

Komunikat prasowy w sprawie U 8/15

Postanowieniem z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwał Sejmu z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: uchwały o braku mocy prawnej) z art. 2, art. 7, art. 10, art. 45 ust. 1, art. 180 ust. 1 i 2 konstytucji oraz art. 36 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK),
- 2) pięciu uchwał Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 grudnia 2015 r. w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (dalej: uchwały o ponownym wyborze) z art. 2, art. 7, art. 10, art. 194 ust. 1 i art. 195 ust. 1 konstytucji oraz art. 17 ust. 1 ustawy o TK.

Wskazane postanowienie, zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy o TK oraz przyjętą praktyką, zapadło na posiedzeniu niejawnym.

Ze względu na złożoność okoliczności prawnych i politycznych, w których przyszło rozstrzygać Trybunałowi Konstytucyjnemu zawisłą przed nim sprawę, Trybunał uznał za niezbędne, by wyjaśnić podstawowe motywy, którymi kierował się wydając postanowienie o umorzeniu.

Zajmując stanowisko w sprawie, Sejm i Prokurator Generalny wnieśli o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskował natomiast o stwierdzenie, że uchwały o ponownym wyborze są niezgodne z konstytucją i ustawą o TK, oraz o umorzenie postępowania w odniesieniu do uchwał o braku mocy prawnej, gdyż te ostatnie przedstawiają jedynie polityczne stanowisko Sejmu i zawierają niewiążące wezwanie Prezydenta do określonego zachowania. Z kolei Naczelna Rada Adwokacka, występująca w sprawie jako przyjaciel sądu, wniosła o umorzenie postępowania w sprawie obu rodzajów uchwał, jednak nie ze względu na to, że – jak napisano w jej stanowisku – „w niniejszej sprawie mamy do czynienia z aktami stosowania prawa (...), ale z tej przyczyny, że przedmiot kontroli w rozumieniu art. 62 ustawy o TK nie istnieje”.

Podstawowym zadaniem, które stało przed Trybunałem, było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy mógł on merytorycznie rozpatrzyć zgłoszony wniosek. Na wskazane pytanie Trybunał odpowiedział przecząco.

Umarzając postępowanie w sprawie, Trybunał Konstytucyjny oparł się na następujących ustaleniach.

1. Ani uchwały o braku mocy prawnej, ani uchwały o ponownym wyborze nie są aktami normatywnymi (prawotwórczymi), dlatego nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego i nie mogły zostać poddane kontroli merytorycznej.

O kwalifikacji jakiegoś aktu jako normatywnego decydują powiązane z sobą alternatywnie dwa kryteria: formalne, zgodnie z którym przez akt normatywny rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane przez konstytucję jako źródła prawa (np. ustawy czy rozporządzenia), oraz materialne, zgodnie z którym akty normatywne to wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy, które co do zasady wyznaczają swojemu adresatowi, wskazanemu przez podanie jego cech, jakies powtarzalne postępowanie. Za akt, do skontrolowania którego upoważniony jest Trybunał należy więc uznać akt, który spełnia kryterium formalne lub materialne. Dodać trzeba, że w praktyce mamy najczęściej do czynienia ze spełnieniem obu wymienionych kryteriów.

Uchwały o braku mocy prawnej – jak stwierdzono w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15 – są uchwałami mającymi cechy „częściowo oświadczenia, częściowo zaś rezolucji”, a więc niewiązującymi prawnie uchwałami, o których mowa w art. 69 Regulaminu Sejmu. Podtrzymując przedstawione stanowisko, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie mogą one zostać uznane za akty normatywne.

Uchwały o ponownym wyborze Trybunał zaliczył do kategorii uchwał nieprawotwórczych, przez które Sejm miałby realizować funkcje kreacyjne w odniesieniu do organów władzy publicznej. Mimo że takie uchwały są prawnie wiążące, nie mają charakteru aktów normatywnych.

2. Uchwały o braku mocy prawnej, jak czytamy w dołączonych do ich projektów uzasadnieniach, nie odwoływały sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ „z uwagi na wadliwość wyboru” nie miało dojść do objęcia funkcji sędziego. Rozważane uchwały, co również zaznaczono w uzasadnieniach, nie oznaczały także „uchylenia, unieważnienia czy zniesienia” uchwał w sprawie wyboru sędziów Trybunału, gdyż „stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał jest jedynie uznaniem (oceną), że ich podjęcie nastąpiło z naruszeniem przepisów procedury”. Sejm zdaje się zatem przyjmować, że uchwały z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego były nieważne od początku.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w świetle ustaleń nauki prawa nie można wykluczyć nieważności jakiegokolwiek czynności konwencjonalnej, w tym także czynności wyboru sędziego Trybunału. W przypadku czynności konwencjonalnych prawa publicznego o ich nieważności można jednak mówić wyłącznie w razie oczywistego, bezspornego i rażącego naruszenia podstawowych warunków ich dokonywania; taką czynność określa się wówczas jako nieistniejącą. Stwierdzenia nieważności czynności konwencjonalnej, które to stwierdzenie miałoby być prawnie wiążące dla innych, może dokonać jedynie podmiot

legitymujący się w tym zakresie odpowiednią kompetencją. Konieczne jest wówczas, by przepisy prawa wyraźnie wskazywały organ upoważniony do dokonania takiego stwierdzenia, procedurę, w jakiej miałyby ono nastąpić, oraz wymogi, których naruszenie uprawniałoby do przesądzenia o nieważności danej czynności.

Gdyby chcieć uznać uchwały o braku mocy prawnej za prawnie wiążące stwierdzenie nieważności uchwał w sprawie wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, to obowiązujące regulacje musiałyby upoważniać Sejm do podjęcia uchwały stwierdzającej, że wybór piastuna organu władzy publicznej nie doszedł do skutku, co oznaczałoby, że uchwała w sprawie jego wyboru była nieważna od początku. Nie ulega jednak wątpliwości, że de lege lata nie mamy do czynienia z rozważaną sytuacją, gdyż przepisy prawa nie przewidują możliwości stwierdzenia nieważności uchwały Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału. O ile bowiem w zakresie wymogów merytorycznych uznania rozważanego wyboru za nieistniejący można by odwołać się do ustaleń doktryny teorii prawa, zgodnie z którą czynność konwencjonalna prawa publicznego jest nieważna, jeżeli doszło do oczywistego, bezspornego i rażącego naruszenia podstawowych warunków jej dokonania, to niewątpliwie żaden przepis nie upoważnia jakiegokolwiek organu władzy publicznej do stwierdzenia nieważności wyboru sędziego Trybunału oraz nie wskazuje procedury, w jakiej miałyby do tego dojść. Tym samym, uchwały o braku mocy prawnej nie mogą być traktowane jako prawnie wiążące stwierdzenie nieważności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego dokonanego 8 października 2015 r.

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

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

Analizując dokumenty związane z wyborem sędziów dokonanym 8 października 2015 r., Trybunał nie stwierdził jednak, by w jego toku uchybiono wymogom określonym w obowiązujących przepisach prawa; tym bardziej nie sposób uznać za prawdziwą tezę o istnieniu oczywistej, bezspornej i rażącej wady rozważanej czynności konwencjonalnej, umożliwiającej potraktowanie takiej czynności jako nieistniejącej. Za uznaniem dokonanego wówczas wyboru za nieważny od początku nie przemawiają w szczególności podnoszone w debacie publicznej argumenty dotyczące zgłoszenia kandydatów przez rzekomo nieuprawnione podmioty czy też rzekomej konieczności uwzględnienia zasady dyskontynuacji prac parlamentu, które to argumenty należy uznać za całkowicie nietrafne. Wyjątkowo znamienna wydaje się tu okoliczność, że uzasadnienia do projektów uchwał o braku mocy prawnej nie zawierają wskazania, jakie konkretnie wady miałyby decydować o

niedojsiu do skutku wyboru dokonanego 8 pazdziernika 2015 r., wzmiankujac jedynie nieokreslone nieprawidlowosci zwiazane z naruszeniem procedury.

Trybunal Konstytucyjny wskazal rowniez, ze skutecznosc uchwal o ponownym wyborze – obok dopełnienia zwiazanych z ich podjeciem wymogow formalnych – zalezala wylacznie od tego, czy 8 pazdziernika 2015 r. w sposob wazny dokonano obsadzenia stanowisk sędziow Trybunału oraz czy zgodna z Konstytucja byla podstawa prawna owego wyboru, o czym ostatecznie orzeczono w wyroku TK z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15.