia konstytucyjności art. 137 ustawy o TK z 2015 r. nie miała znaczenia podczas wyboru sędziów 2 grudnia 2015 r., gdyż nie stanowiła podstawy oceny przez Sejm VIII kadencji wyboru dokonanego 8 października 2015 r. Trybunał nie odniósł się też w wyrokach o sygn. K 34/15 i sygn. K 35/15 do tego, które z uchwał Sejmu o wyborze sędziów TK są prawidłowe, i co za tym idzie, kto jest prawidłowo wybrany na urząd sędziego TK” (OTK ZU A/2017, poz. 79).

1.5. W postanowieniu o sygn. U 8/15 w odniesieniu do pięciu uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2015 r., Trybunał zaliczył je do kategorii uchwał nieprawotwórczych, za pomocą których Sejm realizuje funkcję kreacyjną w odniesieniu do organów władzy publicznej. W ocenie Trybunału, wyrażonej w uzasadnieniu postanowienia z 7 stycznia 2016 r., uchwały te nie spełniają kryterium formalnego ani kryterium materialnego, a więc nie mogą być kontrolowane przez sąd konstytucyjny. To znaczy, że Trybunał uznał się za organ niewłaściwy do rozstrzygania tego rodzaju spraw.

1.6. Postanowienie o sygn. U 8/15 nie zapadło jednogłośnie. W trzech zdaniach odrębnych podnoszono możliwość kontroli kwestionowanych uchwał Sejmu przez Trybunał Konstytucyjny. Andrzej Rzepliński w zdaniu odrębnym nie podzielił stanowiska Trybunału o braku kognicji w stosunku do uchwał Sejmu z 25 listopada i 2 grudnia 2015 r. i uznał, że noszą one w sobie istotny element nowości normatywnej.

Marek Zubik w zdaniu odrębnym podzielił stanowisko Trybunału o braku kognicji do badania uchwał Sejmu dotyczących wyboru na stanowisko sędziego Trybunału z 2 grudnia 2015 r., natomiast nie zgodził się z wyłączeniem możliwości dokonania kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. Nie wykluczył także takiego stanowiska, że Trybunał mógłby oceniać zgodność z Konstytucją wszystkich uchwał Sejmu wywołujących skutki prawne. Zastrzegł jednak, że uchwały indywidualno-konkretne mogłyby być przedmiotem kontroli Trybunału tylko pod względem kompetencji ich wydania. Zdaniem Marka Zubika, w demokratycznym państwie prawnym „niedopuszczalne jest założenie, że pewna sfera aktywności prawotwórczej Sejmu, jako centralnego organu państwowego, pozostawałaby całkowicie poza kontrolą zgodności z Konstytucją”.

Andrzej Wróbel podzielił argumentację przedstawioną w zdaniu odrębnym przez Marka Zubika.

Za kognicją Trybunału w zakresie badania uchwał z 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego opowiedział się również Rzecznik Praw Obywatelskich, który był uczestnikiem postępowania w sprawie o sygn. U 8/15 (*nota bene* w niniejszej sprawie RPO zmienił stanowisko i wniósł o umorzenie postępowania – *vide* cz. I, pkt 3 uzasadnienia).

1.7. Wyżej wskazane różnice stanowisk co do możliwości badania przez Trybunał Konstytucyjny uchwał w sprawie wyboru sędziów TK świadczą o tym, że zagadnienie to nie jest jednoznacznie postrzegane. O ile w doktrynie odrzuca się taką kontrolę, o tyle już w orzecznictwie Trybunału następowała ewolucja poglądu, a w ostatnim czasie pojawiły się wątpliwości co do słuszności odrzucenia kognicji TK w tej sprawie.

Wobec podnoszonych wątpliwości, zdaniem Trybunału zasadne jest dokonanie analizy tego problemu, zwłaszcza że postanowienie o sygn. U 8/15, w którym Trybunał stwierdził brak swojej kognicji do badania uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziów TK nie zapadło jednogłośnie.

1.8. Trybunał Konstytucyjny założył następującą sekwencję swego działania. W pierwszej kolejności postanowił ustalić, czy ma w swej kompetencji badanie uchwał Sejmu. Następnie zamierzał odnieść się do tego, czy może oceniać akt, jakim jest uchwała w sprawie wyboru sędziego TK. Uznał bowiem, że dopiero ustalenie, iż zaskarżona uchwała może być kontrolowana przez Trybunał Konstytucyjny, pozwoliłoby na ocenę jej zgodności z powołanymi we wniosku Prokuratora Generalnego wzorcami konstytucyjnymi. Podstawowym źródłem wątpliwości Trybunału w tym zakresie było to, że art. 188 Konstytucji, wyluczając akty poddane kontroli Trybunału, nie wymienia uchwał Sejmu. Jednocześnie Trybunał przypomniał, że w jego dotychczasowym orzecznictwie niektóre uchwały sejmowe były poddawane ocenie merytorycznej.

2. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego do badania uchwał Sejmu.

2.1. Zgodnie z art. 188 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji). Trybunał rozpoznaje też pytania prawne (art. 193 Konstytucji).

Z powyższego wynika, że podstawową kompetencją Trybunału jest orzekanie w sprawach zgodności określonych aktów prawnych z aktami wyższego rzędu. Wśród tych aktów Konstytucja nie wymienia uchwał Sejmu, a mimo to zdarza się, że uchwały te są przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i istnieją wyroki ich dotyczące. To znaczy, że ustrojodawca nie wykluczył możliwości orzekania w sprawach zgodności uchwał Sejmu z Konstytucją.

Orzecznictwo Trybunału wskazało jednak warunki, które muszą być spełnione, by Trybunał mógł rozpoznać merytorycznie tego rodzaju sprawy.

2.2. Jednocześnie należy pamiętać, że art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) stanowi: „Orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”.

Przepis ten rozwija konstytucyjne pojęcie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. Formułuje tym samym trzy płaszczyzny (kryteria) oceny: treść, kompetencje oraz dochowanie trybu przyjęcia badanego aktu.

Pokazuje to, że uprawniony podmiot może złożyć wniosek dotyczący wszystkich, dwóch lub wyłącznie jednego z elementów poddanych orzekaniu TK. Z zastrzeżeniem związania Trybunału granicami wniosku (pytania prawnego, skargi konstytucyjnej), każdy z tych elementów musi być uznany za zgodny z Konstytucją, aby poddany badaniu akt został przez Trybunał uznany za zgodny z Konstytucją.

2.3. Uchwały Sejmu były już przedmiotem analizy i oceny Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazywał kryteria, których spełnienie umożliwiało kontrolę konstytucyjności tych uchwał.

2.3.1. W wyroku z 21 czerwca 1999 r., sygn. U 5/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 99), Trybunał wyjaśnił, że art. 188 pkt 3 Konstytucji dotyczy każdego aktu normatywnego wydanego przez centralny organ państwowy (w tym także przez Sejm) i nie ogranicza się do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził, że uchwały Sejmu podlegają jego kognicji, jeśli tylko zawierają „przepisy prawa”, co z kolei każe uwzględnić występującą w orzecznictwie materialną koncepcję aktu normatywnego, w której znaczenie ma ustalenie, czy zaskarżona została norma abstrakcyjna i generalna (zob. wyrok TK z 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 131).

2.3.2. W wyroku z 27 października 2010 r. (sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81), Trybunał przypomniał, że objęcie jego kognicją uchwał Sejmu „pod warunkiem, że spełniają choćby w części rygor aktu normatywnego” nastąpiło w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., poz. 13). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny dookreślił swoje stanowisko w sprawie rozumienia wyrażenia „akt normatywny”. Trybunał stwierdził wówczas, że przez to pojęcie rozumie „każdy akt ustanawiający normy prawne, a więc normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Dla takiego ustalenia nie może być decydująca forma aktu oraz podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu”.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego dotyczące rozumienia aktu normatywnego zostało utrzymane w późniejszych jego orzeczeniach (zob. np. wyroki TK z: 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 oraz postanowienia TK z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15; 8 lutego 2017 r., sygn. U 2/16, OTK ZU A/2017, poz. 4).

2.3.3. W wyroku o sygn. SK 16/07 Trybunał wskazał, że „do stałych elementów rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego” (wyrok z 23 kwietnia 2008 r. i powołane tam orzeczenia, a także zob. wyroki TK z: 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08 i 4 grudnia 2012 r., sygn. U 3/11).

2.3.4. Analizując orzecznictwo Trybunału należy zwrócić uwagę na wyrok z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, w którym dostrzeżono, że kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu pojawiła się jako konsekwencja zmian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. Wskutek tych zmian Sejm przestał być najwyższym organem władzy państwowej, a fundamentem demokratycznego państwa prawnego stała się zasada nadrzędności Konstytucji. Zasada ta odnosi się także do uchwał Sejmu. Autonomia parlamentu jest bowiem ograniczona ramami konstytucyjnymi. Zwierzchnictwem Konstytucji objęta jest zatem każda działalność Sejmu, a nie jedynie ta, która polega na stanowieniu ustaw jako aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Nie można też stawiać tezy, że posługując się formą uchwały, Sejm dysponuje nieograniczoną i niepodlegającą kontroli kompetencją. Podstawowym zagadnieniem jest to, kto i w jakim trybie miałby sprawować tę kontrolę.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. U 4/06, odpowiedź na to pytanie daje Konstytucja w art. 188. Na podstawie tego przepisu dopuszczalne jest badanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją „przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe”. Jeśli chodzi o stronę podmiotową tej normy, to niewątpliwie Sejm jest centralnym organem państwowym. Jeśli chodzi o stronę przedmiotową, pojawia się pytanie, czy uchwałę Sejmu można zakwalifikować jako „przepis prawa” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji. Jeżeli uchwała jest przepisem prawa, czyli ma charakter normatywny, może być przedmiotem sprawowanej przez Trybunał kontroli konstytucyjności i legalności. Odmienne stanowisko oznaczałoby możliwość obowiązywania niepodlegających kontroli aktów normatywnych Sejmu, które są niezgodne z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Nie można wykluczyć ryzyka naruszenia prawa przez uchwałę Sejmu, zwłaszcza że tryb postępowania uchwałodawczego jest mniej rygorystyczny niż postępowania ustawodawczego. Aby można było stwierdzić, czy zarzut naruszenia Konstytucji przez uchwałę Sejmu jest uzasadniony, czy nieuzasadniony, uchwała taka musi być przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Normatywność uchwał centralnych organów państwowych zaskarżonych do Trybunału Konstytucyjnego powinna być zatem stwierdzona przed wydaniem orzeczenia co do *meritum*. Jeżeli Trybunał uzna, że dana uchwała nie ma charakteru normatywnego, wówczas postępowanie umarza. Aby jednak można było stwierdzić, że uchwała nie ma charakteru normatywnego, konieczne jest dokonanie analizy jej treści. Umorzenie postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, bez badania treści uchwały sejmowej byłoby uzasadnione, gdyby konstytucyjna charakterystyka tego rodzaju aktu prawnego wykluczała jego normatywność.

2.3.5. W postanowieniu z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15 Trybunał dokonał rekapitulacji dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego zagadnienia istotnego dla kognicji Trybunału, jakim jest pojęcie aktu normatywnego. 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»”.

Dalej Trybunał wyjaśniał, że „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.” (postanowienie o sygn. U 8/15).

Następnie Trybunał doprecyzował swój pogląd o istocie aktu normatywnego i stwierdził, że w jego orzecznictwie występują alternatywne kryteria kwalifikowania aktów prawnych jako normatywne:

„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 przypad-

ku (np. uchwały i zarządzenia), a określane w art. 188 pkt 3 Konstytucji jako «przepisy prawa» (postanowienie o sygn. U 8/15).

2.4. Podsumowując tę część wyводу, Trybunał zauważa, że choć w orzecznictwie wyznaczono kryteria dopuszczalności kontroli konstytucyjności uchwał Sejmu, to nie zawsze są one brane pod uwagę podczas analizy kognicji Trybunału. W szczególności należy przypomnieć, że Trybunał orzekał już o takich uchwałach, które budziły wątpliwość co do ich normatywnego charakteru (zob. zdanie odrębne sędziego Wojciecha Łączkowskiego od orzeczenia z 19 czerwca 1992 r. o sygn. U 6/92 [tzw. uchwała lustracyjna], w którym sędzia wskazał, że: „Treść zaskarżonej uchwały Sejmu z dnia 28 maja 1992 r. nie pozwala zaliczyć jej do kategorii aktów normatywnych. Występuje w niej jednostkowo określony adresat, konkretnie wskazane czynności, które ma on wykonać, a ponadto z natury uchwały wynika, że jej wykonanie powoduje samoistną utratę jej mocy obowiązującej”).

Trybunał uznawał też brak swojej kognicji w stosunku do niektórych uchwał Sejmu o charakterze indywidualno-konkretnym, w tym uchwał, na podstawie których powstawały organy państwa, a jednocześnie stwierdzał, że nie może istnieć sytuacja, że sposób wydania tych aktów jest pozostawiony poza kontrolą. Jako przykład można tu podać wyrok, w którym Trybunał wskazał, że uchwała z 24 marca 2006 r. powołująca określoną komisję śledczą, której przepisy były przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. U 4/06, odpowiadała formalnym cechom aktu normatywnego. Opatrzona była tytułem i rozpoczynała się wstępem wskazującym prawną podstawę jej wydania, składała się z czterech przepisów, rozumianych jako wyodrębnione graficznie i oznaczone kolejnymi artykułami jednostki redakcyjne tekstu prawnego. Trybunał stwierdził, że poszczególne jednostki redakcyjne tego aktu nie były jednorodne co do ich charakteru. Akt ten zawierał jednak rozwiązania o charakterze normatywnym. Trybunał Konstytucyjny podkreślił więc, że wprawdzie przepis uchwały konstytuujący komisję śledczą jest wyłączony spod zakresu jego kognicji, ale akt ten może być oceniany z punktu widzenia konstytucyjności dochowania trybu jego wydania, gdyż nosi w sobie normatywne treści, wynikające z innych jednostek redakcyjnych ocenianej uchwały.

Zatem Trybunał z jednej strony odmówił możliwości badania aktu, jakim jest powołanie konstytucyjnego organu państwa (komisja śledcza), a z drugiej strony przyznał sobie prawo do oceny, czy akt ten został wydany w zgodzie z Konstytucją. Tak ukształtowane stanowisko Trybunału ma znaczenie w niniejszej sprawie.

Trybunał może bowiem badać przepisy prawne wydane przez centralne organy państwa, o ile w treści aktu występują elementy normatywne. To, czy mamy w danym wypadku do czynienia z takimi przepisami, musi być oceniane *a casu ad casum*. Nie można uznawać automatycznie, że uchwała Sejmu o danym tytule podlega albo nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego do badania uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziego TK.

Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r., opierając się na wyżej wyznaczonych kryteriach wywodzonych z art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Trybunał ustalił, że nie ma wątpliwości co do tego, że kwestionowana uchwała została wydana przez centralny organ państwa, czyli przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Akt ten spełnia zatem wymóg podmiotowy wynikający z art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy uchwały, to dotyczy ona wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a zatem realizuje funkcję kreacyjną Sejmu. Jest to przy tym uchwała, która co do zasady ma charakter indywidualny i konkretny. To stwierdzenie nie jest jednak wystarczające, by odmówić Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnienia do badania tego aktu. Trybunał, podążając za swoim dotychczasowym orzecznictwem, a jednocześnie je rozwi-

jając, uznał, że jeśli w danym akcie prawnym wydanym przez centralny organ państwa można znaleźć elementy normatywne, to taki akt może być poddany ocenie Trybunału. Trybunał Konstytucyjny zawsze stał na stanowisku, że jeżeli w aktach prawnych odnajdujemy treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności (zob. wyrok o sygn. U 4/06).

Biorąc powyższe pod uwagę i analizując uchwałę Sejmu z 26 listopada 2010 r. jako całość oraz treść jej poszczególnych jednostek redakcyjnych, Trybunał stwierdził, że:

1) kwestionowany akt nie spełnia kryterium formalnego, które pozwalałoby potraktować go jako akt normatywny; badana uchwała nie jest bowiem zaliczana przez Konstytucję *expressis verbis* do źródeł prawa;

2) uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r. nie ma cech właściwych dla „przepisu prawa”, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Również żaden z dwóch paragrafów tej uchwały nie wyraża treści normatywnych. Kwestionowana uchwała nie tworzy zatem, nie zmienia ani nie uchyla norm prawnych. Nie ustala też wzorca zachowania, a więc jej jednostki redakcyjne nie są przepisami prawa, z których można byłoby dekodować normy prawne. To znaczy, że nie spełnia ona materialnego kryterium aktu normatywnego.

Teza o tym, że uchwała w sprawie wyboru sędziego TK nie ma charakteru normatywnego jest powszechnie przyjęta i niekwestionowana także w doktrynie prawnej (zob. np. P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)*, „Państwo i Prawo” nr 7/2016, s. 51 i 64; B. Skwara, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. akt U 8/15)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2016, s. 158).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r. jest aktem kreacyjnym o charakterze indywidualno-konkretnym. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z dokonanym w Konstytucji systemem podziału władzy, nie jest władny do oceny funkcji kreacyjnej Sejmu jako takiej. To powoduje, że Trybunał nie ma kompetencji w zakresie merytorycznej oceny konstytucyjności kwestionowanego aktu, a postępowanie należało umorzyć.

4. Problematyka wyboru sędziów.

4.1. Trybunał Konstytucyjny nie znalazł w uchwale Sejmu z 26 listopada 2010 r. treści normatywnych, które pozwalałyby mu w trybie art. 188 pkt 3 Konstytucji dokonać jej merytorycznej oceny. Należy zgodzić się z dotychczas artykułowanym poglądem, że kontrola funkcji kreacyjnej organów władzy publicznej nie należy do Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie, na marginesie przeprowadzonej analizy, Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że w aspekcie materialnym zgadza się z wnioskodawcą co do tego, że wydanie analizowanej uchwały stanowiło naruszenie Konstytucji, bo dokonany 26 listopada 2010 r. wybór nie miał charakteru indywidualnego, o którym mowa w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Gdyby na przeszkodzie nie stały względy formalnoprawne, czyli brak kompetencji do oceny uchwały o wyborze sędziów TK, Trybunał orzekłby o niezgodności tej uchwały z art. 194 ust. 1 Konstytucji i stwierdził, że wybór sędziów w niej wskazanych nie doszedł do skutku.

4.2. W literaturze przedmiotu dotychczas uznawano, że wybór indywidualny oznacza, iż każdy kandydat musi otrzymać określoną większość głosów w Sejmie. Nie jest więc możliwe głosowanie na listy kandydatów (*en bloc*), jeżeli do obsadzenia jest kilka stanowisk sędziowskich (zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” nr 25/1995, s. 12, Warszawa 1996; L. Garlicki, komentarz do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 5; M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 83).

O naruszeniu zasady indywidualnego wyboru nie można mówić, gdy Sejm na jednym posiedzeniu dokonuje obsadzenia kilku zwalnających się stanowisk sędziowskich, o ile nad każdą kandydaturą przeprowadzane jest odrębne głosowanie.

L. Garlicki podkreślał, że „Konstytucja nie określa żadnych elementów procedury wyboru sędziów TK, ale – skoro przyjęto zasadę indywidualizacji kadencji – procedura ta zawsze musi odnosić się do wyboru poszczególnych sędziów. Niedopuszczalne byłoby zaś, jak w poprzednim stanie prawnym przeprowadzanie głosowań *en bloc*, nawet gdy jednocześnie dokonywany jest wybór dwóch lub więcej sędziów” (L. Garlicki, komentarz do art. 194, *op. cit.*; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 58).

Trybunał Konstytucyjny zgadza się z poglądem wyrażonym przez wnioskodawcę, że indywidualny charakter wyboru sędziego TK musi się przejawiać w dwóch płaszczyznach: 1) w procedurze podejmowania uchwały w sprawie wyboru (tzn. muszą się odbyć głosowania odrębnie na każde ze zwalnianych stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym); 2) z treści uchwały w sprawie wyboru musi wynikać, że wybór był indywidualny, a nie łączny.

Te dwie płaszczyzny będą wyznaczać prawidłowość podjęcia uchwały w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Ich naruszenie będzie skutkowało równoczesnym naruszeniem zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

4.3. Trybunał dokonał analizy przebiegu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w latach 1997-2019 w wypadkach, gdy podczas jednego posiedzenia Sejmu wybierano więcej niż jedną osobę na stanowisko sędziego Trybunału. Ustalił, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., siedmiokrotnie zaistniała sytuacja, kiedy to przynajmniej dwóch sędziów TK wybieranych było przez Sejm na kadencję rozpoczynającą się i kończącą się tego samego dnia.

4.3.1. Uchwałą z dnia 5 listopada 1997 r. (M. P. Nr 82, poz. 789), na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 88 ust. 3 w związku z art. 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643), Sejm dokonał wyboru trojga sędziów TK w osobach Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, Marka Henryka Safjana i Mariana Zdyba. W uchwale nie określono początku kadencji wyżej wskazanych osób na stanowiskach sędziów TK. W efekcie początkiem tym był dzień podjęcia tej uchwały, tj. 5 listopada 1997 r.

Przebieg głosowania wyglądał następująco: karty do głosowania podpisane były imieniem i nazwiskiem posłów. Na każdej karcie mogli oni wybrać trzy osoby spośród czterech przedstawionych jako kandydatów na sędziów TK. Wicemarszałek Sejmu Stanisław Zając zwięźle przedstawił zasady głosowania: „Posłowie, (...) w porządku alfabetycznym, wyczytywani przez sekretarza Sejmu wrzucają swoje kartki do urny. (...) Na karcie do głosowania należy skreślić nazwisko co najmniej jednego z kandydatów (...). Przypominam, że Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. (...) W głosowaniu wzięło udział 433 posłów. Kart nieważnych oddano 5. Większość bezwzględna wynosi 217. Poszczególni kandydaci otrzymali następującą liczbę głosów: pani Teresa Dębowska-Romanowska – 235; pan Marek Mazurkiewicz – 181; pan Marek Henryk Safjan – 274; pan Marian Zdyb – 256. Stwierdzam, że Sejm wybrał na sędziów Trybunału Konstytucyjnego panią Teresę Dębowską-Romanowską, pana Marka Henryka Safjana oraz pana Mariana Zdyba” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji w dniu 5 listopada 1997 r., s. 80 i 85).

4.3.2. Uchwałą z dnia 19 listopada 1997 r. (M. P. Nr 83, poz. 810), na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji, Sejm dokonał wyboru trojga sędziów TK w osobach Wiesława

Johanna, Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej i Andrzeja Mączyńskiego. W uchwale określono początek kadencji wyżej wskazanych osób na stanowiskach sędziów TK na dzień 1 grudnia 1997 r.

Przebieg głosowania wyglądał następująco: Marszałek Sejmu M. Płażyński zwięźle przedstawił zasady głosowania: „Posłowie otrzymali niebieską kartkę do głosowania zawierającą kandydatury na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Na karcie do głosowania należy skreślić nazwisko co najmniej jednego kandydata. Karty bez skreślenia lub nie podpisane będą nieważne. (...) W przypadku uzyskania bezwzględnej większości głosów przez większą liczbę kandydatów niż jest miejsc do obsadzenia, za wybranych zostaną uznani ci kandydaci, którzy uzyskali kolejno największą liczbę głosów”. Po przeprowadzeniu głosowania i podliczeniu głosów wicemarszałek Sejmu M. Borowski oznajmił: „Większość bezwzględna wynosi 208. Poszczególni kandydaci otrzymali następujące liczby głosów: pan Wiesław Johann – 254; pani Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – 240; pan Andrzej Mączyński – 263; pan Bohdan Zdziennicki – 174. Stwierdzam, że Sejm wybrał na sędziów Trybunału Konstytucyjnego pana Wiesława Johanna, panią Birutę Lewaszkiwicz-Petrykowską oraz pana Andrzeja Mączyńskiego” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji w dniu 19 listopada 1997 r., s. 7 i 12).

4.3.3. Uchwałą z dnia 13 listopada 2001 r. (M. P. Nr 42, poz. 672), na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Sejm wybrał czterech sędziów TK w osobach Mariana Grzybowskiego, Marka Mazurkiewicza, Mirosława Wyrzykowskiego i Bohdana Zdziennickiego. W uchwale określono początek kadencji wyżej wskazanych osób na stanowiskach sędziów TK na dzień 2 grudnia 2001 r.

Przebieg głosowania wyglądał następująco: Marszałek Sejmu M. Borowski zwięźle przedstawił zasady głosowania: „Zgłoszone zostały kandydatury: pana Stanisława Biernata, pana Mariana Grzybowskiego, pana Marka Mazurkiewicza, pana Mirosława Wyrzykowskiego, pana Bohdana Zdziennickiego i pana Marka Zirk-Sadowskiego. (...) Lista w takiej kolejności została umieszczona w czytniku urządzenia do liczenia głosów. (...) po włożeniu karty do czytnika i pozytywnej jej autoryzacji oraz zarządzeniu głosowania na wyświetlaczu pojawi się pierwsza litera imienia i nazwisko pierwszego kandydata. Lista kandydatów ułożona jest w porządku alfabetycznym. Kandydatury można przesuwac w górę i w dół. Aby oddać głos «za» na kandydata, którego nazwisko wyświetlone jest aktualnie na wyświetlaczu, należy nacisnąć przycisk koloru zielonego, oznaczony również znakiem +, aby zmienić decyzję należy nacisnąć przycisk «przeciw» (czerwony). Znak + obok nazwiska zniknie. Do czasu, kiedy tego nie ogłoszę, urządzenie do głosowania nie będzie przyjmowało głosów, także proszę to zrobić bardzo spokojnie i nawet jeśli państwo przypadkiem przyciśniecie biały przycisk, który jest już ostateczną decyzją, to jeszcze urządzenie tego nie odnotuje. Będzie to odnotowane dopiero od momentu, kiedy o tym poinformuję. Informuję ponadto, że system do głosowania uniemożliwia oddanie głosu nieważnego, uniemożliwia oddanie głosu na liczbę kandydatów większą niż liczba stanowisk państwowych określonych w przepisach, a także zaznacza jako odrzucone kandydatury, na które nie oddano głosów. Czy wszyscy posłowie są gotowi do przeprowadzenia głosowania? Nikt nie zgłasza braku gotowości. Przypominam raz jeszcze, że naciśnięcie białego przycisku jest równoznaczne z ostatecznym podjęciem decyzji. Proszę zatem, aby ten przycisk nacisnąć jako ostatni. (...) Głosowało 438 posłów. Większość bezwzględna – 220. Poszczególni kandydaci uzyskali następujące liczby głosów: pan Mirosław Wyrzykowski – 378, pan Marian Grzybowski – 299, pan Marek Mazurkiewicz – 291, pan Bohdan Zdziennicki – 290, pan Stanisław Biernat – 104, pan Marek Zirk-Sadowski – 94. Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów wybrał 4 sędziów Trybunału Konstytucyjnego: pana Mirosława Wyrzykowskiego, pana Mariana Grzybowskiego, pana Marka

Mazurkiewiczza i pana Bohdana Zdziennickiego” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji w dniu 13 listopada 2001 r., s. 62).

4.3.4. Uchwałą z dnia 27 października 2006 r. (M. P. Nr 80, poz. 792), na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Sejm wybrał troje sędziów TK w osobach Marii Gintowt-Jankowicz, Wojciecha Hermelińskiego i Marka Kotlinowskiego. W uchwale określono początek kadencji wyżej wskazanych osób na stanowiskach sędziów TK na dzień 6 listopada 2006 r.

Przebieg głosowania wyglądał następująco: Marszałek Sejmu M. Jurek zwięźle przedstawił zasady głosowania: „Przypominam, że Sejm wybiera trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego spośród sześciu zgłoszonych kandydatur. W pierwszej turze głosowania można poprzeć maksymalnie trzy kandydatury. W przypadku niewybrania w tej turze żadnego kandydata w myśl art. 4 ust. 4 regulaminu Sejmu przed kolejną turą głosowania zostanie usunięte z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów. (...) Zgłoszone zostały kandydatury Stanisława Biernata, Marii Gintowt-Jankowicz, Wojciecha Hermelińskiego, Marka Kotlinowskiego, Ireny Lipowicz oraz Andrzeja Rzeplińskiego. (...) Proszę uwzględnić wycofanie spośród kandydatów kandydatury pana profesora Zbigniewa Cieślaka. Po rozpoczęciu głosowania w tej kolejności, jak wcześniej przeczytałem, zostanie umieszczona lista w czytniku. (...) Przypomnę zatem zasady głosowania. Proszę państwa, tymi strzałkami po prawej stronie możemy (...) przesuwać listę. W momencie kiedy znajdujemy nazwisko, które nam odpowiada, na które chcemy głosować, naciskamy zielony przycisk «plus» i zaznaczamy, że to jest ta osoba, na którą głosujemy. Można wybrać trzy osoby. (...) minusem można skasować raz postawiony plus. Natomiast przycisk biały to jest funkcja wrzucenia do urny i to już zamyka głosowanie. Tak że dopóki nie użyjemy przycisku białego, możemy zmieniać nasze głosowanie. Proszę korzystać z przesuwania listy, z wyboru głosów i proszę wybrać trzy osoby lub mniej. (...) Proszę spokojnie o dokonanie wyboru. Proszę przedwcześnie nie wysyłać głosów białym przyciskiem, tylko sprawdzić ostateczny wybór, jeszcze przesunąć, sprawdzić wszystko i ... (...). Głosowało 382 posłów. Większość bezwzględna wynosi 192. Kandydaci otrzymali następującą ilość głosów: pan Hermeliński – 237 głosów, pan Kotlinowski – 231 głosów, pani Gintowt-Jankowicz – 224 głosy, pan Rzepliński – 152 głosy, pan Biernat – 140 głosów i pani Lipowicz – 109 głosów. Stwierdzam zatem, że Sejm dokonał wyboru członków Trybunału Konstytucyjnego w osobach pana Wojciecha Hermelińskiego, pana Marka Kotlinowskiego i pani Marii Gintowt-Jankowicz” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencji w dniu 27 października 2006 r., s. 285-286).

4.3.5. Dwie uchwalemi z dnia 8 grudnia 2006 r., na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Sejm wybrał dwie sędzi TK w osobach Lidii Iwony Bagińskiej (uchwała M. P. Nr 89, poz. 918) oraz Teresy Liszcz (uchwała M. P. Nr 89, poz. 919). W uchwale tych nie określono początku kadencji wyżej wskazanych osób na stanowiskach sędziów TK, którym to początkiem był dzień podjęcia uchwał, tj. 8 grudnia 2006 r.

Przebieg głosowania wyglądał następująco: Marszałek Sejmu M. Jurek zwięźle przedstawił zasady głosowania: „Przypominam, że zgłoszono 2 kandydatów na 2 wakujące stanowiska w Trybunale Konstytucyjnym. Pod głosowanie poddam zatem kolejno zgłoszone kandydatury. Przystępujemy do głosowania nad kandydaturą pani Lidii Iwony Bagińskiej. Kto z pań i z panów posłów jest za wyborem pani Lidii Iwony Bagińskiej na sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zechce podnieść rękę i nacisnąć przycisk. (...) Głosowało 376 posłów. Większość bezwzględna wynosi 189. Za oddano 207 głosów, przeciw – 159 głosów. Było 10 posłów wstrzymujących się od głosu. Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów wybrał panią Lidię Iwonę Bagińską na sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przystępu-

jemy do głosowania nad kandydaturą pani Teresy Liszcz. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pani Teresy Liszcz na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zechce podnieść rękę i nacisnąć przycisk. (...) Głosowało 378 posłów. Większość bezwzględna wynosi 190. Za oddano 303 głosy, przeciw – 38 głosów. Było 37 posłów wstrzymujących się od głosu. Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów powołał panią Teresę Liszcz na sędziego Trybunału Konstytucyjnego” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencji w dniu 8 grudnia 2006 r., s. 337).

4.3.6. Uchwałą z dnia 26 listopada 2010 r. (M. P. Nr 93, poz. 1067), na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), Sejm wybrał trzech sędziów TK w osobach Stanisława Rymara, Piotra Tulei i Marka Tadeusza Zubika. W uchwale określono początek kadencji wyżej wymienionych osób na stanowiskach sędziów TK na dzień 3 grudnia 2010 r.

Przebieg głosowania wyglądał następująco: Marszałek Sejmu G. Schetyna zwięźle przedstawił zasady głosowania: „Zgłoszono pięciu kandydatów, a więc w liczbie większej niż liczba zwalnianych stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym. W związku z tym Sejm przeprowadzi w tej sprawie głosowanie za pomocą urządzenia do liczenia głosów, wykorzystując funkcję tego urządzenia umożliwiającą dokonanie wyboru z listy. Przechodzimy do głosowania. (...) Przypominam, że Sejm ma wybrać czterech sędziów Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszej turze głosowania poseł może poprzeć maksymalnie czterech kandydatów. W przypadku niewybrania w pierwszej turze głosowania żadnego kandydata w myśl art. 4 ust. 4 regulaminu Sejmu przed kolejną turą głosowania zostanie usunięte z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Zgłoszone zostały kandydatury: pani Krystyny Pawłowicz, pana Stanisława Rymara, pana Piotra Tulei, pana Andrzeja Wróbla, pana Marka Tadeusza Zubika. Pomocnicza lista kandydatów została paniom i panom posłom wyłożona na ławy. Po rozpoczęciu głosowania lista w takiej kolejności zostanie umieszczona w czytniku urządzenia do liczenia głosów. Przypominam zasady głosowania przy użyciu urządzenia do liczenia głosów z wykorzystaniem funkcji umożliwiającej dokonanie wyboru z listy. Po rozpoczęciu głosowania na wyświetlaczu pojawi się pierwsza litera imienia i nazwisko pierwszego kandydata. Lista kandydatów ułożona jest w porządku alfabetycznym. Aby oddać głos na kandydata widniejącego aktualnie na wyświetlaczu, należy nacisnąć przycisk koloru zielonego, oznaczony również znakiem plus. Po oddaniu głosu na wszystkich wybranych kandydatów należy zatwierdzić swoją decyzję przez naciśnięcie przycisku oznaczonego kolorem białym. (...) Przypominam, że naciśnięcie białego przycisku jest równoznaczne z ostatecznym podjęciem decyzji. Rozpoczynamy głosowanie. (...) Przypominam paniom i panom posłom o naciśnięciu białego przycisku. (...) W głosowaniu udział wzięło 380 posłów. Większość bezwzględna wynosi 191. Większość bezwzględną, odpowiednio 348, 203 i 200 głosów, uzyskali kandydaci: pan Piotr Tuleja, pan Stanisław Rymar i pan Marek Tadeusz Zubik. Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów wybrał na sędziów Trybunału Konstytucyjnego pana Stanisława Rymara, pana Piotra Tuleję, pana Marka Tadeusza Zubika. Pani Krystyna Pawłowicz uzyskała 140 głosów, pan Andrzej Wróbel – 41. W związku z tym, iż w głosowaniu wymaganą bezwzględną liczbę głosów uzyskało trzech kandydatów, Sejm musi wybrać jeszcze jednego sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przystępujemy do kolejnej tury głosowania. Głosować będziemy nad kandydaturami pani Krystyny Pawłowicz oraz pana Andrzeja Wróbla. Proszę o przygotowanie urządzenia do kolejnej tury głosowania. Przypominam, że w tej turze można poprzeć tylko jedną kandydaturę. W przypadku zamiaru podjęcia decyzji o niepoparciu żadnej kandydatury, należy nacisnąć wyłącznie biały guzik. (...) Głosowało 379 osób. Większość bezwzględna wynosi 190. Pani Krystyna Pawłowicz otrzymała 142 głosy, pan Andrzej Wróbel – 35” (zob. Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 listopada 2010 r., s. 276-277).

4.3.7. Pięcioma odrębnymi uchwałami z dnia 8 października 2015 r. (M. P. poz. 1038, 1039, 1040, 1041 i 1042) na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r., Sejm wybrał, w odrębnych głosowaniach, na stanowiska sędziów TK Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego, Krzysztofa Ślebzaka, Bronisława Sitka i Andrzeja Sokalę.

W uchwałach określono początek kadencji poszczególnych osób. W przypadku Romana Hausera, Andrzeja Jakubeckiego, Krzysztofa Ślebzaka był to 7 listopada 2015 r., w przypadku Bronisława Sitka – 3 grudnia 2015 r., a w przypadku Andrzeja Sokali – 9 grudnia 2015 r.

Podczas posiedzenia, Marszałek Sejmu Małgorzata Kidawa-Błońska oznajmiła, że „Na podstawie art. 30 ust. 1 regulaminu Sejmu, w związku z art. 137 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Prezydium Sejmu zgłasza następujące kandydatury na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego: Romana Hausera w miejsce sędzi Marii Gintowt-Jankowicz, której kadencja upływa w dniu 6 listopada 2015 r.; Krzysztofa Ślebzaka w miejsce sędziego Wojciecha Hermelińskiego, którego kadencja upływa w dniu 6 listopada 2015 r.; Andrzeja Jakubeckiego w miejsce sędziego Marka Kotlinowskiego, którego kadencja upływa w dniu 6 listopada 2015 r.; Bronisława Sitka w miejsce sędziego Zbigniewa Cieślaka, którego kadencja upływa w dniu 2 grudnia 2015 r.; Andrzeja Jana Sokali w miejsce sędzi Teresy Liszcz, której kadencja upływa w dniu 8 grudnia 2015 r.

Sejm na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w związku z art. 26 ust. 1 oraz art. 31 regulaminu Sejmu, dokona wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne ze 102. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 października 2015 r., s. 80).

Dla porządku należy wskazać, że samo głosowanie w kontekście zasady indywidualnego wyboru przebiegało w następujący sposób: Marszałek Sejmu, po zaprezentowaniu przez poszczególnych posłów sylwetek kandydatów zarządziła przejście do głosowania i wyjaśniła, że Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów. Marszałek Sejmu zarządziła głosowanie: „Głosujemy nad kandydaturą pana Romana Hausera. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Romana Hausera na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 413 posłów. Większość bezwzględna – 207. Za było 274 posłów, przeciw – 137, 2 posłów się wstrzymało. Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Romana Hausera na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Głosujemy nad kandydaturą pana Krzysztofa Ślebzaka. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Krzysztofa Ślebzaka na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 420 posłów. Większość bezwzględna – 211. Za było 268 posłów, przeciw – 149, 3 posłów się wstrzymało.

Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Krzysztofa Ślebzaka na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Głosujemy nad kandydaturą pana Andrzeja Jakubeckiego. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Andrzeja Jakubeckiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 419 posłów. Większość bezwzględna – 210. Za było 272 posłów, przeciw – 146, 1 poseł się wstrzymał.

Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Andrzeja Jakubeckiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Głosujemy nad kandydaturą pana Bronisława Sitka. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Bronisława Sitka na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 418 posłów. Większość bezwzględna – 210. Za głosowało 244 posłów, przeciw – 167, 7 posłów się wstrzymało. Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Bronisława Sitka na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Głosujemy nad kandydaturą pana Andrzeja Jana Sokali. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Andrzeja Jana Sokali na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 418 posłów. Większość bezwzględna – 210. Za było 264 posłów, przeciw – 151, 3 posłów się wstrzymało. Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Andrzeja Jana Sokalę na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Ogłaszam 5-minutową przerwę. Bardzo dziękuję” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne ze 102. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji w dniu 8 października 2015 r., s. 84-85).

Procedura obsadzenia składu nie zakończyła się. 25 listopada 2015 r. Sejm wydał pięć uchwał w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zob. M. P. poz. 1131, 1132, 1133, 1134 i 1135).

4.3.8. Pięcioma odrębnymi uchwałami z dnia 2 grudnia 2015 r., na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji i art. 17 ust. 2 ustawy o TK z 2015 r. Sejm wybrał pięciu sędziów TK w osobach Henryka Ciocha (M. P. poz. 1182), Lecha Morawskiego (M. P. poz. 1183), Mariusza Muszyńskiego (M. P. poz. 1184), Julii Przyłębskiej (M. P. poz. 1185) i Piotra Pszczółkowskiego (M. P. poz. 1186). W uchwałach dotyczących wyboru Julii Przyłębskiej i Piotra Pszczółkowskiego określono początek ich kadencji. W uchwałach dotyczących wyboru pozostałych sędziów nie określono początku ich kadencji.

Przebieg głosowania wyglądał następująco: Marszałek Sejmu M. Kuchciński zwięźle przedstawił zasady głosowania:

„Sejm na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów. (...) Głosujemy nad kandydaturą pana Henryka Ciocha w miejsce sędzi Marii Gintowt-Jankowicz, której kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. (...) Głosowało 409 posłów. Większość bezwzględna wynosi 205. Za głos oddało 236 posłów, przeciw – 167, wstrzymało się 6 posłów. Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Henryka Ciocha na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. (...)

Głosujemy w tej chwili nad kandydaturą pana Lecha Morawskiego w miejsce sędziego Marka Kotlinowskiego (...) którego kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. (...) Głosowało 392 posłów. Większość bezwzględna – 197. Za głosowało 232 posłów, przeciw – 156 posłów, wstrzymało się 4 posłów. Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana prof. Lecha Morawskiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

(...) Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Mariusza Romana Muszyńskiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zechce podnieść rękę i nacisnąć przycisk. (...) Głosowało 410 posłów. Większość bezwzględna wynosi 206. Za głosowało 236 posłów, przeciw – 170, wstrzymało się 4 posłów. Stwierdzam, że Sejm większością głosów wybrał (...) Mariusza Romana Muszyńskiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. (...)

Przystępujemy do głosowania. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pani Julii Anny Przyłębskiej na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, proszę podnieść rękę i nacisnąć przycisk. Kto jest przeciw? (...) Kto się wstrzymał? Głosowało 407 posłów. Większość bezwzględna wynosi 204. Za głos oddało 234 posłów, przeciw – 166, wstrzymało się 7 posłów (...) Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów wybrał panią Julię Annę Przyłębską na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (...)

Przystępujemy do głosowania (...) Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Piotra Pszczółkowskiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, proszę podnieść rękę i nacisnąć przycisk (...) Kto jest przeciw? (...) Kto się wstrzymał? Głosowało 407

posłów. Większość bezwzględna wynosi 204. Za głos oddało 233, przeciw – 166, wstrzymało się 8 posłów (...) Stwierdzam, że Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Piotra Pszczółkowskiego na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 2 grudnia 2015 r., s. 26, s. 28, s. 31, s. 34, s.39, s. 42-43).

4.3.9. Trzema odrębnymi uchwałami z dnia 21 listopada 2019 r. (M. P. poz. 1132, poz. 1133, poz. 1134) na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji, art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1422) i art. 31 ust. 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm wybrał, w odrębnych głosowaniach, na stanowiska sędziów TK Krystynę Pawłowicz, Stanisława Piotrowicza i Jakuba Stelinę. Podczas posiedzenia, Marszałek Sejmu Elżbieta Witek oznajmiła, że „Przechodzimy do głosowania (...). Zgodnie z art. 26 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 1 regulaminu Sejmu, Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego bezwzględną większością głosów. Przystępujemy do głosowania w sprawie wyboru pani Krystyny Pawłowicz. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pani Krystyny Pawłowicz na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zechce podnieść rękę i nacisnąć przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 443 posłów. 230 było za, 213 – przeciw, nikt się nie wstrzymał. Sejm bezwzględną większością głosów wybrał panią Krystynę Pawłowicz na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przystępujemy do głosowania w sprawie wyboru pana Stanisława Piotrowicza (...). Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Stanisława Piotrowicza na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zechce podnieść rękę i nacisnąć przycisk. Głosowało 448 posłów. Za – 230, 218 – przeciw, nikt się nie wstrzymał. Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Stanisława Piotrowicza na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Przystępujemy do głosowania w sprawie wyboru pana Jakuba Steliny. Kto z pań i panów posłów jest za wyborem pana Jakuba Steliny na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, zechce podnieść rękę i nacisnąć przycisk. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Głosowało 450 posłów. 233 było za, 209 – przeciw, 8 się wstrzymało. Sejm bezwzględną większością głosów wybrał pana Jakuba Stelinę na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego.” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 1. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 21 listopada 2019 r., s. 253-254).

4.4. Analizując wybory sędziów TK przez Sejm, dokonane od momentu wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny doszedł do następujących wniosków.

4.4.1. Sejm pięciokrotnie wybierał sędziów TK, stosując odpowiednio, ale w tych przypadkach bez modyfikacji przewidzianej w Konstytucji, a stanowiącej o indywidualnym wyborze na stanowisko sędziego TK, przepisy regulaminu Sejmu dotyczące wyboru Marszałka Sejmu.

Treść przepisu stanowiącego o głosowaniu poprzez „wybór z listy” pozostawała niezmienna na przestrzeni tych sześciu głosowań od 1997 r. do 2010 r., a więc głosowań, co do których przepis ten zastosowano bez wspomnianej modyfikacji. Stanowił on, że „Jeżeli zgłoszono więcej niż jednego kandydata, a w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przed kolejnymi turami głosowania usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Jeżeli tę samą najmniejszą liczbę głosów uzyskało dwóch lub więcej kandydatów, przed kolejną turą głosowania usuwa się nazwiska tych kandydatów”. Nie można jednocześnie zarzucić niekonstytucyjności znajdującemu się w regulaminie Sejmu odesłaniu do stosowania w sposób odpowiedni wyżej wymienionego przepisu, gdyż w jego treści zawarto wyraz „odpowiednio”, a ponadto każdego z powyższych wyborów sędziów TK dokonywano na podstawie art. 194 ust. 1 Konstytucji, co znajduje swój wyraz w uchwale o wyborze na

stanowisko sędziów, *notabene* jednej uchwale w każdym z wyżej wskazanych przypadków wyboru większej niż dwójga liczby sędziów TK. Oba głosowania w 1997 r. odbywały się za pomocą urny do głosowania. Posłowie otrzymali listę z nazwiskami kandydatów na sędziów TK (kartę do głosowania), wybierali kandydatów, a następnie wrzucali listę do urny.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w toku głosowania 19 listopada 1997 r. Marszałek Sejmu oznajmił, że „[k]arty bez skreślenia lub nie podpisane będą nieważne”. W późniejszych latach, tj. w 2001 r., w 2006 r. i w 2010 r., głosowanie odbywało się za pomocą urządzenia do liczenia głosów, z wykorzystaniem funkcji tego urządzenia umożliwiającej dokonanie wyboru z listy. Wyboru dokonywano w dwóch etapach. Pierwszy – poprzez wybór nazwiska lub nazwisk z listy kandydatów (było to osobiste wytypowanie kandydatów przez posła), a następnie przez naciśnięcie białego przycisku co oznaczało oddanie głosu łącznie na kandydatów wytypowanych przez głosującego posła zgodnie z liczbą wakujących miejsc sędziowskich z grona wszystkich zgłoszonych kandydatów.

Warto podkreślić, że nawet jeśli procedura wymagała kolejnego naciśnięcia dwóch guzików (albo dwukrotnego naciśnięcia guzika), przez naciśnięcie pierwszego z nich dochodziło jedynie do typowania kandydatów zgodnie z liczbą wolnych miejsc z grupy wszystkich i stworzenia „koszyka z grupą kandydatów”. Dopiero w kolejnym etapie następowało jedno łączne głosowanie na wszystkie wytypowane przez siebie osoby. Naciśnięcie wyłącznie pierwszego guzika nie skutkowało oddaniem głosu w sprawie uchwały o wyborze sędziego TK. Było to jedynie działanie wstępne. Formalnym głosowaniem było naciśnięcie drugiego guzika odnoszące się do wszystkich wybranych kandydatów.

Wskazują na to m.in. wypowiedzi marszałków Sejmu. 13 listopada 2001 r. Marszałek Sejmu M. Borowski stwierdził, „(...) że naciśnięcie białego przycisku jest równoznaczne z ostatecznym podjęciem decyzji”. Podobnie Marszałek Sejmu M. Jurek 27 października 2006 r. stwierdził, że „(...) przycisk biały to jest funkcja wrzucenia do urny i to już zamyka głosowanie”. Marszałek Sejmu G. Schetyna stwierdził 26 listopada 2010 r., że „(...) naciśnięcie białego przycisku jest równoznaczne z ostatecznym podjęciem decyzji”. Warto jeszcze wskazać, że Marszałek Sejmu M. Borowski stwierdził 13 listopada 2001 r., że „(...) system do głosowania uniemożliwia oddanie głosu nieważnego, uniemożliwia oddanie głosu na liczbę kandydatów większą niż liczba stanowisk państwowych określonych w przepisach, a także zaznacza jako odrzucone kandydatury, na które nie oddano głosów”.

4.4.2. Podsumowując, przeprowadzone analizy potwierdzają, że uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału naruszyła art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 7 Konstytucji ze względu na niedochowanie konstytucyjnego wymogu indywidualności wyboru.

Wybór z 26 listopada 2010 r. nie miał charakteru indywidualnego w rozumieniu art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, gdyż ostateczna decyzja w sprawie tego wyboru była podejmowana łącznie w stosunku do trzech miejsc, które były do obsadzenia. Znalazło to wyraz w tytule uchwały, która nie mówi o „wyborach sędziów”, ale „wyborze sędziów”, co także świadczy o wyborze łącznym, a nie indywidualnym.

Jeśli przez wybór indywidualny rozumie się taki wybór, w którym każdy poseł może poprzeć tylko jednego kandydata lub nie poprzeć żadnego, a w procesie podejmowania uchwały z 26 listopada 2010 r. mieliśmy do czynienia tylko z jednym wyborem i możliwością jednoczesnego oddania głosów na trzech spośród pięciu kandydatów, to takiego działania nie można nazwać wyborem indywidualnym.

Z treści uchwały w sprawie wyboru nie wynikało, że wybór był indywidualny. Przeciwnie, uchwała w § 1 wskazała na wybór trzech osób na stanowiska sędziów Trybunału, a w kolejnym przepisie ustanowiła normę mówiącą o początku kadencji tych osób jako sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Tym ostatnim przepisem ustanowiła łączną kadencję

wszystkich wybranych osób. Ta okoliczność również powoduje, że przeprowadzony wybór nie może być uznany za indywidualny.

Wybór ten został więc przeprowadzony niezgodnie z wymogami Konstytucji.

4.5. Na marginesie niniejszej sprawy, Trybunał dostrzegł jeszcze jedną kwestię. Otóż zgłębiając materiały pogładowe i porównawcze w perspektywie historycznej, da się łatwo zauważyć, że pod rządami Konstytucji z 1997 r., w procedurze sprzecznej z wymogiem wyboru indywidualnego, o którym mowa w art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zostali wybrani także inni sędziowie Trybunału. Należy tu zwrócić uwagę na tryb podjęcia:

1) uchwały z dnia 5 listopada 1997 r. (M. P. Nr 82, poz. 789), którą Sejm dokonał wyboru sędziów Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, Marka Henryka Safjana i Mariana Zdyba,

2) uchwały z dnia 19 listopada 1997 r. (M. P. Nr 83, poz. 810), którą Sejm dokonał wyboru sędziów Wiesława Johanna, Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej i Andrzeja Mączyńskiego,

3) uchwały z dnia 13 listopada 2001 r. (M. P. Nr 42, poz. 672), którą Sejm dokonał wyboru sędziów Mariana Grzybowski, Marka Mazurkiewicza, Mirosława Wyrzykowski i Bohdana Zdziennickiego,

4) uchwały z dnia 27 października 2006 r. (M. P. Nr 80, poz. 792), którą Sejm dokonał wyboru Marii Gintowt-Jankowicz, Wojciecha Hermelińskiego i Marka Kotlinowskiego.

Osoby te pozostają obecnie jako sędziowie Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku.

W tym miejscu nasuwa się konstatacja, że powyższa sytuacja pokazuje racjonalność ustrojodawcy, który nie stworzył narzędzia kontroli funkcji kreacyjnej Sejmu, a więc nie wprowadził procedury umożliwiającej dokonywanie przez żadną z dwóch pozostałych władz – sądowniczą i wykonawczą – wzruszenia uchwał o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Nie dał także takiej możliwości samemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Przeprowadzenie takiego postępowania, czyli uznanie uchwał o wyborze wymienionych wyżej sędziów za niekonstytucyjne, a więc odmowa uznania ich za sędziów Trybunału, w szczególności po upływie znacznego czasu od podjęcia przez nich czynności orzeczniczych, doprowadziłoby do podważenia fundamentów konstytucyjnego porządku Rzeczypospolitej Polskiej po 1997 r. ze względu na wątpliwości co do skuteczności wydanych przez nich w ciągu tych lat orzeczeń. To z kolei miałoby negatywny wpływ na stabilność i jedność systemu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że podejmowanie działań w przedmiotowym zakresie musi też uwzględniać treść art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dla urzeczywistnienia dobra wspólnego konieczne jest zachowanie ciągłości ładu prawnego leżącego u podstaw kształtowania się ustroju organów państwa oraz należyta troska o zapewnienie ich funkcjonowania w taki sposób, aby nie zostały zniweczone elementy konieczne do jego funkcjonowania.

W związku z wyżej wskazaną perspektywą urzeczywistnia się także rola Prezydenta, który jako strażnik Konstytucji, umożliwiając złożenie ślubowania w swojej obecności osobie wybranej na stanowisko sędziego TK, powinien uczynić to jedynie mając pewność, że wybór został przeprowadzony zgodnie z Konstytucją.

Wymaga tego również rola instytucji ślubowania. Jak powiedział Trybunał w wyroku o sygn. K 34/15: „Ślubowanie składane wobec Prezydenta (...) nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym, nawiązującej do tradycyjnej inauguracji okresu urzędowania. Wydarzenie to pełni dwie istotne funkcje. Po pierwsze, jest publicznym przyrzeczeniem sędziego do zachowania się zgodnie z rotą składanego ślubowania. W ten sposób sędzia deklaruje osobistą odpowiedzialność za bezstronne i staranne wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z własnym sumieniem oraz poszanowaniem godności sprawowanego urzędu. Po drugie, złożenie ślubowania pozwala sędziemu rozpocząć urzędowanie,

czyli wykonywanie powierzonego mu mandatu. Te dwa istotne aspekty ślubowania świadczą o tym, że nie jest to wyłącznie podniosła uroczystość, lecz zdarzenie wywołujące konkretne skutki prawne. Z tego względu włączenie Prezydenta w odbieranie ślubowania od wybranych przez Sejm sędziów TK należy ulokować w sferze realizacji kompetencji głowy państwa”.

W ten sposób, będąc świadkiem ślubowania osoby wybranej na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent jest jednocześnie gwarantem praworządności wyboru.

5. Konkluzja.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że uchwały Sejmu o charakterze kreacyjnym, które nie spełniają kryterium normatywności, nie mogą podlegać jego ocenie w trybie art. 188 pkt 3 Konstytucji. Z tego względu – mimo dostrzeżonych naruszeń Konstytucji w procesie wyboru sędziów podczas wydawania uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r. umorzył postępowanie. Ustrojodawca nie upoważnił go bowiem, podobnie jak żadnego innego organu władzy publicznej, do weryfikacji prawidłowości wyboru sędziego TK, który objął swój urząd po złożeniu ślubowania wobec Prezydenta.

Na marginesie tych rozważań Trybunał jest też zmuszony zasygnalizować, że nie tylko w prawie polskim, ale też w wiążących Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych, w tym zarówno traktatach integracyjnych (TUE i TFUE), jak i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie ma podstaw prawnych ani procedur umożliwiających trybunałom powołanym na ich podstawie wzruszanie lub ocenianie procedury wyboru sędziów TK. Kompetencje przyznane zarówno Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka, jak i Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie dotyczą w żadnym kontekście możliwości ingerowania w kształt ustroju państwa polskiego.

Nie jest też możliwe rozstrzygnięcie tych kwestii na jakiegokolwiek drodze sądowej w prawie polskim. Przyznanie sądom możliwości weryfikacji wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego prowadziłyby do zachwiania lub wręcz naruszenia istotnych uprawnień Sejmu i Prezydenta wynikających z zasady podziału i równoważenia się władz, znajdującej umocowanie bezpośrednio w Konstytucji. Tego rodzaju procedura – gdyby miała istnieć – musiałaby zostać wprowadzona bezpośrednio do Konstytucji i wiązałaby się z przedefiniowaniem konstytucyjnych relacji między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską.

Ostateczna weryfikacja wyboru następuje na etapie ślubowania wobec Prezydenta osoby wybranej do pełnienia funkcji sędziego Trybunału. W ten sposób uwydatnia się rola Prezydenta jako „strażnika Konstytucji”.

Ze względu na powyżej przedstawione argumenty Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Leona Kieresa
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 marca 2020 r., sygn. akt U 1/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.; dalej: ustawa o organizacji TK), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia z 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17.

Uważam, że Trybunał Konstytucyjny trafnie uznał, że kwestionowana przez Prokuratora Generalnego (dalej: PG lub wnioskodawca) uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 93, poz. 1067; dalej: uchwała z 2010 r.) nie jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji, wobec czego nie może stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Popierając postanowienie o umorzeniu postępowania, nie mogę jednak przejść obojętnie obok stwierdzeń zawartych w jego uzasadnieniu, które wykraczają poza dopuszczalny zakres orzekania, są oparte na błędnej interpretacji przepisów i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz zawierają oceny, które sformułowano przez niewłaściwą weryfikację rzeczywistości.

Moje zastrzeżenia budzą w szczególności następujące okoliczności:

1. Zwłoka w rozpoznaniu sprawy.

Uzasadnienie analizowanego rozstrzygnięcia nie zawiera wyjaśnienia, dlaczego wniosek PG z 11 stycznia 2017 r. został rozpoznany dopiero po ponad trzech latach od jego wniesienia, pomimo oczywistego wpływu na bieżące funkcjonowanie TK (jest faktem powszechnie znanym, że zawisłość tej sprawy spowodowała, że jeden z sędziów objętych kwestionowaną ustawą przez trzy lata nie orzekał).

Opóźnienia tego nie można w żadnej mierze uzasadnić stopniem skomplikowania sprawy (nie jest ona wszak w ogóle rozpoznawana merytorycznie). Nie usprawiedliwia go także brak współpracy obowiązkowych uczestników postępowania (stanowisko Sejmu wpłynęło w rekordowo krótkim czasie, zaledwie miesiąc po złożeniu wniosku – już 8 lutego 2017 r.). Nie można także racjonalnie twierdzić, że w sprawie występuje nowy problem prawny – przedstawiona w postanowieniu definicja aktów normatywnych stanowi podsumowanie i utrwalenie dotychczasowego orzecznictwa TK, które było zastosowane *ad casum* do uchwał Sejmu w sprawie powołania sędziów TK w sprawie zakończonej postanowieniem z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1 (*nota bene* orzeczenie to zostało wydane w ciągu 34 dni od dnia wniesienia wniosku, pomimo licznych w okresie świąteczno-noworocznym dni wolnych). Uzasadnienie postanowienia nie zawiera istotnej wartości dodanej, a wskazywana w postanowieniu „niejednoznaczność” charakteru prawnego uchwał o wyborze sędziów TK (por. cz. II, pkt 1.7 uzasadnienia) nie została udowodniona (por. niżej).

W tym kontekście przypominam, że wielokrotnie zwracałem się wraz z niektórymi innymi sędziami TK do przewodniczącego składu orzekającego w tej sprawie o pilne jej rozpoznanie. Wnioski takie wielokrotnie składali także sędziowie, których legitymacja do orzekania została we wniosku podważona.

2. Podstawy umorzenia postępowania.

2.1. Trybunał Konstytucyjny trafnie uznał, że wniosek PG nie podlega rozpoznaniu merytorycznemu, ponieważ dotyczy aktu pozbawionego charakteru normatywnego. Uważam jednak, że w niniejszej sprawie występowały także inne przesłanki umorzenia postępowania.

2.2. Uzasadnienie postanowienia nie zawiera analizy, czy wniosek spełnia warunki formalne, wynikające z Konstytucji oraz ustawy o organizacji TK.

Moim zdaniem, wniosek PG nie zawiera obowiązkowej wykładni przedmiotu zaskarżenia (uchwały z 2010 r.), a tylko pismo zawierające wszystkie elementy wymienione w art. 47 ustawy o organizacji TK jest wnioskiem w rozumieniu tego przepisu i może sku-

teczne prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności. W poświęconej temu, wyraźnie wyodrębnionej części uzasadnienia swojego pisma (por. pkt 2.2, s. 5-6), wnioskodawca jedynie przytoczył treść uchwały oraz sformułował wobec niej zarzuty, nie dokonał natomiast interpretacji zawartych w niej sformułowań (co pozwoliłoby w prosty sposób obalić jego zastrzeżenia – por. niżej).

Podstawową wadą uzasadnienia wniosku jest całkowity brak argumentacji dotyczącej możliwości zakwalifikowania kwestionowanej uchwały z 2010 r. jako mieszczącej się w katalogu aktów normatywnych podlegających kontroli Trybunału Konstytucyjnego (por. art. 188 Konstytucji). Uważam, że było to konieczne co najmniej z następujących powodów:

Po pierwsze, uchwały Sejmu nie są wprost wymienione w tym przepisie, wobec czego możliwość ich badania przez Trybunał Konstytucyjny nie jest oczywista i musi być badana *ad casum* (por. trafne uwagi w cz. II, pkt 2 komentowanego postanowienia). Obowiązkiem wnioskodawcy było więc wykazanie, że kwestionowana przez niego uchwała ma przynajmniej w niektórych aspektach minimum normatywności, co pozwalałoby na jej kontrolę.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny już raz uznał, że uchwały w sprawie wyboru sędziego TK nie mieszczą się w zakresie jego kognicji (por. postanowienie o sygn. U 8/15), a koncepcja ta została jednoznacznie pozytywnie oceniona w doktrynie (por. niżej). Jest oczywiste, że – wnosząc o zbadanie zgodności z Konstytucją tego typu aktów – wnioskodawca powinien był przedstawić odpowiednio przekonujące kontrargumenty za dopuszczalnością orzekania. Tymczasem jedyne zawarte w uzasadnieniu wniosku odwołanie do postanowienia o sygn. U 8/15 to afirmujące przytoczenie cytatu z przedstawionego w tej sprawie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, z którym Prokurator Generalny w tej sprawie w pozostałym zakresie zresztą się nie zgadzał (por. s. 3, pkt 1.3 uzasadnienia).

Po trzecie, należy także zwrócić uwagę, że PG na potrzeby sprawy o sygn. U 8/15 przedstawił w piśmie z 16 grudnia 2015 r. jednoznaczne stanowisko o braku normatywności zakwestionowanych w tej sprawie uchwał Sejmu o braku mocy normatywnej oraz o wyborze sędziów TK. Wnosząc o umorzenie postępowania w tej sprawie z powodu niedopuszczalności wyrokowania, PG stwierdził, że „Punktem wyjścia do zajęcia stanowiska w przedmiotowej sprawie jest ocena charakteru zaskarżonych uchwał. Należy zauważyć bowiem, że zakwestionowane uchwały nie są aktami normatywnymi, lecz aktami stosowania prawa. Kompetencje kontrolne Trybunału Konstytucyjnego obejmują wyłącznie ocenę aktów normatywnych i nie rozciągają się na akty stosowania prawa, choćby wydawano je powołując się wprost na kwestionowane przepisy” (s. 4 stanowiska PG w sprawie o sygn. U 8/15). Wycofanie się z wyrażonego wcześniej poglądu przez ten sam urząd (a nawet – tego samo piastuna tego urzędu), bez najmniejszego nawet wyjaśnienia, nie zasługuje na aprobatę.

Z powyższych powodów uznałem, że niedopuszczalność orzekania zachodzi w niniejszej sprawie także z powodu niespełnienia przez wnioskodawcę wymogów wynikających z art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy o organizacji TK.

2.3. W związku z wpływem kadencji sędziów, których dotyczy kwestionowana uchwała, należałoby rozważyć, czy nie zachodzi dodatkowo jeszcze jedna podstawa niedopuszczalności orzekania – a mianowicie utrata mocy obowiązującej zaskarżonego aktu.

Akt wyboru sędziów TK jest aktem jednorazowym. Jego zasadnicze skutki (prawo i obowiązek orzekania) trwają do końca kadencji wybranych sędziów. Uchwała o wyborze sędziów TK jest później źródłem praw i obowiązków sędziów TK w stanie spoczynku, ale mają one charakter wtórny (w tym sensie, że – aby przejść w stan spoczynku – należy wcześniej być czynnym sędzią TK, choć niekoniecznie przez całą kadencję) i nie obejmują już istoty mandatu sędziowskiego (tj. orzekania).

Można więc argumentować, że kwestionowana uchwała się skonsumowała i utraciła moc obowiązującą w rozumieniu ustawy o organizacji TK. W wypadku spraw wszczętych

wnioskiem powinno to spowodować umorzenie postępowania (obecna ustawa o organizacji TK dopuszcza wyjątek jedynie w odniesieniu do skarg konstytucyjnych i to pod warunkiem, że orzekanie merytoryczne jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności – por. art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji TK). Dodatkową podstawą umorzenia postępowania (oprócz niedopuszczalności wydania wyroku z dwóch ustalonych wyżej przyczyn – art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji TK) byłby wówczas także art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji TK.

3. Konstrukcja i zakres uzasadnienia.

3.1. Moim zdaniem, uzasadnienie postanowienia w części merytorycznej powinno ograniczać się wyłącznie do przedstawienia motywów umorzenia postępowania, tj.:

– omówienia zakresu zaskarżenia wskazanego we wniosku oraz przyjętej przez Trybunał procedury kontroli (por. cz. II, pkt 1.1 i 1.8 uzasadnienia komentowanego postanowienia);

– omówienia orzecznictwa TK dotyczącego uchwał Sejmu, ze szczególnym uwzględnieniem postanowienia o sygn. U 8/15 (por. cz. II, pkt 2 uzasadnienia postanowienia – tekst należało uzupełnić o krótką wzmiankę o cz. III, pkt 6.7 uzasadnienia wyroku z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 185, odnoszącą się do oceny normatywności uchwał Sejmu z 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z 8 października 2015 r. dotyczących wyboru sędziów Trybunału przez Sejm VII kadencji, M. P. poz. 1131, 1132, 1133, 1134, 1135; dalej: uchwały o braku mocy prawnej);

– rekonstrukcji treści wzorca kontroli, z uwzględnieniem literatury oraz jego genezy (postanowienie nie zawiera tych elementów, a przedstawiona w nim interpretacja art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie jest prezentowana w doktrynie i nie ma podstaw w dokumentacji prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego; dalej: KK ZN; por. niżej);

– oceny na tym tle normatywności uchwały z 2010 r., stanowiącej przedmiot kontroli (por. cz. II, pkt 3 uzasadnienia komentowanego postanowienia), z uwzględnieniem przebiegu jej uchwalenia (por. cz. II, pkt 4.3.6 uzasadnienia).

Z aktualnego tekstu merytorycznej części postanowienia należało więc utrzymać nie więcej niż ok. 11 stron tekstu i dodać elementy wskazane wyżej.

3.2. Moim zdaniem, pozostałe rozważania, dominujące pod względem objętościowym i bardzo radykalne w warstwie merytorycznej (cz. II, pkt 1.2-1.7, pkt 4 – oprócz podpunktu 4.3.6 i pkt 5 – łącznie ok. 17 stron tekstu):

– nie wykazują związku z sentencją postanowienia (nie stanowią argumentów za umorzeniem postępowania, które zawarte są wyłącznie w cz. II, pkt 3 uzasadnienia) – wbrew wyrogom wynikającym z § 55 ust. 3 załącznika do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, M. P. poz. 767; dalej: regulamin TK: „Uzasadnienie orzeczenia Trybunału zawiera: 1) zwięzłe przedstawienie głównych argumentów wynikających ze stanowisk uczestników postępowania; 2) zwięzłe przedstawienie argumentów podniesionych podczas rozprawy, gdy wcześniej nie zostały wskazane w pismach w danym postępowaniu przed Trybunałem; 3) motywy i argumenty wydanego rozstrzygnięcia”);

– zawierają kategorię ocenę zaskarżonej regulacji, pomimo stwierdzonej wcześniej niedopuszczalności jej badania merytorycznego (por. cz. II, pkt 4.1. oraz 4.4.2 uzasadnienia), w rzeczywistości uzasadniają więc nie „wydane” przez Trybunał rozstrzygnięcie (o umorzeniu postępowania), jak tego wymaga § 55 ust. 3 regulaminu TK, lecz niedopusz-

czalne z powodów formalnych i niewydane przez Trybunał (nieistniejące) rozstrzygnięcie merytoryczne (o niekonstytucyjności zaskarżonej uchwały z 2010 r.);

– wykraczają poza dopuszczalny zakres rozpoznania sprawy (m.in. *explicite* stwierdzają niekonstytucyjność innych uchwał o wyborze sędziów TK niż zaskarżona uchwała z 2010 r.), pomimo dostrzegania związanych z tym zagrożeń stabilności i ciągłości funkcjonowania organów państwa (por. cz. II, pkt 4.5 uzasadnienia), podczas gdy przewidzianą prawnie formą wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat przepisów niebędących przedmiotem zaskarżenia jest postanowienie sygnalizujące wydawane na podstawie art. 35 ustawy o organizacji TK (w postanowieniu tym Trybunał zwraca zresztą uwagę organom prawodawczym na „uchylenia i luki w prawie”, które nie w każdym wypadku muszą polegać na hierarchicznej niezgodności przepisów prawa);

– zostały oparte na niepełnych ustaleniach faktycznych co do przebiegu procedury wyboru sędziów (z pominięciem materialnych elementów sposobu głosowania na kandydatów na sędziów TK – por. cz. II, pkt 4.3 uzasadnienia) oraz na błędnym rozumieniu wymogu „indywidualnego” wyboru sędziów TK przez Sejm, wynikającego z art. 194 ust. 1 Konstytucji (por. szczegółowo niżej);

– zawierają twierdzenia pozbawione podstawy prawnej, niemieszczące się w zakresie kognicji TK (por. szczegółowo niżej);

– negatywnie wpływają na spójność uzasadnienia (por. np. omówienie orzecznictwa TK dotyczącego uchwał Sejmu w dwóch oddzielnych punktach uzasadnienia – cz. II, pkt 1 i 2 uzasadnienia, przy czym nie jest jasne, z jakiego powodu „przed nawias” wyjęto omówienie wyroku o sygn. K 34/15 i z jakiego powodu orzeczeniu temu poświęcono tak dużo uwagi, skoro uchwały Sejmu o wyborze sędziów TK nie były w nim przedmiotem zaskarżenia; odmienne konkluzje co do spornego charakteru prawnego uchwał Sejmu w sprawie wyboru sędziów TK – cz. II, pkt 1.7 i 3 uzasadnienia; konkurencyjne wykładnie pojęcia „indywidualnego” wyboru sędziów TK przez Sejm – cz. II, pkt 4.2 i pkt 4.4.2 uzasadnienia).

Dysproporcja między właściwym uzasadnieniem postanowienia i wymienionymi wyżej dodatkowymi uwagami jest potęgowana przez objętość i stopień szczegółowości wskazanych wyżej kontrowersyjnych elementów uzasadnienia oraz bardzo stanowczy ton wyrażanych w nim ocen.

4. Wybrane merytoryczne tezy uzasadnienia.

Moje zastrzeżenia, a niekiedy zdecydowany sprzeciw, budziły zwłaszcza następujące stwierdzenia:

4.1. Ocena postanowienia o sygn. U 8/15 (cz. II, pkt 1.3 uzasadnienia).

Nie zgadzam się z zawartym w uzasadnieniu postanowienia zarzutem, że w uzasadnieniu postanowienia o sygn. U 8/15 zawarto nierzetelne („nieprawdziwe”) odwołanie do wspomnianego już wyroku o sygn. sygn. K 34/15 (por. cz. II, pkt 1.3 uzasadnienia).

Jeżeli dobrze rozumiem (nie wynika to bowiem wprost z analizowanego fragmentu tekstu, który nie zawiera cytatów ani nie wskazuje właściwych części komentowanych orzeczeń), odnosi się on do następujących fragmentów uzasadnień obydwu orzeczeń:

– „uchwały z 25 listopada 2015 r. [uchwały o braku mocy prawnej] 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” (cz. III, pkt 6.7 uzasadnienia wyroku o sygn. K 34/15);

– „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: «[tu przytoczono powyższy cytat z uzasadnienia wyroku o sygn. K 34/15, bez żadnej redakcji i skrótów]». 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” (cz. II, pkt 4.1 uzasadnienia postanowienia o sygn. U 8/15).

Porównanie tych tekstów wyraźnie wskazuje, że w uzasadnieniu postanowienia o sygn. U 8/15 nie doszło do żadnej manipulacji tezami uzasadnienia wyroku o sygn. K 34/15, ale przeciwnie – wyraźnie oddzielono w nim stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu powołanego wyroku oraz ich późniejszą, dokonaną w postanowieniu o sygn. U 8/15, ocenę.

Cytowanemu fragmentowi postanowienia o sygn. U 8/15 nie można także postawić żadnych zarzutów merytorycznych. Jest oczywiste, że skoro w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 34/15 Trybunał uznał *expressis verbis* uchwały o braku mocy prawnej za „akty prawne o charakterze wewnętrznym, mające cechy częściowo oświadczenia, częściowo zaś rezolucji, (...) które nie wpłynęły (...) na moc prawną uchwał (...) w sprawie wyboru sędziów Trybunału” (por. cz. III, pkt 6.7 uzasadnienia wyroku), to uprawnione było zakwalifikowanie ich w postanowieniu o sygn. U 8/15 jako „uchwał nieprawotwórczych”, aktów „prawnie niewiążących” i niebędących „aktami normatywnymi” (cz. II, pkt 4.1 uzasadnienia postanowienia o sygn. U 8/15). Ocena zawarta w omawianym postanowieniu poprawnie podsumowywała tezy wyroku o sygn. K 34/15, nie dokonała deformacji czy nadinterpretacji tych ustaleń.

Trudno mi przy tym wyobrazić sobie, że poważny zarzut nierzetelności postanowienia o sygn. U 8/15 wynikał z tak błahego powodu, że zawarte w nim odwołanie do wyroku o sygn. K 34/15 miało (w sposób typowy dla praktyki TK) charakter ogólny, tzn. nie wskazywało wprost, że pogląd o braku normatywności uchwał o braku mocy prawnej został wyrażony w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 34/15, a nie w jego sentencji. W sposób oczywisty wynikało to jednak z całości redakcji powołanego cytatu, który ewidentnie (z powodu zawartych w nim sformułowań) nie mógł być częścią sentencji wyroku o sygn. K 34/15. Postanowienie o sygn. U 8/15 nie zawierało żadnych wypowiedzi świadczących o traktowaniu tych ustaleń jako posiadających „moc powszechnie obowiązującą” i „ostatecznych” na równi z sentencją wyroku TK (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji).

4.2. Ocena wyroku o sygn. K 34/15 (cz. II, pkt 1.3 uzasadnienia).

Jako członek składu orzekającego i współsprawozdawca w sprawie o sygn. K 34/15 nie mogę zgodzić się z dokonaną w postanowieniu oceną sentencji tego wyroku. Mój stanowczy sprzeciw budzi w szczególności twierdzenie, że Trybunał, orzekając o art. 137 ustawy

z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), „wykroczył poza swoją kompetencję”, ponieważ wypowiedział się „o faktach ze sfery stosowania prawa” (cz. II, pkt 1.3 *in fine* uzasadnienia).

Po pierwsze, tego typu stwierdzenia w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego (i w wypowiedziach innych organów państwa) powinny zostać uzasadnione merytorycznie w sposób pogłębiony. Nie znajdują tej wartości w uzasadnieniu postanowienia. Uważam, że wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji). W obecnym stanie prawnym nie są przewidziane mechanizmy weryfikacji ich zgodności z prawem. W szczególności uprawnień takich nie ma ani organ dokonujący publikacji orzeczeń (w obecnym stanie prawnym: Prezes Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji – por. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), ani sam Trybunał Konstytucyjny. W tym kontekście należy zauważyć, że także odstępianie od poglądu prawnego wyrażonego przez pełny skład TK we wcześniejszym orzeczeniu pełnoskładowym (por. art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o organizacji TK) nie pociąga za sobą stwierdzenia nieważności kontestowanego orzeczenia ani nawet symbolicznego jego usunięcia z Dziennika Ustaw czy bazy orzecznictwa TK.

Po drugie, komentowana teza jest także wynikiem dokonanej przez Trybunał analizy sentencji wyroku o sygn. K 34/15, której nie podzielam.

Zarzucana „indywidualność i konkretność” pkt 8 lit. b i c sentencji tego orzeczenia jest pozorna. Wynika ona bezpośrednio z treści zaskarżonego przepisu, który miał charakter przejściowy i odnosił się wyłącznie do sędziów Trybunału kończących kadencję w 2015 r. (art. 137 ustawy o TK z 2015 r. brzmiał następująco: „W przypadku sędziów Trybunału, których kadencja upływa w roku 2015, termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy” – podkreślono to wyraźnie w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 34/15 – por. cz. III, pkt 12). Z tego właśnie powodu Trybunał nie zastosował proponowanej wówczas przez Prokuratora Generalnego ogólniejszej formuły „w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału Konstytucyjnego i jego wyboru w miejsce sędziego, którego kadencja upływa w czasie następnej kadencji Sejmu”.

Potwierdza to także porównanie treści art. 137 ustawy o TK z 2015 r. oraz pkt 8 lit. b i c sentencji wyroku TK. Wskazanie w sentencji wyroku konkretnych dat końca kadencji sędziów TK (znanych od momentu objęcia przez nich urzędu – czyli od 9 lat – i mających w dniu wydania wyroku charakter faktów pewnych, znanych Trybunałowi z urzędu), wyczerpujących całkowity zakres przedmiotowy art. 137 ustawy o TK z 2015 r., wynikało z konieczności zakresowego zróżnicowania oceny konstytucyjności badanego przepisu oraz możliwie precyzyjnego określenia skutków wyroku (por. cz. III, pkt 12 uzasadnienia wyroku o sygn. K 34/15). Tego typu orzeczenia występują w praktyce Trybunału Konstytucyjnego, tyle tylko że zazwyczaj „podzielona” ocena konstytucyjności odnosi się do zakresów przedmiotowych lub podmiotowych badanych przepisów (por. np. pkt 3 wyroku pełnego składu TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 141: „art. 23 ust. 4 (...) a) w zakresie, w jakim upoważnia (...), jest niezgodny z art. 87 ust. 1 (...) Konstytucji, b) w pozostałym zakresie jest zgodny z art. 87 ust. 1 (...) Konstytucji”), a nie zakresów czasowych.

Uzupełniająco można wskazać, że wyrok o sygn. K 34/15 w części dotyczącej art. 137 ustawy o TK z 2015 r. wzbudził zastrzeżenia niektórych przedstawicieli doktryny. Nie odnosiły się one jednak do rzekomo konkretnego i indywidualnego charakteru sentencji tego wyroku (jej sformułowania z odwołaniem do konkretnych dat końca kadencji sędziów TK), lecz dotyczyły ogólniejszego problemu dopuszczalności orzekania o przepisach jednorazowych i skonsumowanych oraz skuteczności wyroków zakresowych (por. np. M. Wiącek, *Glosa do*

wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2016, s. 128-131; B. Banaszak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 34/15)*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2016, s. 117-123; A. Dziadzio, *Quis custodiet custodes ipsos? Trybunał Konstytucyjny jako (nie) obiektywny strażnik konstytucji. Uwagi na kanwie orzeczenia K 34/15 Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 2015 roku*, „Forum Prawnicze” nr 5/2015, s. 23-24).

4.3. „Niejednoznaczność” kwestii normatywności uchwał Sejmu o powołaniu sędziów TK (cz. II, pkt 1.7 uzasadnienia).

Uważam, że nie ma dostatecznych podstaw, aby uznać, że ocena charakteru prawnego uchwał Sejmu o powołaniu sędziów TK jest podstawą jakichkolwiek sporów czy wątpliwości (por. cz. II, pkt 1.7 uzasadnienia).

Po pierwsze, dotychczas tego typu uchwały stanowiły przedmiot zaskarżenia w postępowaniu przed TK tylko w jednej sprawie (zakończony postanowieniem o sygn. U 8/15), w której Trybunał zdecydowanie wypowiedział się przeciwko normatywnemu charakterowi tego typu aktów (por. konkluzja zawarta w cz. II, pkt 4.2 uzasadnienia tego postanowienia). Pogląd taki przedstawił wówczas także Prokurator Generalny (czyli wnioskodawca w niniejszej sprawie) oraz Sejm, a odmienne stanowisko zajął jedynie Rzecznik Praw Obywatelskich (przedstawiona przez niego wówczas argumentacja nie jest jednak adekwatna w odniesieniu do uchwały z 2010 r., ponieważ opierała się na założeniu, że uchwały kwestionowane w sprawie o sygn. U 8/15 poszerzają określony konstytucyjnie skład TK z 15 do 18 sędziów i z tego powodu te uchwały – wyjątkowo – mają charakter normatywny). Postanowienie o sygn. U 8/15 zapadło przy trzech zdaniach odrębnych. Prezentowały one opinię mniejszości (samo postanowienie zostało wydane w pełnym składzie TK), stanowiąc wyraz niezawisłości i niezależności sędziów TK.

Po drugie, także w odniesieniu do oceny normatywności innych uchwał Sejmu trudno mówić o rozbieżności w orzecznictwie, zwłaszcza wydanym pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji. Orzecznictwo podlegało ewolucji i wykazywało raczej pewne wahania niż poważne rozbieżności, a zostało usystematyzowane, zaktualizowane i doprecyzowane w pełnoskładowym postanowieniu o sygn. U 8/15 (por. zwłaszcza cz. II, pkt 3.1 i 3.2 uzasadnienia postanowienia). Postanowienie w niniejszej sprawie wykorzystuje ustalenia zawarte w tym orzeczeniu i nie zawiera żadnych nowych kryteriów oceny normatywności uchwał Sejmu.

Po trzecie, jednolite jest także stanowisko doktryny, w której prezentowane są wyłączenie poglądy przeciwne uznaniu aktów wyboru sędziów TK za akty normatywne podlegające kontroli Trybunału Konstytucyjnego (por. P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności uchwał Sejmu (uwagi na marginesie postanowienia TK w sprawie U 8/15)*, „Państwo i Prawo” nr 7/2016, s. 51 i 64; B. Skwara, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2016 r. (sygn. akt U 8/15)*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2016, s. 158; D. Knaga, *Glosa do postanowienia TK z 7.01.2016 r., U 8/15 (konstytucyjność uchwał Sejmu dotyczących sędziów TK)*, „Państwo i Prawo” nr 2/2018, s. 137). Przyznano to także w uzasadnieniu postanowienia (uwzględniającym dwie pierwsze pozycje literatury: por. cz. II, pkt 3, przedostatni akapit uzasadnienia) – co podważyło stawianą w jego wcześniejszej części tezę o sprawnym charakterze tego zagadnienia.

4.4. Pojęcie „indywidualny” wybór sędziego TK przez Sejm w rozumieniu art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (cz. II, pkt 4.2 i 4.4.2 uzasadnienia).

4.4.1. W uzasadnieniu postanowienia zaprezentowano dwie (tożsame? alternatywne?) koncepcje wykładni pojęcia „indywidualny” wybór sędziego TK przez Sejm w rozumieniu art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Po pierwsze, wyrażono aprobatę poglądu wnioskodawcy, że „indywidualny charakter wyboru sędziego TK musi się przejawiać w dwóch płaszczyznach: 1) w procedurze podejmowania uchwały w sprawie wyboru (tzn. muszą się odbyć głosowania odrębnie na każde ze zwalnianych stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym); 2) z treści uchwały w sprawie wyboru musi wynikać, że wybór był indywidualny, a nie łączny” (cz. II, pkt 4.2 uzasadnienia).

Po drugie, przyjęto założenie, że „przez wybór indywidualny rozumie się taki wybór, w którym każdy poseł może poprzeć tylko jednego kandydata lub nie poprzeć żadnego” (por. cz. II, pkt 4.4.2 uzasadnienia).

4.4.2. Ocenę trafności powyższych poglądów należałoby rozpocząć od przytoczenia art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji w całości: „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą”.

Z redakcji tego przepisu oraz jego miejsca w ustawie zasadniczej wyraźnie wynika, że jego celem nie było wskazanie szczegółowej metody wyboru sędziów TK, ani tym bardziej techniki głosowania czy przekładania wyników głosowania na tytuł lub tekst uchwały Sejmu. Podstawowe *ratio legis* art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji w zakresie relewantnym dla niniejszej sprawy stanowiło określenie organu uprawnionego do kreowania składu personalnego Trybunału („przez Sejm”) oraz ogólnego trybu jego działania („wybieranych indywidualnie”). Pośrednio przepis ten determinował jednak także charakter kadencji sędziego TK – jako określonej w czasie (9 lat) i niezależnej od kadencji innych sędziów (w konsekwencji indywidualnego wyboru), nawet tych wybranych tego samego dnia.

Jak wynika z dokumentacji prac KK ZN, sformułowania zawarte obecnie w art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (przejęte bez zmian z art. 174 ust. 1 projektu jednolitego Konstytucji) rozumiano przede wszystkim jako zerwanie z dotychczasowymi zasadami wybierania sędziów TK, polegającymi na:

- odnawianiu co cztery lata połowy składu TK (liczącego do 1997 r. dwunastu sędziów – por. art. 13 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 22, poz. 98, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1985 r.; unormowania te od 28 listopada 1991 r. zostały oznaczone jako art. 15 ust. 1 i 4 ustawy o TK z 1985 r.);

- kontynuowaniu kadencji poprzednika przez sędziego wybranego na miejsce sędziego, który został odwołany lub zmarł przed upływem kadencji (por. art. 13 ust. 4 – a od 28 listopada 1991 r. – art. 15 ust. 4 ustawy o TK z 1985 r.) oraz

- co do zasady łącznym wyborze sędziów rozpoczynających kadencję w danym okresie (por. art. 25 ust. 2 zdanie pierwsze uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 26, poz. 185, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu, w brzmieniu obowiązującym do 16 października 1997 r.: „Wybór członków Trybunału Konstytucyjnego odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej”).

Chodziło więc nie tylko o przyznanie poszczególnym sędziom TK odrębnych, dziewięcioletnich kadencji, lecz również o likwidację głosowania *en bloc* i związanego z tym determinowania znacznej liczby sędziów TK przez jeden skład Sejmu. O takich intencjach ustrojodawcy dobitnie świadczą następujące wypowiedzi podczas posiedzenia KK ZN 26 września 1995 r.:

- ekspert KK ZN prof. Piotr Winczorek: „Użyty w art. 174 ust. 1 zwrot «wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą» oznacza, że skład Trybunału Konstytucyjnego nie jest wybierany na określoną kadencję, tylko że każdy sędzia tego Trybunału jest wybierany oddzielnie. Nie głosuje się na listę sędziów, tylko oddzielnie na każdego z kandydatów. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mają swoje odrębne, 9-letnie kadencje. Natomiast nie może być mowy o kadencji całego składu Trybunału

Konstytucyjnego ani o kadencji jego części, jak to ma miejsce obecnie. Takie rozwiązanie jest pewną nowością”;

– prezes TK A. Zoll: „Uważam za bardzo ważne to, żeby sędziowie ci [sędziowie TK] byli wybierani indywidualnie, a nie tak, jak jest teraz. Kadencja nie powinna się kończyć jednocześnie dla połowy składu jak obecnie. Każdy sędzia Trybunału Konstytucyjnego powinien być wybierany indywidualnie na 9 lat. To prowadziłoby do wyboru co najwyżej jednego lub dwóch sędziów jednocześnie” (Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr 25/1996, s. 12).

W doktrynie pojęcie indywidualnego wyboru do składu Trybunału rozumiane jest przede wszystkim w ten sposób, że każdy kandydat musi otrzymać ustawowo określoną większość głosów, a nie jest dopuszczalne głosowanie na listy kandydatów (np. L. Garlicki, uwagi do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 5; M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 83, A. Mączyński, J. Podkowiak, uwagi do art. 194, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 12, Legalis; B. Naleziński, uwagi do art. 194, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Lex). Zaznacza się równocześnie, że „o naruszeniu zasady indywidualnego wyboru nie można natomiast mówić, gdy Sejm na jednym posiedzeniu dokonuje obsadzenia kilku zwalniających się stanowisk sędziowskich, o ile nad każdą kandydaturą przeprowadzane jest odrębne głosowanie” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*).

4.4.3. Już *prima facie* jest oczywiste, że zaprezentowana w uzasadnieniu postanowienia koncepcja rozumienia „indywidualnego” wyboru sędziów TK abstrahuje od zakładanej od początku przez ustrojodawcę i dostrzeganej w literaturze istoty art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Moim zdaniem, polega ona na tym, że w wypadku konieczności obsadzenia kilku mandatów sędziowskich, posłowie powinni mieć możliwość odrębnej i niezależnej oceny każdego kandydata (tj. poparcia niektórych zgłoszonych osób i odmowy poparcia innych). Wykluczone są więc wszystkie metody i techniki głosowania, które nakładają obowiązek jednolitego głosowania na dwóch lub więcej kandydatów (a więc zakładają w pewnym sensie związany charakter decyzji w odniesieniu do kilku osób).

Głosowanie takie określa się w literaturze przedmiotu mianem głosowania łącznego (*en bloc*). W obecnym stanie prawnym wybór łączny jest zasadą na przykład w wypadku wyboru sekretarza Sejmu, członków Trybunału Stanu, członków Rady Polityki Pieniężnej i posłów-członków Krajowej Rady Sądownictwa (por. art. 6 ust. 3 i art. 26 ust. 2 regulaminu Sejmu). Jego zewnętrznym przejawem jest przeprowadzenie jednego, wspólnego głosowania, którego rezultat odnosi się w takim samym stopniu do każdej wybranej osoby. Przykładami mogą być uchwały podjęte w aktualnej kadencji Sejmu:

– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie wyboru sekretarza Sejmu (niepublikowana w M. P.);

– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie wyboru Trybunału Stanu (M. P. poz. 1137);

– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2019 r. w sprawie wyboru posłów członków Krajowej Rady Sądownictwa (M. P. poz. 1136; kadencja aktualnych członków Rady Polityki Pieniężnej powołanych przez Sejm upływa w 2022 r.).

Nie należy tego mylić z sytuacją, kiedy oddzielnie poddawani głosowaniu kandydaci na kilka równorzędnych stanowisk w organie kolegialnym otrzymują tę samą liczbę głosów (sam fakt osiągnięcia takiego samego wyniku nie oznacza jeszcze, że głosowanie przebiegło w sposób łączny).

4.4.4. Moim zdaniem, tak rozumiane wymogi art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji mogą w praktyce być realizowane w różny sposób.

Zgadzam się z wnioskodawcą, że modelem optymalnym w wypadku konieczności obsadzenia kilku wakatów w Trybunale Konstytucyjnym byłoby przeprowadzanie głosowania oddzielnie nad każdą kandydaturą i ujmowanie wyników każdego głosowania w oddzielnej uchwale. Indywidualność wyboru sędziów TK jest wówczas bezdyskusyjna i już *prima facie* nie wymaga szczegółowego badania, a odrębne podstawy prawne wyboru mogą okazać się także istotne w wypadku zaistnienia przeszkód dla złożenia ślubowania. Po wydaniu niniejszego postanowienia powinno to stać się zasadą kierunkową dla kolejnych wyborów sędziów TK (wskazana byłaby jej kodyfikacja w regulaminie Sejmu).

Uważam jednak, że w ramach zakreślonych przez art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji mogą mieścić się także inne rozwiązania – pod warunkiem, że nie polegają one na łącznym wyborze sędziów TK w przedstawionym wyżej rozumieniu. Jako przykład można wskazać zakwestionowaną w niniejszym postanowieniu uchwałę z 2010 r. (por. niżej).

4.5. Ocena zgodności uchwały z 2010 r. z art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (cz. II pkt 4.4.2 uzasadnienia).

4.5.1. W uzasadnieniu postanowienia wskazano trzy argumenty za brakiem indywidualności kadencji sędziów TK S. Rymara, P. Tulei oraz M. Zubika:

– technika głosowania za pomocą systemu elektronicznego, polegająca na tym, że posłowie najpierw przez naciśnięcie przycisku wypowiadali się indywidualnie o każdym z kandydatów (udzielając mu poparcia lub nie), a następnie potwierdzali tak stworzoną osobistą (odrębną dla każdego posła) listę kandydatów przez naciśnięcie innego przycisku (por. cz. II, pkt 4.3.6, pkt 4.4.1 i pkt 4.4.2 uzasadnienia);

– tytuł uchwały: o „wyborze” sędziów TK (w liczbie pojedynczej), zamiast „o wyborach” sędziów TK (w liczbie mnogiej – por. cz. II, pkt 4.4.2 uzasadnienia);

– łączne wskazanie w treści uchwały początku kadencji wszystkich wybranych sędziów (cz. II, pkt 4.4.2 uzasadnienia).

4.5.2. Nie mam żadnych wątpliwości, że sędziowie, których dotyczy uchwała z 2010 r. (S. Rymar, P. Tuleja oraz M. Zubik), zostali wybrani w sposób indywidualny w rozumieniu art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Potwierdzają to wszystkie dostępne na stronach internetowych Sejmu materiały dokumentujące proces głosowania (w tym w szczególności Sprawozdanie Stenograficzne z 78. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26 listopada 2010 r., s. 276-277; dalej: stenogram oraz wyniki głosowania imiennego nr 108 podczas 78. posiedzenia Sejmu 26 listopada 2010 r.; dalej: wyniki – www.sejm.gov.pl).

Zastosowana w tych wyborach technika głosowania była elektronicznym odpowiednikiem głosowania tradycyjnego, w którym najpierw wskazuje się wybranych kandydatów na liście (pierwszy przycisk – zielony, oznaczony znakiem +), a następnie głos wrzuca się do urny, co powoduje jego ostateczność (drugi przycisk – biały – por. stenogram, *op. cit.*). Druga faza oddawania głosów polegała na zatwierdzeniu wcześniej dokonanego, autonomicznego wyboru i równocześnie zamykała też możliwość zmiany zdania co do wcześniej wyrażonej oceny (pozytywnej lub negatywnej) poszczególnych kandydatów.

W żadnym wypadku nie ograniczała ona posłów pod względem możliwości odrębnej oceny każdej kandydatury – każdy poseł mógł poprzeć jednego, dwóch, trzech lub czterech kandydatów (bo tyle było wówczas mandatów do obsadzenia) albo też nie poprzeć żadnego (tak uczyniło wówczas trzech posłów – por. wyniki). Decyzja w sprawie danej kandydatury w żaden sposób nie determinowała decyzji w sprawie pozostałych kandydatur – poseł ani nie był zobowiązany do ich poparcia, ani do odrzucenia. Nie było też technicznej możliwości, aby na liście kandydatów zatwierdzanej ostatecznie białym przyciskiem znalazła się osoba, której dany poseł wcześniej nie wskazał.

O fakcie indywidualnego wyboru sędziów TK dobitnie i jednoznacznie świadczą wyniki głosowania, które mają formę tabeli z nazwiskami kandydatów na sędziów TK w po-

rzędu alfabetycznym w kolumnach i oddzielnymi decyzjami posłów co do każdej kandydatury (za/przeciw) w wierszach.

Dodatkowo można wskazać, że każdy kandydat w tym głosowaniu otrzymał inną liczbę głosów. Wyniki pierwszej tury były następujące: P. Tuleja – 348 głosów, S. Rymar – 203 głosy, M. Zubik – 200 głosów, K. Pawłowicz – 140 głosów; A. Wróbel – 41 głosów. W drugiej turze K. Pawłowicz otrzymała 142 głosy, a A. Wróbel – 35 głosów (por. stenogram, s. 277). W tym kontekście trzeba powtórzyć, że nawet gdyby niektórzy z nich otrzymali taką samą liczbę głosów w głosowaniu przeprowadzonym na powyższych zasadach, nadal byłby to wybór indywidualny.

4.5.3. Wobec powyższych okoliczności rozwiązania zastosowane w treści uchwały z 2010 r., wskazane w uzasadnieniu postanowienia jako dowód na niekonstytucyjność omawianego aktu, należy potraktować jedynie jako wyraz przekonania Sejmu, że w jednej uchwale można podsumować wyniki wyborów kilku sędziów TK, którzy zostali wybrani podczas tego samego posiedzenia i których kadencja rozpoczyna się w tym samym dniu. Rozwiązanie to nie jest wprawdzie najszcześniejsze (nie rekomendowałbym jego stosowania w przyszłości z powodów wskazanych wyżej), ale nie zmienia faktu, że sam wybór sędziów TK S. Rymara, P. Tulei oraz M. Zubika niewątpliwie nastąpił w sposób indywidualny, jak tego wymaga art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odnosnie do samego tytułu uchwały z 2010 r., to należy zwrócić uwagę, że zastosowane w niej sformułowanie „o wyborze sędziów TK” miało zapewne akcentować fakt, że uchwała dotyczy czynności dokonanej (jednorazowego aktu stosowania prawa, polegającego na wykonaniu przez Sejm jego funkcji kreacyjnej). Alternatywnie proponowany w uzasadnieniu postanowienia tytuł „o wyborach sędziów TK” (por. cz. II, pkt 4.4.2 uzasadnienia) mógłby sprawiać mylne wrażenie, że uchwała ma charakter perspektywny, generalny i abstrakcyjny (zawiera na przykład jakiś regulamin wyborów sędziów TK obowiązujący *erga omnes*).

Jeżeli zaś chodzi o wspólne określenie w uchwale z 2010 r. początku kadencji wybranych sędziów TK, to sformułowanie to nie może w żaden sposób wyłączać przesądzonej w art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji indywidualności kadencji sędziów TK. Z punktu widzenia logiki formalnej, ma ono takie same skutki, jakie miałyby trzy oddzielne zdania, wyznaczające na ten sam dzień początek każdego z wybranych sędziów. W oczywisty sposób powodem takiej redakcji wskazanego elementu uchwały z 2010 r. było dążenie do zwięzłości tekstu. Nie chodziło o zamiar modyfikacji konstytucyjnych elementów statusu sędziego TK za pomocą aktu niższej rangi.

Moim zdaniem, całkowicie chybiony jest argument podnoszony przez wnioskodawcę (a pominięty w uzasadnieniu postanowienia), że w wypadku głosowania na listę kandydatów nie wiadomo, która osoba wybrana na sędziego TK ma być następcą którego odchodzącego sędziego TK. Byłoby to istotne tylko wtedy, gdyby kadencje sędziów TK wybieranych podczas tego samego posiedzenia Sejmu się różniły pod względem długości lub skutków prawnych. Miałyby to więc znaczenie na przykład, gdyby pod rządami obecnej Konstytucji utrzymana została zasada, że osoba wybrana na miejsce opróżnione przed końcem pełnej kadencji nie ma prawa do zasiadania w TK przez 8 (od 1997 r. – 9) lat, lecz kontynuuje mandat poprzednika (por. wspomniany już art. 13 ust. 4 – a od 28 listopada 1991 r. – art. 15 ust. 4 ustawy o TK z 1985 r.), albo gdyby przepisy przewidywały wybór przez Sejm sędziów TK o szczególnym statusie (np. następców Prezesa i Wiceprezesa TK).

Dopatrywanie się we wskazanych elementach uchwały z 2010 r. jakiegoś „drugiego dna”, mającego przełamywać fakt indywidualnego wyboru sędziów TK, jest sprzeczne z założeniem racjonalności ustawodawcy. Taka myśl nie ma także potwierdzenia w dokumentacji procesu legislacyjnego – posłowie nie dyskutowali szczegółowo o tytule i treści uchwały z 2010 r., przyjmując zapewne *implicite*, że jej cele i zakres w świetle dotychczasowej ponad

dwudziestoletniej praktyki wybierania sędziów TK według zasad przewidzianych w obecnej Konstytucji są jasne.

4.5.4. Z podobnych powodów za zgodne z art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji uważam inne uchwały o wyborze sędziów TK, których prawidłowość została podważona w cz. II, pkt 4.5 uzasadnienia, tj.:

– uchwałę z dnia 5 listopada 1997 r. (M. P. Nr 82, poz. 789), którą Sejm dokonał wyboru sędziów Teresy Dębowskiej-Romanowskiej, Marka Henryka Safjana i Mariana Zdyba,

– uchwałę z dnia 19 listopada 1997 r. (M. P. Nr 83, poz. 810), którą Sejm dokonał wyboru sędziów Wiesława Johanna, Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej i Andrzeja Mączynskiego,

– uchwałę z dnia 13 listopada 2001 r. (M. P. Nr 42, poz. 672), którą Sejm dokonał wyboru sędziów Mariana Grzybowskiego, Marka Mazurkiewicza, Mirosława Wyrzykowskiego i Bohdana Zdziennickiego,

– uchwałę z dnia 27 października 2006 r. (M. P. Nr 80, poz. 792), którą Sejm dokonał wyboru Marii Gintowt-Jankowicz, Wojciecha Hermelińskiego i Marka Kotlinowskiego.

4.6. Weryfikacja prawidłowości obsadzenia stanowisk sędziów TK przez organy polskie i międzynarodowe (cz. II, pkt 5 uzasadnienia).

4.6.1. Mój sprzeciw budzi zawarte w uzasadnieniu postanowienia stwierdzenie, że „Trybunał jest też zmuszony zasygnalizować, że nie tylko w prawie polskim, ale też w wiążących Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych, w tym zarówno traktatach integracyjnych (TUE i TFUE), jak i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nie ma podstaw prawnych ani procedur umożliwiających trybunałom powołanym na ich podstawie wzruszanie lub ocenianie procedury wyboru sędziów TK. Kompetencje przyznane zarówno Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka, jak i Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie dotyczą w żadnym kontekście możliwości ingerowania w kształt ustroju państwa polskiego” (cz. II, pkt 5 uzasadnienia).

Po pierwsze, nie bardzo rozumiem, dlaczego Trybunał uznał to zagadnienie za niezbędny element argumentacji uzasadnienia postanowienia o umorzeniu postępowania. Jeżeli miało służyć jako komentarz do bieżących spraw rozpoznawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) lub Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE; na przykład wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, dotyczących Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), to należy zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny nie jest stroną tego typu postępowań. Żaden przepis nie upoważnia Trybunału do zajmowania oficjalnego stanowiska w tych sprawach i abstrakcyjnego wypowiedzania się na temat kognicji sądów unijnych lub międzynarodowych (a zwłaszcza w kategoriach „możliwości ingerowania w kształt ustroju państwa polskiego”).

Po drugie, powyższe uwagi wydają mi się tym bardziej nieuprawnione, że do ETPCz wpłynęły co najmniej dwie sprawy przeciwko Polsce, dotyczące wydania orzeczeń przez sędziów TK, co do których statusu prawnego skarżący mają wątpliwości, a którzy to sędziowie orzekają także w niniejszej sprawie. Pierwsza została wniesiona na kanwie skargi konstytucyjnej, której odmówiono nadania biegu na etapie wstępnej kontroli, i dotyczy trójki sędziów TK (nr wpływu 10850/18, sprawy nie ma na liście spraw zakomunikowanych rządowi polskiemu w bazie HUDOC), druga – wniesiona przez spółkę Xero Flor sp. z o.o., na tle postanowienia z 5 lipca 2017 r. w sprawie o sygn. SK 8/16 – dotyczy jeszcze jednego sędziego TK (skarga nr 4907/18, zakomunikowana rządowi polskiemu 2 września 2019 r.).

Nie spekulując co do wyniku tych postępowań, warto przypomnieć, że ETPCz już w kilku sprawach uznawał, że może analizować postępowanie przed sądem konstytucyjnym z punktu widzenia konwencyjnych gwarancji rzetelnego procesu, zwłaszcza gdy wynik postępowania ma wpływ na sprawę cywilną (por. np. czas trwania postępowania przed sądem

konstytucyjnym – por. wyroki ETPCz z: 23 czerwca 1993 r. w sprawie Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii, skarga nr 12952/87; 16 września 1996 r. w sprawie Gerhard Süßmann przeciwko Niemcom, skarga nr 20024/92; 8 stycznia 2004 r. w sprawie Voggenreiter przeciwko Niemcom, skarga nr 47169/99; 16 marca 2010 r. w sprawie Orsus i inni przeciwko Chorwacji, skarga nr 15766/03; jawność postępowania przed sądami konstytucyjnymi – por. wyrok Izby z 26 lipca 2011 r. w sprawie Juricic przeciwko Chorwacji, skarga nr 58222/09; stosowanie postanowień tymczasowych przez sąd konstytucyjny – wyrok ETPCz z 13 stycznia 2011 r. w sprawie Kübler przeciwko Niemcom, skarga nr 32715/06). ETPCz wypowiadał się także na temat statusu sędziów TK – jako naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji uznał na przykład rozpatrywanie skargi konstytucyjnej przez sędziego, który wcześniej był pełnomocnikiem przeciwnika skarżącego (por. wyrok ETPCz z 15 lipca 2005 r. w sprawie Meznaric przeciwko Chorwacji, skarga nr 71615/01) albo ekspertem (por. wyrok ETPCz z 8 lutego 2007 r. w sprawie Svarc i Kavnik przeciwko Słowenii, skarga nr 75617/01).

Po trzecie, relacje między prawem międzynarodowym i unijnym a prawem polskim były już wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Nie można wykluczyć, że będzie to dotyczyło także zagadnienia możliwości oceny statusu sędziów TK przez ETPCz i TSUE (TK oceniał już m.in. wpływ pytań prejudycjalnych na zakres kognicji TK i sądów powszechnych – por. wyrok pełnego składu TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, pkt 14 sentencji oraz cz. III, pkt 10 i 11 uzasadnienia). Przesądzenie tego w jakimkolwiek kierunku w uwagach na marginesie postanowienia o umorzeniu postępowania, bez wszechstronnego wyjaśnienia tej sprawy, jest więc zdecydowanie niewskazane.

4.6.2. Pewnym uproszczeniem wydaje mi się też stwierdzenie, że „Ostateczna weryfikacja wyboru [sędziów TK przez Sejm] następuje na etapie ślubowania wobec Prezydenta osoby wybranej do pełnienia funkcji sędziego Trybunału” (por. cz. II, pkt 5 uzasadnienia).

Jako współsprawozdawca wyroku o sygn. K 34/15 uważam, że ślubowanie sędziów TK ma charakter bardziej złożony (w pełni podtrzymuję w tym zakresie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone we wspomnianym wyroku). Złożenie ślubowania przez osoby wybrane na sędziów TK jest ostatnim etapem powoływania sędziów TK i warunkiem *sine qua non* podjęcia przez nich obowiązków sędziowskich. Nie konwaliduje ono jednak w pełni uchwały Sejmu na wcześniejszych etapach procedury. Powoduje natomiast przejęcie odpowiedzialności prawnej i politycznej za zgodność z prawem obsadzenia stanowisk sędziów TK (a w konsekwencji: ukształtowania składów orzekających TK) przez przyjmującego od nich ślubowanie Prezydenta (por. w pełni aktualny w tym kontekście pozostaje pkt 2 mojego zdania odrębnego do wyroku z 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU A/2017, poz. 28).

Zgadzam się natomiast, że w obecnym stanie prawnym nie ma żadnego innego mechanizmu kontroli ważności wyboru sędziów TK. Należy w tym kontekście w szczególności przypomnieć, że Sąd Najwyższy odmawiał merytorycznego rozpoznania spraw o ustalenie istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego TK (por. postanowienie SN z 5 listopada 2009 r., sygn. akt I CSK 16/09, Lex nr 583720, wydane na skutek skargi kasacyjnej Lidii Bagińskiej). Postulaty odpowiedniej zmiany Konstytucji są dyskutowane publicznie. Jednym z najczęściej ocenianych pomysłów jest powierzenie kompetencji badania uchwał o wyborze sędziów TK Sądowi Najwyższemu (por. M. Florczak-Wątor, M. Pach, *Co wymaga zmiany w procedurze wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, „Państwo i Prawo” nr 5/2018, s. 26).

Z powyższych powodów uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2020 r., sygn. U 1/17, w którym Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Podzielam wyrażony jednogłośnie przez Trybunał pogląd o konieczności umorzenia postępowania w sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wyrażam jednak sprzeciw:

– po pierwsze – wobec sposobu procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie. Niewydanie rozstrzygnięcia przez ponad trzy lata od dnia złożenia wniosku przez Prokuratora Generalnego (co nastąpiło 11 stycznia 2017 r.), zatem przez jedną trzecią konstytucyjnej kadencji sędziów TK: Stanisława Rymara, Piotra Tulei i Marka Zubika, a także w trakcie trwania kadencji tych sędziów, oceniam jednoznacznie negatywnie. Brak ten skutkował bądź nieorzekaniem, bądź wyłączeniem z orzekania tych sędziów. Decyzja o umorzeniu postępowania w niniejszej sprawie powinna zapaść w pełnym składzie TK niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego oraz powinna poprzedzać rozpoznawanie jakichkolwiek innych spraw przez Trybunał Konstytucyjny od stycznia 2017 roku.

– po drugie – wobec przyjętego przez Trybunał uzasadnienia postanowienia o umorzeniu postępowania. Uzasadnienie to budzi szereg zastrzeżeń. Sama konstrukcja uzasadnienia jest metodologicznie niepoprawna – opierając się formalnie na wcześniejszym stanowisku Trybunału, wyrażonym w pełnym składzie w postanowieniu z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15 (OTK ZU A/2016, poz. 1), Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, lecz jednocześnie dodatkowo wypowiedział się co do sposobu wyboru sędziów TK. Uzasadnienie tylko w części wyjaśnia przyjętą podstawę orzeczenia o umorzeniu postępowania, w pozostałej części wykracza poza zakres rozstrzygnięcia o braku kognicji Trybunału do badania uchwał o wyborze sędziów TK, oraz opiera się na błędnej wykładni art. 194 ust. 1 Konstytucji, określającego między innymi warunki wyboru sędziów konstytucyjnych.

Zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia z 12 marca 2020 r. o sygn. U 1/17 uzasadniam w sposób następujący:

Po pierwsze, w uzasadnieniu jednogłośnie przyjętego przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o umorzeniu postępowania brak odpowiedzi na pytanie dlaczego sprawa zainicjowana wnioskiem Prokuratora Generalnego 11 stycznia 2017 r. nie została rozpoznana przez ponad trzy lata. Ze względu na ekstraordynaryjne okoliczności i potencjalnie niezwykle ważne skutki ewentualnego orzeczenia TK, brak wyjaśnienia sposobu procedowania i przyczyn przewlekłości postępowania oceniam wysoce negatywnie.

W tym kontekście istotne jest zaznaczenie, że pierwotnie do rozpoznania sprawy wyznaczony został skład trzyosobowy, który zajmował się nią w okresie od 11 stycznia 2017 r. do 3 grudnia 2019 r. (kiedy zarządzeniem Prezes TK skierowano sprawę do rozpoznania

w pełnym składzie). Tymczasem – stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e) u.o.t.p.TK i wobec stanowiska wyrażonego przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu o sygn. U 8/15 – w składzie trzyosobowym mogło zapaść jedynie orzeczenie o umorzeniu postępowania ze względu na brak kognicji TK do oceny konstytucyjności uchwał o wyborze sędziów TK.

W zdaniu odrębnym do wyroku TK z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31) zaznaczyłem, że w sytuacji kryzysu konstytucyjnego, z którym mamy do czynienia od października 2015 r., niezbędne jest wyjątkowo drobiazgowo przestrzeganie przez Trybunał wszelkich procedur i unikanie podejmowania rozstrzygnięć w trybie mogącym budzić jakiegokolwiek wątpliwości prawne. Niniejsza sprawa jest w ostatnim czasie kolejną, w której stanowisko to czuję się wręcz zobligowany przypomnieć (zob. zdanie odrębne sędziego TK Piotra Pszczołkowskiego do postanowienia TK z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20).

Po drugie, w uzasadnieniu postanowienia z 12 marca 2020 r. o umorzeniu postępowania Trybunał Konstytucyjny pominął rozważania co do skutków dla toczącego się postępowania upływu kadencji sędziów TK, których wyboru dotyczył wniosek Prokuratora Generalnego – co nastąpiło 3 grudnia 2019 r.

Trybunał powinien był rozważyć, czy okoliczność ta mogła stanowić samodzielną przesłankę umorzenia postępowania z powodu jego zbędności i wyjaśnić jej pominięcie w wydanym postanowieniu.

Po trzecie, kwestia kognicji Trybunału w zakresie oceny uchwał Sejmu o wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego została szczegółowo wyjaśniona w postanowieniu pełnego składu TK w sprawie o sygn. U 8/15. Stanowisko wyrażone wówczas w tej kwestii podzielałam i uważam je za nadal aktualne. Uchwały o wyborze sędziów TK mają charakter uchwał nieprawotwórczych, przez które Sejm realizuje funkcję kreacyjną. Jako takie nie są aktami normatywnymi i nie podlegają kognicji Trybunału. Umarzając postępowanie w niniejszej sprawie TK także stwierdził, że „(...) uchwała Sejmu z 26 listopada 2010 r. jest aktem kreacyjnym o charakterze indywidualno-konkretnym. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z dokonanym w Konstytucji systemem podziału władzy, nie jest władny do oceny funkcji kreacyjnej Sejmu jako takiej. To powoduje, że Trybunał nie ma kompetencji w zakresie merytorycznej oceny konstytucyjności kwestionowanego aktu, a postępowanie należało umorzyć”. Niezrozumiałe jest zatem, z jakich w istocie powodów Trybunał rozbudował uzasadnienie takiej decyzji o elementy wykraczające poza zakres niezbędny do oceny istnienia własnej kognicji w tej konkretnej sprawie, w szczególności wypowiedział się o skutkach wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, czy odwołał się do uzasadnienia wyroku z 24 października 2017 r., sygn. K 1/17.

Po czwarte, za zbędne i nietrafne uważam rozważania i konkluzje o „naruszeniach Konstytucji w procesie wyboru sędziów podczas wydawania uchwały Sejmu z 26 listopada 2010 r.”.

Nie podzielałam zawartego w uzasadnieniu postanowienia z 12 marca 2020 r. stanowiska Trybunału o sprzeczności z wymogiem wyboru indywidualnego, o którym mowa w art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji procedury wyboru sędziów TK: Stanisława Rymara, Piotra Tulei i Marka Zubika z dwóch powodów. Nie zgadzam się z przyjętą przez Trybunał kwalifikacją głosowania z 26 listopada 2010 r., jako „niedochowującego konstytucyjnego wymogu indywidualności wyboru”.

Nawet gdyby tak jak Trybunał Konstytucyjny rozumieć „indywidualność wyboru” sędziów konstytucyjnych jako indywidualne głosowanie nad uchwałą o wyborze sędziego TK,

to konsekwencją takiego stanowiska byłby jedynie zakaz głosowania en bloc – na jedną listę, zakaz wyboru wszystkich sędziów w jednym głosowaniu, w którym każdy poseł oddawałby jeden (ten sam głos) głos na więcej niż jednego kandydata. Głosowanie nad wyborem sędziów TK Stanisława Rymara, Piotra Tulei i Marka Zubika nie odbyło się w ten sposób – świadczy o tym liczba głosów oddanych na każdego kandydata osobno, czyli odpowiednio: 203, 348 i 200 głosów. Każdy z wybranych sędziów TK otrzymał zatem ustawowo wymaganą większość głosów. Każdy z głosujących 380 posłów oddał zatem oddzielnie głos za każdym z kandydatów, w żadnym wypadku jeden głos (ten sam głos) nie dotyczył więcej niż jednego kandydata, dzięki czemu zachowany został indywidualny charakter głosowania.

Jednak moim zdaniem Trybunał Konstytucyjny błędnie – wbrew art. 194 ust. 1 Konstytucji – utożsamiał konstytucyjny wymóg indywidualnego wyboru sędziego TK przez Sejm na dziewięcioletnią kadencję, z indywidualnym charakterem głosowania nad przedstawionym kandydatem. Użyte w art. 194 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyrażenie „wybieranych indywidualnie” oznacza przyjęcie przez ustrojodawcę konstrukcji zindywidualizowanej kadencji sędziów konstytucyjnych. *Ratio* przewidzianego w Konstytucji wyboru indywidualnego to zabezpieczenie przed monopolizowaniem decyzji o wyborze wszystkich sędziów TK przez aktualną większość parlamentarną. Podobnie jak prof. Artur Ławniczak uważam, że zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji przy wyborze sędziów konstytucyjnych nie stosuje się schematu jednych, zbiorczych wyborów, spełniających klasyczne wymogi jedności czasu, miejsca i akcji. Jest wręcz przeciwnie, ponieważ skutkiem tej konstytucyjnej normy jest świadome oddzielenie od siebie procesu wyłaniania poszczególnych sędziów, obejmujących stanowiska w różnych latach, to nie można mówić o kadencji całego organu, a wyłącznie o kadencjach ludzi go współtworzących (por. red. M. Haczkowska. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. *Komentarz. Lexis Nexis 2014*). Z treści art. 194 ust.1 Konstytucji wynika, że sędziów konstytucyjnych wybiera się indywidualnie, każdego na niezależną od pozostałych czternastu sędziów dziewięcioletnią kadencję. Innymi słowy sędziów konstytucyjnych Sejm wybiera indywidualnie na dziewięć lat, a nie wybiera jednocześnie całego składu Trybunału Konstytucyjnego, tak na przykład jak ma to obecnie miejsce w sytuacji wyborów sędziów - członków KRS. Przyjęta koncepcja indywidualizacji wyboru sędziego Trybunału oznacza, że kadencja biegnie odrębnie dla każdego sędziego, a obejmowanie urzędu przez sędziów jest rozproszone w czasie, zgodnie z chronologicznym zwalnianiem kolejnych stanowisk. Takie rozumienie charakteru indywidualnego wyboru sędziów konstytucyjnych pozostaje w związku z celem, który ma realizować regulacja konstytucyjna. Przed wejściem w życie Konstytucji przepisy prawne określały ośmioletnią kadencję Trybunału, a jego skład był wymieniany w połowie co 4 lata. Konstytucja odeszła od wskazania kadencji Trybunału, określiła natomiast kadencję sędziów TK, aby uniezależnić polski sąd konstytucyjny od układów politycznych w Sejmie.

Wobec powyższego za zbędne uważam opisanie w uzasadnieniu postanowienia z 12 marca 2020 r. okoliczności wyboru sędziów konstytucyjnych w latach 1997-2019, a w konsekwencji uchwał Sejmu nieobjętych wnioskiem w sprawie niniejszej. Zaprezentowana w uzasadnieniu ocena uchwał o wyborze sędziów konstytucyjnych (z dnia 5 listopada 1997 r., z dnia 19 listopada 1997 r., z dnia 13 listopada 2001 r., z dnia 27 października 2006 r. oraz z dnia 26 listopada 2010 r) jest nie tylko zbędna, ale także nietrafna.

Po piąte, nie podzielam rozważań Trybunału poczynionych „na marginesie” niniejszej sprawy, dotyczących „weryfikacji” wyboru sędziego konstytucyjnego dokonywanej na etapie ślubowania wobec Prezydenta RP. Wymóg złożenia przez sędziego konstytucyjnego ślubowania wobec Prezydenta RP ma charakter ustawowy. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 34/15 ślubowanie sędziego TK złożone wobec Prezydenta RP TK nie stanowi wyłącznie podniosłej uroczystości o charakterze symbolicznym.

Z przepisów Konstytucji nie wynika jednak, aby ślubowanie złożone przez sędziego TK wobec Prezydenta RP miało charakter „weryfikacji” dokonanego przez Sejm wyboru. Przypisywanie takiej cechy ślubowaniu sędziego TK składanego wobec Prezydenta RP nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnej regulacji wyboru sędziów TK.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jarosława Wyrembaka
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 marca 2020 r. o umorzeniu postępowania
w sprawie o sygn. akt U 1/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2020 roku o umorzeniu postępowania w sprawie o sygnaturze akt U 1/17.

I. Uważam, że brak kognicji Trybunału Konstytucyjnego do badania uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 26 listopada 2010 roku w sprawie wyboru Sędziów Trybunału Konstytucyjnego był bardzo oczywisty – i to od chwili złożenia przez Prokuratora Generalnego wniosku inicjującego postępowanie (z 11 stycznia 2017 roku). Tenże brak kognicji został przez Trybunał trafnie zidentyfikowany. Nastąpiło to jednakże dopiero po upływie przeszło trzech lat, mimo że sprawa dotyczyła statusu trzech Sędziów TK, a zatem – domagała się możliwie pilnego rozstrzygnięcia, zwłaszcza wobec zgodności stanowisk przedstawionych w sprawie przez uczestników postępowania, to jest: przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Jeżeli ewentualnie w toku rozpoznawania sprawy ujawniły się jakieś ważne okoliczności warunkujące czas rozpoznawania sprawy, zasługiwały one na krótkie chociaż omówienie w treści postanowienia TK, zwłaszcza że:

- sprawa została skierowana do rozpoznania przez pełny skład Trybunału dopiero zarządzeniem Prezes TK z 3 grudnia 2019 roku,
- w związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego jeden z Sędziów Trybunału nie uczestniczył w orzekaniu przez znaczącą część kadencji.

II. Uważam, że uzasadnienie każdego orzeczenia Trybunału powinno koncentrować się na racjach, które determinują kształt wydawanego orzeczenia – i zasadniczo do nich się ograniczać. Tymczasem uzasadnienie powołanego na wstępie postanowienia dotyka wielu kwestii, które – według mojego przekonania – nie mogły być badane, ani rozstrzygane, w toku postępowania zainicjowanego wnioskiem Prokuratora Generalnego.

Mając na uwadze przedstawione racje, zdecydowałem o zgłoszeniu zdania odrębnego do uzasadnienia powołanego na wstępie postanowienia.