SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 46
Warszawa, 25 listopada 2015 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 33 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt uchwały:

- w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1040.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem uchwały upoważniamy pana posła Stanisława Piotrowicza.

(-) Piotr Babinetz; (-) Jerzy Bielecki; (-) Zbigniew Biernat; (-) Tadeusz Cymański; (-) Krzysztof Czabański; (-) Elżbieta Duda; (-) Jan Duda; (-) Krzysztof Głuchowski; (-) Jerzy Gosiewski; (-) Kazimierz Gwiazdowski; (-) Teresa Hałas; (-) Marcin Horała; (-) Robert Kołakowski; (-) Wiesław Krajewski; (-) Elżbieta Kruk; (-) Anna Krupka; (-) Jacek Kurzępa; (-) Beata Mateusiak-Pielucha; (-) Piotr Olszówka; (-) Adam Ołdakowski; (-) Grzegorz Puda; (-) Łukasz Schreiber; (-) Artur Soboń; (-) Artur Szałabawka; (-) Jarosław Szlachetka; (-) Krzysztof Szulowski; (-) Szymon Szynkowski Vel Sęk; (-) Piotr Uściński; (-) Robert Warwas; (-) Jan Warzecha; (-) Jerzy Wilk; (-) Sławomir Zawiślak.

Projekt

Uchwała

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia..... listopada 2015 r.

w sprawie stwierdzenia braku mocy prawnej uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 października 2015 r., w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego opublikowanej w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1040

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że Uchwała Sejmu RP z dnia 8 października 2015 r. w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego (dot. Krzysztofa Ślebzaka), opublikowana w Monitorze Polskim z 23 października 2015 r. poz. 1040 jest pozbawiona mocy prawnej.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zwraca się do Prezydenta o powstrzymanie się od odbioru ślubowania od osoby wskazanej w przedmiotowej uchwale.

Uzasadnienie

Konstytucja, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym oraz Regulamin Sejmu stanowią o wyborze osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego w formie uchwały podejmowanej przez Sejm. Uchwała ta stanowi uwieńczenie procesu wyboru, a jedynym warunkiem nabycia przez nią mocy prawnej jest właściwe zainicjowanie i przeprowadzenie tego procesu.

Wybór osoby na stanowisko sędziego w procesie wydania uchwały jest czynnością konwencjonalną, a więc zachowaniem, którego skutki określają stosowne reguły sensu (reguły znaczeniowe). W przypadku czynności konwencjonalnej wywołującej skutki prawne, reguły sensu zawierają akty prawne (por. szerzej: L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, Czynności konwencjonalne w prawie, Studia Prawnicze 1972, t. 33, s. 73 i n.; S. Czepita, Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa, Szczecin 1996; Z. Ziembiński, Teoria prawa, Warszawa 1978; S. Wronkowska, Z. Ziembiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001; Z. Ziembiński, Analiza pojęcia czynu, Warszawa 1972; uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994/1/23). Tryb podejmowania uchwał przez Sejm jest normowany przez Konstytucję, ustawy oraz Regulamin Sejmu. Powołane akty prawne tworzą zatem konwencje; zachowanie zgodne z nimi wywołuje przewidziane przez nie skutki prawne.

Brak dochowania wymaganych przez akt normatywny elementów procesu przyjmowania określonej uchwały, oznacza automatycznie brak dochowania przewidzianej przez prawodawcę konwencji, która ma wywoływać oznaczone w akcie normatywnym skutki prawne. Uchybienie choćby jednemu z elementów stanowiących o konwencji sprawia, że nie dochodzi do wywołania właściwych dla niej skutków prawnych.

Skoro Konstytucja, Regulamin Sejmu oraz ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, normują proces podejmowania uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, określają zatem konwencję tego wyboru; nakazują oznaczony sposób postępowania, którego skutkiem ma być wybór osoby na stanowisko sędziego. Postępowanie niezgodne z nakazami norm prawnych w sprawie tego wyboru, nie może być traktowane jako postępowanie, którego skutkiem prawnym jest taki wybór. Bezcelowe byłoby ustanawianie reguł wyboru, gdyby uchwała podjęta w dowolny sposób mogła wywoływać skutki tego wyboru. Uchwała o wyborze na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego może wywoływać przypisane jej skutki tylko wtedy, gdy podjęta jest zgodnie z regułami znaczeniowymi, normowanymi aktem prawnym. W przeciwnym wypadku jest innym zachowaniem, choćby nawet podobnym do uchwały o wyborze, jednakże z pewnością z nim nietożsamym; jest więc zachowaniem, które nie może wywoływać skutków prawnych przypisanych uchwale o wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Elementy procesu wydawania uchwały, a więc konwencji, nie mogą być wartościowane. Wszystkie nakazane przez prawodawcę przesłanki, niezależnie czy pochodzą z Konstytucji, ustaw czy Regulaminu Sejmu, muszą być spełnione, aby oznaczone zachowanie polegające w szczególności na wydaniu uchwały, mogło wywołać przewidziany prawem skutek. Jeżeli zatem spełnia się przesłanki określone przez Konstytucję i ustawy, a nie dochowuje nakazów wynikających z Regulaminu Sejmu, nie dochowuje się przewidzianej prawem konwencji i nie osiąga oczekiwanych skutków prawnych. Regulamin Sejmu ma bezpośrednią podstawę normatywną w art. 112 Konstytucji i gwarantuje jego autonomię. Ustawa sprzeczna z Regulaminem Sejmu uznawana jest za sprzeczną z samą Konstytucją. Niektóre przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w szczególności art. 19 czy art. 137, mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z Regulaminem Sejmu, a tym samym z

Konstytucją. Sejm nie może jednak podejmować się tej oceny. Rozstrzygnięcie tej kwestii należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji).

Niemniej ocena zgodności samego trybu podjęcia uchwał w sprawie wyboru osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego z prawem, a więc ustawą o Trybunale Konstytucyjnym oraz Regulaminem Sejmu, może być dokonana już tylko przez Sejm. Trybunał Konstytucyjny nie może badać realizacji przez Sejm jego funkcji kreacyjnej, a w efekcie zgodności wydanych w tym trybie uchwał Sejmu, które nie są aktami prawnymi, z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym czy Regulaminem Sejmu, ponieważ wykraczałoby to poza kompetencje Trybunału, określone w art. 188 Konstytucji RP. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego nie należy do katalogu aktów prawnych wymienionych w tym przepisie; nie jest aktem normatywnym. Jedynym władnym dokonać oceny legalności uchwały o wyborze osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia zgodności jej podjęcia z regułami postępowania wynikającymi z ustawy i regulaminu, jest więc Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc pod uwagę nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli należy stwierdzić, że przedmiotowe uchwały nie mogą być uznane za uchwały, które mają moc prawną przypisywaną przez stosowne akty normatywne uchwałom o wyborze osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (por. szerzej Z. Ziembiński, Analiza pojęcia czynu, Warszawa 1972).

Stwierdzając w niniejszej uchwale brak mocy prawnej uchwał o wyborze osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Sejm nie dokonuje czynności odwołania prawnie wybranych sędziów. Po pierwsze, niedopuszczalne jest odwoływanie legalnie wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 180 ust. 1 Konstytucji); po drugie, nie można dokonać odwołania z funkcji, która nie została od początku objęta z uwagi na wadliwość wyboru.

Sejm jest jednak władny ocenić i konwalidować swoje działanie. Procedowane dziś stwierdzenie braku mocy prawnej powołanych uchwał jest elementem tej konwalidacji. Nie należy go zatem utożsamiać także z uchyleniem, unieważnieniem czy zniesieniem prawnie dokonanych uchwał i ich skutków. Stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał jest jedynie uznaniem (oceną), że ich podjęcie nastąpiło z naruszeniem przepisów procedury. Naruszenie to decyduje o braku tożsamości tych uchwał z konstytucyjnie umocowanymi uchwałami w sprawie wyboru osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Jego konsekwencją jest ponowne otwarcie możliwości przeprowadzenia procedury wyboru.

Uzasadnienie

Konstytucja, ustawa o Trybunale Konstytucyjnym oraz Regulamin Sejmu stanowią o wyborze osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego w formie uchwały podejmowanej przez Sejm. Uchwała ta stanowi uwieńczenie procesu wyboru, a jedynym warunkiem nabycia przez nią mocy prawnej jest właściwe zainicjowanie i przeprowadzenie tego procesu.

Wybór osoby na stanowisko sędziego w procesie wydania uchwały jest czynnością konwencjonalną, a więc zachowaniem, którego skutki określają stosowne reguły sensu (reguły znaczeniowe). W przypadku czynności konwencjonalnej wywołującej skutki prawne, reguły sensu zawierają akty prawne (por. szerzej: L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, Czynności konwencjonalne w prawie, Studia Prawnicze 1972, t. 33, s. 73 i n.; S. Czepita, Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa, Szczecin 1996; Z. Ziembiński, Teoria prawa, Warszawa 1978; S. Wronkowska, Z. Ziembiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001; Z. Ziembiński, Analiza pojęcia czynu, Warszawa 1972; uchwała TK z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994/1/23). Tryb podejmowania uchwał przez Sejm jest normowany przez Konstytucję, ustawy oraz Regulamin Sejmu. Powołane akty prawne tworzą zatem konwencje; zachowanie zgodne z nimi wywołuje przewidziane przez nie skutki prawne.

Brak dochowania wymaganych przez akt normatywny elementów procesu przyjmowania określonej uchwały, oznacza automatycznie brak dochowania przewidzianej przez prawodawcę konwencji, która ma wywoływać oznaczone w akcie normatywnym skutki prawne. Uchybienie choćby jednemu z elementów stanowiących o konwencji sprawia, że nie dochodzi do wywołania właściwych dla niej skutków prawnych.

Skoro Konstytucja, Regulamin Sejmu oraz ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, normują proces podejmowania uchwał w sprawie wyboru sędziego Trybunału Konstytucyjnego, określają zatem konwencję tego wyboru; nakazują oznaczony sposób postępowania, którego skutkiem ma być wybór osoby na stanowisko sędziego. Postępowanie niezgodne z nakazami norm prawnych w sprawie tego wyboru, nie może być traktowane jako postępowanie, którego skutkiem prawnym jest taki wybór. Bezcelowe byłoby ustanawianie reguł wyboru, gdyby uchwała podjęta w dowolny sposób mogła wywoływać skutki tego wyboru. Uchwała o wyborze na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego może wywoływać przypisane jej skutki tylko wtedy, gdy podjęta jest zgodnie z regułami znaczeniowymi, normowanymi aktem prawnym. W przeciwnym wypadku jest innym zachowaniem, choćby nawet podobnym do uchwały o wyborze, jednakże z pewnością z nim nietożsamym; jest więc zachowaniem, które nie może wywoływać skutków prawnych przypisanych uchwale o wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Elementy procesu wydawania uchwały, a więc konwencji, nie mogą być wartościowane. Wszystkie nakazane przez prawodawcę przesłanki, niezależnie czy pochodzą z Konstytucji, ustaw czy Regulaminu Sejmu, muszą być spełnione, aby oznaczone zachowanie polegające w szczególności na wydaniu uchwały, mogło wywołać przewidziany prawem skutek. Jeżeli zatem spełnia się przesłanki określone przez Konstytucję i ustawy, a nie dochowuje nakazów wynikających z Regulaminu Sejmu, nie dochowuje się przewidzianej prawem konwencji i nie osiąga oczekiwanych skutków prawnych. Regulamin Sejmu ma bezpośrednią podstawę normatywną w art. 112 Konstytucji i gwarantuje jego autonomię. Ustawa sprzeczna z Regulaminem Sejmu uznawana jest za sprzeczną z samą Konstytucją. Niektóre przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w szczególności art. 19 czy art. 137, mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z Regulaminem Sejmu, a tym samym z

Konstytucją. Sejm nie może jednak podejmować się tej oceny. Rozstrzygnięcie tej kwestii należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji).

Niemniej ocena zgodności samego trybu podjęcia uchwał w sprawie wyboru osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego z prawem, a więc ustawą o Trybunale Konstytucyjnym oraz Regulaminem Sejmu, może być dokonana już tylko przez Sejm. Trybunał Konstytucyjny nie może badać realizacji przez Sejm jego funkcji kreacyjnej, a w efekcie zgodności wydanych w tym trybie uchwał Sejmu, które nie są aktami prawnymi, z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym czy Regulaminem Sejmu, ponieważ wykraczałoby to poza kompetencje Trybunału, określone w art. 188 Konstytucji RP. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego nie należy do katalogu aktów prawnych wymienionych w tym przepisie; nie jest aktem normatywnym. Jedynym władnym dokonać oceny legalności uchwały o wyborze osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia zgodności jej podjęcia z regułami postępowania wynikającymi z ustawy i regulaminu, jest więc Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc pod uwagę nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli należy stwierdzić, że przedmiotowe uchwały nie mogą być uznane za uchwały, które mają moc prawną przypisywaną przez stosowne akty normatywne uchwałom o wyborze osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego (por. szerzej Z. Ziembiński, Analiza pojęcia czynu, Warszawa 1972).

Stwierdzając w niniejszej uchwale brak mocy prawnej uchwał o wyborze osób na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, Sejm nie dokonuje czynności odwołania prawnie wybranych sędziów. Po pierwsze, niedopuszczalne jest odwoływanie legalnie wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 180 ust. 1 Konstytucji); po drugie, nie można dokonać odwołania z funkcji, która nie została od początku objęta z uwagi na wadliwość wyboru.

Sejm jest jednak władny ocenić i konwalidować swoje działanie. Procedowane dziś stwierdzenie braku mocy prawnej powołanych uchwał jest elementem tej konwalidacji. Nie należy go zatem utożsamiać także z uchyleniem, unieważnieniem czy zniesieniem prawnie dokonanych uchwał i ich skutków. Stwierdzenie braku mocy prawnej uchwał jest jedynie uznaniem (oceną), że ich podjęcie nastąpiło z naruszeniem przepisów procedury. Naruszenie to decyduje o braku tożsamości tych uchwał z konstytucyjnie umocowanymi uchwałami w sprawie wyboru osoby na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Jego konsekwencją jest ponowne otwarcie możliwości przeprowadzenia procedury wyboru.